Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 21. svibnja 2015.[1]

Spojeni predmeti C-124/13 i C-125/13

Europski parlament i Komisija
protiv

Vijeća Europske unije

„Zajednička ribarstvena politika – Tužba za poništenje – Uredba Vijeća (EU) br. 1243/2012 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove – Pravna osnova – Područje primjene članka 43. stavka 2. i članka 43. stavka 3. UFEU-a – Tehničke provedbene mjere“

1. U širem smislu, razmatrani predmeti odražavaju neslaganje između institucija Unije u pogledu uloge koju Parlament treba imati nakon Ugovora iz Lisabona, u okviru postupka što vodi k usvajanju višegodišnjih planova u sklopu Zajedničke ribarstvene politike (u daljnjem tekstu: ZRP). Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, pravna osnova za mjere koje se odnose na ribarstvo (kao i poljoprivredu) nalazila se u članku 37. UEZ-a. Prema toj odredbi Vijeće je preuzelo glavnu ulogu u usvajanju mjera, dok je Parlament imao tek perifernu važnost putem konzultacija. Ipak, to više nije tako s obzirom na to da je ZRP sada također stavljen u sferu redovnog zakonodavnog postupka.

2. U tom kontekstu, i Parlament i Komisija pokrenuli su tužbu za poništenje Uredbe Vijeća (EU) br. 1243/2012 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1342/2008 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove (u daljnjem tekstu: pobijana uredba)[2]. Oni su to učinili zbog toga što je Vijeće uklonilo dvije odredbe iz izvornog prijedloga Komisije[3] koji je podnesen Parlamentu i Vijeću prema redovnom zakonodavnom postupku na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a. Vijeće je potom odlučilo usvojiti te dvije odredbe zasebno u aktu temeljenom na članku 43. stavku 3. UFEU-a. U skladu s tom odredbom, Vijeće je ovlašteno usvojiti mjere o određivanju i raspodjeli mogućnosti ribolova.

3. Svrha ovog postupka jest odrediti je li Vijeće bilo u pravu kada je tako postupilo.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Uredba od 19. prosinca 2012. (SL 2012., L 352, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 10., str. 96.)

3 — Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1342/2008 od 18. prosinca 2008. o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove, COM (2012) 498 *final* (u daljnjem tekstu: prijedlog Komisije)

I – **Pravni okvir**

A – *Relevantne odredbe Ugovora*

4. Članak 43. stavak 2. UFEU-a navodi:

„Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, uspostavljaju zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta predviđenu u članku 40. stavku 1. te utvrđuju ostale odredbe potrebne za provođenje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike i [ZRP-a].“

5. Članak 43. stavak 3. UFEU-a propisuje:

„Vijeće na prijedlog Komisije usvaja mjere o utvrđivanju cijena, nameta, potpora i količinskih ograničenja te o određivanju i raspodjeli mogućnosti ribolova.“

B – *Osnovna uredba*

6. Uredba Vijeća (EZ) br. 2371/2002 (u daljnjem tekstu: osnovna uredba)[4] o očuvanju i održivom iskorištavanju ribolovnih resursa u okviru ZRP-a, uspostavlja okvir za mjere koje će se poduzeti u području ribarstva i određuje osnovna načela što upravljaju tim mjerama.

7. Uvodna izjava 6. u preambuli osnovne uredbe navodi:

„Održivo iskorištavanje učinkovitije će se ostvariti kroz višegodišnji pristup upravljanju u ribarstvu, uključujući višegodišnje planove upravljanja stokovima koji se nalaze na samim sigurnim biološkim granicama ili unutar tih granica. Što se tiče stokova koji su izvan sigurnih bioloških granica, usvajanje planova oporavka apsolutni je prioritet. U skladu sa znanstvenim mišljenjem, za te se stokove može zahtijevati znatno smanjenje ribolovnog napora.“

8. Prema uvodnoj izjavi 7. u osnovnoj uredbi:

„Tim se višegodišnjim planovima trebaju utvrditi ciljevi održivog iskorištavanja dotičnih stokova, oni trebaju sadržavati pravila o ribolovu kojima se utvrđuje način izračunavanja godišnjeg ulova i/ili granice ribolovnog napora i njima se trebaju predvidjeti druge posebne mjere gospodarenja uzimajući u obzir i utjecaj na druge vrste.“

9. Članak 1. osnovne uredbe definira područje primjene ZRP-a kako slijedi:

„1. [ZRP] obuhvaća očuvanje, gospodarenje i iskorištavanje živih vodenih bogatstava, akvakulture te preradu i promet proizvodima ribarstva i akvakulture, ako se te djelatnosti obavljaju na području država članica ili u vodama Zajednice ili ih obavljaju ribarska plovila Zajednice ili, ne dovodeći u pitanje primarnu nadležnost države zastave, državljani država članica.

2. [ZRP] predviđa jasne mjere u vezi s:

(a) očuvanjem, gospodarenjem i iskorištavanjem živih vodenih bogatstava;

[…]“

4 — Uredba Vijeća od 20. prosinca 2002. (SL 2002., L 358, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 38.)

10. Članak 2. stavak 1. osnovne uredbe definira ciljeve ZRP-a:

„1. [ZRP] osigurava takvo iskorištavanje živih vodenih bogatstava koje stvara održive gospodarske, ekološke i društvene uvjete.

U tu svrhu Zajednica primjenjuje načelo predostrožnog pristupa pri poduzimanju mjera za zaštitu i očuvanje živih vodenih organizama, za osiguranje njihovog održivog iskorištavanja i za smanjenje utjecaja ribolovnih aktivnosti na morski ekosustav. Ona teži postupnoj primjeni pristupa utemeljenog na ekosustavu pri upravljanju u ribarstvu. Nastoji poduprijeti učinkovite ribolovne aktivnosti unutar gospodarski zdravog i konkurentnog sektora ribarstva i akvakulture osiguravajući primjereni životni standard onima koji ovise o ribolovnim aktivnostima i vodeći računa o interesima potrošača.

2. [ZRP] rukovodi se sljedećim načelima dobrog gospodarenja:

[…]

(b) postupak odlučivanja koji se temelji na vjerodostojnom znanstvenom mišljenju koje daje pravodobne rezultate;

[…]

(d) usklađenost s ostalim politikama Zajednice, pogotovo s politikom zaštite okoliša, socijalnom, regionalnom, razvojnom i zdravstvenom politikom te politikom zaštite potrošača.“

11. Članak 4. definira vrste mjera koje se trebaju poduzeti kako bi se postigli ciljevi ZRP-a. Prilikom uspostave mjera, treba uvažiti dostupne znanstvene, tehničke i gospodarske preporuke, a posebno izvješća koja je sastavio Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo. One, posebno, mogu uključivati mjere za svaki stok ili skupinu stokova, čija je svrha ograničiti ribolovnu smrtnost i utjecaj ribolovnih aktivnosti na okoliš, u skladu s člankom 4. stavkom 2.:

„[…]

(a) donošenjem planova oporavka u skladu s člankom 5.,

(b) donošenjem planova upravljanja u skladu s člankom 6.,

(c) utvrđivanjem ciljeva za održivo iskorištavanje stokova,

(d) ograničenjem ulova,

(e) utvrđivanjem broja i vrste ribarskih plovila kojima je dopušteno obavljati ribolov,

(f) ograničenjem ribolovnog napora,

(g) donošenjem tehničkim mjera, uključujući,

i. mjere vezane uz karakteristike ribolovnog alata, broj i veličinu ribolovnog alata na plovilu, načine njihove uporabe te sastav ulova koji se može zadržati na plovilu pri obavljanju ribolova takvim alatima;

[…]

(h) uspostavljanjem potpora, uključujući i potpore gospodarske prirode, u svrhu promicanja selektivnijeg ribolova i ribolova s manjim utjecajem;

[…]“

12. Članak 5. odnosi se na planove oporavka. On navodi:

„1. Vijeće će usvojiti, smatrajući to prioritetom, planove oporavka za ribolovne aktivnosti u kojima se iskorištavaju stokovi koji su izvan sigurnih bioloških granica.

2. Planovi oporavka imaju za cilj osigurati oporavak stokova do unutar sigurnih bioloških granica.

Oni uključuju referentne točke očuvanja, kao što su ciljevi prema kojima se ocjenjuje oporavak stokova do povratka unutar sigurnih bioloških granica.

Ciljevi se izražavaju u smislu:

(a) veličine populacije; i/ili

(b) dugoročnih prinosa; i/ili

(c) ribolovne smrtnosti; i/ili

(d) stabilnosti ulova.

