Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 21. mája 2015 [1]

Spojené veci C-124/13 a C-125/13

Európsky parlament a Európska komisia
proti

Rade Európskej únie

„Spoločná rybárska politika — Žaloba o zrušenie — Nariadenie Rady (EÚ) č. 1243/2012, ktorým sa ustanovuje dlhodobý plán pre populácie tresky a na ne zameraný rybolov — Právny základ — Pôsobnosť odsekov 2 a 3 článku 43 ZFEÚ — Technické vykonávacie opatrenia“

1. V širšom zmysle prejednávané veci odrážajú nezhodu medzi inštitúciami EÚ, pokiaľ ide o úlohu, ktorú má zohrávať Parlament, po Lisabonskej zmluve v rámci konania, ktoré vedie k prijatiu viacročných plánov v rámci spoločnej politiky v oblasti rybného hospodárstva (ďalej len „SPRH“). Pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy bol právnym základom pre opatrenia v oblasti rybolovu (rovnako ako aj v poľnohospodárstve) článok 37 Zmluvy o ES. Podľa tohto ustanovenia mala Rada hlavnú úlohu pri prijímaní opatrení, zatiaľ čo Parlament mal len okrajový význam, a to prostredníctvom poradnej funkcie. V každom prípade to už dnes neplatí, keďže aj SPRH sa stala súčasťou riadneho legislatívneho postupu.

2. V tejto súvislosti Parlament a Komisia podali žalobu o zrušenie nariadenia Rady (EÚ) č. 1243/2012, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1342/2008, ktorým sa ustanovuje dlhodobý plán pre populácie tresky a na ne zameraný rybolov (ďalej len „napadnuté nariadenie“) [2]. Stalo sa tak preto, lebo Rada vypustila dve ustanovenia z pôvodného návrhu Komisie [3], ktorý bol predložený Parlamentu a Rade v rámci riadneho legislatívneho postupu na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ. Rada sa následne rozhodla prijať tieto dve ustanovenia samostatne v opatrení na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ. V súlade s týmto ustanovením je Rada oprávnená prijímať opatrenia týkajúce sa určovania a prideľovania rybolovných možností.

3. Cieľom prejednávaných konaní je rozhodnúť, či Rada mala právo tak urobiť.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie z 19. decembra 2012 (Ú. v. EÚ L 352, s. 10).

3 — Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady pozmeňujúceho nariadenie Rady (ES) č. 1342/2008 z 18. decembra 2008, ktorým sa ustanovuje dlhodobý plán pre populácie tresky a na ne zameraný rybolov, KOM(2012)498 v konečnom znení (ďalej len „návrh Komisie“).

I – **Právny rámec**

A – *Relevantné ustanovenia Zmluvy*

4. Článok 43 ods. 2 ZFEÚ uvádza:

„Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom ustanovia spoločnú organizáciu trhu ustanovenú v článku 40 ods. 1 a iné ustanovenia potrebné pre dosiahnutie cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky a [SPRH].“

5. Článok 43 ods. 3 ZFEÚ stanovuje:

„Rada na návrh Komisie prijíma opatrenia týkajúce sa stanovovania cien, odvodov, pomoci a množstvových obmedzení a určovania a prideľovania rybolovných možností.“

B – *Základné nariadenie*

6. Nariadenie (ES) č. 2371/2002 o ochrane a trvalo udržateľnom využívaní zdrojov rybného hospodárstva v rámci SPRH (ďalej len „základné nariadenie“)[4] stanovuje rámec pre opatrenia, ktoré majú byť prijaté v oblasti rybolovu, a stanovuje základné princípy, ktorými sa riadia tieto opatrenia.

7. Odôvodnenie 6 základného nariadenia uvádza:

„Cieľ trvalo udržateľného využívania sa efektívnejšie dosiahne pomocou viacročného prístupu k rybnému hospodárstvu, vrátane viacročných plánov hospodárenia so zásobami na úrovni alebo v rámci bezpečných biologických limitov. Pre zásoby mimo bezpečných biologických limitov je absolútnou prioritou prijatie viacročných plánov na obnovu. V súlade s vedeckými odporúčaniami sa môže pre tieto zásoby požadovať významné zníženie výlovu.“

8. Podľa odôvodnenia 7 základného nariadenia:

„Tieto viacročné plány by mali stanoviť ciele pre trvalo udržateľné využívanie príslušných zásob a obsahovať pravidlá pre lov rýb ustanovujúce spôsob, ako sa majú vypočítavať ročné limity pre úlovky a výlov a ustanoviť ďalšie osobitné opatrenia pre hospodárenie so zásobami rýb, berúc do úvahy aj účinok na ostatné druhy.“

9. Článok 1 základného nariadenia definuje pôsobnosť SPRH takto:

„1. [SPRH] sa vzťahuje na ochranu, hospodárenie a využívanie živých vodných zdrojov, akvakultúry a spracovanie a uvádzanie výrobkov rybného hospodárstva a akvakultúry na trh, keď sú tieto činnosti vykonávané na území členských štátov alebo vo vodách spoločenstva alebo na rybárskych lodiach spoločenstva alebo štátnymi príslušníkmi členských štátov bez toho, aby to malo vplyv na priamu zodpovednosť štátu, v ktorom je loď zaregistrovaná.

2. [SPRH] ustanovuje zosúladené opatrenia, ktoré sa týkajú:

a) ochrany, hospodárenia s a využívania živých vodných zdrojov;

…“

4 — Nariadenie Rady z 20. decembra 2002 (Ú. v. ES L 358, s. 59; Mim. vyd. 04/005, s. 460).

10. Článok 2 základného nariadenia definuje ciele SPRH:

„1. [SPRH] zabezpečí také využívanie živých vodných zdrojov, ktoré umožnia trvalo udržateľné ekonomické, environmentálne a sociálne podmienky.

Pri prijímaní opatrení určených na ochranu a zachovanie živých vodných zdrojov spoločenstvo na tento účel uplatní prístup obozretného konania, aby sa zabezpečilo ich trvalo udržateľné využívanie a minimalizoval vplyv rybárskych činností na morské ekosystémy. Zameria sa na postupné uplatňovanie ekologického prístupu k rybnému hospodárstvu. Zameria sa na prispievanie k efektívnym rybárskym činnostiam v rámci ekonomicky životaschopného a konkurenčného odvetvia rybolovu a akvakultúry zabezpečujúce primeranú životnú úroveň pre tých, ktorí sú závislí od rybárskych činností, berúc do úvahy záujmy spotrebiteľov.

2. [SPRH] sa riadi týmito zásadami dobrej správy vecí verejných:

…

b) rozhodovací proces vychádzajúci z kvalifikovaných vedeckých odporúčaní, ktorý vedie k včasným rozhodnutiam;

…

d) súlad s ostatnými politikami spoločenstva, najmä s environmentálnou, sociálnou, regionálnou, rozvojovou a zdravotnou politikou a politikou na ochranu spotrebiteľov.“

11. Článok 4 definuje typy opatrení, ktoré treba prijať na dosiahnutie cieľov SPRH. Pri stanovení opatrení je potrebné vziať do úvahy dostupné vedecké, technické a ekonomické odporúčania, a to najmä zo správy vypracovanej Vedeckým, technickým a ekonomickým výborom pre rybolov. Konkrétne tieto opatrenia môžu zahŕňať opatrenia pre každú zásobu alebo skupinu zásob na obmedzenie úmrtnosti rýb a dopadu na životné prostredie z rybárskych činností v súlade s článkom 4 ods. 2:

„…

a) prijatia plánov na obnovu podľa článku 5;

b) prijatia plánov hospodárenia podľa článku 6;

c) zavedením cieľov pre trvalo udržateľné využívanie zásob;

d) obmedzením úlovkov;

e) stanovením počtu a typu rybárskych lodí, ktoré môžu loviť;

f) obmedzením výlovu;

g) prijatím technických opatrení, vrátane:

   i) opatrení týkajúcich sa štruktúry rybárskeho vybavenia, počtu a veľkosti rybárskych zariadení na palube, spôsobov ich použitia a zloženia úlovku, ktorý sa môže ponechať na palube pri love pomocou daného zariadenia;

   …

h) zavedením motivácie, vrátane motivácie ekonomickej povahy, na podporu výberového rybolovu alebo rybolovu s nevýznamnými vedľajšími vplyvmi;

…“

12. Článok 5 sa týka plánov na obnovu. Stanovuje:

„1. Rada prioritne prijme plány na obnovu pre tie oblasti rybolovu, v ktorých sa využívajú zásoby nad rámec bezpečných biologických limitov.

2. Cieľom plánov na obnovu je zabezpečiť obnovenie zásob v rámci bezpečných biologických limitov.

Majú obsahovať ochranné referenčné body, ako sú napríklad ciele, podľa ktorých sa má posudzovať obnova zásob v rámci bezpečných biologických limitov.

