Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 21. května 2015 [1]

Spojené věci C-124/13 a C-125/13

Evropský parlament a Evropská komise
proti

Radě Evropské unie

„Společná rybářská politika — Žaloba na neplatnost — Nařízení Rady (EU) č. 1243/2012, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací — Právní základ — Působnost čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU — Technická prováděcí opatření“

1. Projednávané věci v širším smyslu odrážejí neshodu mezi orgány EU, pokud jde o úlohu, kterou má Parlament po přijetí Lisabonské smlouvy hrát v postupu vedoucím k přijímání víceletých plánů v rámci společné rybářské politiky (dále jen „SRP“). Před tím, než Lisabonská smlouva vstoupila v platnost, nacházel se právní základ opatření týkajících se rybářství (a zemědělství) v článku 37 ES. Podle uvedeného ustanovení měla Rada hlavní úlohu v přijímání opatření, zatímco Parlament měl pouze okrajový význam, a to prostřednictvím konzultací. Tak tomu však již není, jelikož i SRP nyní náleží do oblasti řádného legislativního postupu.

2. V tomto kontextu podaly Parlament a Komise žaloby na neplatnost nařízení Rady (EU) č. 1243/2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 1342/2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací (dále jen „napadené nařízení“) [2]. Důvodem je skutečnost, že Rada vyčlenila z původního návrhu Komise [3] dvě ustanovení, která byla Parlamentu a Radě předložena v rámci řádného legislativního postupu podle čl. 43 odst. 2 SFEU. Rada poté rozhodla o přijetí těchto dvou ustanovení v samostatném aktu založeném na čl. 43 odst. 3 SFEU. Podle tohoto ustanovení je Rada oprávněna přijmout opatření ke stanovení a přidělení rybolovných práv.

3. Účelem tohoto řízení je určit, zda Rada měla právo tak učinit.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — _ Nařízení ze dne 19. prosince 2012 (Úř. věst. 2012, L 352, s. 10).

3 — _ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1342/2008 ze dne 18. prosince 2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací, COM (2012) 498 final (dále jen „návrh Komise“).

I – **Právní rámec**

A – *Relevantní ustanovení Smlouvy*

4. Článek 43 odst. 2 SFEU stanoví:

„Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem společnou organizaci zemědělských trhů uvedenou v čl. 40 odst. 1 a ostatní ustanovení nezbytná pro sledování cílů společné zemědělské politiky a [SRP].“

5. Článek 43 odst. 3 SFEU stanoví:

„Rada přijme na návrh Komise opatření týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv.“

B – *Základní nařízení*

6. Nařízení (ES) č. 2371/2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky (dále jen „základní nařízení“)[4] stanoví rámec pro opatření, která je třeba přijmout v oblasti rybářství, a stanoví základní zásady, kterými se tato opatření řídí.

7. Bod 6 odůvodnění základního nařízení uvádí:

„Cíle udržitelného využívání se účinněji dosáhne na základě víceletého přístupu k řízení rybolovu, zahrnujícího víceleté plány řízení populací na úrovni bezpečných biologických limitů nebo v jejich rámci. V případě populací, které se nacházejí mimo bezpečné biologické limity, je naprostou prioritou přijetí víceletých plánů obnovy. V souladu s vědeckým doporučením může být u těchto populací požadováno podstatné snížení intenzity rybolovu.

8. Bod 7 odůvodnění základního nařízení stanoví:

„Tyto víceleté plány by měly stanovit cílové hodnoty pro udržitelné využívání dotyčných populací, zahrnovat pravidla odlovu, která stanoví způsob výpočtu omezení ročního odlovu a/nebo intenzity rybolovu a jiná zvláštní řídící opatření, přičemž se přihlíží též k účinku na ostatní druhy.“

9. Článek 1 základního nařízení definuje působnost SRP takto:

„1. [SRP] se vztahuje na zachování, řízení a využívání živých vodních zdrojů, na akvakulturu a na zpracování a uvádění produktů rybolovu a akvakultury na trh, pokud jsou tyto činnosti prováděny na území členských států nebo ve vodách Společenství nebo rybářskými plavidly Společenství nebo, aniž je dotčena přímá odpovědnost státu vlajky státními příslušníky členských států.

2. [SRP] stanoví vzájemně související opatření, která se týkají:

a) zachování, řízení a využívání živých vodních zdrojů;

[…]“

4 — _ Nařízení Rady ze dne 20. prosince 2002 (Úř. věst. L 2002 L 358, s. 59; Zvl. vyd. 04/05, s. 460).

10. Článek 2 základního nařízení definuje cíle SRP:

„1. [SRP] zajistí takové využívání živých vodních zdrojů, které umožní udržitelné hospodářské, environmentální a sociální podmínky.

Za tímto účelem uplatní Společenství preventivní přístup a přijme opatření určená k ochraně a zachování živých vodních zdrojů, aby tak zajistilo jejich udržitelné využívání a v co možná nejvyšší míře snížil dopad rybolovných činností na mořské ekosystémy. Společenství se zaměří na postupné zavádění přístupu k řízení rybolovu založeného na ekosystémech. Snaží se přispět k účinnosti rybolovných činností v rámci hospodářsky životaschopného a konkurenceschopného odvětví rybolovu a akvakultury, spolu se zajištěním přiměřené životní úrovně osob závislých na rybolovných činnostech a s ohledem na zájmy spotřebitelů.

2. [SRP] se musí řídit následujícími zásadami řádné správy:

[…]

b) rozhodovací proces založený na spolehlivých vědeckých stanoviscích, který přináší včasné výsledky;

[…]

d) shoda s ostatními politikami Společenství, zejména s politikou životního prostředí, sociální politikou, regionální politikou, politikou rozvoje, zdravotní politikou a politikou ochrany spotřebitele.“

11. Článek 4 definuje druhy opatření, která mají být přijata za účelem dosažení cílů SRP. Při přijímání opatření je třeba přihlédnout k dostupným vědeckým, technickým a hospodářským doporučením, a zejména ke zprávám vypracovaným Vědeckotechnickým a hospodářským výborem pro rybářství. Tato opatření mohou v souladu s čl. 4 odst. 2 zahrnovat zejména opatření k omezení míry úmrtnosti dané rybolovem pro každou populaci nebo skupinu populací a dopadu rybolovných činností na životní prostředí na základě:

„[…]

a) přijetí plánů obnovy podle článku 5;

b) přijetí plánů řízení podle článku 6;

c) stanovení cílových hodnot pro udržitelné využívání populací;

d) omezení odlovů;

e) stanovení počtu a typu rybářských plavidel, která mají oprávnění k rybolovu;

f) omezení intenzity rybolovu;

g) přijetí technických opatření zahrnujících:

(i) opatření týkající se konstrukce lovného zařízení, počtu a velikosti lovných zařízení na plavidle, způsoby jejich používání a složení úlovků, které mohou být při lovu tímto zařízením uloženy na plavidle;

[…]

h) zavedení pobídek, včetně pobídek hospodářské povahy, na podporu selektivnějšího rybolovu nebo rybolovu s malým dopadem;

[…]“

12. Článek 5 se týká plánů obnovy. Uvedený článek stanoví:

„1. Rada přednostně přijme plány obnovy pro loviště využívající populace, jejichž stav je mimo rámec bezpečných biologických limitů.

2. Cílem plánů obnovy je zajistit obnovu populací tak, aby opět spadaly do rámce bezpečných biologických limitů.

Tyto plány obsahují referenční body pro zachování, jako například cílové hodnoty, podle kterých se vyhodnocuje návrat populací do bezpečných biologických limitů.

Tyto cílové hodnoty jsou vyjádřeny:

a) velikostí populace a/nebo

b) dlouhodobými výnosy a/nebo

c) mírou úmrtnosti danou rybolovem a/nebo

d) stabilitou odlovů.

[…]

3. […]

Plány obnovy jsou víceleté a stanoví předpokládaný časový rámec pro dosažení stanovených cílových hodnot.

4. Plány obnovy mohou zahrnovat kterékoli z opatření uvedených v čl. 4 odst. 2 písm. c) až h), jakož i pravidla odlovu, která jsou tvořena předem stanoveným souborem biologických parametrů, jimiž se řídí omezení odlovu.