[…]

3. […]

Planovi oporavka su višegodišnji, a u njima je naznačen očekivani vremenski okvir za postizanje postavljenih ciljeva.

4. Planovi oporavka mogu uključivati bilo koju mjeru iz točke (c) do (h) članka 4. stavka 2. kao i pravila iskorištavanja koja se sastoje od unaprijed određenog niza bioloških parametara potrebnih za određivanje ograničenja ulova.

Planovi oporavka sadržavaju ograničenja ribolovnog napora, osim ako to nije potrebno za ostvarivanje cilja plana [...]

[…]“

C – *Uredba (EZ) br. 1342/2008*[5]

13. Vijeće je donijelo Uredbu br. 1342/2008 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 423/2004 (u daljnjem tekstu: plan za bakalar) na temelju prijedloga Komisije i nakon savjetovanja s Parlamentom u skladu s člankom 37. UEZ-a.

5 — Uredba Vijeća od 18. prosinca 2008. (SL 2008., L 348, str. 20.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 3., str. 235.)

14. Uvodna izjava 7. Uredbe br. 1342/2008 navodi:

„Kako bi se osiguralo postizanje ciljeva u vezi s ribolovnom smrtnošću i doprinijelo smanjenju odbačenog ulova, trebalo bi i razine ribolovnih mogućnosti u smislu ribolovnog napora odrediti tako da budu u skladu s višegodišnjom strategijom. Te bi ribolovne mogućnosti trebalo u što je moguće većoj mjeri odrediti prema vrsti ribolovnog alata na temelju sadašnje ribolovne prakse. Potrebno je predvidjeti redovito preispitivanje učinkovitosti sustava upravljanja i posebno osigurati da se sustav upravljanja ribolovnim naporom preispita ako stokovi bakalara dosegnu razine koje dopuštaju iskorištavanje koje omogućava najveći održivi izlov."

15. Uvodna izjava 9. te uredbe navodi:

„Mjere kao što su određivanje i podjela ograničenja ulova, određivanje najnižih i preventivnih veličina stokova te određivanje stopa ribolovne smrtnosti i najvećeg dopuštenog ribolovnog napora za svaku skupinu napora od strane države članice i isključenje određenih skupina plovila iz sustava upravljanja ribolovnim naporom određenog ovom Uredbom od najveće su važnosti u okviru [ZRP-a]. Vijeće bi stoga trebalo zadržati pravo neposrednog izvršavanja provedbenih ovlasti u odnosu na ova posebna pitanja."

16. U skladu s člankom 1. istog dokumenta, uredba uspostavlja plan za četiri stoka bakalara koji odgovaraju četirima geografskim područjima, i to Kattegatu, Sjevernom moru, Skagerraku i istočnom Engleskom kanalu, zapadu Škotske i Irskom moru.

17. Članak 5. Uredbe br. 1342/2008 na sljedeći način navodi ciljeve višegodišnjeg plana:

„1. Plan iz članka 1. osigurava održivo iskorištavanje stokova bakalara na temelju maksimalnog održivog izlova.

2. Cilj iz stavka 1. postiže se održavajući sljedeće vrijednosti ribolovne smrtnosti bakalara odgovarajućih dobnih skupina [...]

3. Za stokove bakalara u Sjevernom moru, Skagerraku i istočnom Engleskom kanalu, cilj iz stavka 1. postiže se uz održavanje vrijednosti ribolovne smrtnosti bakalara po dobnim skupinama iz članka 8."

18. Kako bi se ispunili ciljevi određeni člankom 5., članci 6. do 10. Uredbe br. 1342/2008 određuju specifična pravila u pogledu ukupnog dopuštenog ulova (u daljnjem tekstu: TAC). Članci 11. do 17. Uredbe određuju ograničenja ribolovnih napora.

19. Točnije, ona verzija Uredbe br. 1342/2008 koja je bila na snazi prije nego što je izmijenjena pobijanom uredbom sadržavala je članak 9., koji je propisivao pravila postupka kojih se treba pridržavati pri određivanju TAC-ova u slučajevima kad pravila iz članaka 7. i 8. Uredbe, koja se inače primjenjuju, nije moguće primijeniti zbog nedostatka potrebnih informacija. Članak 12. te uredbe određivao je način izračuna maksimalnog dopuštenog ribolovnog napora.

D – Pobijana uredba

20. Prijedlog Komisije za izmjenu nekoliko odredbi Uredbe br. 1342/2008 usvojen je 12. rujna 2009. Prijedlog se temeljio na članku 43. stavku 2. UFEU-a. Budući da je opsežnija revizija plana za bakalar najavljena za poslije, prijedlog Komisije izrađen je kao privremeno rješenje kako bi se riješili neki od najvećih uočenih problema[6]. Prijedlog je poslan Parlamentu i Vijeću kao i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru (EGSO) na dan usvajanja.

6 — Popratno pismo objašnjenja uz prijedlog; COM (2012) 498 *final*, str. 2. do 4.

21. Dodatno uz izmjene koje je Vijeće poslije odlučilo donijeti u posebnoj uredbi temeljem članka 43. stavka 3. UFEU-a, kako je objašnjeno u daljnjem tekstu, dotične predložene izmjene odnosile su se – napose, no ne isključivo – na metodologiju koju države članice trebaju primjenjivati prilikom izračuna ribolovnog napora (izmjena članka 4.), pojednostavljenje postupka za isključivanje nekih plovila iz režima ribolovnog napora (izmjene članka 11. i umetanje članaka 11.a do 11.d) i obveze država članica da odgovore na visoke razine odbačenog ulova i osiguraju pravilan nadzor i kontrolu poticaja što ih pružaju članci 11. i 13. (izmjene članka 14.).

22. Pobijana uredba donesena je 19. prosinca 2012. na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a. Putem te uredbe Vijeće je izmijenilo članak 9. i članak 12. stavke 4. i 6. Uredbe br. 1342/2008.

23. Razlog za donošenje pobijane uredbe na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a, umjesto članka 43. stavka 2. UFEU-a, objašnjen je u uvodnoj izjavi 8. te uredbe:

„Izmjenama članaka 9. i 12. utvrđuju se detaljna posebna pravila za određivanje ribolovnih mogućnosti, izraženih pomoću TAC-a i za ograničenja ribolovnog napora. Njima se prilagođavaju trenutačno primjenjiva pravila za određivanje ribolovnih mogućnosti bez izmjene cilja plana za bakalar. One su stoga mjere za određivanje i dodjelu TAC-ova i ograničenja ribolovnog napora te se ne mogu smatrati odredbama za uspostavljanje zajedničke organizacije tržišta ribarstva ni drugim odredbama potrebnima za ostvarenje ciljeva [ZRP-a].“

24. Pobijana uredba zamjenjuje članak 9. Uredbe br. 1342/2008 i određuje poseban postupak za određivanje TAC-ova:

„1. U slučaju nedovoljnih informacija za određivanje TAC-ova u skladu s člankom 7., TAC-ovi za stokove bakalara u Kattegatu, u vodama zapadno od Škotske i u Irskom moru određuju se na razini na koju upućuje znanstveno mišljenje. Ako je, međutim, razina na koju upućuje znanstveno mišljenje više od 20% veća od TAC-ova u prethodnoj godini, TAC-ovi se određuju na razini 20% većoj od TAC-ova u prethodnoj godini ili, ako je razina na koju upućuje znanstveno mišljenje više od 20% manja od TAC-ova u prethodnoj godini, TAC-ovi se utvrđuju na razini 20% manjoj od TAC-ova u prethodnoj godini.

2. Odstupajući od stavka 1., u slučaju kada znanstveno mišljenje uputi na to da ne smije biti usmjerenog ribolova i da:

(a) usputni ulov treba smanjiti ili svesti na najnižu moguću razinu i/ili

(b) ulov bakalara treba svesti na najnižu moguću razinu;

Vijeće može odlučiti ne primijeniti godišnju prilagodbu TAC-a u sljedećoj godini ili sljedećim godinama, pod uvjetom da se određeni TAC odnosi samo na usputni ulov.

3. U slučaju nedovoljnih informacija za određivanje TAC-ova u skladu s člankom 8., TAC-ovi za stokove bakalara u Sjevernom moru, Skagerraku i istočnom Engleskom kanalu određuju se primjenom stavaka 1. i 2. ovog članka *mutatis mutandis*, osim ako se nakon savjetovanja s Norveškom odredi drukčija razina TAC-a.

