Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 21. maja 2015 [1]

Združeni zadevi C-124/13 in C-125/13

Evropski parlament in Evropska komisija
proti

Svetu Evropske unije

„Skupna ribiška politika — Ničnostna tožba — Uredba Sveta (EU) št. 1243/2012 o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske in ribištvo, ki izkorišča te staleže — Pravna podlaga — Področje uporabe člena 43(2) in (3) PDEU — Tehnični izvedbeni ukrepi“

1. Splošno povedano odsevata obravnavani zadevi spor med institucijami Unije o vlogi, ki naj bi jo imel po sprejetju Lizbonske pogodbe Parlament v postopku sprejemanja večletnih načrtov na podlagi skupne ribiške politike (v nadaljevanju: SRP). Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bila pravna podlaga za ukrepe v zvezi z ribištvom (in tudi kmetijstvom) člen 37 ES. Na podlagi te določbe je imel glavno vlogo pri sprejemanju ukrepov Svet, vloga Parlamenta pa je bila prek posvetovanja le postranska. Vendar ni več tako, saj se zdaj tudi za SRP uporablja redni zakonodajni postopek.

2. V teh okoliščinah sta Parlament in Komisija vložila vsak svojo tožbo za razglasitev ničnosti Uredbe Sveta (EU) št. 1243/2012 o spremembi Uredbe (ES) št. 1342/2008 o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske in ribištvo, ki izkorišča te staleže (v nadaljevanju: izpodbijana uredba). [2] To sta storila zato, ker je Svet iz prvotnega predloga Komisije, [3] ki je bil predlagan Parlamentu in Svetu po rednem zakonodajnem postopku na podlagi člena 43(2) PDEU, umaknil dve določbi. Svet se je nato odločil sprejeti ti določbi ločeno v aktu, ki temelji na členu 43(3) PDEU. V skladu s to določbo ima Svet pooblastilo za sprejetje ukrepov o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti.

3. Namen obravnavanega postopka je ugotoviti, ali je Svet to storil upravičeno.

I – **Pravni okvir**

A – *Upoštevne določbe Pogodbe*

4. Člen 43(2) PDEU določa:

„Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom določita skupne ureditve kmetijskih trgov iz člena 40(1) in druge določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in [SRP].“

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba z dne 19. decembra 2012 (UL L 352, str. 10).

3 — Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1342/2008 z dne 18. decembra 2008 o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske in ribištvo, ki izkorišča te staleže (COM(2012) 498 final (v nadaljevanju: predlog Komisije)).

5. Člen 43(3) PDEU določa:

„Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitev ter o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti.“

B – *Temeljna uredba*

6. Uredba (ES) št. 2371/2002 o ohranjevanju in trajnostnem izkoriščanju ribolovnih virov v okviru skupne ribiške politike (v nadaljevanju: temeljna uredba)[4] določa okvir za ukrepe, ki jih je treba sprejeti na področju ribištva, in temeljna načela, ki veljajo za te ukrepe.

7. V uvodni izjavi 6 temeljne uredbe je navedeno:

„Cilj trajnostnega izkoriščanja bo učinkoviteje dosežen z večletnim pristopom k upravljanju ribištva, vključno z večletnimi načrti upravljanja staležev, katerih obseg se določi na pragu varnih bioloških mej ali v teh mejah. Za staleže zunaj varnih bioloških meja je treba brezpogojno sprejeti večletne načrte obnovitve. V skladu z znanstvenim [mnenjem] se lahko za te staleže zahteva precejšnje zmanjšanje ribolovnega napora.“

8. V uvodni izjavi 7 temeljne uredbe je navedeno:

„Ti večletni načrti bi morali vzpostaviti cilje za trajnostno izkoriščanje zadevnih staležev, zajemati pravila o ribolovu, ki določajo način, kako se izračunava letni ulov in/ali meje ribolovnega napora in zagotoviti druge posebne ukrepe glede upravljanja, upoštevajoč tudi učinek na druge vrste.“

9. Člen 1 temeljne uredbe opredeljuje področje uporabe SRP:

„1. [SRP] zajema ohranjevanje, upravljanje in izkoriščanje živih vodnih virov, ribogojstvo in predelavo ter trženje ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, kadar se take aktivnosti izvajajo na ozemlju držav članic ali v vodah Skupnosti ali jih izvajajo ribiška plovila Skupnosti ali državljani držav članic, če ne posegajo v primarno odgovornost države zastave.

2. [SRP] določa jasne ukrepe glede:

(a) ohranjevanja, upravljanja in izkoriščanja živih vodnih virov,

[…]“

10. Člen 2 temeljne uredbe opredeljuje cilje SRP:

„1. [SRP] zagotavlja izkoriščanje živih vodnih virov, ki ustvarja trajnostne gospodarske, okoljske in socialne pogoje.

V ta namen Skupnost uporabi previdnostni pristop pri sprejemanju ukrepov za varovanje in ohranjevanje živih vodnih virov, za zagotavljanje njihovega trajnostnega izkoriščanja in za zmanjšanje vpliva ribolovnih aktivnosti na morski ekosistem. Prizadeva si za postopno izvajanje na ekosistemu temelječega pristopa do upravljanja ribištva. Prizadeva si prispevati k učinkovitim ribolovnim aktivnostim znotraj rentabilne ter konkurenčne ribiške in ribogojske industrije, ki bo zagotavljala primeren standard življenja za tiste, ki so odvisni od ribolovnih aktivnosti, in upoštevala interese potrošnikov.

4 — Uredba Sveta z dne 20. decembra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 5, str. 460).

