GENERALINĖS ADVOKATĖS
TAMARA ĆAPETA IŠVADA,
pateikta 2023 m. birželio 15 d.[1]

Byla C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG
prieš
Minister for Agriculture Food and the Marine,
Airija,
Attorney General

(*High Court* (Aukštasis teismas, Airija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Galiojimas – Bendra žuvininkystės politika – SESV 43 straipsnio 2 dalis – Reglamentas (ES) 1380/2013 – Reglamentas (ES) 2019/472 – Žvejybos galimybių nustatymas – Bendras leidžiamas sužvejoti kiekis, viršijantis didžiausią galimą tausios žvejybos laimikį – Tarybos diskrecija pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį – Reglamentas (ES) 2020/123“

I. Įvadas

1. Daugelyje senovės airių mitų ir legendų skamba vandenynų dievo Manannán mac Lir vardas. Jis buvo laikomas ne tik galingu karvedžiu, kuriam bangos atstojo kovos vežimą, bet ir klestinčiu žemdirbiu „jūros lygumose“. Ne galvijai ir avys, o žuvų būriai buvo jo bandos. Airiją supančiuose vandenyse jo derlius buvo toks gausus, kad kai 1863 ir 1885 m. viena po kitos dirbusios karališkosios komisijos tyrė žvejybos pramonę, žymiausi to meto ichtiologai padarė išvadą, jog šie žuvininkystės ištekliai yra „neišsemiami“[2].

2. Deja, jie klydo. Žuvų ištekliai nėra amžini ir savaime atsinaujinantys, nepriklausantys nuo žmogaus įtakos. Kaip sužinojome šiame šimtmetyje, žuvų išteklius reikia kruopščiai valdyti, kad būtų užtikrintas jų išlikimas. Iš esmės būtent tai ieškovė ir siekia pasakyti pareikštame ieškinyje. Iš tiesų šios šalies argumentas yra tas, kad Reglamentu (ES) 2020/123[3], kuriame numatytos

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] Žr. Roney, J. B., „[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century“, *Humanities*, vol. 8(1), Nr. 4, 2019, p. 10, kuriame cituojami šie Didžiosios Britanijos pirmojo tikro jūrų zoologo, dirbusio 1885 m. karališkojoje komisijoje, žodžiai: „atsižvelgiant į atviros jūros faunos pobūdį ir aplinką atrodo, kad, išskyrus kai kurias išimtis, žmogus jai nedaro poveikio. <…> Gamta beveik visada paklūsta savo pačios dėsniams ir jūroje žmogus jiems paprastai nedaro įtakos“. Taip pat žr. Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, p. 142, 143 ir 157 (kuriame nurodyta, kad 1863 ir 1885 m. karališkosios komisijos iš esmės pritarė išvadai dėl neribotos žvejybos).

[3] 2020 m. sausio 27 d. Tarybos reglamentas (ES) 2020/123, kuriuo 2020 metams nustatomos tam tikrų žuvų išteklių ir žuvų išteklių grupių žvejybos galimybės, taikomos Sąjungos vandenyse žvejojantiems laivams ir kai kuriuose Sąjungai nepriklausančiuose vandenyse žvejojantiems Sąjungos žvejybos laivams (OL L 25, 2020, p. 1) (toliau – 2020 m. reglamentas).

žvejybos galimybės 2020 m., nustatytos tam tikrų išteklių aplink Airiją esančiuose vandenyse žvejybos ribos[4], viršijančios lygį, kuris būtų tausus ilguoju laikotarpiu[5]. Šį argumentą ieškovė iš esmės grindžia pagrindiniu teisės aktu, kuriame nustatyta bendra žuvininkystės politika (BŽP)[6]. Šiame akte Sąjungos teisės aktų leidėjas nurodė, kad 2020 m. yra paskutinis terminas, iki kurio Sąjungos vandenyse *visų* išteklių žvejyba turėtų būti vykdoma tausiai.

3. Vis dėlto teisiniu požiūriu šioje byloje nekeliamas klausimas, ar Tarybos nustatyti lygiai yra tvarūs, ar ne. Šį klausimą turi spręsti ne Teisingumo Teismas. Ieškovės iškeltas teisinis klausimas veikiau susijęs su Tarybos diskrecijos nustatyti žvejybos galimybes Sąjungos vandenyse pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį buvimu ir ribomis. Atsakydamas į šį klausimą dėl kompetencijos Teisingumo Teismas taip pat turės išspręsti su tuo susijusį klausimą, kiek pagrindiniams BŽP tikslams gali turėti įtakos šios srities teisės aktai, skirti konkrečioms teritorijoms ir reglamentuojantys konkrečius dalykus.

II. Bylos aplinkybės ir prejudiciniai klausimai

4. Taryba kasmet valstybėms narėms paskirsto žvejybos galimybes, remdamasi prognozuojama kiekvienos rūšies žuvų išteklių dalimi Sąjungos vandenyse. Šios atskiros dalys vadinamos bendru leidžiamu sužvejoti kiekiu (toliau – BLSK). Nustatydama ir paskirstydama metinius BLSK Taryba privalo veikti pagal BŽP tikslą, nustatytą pagrindiniame BŽP reglamente.

5. Pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnyje išvardyti keli tikslai, kuriais vadovaujantis turi būti vykdoma BŽP. Jo 1 dalyje, be kita ko, pažymėta, kad vykdant BŽP „užtikrinama, kad žvejybos ir akvakultūros veikla būtų aplinkosauginiu požiūriu tvari ilguoju laikotarpiu“. 2 dalies pirmoje pastraipoje paaiškinta, kad valdydama BŽP Sąjunga turi „siek[ti] užtikrinti, kad gyvieji jūrų biologiniai ištekliai būtų naudojami taip, kad atkurti ir išlaikyti žvejojamų rūšių populiacijų dydžiai viršytų dydžius, kuriais gali būti užtikrintas didžiausias galimas tausios žvejybos laimikis“. Toliau antrame sakinyje nustatyta, kad „didžiausio galimo tausios žvejybos laimikio naudojimo lygis turi būti pasiektas [kiek] įmanoma ne vėliau kaip 2015 m. ir palaipsniui didinant *vėliausiai 2020 m. visų išteklių atveju*“ (toliau – 2020 m. MSY tikslas)[7].

6. Didžiausio galimo tausios žvejybos laimikio (angl. *maximum sustainable yield*, toliau – MSY) sąvoka yra visame pasaulyje taikoma žvejybos strategija. Ją taikant daroma prielaida, kad yra tam tikras laimikio, kurį galima iššvejoti iš žuvų išteklių, nedarant poveikio jų populiacijos dydžio pusiausvyrai, dydis. Iš esmės siekiama sužvejoti tik natūraliai susidariusį žuvų perteklių, kai ištekliai pasiekia pusiausvyros tašką ir jų reprodukcijos greitis sumažėja. Vadinasi, „nurėžus“ šį perteklių, reprodukcijos greitis išlieka didžiausias ir žuvų ištekliai kasmet pasipildo, nedarydami įtakos ilgalaikiam išlikimui. Taigi MSY yra teorinė prielaida, kuria remiantis siekiama užtikrinti pusiausvyrą tarp, pirma, tikslo išsaugoti versliniu būdu sužvejojamų žuvų išteklius ateinančioms kartoms ir, antra, ekonominio bei socialinio intereso tuos išteklius sužvejoti.

[4] Konkrečiai šios rūšys ir žvejybos plotai yra „atlantinė menkė (*Gadus morhua*) 6a kvadrate (į vakarus nuo Škotijos)“ (paskelbta 2019 m. birželio 28 d.); „atlantinė menkė (*Gadus morhua*) 7e–k kvadratuose (vakarinė Lamanšo sąsiaurio dalis ir pietinė Keltų jūros dalis)“ (paskelbta 2019 m. rugpjūčio 16 d.); „paprastasis merlangas (*Merlangius merlangus*) 7a kvadrate (Airijos jūra)“ (paskelbta 2019 m. birželio 28 d.); ir „jūrinė plekšnė (*Pleuronecte[s] platessa*) 7h–k kvadratuose (pietinė Keltų jūros dalis, pietvakarių Airija)“ (paskelbta 2019 m. lapkričio 13 d.) (siekiant paprastumo, šie ištekliai vadinami „keturiais aptariamais ištekliais“, o šie kvadratai – „vandenimis aplink Airiją“).

[5] Šioje byloje aptariamos žvejybos galimybės nurodytos 2020 m. reglamento IA priede.

[6] T. y. 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1380/2013 dėl bendros žuvininkystės politikos, kuriuo iš dalies keičiami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1954/2003 ir (EB) Nr. 1224/2009 bei panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2371/2002 ir (EB) Nr. 639/2004 bei Tarybos sprendimas 2004/585/EB (OL L 354, 2013, p. 22) (toliau – pagrindinis BŽP reglamentas).

[7] Išskirta mano.

7. Pagal pagrindinį BŽP reglamentą tai, koks yra tam tikrų išteklių MSY ir kaip jį pasiekti, apskaičiuojama laikantis „patikimiausių turimų mokslinių rekomendacijų“ [8], o nesant tinkamų mokslo duomenų – remiantis atsargumo principu [9]. Visos šios bylos šalys sutaria, kad Tarptautinės jūrų tyrinėjimo tarybos (toliau – ICES) speciali rekomendacija dėl keturių aptariamų išteklių Europos Komisijai buvo parengta atsižvelgiant į abu šiuos požiūrius. Taigi nekyla ginčų dėl to, kad iš „patikimiausių turimų mokslinių rekomendacijų“ ir taikant atsargumo principą, kuriuo remdamasi ICES parengė savo rekomendaciją, paaiškėjo, kad turi būti nustatytas *nulinis* 2020 m. keturių aptariamų išteklių vandenyse aplink Airiją BLSK tam, kad ateityje būtų pasiektas šių išteklių MSY [10].

8. Be to, nekyla ginčo dėl to, kad „mišriosios žvejybos“ atveju taikant „nulinio laimikio“ reikalavimus ir vadinamąjį „įpareigojimą iškrauti laimikį“ [11] kyla susijusi „žvejybą užgniaužiančių žuvų rūšių“ problema ir taikomas įpareigojimas priversti žvejybos laivus nutraukti veiklą gerokai anksčiau, nei jie sužvejoja pagrindines jiems paskirtas kvotas. Šį reiškinį reikia paaiškinti. Mišriosios žvejybos plotai – tai vandenys, kuriuose yra daugiau nei vienos rūšies žuvų ir kuriuose per tą pačią žvejybos operaciją gali būti sužvejota skirtingų rūšių. Įpareigojimas iškrauti laimikį reiškia reikalavimą visais atvejais visą sužvejotą žuvies kiekį laikyti žvejybos laivuose, jį registruoti ir įskaičiuoti į kvotas, taikomas šiems ištekliams [12]. Praktiškai šių elementų derinys reiškia, kad dėl išteklių, kuriems nustatytas nulinis BLSK, gali būti „užgniaužta“ kitų išteklių žvejyba mišriosios žvejybos atveju, kai tik jie sužvejojami, dažnai kaip priegauda, nors iš tikrųjų žvejojami kiti ištekliai. Taigi neišnaudotos (arba nulinės) kvotos išteklių priegauda gali turėti žvejybą „užgniaužiantį“ poveikį – dėl jos gali tekti nutraukti žvejybos operacijas gerokai anksčiau, nei bus sužvejotos paskirtos pagrindinės kvotos.