4. U slučaju kada znanstveno mišljenje uputi na to da primjena pravila utvrđenih u članku 8. stavcima 1. do 4. nije prikladna za ostvarenje ciljeva plana, Vijeće može, neovisno o gore navedenim odredbama, odlučiti o alternativnoj razini TAC-a.“

25. Članak 12. Uredbe br. 1342/2008 također je izmijenjen pobijanom uredbom. U izmijenjenoj verziji stavci 4. i 6. tog članka propisuju:

„4. U slučaju agregiranih skupina napora čiji je postotni kumulativni ulov izračunat u skladu sa stavkom 3. točkom (d) jednak ili prelazi 20%, primjenjuju se godišnje prilagodbe. Najveći dopušteni ribolovni napor dotičnih skupina računa se kako slijedi:

(a) u slučaju kada se primjenjuje članak 7. ili 8., na polazište se primjenjuje jednaka prilagodba postotka kao ona određena u navedenim člancima za ribolovnu smrtnost;

(b) u slučaju kada se primjenjuje članak 9., primjenjuje se jednaka prilagodba postotka ribolovnog napora kao što je prilagodba TAC-a u usporedbi s prethodnom godinom.

[…]

6. Odstupajući od stavka 4., u slučaju kada je najveći dopušteni ribolovni napor bio smanjivan tijekom četiri uzastopne godine, Vijeće može odlučiti da ne primijeni godišnju prilagodbu najvećeg dopuštenog ribolovnog napora u sljedećoj godini ili u sljedećim godinama.“

II – **Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka**

26. Svojim zahtjevom u predmetu C-124/13 Parlament od Suda traži da:

— poništi Uredbu Vijeća (EU) br. 1243/2012 od 19. prosinca 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1342/2008 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove i

— naloži Vijeću snošenje troškova.

27. Svojim zahtjevom u predmetu C-125/13 Komisija od Suda traži da:

— poništi Uredbu Vijeća (EU) br. 1243/2012 od 19. prosinca 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1342/2008 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove;

— održi učinke poništene Uredbe Vijeća tijekom razumnog razdoblja nakon presude u predmetu C-125/13, što znači najviše tijekom jedne pune kalendarske godine koja počinje 1. siječnja godine što slijedi nakon presude i

— naloži Vijeću snošenje troškova postupka.

28. Odlukom predsjednika Suda od 19. travnja 2013. predmet C-124/13 i predmet C-125/13 spojeni su za potrebe pisanog i usmenog dijela postupka i donošenja presude. Odlukom predsjednika Suda od 11. rujna 2013. Kraljevina Španjolska, Francuska Republika i Republika Poljska dobile su dopuštenje da interveniraju u potporu Vijeću u oba predmeta.

29. U svojoj objedinjenoj obrani od obje tužbe Vijeće od Suda traži – i podupiru ga intervenijenti glede više osnova tužbe – da:

— odbije u cijelosti, na materijalnopravnoj osnovi, tužbe što su ih podnijeli Parlament i Komisija;

— naloži Parlamentu i Komisiji snošenje troškova postupka;

— u suprotnome, ako i u onoj mjeri u kojoj Sud poništi pobijanu uredbu, proglasi učinke pobijane uredbe konačnima.

30. Pisana očitovanja podnijeli su Parlament, Komisija i Vijeće kao i vlade Španjolske, Francuske i Poljske te su svi oni izložili usmenu argumentaciju na raspravi održanoj 24. veljače 2015.

III – **Analiza**

A – *Glavna argumentacija stranaka*

31. Svojim jedinim tužbenim razlogom Parlament tvrdi da je pobijana uredba nezakonita jer je donesena na pogrešnoj pravnoj osnovi. Parlament tvrdi kako je, uzimajući u obzir cilj i sadržaj te uredbe, ona trebala biti donesena na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, putem redovnog zakonodavnog postupka u kojem Parlament postupa kao suzakonodavac.

32. U tom pogledu, Parlament posebno tvrdi kako višegodišnji planovi, kao što je plan povezan s predmetom C-124/13, čine alat za zaštitu i upravljanje stokovima ribe. Svaki plan čini cjelinu i sadržava samo odredbe čiji je cilj održivost i zaštita ciljeva ZRP-a. Takvi planovi moraju stoga biti usvojeni u njihovoj cijelosti na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a.

33. Parlament također osporava razdvajanje prijedloga Komisije. Prema viđenju Parlamenta, razdvajanje je zloporaba postupka i uskraćuje cjelokupan sadržaj sudske prakse koja se odnosi na ključan odnos između pravne osnove nekog akta i njegova težišta. Sukladno tome, razdvajanjem prijedloga Vijeće je bilo u mogućnosti umjetno odabrati posebnu pravnu osnovu za određene elemente predloženog akta, dok bi svi elementi akta bili zadovoljeni jedinstvenom pravnom osnovom članka 43. stavka 2. UFEU-a da je akt bio usvojen, kako je izvorno predloženo, kao jedinstvena cjelina.

34. Komisija temelji svoj zahtjev na tri tužbena razloga.

35. Prvo, kao svoj glavni prigovor i slično argumentaciji Parlamenta, Komisija osporava navodnu pravnu osnovu pobijane uredbe. Prema viđenju Komisije, Vijeće nije imalo pravo razdvojiti prijedlog Komisije i usvojiti jedan njegov dio na osnovi članka 43. stavka 3. UFEU-a. Komisija tvrdi kako se taj prijedlog trebao temeljiti, u svojoj cijelosti, na članku 43. stavku 2. s obzirom na to da neke odredbe pobijane uredbe ne pripadaju području primjene članka 43. stavka 3. jer one utječu na odabire politike u ovom području.

36. Drugo, prema stavu Komisije, prilikom razdvajanja prijedloga i donošenja pobijane uredbe Vijeće je primijenilo postupak donošenja odluke koji je suprotan institucionalnim ovlastima Parlamenta i EGSO-a, to jest ono je zanemarilo pravo Parlamenta na sudjelovanje i pravo EGSO-a na savjetovanje s njim.

37. Treće, Komisija tvrdi kako je njezino vlastito isključivo pravo inicijative prekršeno uslijed promjene pravne osnove za pobijanu uredbu. Do te je povrede, u biti, došlo zbog toga što je promjena iz temelja promijenila prirodu prijedloga Komisije.

38. Vijeće — koje podupiru vlade intervenijenti — osporava tvrdnje što su ih iznijeli tužitelji. Prema njegovu viđenju pobijana uredba predstavlja mjeru o određivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti i kao takva ispravno je temeljena na članku 43. stavku 3. UFEU-a. Vijeće tvrdi kako je razmišljanje koje ga je navelo na razdvajanje prijedloga Komisije i donošenje nekoliko odredbi putem posebnog akta povezano s ciljem i sadržajem prijedloga. Zbog toga Vijeće ne vidi kako bi odluka o razdvajanju prijedloga mogla na bilo koji način kršiti isključivo pravo inicijative što ga uživa Komisija.

B – *Kontekst*

39. U ustavnom smislu teško je precijeniti važnost ovog predmeta. To je tako s obzirom na to da se odnosi na područje primjene koje će se pripisati članku 43. stavku 2. odnosno članku 43. stavku 3. UFEU-a za potrebe usvajanja mjera (zakonodavnih i drugih) u vezi s poljoprivredom i ribarstvom. U tom smislu, pristup koji Sud usvoji u pogledu domene svake od tih odredbi imat će dalekosežne posljedice glede uloge koju imaju različite institucije i postupaka donošenja odluka što se primjenjuju u tom području. Promatrani s toga institucijskoga gledišta, podrazumijeva se kako su ulozi u ovom predmetu zaista veliki.

40. Točnije, bit ovog predmeta leži u određivanju pripadajućih uloga institucija Unije, nakon Ugovora iz Lisabona, u usvajanju mjera u području ribarstva i posebno, točnih parametara nadležnosti Vijeća za postupanje bez Parlamenta u tom području.

41. Točno je kako se ispravna pravna osnova za određenu mjeru Unije mora određivati od slučaja do slučaja. Podjednako je točno da se Sud još nije bavio crtom razgraničenja između članka 43. stavka 2. i članka 43. stavka 3. UFEU-a u kontekstu mjera unutar Unije. Međutim, Sud je objasnio kako te odredbe treba tumačiti u kontekstu vanjskih odnosa Unije. U nedavnoj presudi koja se odnosi na vanjsku nadležnost Europske unije u odnosu na odobravanje ribolovnih mogućnosti plovilima pod zastavom Bolivarijanske Republike Venezuele u vodama Unije uz obalu Francuske Gvajane[7], Sud je napravio razliku između te dvije pravne osnove.