2. [SRP] se vodi po naslednjih načelih dobrega upravljanja:

[…]

(b) odločanje, ki temelji na zanesljivem znanstvenem mnenju, ki daje pravočasne rezultate;

[…]

(d) usklajenost z drugimi politikami Skupnosti, zlasti z okoljsko, socialno, regijsko, razvojno, zdravstveno politiko in politiko varstva potrošnikov.“

11. Člen 4 opredeljuje vrste ukrepov, ki jih je treba sprejeti za doseganje ciljev SRP. Pri sprejemanju ukrepov je treba upoštevati razpoložljiva znanstvena, tehnična in gospodarska mnenja ter zlasti poročila, ki jih sestavi Znanstveni, tehnični in gospodarski odbor za ribištvo. Ti ukrepi lahko zlasti vsebujejo ukrepe za vsak stalež ene vrste ali za staleže več vrst, da se v skladu s členom 4(2) omeji ribolovna umrljivost in vpliv ribolovnih aktivnosti na okolje s:

„[…]

(a) sprejetjem načrtov obnovitve po členu 5;

(b) sprejetjem načrtov upravljanja po členu 6;

(c) vzpostavitvijo ciljev za trajnostno izkoriščanje staležev;

(d) omejevanjem ulova;

(e) določitvijo števila in vrste ribiških plovil, ki jim je dovoljen ribolov;

(f) omejevanjem ribolovnega napora;

(g) sprejetjem tehničnih ukrepov, vključno z:

(i) ukrepi glede strukture ribolovnega orodja, številom in velikostjo ribolovnega orodja na krovu, njihovimi metodami uporabe in sestavo ulova, ki se lahko obdrži na krovu, kadar se lovi s takim orodjem;

[…]

(h) vzpostavitvijo spodbud, vključno z gospodarskimi, za pospeševanje selektivnejšega ribolova ali ribolova z manjšim vplivom;

[…]“

12. Člen 5 se nanaša na načrte obnovitve. V njem je določeno:

„1. Svet prioritetno sprejme načrte obnovitve za ribištva, ki izkoriščajo staleže zunaj varnih bioloških meja.

2. Cilj načrtov obnovitve je zagotovitev obnovitve zalog, da bodo znova v varnih bioloških mejah.

Vključujejo referenčne točke ohranjevanja, kakor so cilji, ki bodo omogočili ocenitev povrnitve staležev v varne biološke meje.

Cilji so izraženi z naslednjim:

(a) velikost populacije in/ali

(b) dolgoročen donos in/ali

(c) ribolovna umrljivost in/ali

(d) stabilnost ulova.

[…]

3. […]

Načrti obnovitve so večletni in navajajo pričakovani časovni okvir za doseganje zastavljenih ciljev.

4. Načrti obnovitve lahko vključujejo kateri koli ukrep, naveden v točkah (c) do (h) člena 4(2), kot tudi pravila o ribolovu, ki sestojijo iz vnaprej določenega niza bioloških parametrov za urejanje meja ulova.

Načrti obnovitve vključujejo omejitve ribolovnega napora, razen če to ni potrebno za doseganje cilja načrta […]

[…]“

C – *Uredba (ES) št. 1342/2008*[5]

13. Uredbo št. 1342/2008 o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske in ribištvo, ki izkorišča te staleže, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 423/2004 (v nadaljevanju: načrt za trsko) je sprejel Svet na podlagi predloga Komisije in po posvetovanju s Parlamentom v skladu s členom 37 ES.

14. V uvodni izjavi 7 Uredbe št. 1342/2008 je navedeno:

„Da se zagotovi doseganje ciljev v zvezi s smrtnostjo zaradi ribolova, zavržki pa se čim bolj zmanjšajo, je treba tudi ribolovne možnosti v smislu ribolovnega napora določiti na ravneh, ki so v skladu z večletno strategijo. Takšne ribolovne možnosti bi bilo treba čim natančneje določiti glede na vrsto ribolovnega orodja na podlagi sedanjih ribolovnih postopkov. Treba je zagotoviti redno pregledovanje učinkovitosti sistema upravljanja in zlasti omogočiti, da se bo sistem upravljanja ribolovnega napora pregledal, ko bodo staleži trsk dosegli ravni, ki dovoljujejo izkoriščanje, ki omogoča največji trajnostni donos.“

15. V uvodni izjavi 9 te uredbe je navedeno:

„Ukrepi, kot so določitev in razdelitev omejitev ulova, določitev najnižjih in previdnostnih vrednosti staležev in stopenj smrtnosti zaradi ribolova, pa tudi največjega dovoljenega ribolovnega napora za vsako skupino napora s strani države članice in izključitev določenih skupin plovil iz ureditve ribolovnega napora, določenega v tej uredbi, so v okviru [SRP] ključnega pomena. Smotrno bi bilo, da si Svet pri teh posebnih vprašanjih pridrži pravico, da izvedbena pooblastila izvaja sam.“

16. V skladu z njenim členom 1 je v Uredbi določen načrt za obnovitev štirih staležev trsk s štirih geografskih območij, namreč Kattegata, Severnega morja, Skagerraka in vzhodnega Rokavskega preliva, zahoda Škotske in Irskega morja.

5 — Uredba Sveta z dne 18. decembra 2008 (UL L 348, str. 20).

17. Člen 5 Uredbe št. 1342/2008 določa cilj večletnega načrta:

„1. Načrt iz člena 1 zagotavlja trajnostno izkoriščanje staležev trsk na podlagi največjega trajnostnega donosa.

2. Cilj iz odstavka 1 se doseže ob ohranjanju naslednjih smrtnosti trsk ustreznih starostnih skupin […]

3. Za staleže trske v Severnem morju, Skargerraku in vzhodnem Rokavskem prelivu se cilj iz odstavka 1 doseže ob ohranjanju smrtnosti zaradi ribolova trske glede na ustrezne starostne skupine iz člena 8.“

18. Za dosego cilja iz člena 5 so s členi od 6 do 10 Uredbe št. 1342/2008 določena posebna pravila o celotnem dovoljenem ulovu (v nadaljevanju: TAC). V členih od 11 do 17 Uredbe so določene omejitve ribolovnega napora.

19. Natančneje, različica Uredbe št. 1342/2008, ki je bila veljavna, preden je bila spremenjena z izpodbijano uredbo, je vsebovala člen 9, ki je določal pravila, ki jih je treba uporabiti pri določanju TAC, kadar zaradi pomanjkanja potrebnih informacij ni mogoče uporabiti osnovnih pravil iz členov 7 in 8. V členu 12 te uredbe je bila določena metoda za izračun največjega dovoljenega ribolovnega napora.

D – *Izpodbijana uredba*

20. Predlog Komisije za spremembo več določb Uredbe št. 1342/2008 je bil sprejet 12. septembra 2012. Podlaga predloga je bil člen 43(2) PDEU. Ker je bila celovitejša revizija načrta za trsko napovedana za kasneje, je bil predlog Komisije zamišljen kot začasna rešitev, ki naj bi razrešila nekaj najbolj perečih ugotovljenih problemov.[6] Na dan sprejetja je bil predlog poslan Parlamentu, Svetu in Ekonomsko-socialnemu odboru (EESO).