Pokud je to nutné k dosažení cíle plánu, zahrnují plány obnovy omezení intenzity rybolovu.

[…]“

C – *Nařízení (ES) č. 1342/2008* [5]

13. Nařízení Rady (ES) č. 1342/2008 ze dne 18. prosince 2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací a kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 423/2004 (dále jen „plán pro tresku obecnou“), bylo přijato Radou na návrh Komise a po konzultaci s Parlamentem v souladu s článkem 37 ES.

5 — Nařízení Rady ze dne 18. prosince 2008 (Úř. věst. 2008, L 349, s. 20).

14. Bod 7 odůvodnění nařízení č. 1342/2008 zní:

„Aby se dosáhlo cílů v oblasti úmrtnosti způsobené rybolovem a přispělo k minimalizaci výmětů, musejí být na úrovních, které jsou konzistentní s víceletou strategií, stanovena i rybolovná práva týkající se intenzity rybolovu. Taková rybolovná práva by měla být pokud možno definována podle typů lovných zařízení na základě stávajících rybolovných postupů. Je vhodné stanovit pravidelný přezkum účinnosti systému řízení a zejména zajistit přezkum systému regulace intenzity rybolovu v případě, že populace tresky obecné dosáhnou úrovně umožňující využívání na úrovni maximálního udržitelného výnosu."

15. Bod 9 odůvodnění tohoto nařízení uvádí:

„Opatřeními prvořadého významu v rámci [SRP] jsou vypracování a rozdělení omezení odlovů, stanovení minimální a preventivní úrovně populací a míry úmrtnosti způsobené rybolovem, jakož i maximální možné intenzity rybolovu pro každou skupinu intenzity podle jednotlivých členských států a vyloučení určitých skupin plavidel z režimu intenzity stanoveného tímto nařízením. Je vhodné, aby si Rada v těchto zvláštních otázkách vyhradila právo přímého výkonu prováděcích pravomocí."

16. Podle jeho přílohy I uvedené nařízení vymezuje plán pro čtyři populace tresky odpovídající čtyřem zeměpisným oblastem, konkrétně Kattegatu, Severnímu moři, Skagerraku a východní části Lamanšského průlivu, vodám západně od Skotska a Irskému moři.

17. Článek 5 nařízení č. 1342/2008 vymezuje cíl víceletého plánu takto:

„1. Plán ve smyslu článku 1 má zajistit udržitelné využívání populací tresky obecné na základě maximálního udržitelného výnosu.

2. Cíle stanoveného v odstavci 1 se dosáhne udržením úmrtnosti tresky obecné způsobené rybolovem u vhodných věkových skupin na těchto úrovních […]

3. Pro populaci tresky obecné v Severním moři, ve Skagerraku a ve východní části Lamanšského průlivu se cíle stanoveného v odstavci 1 dosáhne udržením úmrtnosti tresky obecné způsobené rybolovem u vhodných věkových skupin podle v článku 8."

18. Za účelem splnění cíle vymezeného v článku 5 stanoví články 6 až 10 nařízení č. 1342/208 konkrétní pravidla týkající se celkových přípustných odlovů. Články 11 až 17 nařízení upravují omezení intenzity rybolovu.

19. Konkrétně nařízení č. 1342/2008 ve znění platném před tím, než bylo změněno napadeným nařízením, obsahovalo článek 9, který upravoval normy upravující postup, který bylo třeba dodržet při stanovení celkových přípustných odlovů, pokud nemohly být použity normy stanovené v čl. 7 a 8 nařízení z důvodu nedostatku nezbytných informací. Článek 12 uvedeného nařízení stanovil metodu pro výpočet maximální přípustné intenzity rybolovu.

D – *Napadené nařízení*

20. Návrh Komise na změnu některých ustanovení nařízení č. 1342/2008 byl schválen dne 12. září 2012. Tento návrh byl založen na článku 43 odst. 2 SFEU. Vzhledem k tomu, že bylo na pozdější období oznámeno rozsáhlejší přepracování plánu pro tresku obecnou, návrh Komise byl označen jako přechodné řešení některých z nejpalčivějších problémů, které byly identifikovány[6]. Návrh byl v den svého schválení odeslán Parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru (dále jen „EHSV“).

21. Vedle změn, o kterých Rada následně rozhodla, že budou přijaty v samostatném nařízení podle čl. 43 odst. 3 SFEU, jak bude vysvětleno dále, se navrhované změny týkaly – zejména, ale nikoliv výlučně – metodiky, kterou mají členské státy používat při výpočtu intenzity rybolovu (změna článku 4), zjednodušení postupu pro vyloučení některých plavidel z úpravy intenzity rybolovu (změna článku 11 a vložení článků 11a až 11d) a povinnosti členských států zabývat se vysokou úrovní výmětů a zajistit řádné monitorování a kontrolu pobídek stanovených v článcích 11 a 13 (změna článku 14).

22. Napadené nařízení bylo přijato dne 19. prosince 2012 na základě čl. 43 odst. 3 SFEU. Rada tímto nařízením změnila článek 9 a čl. 12 nařízení č. 1342/2008.

23. Důvod, proč bylo napadené nařízení přijato na základě čl. 43 odst. 3 SFEU, a nikoliv na základě čl. 43 odst. 2, byl vysvětlen v bodě 8 odůvodnění k tomuto nařízení:

„Změny článků 9 a 12 stanoví podrobná konkrétní pravidla pro stanovování rybolovných práv vyjádřených prostřednictvím celkových přípustných odlovů a omezení intenzity rybolovu. Přizpůsobují se tím pravidla uplatňovaná v současnosti pro stanovení rybolovných práv, aniž by došlo ke změně cílů stanovených v plánu pro tresku obecnou. Jedná se tedy o opatření týkající se stanovování a přidělování celkových přípustných odlovů a omezení intenzity rybolovu a nelze je považovat ani za ustanovení, jimiž se zřizuje společná organizace trhů v odvětví rybolovu, ani za další ustanovení nezbytná k dosahování cílů [SRP].“

24. Napadené nařízení nahrazuje článek 9 nařízení č. 1342/2008 a stanoví zvláštní postup pro stanovení celkových přípustných odlovů

„1. Pokud nejsou k dispozici dostatečné informace pro určení celkových přípustných odlovů v souladu s článkem 7, určí se celkové přípustné odlovy pro populace tresky obecné v Kattegatu, v oblasti západně od Skotska a v Irském moři na úrovni dané vědeckými stanovisky. Pokud však úroveň daná vědeckými stanovisky překračuje o více než 20 % úroveň celkových přípustných odlovů předchozího roku, určí se na úroveň, jež je o 20 % vyšší než úroveň celkových přípustných odlovů předchozího roku, nebo pokud je úroveň daná vědeckými stanovisky o více než 20 % nižší než úroveň celkových přípustných odlovů předchozího roku, určí se na úroveň, jež je o 20 % nižší než úroveň celkových přípustných odlovů předchozího roku.

2. Odchylně od odstavce 1 v případě, že vědecké doporučení uvádí, že by neměl být prováděn žádný cílený rybolov a že by

a) vedlejší úlovky měly být minimalizovány nebo sníženy na nejnižší možnou úroveň nebo

b) odlovy tresky obecné měly být sníženy na nejnižší možnou úroveň,

6 — Důvodová zpráva k návrhu COM (2012) 498 final, s. 2 až 4.

může Rada rozhodnout, že v následujícím roce či následujících letech roční úpravu celkových přípustných odlovů neuplatní, pokud se bude stanovený TAC [celkový přípustný odlov] týkat jen vedlejších úlovků.

3. Pokud nejsou k dispozici dostatečné informace pro určení celkových přípustných odlovů v souladu s článkem 8, určí se celkové přípustné odlovy pro populaci tresky obecné v Severním moři, ve Skagerraku a ve východní části Lamanšského průlivu obdobně podle odstavců 1 a 2 tohoto článku, pokud z konzultací s Norskem nevyplyne odlišná úroveň celkových přípustných odlovů.