9. Atsižvelgdama į šią problemą ir gavusi rekomendaciją dėl keturių aptariamų išteklių nulinio laimikio Komisija paprašė ICES pateikti dar vieną nuomonę, konkrečiai susijusią su keturių aptariamų išteklių žvejyba mišriosios žvejybos atveju. Komisijos prašoma rekomendacija buvo konkrečiai susijusi su priegaudos kiekiu, sužvejojamu žvejojant „tikslinius“ išteklius mišriosios žvejybos atveju. Kaip matyti iš pavadinimo, tiksliniai ištekliai – tai ištekliai, kuriuos žvejybos laivas ketina sužvejoti per konkrečią žvejybos operaciją, kai išplaukia į jūrą. Žuvys, kurios netyčia ar atsitiktinai patenka į tinklus, yra priegauda.

[8] Kaip matyti, pavyzdžiui, iš pagrindinio BŽP reglamento 3 straipsnio c punkto.

[9] Pagrindinio BŽP reglamento 4 straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatyta, kad pagal žuvininkystės valdymui taikomą atsargumo principą „tinkamos mokslinės informacijos trūkumas neturėtų būti priežastis atidėti valdymo priemones, skirtas tikslinėms rūšims, su jomis susijusioms arba nuo jų priklausomoms rūšims bei netikslinėms rūšims ir jų aplinkai išsaugoti, arba tų priemonių nesiimti“.

[10] Toje ICES rekomendacijoje paaiškinta, kad rekomendacija dėl dviejų atlantinių menkių išteklių ir dėl paprastųjų merlangų išteklių nulinio BLSK buvo grindžiama MSY metodu, o rekomendacija dėl jūrinių plekšnių nulinio BLSK buvo grindžiama atsargumo principu. Vis dėlto pažymėtina, kad, kaip matyti iš bylos medžiagoje esančios ICES rekomendacijos ir kaip Taryba ir Komisija patvirtino per posėdį, net jeigu dėl keturių aptariamų išteklių būtų taikomas MSY dydžio BLSK, šie ištekliai vis tiek neviršytų ribinio neršiančių žuvų išteklių biomasės atskaitos taško. Kitaip tariant, jie liktų žemiau ribos, kurios nepasiekus šių išteklių reprodukcijos greitis laikomas sumažėjusiu. Taigi galima padaryti išvadą, kad prireiktų daugiau nei vienų metų keturių aptariamų išteklių BLSK padidinti iki didesnio nei nulinis lygio.

[11] Pagrindinio BŽP reglamento 15 straipsnis.

[12] Pagal ankstesnę BŽP sistemą, nustatytą 2002 m. gruodžio 20 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 2371/2002 dėl žuvų išteklių apsaugos ir tausojančio naudojimo pagal Bendrąją žuvininkystės politiką (OL L 358, 2002, p. 59; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 4 sk., 5 t., p. 460), laivai, išnaudoję vieno iš šių išteklių kvotą, neturėjo sustabdyti žvejybos. Jie galėjo tęsti kitų tikslinių išteklių žvejybą. Taigi jie ir toliau žvejojo išteklius, kurių kvotos jau buvo išnaudotos, nors teisėtai negalėjo jų iškrauti. Kvotą viršijantis laimikis buvo išmetamas į jūrą. Įvedus įpareigojimą iškrauti laimikį, tokia nepageidaujamo laimikio išmetimo praktika nebegalima.

10. Atsižvelgdama į Komisijos prašymą[13] ICES pateikė skaičiavimus, kiek keturių aptariamų išteklių priegaudos greičiausiai būtų sužvejota, jeigu 2020 m. mišriosios žvejybos vandenyse aplink Airiją būtų sužvejoti tam tikrų tikslinių išteklių BLSK. Svarbu pažymėti, kad ICES pateiktoje nuomonėje nebuvo teigiama, jog toks priegaudos lygis atitinka siekiamą keturių aptariamų išteklių MSY, jeigu jie būtų sužvejoti tik kaip priegauda. Atitinkami ICES skaičiavimai buvo tik šios institucijos matematinis kiekvienos iš šių keturių rūšių kiekio, kuris neišvengiamai būtų sužvejotas žvejojant kitus išteklius, įvertinimas.

11. Taryba, remdamasi šiais skaičiavimais, 2020 m. reglamente nustatė didesnes nei nulines 2020 m. keturių aptariamų išteklių žvejybos galimybes, lygias arba mažesnes už lygius, kuriuos ICES apskaičiavo kaip neišvengiamą priegaudą mišriosios žvejybos atveju.

12. Remdamasis Tarybos nustatytu 2020 m. metiniu BLSK ir atitinkamais Airijai paskirtais kiekiais *Minister for Agriculture, Food and the Marine* (Žemės ūkio, maisto ir jūrų reikalų ministras; toliau – ministras) pagal *Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006* (2006 m. Jūrų žvejybos ir jūrų jurisdikcijos įstatymas) 12 straipsnio 1 dalį kas mėnesį skelbė pranešimus dėl žvejybos valdymo. Šiuose pranešimuose nurodytas keturių aptariamų žuvų išteklių kiekis, kurį Airijos laivai gali iškrauti kiekvieną 2020 m. mėnesį.

13. *Friends of the Irish Environment CLG* (toliau – ieškovė) Airijoje pareiškė ieškinį dėl šių ministro paskelbtų pranešimų. Ji iš esmės teigia, kad nustatydama didesnį nei nulinis aptariamų keturių išteklių BLSK 2020 m. Taryba pažeidė pagrindinį BŽP reglamentą, ypač jo 2 straipsnio 2 dalyje nustatytą 2020 m. MSY tikslą. Taigi ministro pranešimai negalioja.

14. Ministras gina savo veiksmus (taigi ir Tarybos nustatytas BLSK ribas), be kita ko, remdamasis tuo, kad pagrindinis BŽP reglamentas turi būti aiškinamas kartu su Reglamentu (ES) 2019/472[14]. Šis antrasis reglamentas pagal teisės aktų hierarchiją turi tokią pat galią ir jame konkrečiai pripažįstami žvejybos sunkumai mišriosios žvejybos atveju ir su tuo susijusi „žvejybą užgniaužiančių žuvų rūšių“ vengimo problema. Teigiama, kad pagal Vakarų vandenų reglamentą buvo leista nustatyti didesnį nei nulinį BLSK tiems ištekliams, dėl kurių buvo pateikta rekomendacija dėl nulinio laimikio, jeigu tai kažkiek padėtų „išvengti žvejybos užgniaužimo“.

15. Atsižvelgdamas į šias faktines ir teisines aplinkybes *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar tokiomis aplinkybėmis, kai 2020 m. reglamentas buvo pakeistas ir (arba) nustojo galioti nacionalinės priemonės, būtina pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą?

2. Ar [2020 m. reglamento] IA priedas negalioja, atsižvelgiant į [pagrindinio BŽP reglamento] tikslus ir uždavinius, visų pirma į [jo] 2 straipsnio 1 ir 2 dalis, įskaitant 2 straipsnio 2 dalies antrame sakinyje nustatytą tikslą ir [pagrindinio] BŽP reglamento 3 straipsnio c ir d punktuose nustatytus gero valdymo principus (įskaitant tai, kokiu mastu jis taikomas ištekliams, dėl kurių reikalaujama laikytis atsargumo principo), siejant su [pagrindinio] BŽP reglamento 9, 10, 15 ir 16 straipsniais ir jo konstatuojamosiomis dalimis ir [2019 m. kovo

[13] Apskritai Komisijos ICES pateiktas klausimas buvo toks: jei mišriosios žvejybos vandenyse Y žvejojami tiksliniai ištekliai X (pavyzdžiui, juodadėmės menkės), kiek kitos rūšies išteklių (pavyzdžiui, atlantinių menkių) priegaudos greičiausiai patektų į Sąjungos žvejų tinklus, jeigu būtų sužvejotas kiekis, siekiantis didžiausią tikslinių žuvų išteklių BLSK?

[14] 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo nustatomas daugiametis vakarų vandenyse ir gretimuose vandenyse žvejojamų išteklių ir tų išteklių žvejybos planas, iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2016/1139 ir (ES) 2018/973 ir panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 811/2004, (EB) Nr. 2166/2005, (EB) Nr. 388/2006, (EB) Nr. 509/2007 ir (EB) Nr. 1300/2008 (OL L 83, 2019, p. 1) (toliau – Vakarų vandenų reglamentas).

19 d.] Europos Parlamento ir Tarybos reglamento [(ES)] 2019/472, kuriuo nustatomas daugiametis vakarų vandenyse [ir gretimuose vandenyse] žvejojamų išteklių ir tų išteklių žvejybos planas, [iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2016/1139 ir (ES) 2018/973 ir panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 811/2004, (EB) Nr. 2166/2005, (EB) Nr. 388/2006, (EB) Nr. 509/2007 ir (EB) Nr. 1300/2008 (OL L 83, 2019, p. 1)] (toliau – Vakarų vandenų reglamentas) 1, 2, 3, 4, 5, 8 ir 10 straipsniais, tiek, kiek 2020 m. reglamente nustatytas [BLSK] neatitinka [ICES] dėl tam tikrų rūšių pateiktos rekomendacijos dėl nulinio laimikio, siekiant [MSY]?“

16. Rašytines pastabas pateikė ieškovė, Airija, Taryba ir Komisija. Šios šalys ir Parlamentas pateikė žodinius argumentus per posėdį, kuris įvyko 2023 m. kovo 16 d.

III. Analizė

A. Įvadas

17. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar 2020 m. reglamentas galioja tiek, kiek jame nustatytos didesnės nei nulinės keturių aptariamų išteklių žvejybos galimybės vandenyse aplink Airiją[15]. Atsakęs į šį klausimą šis teismas galėtų nuspręsti dėl nacionalinių priemonių, kuriomis šios kvotos buvo paskirstytos Airijoje, galiojimo. Vis dėlto 2020 m. reglamentas gali būti laikomas galiojančiu tik tuo atveju, jeigu jis buvo priimtas neviršijant Sąjungos teisės aktų leidėjo Tarybai paliktos diskrecijos, jeigu tokia buvo palikta, ribų. Taigi Teisingumo Teismas analizę turi pradėti nuo klausimo, ar pagrindiniame BŽP reglamente Tarybai palikta diskrecija nustatyti didesnes nei nulines metines keturių aptariamų išteklių žvejybos galimybes. Jeigu, kaip siūlau, į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai, toliau Teisingumo Teismas turės įvertinti, ar kiti „BŽP pirminės teisės“ aktai, kaip antai Vakarų vandenų reglamentas, turi įtakos šiai išvadai.