21. Poleg dopolnitev, za katere se je Svet pozneje odločil, da jih sprejme v posebni uredbi na podlagi člena 43(3) PDEU, kot je pojasnjeno spodaj, so se predlagane spremembe zlasti, ne pa izključno, nanašale na metodologijo, ki jo morajo države članice uporabiti pri izračunu ribolovnega napora (sprememba člena 4), poenostavitev postopka za izključitev nekaterih plovil iz ureditve ribolovnega napora (dopolnitev člena 11 in novi členi od 11a do 11d) ter obveznosti držav članic za ureditev visokih količin zavržka in zagotovitev ustreznega programa spremljanja in nadzora vzpodbud, določenih s členoma 11 in 13 (dopolnitev člena 14).

22. Sporna uredba je bila sprejeta 19. decembra 2012 na podlagi člena 43(3) PDEU. Svet je s to uredbo spremenil člena 9 in 12 Uredbe št. 1342/2008.

23. Razlog za sprejetje izpodbijanje uredbe na podlagi člena 43(3) PDEU in ne na podlagi člena 43(2) PDEU je pojasnjen v uvodni izjavi 8 Uredbe:

„S spremembama členov 9 in 12 se določijo podrobna specifična pravila za določanje ribolovnih možnosti, izraženih s celotnim dovoljenim ulovom in omejitvami ribolovnega napora. Z njima se prilagodijo trenutno veljavna pravila za določanje ribolovnih možnosti, ne da bi se s tem spremenil cilj načrta za trsko. Zato so to ukrepi za določitev in dodelitev celotnega dovoljenega ulova in omejitev ribolovnega napora in se ne bi smeli šteti za določbe o skupni ureditvi trgov z ribiškimi proizvodi ali za druge določbe, potrebne za doseganje ciljev [SRP].“

6 — Obrazložitveni memorandum k predlogu (COM(2012) 498 final, str. od 2 do 4).

24. Z izpodbijano uredbo je nadomeščen člen 9 Uredbe št. 1342/2008 in določen poseben postopek določanja TAC:

„1. Kadar ni dovolj informacij, da bi se celotni dovoljeni ulov določil v skladu s členom 7, se celotni dovoljeni ulov za staleže trske v Kattegatu, na zahodu Škotske in v Irskem morju določi na raven, navedeno v znanstvenem mnenju. Vendar če je raven, navedena v znanstvenem mnenju, za več kot 20 % višja od celotnega dovoljenega ulova v prejšnjem letu, se celotni dovoljeni ulov določi na raven, ki je za 20 % višja od celotnega dovoljenega ulova v prejšnjem letu, oziroma če je raven, navedena v znanstvenem mnenju, za več kot 20 % nižja od celotnega dovoljenega ulova v prejšnjem letu, se celotni dovoljeni ulov določi na raven, ki je za 20 % nižja od celotnega dovoljenega ulova v prejšnjem letu.

2. Z odstopanjem od odstavka 1, kadar znanstveno mnenje narekuje, da usmerjenega ribolova ne bi smelo biti in da:

(a) bi bilo prilov treba kar najbolj zmanjšati ali omejiti na najnižjo možno raven; in/ali

(b) bi bilo treba ulov trske omejiti na najnižjo možno raven,

lahko Svet odloči, da v naslednjem letu ali v naslednjih letih ne bo uporabil letne prilagoditve celotnega dovoljenega ulova, pod pogojem, da se določeni celotni dovoljeni ulov nanaša samo na prilov.

3. Kadar ni dovolj informacij za določitev celotnega dovoljenega ulova v skladu s členom 8, se celotni dovoljeni ulov za staleže trske v Severnem morju, Skagerraku in vzhodnem Rokavskem prelivu določi s smiselno uporabo odstavkov 1 in 2 tega člena, razen če se po posvetovanjih z Norveško določi drugačna raven celotnega dovoljenega ulova.

4. Kadar je v znanstvenem mnenju navedeno, da uporaba pravil iz člena 8(1) do (4) ni primerna za dosego ciljev načrta, lahko Svet brez poseganja v navedene določbe odloči o alternativni ravni celotnega dovoljenega ulova.“

25. Člen 12 Uredbe št. 1342/2008 je bil prav tako spremenjen z izpodbijano uredbo. V spremenjeni različici je z odstavkoma 4 in 6 tega člena določeno:

„4. V primeru združenih skupin napora, katerih odstotek skupnega ulova, izračunan v skladu z odstavkom 3(d), je enak ali presega 20 %, se uporablja letna prilagoditev. Največji dovoljeni ribolovni napor zadevnih skupin se izračuna na naslednji način:

(a) kadar se uporablja člen 7 ali 8, se na osnovo uporabi enaka odstotna prilagoditev, kakor je določena v navedenih členih za smrtnost zaradi ribolova;

(b) kadar se uporablja člen 9, se uporabi enaka odstotna prilagoditev ribolovnega napora, kot je prilagoditev celotnega dovoljenega ulova v primerjavi s predhodnim letom.

[…]

6. Z odstopanjem od odstavka 4, kadar se je največji dovoljeni ribolovni napor zmanjšal štiri leta zapored, lahko Svet odloči, da v naslednjem letu ali v naslednjih letih ne bo uporabil letne prilagoditve največjega dovoljenega ribolovnega napora.“

II – **Postopek pred Sodiščem in predlogi strank**

26. Parlament s tožbo v zadevi C-124/13 Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano uredbo razglasi za nično in

— Svetu naloži plačilo stroškov.

27. Komisija s tožbo v zadevi C-125/13 Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano uredbo razglasi na nično;

— ohrani učinke izpodbijane uredbe Sveta v razumnem obdobju po izdaji sodbe v zadevi C-125/13, in sicer največ eno celo koledarsko leto po 1. januarju leta po izdaji sodbe, in

— Svetu naloži plačilo stroškov postopka.

28. S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. aprila 2013 sta bili zadevi C-124/13 in C-125/13 združeni za pisni in ustni postopek ter sodbo. S sklepom predsednika Sodišča z dne 11. septembra 2013 je bila Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta v obeh zadevah.

29. Svet, ki ga vlade intervenientke podpirajo glede več očitkov, v odgovoru na tožbi predlaga, naj Sodišče:

— tožbi Parlamenta in Komisije v celoti zavrne kot neutemeljeni;

— Parlamentu in Komisiji naloži plačilo stroškov postopka;

— podredno, če bi Sodišče izpodbijano uredbo razglasilo za nično, v obsegu, v katerem bi to storilo, razglasi, da so učinki izpodbijane uredbe dokončni.

30. V zadevi C-124/13 Parlament, Komisija in Svet ter španska, francoska in poljska vlada so predložili pisna stališča in na obravnavi 24. februarja 2015 vsi predstavili ustne navedbe.