42. U toj presudi Sud je u biti utvrdio kako donošenje odredbi temeljem članka 43. stavka 2. UFEU-a uključuje ocjenu jesu li te odredbe potrebne za ostvarivanje ciljeva zajedničkih politika uređenih Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Važno je da ta ocjena uključuje političku odluku čije donošenje valja rezervirati za zakonodavca Unije.

43. S druge strane, Sud je objasnio kako je situacija različita u kontekstu članka 43. stavka 3. UFEU-a, na temelju kojega se usvajaju mjere o određivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti. Ključno je, prema mišljenju Suda, to što nikakvo odgovarajuće ocjenjivanje potrebnosti nije potrebno temeljem te pravne osnove. To je tako s obzirom na to da su mjere poduzete na temelju te odredbe pretežno tehničke naravi, koje su namijenjene *provedbi odredaba usvojenih na temelju stavka 2. istog članka*.

44. Zasigurno je točno kako se ovaj predmet razlikuje od predmeta koji je doveo do presude o Venezueli u smislu činjenične pozadine i, u određenoj mjeri, pravnog konteksta. Ipak, nije moguće zanemariti to što je, premda u takvim ipak različitim okolnostima, Sud — zasjedajući u velikom vijeću — objasnio kako treba tumačiti članak 43. stavak 2. i članak 43. stavak 3. UFEU-a. U ovom trenutku, ključno je podsjetiti se kako pravni i gospodarski subjekti podjednako poštuju autoritet koji proistječe iz sudske prakse ovog Suda i sukladno tome prilagođavaju svoje postupke. To je posebno tako u ovoj specifičnoj situaciji, gdje ta sudska praksa ima ključnu ulogu u oblikovanju prava. Zbog toga vjerujem kako postoje važni razlozi koji se odnose na pravnu sigurnost, koji zahtijevaju poštovanje autoriteta nedavne presude velikog vijeća i pridržavanje tumačenja članka 43. stavka 2. i članka 43. stavka 3. UFEU-a koje je uspostavljeno u toj presudi. Zapravo, ne vidim dobar razlog zašto to tumačenje tih odredbi ne bi bilo podjednako valjano u ovom predmetu.

45. Imajući to na umu, nužno je sagledati utjecaj presude o Venezueli na donošenje odluka koje se odnose na mjere unutar Unije. Nastojat ću prikazati kako iz presude o Venezueli slijedi da članak 43. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da pruža pravnu osnovu za usvajanje posebne vrste provedbenih mjera i da je, kao takav, hijerarhijski podređen pravnoj osnovi što ju pruža članak 43. stavak 2. UFEU-a.

7 — Presuda Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 50. (u daljnjem tekstu: presuda o Venezueli)

46. Prije nego što se posebno osvrnem na pobijanu uredbu, izložit ću određena opažanja u pogledu područja primjene članka 43. stavka 2. odnosno članka 43. stavka 3. UFEU-a na općenitijoj razini. Konačno, ukratko ću se pozabaviti s drugim neriješenim pitanjima što ih postavlja ovaj predmet.

C – *Područje primjene članka 43. stavka 3. UFEU-a*

1. Članak 43. stavak 3. UFEU-a prema članku 43. stavku 2. UFEU-a

a) Neslaganje stranaka

47. Presuda o Venezueli donesena je nakon što je završen pisani postupak u ovom predmetu. U svjetlu zaključaka Suda u toj presudi nije iznenađujuće da su tužitelji zadržali svoje stavove, a da je Vijeće pokušalo umanjiti važnost posljedica za ishod ovog postupka.

48. Oba tužitelja nastavljaju tvrditi kako je članak 43. stavak 3. UFEU-a iznimka od članka 43. stavka 2. UFEU-a te ga stoga treba usko tumačiti. U biti, potonji predstavlja odgovarajuću osnovu za svaku zakonodavnu mjeru nužnu za postizanje ciljeva ZRP-a. Prvi je, nasuprot tomu, osnova samo za u njemu navedene provedbene mjere, posebno za mjere o određivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti. Ipak, Komisija je usvojila malo fleksibilniji pristup priznavši kako bi članak 43. stavak 3. UFEU-a također mogao činiti odgovarajuću pravnu osnovu za usvajanje određenih mjera povezanih s funkcionalnošću koje nadmašuju puko određivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti. U svakom slučaju, prema tužiteljima, mjere usvojene na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a čine posebnu vrstu provedbenog akta koji se usvaja u skladu s postupkom *sui generis*, definiranim u toj odredbi. Parlament je posebno naglasio činjenicu da svaka odluka koja uključuje političke odabire mora biti donesena na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a u zakonodavnom postupku koji uključuje i Parlament i Vijeće.

49. Tužitelji također osporavaju doslovno tumačenje članka 43. stavka 3. UFEU-a na koje se Vijeće oslanja. Vijeće tvrdi da fraza „mjere o“ i njezini ekvivalenti u različitim jezičnim verzijama (i osobito na francuskom) jasno upućuju na to da ta odredba također obuhvaća određena pravila koja nadmašuju puko određivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti. Parlament i Komisija tvrde kako se takav zaključak ne može jednostavno izvući iz teksta te odredbe, bez dužnog razmatranja njezina šireg konteksta.

50. Vijeće, koje podupiru države članice intervenijenti, i dalje tvrdi kako upotreba fraze „usvaja mjere o“ u članku 43. stavku 3. UFEU-a sugerira kako se ta odredba također može koristiti kao pravna osnova za mjere različite od onih kojima se utvrđuju i raspodjeljuju ribolovne mogućnosti. Sukladno tome, članak 43. stavak 3. UFEU-a obuhvaća ne samo kvantificirano pravo ribolova koje se može izraziti na različite načine, kao što je TAC, već i funkcionalno povezane mjere. Prema viđenju Vijeća, članak 43. stavak 3. UFEU-a je posebna, autonomna pravna osnova i nije iznimka od članka 43. stavka 2. UFEU-a. On predstavlja *lex specialis* u odnosu na *lex generalis* određen u članku 43. stavku 2. UFEU-a i, sukladno tome, ne treba ga restriktivno tumačiti.

51. Vijeće se stoga protivi tumačenju što ga predlažu tužitelji, u smislu da redovan zakonodavni postupak ima prvenstvo nad aktima usvojenima na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a. Upravo suprotno, Vijeće tvrdi, članak 43. stavak 2. i članak 43. stavak 3. UFEU-a predstavljaju samostalne pravne osnove i nema hijerarhijskog odnosa između njih. U tom kontekstu, Vijeće također osporava tvrdnju da se, u onoj mjeri u kojoj je mjera povezana s ciljevima ZRP-a, ona mora temeljiti na članku 43. stavku 2. UFEU-a te da se nijedna mjera ne može usvojiti na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a bez prethodne odluke na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a o političkim odabirima u

odnosu na ZRP [8].

b) Članak 43. stavak 3. UFEU-a kao pravna osnova *sui generis* za provedbene mjere

52. Prvo što želim istaknuti jest da su se i tužitelji i Vijeće, kako bi potkrijepili svoje tvrdnje, oslonili na tekst članka 43. stavka 2. UFEU-a i članka 43. stavka 3. UFEU-a te njihov povijesni kontekst kao i na sustavno i teleološko tumačenje tih odredbi. Prema mojem razmišljanju, ti se argumenti mogu koristiti kako bi se branila oba stajališta.

53. Čak i ako sam, sveukupno gledajući, skloniji tvrdnji Vijeća u pogledu područja primjene članka 43. stavka 2. UFEU-a i članka 43. stavka 3. UFEU-a, to nije, prema mojem načinu razmišljanja, dovoljan razlog da bih predložio odstupanje od crte razgraničenja između tih odredbi, kako ju je Sud odredio u presudi o Venezueli.

54. Zaista, ono što je Sud naveo u toj presudi teško se može opisati kao tek *obiter dicta*. Upravo suprotno, Sud je presudio — nakon podrobne analize kako relevantnih odredbi Ugovora tako i cilja i konteksta izjave razmatrane u tom predmetu [9] — da autonomna odluka donesena na temelju političkih interesa Unije pripada sferi nadležnosti zakonodavca Unije te da se članak 43. stavak 3. UFEU-a primjenjuje samo u odnosu na, ponajprije, tehničke mjere koje provode te odabire [10].