18. Taigi pirmiausia aptarsiu Sutarties sistemą, kurioje kilo šis ginčas (B skirsnis). Tame skirsnyje sieksiu paaiškinti, kodėl 2020 m. reglamento galiojimas ir kontrolės metodas, kurį Teisingumo Teismas turi taikyti jam įvertinti, priklauso nuo dviejų šioje byloje nagrinėjamų reglamentų – pagrindinio BŽP reglamento ir Vakarų vandenų reglamento – aiškinimo. Paskui pereisiu prie šių reglamentų aiškinimo (C skirsnis). Pirmiausia paaiškinsiu, kodėl manau, kad pagal pagrindinį BŽP reglamentą Tarybai nepalikta jokios diskrecijos nukrypti nuo šioje byloje aptariamu atveju gautų rekomendacijų dėl laimikio nustatant priegaudos BLSK mišriosios žvejybos atveju (C skirsnio 1 dalis). Paskui įvertinsiu, ar Vakarų vandenų reglamentas apskritai turėjo įtakos šiam reglamentavimo pasirinkimui (C skirsnio 2 dalis). Tik tada, atsižvelgdama į savo išvadas, įvertinsiu 2020 m. reglamento galiojimą (D skirsnio 1 dalis). Vis dėlto taip pat pasiūlysiu Teisingumo Teismui alternatyvų kelią, jeigu jis nesutiktų su mano išvada, kad Vakarų vandenų reglamente nenukrypta nuo pagrindiniame BŽP reglamente aiškiai nustatytų įpareigojimų (D skirsnio 2 dalis). Atsižvelgdama į tai, kad abiem atvejais darau išvadą, jog 2020 m. reglamentas negalioja, trumpai aptarsiu, kodėl vis dėlto būtina palikti galioti 2020 m. reglamento padarinius (E skirsnis).

[15] Tai yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrojo klausimo, kurį ir Komisija, ir Taryba pasiūlė performuluoti, esmė. Teismas manęs neprašė pateikti išvados dėl pirmojo klausimo.

B. Sutarties sistema ir taikytinos kontrolės apimtis

19. SESV 43 straipsnyje įtvirtintas BŽP nustatymo ir valdymo priemonių priėmimo teisinis pagrindas. 43 straipsnio 2 dalyje numatyta žuvininkystės srities teisės aktus priimti pagal įprastą teisėkūros procedūrą: ji turi būti taikoma visiems politiniams sprendimams, kuriuos turi priimti Sąjungos teisės aktų leidėjas [16]. Savo ruožtu 43 straipsnio 3 dalyje nustatyta speciali teisėkūros procedūra, pagal kurią Taryba gali priimti teisės aktus, remdamasi Komisijos pasiūlymu. Ši nuostata gali būti taikoma tvirtinant joje išvardytas konkrečias priemones, įskaitant „žvejybos galimybių“ nustatymą, t. y. konkrečių išteklių BLSK nustatymą.

20. Šių nuostatų santykis – kiek specifinis [17]. Žuvininkystės srityje Tarybos įgaliojimai tiesiogiai grindžiami Sutartimi. Ji iš esmės gali priimti priemones pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį, net jeigu jokiame pagal SESV 43 straipsnio 2 dalį priimtame teisės akte jai nesuteikta tokių įgaliojimų [18]. Vis dėlto pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį Tarybai neleidžiama priimti pagrindinių politinių sprendimų BŽP srityje. Tokie sprendimai turi būti priimami taikant teisėkūros procedūrą pagal SESV 43 straipsnio 2 dalį [19]. Jeigu įstatymų leidėjas nustato žuvininkystės politikos tikslus pagal tą straipsnį, šie politiniai sprendimai yra privalomi Tarybai priimant aktus pagal jį. Taigi, net jeigu SESV 43 straipsnio 2 ir 3 dalys iš esmės nėra tarpusavyje susijusios taip kaip pagrindiniai ir įgyvendinimo aktai, pagal SESV 43 straipsnio 2 dalį priimti aktai lemia Tarybos, veikiančios pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį, įgaliojimus [20].

21. Taigi Tarybos akto, kuriuo nustatomos metinės žvejybos galimybės, teisėtumo vertinimas prasideda nuo to, kiek Sąjungos teisės aktų leidėjas jau yra priėmęs teisės aktų šiuo klausimu pagal SESV 43 straipsnio 2 dalį [21]. Tai reiškia, kad reikia įvertinti, kokia diskrecija pagal Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytą politikos sistemą suteikta Tarybai, jeigu ji iš viso suteikta.

22. Šioje byloje nagrinėjami trys teisės aktai: pagal SESV 43 straipsnio 2 dalį priimti pagrindinis BŽP reglamentas ir Vakarų vandenų reglamentas bei pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį priimtas 2020 m. reglamentas.

23. Tikrinant 2020 m. reglamento galiojimą atsižvelgiant į pagrindinį BŽP reglamentą ir Vakarų vandenų reglamentą, Teisingumo Teismo taikytinas kontrolės metodas skirsis, nelygu, ar ginčijamas „sprendimas“ (t. y. sprendimas nustatyti didesnius nei nulinius keturių aptariamų išteklių BLSK) priklausė, ar nepriklausė Tarybai paliktai diskrecijai. Jeigu Sąjungos teisės aktų leidėjas nenumatė galimybės Tarybai pasirinkti derinti skirtingus tikslus nustatant ir paskirstant BLSK nuo 2020 m., vien tik nustačius, kad Taryba nukrypo nuo teisės aktų leidėjo pasirinkto sprendimo, jos sprendimas negalioja. Ir atvirkščiai – jeigu Taryba teisėtai galėjo derinti tikslą

[16] Žr., be kita ko, 2014 m. lapkričio 26 d. Sprendimą *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-103/12 ir C-165/12, EU:C:2014:2400, 48 punktas).

[17] Šių straipsnių pirmtake – EB sutarties 37 straipsnyje – buvo numatytas tik vienas BŽP aktų priėmimo teisinis pagrindas.

[18] Šiuo klausimu žr. 2016 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-113/14, EU:C:2016:635, 58 ir 59 punktai). Pagal analogiją taip pat žr. 2022 m. lapkričio 24 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba (Techninės priemonės, susijusios su žvejybos galimybėmis)* (C-259/21, EU:C:2022:917, 74 punktas), kuriame išaiškinta, kad Komisijai suteikti įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus pagal pagrindinius žuvininkystės srities reglamentus neužkarta kelio Tarybai, remiantis pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį suteikta kompetencija, priimti technines priemones, susijusias su klausimais, panašiais į tuos, kuriuos apima Komisijos deleguotieji įgaliojimai.

[19] Žr. 2015 m. gruodžio 1 d. Sprendimą *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-124/13 ir C-125/13, EU:C:2015:790, 48 punktas), kuriame pažymėta, kad „priimant nuostatas pagal SESV 43 straipsnio 2 dalį būtin[a] prieš tai įvertinti, ar šių nuostatų „reikia“ su bendra politika, reglamentuojama ESV sutartyje, susijusiems tikslams pasiekti, todėl toks priėmimas apima politinį sprendimą, kurį gali priimti tik Sąjungos teisės aktų leidėjas“.

[20] Žr. 2015 m. gruodžio 1 d. Sprendimą *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-124/13 ir C-125/13, EU:C:2015:790, 54 ir 58 punktai).

[21] Kaip išaiškino Teisingumo Teismas, Taryba turi veikti ne tik neviršydama SESV 43 straipsnio 3 dalyje nustatytų įgaliojimų, bet ir pirminės BŽP teisės nustatytų rėmų. Žr. 2015 m. gruodžio 1 d. Sprendimą *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-124/13 ir C-125/13, EU:C:2015:790, 58 ir 59 punktai).

pasiekti priegaudos MSY mišriosios žvejybos atveju su kitais BŽP tikslais ir prireikus nukrypti nuo ICES pateiktos rekomendacijos dėl nulinio BLSK, jos sprendimo galiojimas priklausytų nuo to, ar ji neviršijo jai suteiktos diskrecijos ribų [22]. Tokiu atveju Teisingumo Teismo taikytinos kontrolės lygis priklausytų nuo Tarybai paliktos diskrecijos apimties ir nuo vertinimo, kurį turėjo atlikti Taryba, sudėtingumo [23].

24. Taigi svarbiausias klausimas – kiek Sąjungos teisės aktų leidėjas paliko Tarybai veiksmų laisvės nustatyti priegaudos BLSK mišriosios žvejybos atveju.

C. BŽP pirminės teisės aiškinimas

1. Pagrindinio BŽP reglamento politinė sistema

25. Pagrindinis BŽP reglamentas yra Sąjungos teisės aktų leidėjo atsakas į peržvejojimą Sąjungos vandenyse. 2009 m. Žaliojoje knygoje, kuri buvo paskelbta prieš pateikiant pasiūlymą dėl pagrindinio BŽP reglamento, Komisija padarė išvadą, kad „[ankstesnė] BŽP įgyvendinta nepakankamai gerai“, ir įspėjo, kad ekologiška ir tvari BŽP vizija „visiškai neatitinka tikrovės – ištekliai pereikvojami <…>, o Europos žvejų sužvejojamų žuvų kiekis sumažėjęs“ [24].

26. Taigi pasiūlyme dėl teisėkūros procedūra priimamo akto Komisija paaiškino, kad bendras numatomos sistemos tikslas – „užtikrinti, kad žvejybos ir akvakultūros veikla garantuotų ilgalaikes tausias aplinkos sąlygas, kurios yra ekonominiu ir socialiniu atžvilgiu tausaus žvejybos sektoriaus, padedančio aprūpinti maistu, sukūrimo būtina sąlyga“ [25]. Kitaip tariant, pagrindinis BŽP reglamentas buvo pasiūlytas siekiant pakeisti BŽP kryptį link ilgalaikio *tvarios* žvejybos veiklos tikslo.

27. Šis politinis pasirinkimas įtvirtintas pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnyje. To reglamento 2 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyti (persvarstytos) BŽP tikslai, pažymėta, kad būtina ilgalaikė perspektyva, ir nurodyti tiek aplinkosaugos, tiek socialiniai ir ekonominiai aspektai. Šiuo klausimu joje pažymėta, kad vykdant BŽP siekiama užtikrinti, kad „žvejybos ir akvakultūros veikla būtų aplinkosauginiu požiūriu tvari *ilguoju laikotarpiu* ir būtų valdoma tokiu būdu, kuris dera su tikslais užtikrinti naudą ekonominėje, socialinėje ir užimtumo srityse“ [26].

28. Pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valdant žuvininkystę „siekiama užtikrinti, kad gyvieji jūrų biologiniai ištekliai būtų naudojami taip, kad atkurti ir išlaikyti žvejojamų rūšių populiacijų dydžiai *viršytų dydžius, kuriais gali būti užtikrintas*

[22] Taip pat žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą sujungtose bylose *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-124/13 ir C-125/13, EU:C:2015:337, 89 punktas), kurioje pažymėta, kad „Tarybos veikimo laisvė (didesnė ar mažesnė) priimant priemones pagal SESV 43 straipsnio 3 dalį priklauso nuo to, kiek ES teisės aktų leidėjas nusprendė jos jai palikti“.