4. Pokud vědecká stanoviska naznačují, že použití pravidel stanovených v čl. 8 odst. 1 až 4 není k dosažení cílů plánu vhodné, může Rada bez ohledu na zmíněná ustanovení rozhodnout o alternativní úrovni celkových přípustných odlovů.“

25. Článek 12 nařízení č. 1342/2008 byl rovněž změně napadeným nařízením. Ve změněném znění odstavce 4 a 6 uvedeného článku stanoví:

„4. U celkových skupin intenzity, jejichž celkový úlovek vypočtený podle odst. 3 písm. d) se rovná nejméně 20 %, se použijí roční úpravy. Maximální přípustná intenzita rybolovu příslušných skupin se vypočte takto:

a) pokud se uplatňuje článek 7 nebo 8, použije se pro základní hodnotu stejná procentní úprava, jaká je v uvedených článcích stanovena pro úmrtnost způsobenou rybolovem;

b) pokud se uplatňuje článek 9, použije se stejná procentní úprava intenzity rybolovu jako v případě úpravy celkového přípustného odlovu v porovnání s předchozím rokem.

[…]

6. Odchylně od odstavce 4 může Rada v případě, že maximální přípustná intenzita rybolovu byla snížena během čtyř po sobě jdoucích let, rozhodnout, že v následujícím roce či následujících letech roční úpravu maximální přípustné intenzity rybolovu neuplatní.“

II – **Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení**

26. Parlament svou žalobou ve věci C-124/13 navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadené nařízení a

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

27. Komise svou žalobou ve věci C-125/13 navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadené nařízení;

— zachoval po přiměřenou dobu účinky nařízení Rady po vynesení rozsudku ve věci C-125/13, nejvýše však po dobu jednoho kalendářního roku počínaje 1. lednem roku následujícího po vynesení rozsudku, a

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

28. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 19. dubna 2013 byly věci C-124/13 a C-125/13 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 11. září 2013 bylo v obou věcech povoleno vedlejší účastenství Španělského království, Francouzské republiky a Polské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

29. Rada – podporovaná u některých návrhových žádání vládami, které v řízení vystupují jako vedlejší účastníci řízení – ve společné obhajobě u obou žalob navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl v plném rozsahu žaloby podané Parlamentem a Radou z meritorních důvodů;

— uložil Parlamentu a Komisi náhradu nákladů řízení;

— podpůrně, a pouze tehdy, pokud Soudní dvůr napadené nařízení zruší, určil, že jsou zachovány účinky napadeného nařízení.

30. Písemná vyjádření byla předložena Parlamentem, Radou a Komisí, a dále španělskou, francouzskou a polskou vládou, přičemž všichni uvedení účastníci řízení přednesli vyjádření na jednání konaném dne 24. února 2015.

III – **Analýza**

A – *Hlavní argumenty účastníků řízení*

31. Parlament v rámci svého jediného žalobního důvodu ve věci C-124/13 tvrdí, že napadené rozhodnutí je protiprávní, jelikož bylo přijato na nesprávném právním základě. Parlament uvádí, že vzhledem k účelu a obsahu tohoto nařízení mělo být přijato na základě čl. 43 odst. 2 SFEU v řádném legislativním procesu společně s Parlamentem jednajícím jako spolutvůrce právního předpisu.

32. Parlament v tomto ohledu zejména tvrdí, že takové víceleté plány, jako je plán dotčený v těchto věcech, představuje nástroj pro ochranu a řízení rybích populací. Každý plán tvoří jeden celek a obsahuje pouze ustanovení sledující cíle SRP spočívající v udržitelnosti a ochraně. Takové plány tudíž musí být přijaty v plném rozsahu podle čl. 43 odst. 2 SFEU.

33. Parlament rovněž nesouhlasí s rozdělením návrhu Komise. Podle Parlamentu lze postavit rozdělení návrhu na roveň zneužití postupu a zbavuje judikaturu týkající se zásadního vztahu mezi právním základem aktu a těžištěm jeho veškerého obsahu. Rozdělení návrhu tudíž Radě umožnilo, aby pro některé části navrhovaného aktu uměle zvolila odlišný právní základ, byť by se byl na všechny části aktu vztahoval jediný právní základ, tedy čl. 43 odst. 2 SFEU, pokud by akt byl přijat jako nedílný celek, jak bylo původně navrhováno.

34. Komise zakládá svou žalobu ve věci C-125/13 na třech žalobních důvodech.

35. Zaprvé Komise – v podobném duchu jako Parlament – svým hlavním argumentem zpochybňuje uváděný právní základ pro napadené nařízení. Podle názoru Komise Rada nebyla oprávněna návrh Komise rozdělit a přijmout jeho část na základě čl. 43 odst. 3 SFEU. Komise tvrdí, že návrh měl být v plném rozsahu založen na čl. 43 odst. 2 vzhledem k tomu, že některá ustanovení napadeného nařízení nespadají do působnosti čl. 43 odst. 3, jelikož mají dopad na politická rozhodnutí v této oblasti.

36. Zadruhé Rada tím, že rozdělila návrh a přijala napadené rozhodnutí, podle Komise použila rozhodovací postup, který je v rozporu s institucionálními výsadami Parlamentu a EHSV, tedy nerespektovala právo Parlamentu podílet se na řádném legislativním postupu a právo EHSV na to být řádně konzultován.

37. Zatřetí Komise tvrdí, že její výlučné právo iniciativy bylo porušeno v důsledku změny právního základu napadeného rozhodnutí. K tomuto porušení v zásadě došlo proto, že změna zásadním způsobem pozměnila povahu návrhu Komise.

38. Rada podporovaná vládami – vedlejšími účastnicemi řízení – zpochybňuje argumenty uváděné žalobci. Podle jejího názoru napadené rozhodnutí představuje opatření, kterým se stanoví a přidělují rybolovná práva a jako takové bylo správně založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU. Rada tvrdí, že úvahy, které jí vedly k rozdělení návrhu Komise a k přijetí několika ustanovení prostřednictvím samostatného aktu, souvisí s cílem a obsahem návrhu. Právě proto Radě není zřejmé, jak by rozhodnutí o rozdělení návrhu mohlo jakýmkoliv způsobem kolidovat s výlučným právem iniciativy, jež má Komise.

B – *Kontext*

39. Z ústavního hlediska může být význam projednávaných věcí jen stěží přeceněn. Důvodem je skutečnost, že se týká působnosti, kterou je třeba přiznat čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU pro účely přijímání (legislativních a jiných) opatření v souvislosti se zemědělstvím a rybářstvím. V tomto smyslu bude mít přístup Soudního dvora, pokud jde o rozsah působnosti obou těchto ustanovení, dalekosáhlé důsledky, pokud jde o úlohu, kterou hrají různé orgány a rozhodovací postupy uplatňované v této oblasti. Nahlíženo z institucionální perspektivy je zcela zřejmé, že v projednávaných věcech jde skutečně o mnoho.

40. Podstata projednávaných věcí konkrétně tkví v určení úloh, které po přijetí Lisabonské smlouvy mají unijní orgány při přijímání opatření v oblasti rybářství, a zejména přesných mezí pravomoci Rady jednat v této oblasti bez Parlamentu.

41. Je pravda, že správný právní základ pro konkrétní unijní opatření musí být posuzován případ od případu. Stejně tak je pravda, že se Soudní dvůr dosud nezabýval vymezením hranice mezi čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU v kontextu vnitrounijních opatření. Soudní dvůr nicméně objasnil, jak mají být tato ustanovení vykládána v kontextu vnějších vztahů Unie. V nedávném rozsudku, který se týkal vnějších pravomocí Evropské unie v souvislosti s přidělováním rybolovných práv plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuela ve vodách u pobřeží Francouzské Guyany [7], Soudní dvůr mezi těmito dvěma právními základy činil rozdíl.

42. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že přijetí opatření na základě čl. 43 odst. 2 SFEU zahrnuje posouzení, zda je uvedená úprava nezbytná pro dosažení cílů společné politiky upravené Smlouvou FEU. Je významné, že takové posouzení zahrnuje politické rozhodnutí, které musí být vyhrazeno unijnímu normotvůrci.

43. Soudní dvůr na druhé straně objasnil, že situace se liší v kontextu čl. 43 odst. 3 SFEU, podle kterého mají být přijímána opatření týkající se stanovení a přidělení rybolovných práv. Podle Soudního dvora je zásadní, že v rámci tohoto právního základu není vyžadováno žádné posouzení nezbytnosti. Je tomu tak proto, že opatření přijatá podle tohoto ustanovení mají převážně technickou povahu a mají být přijímána k *provedení opatření přijatých na základě čl. 43 odst. 2 SFEU*.

