

Sprawa C-330/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Data wpływu:

16 maja 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

High Court (Irlandia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 kwietnia 2022 r.

Strona skarżąca:

Friends of the Irish Environment CLG

Strona pozwana:

Minister for Agriculture Food and the Marine

Irlandia

Attorney General

Przedmiot postępowania głównego

Kwestia będąca przedmiotem rozważań sądu odsyłającego dotyczy zgodności z prawem zawiadomień o zarządzaniu rybołówstwem (FMN) wydanych przez Minister for Agriculture, Food and the Marine (irlandzkiego ministra rolnictwa, gospodarki żywnościowej i morskiej, zwanego dalej „ministrem”) na podstawie Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (ustawy z 2006 r. o rybołówstwie morskim i jurysdykcji morskiej), które określają ilościowe limity połowowe dla statków irlandzkich na różnych łowiskach w okresie wskazanym w FMN. Owe FMN odzwierciedlają całkowite dopuszczalne połowy (TAC) ustalone przez Radę Europejską (zwaną dalej „Radą”) w rozporządzeniach wydanych na podstawie rozporządzenia nr 1380/2013 (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie WPRyb”). Kolejnym zagadnieniem rozpatrywanym

przez sąd odsyłający jest to, czy w okolicznościach, w których rozporządzenia Rady zastąpiono lub krajowe środki wykonawcze utraciły moc, należy – lub w ogóle można – wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby zakwestionować ich ważność.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek złożono na podstawie art. 267 TFUE. Sąd odsyłający zwraca się o wykładnię art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 lit. c) i d) rozporządzenia w sprawie WPRyb i w przedmiocie ważności TAC ustalonych przez Radę w rozporządzeniu 2020/123 (zwanym dalej „rozporządzeniem z 2020 r.”). W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy TAC określone przez Radę, a w konsekwencji FMN wydane przez ministra zgodnie z owymi TAC, były niezgodne z prawem w zakresie, w jakim nie uwzględniały zaleceń wydanych przez Międzynarodową Radę Badań Morza (ICES) w odniesieniu do niektórych gatunków. Ponadto sąd odsyłający nie ma pewności, czy ze względu na to, że rozporządzenie z 2020 r. zastąpiono i że FMN odzwierciedlające TAC określone w tym rozporządzeniu utraciły ważność, konieczne jest wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy w sytuacji, gdy rozporządzenie z 2020 r. zastąpiono lub krajowe przepisy wykonawcze utraciły moc, konieczne jest wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym?
- 2) Czy załącznik IA do rozporządzenia Rady 2020/123/UE jest nieważny, uwzględniając cele i założenia rozporządzenia (UE) nr 1380/2013 (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie WPRyb”), w szczególności art. 2 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, w tym cel art. 2 ust. 2 zdanie drugie oraz zasady dobrych rządów określone w art. 3 lit. c) i d) rozporządzenia w sprawie WPRyb (w tym zakres, w jakim ma on zastosowanie do stad, w odniesieniu do których wymagane jest podejście ostrożnościowe), w związku z art. 9, 10, 15 i 16 rozporządzenia w sprawie WPRyb i jego motywami oraz art. 1, 2, 3, 4, 5, 8 i 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/472 ustanawiającego wieloletni plan gospodarowania stadami poławianymi w wodach zachodnich (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wód zachodnich”), w zakresie, w jakim całkowite dopuszczalne połowy (zwane dalej „TAC”) określone w rozporządzeniu z 2020 r., nie są zgodne z zaleceniem dotyczącym zerowych połowów w odniesieniu do maksymalnego podtrzymywalnego połowu (zwanego dalej „MSY”) wydanym przez Międzynarodową Radę Badań Morza (zwaną dalej „ICES”) dla określonych gatunków?

Przywołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013 L 354, s. 22), art. 2 ust. 1 i 2, art. 3 lit. c) i d) oraz art. 9, 10, 15 i 16

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/472 [z dnia 19 marca 2019 r.] ustanawiające wieloletni plan gospodarowania stadami poławianymi w wodach zachodnich i wodach z nimi sąsiadujących oraz połowami eksploatującymi te stada, zmieniające rozporządzenia (UE) 2016/1139 i (UE) 2018/973 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 811/2004, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007 i (WE) nr 1300/2008 (Dz.U. 2019 L 83, s. 1), art. 1, 2, 3, 4, 5, 8 i 10

Rozporządzenie Rady (UE) 2020/123 z dnia 27 stycznia 2020 r. ustalające uprawnienia do połowów na rok 2020 w odniesieniu do niektórych stad ryb i grup stad ryb, mające zastosowanie w wodach Unii oraz, dla unijnych statków rybackich, w niektórych wodach nienależących do Unii (Dz.U. 2020 L 25, s. 1), załącznik IA

Przywołane przepisy prawa krajowego

Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (ustawa z 2006 r. o rybołówstwie morskim i jurysdykcji morskiej)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego

- 1 Skarżąca jest spółką, która od wielu lat aktywnie angażuje się w wiele kwestii dotyczących irlandzkiego środowiska naturalnego.
- 2 Minister jest odpowiedzialny za wydawanie FMN zgodnie z ustawą z 2006 r. o rybołówstwie morskim i jurysdykcji morskiej, która określa ilościowe limity połowowe dla statków irlandzkich na różnych łowiskach w okresie wskazanym w odpowiednim FMN.
- 3 Uprawnienia do połowów ustala się na podstawie rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady przyjętych na podstawie rozporządzenia w sprawie WPRyb. Każdego roku Rada ustala TAC dla poszczególnych gatunków ryb na różnych obszarach oceanu sąsiadujących z państwami europejskimi.
- 4 W tym względzie art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WPRyb stanowi, że aby osiągnąć cel polegający na stopniowej odbudowie i zachowaniu populacji stad ryb

powyżej poziomów biomasy zdolnych do uzyskania MSY, wskaźnik eksploatacji oparty na MSY należy osiągnąć w miarę możliwości do 2015 r., a w stopniowy, narastający sposób w odniesieniu do wszystkich stad – najpóźniej do 2020 r.

- 5 Ponadto art. 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WPRyb stanowi, że uprawnienia do połowów ustala się zgodnie z celami określonymi w art. 2 ust. 2 oraz w sposób zgodny z wymiernymi celami, ramami czasowymi i marginesami ustalonymi zgodnie z art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1 lit. b) i c) rozporządzenia w sprawie WPRyb. Co więcej, zgodnie z tym rozporządzeniem przy ustalaniu TAC dla poszczególnych gatunków Rada ma uwzględniać najlepsze dostępne opinie naukowe przedstawiane przez ICES.
- 6 Każdego roku, gdy ustala się TAC dla poszczególnych gatunków ryb i po jego podziale między państwa członkowskie, minister co miesiąc wydaje FMN, określając ilość poszczególnych gatunków ryb, która może być wyładowana przez statki irlandzkie w danym okresie.
- 7 Rozporządzeniem z 2020 r. Rada ustaliła TAC na 2020 r. dla różnych gatunków ryb w odpowiednich łowiskach.
- 8 Niniejsza skarga koncentruje się na reprezentatywnej próbie trzech gatunków ryb z czterech konkretnych łowisk, mianowicie: dorsza na łowiskach oznaczonych na zachód od Szkocji i w Morzu Celtyckim, witlinka w Morzu Irlandzkim i gładzicy w południowej części Morza Celtyckiego. Są to wyznaczone łowiska, w odniesieniu do których ICES wydała odrębne opinie dotyczące połowów.
- 9 W odniesieniu do poszczególnych gatunków w każdym z odpowiednich łowisk ICES zaleciła zerowe połowy w 2020 r., aby osiągnąć MSY. Jednakże w rozporządzeniu z 2020 r. Rada ustaliła limity połowowe w następujący sposób: dorsz w wodach na zachód od Szkocji – 1279 ton; dorsz w Morzu Celtyckim – 805 ton; witlinek w Morzu Irlandzkim – 721 ton; gładzica w południowej części Morza Celtyckiego – 67 ton.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 10 Skarżąca twierdzi, że TAC ustalone przez Radę na 2020 r. w rozporządzeniu z 2020 r. naruszają przepisy rozporządzenia w sprawie WPRyb i są w związku z tym niezgodne z prawem; w konsekwencji wynikające z nich FMN wydane przez ministra w 2020 r. są również nieważne w świetle prawa Unii.
- 11 Skarżąca podniosła, że nie uwzględniając opinii ICES, która stanowiła najlepszą dostępną opinię naukową, Rada działała niezgodnie z prawem i z naruszeniem przepisów art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WPRyb, gdy ustaliła TAC dla odnośnych gatunków na poziomie wyższym od zera.
- 12 W odpowiedzi i tytułem zarzutu wstępnego pozwani podnieśli, że sąd odsyłający nie powinien rozpatrywać skargi skarżącej, ponieważ stała się ona

bezzprzedmiotowa, gdyż rozporządzenie z 2020 r. wygasło i zastąpiono je kolejnymi rozporządzeniami ustalającymi TAC na 2021 r. i kolejnym rozporządzeniem w 2022 r. Ponadto zaskarżone FMN dawno już wygasły.