[23] Žr., pavyzdžiui, 2019 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Italija / Taryba (Vidužemio jūros durklažuvių žvejybos kvota)* (C-611/17, EU:C:2019:332, 57 ir 58 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

[24] 2009 m. balandžio 22 d. Komisijos žalioji knyga „Bendrosios žuvininkystės politikos reforma“ (COM(2009)163 *final*), p. 4 ir 5. Tai buvo ne pirmas kartas, kai Komisija išreiškė nusivylimą dėl Europos Sąjungos žuvų išteklių būklės: 1994 m. publikacijoje ši institucija pažymėjo, kad „per daug žvejų gaudo per mažai žuvų ir sužvejojama per daug jaunų, nesubrendusių žuvų. Padidėjusi visuomenės paklausa, žvejų patiriamas spaudimas padengti didėjančias investicines sąnaudas ir vis sudėtingesnės įrangos, pavyzdžiui, sonarų ir radarų, kuriuos naudojant galima tiksliau aptikti žuvų būrius, kūrimas padidino įtampą dėl ribotų išteklių“ (Europos Komisija, Jūrų reikalų ir žuvininkystės generalinis direktoratas ir Generalinis sekretoriatas, Naujoji bendra žuvininkystės politika, Europos Bendrijų leidinių biuras, Liuksemburgas, 1994, p. 13).

[25] 2011 m. liepos 13 d. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl bendros žuvininkystės politikos (COM(2011) 425 *final*), p. 6.

[26] Išskirta mano.

didžiausias galimas tausios žvejybos laimikis“ [27]. Toliau 2 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje numatyta šio tikslo pasiekimo data: „kai įmanoma ne vėliau kaip 2015 m. ir palaipsniui didinant *vėliausiai 2020 m. visų išteklių atveju*“ [28]. Dar toliau to paties reglamento 2 straipsnio 5 dalyje nustatyti kiti BŽP tikslai, įskaitant tikslą „sudar[yti] sąlyg[as] ekonomiškai perspektyviam ir konkurencingam žvejybos <…> sektoriui“ (2 straipsnio 5 dalies c punktas) ir „pad[ėti] užtikrinti tinkamą pragyvenimo lygį nuo žvejybos veiklos priklausomiems asmenims, atsižvelgiant į priekrantės žvejybą ir socialinius bei ekonominius aspektus“ (2 straipsnio 5 dalies f punktas).

29. Vertinant visą pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnį, neabejotinai galima suderinti konkuruojančius, pirma, tvarumo ir žuvininkystės valdymo idealus su, antra, ekonominiais ir socialiniais bendruomenių, kurių pragyvenimo šaltinis yra jūra, tikslais. Taigi, kai Tarybai pavedama nustatyti ir paskirstyti žvejybos galimybes, ji iš esmės turi tam tikrą diskreciją pasverti konkuruojančius interesus, nurodytus pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnyje.

30. Vis dėlto, mano nuomone, pagal pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalį nuo 2020 m. Taryba neteko tų diskrecijos elementų, kurie susiję su sprendimu, ar reikia pasiekti į pagrindinio BŽP reglamento taikymo sritį patenkančių išteklių MSY ir iki kada tai padaryti. Iš tiesų manau, kad nustatydamas griežtą terminą Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė užkirsti kelią Tarybai iškelti trumpalaikius ekonominius interesus aukščiau už svarbiausią ilgalaikį tikslą – palaipsniui atkurti ir išlaikyti žuvų išteklių populiacijas, viršijančias biomasės lygius, kuriems esant būtų galima užtikrinti MSY. Sąjungos teisės aktuose šis klausimas buvo vertinamas panašiai kaip pažadas „nuo pirmadienio daugiau jokio šokolado“, nes jei pirmadienis nėra suprantamas kaip nustatytas terminas, asmuo ir toliau valgys šokoladą ir pirmadienis niekada neateis.

31. Siekiant užtikrinti tokią atsakomybę, pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje Tarybai nustatyti dvejopi įpareigojimai. Pirma, MSY tikslo negalima apeiti *po 2020 m.* (a punktas). Antra, šis tikslas taikomas *visiems ištekliams*, nepaisant to, ar vykdant tam tikras žvejybos operacijas jie vadinami „tiksliniais ištekliais“, ar „priegauda“ (b punktas).

a) 2020 m. kaip galutinė data

32. Atrodo, kad pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje nustatyti 2020 m. yra galutinė data. Taip šia nuostata užkirstas kelias nukrypti nuo teisės aktų leidėjo sprendimo pasiekti MSY nuo 2020 m. Kitaip tariant, iki tų metų vis dar buvo galima derinti tikslą pasiekti MSY su kitais socialiniais ir ekonominiais tikslais. Vis dėlto nuo 2020 m. šios galimybės neliko, o kartu neliko ir Tarybos diskrecijos nukrypti nuo tikslo pasiekti MSY nustatant metinius BLSK. Kitaip tariant, atrodo, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė užtikrinti, kad pagal pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalį po 2020 m. trumpalaikiai socialiniai ir ekonominiai sunkumai nebūtų laikomi svarbesniais už ilgalaikius tvarumo tikslus.

33. Tokį aiškinimą patvirtina pagrindinio BŽP reglamento 7 konstatuojamoji dalis, pagal kurią MSY naudojimo lygių pasiekimas dar gali būti atidėtas iki vėlesnės datos, nei iš pradžių nustatyti 2015 m., jeigu jų įgyvendinimas iki tų metų pabaigos labai pakenktų socialiniam ir ekonominiam susijusių žvejybos laivynų tvarumui. Taigi po 2020 m. į tokias problemas nebegalima atsižvelgti.

[27] Išskirta mano.

[28] Išskirta mano.

34. Mano nuomone, tai, kad MSY tikslas nėra įtrauktas į derinimo veiklą, kurią Taryba vykdo nustatydama metines žvejybos galimybes, taip pat atitinka pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 1 dalyje nustatytą „pirmąjį ir bendrąjį tikslą“ (kaip jį pavadino Taryba savo rašytinėse pastabose). Šioje nuostatoje reikalaujama užtikrinti aplinkosauginiu požiūriu tvarią žvejybą *ilguoju laikotarpiu*. Pati Komisija praeityje yra pažymėjusi, kad žvejoti pagal MSY lygį žvejybos pramonei ilguoju laikotarpiu iš tikrųjų yra *pelningiau*, nei nuolat nepaisyti šio lygio [29]. Taigi, atskyrus trumpalaikius socialinius ir ekonominius tikslus nuo sprendimų dėl priemonių MSY tikslui pasiekti, ilguoju laikotarpiu lengviau siekti ne tik BŽP aplinkosauginių, bet ir jos ekonominių, socialinių, užimtumo bei aprūpinimo maistu tikslų.

35. Per posėdį ieškovė nurodė, kad šią išvadą taip pat patvirtina pagrindinio BŽP reglamento kontekstas. Šiuo klausimu norėčiau atkreipti Teisingumo Teismo dėmesį į nuorodas į pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalį kitose to reglamento nuostatose: ši nuostata konkrečiai minima ten, kur šiame reglamente nustatytas konkretus žvejybos valdymo būdas, kurį taikant nereikia papildomai derinti interesų. Taigi pagrindinio BŽP reglamento 16 straipsnio 4 dalyje, kurioje reglamentuojama, kaip nustatomos žvejybos galimybės, daroma nuoroda tik į šio reglamento 2 straipsnio 2 dalį. Kita vertus, kai tik paaiškėja, kad reikia taikyti metodą, pagal kurį derinami *visi* BŽP tikslai, daroma bendresnė nuoroda į pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnį [30].

b) „Visi ištekliai“

36. Pagal pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą MSY tikslas, kuris turi būti pasiektas iki 2020 m., taikomas „*visų išteklių*“ atveju [31]. Taigi pagal įprastą šios nuostatos ir joje pateiktos nuorodos aiškinimą „joje nustatytas aiškus ir privalomas įpareigojimas nuo 2020 m. žvejoti „visus išteklius“ (t. y. tiek tikslinius išteklius, tiek priegaudą), jų neskirstant, laikantis MSY lygių“ [32]. Pritariu ieškovės nuomonei, kad nėra jokio įtikinamo būdo aiškinti šią apibrėžtį kitaip, nes priešingu atveju Teisingumo Teismas netyčia perrašytų pagrindinio BŽP reglamente pateiktą sąvokos „ištekliai“ apibrėžtį [33]. Taigi pagal įprastą pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalies aiškinimą negalima atskirti „tikslinių“ išteklių ir „priegaudos“ išteklių taip, kaip Taryba juos siekia atskirti 2020 m. reglamente.

[29] Šiuo klausimu žr. 2006 m. liepos 4 d. Komisijos komunikato Tarybai ir Europos Parlamentui „ES tausios žuvininkystės įgyvendinimas taikant didžiausio ilgalaikio sugaunamo kiekio principą“ (COM(2006) 360 *final*) 2.2 punktą: „Žvejyba laikantis didžiausio ilgalaikio sugaunamo kiekio principo sumažintų sąnaudas ir padidintų žvejybos pramonės pelningumą, nes vienai žuvies tonai sugauti reikėtų mažiau žvejybos pastangų (ir su tuo susijusių sąnaudų, tokių kaip degalai). Valstybėms narėms ir užsiimantiems žvejybos verslu sprendimus priimti būtų lengviau, jeigu būtų galima sugauti daugiau žuvies ir žvejybos pramonei būtų paskirstomi didesni ištekliai“.

[30] Išskyrus pagrindinio BŽP reglamento 16 straipsnį, nuostatose dėl daugiamečių planų principų ir tikslų (9 straipsnis) ir bendro intereso išteklių valdymo (33 straipsnis) daroma nuoroda konkrečiai į pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalį, taigi jas galima suprasti kaip įpareigojančias užtikrinti aplinkos tvarumą kaip veikimo būdą. Kadangi nenurodyta daugiau jokių kitų derinimo tikslų, nematau jokio pagrindo teigti, kad Taryba turi diskreciją derinti 2020 m. MSY tikslą su kitais tikslais. Palyginkime tai su, pavyzdžiui, išsaugojimo priemonėmis (6 ir 11 straipsniai), daugiamečių planų turiniu (10 straipsnis), nacionalinėmis priemonėmis (19 ir 20 straipsniai), Sąjungos įsipareigojimais tarptautinėse žuvininkystės organizacijose (29 straipsnis), bendrosios žuvininkystės rinkos organizavimu (35 straipsnis) arba Sąjungos finansinės paramos teikimu (40 straipsnis). Kai šiose nuostatose daroma nuoroda į BŽP tikslus, ji daroma bendrai į pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnį, taigi ir į jame nurodytus kolektyvinius konkuruojančius tikslus. Manyčiau, kad šiuo atveju Taryba turi tam tikrą diskreciją derinti tuos konkuruojančius interesus, kurie, jos nuomone, yra būtini.