7 — Rozsudek ve věci Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 50 (dále jen „rozsudek C-103/12“).

44. Je zajisté pravda, že se projednávané věci liší od věci, ve které byl vydán rozsudek Venezuela (C-103/12), pokud jde o okolnosti a do jisté míry i o právní kontext. Nicméně nelze přehlédnout skutečnost, že za nepopiratelně odlišných okolností uvedené věci Soudní dvůr – který rozhodoval ve velkém senátu – vysvětlil, jak je třeba chápat čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU. Nyní je zásadní mít na paměti, že právní i hospodářské subjekty respektují autoritu, která se odvíjí od judikatury Soudního dvora, a podle toho uzpůsobují své jednání. Tak tomu je zejména v této konkrétní situaci, kdy judikatura hraje zásadní roli při formování práva. Proto mám za to, že existují významné důvody související s právní jistotou, které vyžadují, aby byla respektována autorita nedávného rozsudku velkého senátu a vycházelo se z výkladu čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU, který v něm byl formulován. V podstatě neshledávám žádný validní důvod, proč by výklad uvedených ustanovení neměl být platný pro projednávané věci.

45. Vzhledem k výše uvedenému je nezbytné zabývat se dopady rozsudku C-103/12 na rozhodování týkající se vnitrounijních opatření. Z rozsudku C-103/12 vyplývá, že čl. 43 odst. 3 je třeba chápat tak, že poskytuje právní základ pro přijetí zvláštního druhu prováděcího opatření a že je jako takový hierarchicky podřízen právnímu základu stanovenému v čl. 43 odst. 2 SFEU, což se budu snažit názorně ukázat.

46. Před tím, než se budu konkrétně zabývat napadeným nařízením, uvedu několik obecnějších poznámek týkajících se působnosti čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU. Nakonec se budu stručně zabývat ostatními otázkami, které vyvstaly v projednávaných věcech.

C – *Působnost čl. 43 odst. 3 SFEU*

1. Článek 43 odst. 3 SFEU ve vztahu k čl. 43 odst. 2 SFEU

a) Odlišné názory účastníků řízení

47. Rozsudek C-103/12 byl vydán po ukončení písemné části řízení v projednávaných věcech. Ve světle závěrů Soudního dvora v uvedené věci není překvapující, že žalobci trvají na svých stanoviscích a že se Rada pokusila bagatelizovat jeho důsledky na výsledek řízení v projednávané věci.

48. Za těchto okolností oba žalobci nadále tvrdí, že čl. 43 odst. 3 SFEU je výjimkou z čl. 43 odst. 2 SFEU a že v důsledku toho má být vykládán restriktivně. Článek 43 odst. 2 tak představuje vhodný základ pro jakékoliv legislativní opatření nezbytné pro dosažení cílů SRP. Naproti tomu čl. 43 odst. 3 je základem pouze pro prováděcí opatření, která v něm jsou uvedena, a zejména pro opatření, kterými se stanoví a přidělují rybolovná práva. Komise nicméně zastává o něco pružnější postoj, když připouští, že čl. 43 odst. 3 SFEU může být vhodným právním základem pro přijetí některých funkčně souvisejících opatření, která jdou nad rámec pouhého stanovení a přidělení rybolovných práv. Podle žalobců opatření přijatá podle čl. 43 odst. 3 SFEU v každém případě představují zvláštní druh prováděcího opatření, který je přijímán postupem *sui generis* stanoveným v tomto ustanovení. Parlament především zdůraznil skutečnost, že jakékoliv rozhodnutí zahrnující politická rozhodnutí musí být přijato na základě čl. 43 odst. 2 SFEU legislativním postupem, kterého se účastní Parlament i Rada.

49. Žalobci rovněž nesouhlasí s doslovným výkladem čl. 43 odst. 3 SFEU, o který se opírá Rada. Rada tvrdí, že formulace „opatření týkající se“ a její ekvivalenty v různých jazykových zněních (a zejména ve francouzštině) jasně ukazují, že toto ustanovení se rovněž vztahuje na některá pravidla, která jdou nad rámec pouhého stanovení rybolovných práv. Parlament a Komise tvrdí, že takový závěr není možné dovodit pouze ze znění tohoto ustanovení bez toho, aby byl řádně zvážen jeho širší kontext.

50. Rada, podporovaná vládami vystupujícími v řízení jako vedlejší účastníci, tvrdí, že formulace „přijme […] opatření týkající se“ uvedená v čl. 43 odst. 3 SFEU naznačuje, že toto ustanovení může být použito též jako právní základ pro jiná opatření, než je stanovení a přidělení rybolovných práv. Článek 43 odst. 3 SFEU se tak vztahuje nejen na kvantifikované oprávnění lovit ryby, které může být vyjádřeno různými způsoby, například jako celkový přípustný odlov, ale rovněž na funkčně související opatření. Článek 43 odst. 3 SFEU je podle názoru Rady samostatným autonomním právním základem, a nikoliv výjimkou z čl. 43 odst. 2 SFEU. Představuje *lex specialis* ve vztahu k *legi generali* upravenému v čl. 43 odst. 2, a v důsledku toho nemá být vykládán restriktivně.

51. Rada tudíž nesouhlasí s výkladem navrhovaným žalobci v tom smyslu, že řádný legislativní postup má přednost před akty přijatými podle čl. 43 odst. 3 SFEU. Rada naopak tvrdí, že čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU představují autonomní právní základy a že mezi nimi neexistuje hierarchický vztah. Rada v tomto kontextu rovněž zpochybňuje argument, že pokud je určité opatření spojeno s cíli SRP, musí být založeno na čl. 43 odst. 2 SFEU, a že na základě čl. 43 odst. 3 SFEU nelze přijmout žádné opatření bez předchozího rozhodnutí podle čl. 43 odst. 2 SFEU o politických rozhodnutích vztahujících se k SRP[8].

b) Článek 43 odst. 3 SFEU jako právní základ *sui generis* pro prováděcí opatření

52. Na prvním místě uvádím, že se žalobci a Rada za účelem odůvodnění svých tvrzení opírají o znění a historický kontext čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU a rovněž o systematický a teleologický výklad uvedených ustanovení. Podle mého názoru lze tyto argumenty použít k obhajobě obou názorů.

53. I když mám po zvážení všech uvedených skutečností více pochopení pro argumenty Rady, pokud jde o působnost čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU, nejde podle mého názoru o dostatečný důvod pro navržení odklonu od hranice mezi těmito ustanoveními, kterou vymezil Soudní dvůr v rozsudku C-103/12.

54. Vyjádření Soudního dvora v uvedeném rozsudku lze zajisté stěží označit za pouhá *obiter dicta*. Naopak, Soudní dvůr rozhodl – po podrobné analýze obou relevantních ustanovení Smlouvy a účelu a kontextu prohlášení, o které se jednalo v uvedené věci[9] – že autonomní rozhodnutí přijaté na základě politických zájmů Unie spadá do pravomoci unijního normotvůrce a že čl. 43 odst. 3 SFEU se uplatní v souvislosti s převážně technickými opatřeními, která provádějí tato rozhodnutí[10].

55. Nicméně před tím, než budu analyzovat napadené rozhodnutí na základě uvedeného výroku, chci uvést několik poznámek ve světle doslovných, kontextuálních a teleologických argumentů přednesených účastníky řízení.

i) Kontext

56. Na první pohled neshledávám žádný přesvědčivý důvod, proč by čl. 43 odst. 3 SFEU nemohl být vykládán jako ustanovení, které se vztahuje též na relativně širokou škálu opatření, která se nějakým způsobem „týkají“ stanovení a přidělení rybolovných práv[11]. Ta by mohla zahrnovat také opatření, která jsou určitým způsobem nezbytná pro skutečné stanovení a přidělení rybolovných práv (jako je například metoda pro stanovení omezení odlovů nebo omezení rybolovné intenzity, které jsou zde

8 — _ Je třeba uvést, že Komise v tomto ohledu ve skutečnosti zastává strukturovanější přístup. Tvrdí, že pokud neexistuje legislativní opatření podle čl. 43 odst. 2 SFEU, pak může být čl. 43 odst. 3 SFEU Radou použit pro nelegislativní opatření určená k dosažení cílů SRP. Naproti tomu, pokud byl akt přijat na základě čl. 43 odst. 2 SFEU, Rada je tímto rámcem vázána při přijímání opatření podle odstavce 3.