55. Ipak, prije analize pobijane uredbe pozivanjem na tu izjavu, želim iznijeti nekoliko opažanja u svjetlu doslovnih, kontekstnih i teleoloških argumenata što su ih iznijele stranke.

i) Kontekst

56. Na prvi pogled, ne vidim nikakav uvjerljiv razlog zašto članak 43. stavak 3. UFEU-a ne bi mogao biti protumačen tako da obuhvaća razmjerno širok spektar mjera koje se nekako „odnose na“ utvrđivanje i raspodjelu mogućnosti ribolova [11]. One mogu uključivati mjere koje su također nužne na neki način za stvarno utvrđivanje i raspodjelu mogućnosti ribolova (poput metode za određivanje ograničenja ulova ili ograničavanje ribolovnog napora, što je relevantno ovdje). Za te se mjere čak može reći kako su neka od sredstava potrebnih za postizanje ciljeva ZRP-a u onoj mjeri u kojoj se odnose na određivanje i raspodjelu mogućnosti ribolova. Nikakvo kontekstno tumačenje, bilo članka 43. stavka 3. UFEU-a kao dijela članka 43. UFEU-a ili u odnosu na povijesni kontekst te odredbe, ne daje naizgled jasnu naznaku tumačenja koje treba slijediti.

57. Točnije, čini mi se kako razmatranje povijesnog konteksta ne daje jasan odgovor. Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona nijedna odredba Ugovora nije se izričito ticala postupaka za utvrđivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti. Umjesto toga, članak 20. stavak 1. osnovne uredbe određuje postupak za odlučivanje „o ograničenjima ulova i/ili ribolovnog napora te o dodjeli ribolovnih mogućnosti državama članicama kao i o uvjetima vezanima uz ta ograničenja“. Te mjere – to jest, određivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti i određene prateće mjere – trebalo je usvojiti Vijeće kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije. Parlament nije bio uključen.

8 — Treba navesti kako je Komisija zapravo usvojila kompleksniji stav u tom pogledu. Ona tvrdi da, kada ne postoji zakonodavna mjera na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, Vijeće može primijeniti članak 43. stavak 3. UFEU-a za nezakonodavne mjere osmišljene kako bi se postigli ciljevi ZRP-a. Nasuprot tomu, kada je akt usvojen na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, Vijeće je obvezano tim okvirom prilikom usvajanja mjera čija je osnova stavak 3.

9 — Točke 47. do 79.

10 — Osobito točke 79. do 81.

11 — Vidjeti, u pogledu teksta i načina na koji se taj tekst može tumačiti, mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334 (u daljnjem tekstu: mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu o Venezueli) i posebno točku 160.

58. Na ovom mjestu, primijetio bih kako mi nije posve jasno zašto bi automatski trebalo povući paralelu između članka 20. osnovne uredbe i članka 43. stavka 3. UFEU-a. Ili pak između članka 37. UEZ-a i članka 43. stavka 2. UFEU-a, kad sam već pri tome.

59. Kako je Vijeće primijetilo, članak 43. stavak 2. i članak 43. stavak 3. UFEU-a uvedeni su Ugovorom iz Lisabona kako bi zamijenili jednu jedinstvenu odredbu, članak 37. UEZ-a, koji je bio pravna osnova za usvajanje cijelog niza pravnih akata što se odnose i na poljoprivredu i na ribarstvo prije nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu. Te činjenice same po sebi naizgled ne podupiru zaključak da su autori Ugovora o funkcioniranju Europske unije željeli osigurati da se u okolnostima kad bi se članak 37. UEZ-a koristio prije nego što je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, sada mora koristiti članak 43. stavak 2. UFEU-a.

60. Međutim priznajem, sličnost između članka 20. osnovne uredbe i članka 43. stavka 3. UFEU-a teško je zanemariti. Ako išta, čini se da članak 43. stavak 3. UFEU-a ima uže područje primjene od članka 20. osnovne uredbe jer, za razliku od potonje odredbe, ne spominje „uvjete vezane uz“ [12]. S obzirom na značajne promjene koje su sada učinjene u strukturi Ugovora općenito i posebno u području poljoprivrede i ribarstva, čini se podjednako vjerojatnim da, kako to Vijeće tvrdi, promjene u Ugovoru činjenično odražavaju želju autora da zadrže za Vijeće — bez obzira na proširenje redovnog zakonodavnog postupka na to područje — određene specifične (autonomne) ovlasti, umjesto ograničenih provedbenih ovlasti.

61. To me dovodi do sljedeće misli. Nijedna stranka ne poriče da su autori Ugovora propisali redovni zakonodavni postupak temeljem članka 43. stavka 2. UFEU-a za općenitiju kategoriju mjera, i to one koje su potrebne za postizanje ciljeva ZRP-a, dok su izdvojili postupak, koji nije zakonodavan, temeljem članka 43. stavka 3. UFEU-a za određenu vrstu regulatornih mjera (koje, ipak, poput redovitog određivanja TAC-ova, mogu istodobno biti nužne za postizanje ciljeva ZRP-a). Međutim, postoji značajno neslaganje u pogledu odnosa između ta dva postupka i odgovarajućih mjera.

ii) Postoji li hijerarhija ili hijerarhije nema?

62. Kao što sam već spomenuo, Vijeće i države članice intervenijenti podržavaju stav da članak 43. stavak 3. UFEU-a čini posebnu pravnu osnovu i ne treba ga koristiti isključivo za puke tehničke mjere kao što je određivanje TAC-ova. Prema mojem viđenju, činjenica da je članak 43. stavak 3. UFEU-a uobličen na takav način da obuhvaća „mjere o određivanju i raspodjeli mogućnosti ribolova“, umjesto da je ograničen, primjerice, na jednostavno ovlaštenje Vijeća da „odredi i raspodjeli mogućnosti ribolova“, ne ide u prilog nijednoj strani. Na temelju teksta te odredbe, moguće je zastupati – jednako (ne)uvjerljivo – i tumačenje koje zagovaraju podnositelji zahtjeva i tumačenje što ga daje Vijeće.

63. S druge strane, na temelju tog teksta ne čini se da bi se odmah mogla isključiti mogućnost da članak 43. stavak 2. i članak 43. stavak 3. UFEU-a uspostavljaju dvije posebne nadležnosti za institucije Unije. Prema tom tumačenju, te dvije odredbe mogle bi biti uzajamno isključive i komplementarne. Zaista, nisam uvjeren da se, jednostavno zbog toga što su autori Ugovora odlučili proširiti domenu redovnog zakonodavnog postupka tako da obuhvati poljoprivredu i ribarstvo, sve druge nadležnosti što ih osiguravaju Ugovori u tom području moraju strogo tumačiti ili podrediti zakonodavnoj nadležnosti.

12 — Druga zanimljiva činjenica koju ovdje ističem jest da je tekst korišten u članku 43. stavku 3. UFEU-a također vrlo sličan tekstu članka III-231. stavka 3. Ugovora o Ustavu za Europu: „Vijeće na prijedlog Komisije usvaja europske uredbe ili odluke o utvrđivanju cijena, nameta, potpora i količinskih ograničenja te o utvrđivanju i raspodjeli mogućnosti ribolova.“ Za razliku od članka 20. osnovne uredbe, tekst te odredbe ne govori o „uvjetima vezanima uz ta ograničenja [ulova i ribolova]“. Zaista, ta se odredba jasno odnosi na odredbe niže razine (za razliku od europskih zakona), što bi naizgled upućivalo na hijerarhiju između zakonodavnih instrumenata i instrumenata koji su smješteni, u smislu prvenstva, na nižoj razini od zakonodavnih instrumenata. Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu o Venezueli, točka 168. Ipak, to ne znači automatski da su ti instrumenti neovisni ili da je jedan nužno podređen drugome.

64. Ipak, Sud je sada utvrdio jasnu hijerarhiju između tih odredbi. U presudi o Venezueli Sud je utvrdio da su mjere poduzete na osnovi članka 43. stavka 3. UFEU-a pretežno tehničke naravi i namijenjene su *provedbi* odredaba donesenih na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a [13]. Štoviše, nakon podrobnog ispitivanja predmetne izjave Sud je primijetio kako je, upravo zbog toga što je ta izjava činila mjeru koja pretpostavlja donošenje autonomne odluke u svjetlu političkih interesa koje Unija zastupa u svojim zajedničkim politikama, a osobito u ribarstvenoj politici, ta izjava pripala području nadležnosti u kojemu odluke donosi zakonodavac Unije na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a [14].

65. Čini se kako je Sud stoga prihvatio da se članak 43. stavak 3. UFEU-a ponajprije odnosi na mjere, slične onima koje su prethodno poduzimane temeljem članka 20. osnovne uredbe, a koje se trebaju poduzimati u redovitim intervalima (primjerice, određivanje TAC-ova) [15]. Štoviše, tumačim tu presudu — i napose, izjavu o potrebi očuvanja nadležnosti zakonodavca Unije u pogledu donošenja autonomnih odluka u skladu s interesima politike Unije — na takav način da upućuje na to kako pribjegavanje članku 43. stavku 3. UFEU-a stvarno jest podložno prethodnom uvjetu, i to postojanju povezane mjere temeljem članka 43. stavka 2. UFEU-a.