[31] Išskirta mano.

[32] Nėra rimtų argumentų, paaiškinančių teksto lingvistinės reikšmės pasikeitimą nuo 2013 m. iki dabar. Juk kalbama ne apie Henriko VII valdymo laikų įstatymus, viename iš kurių, pavyzdžiui, buvo nustatytas gerai žinomas reikalavimas, kad karališkosios šeimos narį, apkaltintą sąmokslu nužudyti karalių arba kurį nors karalystės lordą, teistų „dvylikos liūdnų vyrų“ (angl. „twelve sad men“) prisiekusiųjų teismas. Lordas G. Leggatt paaiškino, kad „žodis „liūdnas“ (angl. „sad“) tais laikais reiškė „rimtas“ ir „apdairus“. Būtų absurdiška, vėliau pasikeitus įprastai šio žodžio reikšmei, įstatymą aiškinti taip, kad prisiekusiųjų teismą turi sudaryti dvylika sielvartaujančių asmenų“. *United Kingdom Supreme Court* (Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas) sprendimas *News Corporation UK & Ireland Ltd (kasatorė) / Commissioners for his Majesty's Revenue and Customs (kita kasacinio proceso šalis)*, [2023] UKSC 7, 82 punktas.

[33] Pagrindinio BŽP reglamento 4 straipsnio 1 dalies 14 punkte „ištekliai“ apibrėžti kaip „jūrų biologiniai ištekliai konkrečioje valdymo zonoje“.

37. Šią mano išvadą taip pat patvirtina požiūris, kurio laikosi Parlamentas, per posėdį pareiškęs, kad pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalies negalima aiškinti taip, kad taikomos *kokios nors* šios taisyklės *išimtys*, nesvarbu, ar jos būtų numatytos šioje nuostatoje, ar kitose to reglamento dalyse.

c) Ar pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalis turėtų būti aiškinama kitaip, kiek tai susiję su mišriąja žvejyba?

38. Iš esmės Taryba ir Komisija pritaria pirma pateiktam privalomo tikslo, kuriam netaikomos jokios nukrypti leidžiančios nuostatos, aiškinimui. Vis dėlto jų argumentai grindžiami tokiu pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalies aiškinimu, kad nustačius griežtą taikymo sritį („visi ištekliai“) ir keturių aptariamų išteklių žvejybos pabaigos datą (2020 m.) kyla netvarių praktinių problemų. Visų pirma šios šalys tvirtina, kad dėl mišriosios žvejybos, nulinio laimikio BLSK ir įpareigojimo iškrauti laimikį derinio, neleidžiant nukrypti nuo 2020 m. MSY tikslo dėl nulinio laimikio, būtų „užgniaužti“ žvejybos laivynai, vykdantys mišriąją žvejybą. Taigi pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalis turėtų būti aiškinama taip, kad pagal ją dėl priegaudos mišriosios žvejybos atveju būtų galima netaikyti įpareigojimo užtikrinti MSY, jeigu nustačius šių išteklių nulinius laimikius laivynams tektų anksčiau laiko nutraukti tikslinių žuvų žvejybos operacijas.

39. Manau, kad atsižvelgiant į pagrindinio BŽP reglamento tekstą taip aiškinti nėra galimybės. Per posėdį paklausti dalyviai negalėjo nurodyti tikslaus straipsnio, pagal kurį būtų galima taikyti tokį skirstymą. Iš tikrųjų visame pagrindiniame BŽP reglamente tik du kartus minima „priegauda“ ir tik tose vietose, kurios nesusijusios su klausimu, ar įpareigojimas dėl MSY turėtų būti taikomas priegaudai mišriosios žvejybos atveju, ar ne[34]. Be to, pagrindinio BŽP reglamento 16 straipsnio 4 dalies nuostatoje, kurioje nurodyta, kad „žvejybos galimybės nustatomos atsižvelgiant į 2 straipsnio 2 dalyje nustatytus tikslus“, vartojami žodžiai „atsižvelgiant į“ būtent tam, kad būtų parodytas privalomas ryšys tarp BLSK nustatymo ir užtikrinimo, kad ne vėliau kaip 2020 m. būtų pasiektas visų išteklių MSY lygis. Taigi šioje nuostatoje taip pat neskiriami „tiksliniai“ ir „priegaudos“ ištekliai.

40. Įpareigojimu iškrauti laimikį, kuriuo remiasi kai kurie dalyviai, negalima remtis siekiant kitaip vertinti priegaudą mišriosios žvejybos atveju. Tai patvirtina pagrindinio BŽP reglamento 32 konstatuojamoji dalis, kurioje paaiškinta, kad padidinti BLSK dėl įpareigojimo iškrauti laimikį turėtų būti galima tik „atsižvelgiant į mokslines rekomendacijas, *nekeliant pavojaus didžiausio galimo tausios žvejybos laimikio tikslams*“[35]. Čia taip pat nedaroma jokio skirtumo tarp tikslinių ir priegaudos išteklių.

41. Galimybė atskirti šiuos išteklius iš tiesų negali būti grindžiama ir pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 5 dalimi, kaip pažymėjo Airija. Tai paaiškinsiu vertindama Vakarų vandenų reglamento poveikį (žr. šios išvados 47 punktą).

[34] Pagrindinio BŽP reglamento 29 konstatuojamojoje dalyje „priegauda“ paminėta kalbant apie galimybę valstybėms narėms įskaičiuoti „priegaudos rūši[s] <…> į tikslinės rūšies kvotą“. Ši galimybė numatyta pagrindinio BŽP reglamento 15 straipsnio 8 dalyje, pagal kurią valstybėms narėms leidžiama iš tikslinių išteklių kvotos atimti „sužvejojam[us] rūšių, kurioms taikomas įpareigojimas iškrauti laimikį, kieki[us], kurie sužvejoti viršijant atitinkamų išteklių kvotas arba sužvejojamų rūšių, kurioms valstybė narė neturi kvotų, kieki[us] <…> tik tuo atveju, kai netikslinių rūšių ištekliai atitinka saugias biologines ribas“. Vis dėlto, kaip paaiškinta pirma ir kaip per posėdį patvirtino Taryba ir Komisija, ICES rekomendacija dėl keturių aptariamų išteklių įrodo, kad nė vienas iš šių išteklių nebūtų pasiekęs saugių biologinių ribų 2020 m., net jeigu jiems nebūtų nustatytas BLSK. Kitaip tariant, šiuo atveju nebūtų galima remtis net pagrindinio BŽP reglamento 15 straipsnio 8 dalimi, jeigu tai būtų buvęs Tarybos tariamos diskrecijos šaltinis.

[35] Išskirta mano.

d) Tarpinė išvada

42. Apibendrindama norėčiau pažymėti, kad, mano nuomone, pagal pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalį valstybės narės yra įpareigotos ne vėliau kaip 2020 m. visus *be išimties* išteklius žvejoti pagal MSY lygius. Taigi pagrindiniame BŽP reglamente Tarybai nepalikta diskrecijos nukrypti nuo įpareigojimo dėl MSY, kiek tai susiję su priegauda, nustatant žvejybos galimybes mišriosios žvejybos atveju.

2. Vakarų vandenų reglamento poveikis

43. Vakarų vandenų reglamentas yra daugiametis planas, kaip tai suprantama pagal pagrindinio BŽP reglamento 7 straipsnio 1 dalies a punktą, priimtas remiantis SESV 43 straipsnio 2 dalimi. Pagal pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 1 dalį tokiais planais siekiama tikslo „atkurti ir išlaikyti tokius žuvų išteklių dydžius, viršijančius dydžius, kuriais būtų galima užtikrinti didžiausią galimą tausios žvejybos laimikį, vadovaujantis 2 straipsnio 2 dalimi“. Taigi, nors šie planai yra svarbūs nustatant BŽP tikslus, visų pirma dėl to, kad juose užtikrinama bendrų išsaugojimo ir tvarumo principų ir socialinių ekonominių tikslų pusiausvyra[36], daugiamečiais planais siekiama ne pakeisti pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje nustatytą 2020 m. MSY tikslą, o veikiau jį įgyvendinti.

44. Vakarų vandenų reglamente nustatytas daugiametis vakarų vandenų, įskaitant esančius aplink Airiją, valdymo planas[37]. Šio reglamento 1 straipsnio 1 dalyje išvardyti demersiniai ištekliai, patenkantys į jo taikymo sritį. Vis dėlto pagal šio reglamento 1 straipsnio 4 dalį jis taip pat taikomas jame neišvardytų išteklių priegaudai, sužvejojamai žvejojant pirmųjų rūšių išteklius[38]. Dėl šio skirstymo Vakarų vandenų reglamento 4 ir 5 straipsniuose taip pat skiriami dėl atitinkamai „tikslinių“ išteklių[39] ir „priegaudos“ išteklių nustatyti tikslai. Dėl pastarųjų jame numatyta, kad nustatant mišriosios žvejybos valdymo nuostatas, susijusias su priegaudos ištekliais, „atsižvelgiama į visų išteklių žvejybos, užtikrinančios MSY tuo pačiu metu, sudėtingumą, ypač tais atvejais, kai dėl tokių nuostatų reikėtų nutraukti žvejybą pernelyg anksti“.

45. Ar ši nuostata gali būti suprantama kaip keičianti išvadą (žr. šios išvados 42 punktą), kad pagal pagrindinį BŽP reglamentą nuo 2020 m. „visi ištekliai“ turi būti žvejojami pagal MSY lygius, nepaisant to, ar jie žvejojami kaip „tiksliniai“, ar kaip „priegaudos“ ištekliai? Mano nuomone, taip negali būti.

a) Vakarų vandenų reglamentas kaip pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 5 dalies išraiška

46. Per posėdį Airija teigė, kad Vakarų vandenų reglamentas yra pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 5 dalyje numatytos galimybės daugiamečiuose planuose „spręsti konkrečias mišriosios žvejybos problemas, susijusias su 2 straipsnio 2 dalyje nustatytų tikslų pasiekimu visų įvairių išteklių, įtrauktų į planą, atveju, kai mokslinėse rekomendacijose nurodoma, kad selektyvumo padidinti neįmanoma“, išraiška.

[36] Žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą sujungtose bylose *Parlamentas ir Komisija / Taryba* (C-124/13 ir C-125/13, EU:C:2015:337, 73 punktas).

[37] Vakarų vandenų reglamento taikymo sritis nustatyta jo 2 straipsnio 1 punkte.

[38] Iš keturių šioje byloje aptariamų išteklių tik vienos rūšies ištekliai (atlantinės menkės (*Gadus morhua*) ICES 7e–k kvadratuose) yra įtraukti į Vakarų vandenų reglamento 1 straipsnio 1 dalyje pateiktą sąrašą. Tai reiškia, kad pagal Vakarų vandenų reglamento 1 straipsnio 4 dalį šis reglamentas kitiems trims aptariamiems ištekliams taikomas tik kaip priegaudai.