III – **Analiza**

A – *Bistvene trditve strank*

31. Parlament v okviru edinega tožbenega razloga navaja, da izpodbijana uredba ni zakonita, ker je bila sprejeta na napačni pravni podlagi. Trdi, da bi morala biti glede na namen in vsebino te uredbe sprejeta na podlagi člena 43(2) PDEU po rednem zakonodajnem postopku, v katerem Parlament nastopa kot sozakonodajalec.

32. V zvezi s tem Parlament zlasti zatrjuje, da so večletni načrti, kakršen je načrt v primeru teh zadev, orodje za ohranjanje in upravljanje staležev rib. Vsak načrt pomeni celoto in vsebuje le določbe za zagotavljanje trajnosti in ohranjanje ciljev SRP. Taki načrti morajo biti zato v celoti sprejeti na podlagi člena 43(2) PDEU.

33. Parlament prav tako ugovarja delitvi predloga Komisije. Po njegovem mnenju delitev pomeni zlorabo postopka in odvzetje vse vsebine sodni praksi, ki se nanaša na pomembno razmerje med pravno podlago akta in njegovim težiščem. Tako je lahko Svet z delitvijo umetno izbral ločeno pravno podlago za nekatere elemente predlaganega akta, medtem ko bi, če bi bil akt sprejet kot celota, kakor je bilo prvotno predlagano, za vse elemente akta veljala samo ena pravna podlaga – člen 43(2) PDEU.

34. V zadevi C-125/13 Komisija utemeljuje svojo tožbo s tremi tožbenimi razlogi.

35. Prvič, Komisija kot svoj glavni argument in podobno kot Parlament izpodbija domnevo pravno podlago izpodbijane uredbe. Po mnenju Komisije Svet ni imel pravice razdeliti predloga Komisije in sprejeti dela tega predloga na podlagi člena 43(3) PDEU. Komisija trdi, da bi moral predlog v celoti temeljiti na členu 43(2), ker določbe izpodbijane uredbe ne spadajo na področje uporabe člena 43(3), saj vplivajo na politične odločitve na tem področju.

36. Drugič, po mnenju Komisije je Svet, s tem ko je razdelil predlog in sprejel izpodbijano uredbo, uporabil postopek odločanja, ki je v nasprotju s institucionalnimi pooblastili Parlamenta in EESO, torej je izigral pravico Parlamenta do sodelovanja in pravico EESO, da se z njim ustrezno posvetuje.

37. Tretjič, Komisija trdi, da je bila zaradi spremembe pravne podlage izpodbijane uredbe kršena njena izključna pravica do pobude. Do te kršitve je prišlo v bistvu zato, ker je sprememba bistveno spremenila naravo predloga Komisije.

38. Svet ob podpori vlad intervenientk izpodbija trditve tožečih strank. Po njegovem mnenju je izpodbijana uredba ukrep o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti in kot taka pravilno temelji na členu 43(3) PDEU. Trdi, da so premisleki, zaradi katerih je razdelil predlog Komisije in sprejel več določb v posebnem aktu, povezani z namenom in vsebino predloga. Zato ne razume, kako bi lahko odločitev, da se predlog razdeli, kakor koli vplivala na izključno pravico Komisije do pobude.

B – *Okvir*

39. Ustavno-pravno gledano skorajda ni mogoče preceniti pomena obravnavanih zadev. Tako je zato, ker se nanaša na obseg, ki ga je treba pripisati členu 43(2) in (3) PDEU pri sprejetju (zakonodajnih in drugih) ukrepov v zvezi s kmetijstvom in ribištvom. V tem smislu bo imel pristop Sodišča glede področja uporabe vsake od teh določb daljnosežne posledice za vlogo različnih institucij in za postopke odločanja na tem področju. Gledano z institucionalnega vidika je povsem jasno, da gre v obravnavanih zadevah za resnično pomembne interese.

40. Natančneje, bistvo teh zadev je v določitvi vloge, ki jo imajo po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe institucije Unije pri sprejemanju ukrepov na področju ribištva in še posebej natančnih meja pristojnosti Sveta, da na tem področju deluje brez Parlamenta.

41. Res je, da je treba pravilno pravno podlago za posamezni ukrep Unije presojati od primera do primera. Prav tako drži, da se Sodišče še ni ukvarjalo z razmejitvijo med odstavkoma 2 in 3 člena 43 PDEU v zvezi z ukrepi znotraj Unije. Vendar je Sodišče pojasnilo, kako je treba razlagati ti določbi v primeru zunanjih odnosov Unije. V nedavni sodbi, ki se je nanašala na zunanje pristojnosti Evropske unije v zvezi z odobritvijo ribolovnih možnosti za plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele v vodah Unije ob obali Francoske Gvajane,[7] je Sodišče razlikovalo med tema pravnima podlagama.

7 — Sodba Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50 (v nadaljevanju: sodba Venezuela)).

42. Sodišče je v tej sodbi v bistvu razsodilo, da sprejetje določb na podlagi člena 43(2) PDEU vsebuje presojo o tem, ali so te določbe potrebne za dosego ciljev skupnih politik, urejenih s Pogodbo DEU. Pomembno je, da ta presoja zajema politično odločitev, ki mora biti pridržana za zakonodajalca Unije.

43. Po drugi strani pa je Sodišče pojasnilo, da je položaj drugačen v primeru člena 43(3) PDEU, na podlagi katerega je treba sprejeti ukrepe o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti. Po mnenju Sodišča je odločilno, da na podlagi te pravne podlage ni zahtevana ustrezna presoja potrebnosti. Tako je zato, ker so ukrepi, ki se sprejemajo na podlagi te določbe, večinoma tehnični in naj bi se sprejemali za *izvajanje določb, sprejetih na podlagi člena 43(2) PDEU*.

44. Zagotovo drži, da sta obravnavani zadevi, kar zadeva ozadje in deloma tudi pravni okvir, drugačni od tiste, ki je vodila do sprejetja sodbe Venezuela. Vendar se ne sme spregledati, da je v teh resnično drugačnih okoliščinah Sodišče, ki je odločalo v sestavi velikega senata, pojasnilo, kako je treba razumeti člen 43(2) in (3) PDEU. Ključno je, da se ne pozabi, da pravni in gospodarski subjekti spoštujejo vpliv, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča, in temu ustrezno prilagodijo svoje ravnanje. To velja zlasti v tem posebnem položaju, v katerem sodna praksa igra ključno vlogo pri oblikovanju prava. Zato menim, da obstajajo pomembni razlogi pravne varnosti, ki zahtevajo, da se spoštuje vpliv nedavne sodbe velikega senata in da se sledi razlagi člena 43(2) in (3) PDEU, ki je bila z njo vzpostavljena. Dejansko ne vidim nobenega pametnega razloga, iz katerega razlaga teh določb ne bi veljala enako v obravnavanih zadevah.