66. Drugim riječima, svaka *autonomna* odluka koja uključuje pitanja politike sada nužno potpada pod članak 43. stavak 2. UFEU-a. U svjetlu zaključaka Suda u presudi o Venezueli, vjerujem kako će sada svaka mjera kojom se određuje okvir za određivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti pripadati području primjene članka 43. stavka 2. UFEU-a. To je tako zbog toga što takav okvir nije moguće protumačiti kao mjeru osmišljenu tek radi provedbe odredbe usvojene na višoj razini, uzimajući u obzir specifične interese politike Europske unije. Mjere temeljene na članku 43. stavku 3. UFEU-a stoga moraju biti ograničene na one koje su blisko povezane s definiranjem tko može loviti određenu ribu i gdje te uvjetima funkcionalno povezanima s tim pitanjima (pod uvjetom da oni predstavljaju provedbene mjere), dok mjere koje su povezane s drugim aspektima ribolovnih mogućnosti ne mogu biti obuhvaćene člankom 43. stavkom 3. UFEU-a. [16]

67. Kada se promatra u tom svjetlu, vjerujem da su paralele povučene između članka 43. stavka 3. UFEU-a i provedbenih akata temeljenih na članku 291. UFEU-a potpuno prikladne. Prema samoj njihovoj prirodi, mjere o određivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti, koje moraju poštovati zakonske odredbe ZRP-a, mogu biti apsorbirane u provedbene mjere. To je tako iako one ne pripadaju opsegu „provedbenih akata“ za potrebe članka 291. UFEU-a. Taj pristup i crtu razgraničenja između vrsta mjera koje se mogu usvojiti temeljem članka 43. stavka 2. odnosno članka 43. stavka 3. UFEU-a potvrdio je Sud u presudi o Venezueli.

68. Imajući na umu prethodno navedeno, sada je nužno odrediti jesu li odredbe navedene u pobijanoj uredbi, koje su izdvojene iz izvornog prijedloga Komisije, tehničke mjere — čije usvajanje ne zahtijeva ocjenjivanje potrebnosti — osmišljene radi provedbe odredaba usvojenih na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a.

13 — Točka 50.

14 — Točke 79. do 81. presude

15 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu o Venezueli, točka 164.

16 — U tom smislu vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu o Venezueli, točka 169.

2. Pobijana uredba

69. Glavna tvrdnja Parlamenta i Komisije pred Sudom jest da je Vijeće upotrijebilo pogrešnu pravnu osnovu za pobijanu uredbu. To je tako, tvrde oni, zbog toga što su odredbe navedene u toj uredbi izdvojene iz izvornog prijedloga Komisije za izmjenu Uredbe br. 1342/2008 i poslije donesene na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a umjesto članka 43. stavka 2. UFEU-a, što je bila osnova za izvorni prijedlog Komisije. Prije nego što se osvrnem na tu tvrdnju, ukratko ću objasniti što su to predviđeni višegodišnji planovi, kao što je plan uspostavljen Uredbom br. 1342/2008 i izmijenjen pobijanom uredbom.

a) Što su višegodišnji planovi i čemu oni služe?

70. Za početak, valja napomenuti kako je glavni cilj ZRP-a, nesporno, održivo iskorištavanje živih vodenih bogatstava. U skladu s člankom 2. osnovne uredbe, taj se cilj mora postići posebno kroz višegodišnji pristup upravljanju u ribarstvu, kako je to određeno u različitim višegodišnjim planovima. U tom kontekstu održivosti višegodišnji planovi utvrđuju specifične mjere potrebne za oporavak razina stoka ili, ako je stok već na održivoj razini, za održavanje stoka na toj razini.

71. Ti planovi, uključujući plan utvrđen za bakalar na temelju Uredbe br. 1342/2008, pružaju niz specifičnih mjera za očuvanje kako bi se podržalo održivo predmetno gospodarenje u ribarstvu. Oni uključuju zatvorena područja, stroge tehničke odredbe o veličinama mreža i opremi kao i različite oblike praćenja, nadzora i kontrole. Planovi su osmišljeni posebice radi određivanja ciljeva za održivo iskorištavanje predmetnih stokova. To se postiže, između ostaloga, putem detaljnih pravila za godišnje određivanje TAC-ova, s jedne strane, i maksimalnog dopuštenog ribolovnog napora, s druge.

72. U skladu s člancima 5. i 6. osnovne uredbe, planovi oporavka i planovi upravljanja moraju uključivati ciljeve prema kojima će se ocjenjivati stanje stoka. Dok su pravila iskorištavanja [17] – koja, u skladu s člankom 5. stavkom 4. osnovne uredbe, predstavljaju unaprijed određeni niz bioloških parametara potrebnih za određivanje ograničenja ulova – neobvezujuća, ograničavanje ribolovnog napora je, kao načelna stvar, obvezno za planove oporavka.

b) Metoda za određivanje TAC-ova i raspodjelu ribolovnih napora u slučaju nedostatnih podataka

73. Kao što se može vidjeti iz gore navedenoga, višegodišnji planovi su alati za očuvanje ribljih stokova, koji daju odlučujući doprinos održivom iskorištavanju tih stokova. U tom pogledu, višegodišnji su planovi ključni za postizanje ciljeva ZRP-a: oni pretaču opća načela očuvanja i održivosti u praksu i dovode ih u ravnotežu s društveno-gospodarskim ciljevima. Izgleda da se sve stranke slažu u vezi s time.

74. Uz ključnu ulogu višegodišnjih planova za potrebe postizanja ciljeva ZRP-a, sve se stranke izgleda slažu da ako članak 43. stavak 3. UFEU-a nije prikladna pravna osnova za pobijanu uredbu, tada članak 43. stavak 2. jest (te da, ako je tako, nijedan dio izvornog prijedloga Komisije nije trebao biti izdvojen). Nijedna stranka ne tvrdi da je trebalo navesti dvojnu pravnu osnovu za pobijanu uredbu.

75. U tom pogledu, ustaljena je sudska praksa da se izbor pravne osnove za mjeru Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli. Oni uključuju ne samo cilj i sadržaj mjera već i zakonodavni kontekst [18].

17 — Čini se kako postoji određeno neslaganje u pogledu značenja pojma „pravila iskorištavanja“. To je nesumnjivo tako zbog toga što se definicije tog pojma u uvodnoj izjavi 7. osnovne uredbe i članku 5. stavku 4. istog dokumenta razlikuju. S obzirom na precizniju definiciju u članku 5. stavku 4. uredbe, dalje ću se u tekstu pozivati na pravila iskorištavanja samo u odnosu na TAC-ove, a ne na ribolovni napor.

18 — Vidjeti presudu Komisija/Parlament i Vijeće, C-43/12, EU:C:2014:298, t. 29. i presudu Komisija/Vijeće, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 52. i navedenu sudsku praksu. Za zakonodavni kontekst vidjeti osobito presudu Komisija/Parlament i Vijeće, C-411/06, EU:C:2009:518, t. 64. i 65.

76. Posvećujući se prvo kontekstu, plan za bakalar, kako je definiran u Uredbi br. 1342/2008, temeljio se u cijelosti na članku 37. UEZ-a. Ipak, budući da je ustavno okruženje u području ribarstva u međuvremenu podvrgnuto značajnim promjenama [19], činilo bi se brzopletim zaključiti, samo na toj osnovi, kako se naknadne izmjene tog plana nužno moraju temeljiti na članku 43. stavku 2. UFEU-a.

77. Kako god bilo, problem ovdje ne leži u identificiranju prevladavajuće svrhe ili sadržaja pobijane uredbe. Kako se može vidjeti iz preambule, cilj te uredbe jest prilagoditi specifična rješenja što propisuju detaljnu metodologiju za godišnje određivanje TAC-ova i ograničenja ribolovnog napora na način koji odražava potrebu za fleksibilnošću pri određivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti na temelju znanstvenih podataka [20].