[39] Pagal Vakarų vandenų reglamento 4 straipsnį, jei ištekliai žvejojami kaip tiksliniai, dėl jų turi būti pasiektas 2020 m. MSY tikslas.

47. Nepaisydama to, ar taip tikrai yra, pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 5 dalies negaliu suprasti taip, kad pagal ją daugiamečiuose planuose galima nukrypti nuo jo 2 straipsnio 2 dalyje nustatyto 2020 m. MSY tikslo konkrečiu mišriosios žvejybos atveju. Tai ne tik prieštarautų aiškiai tos nuostatos formuluotei, bet ir šios formuluotės vartojimo logikai. Leidimas žvejoti tam tikrus išteklius kaip „priegaudą“, nepaisant mokslinių rekomendacijų dėl nulinio BLSK, reikštų, kad Taryba galėtų nustatyti žvejybos galimybes, prieštaraujančias patiems gero valdymo principams, kuriuos Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė įtvirtinti BŽP valdyme[40]. Taigi pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 5 dalyje numatyta galimybė į daugiamečius planus įtraukti konkrečius išsaugojimo tikslus ir priemones tam tikroms su mišriąja žvejyba siejamoms problemoms spręsti negali būti priemonė, leidžianti Tarybai netaikyti pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje nustatyto MSY tikslo priegaudai.

b) Ar Vakarų vandenų reglamentu buvo iš dalies pakeistas pagrindinis BŽP reglamentas?

48. Rašytinėse pastabose Taryba ir Komisija aiškina, kad Vakarų vandenų reglamentas yra ir vėlesnis, ir konkretesnis teisės aktas, taigi taikant aiškinimo taisykles *lex posterior derogat legi priori* arba *lex specialis derogat legi generali* būtų galima daryti išvadą, kad Vakarų vandenų reglamentas yra viršesnis už pagrindinį BŽP reglamentą. Pagal šias taisykles iš tiesų dažnai išsprendžiama valstybių narių teisės sistemose teisės aktų hierarchijoje tą pačią vietą užimančių dviejų taisyklių kolizija ir neginčijama, kad ir pagrindinis BŽP reglamentas, ir Vakarų vandenų reglamentas yra priimti remiantis ta pačia SESV 43 straipsnio 2 dalimi.

49. Vis dėlto, pirma, Sąjungos teisėje nėra aiškios antrinės teisės normų hierarchijos[41]. Antra, manau, kad būtų neprotinga taikyti tokio pobūdžio aiškinimo taisykles mechaniškai ir neatsižvelgiant į abiejų lyginamų normų loginį pagrindą bei esmę. Šiuo atžvilgiu, net jeigu abu teisės aktai grindžiami ta pačia Sutarties nuostata, man neatrodo, kad daugiametis planas galėtų būti toks pat įtikinamas kaip ir pats pagrindinis BŽP reglamentas. Juk antrasis ir yra tas teisės aktas, kuriame nustatyta sistema, kurioje turi veikti daugiamečiai planai. Taigi, nors tarp šių dviejų reglamentų ir negali būti hierarchijos, grindžiamos pirminės teisės lygmens teisiniu pagrindu, antrinės teisės lygmeniu hierarchija tikrai yra numatyta.

50. Daugiamečiai planai numatyti ir reglamentuojami pagrindinio BŽP reglamento 9 ir 10 straipsniuose ir yra skirti padėti siekti jo 2 straipsnio 2 dalyje nurodyto tikslo[42]. Tai reiškia, kad šiais planais galima išplėsti, papildyti arba patikslinti pagrindinę sistemą, nustatytą pagrindiniame BŽP reglamente, o tai palieka daug erdvės įvairiems politiniams sprendimams – būtent todėl šie aktai turi būti priimami remiantis SESV 43 straipsnio 2 dalimi. Vis dėlto, nepaisant daugiamečio plano turinio, pačiame tame plane negalima nukrypti nuo aiškiai suformuluotų pagrindinio BŽP reglamento tikslų.

51. Jeigu būtų manoma, kad abu šie teisės aktai turi vienodą hierarchinį statusą, ar pagrindinis BŽP reglamentas gali būti numanomai arba netiesiogiai iš dalies pakeistas? Atrodo, kad per posėdį Parlamentas patvirtino tokią galimybę. Jis paaiškino, kad nors pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalies tekstas yra aiškus ir be jokių išimčių, įsigaliojus Vakarų vandenų reglamentui, teisės sistema „pasikeitė“. Parlamentas pažymėjo, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nebemano, jog

[40] Pagrindinio BŽP reglamento 3 straipsnio 1 dalies c punkte nustatyta, kad pagal gero valdymo principus, kuriais „vadovaujamasi“ BŽP, „priemonės nustatomos laikantis patikimiausių turimų mokslinių rekomendacijų“.

[41] Pagal analogiją žr. 2020 m. gruodžio 8 d. Sprendimą *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-620/18, EU:C:2020:1001, 119 punktas), kuriame priminta, kad „Sąjungos teisės akto materialinis teisėtumas negali būti nagrinėjamas atsižvelgiant į kitą to paties norminio lygio aktą, nebent jis priimtas taikant pastarąjį aktą arba kuriame nors iš tų aktų numatyta, kad vienas yra viršesnis už kitą“.

[42] Šiuo klausimu žr. pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 1 dalį, kurioje paaiškinta daugiamečių planų paskirtis.

būtų įmanoma laikytis 2020 m. MSY tikslo dėl *visų išteklių*, ypač atsižvelgiant į įpareigojimą iškrauti laimikį. Todėl Vakarų vandenų reglamento 4 ir 5 straipsniuose siekiama atskirti tikslinius ir priegaudos išteklius, be kita ko, kiek tai susiję su žvejybos galimybių nustatymu. Taigi šiomis nuostatomis (kaip Parlamentas paaiškino per posėdį) „netiesiogiai iš dalies pakeista“ pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalis – priegauda faktiškai pašalinta iš toje nuostatoje daromos nuorodos į „visus išteklius“. Dėl to skiriasi tikslinių ir priegaudos išteklių žvejybos tikslai – tik pirmųjų išteklių biomasė iššvejojama tiek, kad būtų atkurtas MSY. Kai tie patys ištekliai sužvejojami kaip priegauda, BLSK nustatomi neatsižvelgiant į 2020 m. MSY tikslo suvaržymus; trumpai tariant, Tarybai vėl suteikiama diskrecija juos derinti su kitais BŽP tikslais, bent jau ribotame vakarų vandenų regione [43].

52. Kas yra pakeitimas, kaip tai suprantama pagal Sąjungos teisę, nereglamentuota. Galima sutikti, kad, kai tik pasikeičia teisės akto esmė, jis yra iš dalies pakeistas. Tam gali būti priimtas atskiras iš dalies keičiantis aktas. Iš tiesų Sąjungos institucijos paprastai taiko praktiką, pagal kurią naujame akte, kuriuo iš dalies keičiamas ankstesnis aktas, aiškiai nurodomos ankstesnės nuostatos, kurios iš dalies keičiamos. Vis dėlto iš esmės tai nėra būtina, kai aktai hierarchijoje užima tą pačią vietą.

53. Taip pat nei pirminėje, nei antrinėje Sąjungos teisėje nenustatyta jokio konstitucinio reikalavimo įpareigoti taikyti aiškų teisės aktų keitimo būdą. Nors kai kurie aspektai, susiję su pakeitimų ar panaikinimų atlikimo tvarka, nustatyti teisės aktų rengimo vadovuose [44] arba tarpinstituciniuose susitarimuose [45], vis dėlto šie tekstai nėra teisė. Taigi tai, *kaip* Sąjungos teisės aktų leidėjas iš dalies keičia ir (arba) panaikina ankstesnius teisės aktus, yra jo „parlamentinės privilegijos“ dalis.

54. Galima klausti, kodėl turėtų būti svarbu, ar pakeitimas atliktas aiškiai, ar jis yra numanomas, jeigu jo pasekmė bet kuriuo atveju yra numatyta teisės aktuose.

55. Pirmoji ir akivaizdžiausia problema yra ta, kad numanomi pakeitimai nėra skaidrūs visuomenės požiūriu. Ši suinteresuotoji šalis turi bent jau apskritai žinoti, kokia teisės nuostata galioja tam tikru metu [46]. Tai – vienas iš teisinės valstybės aspektų [47]. Taigi numanomi pakeitimai

[43] Kadangi Vakarų vandenų reglamentas susijęs tik su tam tikru rajonu, juo negalima iš dalies pakeisti pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalies. Geriausiu atveju jame būtų galima nustatyti regionines nukrypti nuo pagrindiniame BŽP reglamente nustatytos sistemos leidžiančias nuostatas.

[44] Žr., pavyzdžiui, 2016 m. Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos bendrojo praktinio vadovo asmenims, dalyvaujantiems rengiant Europos Sąjungos teisės aktus, 18.14 punktą: „kai teisės aktą reikia iš dalies pakeisti, tai paprastai turėtų būti daroma priimant oficialų pakeitimą“.

[45] Žr., pavyzdžiui, 1998 m. gruodžio 22 d. Tarpinstitucinio susitarimo dėl bendrųjų Bendrijos teisės aktų rengimo kokybės gairių (OL C 73, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 39) 18 ir 21 punktus, kuriuose nustatyta, kad „kiekviena teisės akto pataisa yra išreiškiama aiškiai“ ir kad „pasenę teisės aktai ir nuostatos panaikinami aiškiai išreikštu būdu“.

[46] Nors realiai visiškas galiojančios teisės skaidrumas yra nepasiekiamas idealas; šiuo klausimu pagal analogiją žr. 2005 m. lapkričio 10 d. EŽTT sprendimą *Leyla Şahin prieš Turkiją* (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, § 91: „Taip pat reikia turėti omenyje: kad ir kaip aiškiai būtų suformuluota teisės nuostata, jos taikymas neišvengiamai apima teismo atliekamo aiškinimo elementą, nes visada reikia paaiškinti abejonių keliančius klausimus ir pritaikyti teisės nuostatą prie konkrečių aplinkybių. Tam tikros abejonės dėl neaiškių aplinkybių savaime nereiškia, kad teisės nuostatos taikymas yra nenuspėjamas. Taip pat vien tai, kad tokią nuostatą galima aiškinti daugiau nei vienu būdu, nereiškia, kad ji neatitinka „nuspėjamumo“ reikalavimo, kaip tai suprantama pagal Konvenciją“. Taip pat žr. dažnai cituojamą generalinio advokato N. Wahl pastabą, kad susidurti su „tikra“ *acte clair* padėtimi galimybių yra tiek pat, kiek sutikti vienaragį (generalinio advokato N. Wahl išvados sujungtose bylose *X ir van Dijk*, C-72/14 ir C-197/14, EU:C:2015:319, 62 punktas).