9 — _ Body 47 až 79 rozsudku C-103/12.

10 — _ Zejména body 79 až 81 rozsudku.

11 — _ Pokud jde o znění a to, jak může být uvedené znění vykládáno, viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve spojených věcech Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334 (dále jen „stanovisko generální advokátky E: Sharpston ve věci C-103/12“), a zejména bod 160.

relevantní). Uvedená opatření by mohla být považována za opatření, která jsou nezbytná pro dosažení cílů SRP, pokud se týkají stanovení a přidělení rybolovných práv. Žádný kontextuální výklad – ať již čl. 43 odst. 3 SFEU jako součásti článku 43 SFEU, nebo v souvislosti s historickým kontextem tohoto ustanovení – patrně neposkytuje jasné výkladové vodítko, kterým je třeba se řídit.

57. Konkrétně jsem toho názoru, že úvahy týkající se historického kontextu nejsou přesvědčivé. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost neupravovalo postupy stanovení a přidělení rybolovných práv žádné ustanovení Smlouvy. Namísto toho čl. 20 odst. 1 základního nařízení stanovil postup pro rozhodování o „omezeních odlovu nebo intenzity rybolovu a o rozdělení rybolovných práv mezi členské státy, jakož i o podmínkách souvisejících s těmito omezeními“. Uvedená opatření – tedy stanovení rybolovných práv a některá doplňková opatření – měla být přijímána Radou jednající kvalifikovanou většinou na návrh Komise. Parlament se na tomto postupu nepodílel.

58. V tomto bodě uvádím, že mi není zcela zřejmé, proč by měla být automaticky činěna paralela mezi článkem 20 základního nařízení a čl. 43 odst. 3 SFEU. Či dokonce mezi článkem 37 ES a čl. 43 odst. 2 SFEU.

59. Jak uvádí Rada, čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU byly vloženy Lisabonskou smlouvou s cílem nahradit jediné ustanovení – článek 37 ES – které bylo před přijetím Lisabonské smlouvy právním základem pro přijímání celé škály právních aktů týkajících se zemědělství i rybolovu. Uvedené skutečnosti samy o sobě patrně nepodporují závěr, že tvůrci Smlouvy FEU chtěli zajistit, aby v případech, kdy měl být před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost použit článek 37 ES, se nyní použije čl. 43 odst. 2 SFEU.

60. Je nicméně pravda, že podobnost mezi článkem 20 základního nařízení a čl. 43 odst. 3 SFEU lze jen stěží popřít. Článek 43 odst. 3 SFEU má však patrně ještě užší působnost než článek 20 základního nařízení, jelikož – na rozdíl od článku 20 základního nařízení – neobsahuje formulaci „podmínky související s“ [12]. Vzhledem k podstatným změnám, které byly nyní provedeny ve struktuře Smlouvy jako celku, a zejména v oblasti zemědělství a rybolovu, se jeví stejně pravděpodobné, že – jak tvrdí Rada – změny ve Smlouvě ve skutečnosti odrážejí přání tvůrců vyhradit Radě – bez ohledu na rozšíření řádného legislativního postupu v této oblasti – některé specifické (autonomní) pravomoci, namísto omezených prováděcích pravomocí.

61. To mne přivádí k dalšímu aspektu. Žádný z účastníků řízení nepopírá, že tvůrci Smlouvy stanovili řádný legislativní postup podle čl. 43 odst. 2 SFEU pro obecnější kategorii opatření, konkrétně pro opatření nezbytná ke sledování cílů SRP, zatímco nelegislativní postup podle čl. 43 odst. 3 SFEU vyhradili pro určitý druh regulatorního opatření (které však, stejně jako řádné stanovení celkových přípustných odlovů, může být zároveň nezbytné pro dosažení cílů SRP). Existuje přitom značný nesoulad, pokud jde o vztah mezi těmito postupy a souvisejícími opatřeními.

12 — _ Jiným zajímavým aspektem hodným toho, aby zde byl zmíněn, je, že formulace použitá v čl. 43 odst. 3 SFEU je velice podobná formulaci článku III-231 odst. 3 Smlouvy o ústavě pro Evropu: „Rada přijme na návrh Komise evropská rozhodnutí nebo nařízení týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv.“ Na rozdíl od článku 20 základního nařízení znění uvedené ustanovení nehovoří o „podmínkách související s omezením [odlovu a intenzity rybolovu]“. Toto ustanovení jasně odkazuje na ustanovení nižší právní síly (na rozdíl od evropských právních předpisů), což by patrně znamenalo existenci hierarchie mezi právními nástroji a nástroji, které jsou, pokud jde o jejich přednost, na nižší úrovni než legislativní nástroje. Viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci C-103/12, bod 168. To však automaticky neznamená, že uvedené nástroje na sobě vzájemně závisí nebo že jeden je nutně podřízen druhému.

ii) Hierarchie – existuje, nebo neexistuje?

62. Jak jsem již uvedl, Rada a vlády (vedlejší účastníci řízení) zastávají názor, že čl. 43 odst. 3 SFEU představuje samostatný právní základ a neměl by být používán výlučně pro pouhá technická opatření, například pro stanovení celkových přípustných odlovů. Podle mého názoru skutečnost, že čl. 43 odst. 3 SFEU je formulován tak, že se vztahuje na „opatření týkající se […] stanovení a přidělení rybolovných práv" a není omezen například na pouhé oprávnění Rady týkající se „stanovení a přidělení rybolovných práv", je irelevantní. Na základě znění tohoto ustanovení je možné hájit – stejně (ne)přesvědčivě – výklad zastávaný žalobci i výklad Rady.

63. Na druhé straně na základě samotného znění patrně nic *a priori* nevylučuje možnost, že čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU zavádějí dvě nové pravomoci unijních orgánů. Podle takového výkladu se uvedená ustanovení mohou navzájem vylučovat a doplňovat. Opravdu nejsem přesvědčen o tom, že – pouze protože tvůrci Smlouvy rozhodli o rozšíření působnosti řádného legislativního postupu tak, aby zahrnoval zemědělství a rybářství – musí být všechny ostatní pravomoci stanovené Smlouvou nutně vykládány úzce, nebo musí být podřízeny legislativní pravomoci.

64. Soudní dvůr proto nyní podle všeho zavedl jasnou hierarchii mezi těmito ustanoveními. V rozsudku C-103/12 Soudní dvůr rozhodl, že opatření přijatá na základě čl. 43 odst. 3 SFEU mají převážně technickou povahu a mají být přijímána k *provedení* ustanovení přijatých na základě čl. 43 odst. 2 SFEU[13]. Soudní dvůr po podrobném zkoumání prohlášení, jež bylo předmětem uvedené věci, navíc poznamenal, že právě proto, že toto prohlášení představovalo opatření, které vyžaduje samostatného rozhodnutí, které musí být přijato s ohledem na politické zájmy, které Evropské unie sleduje ve svých společných politikách, zejména ve společné rybářské politice, toto prohlášení spadá do jedné z oblastí pravomocí, v nichž rozhodování podle čl. 43 odst. 2 SFEU přísluší unijnímu normotvůrci[14].

65. Soudní dvůr tak patrně akceptoval, že se čl. 43 odst. 3 SFEU týká především opatření podobných těm, která byla dříve přijímána podle článku 20 základního nařízení, která je třeba přijímat v pravidelných intervalech (například stanovení celkových přípustných odlovů)[15]. Kromě toho uvedený rozsudek – a konkrétně vyjádření týkající se potřeby vyhradit unijnímu normotvůrci pravomoc přijímat samostatná rozhodnutí v souladu se zájmy unijní politiky – čtu tak, že poukazuje na to, že použití čl. 43 odst. 3 SFEU je ve skutečnosti podřízeno předchozí podmínce, a to existenci souvisejícího opatření podle čl. 43 odst. 2 SFEU.