Ciele sa vyjadria pomocou:

a) veľkosti populácie a/alebo

b) dlhodobých výnosov a/alebo

c) miery úmrtnosti pri rybolove a/alebo

d) stability úlovkov.

…

3. …

Plány na obnovu sú viacročné a naznačujú predpokladaný časový rámec na dosiahnutie stanovených cieľov.

4. Plány na obnovu môžu zahŕňať ktorékoľvek z opatrení uvedených v bodoch c) až h) článku 4 ods. 2, ako aj pravidlá lovu obsahujúce vopred stanovený súbor biologických parametrov upravujúcich limity úlovku.

Plány na obnovu musia obsahovať obmedzenia výlovu pokiaľ je to nevyhnutné na dosiahnutie cieľov plánu…

…“

C – *Nariadenie ES č. 1342/2008*[5]

13. Nariadenie č. 1342/2008, ktorým sa ustanovuje dlhodobý plán pre populácie tresky a na ne zameraný rybolov a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 423/2004 (ďalej len „plán pre populácie tresky“), bolo prijaté Radou na základe návrhu Komisie a po porade s Parlamentom v súlade s článkom 37 Zmluvy o ES.

5 — Nariadenie Rady z 18. decembra 2008 (Ú. v. EÚ L 348, s. 20).

14. Odôvodnenie 7 nariadenia č. 1342/2008 stanovuje:

„S cieľom zabezpečiť zníženie úhynu pri rybolove na cieľové hodnoty a prispieť k minimalizovaniu odhadzovania rýb sa musia rybolovné možnosti z hľadiska rybolovného úsilia takisto stanoviť na úrovne, ktoré sú v súlade s viacročnou stratégiou. Takéto rybolovné možnosti by sa pokiaľ možno mali vymedziť na základe typu rybárskeho výstroja podľa súčasných rybárskych postupov. Je vhodné ustanoviť pravidelné preskúmavanie účinnosti systému riadenia a zabezpečiť najmä to, aby sa systém regulácie rybolovného úsilia preskúmal, keď populácie tresky dosiahnu úroveň, ktorá umožňuje využívať ich s maximálnym trvalo udržateľným výnosom.“

15. Odôvodnenie 9 tohto nariadenia stanovuje:

„Vytvorenie a prideľovanie obmedzenia úlovkov, stanovenie minimálnych a preventívnych úrovní populácií a úrovní miery úhynu rýb pri rybolove, ako aj maximálneho povoleného úsilia pre každú skupinu úsilia zo strany členských štátov a vyňatie niektorých skupín plavidiel z režimu úsilia ustanoveného v tomto nariadení sú všetko opatrenia primárnej dôležitosti v [SPRH]. Je vhodné, aby si Rada ponechala právo priamo uplatňovať vykonávacie právomoci v týchto špecifických veciach.“

16. V súlade s článkom 1 tohto nariadenia sa ustanovuje plán pre štyri populácie tresky zodpovedajúce štyrom zemepisným oblastiam, a to, Kattegat, Severné more, Skagerrak a východná časť Lamanšského prielivu, západ Škótska a Írske more.

17. Článok 5 nariadenia č. 1342/2008 vymedzuje tieto ciele viacročného plánu:

„1. Plán uvedený v článku 1 zabezpečuje trvalo udržateľné využívanie populácií tresky na základe maximálneho udržateľného výnosu.

2. Cieľ ustanovený v odseku 1 sa dosahuje pri udržiavaní tejto miery úhynu tresky pri rybolove v príslušných vekových skupinách…

3. Pokiaľ ide o populáciu tresky v Severnom mori, Skagerraku a vo východnej časti Lamanšského prielivu, cieľ stanovený v odseku 1 sa dosahuje pri udržiavaní miery úhynu tresky pri rybolove v príslušných vekových skupinách, ako sa uvádza v článku 8.“

18. Na účely dosiahnutia cieľa stanoveného v článku 5 stanovujú články 6 až 10 nariadenia č. 1342/2008 osobitné predpisy týkajúce sa celkového povoleného výlovu (ďalej len „TAC“). Články 11 až 17 nariadenia stanovujú obmedzenia rybolovných úsilí.

19. Presnejšie povedané, znenie nariadenia č. 1342/2008, ktoré bolo platné predtým, než došlo k jeho zmene napadnutým nariadením, obsahovalo článok 9, ktorý stanovoval pravidlá pre postup, ktorý je potrebné dodržať pri stanovení TAC, kde štandardné pravidlá podľa článkov 7 a 8 nariadenia nebolo možné uplatniť z dôvodu nedostatku potrebných informácií. Článok 12 uvedeného nariadenia stanovuje metódu výpočtu maximálne prípustného rybolovného úsilia.

D – *Napadnuté nariadenie*

20. Návrh Komisie pozmeniť niekoľko ustanovení nariadenia č. 1342/2008 bol prijatý 12. septembra 2012. Právnym základom tohto návrhu bol článok 43 ods. 2 ZFEÚ. Vzhľadom na to, že komplexnejšia revízia plánu pre populácie tresky bola oznámená v neskoršej fáze, návrh Komisie bol navrhnutý ako dočasné riešenie na vyriešenie niektorých naliehavejších problémov.[6] Návrh bol predložený Parlamentu a Rade, ako aj Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru (EHSV) v deň prijatia.

6 — Dôvodová správa, ktorá je súčasťou návrhu; KOM(2012)498 v konečnom znení, s. 2 až 4.

21. Okrem zmien, ktoré sa Rada následne rozhodla prijať v samostatnom nariadení podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ, ako je vysvetlené nižšie, navrhované zmeny sa týkali – najmä, ale nie výlučne – metodiky, ktorú majú členské štáty použiť pri výpočte výlovu (pozmeňovací návrh k článku 4), zjednodušenia postupu pri vylúčení niektorých plavidiel z režimu výlovu (pozmeňovací návrh k článku 11 a vloženie článkov 11a až 11d), a povinností členských štátov riešiť vysoké množstvo odhodených rýb a zabezpečiť riadne monitorovania a kontrolu motivácií stanovených v článkoch 11 a 13 (pozmeňovací návrh k článku 14).

22. Napadnuté nariadenie bolo prijaté 19. decembra 2012 na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ. Týmto nariadením Rada zmenila články 9 a 12 nariadenia č. 1342/2008.

23. Dôvod prijatia napadnutého nariadenia na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ namiesto článku 43 ods. 2 ZFEÚ bol vysvetlený v odôvodnení 8 nariadenia:

„Zmenami a doplneniami článkov 9 a 12 sa ustanovujú podrobné osobitné pravidlá na účely stanovenia rybolovných možností vyjadrených pomocou TAC a obmedzení rybolovného úsilia. Upravujú sa nimi v súčasnosti uplatniteľné pravidlá na stanovenie rybolovných možností bez toho, aby sa zmenil cieľ plánu pre tresku. Preto ide o opatrenia týkajúce sa stanovovania a prideľovania TAC a obmedzení rybolovného úsilia a nie je možné ich považovať ani za ustanovenia stanovujúce spoločnú organizáciu rybárskych trhov, ani za iné ustanovenia potrebné na dosiahnutie cieľov [SPRH].“

24. Napadnuté nariadenie nahrádza článok 9 nariadenia č. 1342/2008 a stanovuje osobitný postup pre stanovenie TAC:

„1. Ak dostupné informácie nepostačujú na stanovenie TAC v súlade s článkom 7, TAC pre populácie tresky v Kattegate, na západe Škótska a v Írskom mori sa stanoví na úrovni uvedenej vo vedeckom odporúčaní. Ak je však úroveň uvedená vo vedeckom odporúčaní vyššia o viac ako 20 % ako TAC v predchádzajúcom roku, TAC sa stanoví na úrovni o 20 % vyššej ako TAC v predchádzajúcom roku, alebo ak je úroveň uvedená vo vedeckom odporúčaní nižšia o viac ako 20 % ako TAC v predchádzajúcom roku, stanoví sa na úrovni o 20 % nižšej ako TAC v predchádzajúcom roku.

2. Odchylne od odseku 1 v prípade, že podľa vedeckého odporúčania by nemal byť povolený cielený rybolov a že:

a) vedľajší úlovok by sa mal minimalizovať alebo znížiť na čo najnižšiu úroveň; a/alebo

b) výlov tresky by sa mal znížiť na čo najnižšiu úroveň;

môže Rada rozhodnúť, že v nasledujúcom roku alebo v nasledujúcich rokoch sa každoročná úprava TAC neuplatní, ak sa stanovený TAC týka len vedľajšieho úlovku.

3. Ak dostupné informácie nepostačujú na stanovenie TAC v súlade s článkom 8, TAC pre populáciu tresky v Severnom mori, Skagerraku a vo východnej časti Lamanšského prielivu sa stanoví uplatnením odsekov 1 a 2 tohto článku *mutatis mutandis*, pokiaľ z konzultácií s Nórskom nevyplynie iná úroveň TAC.