[47] Apie formaliuosius ir materialiuosius teisinės valstybės sąvokos aspektus žr. Bačić Selanec, N. ir Ćapeta, T., „The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union“, *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Oxford: Hart Publishing, 2022, p. 35–62.

be paaiškinimo yra didžiausias skaidraus teisėkūros proceso priešas. Jie kelia pavojų jau susiklosčiusių santykių saugumui ir nuspėjamumui bei su jais susijusioms teisėms ir pareigoms [48].

56. Antra, manyčiau, kad viena iš priežasčių, kodėl reikia reikalauti aiškiai išreikšti ketinimą atlikti pakeitimus, ypač politinių sprendimų, yra reikalavimas sudaryti sąlygas dalyvauti teisėkūros procese. Tai svarbus demokratinių visuomenių aspektas. Jeigu Sąjungos teisės aktų leidėjas atvirai praneša apie savo (siūlomus) ketinimus, tai sudaro sąlygas Sąjungos teisėkūros procese susiformuoti prasmingai „teisėkūros opozicijai“ ne tik Parlamente, bet ir tarp įvairių suinteresuotųjų šalių. Tai taip pat gali paskatinti visuomenę išreikšti savo pritarimą arba nepritarimą balsuojant.

57. Galiausiai, kaip Teisingumo Teismas turi nuspręsti, ar teisės aktas buvo iš dalies pakeistas, jeigu nei pačiame norminiame tekste, nei prie jo pridėtuose dokumentuose aiškiai nepaaiškintas ketinimas iš dalies pakeisti ankstesnius teisėkūros sprendimus? Teisingumo Teismo pareiga yra nustatyti konkrečios Sąjungos nuostatos teisinę prasmę, atsižvelgiant į jos kontekstą ir tikslą. Šią pareigą tampa gerokai sunkiau įvykdyti tais atvejais, kai Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo netiesiogiai pakeisti šį kontekstą ir tikslą, o parengiamuosiuose arba galutiniuose dokumentuose nėra jokio paaiškinimo dėl tokio pakeitimo. Tai juo labiau pasakytina atvejais, susijusiais su pagrindinių politikos elementų, kurie gali būti svarbūs visuomenei, pakeitimais. Jeigu, kaip šiuo atveju, Teisingumo Teismas iš esmės yra priverstas spręsti dėl Sąjungos teisės aktų leidėjo „tikrojo“ ketinimo, yra papildomų su teisėtumu susijusių priežasčių pritarti tariamam teisės akto teksto ketinimui, jeigu šis tekstas arba prie jo pridėti dokumentai *iš tikrųjų* patvirtina tai, ką vėliau šį teisės aktų leidėją sudarantys subjektai nurodo kaip siekiamą rezultatą.

58. Tokiais atvejais Teisingumo Teismas gali kalbėti tik apie principus: teisinis saugumas reikalauja, kad numanomas pakeitimas būtų pakankamai aiškus, kad būtų galima daryti išvadą, jog tai yra pakeitimas. Tai juo labiau pasakytina apie numanomą politikos pakeitimą, dėl kurio keičiasi teisėkūros kryptis arba politika. Ypač kalbant apie pastarosios rūšies teisinio teksto pakeitimą, iš tikrųjų svarbu pažymėti, kad yra prezumpcija, draudžianti netiesiogiai keisti Sąjungos antrinės teisės nuostatą. Nepaisant to, kokiu būdu – aiškiai ar numanomai – buvo priimta nukrypti leidžianti nuostata, Teisingumo Teismui turi būti aišku, kad buvo padarytas pakeitimas.

59. Šiuo atveju toli gražu neaišku, ar Vakarų vandenų reglamentu buvo siekiama netiesiogiai iš dalies pakeisti pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalį. Taigi, kadangi neįmanoma galutinai nustatyti, ar pakeitimas buvo padarytas, ar ne, Teisingumo Teismas gali priimti sprendimą tik darydamas prielaidą, kad pagrindinis BŽP reglamentas nebuvo pakeistas.

c) Tarpinė išvada

60. Manau, kad Vakarų vandenų reglamento 4 ir 5 straipsniuose daromas skirtumas tarp tikslinių ir priegaudos išteklių neturi įtakos pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje numatytam visa apimančiam politiniam įpareigojimui ne vėliau kaip 2020 m. visus išteklius žvejoti pagal

[48] Pagal analogiją žr. 2017 m. sausio 26 d. Sprendimą *GGP Italy / Komisija* (T-474/15, EU:T:2017:36, 63 punktas), kuriame paaiškinta, kad „teisinio saugumo principu siekiama užtikrinti su Sąjungos teise susijusių situacijų ir teisinių santykių nuspėjamumą. Šiuo tikslu būtina, kad Sąjungos institucijos laikytųsi savo priimtų aktų, kuriais veikiama teisės subjektų teisinė ir faktinė padėtis, neliečiamumo, t. y. kad jos galėtų pakeisti šiuos aktus tik laikydamosi kompetencijos ir procedūros taisyklių“. Šiuo klausimu taip pat žr. 1981 m. liepos 9 d. Sprendimą *Gondrand ir Garancini* (169/80, EU:C:1981:171, 17 punktas) ir 1984 m. vasario 22 d. Sprendimą *Kloppenburg* (70/83, EU:C:1984:71, 11 punktas).

MSY lygius, todėl šis įpareigojimas jam ir toliau taikomas. Tai reiškia, kad Taryba neturėjo diskrecijos nustatyti keturių aptariamų išteklių BLSK, kurie būtų didesni nei nuliniai, net jeigu jie sužvejojami tik kaip priegauda.

D. 2020 m. reglamento galiojimas

1. Negaliojimas dėl Tarybai nesuteiktos diskrecijos

61. Atsižvelgdama į pirma pateiktas išvadas, 2020 m. reglamento galiojimo klausimą galiu išanalizuoti gana trumpai.

62. Kaip sutaria šio proceso šalys ir kaip matyti iš 2020 m. reglamento 1 straipsnio 1 dalies ir IA priedo, Taryba nustatė didesnius nei nulinius keturių aptariamų išteklių vandenyse aplink Airiją BLSK.

63. Šie BLSK neatitinka „patikimiausių turimų mokslinių rekomendacijų“ arba atsargumo principo, taikomo žuvininkystės valdymui siekiant MSY, ir šis faktas nėra ginčijamas. Taigi 2020 m. reglamentas iš dalies prieštarauja pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalyje nustatytam tikslui palaipsniui atkurti ir išlaikyti žuvų išteklių populiacijas, viršijančias biomasės lygius, kuriais būtų galima užtikrinti visų išteklių MSY ne vėliau kaip iki 2020 m. Kaip paaiškinau šios išvados 43–60 punktuose, Vakarų vandenų reglamentas neturi įtakos šiai išvadai.

64. Vadinasi, Taryba neturėjo diskrecijos nustatyti keturių aptariamų išteklių didesnių nei nulinių žvejybos galimybių vandenyse aplink Airiją. Darytina išvada, kad jos sprendimas buvo neteisėtas. Taigi siūlau Teisingumo Teismui pripažinti 2020 m. reglamento IA priedą negaliojančiu tiek, kiek jame nustatytos didesnės nei nulinės keturių aptariamų išteklių žvejybos galimybės vandenyse aplink Airiją.

2. Negaliojimas dėl to, kad Taryba peržengė savo diskrecijos ribas

65. Vis dėlto gali būti, kad Teisingumo Teismas nesutiks su mano pateiktu pagrindinio BŽP reglamento aiškinimu ir (arba) nuspręs, kad Vakarų vandenų reglamentu galėjo būti ir buvo iš dalies pakeista pagrindinio BŽP reglamento 2 straipsnio 2 dalis taip, kad priegauda mišriosios žvejybos atveju nebūtų įtraukta į sąvoką „visi ištekliai“. Tokiu atveju vertinant 2020 m. reglamento galiojimą reikėtų patikrinti, ar Taryba, nustatydama keturių aptariamų išteklių BLSK, neviršijo savo diskrecijos ribų.

66. Pagal šį scenarijų pagal pagrindinį BŽP reglamentą ir Vakarų vandenų reglamentą Taryba, nustatydama metines žvejybos galimybes, galėtų suderinti 2020 m. MSY tikslą, numatytą keturiems aptariamiems ištekliams, kai jie sužvejojami kaip priegauda vykdant mišriąją žvejybą, su kitais BŽP tikslais. Kitaip tariant, Taryba galėtų nukrypti nuo rekomendacijos dėl nulinio laimikio, pateiktos dėl keturių aptariamų išteklių, kad būtų pasiektas MSY, jeigu ji manytų, kad tai būtina, pavyzdžiui, siekiant užtikrinti žvejybos laivynų išlikimą arba išsaugoti darbo vietų skaičių žvejybos pramonėje.

67. Kaip Teisingumo Teismas turėtų vertinti, ar tokiu atveju Taryba neviršijo savo diskrecijos? Mano nuomone, Teisingumo Teismas turi patikrinti, ar Taryba atsižvelgė į visas problemas, kurių nereikėtų pamiršti atliekant tokį derinimą, net jeigu jis negali išreikšti abejonių dėl to, kaip šie elementai buvo suderinti.

68. Iš Tarybos ir Komisijos paaiškinimų aišku, kad 2020 m. reglamente buvo nustatyti didesni nei nuliniai keturių aptariamų išteklių vandenyse aplink Airiją BLSK, siekiant užkirsti kelią kitų (tikslinių) išteklių žvejybos operacijų „užgniaužimui“. Kitaip tariant, Tarybos veiksmai atitiko BŽP socialinius ir ekonominius tikslus. Taigi ši institucija turėtų įrodyti, kad atsižvelgė į visas problemas, susijusias su įvairiais tikslais, kuriuos ji derino tarpusavyje. Mano nuomone, tai apimtų bent jau paaiškinimą apie galimą (finansinę arba ekonominę) žalą, kurią „žvejybą užgniaužiančios žuvų rūšies“ reiškinys padarytų žvejybos pramonei ir atitinkamiems pakrančių gyventojams, taip pat apie pavojus ir perspektyvas atitinkamiems žuvų ištekliams pasiekti 2020 m. MSY tikslą.

69. Atrodo, kad pati Taryba sutiko, kad jos diskrecija neapsiriboja tik priemonių, kurių reikia imtis, pobūdžiu ir apimtimi, bet kad ši diskrecija apima ir pagrindinių faktų nustatymą. Taigi ji turėtų įrodyti Teisingumo Teismui, kad numatydama šioje byloje nagrinėjamas žvejybos galimybes ji ėmėsi tokių faktų nustatymo.