66. Jinými slovy, na jakékoliv *samostatné* rozhodnutí zahrnující politické úvahy se nyní nutně vztahuje čl. 43 odst. 2 SFEU. Ve světle zjištění Soudního dvora v rozsudku C-103/12 mám za to, že jakékoliv opatření, které vymezuje rámec pro stanovení a přidělení rybolovných práv nyní spadá do působnosti čl. 43 odst. 2 SFEU. Tak je tomu proto, že takový rámec nemůže být vykládán jako opatření, které je určeno pouze k provedení ustanovení, které bylo přijato na vyšší úrovni s ohledem na specifické politické zájmy Evropské unie. Opatření podle čl. 43 odst. 3 SFEU tudíž musí být omezena na opatření, která úzce souvisejí s definicí toho, kdo může lovit co a kdy, a na podmínky, které jsou funkčně spojeny s těmito otázkami (za předpokladu, že představují prováděcí opatření), zatímco na opatření týkající se jiných aspektů rybolovných práv se čl. 43 odst. 3 SFEU vztahovat nemůže[16].

13 — _ Bod 50 rozsudku C-103/12.

14 — _ Body 79 až 81 rozsudku C-103/12.

15 — _ Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci C-103/12, bod 164.

16 — _ Obdobně viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston v rozsudku C-103/12, bod 169.

67. V tomto světle považuji paralely mezi čl. 43 odst. 3 SFEU a prováděcími akty založenými na článku 291 SFEU za zcela výstižné. Opatření ke stanovení a přidělení rybolovných práv, která musí respektovat legislativní úpravu SRP, mohou být svou povahou postavena na roveň prováděcím opatřením. Tak tomu je i tehdy, pokud nespadají do působnosti „prováděcích aktů" ve smyslu článku 291 SFEU. Tento přístup a hranice mezi druhy opatření, která mohou být přijata podle čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 43 odst. 3 SFEU, byly potvrzeny Soudním dvorem v rozsudku C-103/12.

68. S ohledem na výše uvedené je nyní nutné určit, zda ustanovení stanovená v napadeném nařízení, která byla vyčleněna z původního návrhu Komise, jsou technickými opatřeními – jejichž přijetí nevyžaduje posouzení nezbytnosti – určená k provedení ustanovení přijatých na základě čl. 43 odst. 2 SFEU.

2. Napadené nařízení

69. Parlament a Komise jako svůj hlavní argument uvádějí, že Rada pro napadené nařízení použila nesprávný právní základ. Tvrdí, že je tomu tak proto, že ustanovení obsažená v uvedeném nařízení byla vyňata z původního návrhu Komise, kterým se mění nařízení č. 1342/2008, a následně přijata na základě čl. 43 odst. 3 SFEU, a nikoliv na základě čl. 43 odst. 2 SFEU, který byl právním základem pro původní návrh Komise. Před tím, než se budu zabývat tímto tvrzením, stručně vysvětlím, k čemu slouží takový víceletý plán, jako je plán stanovený nařízením č. 1342/2008 a změněný napadeným nařízením.

a) Co jsou víceleté plány a k čemu slouží?

70. Úvodem je třeba uvést, že ústředním cílem SRP je nepochybně udržitelné využívání živých vodních zdrojů. Podle článku 2 základního nařízení má být tohoto cíle dosaženo zejména prostřednictvím víceletého přístupu k řízení rybolovu, jak je uvedeno v různých víceletých plánech. V uvedeném kontextu udržitelnosti víceleté plány zavádějí specifická opatření vyžadovaná pro obnovu úrovně populací, nebo – pokud je úroveň populací již na udržitelné úrovni – pro zachování populace na takové úrovni.

71. Uvedené plány včetně plánu zavedeného pro populaci tresky nařízením č. 1342/2008 stanoví řadu specifických opatření pro zachování zdrojů s cílem podporovat udržitelné řízení dotyčného rybolovu. Uvedená opatření zahrnují uzavřené oblasti, striktní technickou úpravu velikosti ok a lovných zařízení a různé formy monitorování, inspekce a kontroly. Tyto plány jsou určeny zejména ke stanovení cílů pro udržitelné využívání dotčených populací ryb. To se děje mimo jiné prostřednictvím podrobných pravidel pro roční stanovení celkových přípustných odlovů a maximální přípustné intenzity rybolovu.

72. Podle článků 5 a 6 základního nařízení mají plány obnovy i plány řízení obsahovat cíle, podle kterých se hodnotí stav populace. Zatímco pravidla odlovu [17] – která jsou podle čl. 5 odst. 4 základního nařízení tvořena předem stanoveným souborem biologických parametrů, jimiž se řídí omezení odlovu – jsou fakultativní, je omezení intenzity rybolovu pro plány obnovy v zásadě povinné.

17 — _ Zde patrně panuje určitá neshoda, pokud jde o význam pojmu „pravidla odlovu". Tak je tomu nepochybně proto, že definice uvedeného pojmu v bodě 7 odůvodnění základního nařízení se liší od definice uvedené v jeho čl. 5 odst. 4. Vzhledem k přesnější definici v čl. 5 odst. 4 nařízení budu nadále odkazovat na pravidla odlovu pouze v souvislosti s celkovými přípustnými odlovy, a nikoliv s intenzitou rybolovu.

b) Metoda pro stanovení celkových přípustných odlovů a stanovení intenzity rybolovu při nedostatku údajů

73. Jak je možné si povšimnout výše, víceleté plány jsou nástroji pro zachování rybích populací, které rozhodujícím způsobem přispívají k udržitelnému využívání takových populací. V tomto ohledu jsou víceleté plány zásadní pro dosažení cílů SRP – provádějí do praxe obecné zásady zachování a udržitelnosti a vyvažují je se socio-ekonomickými cíli. Na tom se všichni účastníci řízení podle všeho shodují.

74. Vedle zásadní úlohy víceletých plánů pro účely dosažení cílů SRP se všichni účastníci řízení patrně shodují na tom, že pokud čl. 43 odst. 3 SFEU není vhodným právním základem pro napadené nařízení, pak jím je čl. 43 odst. 2 SFEU (a že, pokud tomu tak je, žádná část původního návrhu Komise neměla být vyňata). Žádný z účastníků řízení netvrdí, že by u napadeného nařízení měl být uváděn dvojí právní základ.

75. V uvedeném ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že volba právního základu pro unijní opatření musí být založena na objektivních hlediscích, která mohou být přezkoumána soudem. Tato hlediska zahrnují nejen cíl a obsah opatření, nýbrž i legislativní kontext [18].

76. Začneme-li u kontextu, plán pro tresku obecnou, který je vymezen v nařízení č. 1342/2008, byl jako celek založen na článku 37 ES. Nicméně vzhledem tomu, že ústavní podmínky v oblasti rybolovu doznaly od té doby podstatných změn [19], bylo by ukvapené konstatovat pouze na tomto základě, že následné změny tohoto plánu nutně musí být založeny na čl. 43 odst. 2 SFEU.

77. Bez ohledu na to problém v projednávané věci nespočívá v identifikaci převažujícího účelu nebo obsahu napadeného nařízení. Jak je možné vidět v bodech odůvodnění, účelem nařízení je upravit specifická pravidla stanovící podrobnou metodiku pro roční stanovení celkových přípustných odlovů a omezení intenzity rybolovu způsobem, který odráží potřebu flexibility při stanovení a přidělení rybolovných práv na základě vědeckých údajů [20].

78. Články 9 a 12 plánu pro tresku obecnou, nahrazené a změněné napadeným nařízením, upravují podrobná pravidla pro stanovení rybolovných práv vyjádřených v celkových přípustných odlovech a omezení intenzity rybolovu za určitých konkrétních okolností. V tomto smyslu upravují výjimky z jinak použitelných pravidel pro stanovení rybolovných práv. Nepochybně se tak stalo beze změny celkového cíle plánu pro tresku obecnou vyjádřeného prostřednictvím maximálního udržitelného výnosu a míry úmrtnosti způsobené rybolovem v článku 5 nařízení č. 1342/2008 [21]. Nicméně vzhledem ke zjištěním Soudního dvora v rozsudku C-103/12 – a zejména k jeho striktnímu výkladu čl. 43 odst. 3 SFEU – však nyní vyvstává otázka, zda ustanovení uvedená v napadeném nařízení představuje víc než pouhá technická opatření určená k provedení plánu pro tresku obecnou jako celku.