4. Ak podľa vedeckého odporúčania nie je uplatňovanie pravidiel ustanovených v článku 8 ods. 1 až 4 z hľadiska plnenia cieľov plánu vhodné, Rada môže bez ohľadu na vyššie uvedené ustanovenia rozhodnúť o stanovení alternatívnej úrovne TAC.“

25. Článok 12 nariadenia č. 1342/2008 bol tiež zmenený napadnutým nariadením. Zmenené odseky 4 a 6 tohto článku znejú takto:

„4. Na agregované skupiny úsilia, v ktorých percentuálny podiel súhrnných úlovkov vypočítaný podľa odseku 3 písm. d) dosiahne 20 % alebo viac, sa uplatňujú každoročné úpravy. Maximálne povolené rybolovné úsilie dotknutých skupín sa vypočíta takto:

a) pokiaľ sa uplatňuje článok 7 alebo 8 tak, že na východiskovú úroveň sa uplatní rovnaké percento úpravy, ako sa uvádza v uvedených článkoch pre úhyn pri rybolove;

b) ak sa uplatňuje článok 9, uplatní sa rovnaká percentuálna úprava rybolovného úsilia, ako je úprava TAC v porovnaní s predchádzajúcim rokom.

…

6. Odchylne od odseku 4, ak sa maximálne povolené rybolovné úsilie znížilo v štyroch po sebe nasledujúcich rokoch, Rada sa môže rozhodnúť, že v nasledujúcom roku alebo v nasledujúcich rokoch sa každoročná úprava maximálneho povoleného rybolovného úsilia neuplatní.“

II – **Konanie pred Súdnym dvorom a prednesené návrhy**

26. Parlament vo svojej žalobe vo veci C-124/13 navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnuté nariadenie a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

27. Komisia vo svojej žalobe vo veci C-125/13 navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnuté nariadenie,

— zachoval právne účinky zrušeného nariadenia Rady počas primeranej doby po vyhlásení rozsudku vo veci C-125/13, teda najviac počas jedného celého kalendárneho roka počnúc 1. januárom po vyhlásení rozsudku a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

28. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 19. apríla 2013 boli veci C-124/13 a C-125/13 spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 11. septembra 2013 bolo vyhovené návrhom Španielskeho kráľovstva, Francúzskej republiky a Poľskej republiky na vstup do konania ako vedľajších účastníkov konania na podporu návrhov Rady v obidvoch veciach.

29. Vo svojej spoločnej obhajobe v obidvoch žalobách Rada, podporovaná vedľajšími účastníkmi konania vo vzťahu k niektorým žalobným návrhom, navrhuje, aby Súdny dvor:

— v plnom rozsahu zamietol z vecných dôvodov žaloby podané Parlamentom a Komisiou,

— zaviazal Parlament a Komisiu na náhradu trov týchto konaní,

— subsidiárne, v prípade, a do tej miery, že Súdny dvor zruší napadnuté nariadenie, zachoval účinky napadnutého nariadenia.

30. Písomné pripomienky predložili Parlament, Komisia a Rada, ako aj španielska, francúzska a poľská vláda, z ktorých všetci predniesli svoje ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 24. februára 2015.

III – **Analýza**

A – *Hlavné tvrdenia účastníkov konania*

31. Vo svojom jedinom žalobnom dôvode vo veci C-124/13 Parlament tvrdí, že napadnuté nariadenie je protiprávne, pretože bolo prijaté na nesprávnom právnom základe. Parlament tvrdí, že vzhľadom na cieľ a obsah napadnutého nariadenia malo byť prijaté na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ v rámci riadneho legislatívneho postupu, kde Parlament koná ako spolunormotvorca.

32. Parlament v tomto zmysle tvrdí najmä, že viacročné plány, akým je plán vo veci C-124/13, predstavujú nástroj na ochranu a hospodárenie so zásobami rýb. Každý plán tvorí celok a obsahuje iba ustanovenia na účely dosiahnutia obnovy a ochrany cieľov SPRH. Tieto plány preto musia byť v celom rozsahu prijaté na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ.

33. Parlament spochybňuje tiež rozdelenie návrhu Komisie. Parlament zastáva názor, že rozdelenie predstavuje zneužitie postupu a zbavuje významu ustálenú judikatúru týkajúcu sa voľby právneho základu podľa ťažiska aktu a jeho obsahu. Rozdelením návrhu sa Rade umožnilo, aby si v prípade niektorých častí navrhovaného aktu umelo zvolila odlišný právny základ, hoci na tieto časti by sa ako jediný právny základe mohol uplatniť článok 43 ods. 2 ZFEÚ, pokiaľ by bol akt prijatý vo forme pôvodne navrhovaného celku.

34. Vo veci C-125/13 Komisia zakladá svoju žalobu na troch žalobných dôvodoch.

35. Po prvé ako hlavný predmet sporu a v podobnom duchu ako Parlament Komisia spochybňuje údajný právny základ pre napadnuté nariadenie. Podľa názoru Komisie Rada nemala právo rozdeliť návrh Komisie a prijať jeho časť na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ. Komisia tvrdí, že návrh mal byť v celom rozsahu založený na článku 43 ods. 2 vzhľadom na to, že niektoré ustanovenia napadnutého nariadenia nespadajú do pôsobnosti článku 43 ods. 3, keďže majú dopad na politické rozhodnutia v tejto oblasti.

36. Po druhé podľa Komisie rozdelením návrhu a prijatím napadnutého nariadenia Rada uplatnila rozhodovací postup, ktorý porušil inštitucionálne výsady Parlamentu a EHSV tým, že nerešpektovala právo Parlamentu zúčastniť sa na riadnom legislatívnom postupe a právo EHVS na náležitú poradu.

37. Po tretie Komisia tvrdí, že jej výlučné právo na iniciatívu bolo porušené v dôsledku zmeny právneho základu napadnutého nariadenia. K tomuto porušeniu došlo v podstate z toho dôvodu, že sa podstatným spôsobom zmenila povaha návrhu Komisie.

38. Rada – podporovaná vládami ako vedľajšími účastníkmi konania –spochybňuje tvrdenia žalobkýň. Podľa jej názoru predstavuje napadnuté nariadenie opatrenie na určovanie a prideľovanie rybolovných možností a ako také bolo správne založené na článku 43 ods. 3 ZFEÚ. Tvrdí, že úvahy, ktoré ju viedli k rozdeleniu návrhu Komisie a k prijatiu niekoľkých ustanovení prostredníctvom samostatného opatrenia, sa vzťahujú na cieľ a obsah návrhu. V dôsledku toho Rada nevidí dôvod, pre ktorý by jej rozhodnutie rozdeliť návrh bolo v rozpore s výlučným právom Komisie na iniciatívu.

B – *Kontext*

39. Z ústavného hľadiska možno význam prejednávanej veci len ťažko preceňovať. Je to tak preto, lebo sa týka pôsobnosti, ktorú je potrebné pripísať odsekom 2 a 3 článku 43 ZFEÚ jednotlivo, na účely prijatia opatrení (legislatívnych a iných) vo vzťahu k poľnohospodárstvu a rybolovu. V tomto zmysle bude mať prístup prijatý Súdnym dvorom, pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti každého z týchto ustanovení, ďalekosiahle dôsledky, pokiaľ ide o úlohu, ktorú zohrávajú rôzne inštitúcie a rozhodovacie postupy uskutočnené v tejto oblasti. Pri pohľade z tohto inštitucionálneho hľadiska je samozrejmé, že v prejednávaných veciach ide naozaj o veľa.

40. Presnejšie povedané, podstata prejednávanej veci spočíva v určení príslušných úloh inštitúcii EÚ po Lisabonskej zmluve pri prijímaní opatrení v oblasti rybolovu a najmä presného rozsahu právomocí Rady konať v tejto oblasti bez účasti Parlamentu.

41. Je pravda, že správny právny základ pre konkrétne opatrenie EÚ musí byť posudzovaný od prípadu k prípadu. Je tiež pravda, že Súdny dvor sa doteraz nezaoberal hraničnou líniou medzi odsekmi 2 a 3 článku 43 ZFEÚ v súvislosti s opatreniami v rámci EÚ. Súdny dvor však vysvetlil, ako by sa tieto ustanovenia mali vykladať v rámci vonkajších vzťahov EÚ. V nedávnom rozsudku týkajúcom sa vonkajších právomocí Európskej únie vo vzťahu k poskytovaniu rybolovných možností vo vodách EÚ rybárskym plavidlám, ktoré sa plavia pod vlajkou Venezuelskej bolívarovskej republiky pri pobreží Francúzskej Guyany[7], Súdny dvor rozlišoval medzi týmito dvoma právnymi základmi.

42. V tomto rozsudku Súdny dvor v podstate rozhodol, že prijatie ustanovení na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ predpokladá posúdenie otázky, či sú tieto ustanovenia potrebné na dosiahnutie cieľov spoločných politík upravených ZFEÚ. Je dôležité poznamenať, že posúdenie si vyžaduje politické rozhodnutie, ktoré je vyhradené normotvorcovi Únie.