78. Članci 9. i 12. Uredbe br. 1342/2008, kako su zamijenjeni i izmijenjeni pobijanom uredbom, utvrđuju detaljna pravila za određivanje ribolovnih mogućnosti, izraženih u obliku TAC-ova i ograničenja ribolovnog napora, u određenim specifičnim okolnostima. U tom smislu, njima se prilagođavaju iznimke trenutačno primjenjivih pravila za određivanje ribolovnih mogućnosti. Mora se priznati, to je učinjeno bez mijenjanja ukupnog cilja plana za bakalar izraženog u obliku najvećeg održivog izlova i stope ribolovne smrtnosti u članku 5. Uredbe br. 1342/2008 [21]. Bez obzira na to, s obzirom na zaključke Suda u presudi o Venezueli — i, posebno, njegovo strogo tumačenje članka 43. stavka 3. UFEU-a — sada se postavlja pitanje predstavljaju li odredbe navedene u pobijanoj uredbi više od pukih tehničkih mjera osmišljenih kako bi se implementiralo plan za bakalar kao cjelinu.

79. Vjerujem da je tako. Zaista, kako je već naznačeno (i, u biti prihvaćeno od strane Vijeća), pobijana uredba određuje (neke od) načina postizanja ciljeva plana za bakalar što se odnose na određivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti.

80. U tom pogledu, kao prvo, plan za bakalar kako je određen u Uredbi br. 1342/2008 (uredbi koja se mijenja pobijanom uredbom) osmišljen je kako bi osigurao, u skladu s člankom 5. tog dokumenta, održivo iskorištavanje relevantnih stokova bakalara na temelju najvećeg održivog izlova. Taj se cilj ostvaruje istodobno održavajući posebnu razinu ribolovne smrtnosti bakalara u odgovarajućim dobnim skupinama. Kako bi se postigao, članci 7. do 10. te uredbe određuju pravila iskorištavanja koja se odnose na način na koji se izračunavaju TAC-ovi i ribolovni napor u raznim okolnostima. U biti, te odredbe određuju sredstva pomoću kojih se ciljevi plana definirani u članku 5. trebaju postići.

81. Točnije, što se tiče pobijane uredbe, čini se da materijalni sadržaj članka 9. (metoda za određivanje TAC-ova u slučaju nedostatnih podataka) i članka 12. (metodologija određivanja ribolovnog napora) čini okvir ili ustvari – da upotrijebim izraz koji je koristila nezavisna odvjetnica Eleanor Sharpston – *preduvjet* [22] za određivanje ribolovnih mogućnosti tijekom godina. Prema mojem viđenju, te odredbe nisu jednostavno mjere osmišljene radi provedbe plana za bakalar, već su bitni strukturalni elementi koji čine sastavni dio tog plana. Zbog toga moraju biti dio osnovnog zakonodavnog akta.

82. U tom pogledu, Vijeće naglašava kako su te mjere neobvezujuće prirode. Prema mojem mišljenju, međutim, činjenica da ta pravila mogu ili ne moraju biti neobvezujuća nije bitna. Zapravo, ocjenjivanje potrebe u svjetlu cilja ZRP-a uključeno je ne samo u odnosu na odabir uključivanja tih pravila u višegodišnji plan već i na određivanje sadržaja tih pravila. Prema Sudu, to se ocjenjivanje treba provesti u zakonodavnom postupku. Možda je još i bitnije to što te odredbe nisu takve da tek „određuju“ ili „raspodjeljuju“ ribolovne mogućnosti. Kako se može vidjeti iz pobijane uredbe, predmetne odredbe opisuju detaljnu metodu koje se valja pridržavati pri određivanju i raspodjeli ribolovnih mogućnosti temeljem članka 43. stavka 3. UFEU-a. Drugim riječima, one pružaju okvir unutar kojega se određuju i raspodjeljuju ribolovne mogućnosti u određenim specifičnim okolnostima.

19 — Vidjeti točku 59. gore.

20 — Uvodne izjave 3. do 5.

21 — Zaista, u skladu s člankom 5. stavkom 2. osnovne uredbe, ciljevi plana naznačeni su pozivanjem na te specifične „referentne točke očuvanja“.

22 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu o Venezueli, točka 169.

83. Još određenije, u pogledu članka 9., kako je zamijenjen pobijanom uredbom, ta odredba određuje detaljna pravila za određivanje TAC-ova u slučaju nedostatnih podataka gdje pravila uspostavljena u člancima 7. i 8. ne mogu biti primijenjena zbog manjka dovoljno točnih i reprezentativnih informacija. Ta je izmjena uvela fleksibilnija pravila koja omogućavaju odgovarajući odgovor na znanstvene savjete, umjesto da nameće automatsko smanjivanje od 25% kako je izvorno predviđeno Uredbom (EZ) br. 1342/2008.

84. S druge strane, članak 12. stavak 4. podvrgnut je sličnoj izmjeni koja se odnosi na određivanje ribolovnog napora u slučaju nedostatnih podataka. Također je dodan novi stavak 6., prema kojemu se Vijeću omogućava da ne primijeni dodatna smanjenja ribolovnog napora nakon što je prag ribolovnog napora smanjivan tijekom četiri uzastopne godine.

85. S obzirom na to, ako bi se slijedio pristup što ga zagovara Vijeće, ono bi bilo ovlašteno ne samo određivati i dodjeljivati ribolovne mogućnosti (na godišnjoj osnovi), već i – u procesu istog postupka donošenja odluka – određivati mehanizam koji se za to koristi.

86. Premda zasigurno može biti točno, kako to primjećuje Komisija, da bi to moglo uključivati rizik da kratkoročna (politička ili gospodarska) pitanja dobiju prevagu nad dugoročnim pitanjima koja se odnose na održivost, nijedan podnositelj zahtjeva nije dokazao da takav rizik postoji u ovom predmetu [23]. Nasuprot tomu, sve su stranke naizgled zadovoljne s materijalnim sadržajem odredbi navedenih u pobijanoj uredbi. Štoviše, moram primijetiti kako, čak i temeljem članka 43. stavka 3. UFEU-a, Vijeće ne postupa samo: Komisija ima pravo inicijative i daje prijedlog za mjere usvojene na temelju te odredbe. U tom smislu, tvrdnje kako se Vijeće može oteti kontroli i kako bi, bez sudjelovanja Parlamenta u postupku donošenja odluka, ciljevi ZRP-a bili zanemareni pretpostavljaju da bi se, u takvim okolnostima, Komisija također otela kontroli, zajedno s Vijećem.

87. Stoga je još važnije da ako se članak 43. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da obuhvaća mjere koje definiraju okvir u kojemu se ribolovne mogućnosti određuju i raspodjeljuju, tada je on u cijelosti u neskladu s idejom da bi se ikakve odluke što uključuju političke odabire trebale donositi u tijeku zakonodavnog postupka. Kada bi Vijeću bilo dopušteno usvojiti, na osnovi članka 43. stavka 3. UFEU-a, pravila iskorištavanja i ograničenja ribolovnog napora poput onih koja su predmet ovog postupka, ne samo da bi ono imalo pravo izvršavati odabire što ih je učinio zakonodavac stvarnim određivanjem i raspodjelom ribolovnih mogućnosti već bi mu također, u praksi, bile priznate ovlasti za postupanje u svojstvu samostalnog regulatora pri određivanju okvira u kojemu se stvarne ribolovne mogućnosti određuju u određenim specifičnim uvjetima. Sud je jasno dao do znanja da bi takva situacija bila nezakonita [24].

88. Prije zaključka, nužno je odgovoriti na pitanja što ih postavlja Vijeće i države članice intervenijenti. Oni su zabrinuti da će tumačenje koje predlažu Parlament i Komisija i u biti potvrđuje Sud ostaviti članak 43. stavak 3. UFEU-a bez ikakvog značenja i značajno ograničiti diskrecijsko pravo Vijeća u pogledu poduzimanja mjera na temelju te odredbe.

89. Premda možda ne ostavlja članak 43. stavak 3. UFEU-a bez ikakvog značenja, tumačenje koje su predložili Parlament i Komisija zasigurno znači strogo tumačenje te odredbe i nadležnosti što ih ta odredba daje. No zapravo to je posljedica pristupa Suda u presudi o Venezueli. Sukladno važećem pravu, mjera diskrecijskog prava (bilo veća ili manja) koju uživa Vijeće pri usvajanju mjera temeljem članka 43. stavka 3. UFEU-a ovisi o tome koliko mu je slobode zakonodavac Unije odlučio ostaviti [25].

23 — Međutim, čini se kako su ta kratkoročna pitanja u pozadini potrebe hitnog usvajanja odredbi navedenih u osporavanoj uredbi. Kako Vijeće objašnjava u uvodnoj izjavi 5. te uredbe, primjerice, daljnja primjena automatskih godišnjih sniženja napora kako je određeno u Uredbi br. 1342/2008 imala bi značajan gospodarski i socijalni učinak na određene segmente flote.

24 — Vidjeti posebno točku 50. Presude o Venezueli.