45. Zato si je treba ogledati vpliv sodbe Venezuela na odločanje v zvezi z ukrepi znotraj Unije. Prizadeval si bom prikazati, da je iz sodbe Venezuela razvidno, da je treba člen 43(3) PDEU razumeti tako, da zagotavlja pravno podlago za sprejetje posebne vrste izvedbenega ukrepa in da je kot tak hierarhično nižji od pravne podlage iz člena 43(2) PDEU.

46. Pred konkretno obravnavo izpodbijane uredbe bom na splošni ravni predstavil nekaj ugotovitev glede področja uporabe člena 43(2) in (3) PDEU. Kočno bom na kratko obravnaval druga odprta vprašanja, izpostavljena v teh zadevah.

C – *Področje uporabe člena 43(3) PDEU*

1. Odstavek 3 člena 43 PDEU v odnosu na odstavek 2 člena 43 PDEU

a) Spor med strankami

47. Sodba Venezuela je bila izdana po tem, ko se je končal pisni postopek v teh zadevah. Glede na ugotovitve Sodišča v tisti zadevi ni presenetljivo, da sta tožeči stranki vztrajali pri svojih stališčih in da je Svet poskušal zmanjšati pomen posledic izida za obravnavani postopek.

48. Zato tožeči stranki še naprej trdita, da je odstavek 3 člena 43 PDEU izjema od odstavka 2 člena 43 PDEU in da bi ga zato bilo treba razlagati ozko. V bistvu je slednji ustrezna podlaga za kakršen koli zakonodajni ukrep, potreben za dosego ciljev SRP. Prvi pa je po drugi strani podlaga zgolj za izvedbene ukrepe, ki so v njem navedeni, in še posebej za ukrepe, s katerimi so določene in dodeljene ribolovne možnosti. Vendar je pristop Komisije nekoliko prožnejši, saj priznava, da je člen 43(3) PDEU lahko ustrezna pravna podlaga tudi za sprejetje nekaterih funkcionalno sorodnih ukrepov, ki presegajo zgolj določitev in dodelitev ribolovnih možnosti. Vsekakor so po mnenju tožečih strank ukrepi, sprejeti na podlagi člena 43(3) PDEU, posebna vrsta izvedbenega akta, ki se sprejema po postopku *sui generis*, določenem v tej določbi. Parlament je posebej poudaril dejstvo, da mora biti kakršna koli odločitev, ki vsebuje politično izbiro, sprejeta na podlagi člena 43(2) PDEU v zakonodajnem postopku, v katerega sta vključena Parlament in Svet.

49. Tožeči stranki se tudi ne strinjata z jezikovno razlago člena 43(3) PDEU, na katero se sklicuje Svet. Svet trdi, da izraz „ukrepi o“ in njegove ustreznice v različnih jezikovnih različicah (in zlasti še v francoski) jasno kaže, da mora ta določba zajemati tudi nekatera pravila, ki presegajo zgolj določitev ribolovnih možnosti. Parlament in Komisija trdita, da takega sklepa ni mogoče izvesti preprosto iz besedila te določbe brez upoštevanja njenega širšega konteksta.

50. Svet, ki ga podpirajo vlade intervenientke, še naprej trdi, da uporaba izraza „sprejme ukrepe o“ v členu 43(3) PDEU kaže, da je mogoče to določbo uporabiti tudi kot pravno podlago za druge ukrepe, kot so ti, s katerimi se določajo in dodeljujejo ribolovne možnosti. V skladu s tem se člen 43(3) PDEU ne nanaša le na kvantificirano pravico do ribolova, ki jo je mogoče različno izraziti, kot na primer s TAC, ampak tudi na funkcionalno povezane ukrepe. Po mnenju Sveta je odstavek 3 člena 43 PDEU ločena, samostojna pravna podlaga, ne pa izjema od odstavka 2 člena 43 PDEU. Je *lex specialis* v razmerju do *lex generalis* iz člena 43(2) PDEU in ga zato ne bi smeli razlagati ozko.

51. Svet zato nasprotuje razlagi, ki jo predlagata tožeči stranki, da ima redni zakonodajni postopek prednost pred akti, sprejetimi na podlagi člena 43(3) PDEU. Svet nasprotno trdi, da sta odstavek 2 in odstavek 3 člena 43 PDEU samostojni pravni podlagi in da nista v hierarhičnem razmerju. V tem okviru Svet tudi oporeka trditvi, da mora ukrep v delu, v katerem je povezan s cilji SRP, temeljiti na členu 43(2) PDEU in da ukrepa na podlagi člena 43(3) PDEU ni mogoče sprejeti brez predhodne odločitve na podlagi člena 43(2) PDEU o političnih izbirah v zvezi s SRP.[8]

b) Člen 43(3) PDEU kot pravna podlaga *sui generis* za izvedbene ukrepe

52. Najprej bi rad navedel, da se za utemeljitev svojih zahtevkov tožeči stranki in Svet sklicujejo na besedilo in zgodovinski okvir člena 43(2) in (3) PDEU ter na sistemsko in teleološko razlago teh določb. Menim, da je te trditve mogoče uporabiti za obrambo obeh stališč.

53. Tudi če so mi, gledano v celoti, glede področja uporabe člena 43(2) in (3) PDEU bolj všeč trditve Sveta, to po mojem mnenju ni dovolj, da bi predlagal odklon od razmejitve med tema določbama, ki jo je določilo Sodišče v sodbi Venezuela.

54. Ugotovitve Sodišča v tej sodbi je resnično težko opisati kot zgolj *obiter dicta*. Nasprotno, Sodišče je po natančni analizi obeh upoštevnih določb Pogodbe ter cilja in okvira obravnavane izjave v tisti zadevi razsodilo,[9] da spada avtonomna odločitev na podlagi političnih interesov Unije v okvir pristojnosti zakonodajalca Unije in da je treba člen 43(3) PDEU uporabljati v zvezi z večinoma tehničnimi ukrepi, s katerimi se izvajajo te izbire.[10]

55. Kljub temu bi rad pred analizo izpodbijane uredbe glede na to ugotovitev podal več pripomb ob upoštevanju jezikovnih, kontekstualnih in teleoloških argumentov, ki so jih navedle stranke.