43. Na druhej strane Súdny dvor vysvetlil, že situácia je odlišná v zmysle článku 43 ods. 3 ZFEÚ, podľa ktorého sa majú prijať opatrenia týkajúce sa určovania a prideľovania rybolovných možností. Podľa Súdneho dvora je rozhodujúce to, že nie je potrebné nijaké zodpovedajúce posúdenie na základe tohto právneho základu. Je to tak preto, lebo opatrenia prijaté na základe tohto ustanovenia majú predovšetkým technickú povahu a treba ich vnímať ako *vykonanie ustanovení prijatých na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ*.

44. Je pravda, že prejednávaná vec sa líši od veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Venezuela, a to pokiaľ ide o okolnosti predchádzajúce sporu a čiastočne pokiaľ ide o právny kontext. Nie je však možné prehliadnuť skutočnosť, že za týchto nepochybne odlišných okolností, Súdny dvor – rozhodujúci vo veľkej komore – vysvetlil, ako je potrebné vykladať odseky 2 a 3 článku 43 ZFEÚ. V tejto chvíli je dôležité si uvedomiť, že právnické a hospodárske subjekty rovnako rešpektujú autoritu vychádzajúcu z judikatúry Súdneho dvora a podľa toho prispôsobujú svoje konanie. Platí to najmä v tomto konkrétnom prípade, keď ustálená judikatúra zohráva kľúčovú úlohu pri formovaní právnych predpisov. Z tohto dôvodu sa domnievam, že existujú závažné dôvody týkajúce sa právnej istoty, ktoré vyžadujú, aby bol rešpektovaný charakter nedávneho rozsudku veľkej komory a aby sa zachoval v ňom stanovený výklad odsekov 2 a 3 článku 43 ZFEÚ. V podstate nevidím žiadny rozumný dôvod, pre ktorý by nemal byť výklad týchto ustanovení rovnako platný v prejednávanej veci.

45. Vzhľadom na to je nutné prihliadnuť na dôsledky rozsudku Venezuela na rozhodovací proces týkajúci sa opatrení v rámci EÚ. Ako sa budem snažiť objasniť, z rozsudku Venezuela vyplýva, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ je potrebné chápať tak, že poskytuje právny základ pre prijatie osobitného typu vykonávacieho opatrenia, a že ako taký je hierarchicky podriadený právnemu základu stanovenému článkom 43 ods. 2 ZFEÚ.

7 — Rozsudok Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 50, ďalej len „rozsudok Venezuela“).

46. Skôr než sa začnem osobitne venovať napadnutému nariadeniu, uvediem zopár všeobecnejších poznámok týkajúcich sa pôsobnosti odsekov 2 a 3 článku 43 ZFEÚ. Nakoniec sa budem stručne zaoberať ďalšími nevyriešenými otázkami, ktoré boli nastolené v prejednávaných veciach.

C – *Pôsobnosť článku 43 ods. 3 ZFEÚ*

1. Článok 43 ods. 3 ZFEÚ vo vzťahu k článku 43 ods. 2 ZFEÚ

a) Nesúlad medzi účastníkmi konania

47. Rozsudok Venezuela bol vydaný po tom, čo bola ukončená písomná časť konania v prejednávanej veci. V zmysle zistení Súdneho dvora v danom rozsudku nie je prekvapením, že žalobkyne nezmenili svoje stanoviská a že Rada sa pokúšala bagatelizovať jeho dôsledky na výsledok konaní v prejednávanej veci.

48. Za týchto okolností obidve žalobkyne naďalej tvrdia, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ je výnimkou z článku 43 ods. 2 ZFEÚ a je potrebné ho preto vykladať reštriktívne. V podstate neskôr uvedený predstavuje vhodný základ pre každé legislatívne opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov SPRH. Naopak skôr uvedený je základom len pre vykonávacie opatrenia, ktoré sú v ňom uvedené, a najmä pre opatrenia, ktoré určujú a prideľujú rybolovné možnosti. Komisia však zastáva trochu flexibilnejší postoj, podľa ktorého by článok 43 ods. 3 ZFEÚ mohol tiež predstavovať vhodný právny základ pre prijatie niektorých funkčne súvisiacich opatrení, ktoré idú nad rámec samotného určenia a prideľovania rybolovných možností. V každom prípade podľa žalobkýň opatrenia prijaté podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ predstavujú osobitný druh vykonávacieho aktu, ktorý bol prijatý v súlade s postupom *sui generis* stanoveným v tomto ustanovení. Parlament predovšetkým zdôraznil skutočnosť, že každé rozhodnutie, ktoré predstavuje politické rozhodnutie, musí byť prijaté na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ prostredníctvom legislatívneho postupu za účasti Parlamentu a Rady.

49. Žalobkyne sa zaoberajú aj doslovným výkladom článku 43 ods. 3 ZFEÚ, na ktorý odkazuje Rada. Rada tvrdí, že pojem „opatrenia na“ a jeho ekvivalenty v iných jazykových verziách (a najmä vo francúzštine), jasne ukazujú, že toto ustanovenie sa vzťahuje tiež na určité pravidlá, ktoré idú nad rámec samotného určenia rybolovných možností. Parlament a Komisia tvrdia, že nie je možné dospieť k takémuto záveru len zo znenia tohto ustanovenia, bez náležitého zváženia jeho širších súvislostí.

50. Rada podporovaná členskými štátmi, ako vedľajšími účastníkmi konania, tvrdí, že použitie výrazu „prijíma opatrenia týkajúce sa“ v článku 43 ods. 3 ZFEÚ naznačuje, že sa toto ustanovenie dá použiť ako právny základ pre iné opatrenia, ako sú tie, ktorými sa určujú a prideľujú rybolovné možnosti. Z toho vyplýva, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ zahŕňa nielen kvantifikované právo na rybolov, ktoré sa dá vyjadriť rôznymi spôsobmi, vrátane TAC, ale aj na funkčne spojené opatrenia. Podľa názoru Rady je článok 43 ods. 3 ZFEÚ oddeleným, samostatným právnym základom a nie výnimkou z článku 43 ods. 2 ZFEÚ. Predstavuje *lex specialis* vo vzťahu k *lex generalis* stanoveným v článku 43 ods. 2 ZFEÚ, a preto by sa nemal vykladať reštriktívne.

51. Rada preto nesúhlasí s výkladom navrhnutým žalobkyňami v tom zmysle, že riadny legislatívny postup má prednosť pred aktmi prijatými na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ. Naopak, Rada tvrdí, že odseky 2 a 3 článku 43 ZFEÚ predstavujú samostatný právny základ a že medzi nimi neexistuje žiadny hierarchický vzťah. V tejto súvislosti Rada tiež spochybňuje argument, že ak je opatrenie spojené s cieľmi SPRH, musí sa zakladať na článku 43 ods. 2 ZFEÚ a že nie je možné prijať žiadne opatrenie na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ bez predchádzajúceho rozhodnutia podľa článku 43 ods. 2 ZFEÚ

o politických rozhodnutiach v súvislosti so SPRH. [8]

b) Článok 43 ods. 3 ZFEÚ ako právny základ *sui generis* pre vykonávacie opatrenia

52. V prvom rade by som uviedol, že v záujme odôvodnenia svojich tvrdení žalobkyne a Rada odkazujú na znenie a historický kontext odsekov 2 a 3 článku 43 ZFEÚ a tiež na systémový a teleologický výklad týchto ustanovení. Zastávam názor, že tieto argumenty je možné použiť pri obhajovaní oboch názorov.

53. Hoci mám vzhľadom na všetky tieto skutočnosti viac pochopenia pre argumenty Rady, pokiaľ ide o rozsah odsekov 2 a 3 článku 43 ZFEÚ, nie je to podľa môjho zmýšľania dostatočný dôvod pre navrhnutie zmeny hraničnej línie medzi týmito ustanoveniami stanovenými Súdnym dvorom v rozsudku Venezuela.

54. Vyhlásenia Súdneho dvora v tomto rozsudku je v skutočnosti možné len ťažko opísať ako samotnú *obiter dicta*. Naopak Súdny dvor rozhodol – po podrobnej analýze oboch relevantných ustanovení Zmluvy a cieľa a kontextu vyhlásenia posudzovaného v prejednávanej veci [9] – že samostatné rozhodnutie uskutočnené na základe politických záujmov EÚ spadá do pôsobnosti normotvorcu EÚ a že článok 43 ods. 3 ZFEÚ sa má uplatňovať predovšetkým na technické opatrenia, ktoré uskutočňujú tieto výbery. [10]

55. Skôr než budem analyzovať napadnuté nariadenie s odkazom na toto vyhlásenie, chcel by som uviesť zopár poznámok v zmysle výkladových, kontextuálnych a teleologických argumentov účastníkov konania.

i) Kontext

56. Na prvý pohľad nevidím žiadny závažný dôvod, pre ktorý by sa článok 43 ods. 3 ZFEÚ nemal vykladať tak, že pokrýva tiež pomerne širokú škálu opatrení, ktoré sa nejakým spôsobom „týkajú“ určovania a prideľovania rybolovných možností. [11] Tie by mohli zahŕňať opatrenia, ktoré sú určitým spôsobom tiež potrebné pre skutočné určovanie a prideľovanie rybolovných možností (ako napríklad metóda určenia limitov úlovku alebo obmedzenia výlovu, ktoré sú v tomto prípade relevantné). Tieto opatrenia by bolo možné dokonca považovať za prostriedky potrebné na dosiahnutie cieľov SPRH do tej miery, že sa týkajú určovania a prideľovania rybolovných možností. Zdá sa, že žiadny kontextový výklad, či už článku 43 ods. 3 ZFEÚ ako súčasti článku 43 ZFEÚ alebo vo vzťahu k historickému kontextu uvedeného ustanovenia jasne nenaznačuje, že sa má takýto výklad dodržať.