79. Jsem toho názoru, že tomu tak je. Jak již bylo uvedeno (a v podstatě uznáno Radou), napadené nařízení stanoví (některé) z prostředků k dosažení cílů plánu pro tresku obecnou týkající se stanovení a přidělování rybolovných práv.

18 — Viz rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, bod 29, a rozsudek Komise v. Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52 a citovaná judikatura. Pokud jde o legislativní kontext, viz zejména rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-411/06, EU:C:2009:518, body 64 a 65.

19 — _ Viz bod 59 výše.

20 — _ Body 3 a 5 odůvodnění napadeného nařízení.

21 — _ Podle čl. 5 odst. 2 základního nařízení jsou cíle tohoto plánu uvedeny odkazem na uvedené specifické „referenční body pro zachování“.

80. Zaprvé v tomto ohledu je plán pro tresku obecnou, který je stanoven v nařízení č. 1342/2008 (nařízení, které je napadeným nařízením měněno), podle článku 5 nařízení určen k zajištění udržitelného využívání příslušných populací tresky na základě maximálního udržitelného výnosu. Tohoto cíle se má dosáhnout při udržení specifické úrovně úmrtnosti tresky obecné způsobené rybolovem u příslušných věkových skupin. K dosažení tohoto cíle články 7 až 10 uvedeného nařízení stanoví pravidla odlovu týkající se způsobu, kterým mají být vypočteny celkové přípustné odlovy a intenzita rybolovu za různých okolností. Uvedená ustanovení v podstatě formulují prostředky, kterými má být dosaženo cíle plánu definovaného v článku 5.

81. Konkrétně, pokud jde o napadené nařízení, hmotněprávní obsah článku 9 (metoda pro určení celkových přípustných odlovů v případě nedostatku údajů) a článku 12 (metodika pro stanovení intenzity rybolovu) ve znění pozdějších změn patrně představuje rámec – nebo abych převzal výraz použitý generální advokátkou E. Sharpston – *podmínku* [22] pro stanovení rybolovných práv v průběhu let. Uvedená ustanovení podle mého názoru nejsou pouze opatřeními k provedení plánu pro tresku obecnou, ale základním stavebním kamenem, který je nedílnou součástí tohoto plánu. Proto je třeba se jím zabývat v základním legislativním aktu.

82. Rada v tomto ohledu zdůrazňuje fakultativní povahu těchto opatření. Podle mého názoru je však skutečnost, že tato pravidla mohou – ale nemusejí – být fakultativní, irelevantní. Posouzení nezbytnosti ve světle cílů SRP je vyžadováno nejen v souvislosti s volbou zahrnout tato pravidla do víceletého plánu, nýbrž rovněž ke stanovení obsahu těchto pravidel. Podle Soudního dvora má být toto posouzení provedeno v rámci legislativního postupu. Co je možná ještě zásadnější, uvedená ustanovení se netýkají pouze „stanovení“ nebo „přidělení“ rybolovných práv. Jak je patrné z napadeného nařízení, dotyčná ustanovení stanoví podrobnou metodu, kterou je třeba použít při stanovení a přidělování rybolovných práv podle čl. 43 odst. 3 SFEU. Jinými slovy, uvedená ustanovení upravují rámec, ve kterém jsou za určitých konkrétních okolností stanovena a přidělována rybolovná práva.

83. Konkrétně, pokud jde o článek 9 plánu pro tresku obecnou, který byl nahrazen napadeným nařízením, uvedené ustanovení upravuje podrobná pravidla pro stanovení celkových přípustných odlovů při nedostatků údajů, kdy nemohou být použita pravidla stanovená v článcích 7 a 8 z důvodu nedostatku dostatečně přesných a reprezentativních informací. Tato změna zavedla flexibilnější pravidla, která umožňují vhodně reagovat na vědecká stanoviska namísto automatického snížení odlovů o 25 %, které bylo původně stanoveno v nařízení č. 1342/2008.

84. Na druhé straně čl. 12 odst. 4 plánu pro tresku obecnou prodělal podobnou změnu týkající se stanovení intenzity rybolovu v případě nedostatku údajů. Do článku 12 byl rovněž doplněn nový odstavec 6, podle kterého je možné, aby Rada neuplatnila další snížení intenzity rybolovu, jakmile byla maximální přípustná intenzita rybolovu snížena během čtyř po sobě jdoucích let.

85. Za předpokladu, že by se uplatnil přístup obhajovaný Radou, byla by Rada oprávněna nejen stanovit a přidělit rybolovná práva (na ročním základě), nýbrž též – v rámci téhož rozhodovacího postupu – vymezit k tomu příslušný mechanismus.

86. I když sice může být pravda, jak podotýká Komise, že by takový postup mohl zahrnovat riziko, že by krátkodobé (politické nebo hospodářské) úvahy mohly převážit nad dlouhodobými úvahami týkajícími se udržitelnosti, žádný ze žalobců neprokázal, že takové riziko v projednávaných věcech vyvstalo [23]. Naopak, všichni účastníci řízení jsou podle všeho spokojeni s věcným obsahem ustanovení napadeného nařízení. Navíc musím podotknout, že ani podle čl. 43 odst. 3 SFEU Rada nejedná sama

22 — _ Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci C-103/12, bod 169.

23 — _ Nicméně uvedené krátkodobé úvahy jsou patrně základem potřeby přijmout naléhavě ustanovení obsažená v napadeném nařízení. Jak objasňuje Rada v bodě 5 odůvodnění uvedeného nařízení, další uplatňování automatických ročních snížení intenzity, která jsou stanovena v nařízení č. 1342/2008 by mělo značný hospodářský a sociální dopad na některé segmenty loďstva.

– Komise má právo iniciativy a předkládá návrh na opatření přijímaná podle tohoto ustanovení. V tomto smyslu tvrzení, že by Rada mohla jednat neuváženě a že bez účasti Parlamentu na rozhodovacím procesu nebude brán zřetel na cíle SRP, předpokládá, že by za takových okolností jednala neuváženě vedle Rady i Komise.

87. Ještě významnější tedy je, že pokud má být čl. 43 odst. 3 SFEU vykládán tak, že se vztahuje na opatření vymezující rámec, ve kterém jsou stanovena a přidělována rybolovná práva, pak je zcela v rozporu s myšlenkou, že veškerá rozhodnutí týkající se politických rozhodnutí by měla být přijímána v legislativním procesu. Pokud by Rada mohla na základě čl. 43 odst. 3 SFEU přijímat taková pravidla odlovu a omezení intenzity rybolovu, jako jsou ta, o která se jedná v projednávané věci, nejenže by byla oprávněna provádět rozhodnutí přijatá normotvůrcem prostřednictvím skutečného stanovení a přidělení rybolovných práv, ale byla by fakticky uznána jako orgán oprávněný jednat jako jediný regulátor při definování rámce, ve kterém jsou skutečná rybolovná práva stanovována za určitých přesně stanovených okolností. Soudní dvůr dal jasně najevo, že taková situace by byla protiprávní[24].

88. Ještě předtím, než zformuluji závěry, je nutné, abych se zabýval obavami Rady a členských států (vedlejších účastníků řízení). Obávají se, že výklad navrhovaný Parlamentem a Komisí – a v zásadě potvrzený Soudním dvorem – zbaví čl. 43 odst. 3 SFEU jakéhokoliv smyslu a významně omezí prostor pro uvážení, který Rada má při přijímání opatření na základě uvedeného ustanovení.

89. I když výklad čl. 43 odst. 3 SFEU navrhovaný Parlamentem a Radou patrně nezbavuje toto ustanovení smyslu, určitě má za následek úzký výklad tohoto ustanovení a pravomocí, které jsou tímto článkem přiznávány. Ve skutečnosti se však jedná o důsledek přístupu Soudního dvora v rozsudku C-103/12. Podle právní úpravy závisí rozsah prostoru pro uvážení (ať již větší či menší), který Rada používá při přijímání opatření podle čl. 43 odst. 3 SFEU, na tom, kolik volnosti se unijní normotvůrce rozhodl Radě ponechat[25].