8 — Pojasniti je treba, da Komisija v zvezi s tem dejansko sprejema bolj razčlenjen pristop. Trdi, da lahko Svet, kadar ne obstaja zakonodajni ukrep na podlagi člena 43(2) PDEU, uporabi člen 43(3) PDEU za nezakonodajne ukrepe, namenjene za dosego ciljev SRP. Nasprotno pa je Svet, kadar je bil akt sprejet na podlagi odstavka 2 člena 43 PDEU, zavezan s tem okvirom, kadar sprejema ukrepe na podlagi odstavka 3.

9 — Sodba Venezuela (točke od 47 do 79).

10 — Sodba Venezuela (zlasti točke od 79 do 81).

i) Okvir

56. Na prvi pogled ne vidim nobenega nujnega razloga, iz katerega se člena 43(3) PDEU ne bi moglo razlagati tako, da zajema tudi relativno širok nabor ukrepov, ki so nekako „povezani“ z določitvijo in dodelitvijo ribolovnih možnosti.[11] Ti bi lahko vsebovali ukrepe, ki so na nek način prav tako pomembni za dejansko določitev in dodelitev ribolovnih možnosti (kakršen je metoda za določitev omejitev ulova ali za omejitev ribolovnega napora, ki sta pomembni v tej zadevi). Za te ukrepe je mogoče celo reči, da spadajo med sredstva, potrebna za dosego ciljev SRP v delu, v katerem so „povezani“ z določitvijo in dodelitvijo ribolovnih možnosti. Zdi se, da celovito branje – pa naj bo odstavka 3 člena 43 PDEU kot dela člena 43 PDEU ali pa v povezavi z zgodovinskim okvirom te določbe – jasno kaže, kateri razlagi je treba slediti.

57. Natančneje, zdi se mi, da upoštevanje zgodovinskega okvira ne more biti odločilno. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe v nobeni določbi Pogodbe niso bili izrecno določeni postopki za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti. Namesto tega je bil s členom 20(1) temeljne uredbe določen postopek za odločanje „o ulovu in/ali mejah ribolovnega napora in o dodelitvi ribolovnih možnosti državam članicam kot tudi o pogojih, povezanih s temi mejami“. Te ukrepe – namreč določitev ribolovnih možnosti in nekaterih dopolnilnih ukrepov – je moral sprejeti Svet, ki je odločal s kvalificirano večino, na predlog Komisije. Parlament pri tem ni sodeloval.

58. Tu bi pripomnil, da mi ni popolnoma jasno, zakaj bi bilo treba avtomatsko potegniti vzporednico med členom 20 temeljne uredbe in členom 43(3) PDEU ali pa med členom 37 ES in členom 43(2) PDEU.

59. Kot ugotavlja Svet, je bil člen 43(2) in (3) PDEU vstavljen v Lizbonsko pogodbo zaradi nadomestitve samo ene določbe, člena 37 ES, ki je pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe pomenila pravno podlago za sprejetje cele vrste pravnih aktov v zvezi s kmetijstvom in ribištvom. Zdi se mi, da ta dejstva ne podpirajo sklepa, da so avtorji Pogodbe DEU želeli zagotoviti, da se v okoliščinah, v katerih bi se pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe uporabljal člen 37 ES, moral zdaj uporabljati člen 43(2) PDEU.

60. Res pa je težko prezreti podobnost med členom 20 temeljne uredbe in členom 43(3) PDEU. Člen 43(3) PDEU se zdi glede obsega uporabe ožji kot člen 20 temeljne uredbe, saj na primer v primerjavi s slednjo določbo v njem niso omenjeni „pogoji, povezani z“.[12] Glede na znatne spremembe v zgradbi Pogodbe na splošno in še posebej na področju kmetijstva in ribištva se zdi prav tako verjetno, da – kot trdi Svet – spremembe v Pogodbi v bistvu odražajo željo avtorjev, da se Svetu kljub razširitvi rednega zakonodajnega postopka na to področje pridržijo nekatera posebna (avtonomna) pooblastila, ne pa omejena izvedbena pooblastila.

61. To me vodi k naslednji točki. Nobena od strank ne zanika, da so avtorji Pogodbe predpisali redni zakonodajni postopek na podlagi člena 43(2) PDEU za splošnejše kategorije ukrepov, namreč tiste, ki so potrebni za zasledovanje ciljev SRP, medtem ko so nezakonodajni postopek na podlagi člena 43(3) PDEU pridržali za določeno vrsto regulatornih ukrepov (ki pa so lahko obenem, tako kot običajno določanje TAC, potrebni za zasledovanje ciljev SRP). Vendar tu obstaja precejšnje nesoglasje o razmerju med tema postopkoma in ustreznih ukrepih.

11 — V zvezi z besedilom in tem, kako bi ga bilo mogoče razlagati, glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:334 (v nadaljevanju: sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Venezuela), zlasti točka 160).

12 — Drugo zanimivost, ki jo je treba tu omeniti, je, da je besedilo člena 43(3) PDEU prav tako zelo podobno tistemu iz člena III-231(3) Pogodbe o ustavi za Evropo: „Svet na predlog Komisije sprejme evropske uredbe ali sklepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter o določanju in dodeljevanju možnosti ribolova.“ Drugače kot v členu 20 temeljne uredbe v tem besedilu niso omenjeni „pogoji, povezani s temi [ulovnimi in ribolovnimi] mejami“. Ta določba se namreč povsem jasno sklicuje na določbe nižjega ranga (v nasprotju z evropskimi zakoni), zaradi česar se zdi, da kaže na hierarhijo med zakonodajnimi akti in akti, ki so – glede na prednost – na nižji ravni od njih. Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Venezuela (točka 168). Vendar to ne pomeni avtomatsko, da so ti akti medsebojno odvisni ali da je eden nujno podrejen drugemu.

ii) Hierarhija – da ali ne?

62. Kot sem že omenil, Svet in vlade intervenientke zastopajo stališče, da je člen 43(3) PDEU ločena pravna podlaga in da se ne bi smel uporabljati samo za tehnične ukrepe, kakršen je določanje TAC. Po mojem mnenju dejstvo, da je člen 43(3) PDEU oblikovan tako, da zajema „ukrepe o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti“, ne pa, da je omejen – na primer – zgolj na pooblastilo Svetu, da „določi in dodeli ribolovne možnosti“, ni pomembno. Na podlagi besedila te določbe je mogoče – enako (ne)prepričljivo – zastopati razlago, za katero si prizadevata tožeči stranki, in razlago Sveta.