57. Presnejšie povedané, zdá sa mi, že úvahy o historickom kontexte sú nepresvedčivé. Pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy žiadne ustanovenie Zmluvy výslovne neriešilo postupy určovania a prideľovania rybolovných možností. Naopak článok 20 ods. 1 základného nariadenia stanovuje postup pri rozhodovaní „o limitoch pre úlovky a/alebo výlov a o rozdelení príležitostí na rybolov medzi členské štáty, ako aj o podmienkach súvisiacich s týmito limitmi“. Tieto opatrenia – teda opatrenia stanovujúce rybolovné možnosti a niektoré sprievodné opatrenia – mali byť prijaté Radou kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie. Parlament sa na tomto procese nezúčastnil.

8 — Je potrebné spresniť, že Komisia v skutočnosti prijíma v tomto zmysle diferencovanejší prístup. Tvrdí, že ak neexistuje legislatívne opatrenie na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ, článok 43 ods. 3 ZFEÚ môže byť použitý Radou pre nelegislatívne opatrenia určené na dosiahnutie cieľov SPRH. Naopak, ak bol akt prijatý podľa článku 43 ods. 2 ZFEÚ, Rada je viazaná týmto rámcom pri prijímaní opatrení podľa odseku 3.

9 — Body 47 až 79 rozsudku Venezuela.

10 — Najmä body 79 až 81 rozsudku.

11 — Pozri, pokiaľ ide o znenie a jeho výklad, návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, ďalej len návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Venezuela) a najmä bod 160.

58. Na tomto mieste by som chcel poznamenať, že mi nie je úplne jasné, prečo je potrebné automaticky poukázať na paralelu medzi článkom 20 základného nariadenia a článkom 43 ods. 3 ZFEÚ. Alebo dokonca, medzi článkom 37 Zmluvy o ES a článkom 43 ods. 2 ZFEÚ.

59. Ako poznamenáva Rada, odseky 2 a 3 článku 43 ZFEÚ boli zavedené Lisabonskou zmluvou s cieľom nahradiť jediné ustanovenie, článok 37 Zmluvy o ES, ktorý bol právnym základom pre prijatie celého radu právnych aktov, týkajúcich sa odvetvia poľnohospodárstva a rybolovu, pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy. Zdá sa, že tieto skutočnosti samy osebe nepodporujú záver, že autori Zmluvy o FEÚ mali v úmysle zabezpečiť, že v prípade, že by bol použitý článok 37 Zmluvy o ES pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, použije sa teraz článok 43 ods. 2 ZFEÚ.

60. Je však pravda, že podobnosť medzi článkom 20 základného nariadenia a článkom 43 ods. 3 ZFEÚ je ťažké ignorovať. V každom prípade sa zdá, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ bude mať užšie pole pôsobnosti ako článok 20 základného nariadenia, pretože, na rozdiel od neskôr uvedeného ustanovenia nespomína žiadne „podmienky s tým spojené“.[12] Vzhľadom na podstatné zmeny, ku ktorým došlo vo vzťahu k štruktúre Zmluvy ako celku a predovšetkým v oblasti poľnohospodárstva a rybolovu, zdá sa rovnako pravdepodobné, že, ako tvrdí Rada, zmeny v Zmluve v skutočnosti odrážajú želanie autorov vyhradiť Rade – bez ohľadu na rozšírenie riadneho legislatívneho postupu v tejto oblasti – niektoré osobitné (autonómne) právomoci, skôr než obmedzené vykonávacie právomoci.

61. To ma privádza k ďalšiemu bodu. Žiadny z účastníkov konania nepopiera, že autori Zmluvy stanovili riadny legislatívny postup podľa článku 43 ods. 2 ZFEÚ pre všeobecnejšiu kategóriu opatrení, najmä tých, ktoré sú nevyhnutné pre dosiahnutie cieľov SPRH, pričom vyhradili nelegislatívny postup podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ pre určitý typ regulačného opatrenia (ktoré však, rovnako ako riadne stanovenie TAC, môže byť súčasne potrebné pre dosiahnutie cieľov SPRH). Existuje tu však značný nesúlad, pokiaľ ide o vzťah medzi týmito postupmi a zodpovedajúcimi opatreniami.

ii) Existuje alebo neexistuje hierarchia?

62. Ako som už spomenul, Rada a vlády členských štátov ako vedľajší účastníci konania zastávajú názor, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ predstavuje samostatný právny základ a nemal by byť používaný len pre technické opatrenia, akým je stanovenie TAC. Skutočnosť, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ je formulovaný takým spôsobom, že pokrýva „opatrenia týkajúce sa určovania a prideľovania rybolovných možností“, je podľa môjho názoru bezvýznamná. Na základe znenia tohto ustanovenia je možné obhajovať – rovnako (ne)presvedčivo – tak výklad žalobkýň, ako aj výklad podaný Radou.

63. Na druhej strane sa zdá, že na základe znenia, nič nevylučuje *a priori* možnosť, že odseky 2 a 3 článku 43 ZFEÚ predstavujú dve samostatné právomoci inštitúcií EÚ. Podľa tohto znenia mohli byť tieto dve ustanovenia vzájomne sa vylučujúce a doplňujúce. Nie som však o tom tak ľahko presvedčený, pretože sa autori Zmluvy rozhodli rozšíriť rozsah pôsobnosti riadneho legislatívneho postupu na oblasť poľnohospodárstva a rybolovu, pričom všetky ostatné právomoci stanovené v Zmluvách v tejto oblasti sa musia nutne vykladať reštriktívne alebo byť podriadené legislatívnej právomoci.

12 — Ďalej je zaujímavé tu poznamenať, že formulácia použitá v článku 43 ods. 3 ZFEÚ je veľmi podobná formulácii v článku III-231 ods. 3 Zmluvy o Ústave pre Európu: „Rada na návrh Komisie prijíma opatrenia týkajúce sa stanovovania cien, odvodov, pomoci a množstvových obmedzení a určovania a prideľovania rybolovných možností“. Na rozdiel od článku 20 základného nariadenia neodkazovalo znenie tohto ustanovenia na „podmienk[y] súvisiac[e] s týmito limitmi [pre výlov a rybolov]“. V skutočnosti toto ustanovenie jasne odkazuje na ustanovenia nižšej úrovne (na rozdiel od európskych právnych predpisov), ktoré naznačujú hierarchiu medzi legislatívnymi nástrojmi a nástrojmi, ktoré sa nachádzajú, pokiaľ ide o túto hierarchiu, na nižšej úrovni než legislatívne nástroje. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Venezuela, bod 168. Toto však automaticky neznamená, že tieto nástroje sú nezávislé, alebo že jeden je nutne podriadený inému.

64. Súdny dvor však zaviedol jasnú hierarchiu medzi týmito ustanoveniami. V rozsudku Venezuela Súdny dvor rozhodol, že opatrenia prijaté na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ sú opatreniami predovšetkým technickej povahy a treba ich vnímať ako *vykonanie* ustanovení prijatých na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ.[13] Navyše po podrobnom preskúmaní sporného vyhlásenia v danej veci Súdny dvor uviedol, že práve preto, že toto vyhlásenie predstavuje opatrenie, ktoré predpokladá prijatie samostatného rozhodnutia, ktoré je potrebné urobiť s ohľadom na politické záujmy, ktoré Únia sleduje vo svojich spoločných politikách a najmä vo svojej SPRH, toto sporné vyhlásenie spadá do oblasti právomoci, ktorá je súčasťou právomocí, v rámci ktorých prináleží rozhodovať normotvorcovi Únie podľa článku 43 ods. 2 ZFEÚ.[14]

65. Zdá sa, že Súdny dvor pripustil, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ sa týka predovšetkým opatrení podobných tým, ktoré už boli predtým prijaté na základe článku 20 základného nariadenia, ktoré je potrebné prijímať v pravidelných intervaloch (napríklad nastavenie TAC).[15] Navyše, čítal som tento rozsudok – a osobitne vyhlásenie týkajúce sa potreby vyhradiť normotvorcovi EÚ právomoc prijímať samostatné rozhodnutia s ohľadom na politické záujmy EÚ – ako naznačujúci, že odvolávanie sa na článok 43 ods. 3 ZFEÚ sa v skutočnosti viaže na predchádzajúcu podmienku a síce existenciu súvisiaceho opatrenia podľa článku 43 ods. 2 ZFEÚ.