90. Pro zopakování uvádím, že články 9 a 12 plánu pro tresku obecnou nahrazené a pozměněné napadeným nařízením pouze neprovádějí rozhodnutí unijního normotvůrce, ale naopak definují rámec pro stanovení a přidělení rybolovných práv za určitých přesně stanovených okolností. Právě proto jsem toho názoru, že napadené nařízení bylo přijato na nesprávném právním základě a že Rada tím, že vyňala uvedená ustanovení ze zbývající části návrhu Komise, jednala protiprávně. V důsledku toho je třeba vyhovět jedinému žalobnímu důvodu Parlamentu a prvnímu žalobnímu důvodu, který uplatňuje Komise.

91. Takový závěr sám o sobě postačuje k tomu, aby bylo žalobám, které v projednávaných věcech podal Parlament a Komise, vyhověno a napadené rozhodnutí bylo zrušeno. Pro úplnost se však budu zabývat dvěma zbývajícími žalobními důvody Komise a návrhem Komise a Rady na zachování účinků napadeného nařízení.

D – *Zbývající otázky: procesní pochybení, výlučné právo iniciativy náležející Komisi a účinky napadeného nařízení*

92. Druhý žalobní důvod uplatněný Komisí se týká údajného procesního pochybení; Komise tímto žalobním důvodem tvrdí, že Rada v důsledku nesprávného výběru právního základu rovněž porušila institucionální výsadu Parlamentu podílet se na řádném legislativním postupu a výsadu EHSV být řádně konzultován. Jak uvádí sama Komise, tento žalobní důvod závisí na prvním žalobním důvodu. Výše jsem dospěl k závěru, že prvnímu žalobnímu důvodu, který se týká volby právního základu, je třeba vyhovět. Z toho vyplývá, že i druhému žalobnímu důvodu Komise je třeba vyhovět.

24 — _ Viz zejména bod 50 rozsudku C-103/12.

25 — _ Pokud by napadené nařízení bylo přijato na základě čl. 43 odst. 2 SFEU, čl. 12 odst. 6 ve znění pozdějších změn, by představoval vhodný příklad legislativního ustanovení, které Radě poskytuje takový prostor.

93. A stejně tak je třeba vyhovět i třetímu žalobnímu důvodu [26]. Je tomu tak nejen proto, že články 9 a 12 plánu pro tresku obecnou, které byly nahrazeny – respektive změněny – napadeným nařízením, byly protiprávně přeměněny z legislativní na regulační úpravu; v důsledku uvedené změny se právní povaha uvedených ustanovení (i když jejich cíl a obsah mohl zůstat beze změny) zásadním způsobem mění. Ba co víc, dochází k podstatné změně celkového přístupu k řízení populací tresky.

94. Nicméně pro případ, že Soudní dvůr se mnou nebude souhlasit v tom, že čl. 43 odst. 3 SFEU byl nesprávným právním základem pro napadené nařízení, navrhuji, aby byl třetí žalobní důvod uplatněný Komisí zamítnut. Komise i Rada se shodují na tom, že změna právního základu automaticky nevede k zásadní změně předmětu a cílů návrhu. Pokud by Soudní dvůr byl toho názoru, že Rada právem návrh rozdělila a přijala napadené nařízení podle čl. 43 odst. 3 SFEU (s ohledem na skutečnost, že dotčená ustanovení jsou technickými prováděcími opatřeními pro celkový plán pro tresku obecnou), pak bude též nutné příslušným způsobem opravit právní základ [27].

95. Konečně Komise a Rada – které se opírají o čl. 264 odst. 2 SFEU – žádají Soudní dvůr, aby v případě zrušení zachoval účinky napadeného nařízení [28]. Parlament k tomuto návrhu neuplatnil žádné námitky.

96. Výše jsem dospěl k názoru, že by napadené nařízení mělo být zrušeno. V důsledku toho by částečně zanikl základ, na kterém byla od roku 2013 stanovována rybolovná práva. Podle mého názoru se jedná o situaci, kdy mohou být identifikovány závažné důvody související s právní jistotou a nutností zamezit závažným negativním důsledkům pro danou oblast, které odůvodňují rozhodnutí zachovat účinky zrušeného aktu [29].

97. Za okolností, jež jsou dány v projednávaných věcech, kdy rybolovné činnosti byly skutečně podmíněny použitím pravidel stanovených v napadeném nařízení, pokud jde o celkové přípustné odlovy a omezení intenzity rybolovu, by přerušení uplatňování nařízení bylo problematické, nejen pokud jde o právní jistotu (jelikož zvláštní nařízení, která stanoví vlastní rybolovná práva [30], by mohla být neslučitelná s původním plánem pro tresku obecnou), ale mohlo by mít rovněž širší negativní důsledky pro průmysl. Kromě toho všichni účastníci tohoto řízení podle všeho souhlasí s věcným obsahem napadeného nařízení; jediný zásadní nesoulad se týká volby právního základu.

98. Za těchto okolností jsem toho názoru, že účinky napadeného nařízení mají být zachovány. Návrh Komise na zachování účinků napadeného nařízení po celý kalendářní rok po vynesení rozsudku má jistou přitažlivost. Tím by byla zajištěna posílená právní jistota zejména z hlediska rybářů, jelikož rybolovná práva jsou obecně stanovována každoročně pro konkrétní kalendářní rok. Nicméně – a jakkoliv praktické by to mohlo být – je zásadní, aby účinky protiprávních aktů nebyly zachovány pod

26 — _ Rada v zásadě může rozdělit návrh Komise, a to tehdy, pokud je to odůvodněno ve světle obsahu návrhu. Tak tomu je proto, že i když má Komise právo inciativy, toto právo není absolutní. Rada nicméně může tento krok učinit (podle čl. 293 odst. 1 SFEU jednomyslně) pouze tehdy, pokud je to slučitelné s cílem a účelem původního návrhu, jak to požaduje Soudní dvůr. Viz rozsudek Eurotunnel a další, C-408/95, EU:C:1997:532, bod 39.

27 — _ V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci C-103/12, body 196 a 197.

28 — _ Rada neupřesňuje období, po které by měly být zachovány účinky napadeného nařízení. Komise naproti tomu soudí, že účinky napadeného nařízení by měly být zachovány nejvýše po dobu jednoho roku počínaje 1. lednem roku následujícího po roce, ve kterém bude vynesen rozsudek v projednávané věci.

29 — Viz například rozsudky Parlament v. Rada, C-166/07, EU:C:2009:499, body 74 a 75; Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 89 a 90; rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, body 54 až 56, a rozsudek Parlament v. Rada, C-490/12, EU:C:2015:525, body 91 a 92.

30 — _ V případě dotčeného roku se jedná o nařízení Rady (EU) č. 39/2013 ze dne 21. ledna 2013, kterým se pro rok 2013 stanoví rybolovná práva, jimiž disponují plavidla EU, pro některé populace ryb a skupiny populací ryb, na něž se nevztahují mezinárodní jednání nebo dohody (Úř. věst. 2013, L 23, s. 1), a nařízení Rady (EU) č. 40/2013 ze dne 21. ledna 2013, kterým se pro rok 2013 stanoví rybolovná práva ve vodách EU a rybolovná práva, jimiž disponují plavidla EU v některých vodách mimo EU, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací, na něž se vztahují mezinárodní jednání nebo dohody (Úř. věst. 2013, L 23, s. 54).

dobu delší, než je nezbytně nutné. Jsem toho názoru, že proto, aby unijní orgány byly motivovány k přijetí nového nařízení na správném právním základě v co nejkratší době, měly by účinky napadeného nařízení být zachovány po dobu nepřesahující šest měsíců ode dne vynesení rozsudku v projednávaných věcech.

IV – **Náklady**

99. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Parlament i Komise požadovaly v projednávaných věcech uložení náhrady nákladů řízení a Rada neměla úspěch.

100. Článek 140 odst. 1 jednacího řádu stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení. Španělské království, Francouzská republika a Polská republika by tedy měly nést vlastní náklady řízení.

V – **Závěry**

101. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení Rady (EU) č. 1243/2012 ze dne 19. prosince 2012, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1342/2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací;

— v souladu s čl. 264 odst. 2 SFEU zachoval účinky napadeného nařízení do doby, než vstoupí v platnost nové nařízení přijaté na správném právním základě, a to po dobu nepřesahující šest měsíců od vynesení rozsudku v projednávaných věcech;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení a

— rozhodl, že Španělské království, Francouzská republika a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.