70. Vis dėlto, kai per teismo posėdį Tarybos buvo paprašyta tiksliai paaiškinti, kokio socialinio ir ekonominio poveikio tikimasi patvirtinus atitinkamus nulinius BLSK, ji negalėjo Teisingumo Teismui konkrečiai nurodyti, į kokią informaciją atsižvelgė, kai atliko derinimą. Ji taip pat negalėjo paaiškinti, kokių finansinių, ekonominių arba socialinių pasekmių būtų kilę jai nustačius nulinį keturių aptariamų išteklių vandenyse aplink Airiją BLSK. Vienintelė atsakymą šiuo klausimu galinti pateikti šalis – Komisija – paaiškino, kad laivų, kuriems tai galėtų turėti poveikį, skaičius būtų apie 6 000, o galima žala dėl viso jūros baseino aplink Airiją uždarymo siektų apie 1 mlrd. EUR [49]. Neturiu pagrindo abejoti šiais skaičiais, tačiau nurodyti du iš daugelio ekonominių rodiklių [50] nepakanka, kad būtų įtikinamai paaiškintas būdas, kuriuo, kaip teigiama, Taryba derino skirtingus tikslus. Šiaip ar taip, remdamasis šiais motyvais Teisingumo Teismas paskui vykdo teisminę kontrolę net ir tose srityse, kuriose jo įgaliojimai tai daryti yra „riboti“. Apskritai Teisingumo Teismas tiesiog negali „atlikti savo darbo“, kai susiduria su institucijų pažadais, kad į atitinkamus duomenis „buvo atsižvelgta“.

71. Darant prielaidą, kad Teisingumo Teismas galėtų gauti šiuos duomenis, akivaizdu, kad Tarybai atliekant derinimą (jeigu jai iš tiesų būtų suteikta diskrecija derinti socialinius ir ekonominius tikslus su 2020 m. MSY tikslu) vis tiek negalima visiškai ignoruoti pagrindinio tikslo – pasiekti visų išteklių MSY. Šiuo atžvilgiu Taryba teigė, kad nustatė keturių aptariamų išteklių BLSK, kurių dydis yra lygus arba mažesnis už ICES apskaičiuotą neišvengiamą priegaudą [51]. Ji paaiškino, kad šie (sakyčiau) „palankesni“ dydžiai leido šiek tiek padidinti keturių

[49] Turiu pridurti, kad potencialios žalos dydis padidėtų tik jeigu žvejyba būtų visiškai sustabdyta. Vis dėlto Teisingumo Teismui nebuvo paaiškinta, kodėl taip būtų, arba tai, kad visą jūros baseino uždarymą neišvengiamai lemtų nulinio BLSK nustatymas keturiems aptariamiems ištekliams.

[50] Iš tiesų manau, kad Taryba taip pat būtų išnagrinėjusi, kiek, kaip manoma, žvejybos subjektų gali nutraukti veiklą; ar žvejybos laivynai gali prisitaikyti ir perorientuoti savo žvejybos veiklą į kitus išteklius arba vandenis; kiek darbo vietų gali būti prarasta tam tikrame regione ar pramonės šakoje; arba panašią informaciją, susijusią su priklausomomis suinteresuotosiomis šalimis (arba su tuo, kas makroekonomikoje vadinama „antrinėmis“ arba „tretinėmis“ pramonės šakomis).

[51] ICES apskaičiuota neišvengiama atlantinių menkių priegauda į vakarus nuo Škotijos buvo 1 279 tonos ir Taryba nustatė 1 279 tonų atlantinių menkių BLSK šiuose vandenyse. Tarybos nustatytas kitų trijų išteklių BLSK buvo mažesnis nei tas, kurį apskaičiavo ICES: ICES apskaičiuotas atlantinių menkių Keltų jūroje kiekis buvo 1 331–1 854 tonos, o Taryba nustatė 805 tonų BLSK; ICES apskaičiuota paprastųjų merlangų Airijos jūroje priegauda siekė 901–917 tonų, o Taryba nustatė 721 toną BLSK; galiausiai ICES apskaičiavo 100 tonų jūrinių plekšnių priegaudą, o Taryba nustatė 67 tonų BLSK.

aptariamų neršiančių žuvų išteklių biomasę (pavyzdžiui, atlantinių menkių į vakarus nuo Škotijos – apie 10 %) ir kad tai iš tiesų buvo aiškus Tarybos tikslas. Nors aš ir neginčiju šio skaičiaus, negalima nepaisyti to, kad net ir taikant šiuos dydžius keturių aptariamų išteklių biomasė neviršytų žemiausios biomasės ribos, būtinos šių išteklių reprodukcijai. Kitaip tariant, nustačius šiuos „palankesnius“ lygius *vis tiek* būtų padaryta nepataisoma žala keturiems aptariamiems ištekliams, nes buvo nustatytas toks BLSK, kuris sudaro didelę dabartinės jų biomasės procentinę dalį (pavyzdžiui, atlantinių menkių atveju 2020 m. BLSK sudarė 62 % ir 54 % neršiančių žuvų išteklių biomasės dviejose atitinkamose žvejybos vietose)[52]. Mano turimomis žiniomis, šis kiekis buvo parinktas remiantis ICES apskaičiuotu tikėtinos priegaudos kiekiu. Vis dėlto, remiantis Teisingumo Teismo turima informacija, atrodo, kad nebuvo prašoma mokslinių rekomendacijų dėl galimo pasirinktų BLSK poveikio aptariamų išteklių atsikūrimo galimybėms – iki MSY arba kito lygio[53]. Taigi man atrodo, kad Taryba, nustatydama tokį BLSK, kuris sudaro didelę keturių aptariamų išteklių neršiančių žuvų biomasės dalį, nesilaikė savo pareigos reikalauti šio lygio ir jį nustatyti atsižvelgiant į „patikimiausias turimas mokslines rekomendacijas“ arba pagal atsargumo principą[54].

72. Galiausiai raštu ir per posėdį Taryba paaiškino, kad ne tik leido sužvejoti tam tikrą keturių aptariamų išteklių kiekį kaip priegaudą, bet kartu atsižvelgė į papildomas taisomąsias priemones, pavyzdžiui, į valstybių narių įsipareigojimą netaikyti pagal pagrindinio BŽP reglamento 15 straipsnio 9 dalį leidžiamo keturių aptariamų išteklių BLSK padidinimo 10 %. Atsižvelgiant į tai, kad 10 % nulinio BLSK, kurį rekomendavo ICES, vis tiek būtų lygu nuliui, šis įsipareigojimas neatrodo svarbi taisomoji priemonė. Taryba taip pat tvirtino, kad nustatė technines priemones, pavyzdžiui, privalomą žvejybos tinklų su tam tikro dydžio akimis, naudojimą tam tikruose vandenyse, kurios padidintų sužvejotų išteklių selektyvumą mišriosios žvejybos atveju[55]. Vis dėlto tokie įpareigojimai ne tik nustatyti tik 2020 m. viduryje, bet dar svarbiau tai, kad pagal pagrindinio BŽP reglamento 9 straipsnio 5 dalį konkrečias priemones, susijusias su mišriąja žvejyba, leidžiama taikyti tik tada, kai kitaip selektyvumo padidinti neįmanoma. Taigi į bet kokias selektyvumą didinančias priemones turėjo būti atsižvelgta *prieš* didinant priegaudos BLSK, o ne *po* to.

73. Apibendrindama norėčiau pasakyti, kad net jeigu Vakarų vandenų reglamentas būtų aiškinamas kaip iš dalies keičiantis pagrindinį BŽP reglamentą, kiek tai susiję su priegaudos ištekliais mišriosios žvejybos atveju (*quod non*), manau, kad Komisija ir Taryba nepateikė Teisingumo Teismui pakankamai informacijos, kad šis galėtų padaryti išvadą, jog 2020 m. reglamentas nebuvo priimtas peržengiant pagrindiniame BŽP reglamente ir Vakarų vandenų reglamente nustatytas ribas.

74. Taigi net ir susiklosčius šiam papildomam scenarijui siūlau Teisingumo Teismui pripažinti 2020 m. reglamentą negaliojančiu tiek, kiek jame nustatytas didesnis nei nulinis keturių aptariamų išteklių vandenyse aplink Airiją BLSK.

[52] Kaip nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 102 punkte paaiškino prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[53] Tai per posėdį patvirtino Komisija. Vis dėlto ji nepaaiškino, kodėl šių rekomendacijų nebuvo prašoma.

[54] Šiuo klausimu žr. Vakarų vandenų reglamento 5 straipsnio 1 ir 2 dalis.

[55] Žr. 2020 m. reglamento 13 straipsnį.

E. 2020 m. reglamento padarinių palikimas galioti

75. Pripažinus 2020 m. reglamentą negaliojančiu, pagrindas, kuriuo remiantis buvo nustatytos tų metų žvejybos galimybės, išnyktų atgaline data taip pat, kaip ir panaikinus šį reglamentą [56]. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas, vadovaudamasis SESV 264 straipsnio antra pastraipa, pagal analogiją taikoma ir procese dėl pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl Europos Sąjungos akto galiojimo, turi diskreciją nuspręsti, kurie atitinkamo akto padariniai laikytini galutiniais [57].

76. Nagrinėjamu atveju 2020 m. reglamentas neteko galios 2020 m. pabaigoje. Atsižvelgdama į Tarybos prašymą nemanau, kad būtų pagrįsta abejoti sąžiningai ūkio subjektų vykdomos žvejybos veiklos teisėtumu, ypač atsižvelgiant į riziką, kad tai gali turėti rimtų pasekmių daugeliui remiantis juo susiklosčiusių teisinių santykių.

77. Taigi, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų vadovautis mano išvada, siūlau apriboti 2020 m. reglamento IA priedo atitinkamų dalių pripažinimo negaliojančiomis poveikį laiko atžvilgiu, paliekant galioti jų padarinius šio reglamento galiojimo laikotarpiu.

IV. Išvada

78. Atsižvelgdama į visas išdėstytas aplinkybes siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į antrą prejudicinį klausimą:

1. 2020 m. sausio 27 d. Tarybos reglamento (ES) 2020/123, kuriuo 2020 metams nustatomos tam tikrų žuvų išteklių ir žuvų išteklių grupių žvejybos galimybės, taikomos Sąjungos vandenyse žvejojantiems laivams ir kai kuriuose Sąjungai nepriklausančiuose vandenyse žvejojantiems Sąjungos žvejybos laivams, IA priedas, taikomas keturiems aptariamiems ištekliams, negalioja tiek, kiek jame nustatytos didesnės nei nulinės žvejybos galimybės dėl:

   – atlantinių menkių (*Gadus morhua*) ICES 6a kvadrate (5b kvadrato į rytus nuo 12°00′ vakarų ilgumos Sąjungos ir tarptautiniuose vandenyse (COD/5BE6A)),

   – atlantinių menkių (*Gadus morhua*) ICES 7e–k kvadratuose,

   – paprastųjų merlangų (*Merlangius merlangus*) ICES 7a kvadrate (WHG/07A.),

   – jūrinių plekšnių (*Pleuronectes platessa*) ICES 7h, 7j ir 7k kvadratuose (PLE/7HJK.).

2. Reglamento 2020/123 IA priedo padariniai turi būti palikti galioti šio reglamento galiojimo laikotarpiu.

[56] Žr. 1994 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Roquette Frères* (C-228/92, EU:C:1994:168, 17 punktas).

[57] Pagal analogiją žr., pavyzdžiui, 2016 m. balandžio 28 d. Sprendimą *Borealis Polyolefine ir kt.* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ir C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 103 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).