66. Inými slovami, každé *samostatné* rozhodnutie zahŕňajúce politické úvahy teraz nutne spadá pod článok 43 ods. 2 ZFEÚ. V zmysle rozhodnutí Súdneho dvora v rozsudku Venezuela, som presvedčený o tom, že každé opatrenie, ktoré stanovuje rámec pre určenie a prideľovania rybolovných možností bude teraz spadať do pôsobnosti článku 43 ods. 2 ZFEÚ. Je to tak preto, lebo takýto rámec nemôže byť vykladaný ako opatrenie navrhnuté len pre vykonávanie ustanovenia prijatého na vyššej úrovni s ohľadom na osobitné politické záujmy Európskej únie. Opatrenia podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ sa preto musia obmedzovať na tie, ktoré úzko súvisia s definovaním toho, kto čo môže loviť, a kde, a na podmienky funkčne spojené s týmito otázkami (za predpokladu, že predstavujú vykonávacie opatrenia), zatiaľ čo opatrenia týkajúce sa iných aspektov rybolovných možností nemôžu byť pokryté článkom 43 ods. 3 ZFEÚ.[16]

67. Z tohto pohľadu verím, že paralely medzi článkom 43 ods. 3 ZFEÚ a vykonávacími aktmi založenými na článku 291 ZFEÚ sú dokonale vhodné. Opatrenia týkajúce sa určovania a prideľovania rybolovných možností, ktoré musia dodržiavať legislatívne ustanovenia SPRH, môžu byť vo svojej podstate prispôsobené vykonávacím opatreniam. Platí to aj napriek tomu, že spadajú mimo rozsah „vykonávacích aktov“ v zmysle článku 291 ZFEÚ. Tento prístup a hraničná línia medzi rôznymi typmi opatrení, ktoré môžu byť prijaté podľa odseku 2 alebo odseku 3 článku 43 ZFEÚ, bol potvrdený Súdnym dvorom v rozsudku Venezuela.

68. S ohľadom na vyššie uvedené je teraz potrebné si overiť, či ustanovenia stanovené v napadnutom nariadení a ktoré boli vyčlenené z pôvodného návrhu Komisie, sú technickými opatreniami, – prijatie, ktorých si nevyžaduje posúdenie nevyhnutnosti – navrhnutými na vykonanie ustanovení prijatých na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ.

13 — Bod 50.

14 — Body 79 až 81 rozsudku.

15 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Venezuela, bod 164.

16 — V podobnom duchu pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Venezuela, bod 169.

2. Napadnuté nariadenia

69. Parlament a Komisia predovšetkým tvrdia, že Rada použila nesprávny právny základ pre napadnuté nariadenie. Tvrdia, že je to tak preto, lebo ustanovenia uvedené v tomto nariadení boli vyčlenené z pôvodného návrhu Komisie na zmenu nariadenia č. 1342/2008 a následne prijaté na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ, skôr než článku 43 ods. 2 ZFEÚ, ktorý bol právnym základom pre pôvodný návrh Komisie. Skôr, než sa začnem zaoberať týmto tvrdením, stručne vysvetlím, čo je presne cieľom viacročných plánov, akým je napríklad plán stanovený nariadením č. 1342/2008 a zmenený sporným nariadením.

a) Čo sú viacročné plány a na čo slúžia?

70. Na úvod je potrebné poznamenať, že najdôležitejším cieľom SPRH je nesporne trvalo udržateľné využívanie živých vodných zdrojov. V súlade s článkom 2 základného nariadenia sa má tento cieľ dosiahnuť najmä prostredníctvom viacročného prístupu k rybnému hospodárstvu tak, ako je to stanovené v rôznych viacročných plánoch. V zmysle tejto udržateľnosti stanovujú viacročné plány osobitné opatrenia potrebné na obnovenie úrovne zásob alebo v prípade, že sú zásoby na udržateľnej úrovni, stanovujú opatrenia na zachovanie tejto úrovne.

71. Tieto plány, vrátane plánu stanoveného pre tresku podľa nariadenia č. 1342/2008, stanovuje celý rad osobitných ochranných opatrení na podporu dotknutého trvalo udržateľného rybolovného hospodárstva. Zahrňujú uzavreté oblasti, prísne technické ustanovenia o veľkosti ôk sietí a výstrojov, ako aj rôzne formy monitorovania, inšpekcie a dozoru. Tieto plány sú navrhnuté predovšetkým tak, aby stanovili ciele pre trvalo udržateľné využívanie dotknutých zásob. Deje sa tak okrem iného prostredníctvom na jednej strane podrobných pravidiel pre ročné stanovenie TAC a na druhej strane maximálneho povoleného výlovu.

72. V súlade s článkami 5 a 6 základného nariadenia musia obidva plány tak obnovy, ako aj hospodárenia obsahovať ciele, vo vzťahu ku ktorým sa má posudzovať stav zásob. Kým pravidlá lovu [17] – ktoré v súlade s článkom 5 ods. 4 základného nariadenia predstavujú vopred stanovený súbor biologických parametrov upravujúcich limity úlovku – nie sú povinné, obmedzenie výlovu je v zásade povinné pre plány na obnovu.

b) Metóda pre stanovenie TAC a prideľovanie výlovu pri nedostatku údajov

73. Ako je možné vidieť z vyššie uvedeného, viacročné plány sú nástrojmi pre ochranu zásob rýb, čo rozhodujúcim spôsobom prispieva k trvalo udržateľnému využívaniu týchto zásob. V tomto zmysle majú viacročné plány zásadný význam pre dosiahnutie cieľov SPRH: uvádzajú do praxe všeobecné zásady ochrany a udržateľnosti a stavajú ich do rovnováhy so sociálno-ekonomický cieľmi. Zdá sa, že všetci účastníci konania sa v tomto bode zhodujú.

74. Okrem hlavnej úlohy viacročných plánov na účely dosiahnutia cieľov SPRH sa všetci účastníci konania zhodujú v tom, že ak nie je odsek 3 článku 43 ZFEÚ vhodným právnym základom pre napadnuté nariadenie, potom je ním odsek 2 tohto článku (a ak je to tak, nie je možné vylúčiť žiadnu časť pôvodného návrhu Komisie). Žiadny z účastníkov konania netvrdí, že dvojitý právny základ by mal byť citovaný v napadnutom nariadení.

17 — Zdá sa, že existuje určitý nesúlad, pokiaľ ide o význam pojmu „pravidlá pre lov rýb“. Je to nepochybne preto, že definícia tohto pojmu je odlišná v odôvodnení 7 základného nariadenia a jeho článku 5 ods. 4. Vzhľadom na presnejšiu definíciu v článku 5 ods. 4 nariadenia budem ďalej odkazovať na pravidlá pre lov rýb len vo vzťahu k TAC, a nie vo vzťahu k výlovu.

75. V tomto zmysle je ustálenou judikatúrou, že voľba právneho základu aktu Únie musí byť založená na objektívnych prvkoch spôsobilých byť predmetom súdneho preskúmania. Medzi tieto prvky patrí nielen cieľ a obsah opatrenia, ale tiež legislatívny kontext. [18]

76. V prvom rade, pokiaľ ide o kontext, plán pre populácie tresky, tak ako je stanovený v nariadení č. 1342/2008, bol v celom rozsahu založený na článku 37 Zmluvy o ES. Vzhľadom na to, že ústavný rámec v oblasti rybolovu prešiel od tej doby významnými zmenami, [19] zdalo by sa predčasné dospieť na tomto jedinom základe k záveru, že následné zmeny tohto plánu musia byť nutne založené na článku 43 ods. 2 ZFEÚ.

77. Nech už je to ako chce, problémom v tomto prípade nie je identifikácia hlavného cieľa alebo obsahu napadnutého nariadenia. Ako vyplýva z odôvodnenia, cieľom napadnutého nariadenia je upraviť konkrétne pravidlá upravujúce podrobnú metodiku pre ročné stanovenie TAC a obmedzenie výlovov spôsobom, ktorý odráža potrebu flexibility pri stanovovaní a prideľovaní rybolovných možností na základe vedeckých údajov. [20]

78. Články 9 a 12 plánu pre populácie tresky, zmenené a doplnené napadnutým nariadením, zavádzajú konkrétne pravidlá pre stanovenie rybolovných možností vyjadrené v TAC a obmedzenie výlovu za určitých konkrétnych okolností. V tomto zmysle prispôsobujú výnimky k inak uplatniteľným pravidlám pre stanovenie rybolovných možností. Je pravda, že sa tak deje bez toho, aby sa zmenil celkový cieľ plánu pre populácie tresky, vyjadrený v zmysle maximálne udržateľného výnosu a miery úmrtnosti rýb v článku 5 nariadenia č. 1342/2008. [21] Vzhľadom na rozhodnutia Súdneho dvora v rozsudku Venezuela – a najmä na jeho striktný výklad článku 43 ods. 3 ZFEÚ – však teraz vyvstáva otázka, či ustanovenia uvedené v napadnutom nariadení predstavujú viac ako iba technické opatrenia určené na vykonávanie plánu pre populácie tresky ako celku.