63. Po drugi strani pa se zdi, da na podlagi besedila ni mogoče že na začetku izključiti možnosti, da sta z odstavkom 2 in odstavkom 3 člena 43 PDEU vzpostavljeni ločeni pristojnosti za institucije Unije. V skladu s tem razumevanjem bi lahko bili ti določbi medsebojno izključevalni in dopolnjevalni. Nisem namreč prepričan, da je treba zgolj zato, ker so se avtorji Pogodbe odločili razširiti področje rednega zakonodajnega postopka tako, da zajema kmetijstvo in ribištvo, vse druge pristojnosti, določene s Pogodbo na tem področju, nujno razlagati ozko ali podrejeno zakonodajni pristojnosti.

64. Kljub temu je Sodišče zdaj vzpostavilo jasno hierarhijo med tema določbama. V sodbi Venezuela je Sodišče razsodilo, da so ukrepi, sprejeti na podlagi člena 43(3) PDEU, večinoma tehnični in namenjeni *izvajanju* določb, sprejetih na podlagi odstavka 2 tega člena.[13] Dalje, po natančni preučitvi izjave, ki je bila sporna v tistem postopku, je Sodišče navedlo, da prav zato, ker je ta izjava ukrep, za katerega je treba sprejeti avtonomno odločitev glede na politične interese, ki jim Evropska unija sledi s svojimi skupnimi politikami, zlasti ribiško politiko, ta izjava spada na področje tistih pristojnosti, v okviru katerih odloča zakonodajalec Unije na podlagi člena 43(2) PDEU.[14]

65. Tako je Sodišče očitno sprejelo, da se člen 43(3) PDEU nanaša večinoma na ukrepe, podobne tistim, ki so se pred tem sprejemali na podlagi člena 20 temeljne uredbe, ki jih je treba sprejeti v rednih časovnih presledkih (na primer določanje TAC).[15] Poleg tega to sodbo – in zlasti še izjavo o potrebi, da se zakonodajalcu Unije pridrži pristojnost za sprejemanje avtonomnih odločitev v skladu s političnimi interesi Unije – razumem tako, da kaže, da za uporabo člena 43(3) PDEU v bistvu velja predhodni pogoj, namreč obstoj sorodnega ukrepa na podlagi člena 43(2) PDEU.

66. Povedano drugače, kakršna koli avtonomna odločitev, ki vsebuje politične premisleke, spada zdaj nujno v člen 43(2) PDEU. Ob upoštevanju ugotovitev Sodišča v sodbi Venezuela menim, da bo zdaj kakršen koli ukrep, s katerim je določen okvir za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti, spadal v področje uporabe člena 43(2) PDEU. Tako je zato, ker takega okvira ni mogoče razlagati kot ukrepa, namenjenega zgolj za izvajanje določbe, sprejete na višji ravni, v zvezi s posebnimi političnimi interesi Evropske unije. Ukrepe na podlagi člena 43(3) PDEU je zato treba omejiti na tiste, ki so ozko povezani z določitvijo, kdo sme kje loviti kaj, in s pogoji, ki so funkcionalno povezani s temi vprašanji (če gre za izvedbene ukrepe), medtem ko ukrepi, ki se nanašajo na druge vidike ribolovnih možnosti, ne morejo biti zajeti s členom 43(3) PDEU.

67. Če na zadevo pogledam s tega vidika, menim, da so povsem primerne vzporednice med členom 43(3) PDEU in izvedbenimi akti, ki temeljijo na členu 291 PDEU. Ukrepe o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti, ki spoštujejo zakonodajne določbe SRP, je zaradi njihove narave mogoče primerjati z izvedbenimi ukrepi. Tako je tudi, čeprav ne spadajo v obseg „izvedbenih aktov“ za namene člena 291 PDEU. Ta pristop in razmejitev med vrstami ukrepov, ki jih je mogoče sprejeti na podlagi odstavka 2 oziroma odstavka 3 člena 43 PDEU, je Sodišče potrdilo v sodbi Venezuela.[16]

13 — Sodba Venezuela (točka 50).

14 — Točke od 79 do 81 sodbe.

15 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Venezuela (točka 164).

16 — V podobnem smislu glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Venezuela (točka 169).

68. Ob upoštevanju zgoraj navedenega je zdaj treba ugotoviti, ali so določbe iz izpodbijane uredbe, ki so bile ločene od prvotnega predloga Komisije, tehnični ukrepi – katerih sprejetje ne zahteva presoje nujnosti – namenjeni za izvedbo določb, sprejetih na podlagi člena 43(2) PDEU.

2. Izpodbijana uredba

69. Parlament in Komisija primarno navajata, da je Svet za izpodbijano uredbo uporabil napačno pravno podlago. Trdita, da je tako zato, ker so bile določbe iz te uredbe ločene od prvotnega predloga Komisije za spremembo Uredbe št. 1342/2008 in nato sprejete na podlagi odstavka 3 člena 43 PDEU, ne pa odstavka 2 člena 43 PDEU, ki je bil pravna podlaga za prvotni predlog Komisije. Pred obravnavo te navedbe bom na kratko pojasnil, kaj je namen večletnih načrtov, kakršen je načrt, vzpostavljen z Uredbo št. 1342/2008 in spremenjen z izpodbijano uredbo.

a) Kaj so večletni načrti in čemu so namenjeni?

70. Za začetek je treba pripomniti, da je poglavitni namen SRP nesporno trajnostno izkoriščanje živih vodnih virov. V skladu s členom 2 temeljne uredbe je treba ta cilj doseči predvsem z večletnim pristopom do upravljanja ribištva, kot je določen z različnimi večletnimi načrti. V tem trajnostnem okviru so z večletnimi načrti vzpostavljeni posebni ukrepi, potrebni za obnovitev ravni zalog ali – če so zaloge že na trajnostni ravni – za ohranitev zalog na tej ravni.

71. Ti načrti, vključno z načrtom za trsko na podlagi Uredbe št. 1342/2008, določajo vrsto posebnih ohranitvenih ukrepov za podporo trajnostnemu upravljanju zadevnega ribištva. Vključujejo zaprta območja, stroge tehnične določbe o velikosti mrežnega očesa in ribolovni opremi ter različne oblike spremljanja, inšpekcije in nadzora. Ti načrti so zlasti namenjeni določitvi ciljev za trajnostno izkoriščanje zadevnih staležev. To se doseže med drugim z natančnimi pravili za letno določitev TAC na eni strani in največjega dovoljenega ribolovnega napora na drugi.