- 13 W odpowiedzi na zarzut wstępny pozwanych skarżąca podniosła, że doktryna bezzprzedmiotowości nie powinna uniemożliwiać sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcia postępowania, ponieważ gdyby uznano ją za skuteczny zarzut wobec wszczęcia postępowania, oznaczałoby to w istocie, iż zarówno rozporządzenia Rady, jak i FMN wydane przez ministra na podstawie tych rozporządzeń byłyby niezaskarżalne, gdyż ze względu na ich ograniczony w czasie charakter niemożliwe byłoby ich zaskarżenie do sądu w trakcie ich obowiązywania.
- 14 Skarżąca podniosła, że jeżeli doktryna bezzprzedmiotowości miałaby w takich okolicznościach moc nadrzędną, oznaczałoby to, iż zainteresowane strony, takie jak skarżąca, nie mogłyby w rzeczywistości kwestionować zgodności z prawem rozporządzeń Rady ustalających TAC na dany rok lub FMN, ponieważ nie mogłyby uzyskać sądowego rozstrzygnięcia w tym zakresie w okresie obowiązywania tych rozporządzeń lub FMN. Skarżąca stwierdziła, że stanowiłoby to rażącą niesprawiedliwość.
- 15 Skarżąca twierdziła, że kwestii ustalania TAC nie podniesiono jako bezzprzedmiotową ani nie uznano jej za takową w poprzednich sprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości, w których kwestionowano ustalenie uprawnień do połowów (zob. wyrok z dnia 19 lutego 1998 r., NIFPO i Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, EU:C:1998:67) oraz R (na wniosek Unitymark Ltd)/Department for Environment, Food and Rural Affairs (wyrok z dnia 23 marca 2006 r., Unitymark i North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193).
- 16 Ponadto skarżąca podniosła, że skoro skarga dotyczy kwestii związanej z ochroną środowiska i w przyszłości zostaną wydane kolejne rozporządzenia poruszające te same kwestie prawne, właściwe jest zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 17 W przedmiocie kwestii merytorycznych podniesionych przez skarżącą pozwani stwierdzili, że rozporządzenie z 2020 r. jest zgodne z prawem i z rozporządzeniem w sprawie WPRyb, jeżeli weźmie się pod uwagę wszystkie odpowiednie motywy i przepisy rozporządzenia w sprawie WPRyb, a nie jeden konkretny akapit artykułu tego rozporządzenia określającego cele wspólnej polityki rybołówstwa.
- 18 Podnieśli, że rozporządzenie w sprawie WPRyb należy interpretować w związku z rozporządzeniem w sprawie wód zachodnich oraz że z obu tych dokumentów rozpatrywanych łącznie wynika, iż Rada musiała dokonać niezwykle złożonej oceny wieloaspektowego zagadnienia, w szczególności w odniesieniu do trudności związanych z połowami wielogatunkowymi, gdzie dany gatunek może zostać złowiony w ramach przyłowu, podczas gdy inne gatunki stanowią połów

docelowy. Ponadto Rada musiała uwzględnić skutki ekonomiczne dla środków utrzymania osób zaangażowanych w sektor rybołówstwa i społeczności zamieszkujących obszary przybrzeżne, dla których rybołówstwo jest źródłem utrzymania. Z łącznej lektury przepisów rozporządzenia w sprawie WPRyb i rozporządzenia w sprawie wód zachodnich wynika, że Rada postąpiła zgodnie z prawem przy ustalaniu TAC na 2020 r.

- 19 Ponadto pozwani podnieśli, że uwzględniając opinię wydaną przez ICES przy ustalaniu TAC dla gatunków ryb na różnych łowiskach, Rada może również uwzględnić opinię wydaną przez ICES w odniesieniu do trudności związanych z połowami jednego gatunku na łowisku wielogatunkowym, gdzie ściśle przestrzeganie TAC na poziomie zerowym dla jednego gatunku może prowadzić do zjawiska „gatunku dławiącego”, a w konsekwencji do przedwczesnego zamknięcia łowiska.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 20 Niniejszy wniosek złożono na podstawie art. 267 TFUE, ponieważ wynik sprawy zależy od dwóch kwestii prawa Unii, co do których sąd odsyłający nie ma pewności. Pierwsza kwestia dotyczy zgodności z prawem i ważności przepisu prawa Unii, mianowicie rozporządzenia z 2020 r., które są uzależnione od sposobu, w jaki należy interpretować rozporządzenie WPRyb i rozporządzenie w sprawie wód zachodnich. Ponadto, ponieważ sądy krajowe nie są uprawnione do stwierdzania nieważności aktów przyjętych przez instytucje Unii, do stwierdzenia takiej nieważności konieczne jest zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452). W związku z tym pojawia się druga kwestia, mianowicie, czy konieczne jest, by sąd krajowy zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sytuacji, gdy rozporządzenie zastąpiono lub krajowe środki wykonawcze do niego utraciły moc, czyli gdy skarga skarżącej stała się bezprzedmiotowa.
- 21 Sąd odsyłający wyraża przekonanie, że niniejsza sprawa wchodzi w zakres wyjątku w interesie publicznym od doktryny bezprzedmiotowości i powinna zostać dopuszczona do dalszego postępowania w interesie wymiaru sprawiedliwości. Chociaż sąd ten nie uważa, że sporne TAC zagroziły przedmiotowym gatunkom, przyznaje jednak, że niniejsza sprawa dotyczy wykładni prawa Unii. Sąd stwierdza, że obowiązki wynikające z art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WPRyb są jasne i wiążące dla Rady, ale nie ma kompetencji, by stwierdzić nieważność rozporządzenia z 2020 r.