79. Domnievam sa, že áno. V skutočnosti, ako už bolo uvedené (a v podstate uznané Radou), napadnuté nariadenie stanovuje (niektoré) prostriedky na dosiahnutie cieľov plánu pre tresku, týkajúce sa stanovenia a prideľovania príležitostí na rybolov.

80. V tomto zmysle po prvé plán pre populácie tresky, tak ako je stanovený v nariadení č. 1342/2008 (nariadenie, ktoré napadnuté nariadenie mení), je navrhnutý tak, aby sa v súlade s jeho článkom 5 zabezpečilo udržateľné využívanie príslušných zásob tresky na základe maximálneho udržateľného výnosu. Tento cieľ sa má dosiahnuť pri zachovaní určitej úrovne úmrtnosti tresky pri rybolove v príslušných vekových skupinách. Na dosiahnutie tohto cieľa stanovujú články 7 až 10 uvedeného nariadenia pravidlá týkajúce sa spôsobu, akým sa vypočíta TAC a výlov v rôznych situáciách. Tieto ustanovenia v podstate formulujú prostriedky, prostredníctvom ktorých sa má dosiahnuť cieľ plánu definovaného v článku 5.

81. Presnejšie povedané, pokiaľ ide o napadnuté nariadenie, zdá sa, že hmotnoprávny obsah článku 9 (metóda pre stanovenie TAC pri nedostatku údajov) a článku 12 (metodika pre stanovenie výlovu) tvoria rámec, alebo dokonca – prijímajú výraz použitý generálnou advokátkou Sharpston – *predpoklad* [22] pre stanovenie rybolovných možností v priebehu rokov. Ja to vidím tak, že tieto ustanovenia nie sú len opatreniami, ktorých cieľom je vykonanie plánu pre tresku, ale skôr základnými stavebnými časťami, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť tohto plánu. Z tohto dôvodu je potrebné sa nimi zaoberať v základnom legislatívnom akte.

18 — Pozri rozsudky Komisia/Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 29) a Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52 a tam citovanú judikatúru). V legislatívnom zmysle pozri najmä rozsudok Komisia/Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:518, body 64 a 65).

19 — Pozri bod 59 týchto návrhov.

20 — Odôvodnenia 3 až 5 napadnutého nariadenia.

21 — V skutočnosti v súlade s článkom 5 ods. 2 základného nariadenia sú ciele plánu uvedené s odkazom na tieto osobitné „ochranné referenčné body“.

22 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Venezuela, bod 169.

82. V tomto zmysle Rada zdôrazňuje voliteľný charakter týchto opatrení. Podľa môjho názoru však skutočnosť, že tieto pravidlá môžu, ale nemusia byť voliteľné, je irelevantná. V skutočnosti je posúdenie nevyhnutnosti vzhľadom na ciele SPRH zahrnuté nielen vo vzťahu k výberu zahrnúť tieto pravidlá do viacročného plánu, ale aj ku stanoveniu obsahu týchto pravidiel. Podľa Súdneho dvora má byť toto posúdenie uskutočnené v rámci legislatívneho postupu. Dokonca možno podstatnejšie, tieto ustanovenia sa netýkajú iba „stanovenia“ alebo „prideľovania“ rybolovných možností. Ako je vidieť z napadnutého nariadenia, predmetné ustanovenia stanovujú podrobnú metódu, ktorú je potrebné dodržať, ak sú rybolovné možnosti stanovené a pridelené podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ. Inými slovami, stanovujú rámec, v ktorom sú rybolovné možnosti stanovené a pridelené za určitých osobitných okolností.

83. Konkrétnejšie, pokiaľ ide o článok 9, ktorý bol nahradený napadnutým nariadením, toto ustanovenie stanovuje podrobné pravidlá pre stanovenie TAC pri nedostatku údajov, kde pravidlá uvedené v článkoch 7 a 8 nemôžu byť uplatnené z dôvodu nedostatku dostatočne presných a reprezentatívnych informácií. Táto zmena zaviedla pružnejšie pravidlá, ktoré umožnia primeranú odpoveď na vedecké odporúčanie, skôr než ukladanie automatického zníženia o 25 %, ako pôvodne predpokladalo nariadenie č. 1342/2008.

84. Na druhej strane článok 12 ods. 4 plánu pre populácie tresky prešiel podobnou zmenou týkajúcou sa stanovenia výlovu pri nedostatku údajov. Bol tiež pridaný nový odsek 6, podľa ktorého je možné, aby Rada neuplatňovala ďalšie zníženie výlovu bezprostredne po tom, ako bol strop výlovu znížený na štyri po sebe nasledujúce roky.

85. Za predpokladu, že by sa uplatnil prístup presadzovaný Radou, Rada by mala právomoc nielen stanoviť a prideliť rybolovné možnosti (na ročnom základe), ale aj – v rámci toho istého rozhodovacieho postupu – určiť mechanizmus, ktorý to umožní.

86. Aj keď môže byť pravda, ako poznamenáva Komisia, že by hrozilo, že krátkodobé (politické alebo ekonomické) úvahy by prevážili nad dlhodobými úvahami o udržateľnosti, žiadna zo žalobkýň nepreukázala, že takéto riziko v prejednávanej veci nastalo.[23] Naopak, zdá sa, že všetci účastníci konania sú spokojní s vecným obsahom ustanovení v napadnutom nariadení. Navyše musím poznamenať, že dokonca ani podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ Rada nekoná sama: Komisia má právo iniciatívy a právo predložiť návrh opatrení prijatých na základe tohto ustanovenia. V tomto zmysle tvrdenia, že Rada by mohla konať svojvoľne a že bez účasti Parlamentu v rozhodovacom procese by sa neprihliadalo na ciele SPRH, predpokladajú, že za takýchto okolností by aj Komisia konala svojvoľne, podobne ako Rada.

87. Podstatnejšie teda je, že ak sa má článok 43 ods. 3 ZFEÚ vykladať tak, že zahŕňa opatrenia vymedzujúce rámec, v ktorom sú rybolovné možnosti stanovené a pridelené, potom je úplne v rozpore s myšlienkou, podľa ktorej je akékoľvek rozhodnutie týkajúce sa politických rozhodnutí potrebné vykonať v rámci legislatívneho procesu. Ak by mohla Rada prijímať na základe článku 43 ods. 3 ZFEÚ pravidlá pre lov rýb a týkajúce sa obmedzenia rybolovných možností, akými sú tie, o ktoré ide v prejednávanej veci, mala by nielen právomoc vykonať rozhodnutia prijaté normotvorcom prostredníctvom skutočného určovania a prideľovania rybolovných možností, ale bola by jej v skutočnosti priznaná právomoc konať ako jediný riadiaci orgán pri definovaní rámca, v ktorom sú skutočné rybolovné možnosti stanovené za určitých osobitných podmienok. Súdny dvor jasne uviedol, že takáto situácia by bola protiprávna.[24]

23 — Predsa len sa zdá, že tieto krátkodobé úvahy predstavujú základ pre potrebu urýchlene prijať ustanovenia uvedené v napadnutom nariadení. Ako Rada napríklad vysvetľuje v odôvodnení 5 tohto nariadenia, pokračujúce uplatnenie automatického ročného zníženia výlovu, ako je stanovené v nariadení č. 1342/2008 by malo významný hospodársky a sociálny dopad na určité segmenty flotily.

24 — Pozri najmä bod 50 rozsudku Venezuela.

88. Skôr než dospejem k záveru, je nutné riešiť obavy Rady a členských štátov ako vedľajších účastníkov konania. Tie spočívajú v tom, že výklad navrhovaný Parlamentom a Komisiou, a v podstate potvrdený Súdnym dvorom, pozbaví článok 43 ods. 3 ZFEÚ akéhokoľvek významu a výrazne obmedzí priestor na voľnú úvahu Rady pri prijímaní opatrení na základe tohto ustanovenia.