25 — Da je osporavana uredba donesena na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, članak 12. stavak 6., kako je izmijenjen, pružio bi dobru ilustraciju zakonodavne odredbe kojom se takva sloboda daje Vijeću.

90. Ponavljam, članci 9. i 12. plana za bakalar, kako su zamijenjeni i izmijenjeni pobijanom uredbom, nisu takvi da jednostavno provode odabire što ih je načinio zakonodavac Unije, već umjesto toga određuju okvir za utvrđivanje i raspodjelu ribolovnih mogućnosti u određenim specifičnim okolnostima. Zbog toga sam uvjeren kako je pobijana uredba donesena na pogrešnoj pravnoj osnovi te je Vijeće, izdvajajući te odredbe od ostatka prijedloga Komisije, postupilo nezakonito. Sukladno tome, jedini tužbeni razlog što ga je iznio Parlament i prvi tužbeni razlog na koji se pozvala Komisija treba usvojiti.

91. Zaključak u tom smislu dovoljan je sam po sebi da se tužbe koje su podnijeli Parlament i Komisija u ovim predmetima usvoje i pobijana uredba poništi. Ipak, radi potpunosti, kratko ću se osvrnuti na dva preostala tužbena razloga što ih je navela Komisija i zahtjev što su ga podnijeli Komisija i Vijeće, da se učinci pobijane uredbe očuvaju.

D – *Neriješena sporna pitanja: postupovna pogreška, Komisijino isključivo pravo inicijative i učinci pobijane uredbe*

92. Drugi tužbeni razlog što ga je navela Komisija tiče se navodne postupovne pogreške: iznesena je tvrdnja kako je, uslijed pogreške u odabiru pravne osnove, Vijeće također postupilo suprotno institucionalnom pravu Parlamenta da sudjeluje u redovnom zakonodavnom postupku i pravu EGSO-a da se s njim savjetuje. Kako sama Komisija primjećuje, taj je tužbeni razlog povezan s prvim. Prethodno sam zaključio da prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na odabir pravne osnove, treba usvojiti. Proizlazi kako drugi tužbeni razlog Komisije također treba usvojiti.

93. Isto vrijedi i za treći[26]. To nije tako samo zbog toga što su članci 9. i 12. plana za bakalar, kako su zamijenjeni odnosno izmijenjeni pobijanom uredbom, nedopušteno preobraženi iz zakonodavnih u regulatorne odredbe: kao posljedica te promjene, pravni karakter tih odredbi (premda je moguće da je njihov cilj i sadržaj ostao nepromijenjen) izmijenio bi se iz temelja. Štoviše, ukupan pristup upravljanju stokovima bakalara značajno bi se izmijenio.

94. Ipak, u slučaju da se Sud ne složi sa mnom da je članak 43. stavak 3. UFEU-a bila pogrešna pravna osnova za pobijanu uredbu, predložio bih da se treći tužbeni razlog, što ga je navela Komisija, odbije. Komisija i Vijeće doista su suglasni kako promjena pravne osnove ne implicira automatski temeljnu promjenu u predmetu i ciljevima prijedloga. Kada bi Sud smatrao da je Vijeće bilo u pravu kada je razdvojilo prijedlog i donijelo pobijanu uredbu na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a (uz stav da su sporne odredbe tehničke provedbene mjere za sveukupni plan za bakalar), tada bi također bilo nužno ispraviti pravnu osnovu u skladu s time[27].

95. Konačno, Komisija i Vijeće, pozivajući se na članak 264. stavak 2. UFEU-a, traže od Suda da održi učinke pobijane uredbe u slučaju poništenja[28]. Parlament tom zahtjevu nije prigovorio.

26 — Kao pitanje načela, Vijeće može razdvojiti prijedloge Komisije tamo gdje je takav postupak opravdan u svjetlu sadržaja prijedloga. To je zbog toga što, premda Komisija ima pravo inicijative, to pravo nije apsolutno. Ipak, Vijeće može jedino poduzeti taj korak (jednoglasno, u skladu s člankom 293. stavkom 1. UFEU-a) u onoj mjeri u kojoj je to sukladno predmetu i cilju izvornog prijedloga, kako to zahtijeva Sud. Vidjeti presudu Eurotunnel i drugi, C-408/95, EU:C:1997:532, t. 39.

27 — Vidjeti, u tom smislu, mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu o Venezueli, točke 196. i 197.

28 — Vijeće nije odredilo razdoblje tijekom kojega treba održavati učinke pobijane uredbe. Nasuprot tomu, Komisija smatra kako učinke pobijane uredbe treba održavati tijekom najviše jedne kalendarske godine koja počinje 1. siječnja godine nakon donošenja presude o ovim predmetima.

96. Prethodno sam zaključio kako pobijana uredba treba biti poništena. Kao rezultat, osnova na kojoj su ribolovne mogućnosti određene 2013. dijelom bi nestala. Prema mojem mišljenju, u toj se situaciji mogu uočiti važni razlozi u vezi s pravnom sigurnošću i potrebom izbjegavanja ozbiljnih negativnih posljedica za industriju, što opravdava odluku o održavanju učinaka poništenog akta [29].

97. U tim okolnostima, u kojima su ribolovne aktivnosti stvarno uvjetovane primjenom pravila određenih pobijanom uredbom u odnosu na određivanje TAC-ova i granica ribolovnog napora, poremećaj u primjeni te uredbe bio bi problematičan ne samo u smislu pravne sigurnosti (jer specifične uredbe [30] kojima se određuju stvarne ribolovne mogućnosti za određenu godinu mogu biti nedosljedne u odnosu na izvorni plan za bakalar) već može imati šire negativne posljedice za industriju. Štoviše, čini se da sve stranke uključene u ovaj postupak odobravaju materijalni sadržaj pobijane uredbe, a jedini materijalni spor tiče se odabira pravne osnove.

98. U tim okolnostima, vjerujem da učinke pobijane uredbe treba održati. U neku ruku dobar je Komisijin prijedlog održavanja učinaka pobijane uredbe tijekom pune kalendarske godine što slijedi donošenju presude. To bi osiguralo povećanu pravnu sigurnost, posebno s gledišta ribara, s obzirom na to da se ribolovne mogućnosti općenito određuju na godišnjoj osnovi, za određenu kalendarsku godinu. Ipak, bez obzira na to koliko bi to moglo biti praktično, od temeljne je važnosti da se učinci nezakonitih akata ne održavaju na snazi duže nego što je strogo nužno. Kako bi se potaklo institucije Unije da donesu novu uredbu na ispravnoj pravnoj osnovi što je prije moguće, prema mojem mišljenju učinke osporavane uredbe trebalo bi održati tijekom razdoblja koje ne premašuje šest mjeseci od datuma donošenja presude u ovim predmetima.

IV – **Troškovi**

99. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. I Parlament i Komisija postavili su zahtjev za plaćanje troškova. Članak 140. stavak 1. Poslovnika Suda, s druge strane, određuje da države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

V – **Zaključak**

100. Uzimajući u obzir sve gore navedeno, predlažem da Sud:

— poništi Uredbu Vijeća (EU) br. 1243/2012 od 19. prosinca 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1342/2008 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove,

— održi, u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a, učinke poništene uredbe do stupanja na snagu, unutar razdoblja koje ne premašuje šest mjeseci od datuma donošenja presude u ovim predmetima, nove uredbe usvojene na ispravnoj pravnoj osnovi,

— naloži Vijeću da plati troškove i

29 — Vidjeti, na primjer, presudu Parlament/Vijeće, C-166/07, EU:C:2009:499, t. 74. i 75.; presudu Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 89. i 90.; presudu Komisija/Parlament i Vijeće, EU:C:2014:298, t. 54. do 56. i presudu Parlament/Vijeće, C-490/10, EU:C:2012:525, t. 91. i 92.

30 — Za predmetnu godinu to su Uredba Vijeća (EU) br. 39/2013 od 21. siječnja 2013. o utvrđivanju ribolovnih mogućnosti za 2013. dostupne plovilima EU-a za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koje ne podliježu međunarodnim pregovorima ili sporazumima (SL 2013., L 23, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 10., str. 147.) i Uredba Vijeća (EU) br. 40/2013 od 21. siječnja 2013. o utvrđivanju za 2013. mogućnosti ribolova dostupnih u vodama Unije i, za plovila EU-a, u određenim vodama izvan EU-a za određene riblje stokove i skupine ribljih stokova koji podliježu međunarodnim pregovorima ili sporazumima (SL 2013., L 23, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 10., str. 200.).

— naloži Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici i Republici Poljskoj da snose vlastite troškove.