89. Zatiaľ čo článok 43 ods. 3 ZFEÚ nebude pravdepodobne pozbavený svojho významu, výklad navrhovaný Parlamentom a Komisiou znamená v každom prípade úzky výklad tohto ustanovenia a právomocí prenesených na jeho základe. V skutočnosti ide o dôsledok prístupu Súdneho dvora v rozsudku Venezuela. Ako uvádza zákon, miera voľnej úvahy (viac či menej), ktorú má Rada pri prijímaní opatrení podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ, závisí od toho, akú veľkú voľnosť sa jej normotvorca EÚ rozhodol ponechať.[25]

90. Opakujem, články 9 a 12 plánu pre populácie tresky jednoducho nevykonávajú len rozhodnutia urobené zo strany normotvorcu EÚ, ale skôr definujú rámec pre určovanie a prideľovanie rybolovných možností za určitých osobitných okolností. Z tohto dôvodu som presvedčený o tom, že napadnuté nariadenie bolo prijaté na nesprávnom právnom základe a že pri vylúčení týchto ustanovení zo zvyšku návrhu Komisie, konala Rada protiprávne. Na základe toho jediný žalobný dôvod predložený Parlamentom a prvý žalobný dôvod, na ktorý odkazuje Komisia, by mal byť prijatý.

91. Takýto záver je sám osebe postačujúci na to, aby sa žalobám podaným Parlamentom a Komisiou v prejednávaných veciach vyhovelo a aby sa napadnuté nariadenie zrušilo. Pre úplnosť sa však budem stručne zaoberať zvyšnými dvoma žalobnými dôvodmi predloženými Komisiou a žiadosťou Komisie a Rady o zachovanie účinkov napadnutého nariadenia.

D – *Pretrvávajúce problémy: procesná chyba, výlučné právo Komisie na iniciatívu a účinky napadnutého nariadenia*

92. Druhý žalobný dôvod predložený Komisiou sa týka údajnej procesnej chyby: je uvedené, že v dôsledku nesprávneho výberu právneho základu Rada konala tiež v rozpore s inštitucionálnou výsadou Parlamentu zúčastniť sa na riadnom legislatívnom postupe, podľa ktorej má byť EHSV riadne konzultovaný. Ako sama Komisia uvádza, tento žalobný dôvod je alebo spadá pod prvý žalobný dôvod. Dospel som teda k záveru, že prvému žalobnému dôvodu týkajúcemu sa výberu právneho základu treba vyhovieť. Z toho vyplýva, že treba vyhovieť tiež druhému žalobnému dôvodu.

93. Rovnako tak treba vyhovieť tretiemu žalobnému dôvodu.[26] Je to tak nielen preto, že články 9 a 12 plánu pre populácie tresky nahradené a zmenené sporným nariadením boli nelegálne zmenené z legislatívnych na regulačné ustanovenia: v dôsledku tejto zmeny by sa zásadne zmenil právny charakter týchto ustanovení (hoci ich cieľ a obsah mohli zostať nezmenené). Navyše by došlo k výraznej zmene celkového prístupu k hospodárstvu populácie tresky.

25 — Ak by bolo napadnuté nariadenie prijaté na základe článku 43 ods. 2 ZFEÚ, článok 12 ods. 6 v znení neskorších predpisov, by poskytoval jasné znázornenie právneho predpisu, ktorý poskytuje takýto priestor Rade.

26 — V zásade môže Rada, ak je to odôvodnené s ohľadom na obsah tohto návrhu, rozdeliť návrhy Komisie. Je to tak preto, že aj keď má Komisia právo na iniciatívu, toto právo nie je absolútne. Rada však môže takto konať (jednomyseľne a v súlade s článkom 293 ods. 1 ZFEÚ) do tej miery, že je to v súlade s predmetom a cieľmi pôvodného návrhu, tak ako to vyžaduje Súdny dvor. Pozri rozsudok Eurotunnel a i. (C-408/95, EU:C:1997:532, bod 39).

94. V prípade, že Súdny dvor nebude so mnou súhlasiť, že článok 43 ods. 3 ZFEÚ bol nesprávnym právnym základom pre napadnuté nariadenie, navrhujem, aby bol tretí žalobný dôvod predložený Komisiou zamietnutý. V skutočnosti Komisia a Rada súhlasia s tým, že zmena právneho základu automaticky neznamená zásadnú zmenu predmetu a cieľov návrhu. Ak by Súdny dvor dospel k záveru, že Rada mala právo rozdeliť návrh a prijať napadnuté nariadenie podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ (v tom zmysle, že sporné ustanovenia sú technickými vykonávacími opatrenia pre celkový plán pre populácie tresky), potom bude tiež potrebné zodpovedajúcim spôsobom opraviť právny základ.[27]

95. Nakoniec Komisia a Rada s odkazom na článok 264 ods. 2 ZFEÚ žiadajú Súdny dvor, aby v prípade zrušenia zachoval účinky sporného nariadenia.[28] Parlament nevzniesol v tejto otázke žiadne námietky.

96. Dospel som k záveru, že napadnuté nariadenie by sa malo zrušiť. V dôsledku toho by základ, na ktorom boli rybolovné možnosti stanovené od roku 2013, čiastočne zanikol. Zastávam názor, že ide o situáciu, keď je možné identifikovať dôležité dôvody týkajúce sa právnej istoty a potreby vyhnúť sa závažným negatívnym dôsledkom pre priemysel, odôvodňujúc rozhodnutie ponechať účinky zrušeného aktu.[29]

97. Za daných okolností, keď boli rybárske činnosti skutočne podmienené uplatňovaniu pravidiel stanovených v napadnutom nariadení, pokiaľ ide o stanovenie TAC a obmedzenie výlovu, porušenie pri uplatnení tohto nariadenia by bolo problematické nielen z hľadiska právnej istoty (pretože osobitné nariadenia[30], ktorými sa stanovujú skutočné rybolovné možnosti pre daný rok by mohli byť v rozpore s pôvodným plánom pre populácie tresky), ale mohlo by mať ďalekosiahlejšie negatívne dôsledky na priemysel. Navyše sa zdá, že všetci účastníci konania v rámci prejednávaných konaní uznali hmotnoprávny obsah napadnutého nariadenia, jediný podstatný nesúlad týkajúci sa výberu právneho základu.

98. Za týchto okolností sa domnievam, že by mali byť zachované účinky napadnutého nariadenia. Existuje tu určitý odkaz na návrh Komisie zachovať účinky napadnutého nariadenia pre celý kalendárny rok nasledujúci po vynesení rozsudku. Zabezpečilo by to väčšiu právnu istotu najmä z pohľadu rybárov, vzhľadom na to, že rybolovné možnosti sú vo všeobecnosti nastavené na ročnom základe pre konkrétny kalendárny rok. V každom prípade a akokoľvek sa to môže zdať praktické je dôležité, aby účinky protiprávnych aktov neboli platné dlhšie, než je to nevyhnutné. S cieľom podporiť inštitúcie EÚ, aby čo najskôr prijali nové nariadenie na správnom právnom základe, zastávam názor, že účinky napadnutého nariadenia by mali byť zachované v lehote nepresahujúcej šesť mesiacov odo dňa vyhlásenia rozsudku v prejednávaných veciach.

IV – **Trovy**

99. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Parlament a Komisia navrhli zaviazať Radu na náhradu trov konania.

27 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Venezuela, body 196 a 197.

28 — Komisia sa domnieva, že účinky napadnutého nariadenia by mali byť zachované počas maximálne jedného kalendárneho roka, začínajúc 1. januárom nasledujúcim po vyhlásení rozsudku v prejednávaných veciach.

29 — Pozri napríklad rozsudky Parlament/Rada (C-166/07, EU:C:2009:499, body 74 a 75), Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 89 a 90), Komisia/Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, body 54 až 56) a Parlament/Rada (C-490/10, EU:C:2012:525, body 91 a 92).

30 — Pre daný rok ide o nariadenie Rady (EÚ) č. 39/2013 z 21. januára 2013, ktorým sa pre plavidlá EÚ stanovujú na rok 2013 rybolovné možnosti pre určité populácie rýb a skupiny populácií rýb, ktoré nie sú predmetom medzinárodných rokovaní alebo dohôd (Ú. v. EÚ L 23, s. 1), a nariadenie Rady (EÚ) č. 40/2013 z 21. januára 2013, ktorým sa na rok 2013 stanovujú rybolovné možnosti pre určité populácie rýb a skupiny populácií rýb, ktoré sú predmetom medzinárodných rokovaní alebo dohôd, dostupné vo vodách EÚ a pre plavidlá EÚ v určitých vodách mimo EÚ (Ú. v. EÚ L 23, s. 54).

100. Na druhej strane podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania. Preto Španielske kráľovstvo, Francúzska republika a Poľská republika znášajú svoje vlastné trovy.

V – **Návrh**

101. So zreteľom na všetky uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— zrušil nariadenie Rady (EÚ) č. 1243/2012 z 19. decembra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1342/2008, ktorým sa ustanovuje dlhodobý plán pre populácie tresky a na ne zameraný rybolov,

— v súlade s článkom 264 ods. 2 ZFEÚ ponechal účinky zrušeného nariadenia až do nadobudnutia účinnosti, v lehote nepresahujúcej šesť mesiacov odo dňa vyhlásenia rozsudku v prejednávaných veciach, nového nariadenia prijatého na správnom právnom základe,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania a

— rozhodol, že Španielske kráľovstvo, Francúzska republika a Poľská republika znášajú svoje vlastné trovy konania.