72. V skladu s členoma 5 in 6 temeljne uredbe morajo načrti obnovitve in načrti upravljanja vsebovati cilje, ki bodo omogočili ocenitev stanja staležev. Medtem ko so pravila o ribolovu [17] – ki so v skladu s členom 5(4) temeljne uredbe vnaprej določen niz bioloških parametrov za urejanje meja ulova – fakultativna, je omejevanje ribolovnega napora za načrte obnovitve načeloma obvezno.

b) Metoda za določanje TAC in dodelitev ribolovnega napora ob nepopolnih podatkih

73. Kot je razvidno iz navedenega, so večletni načrti orodje za ohranitev staležev, ki odločilno prispeva k trajnostnemu izkoriščanju teh staležev. V tem smislu so večletni načrti bistveni za dosego ciljev SRP: prek njih se udejanjajo široka načela ohranjanja in trajnosti ter se usklajujejo s socialno-ekonomskimi cilji. Očitno se o tem strinjajo vse stranke.

74. Očitno se vse stranke poleg ključne vloge večletnih načrtov za namene dosege ciljev SRP strinjajo tudi, da če ni ustrezna pravna podlaga izpodbijane uredbe odstavek 3 člena 43 PDEU, potem je to odstavek 2 člena 43 PDEU (in če je tako, od prvotnega predloga Komisije ne bi smel biti ločen noben del). Nobena od strank ne trdi, da bi morala biti za izpodbijano uredbo navedena dvojna pravna podlaga.

17 — Očitno obstaja določeno nesoglasje o pomenu izraza „pravila o ribolovu“. Nedvomno je tako zato, ker se opredelitvi tega izraza v uvodni izjavi 7 temeljne uredbe in njenem členu 5(4) razlikujeta. Ker je opredelitev v členu 5(4) Uredbe natančnejša, se bom odslej skliceval na pravila o ribolovu samo v zvezi s TAC in ne v zvezi z ribolovnim naporom.

75. Glede tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora izbira pravne podlaga ukrepa Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti. Mednje spadata ne le cilj in vsebina, ampak tudi zakonodajni okvir ukrepa. [18]

76. Če se najprej lotim vsebine, je načrt za trsko, kot je določen v Uredbi št. 1342/2008, v celoti temeljil na členu 37 ES. Vendar bi bilo glede na to, da je ustavna struktura na področju ribištva od tedaj doživela znatne spremembe, [19] prehitro zgolj na tej podlagi sklepati, da morajo naknadne spremembe tega načrta nujno temeljiti na členu 43(2) PDEU.

77. Kakor koli že, tukaj težava ni v ugotovitvi prevladujočega namena ali vsebine izpodbijane uredbe. Kot je razvidno iz uvodnih izjav, je cilj te uredbe prilagoditi posebna pravila, ki predpisujejo podrobno metodologijo za letno določitev TAC in omejitve ribolovnega napora tako, da odražajo potrebo po prožnosti pri določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti na podlagi znanstvenih podatkov. [20]

78. S členoma 9 in 12 načrta za trsko, kot sta bila nadomeščena in spremenjena z izpodbijano uredbo, so vzpostavljena natančna pravila za določitev ribolovnih možnosti, izražena kot omejitve TAC in ribolovnega napora, v določenih posebnih okoliščinah. V tem smislu ta člena pomenita izjemi od sicer veljavnih pravil za določanje ribolovnih možnosti. Res je to storjeno brez spremembe splošnega cilja načrta za trsko, izraženega v smislu največjega trajnostnega donosa in ribolovne umrljivosti iz člena 5 Uredbe št. 1342/2008. [21] Vendar pa se glede na ugotovitve Sodišča v sodbi Venezuela – in zlasti glede na njegovo ozko razlago člena 43(3) PDEU – zdaj pojavlja vprašanje, ali določbe v izpodbijani uredbi pomenijo več kot le tehnične ukrepe za izvedbo načrta za trsko kot celote.

79. Mislim, da je tako. Kot sem že navedel (in kot je v bistvu priznal Svet), so namreč z izpodbijano uredbo določena (nekatera) sredstva za dosego ciljev načrta za trsko glede določitve in dodelitve ribolovnih možnosti.

80. V zvezi s tem naj bi, prvič, načrt za trsko, kot je določen v Uredbi št. 1342/2008 (uredbi, ki jo spreminja izpodbijana uredba), v skladu z njenim členom 5 zagotovil trajnostno izkoriščanje upoštevnih staležev trske na podlagi največjega trajnostnega donosa. Ta cilj je treba doseči ob ohranitvi posebne ravni smrtnosti trske v ustreznih starostnih skupinah. Za dosego tega cilja so s členi od 7 do 10 te uredbe določena pravila o ribolovu, ki se nanašajo na način, kako je treba v različnih okoliščinah izračunati TAC in ribolovni napor. V bistvu so s temi določbami izraženi načini, s katerimi je treba doseči cilj načrta, določenega v členu 5.

81. Natančneje, očitno pri izpodbijani uredbi vsebina člena 9 (metoda za določanje TAC ob nepopolnih podatkih) in člena 12 (metodologija za določanje ribolovnega napora), kot sta bila spremenjena, pomeni okvir ali – če uporabim izraz generalne pravobranilke E. Sharpston – *prvi pogoj* [22] za določitev ribolovnih možnosti skozi leta. Menim, da te določbe nisi zgolj ukrepi za izvedbo načrta za trsko, ampak nujni gradniki, ki so lastni temu načrtu. Zato jih je treba določiti v temeljnem zakonodajnem aktu.

82. V zvezi s tem Svet poudarja fakultativno naravo teh ukrepov. Vendar menim, da dejstvo, da so lahko ta pravila fakultativna ali ne, ni pomembno. Presoja nujnosti ob upoštevanju cilja SRP namreč obsega ne le izbiro, ali se ta pravila vključijo v večletni načrt, ampak tudi določitev vsebine teh pravil. Po mnenju Sodišča je treba to presojo opraviti v zakonodajnem postopku. Še pomembneje je morda, da

18 — Glej sodbi Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točka 29) in Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točka 52 in navedena sodna praksa). V zvezi z zakonodajnim okvirom glej zlasti sodbo Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:518, točki 64 in 65).

19 — Glej točko 59 zgoraj.

20 — Uvodne izjave od 3 do 5 izpodbijane uredbe.

21 — V skladu s členom 5(2) temeljne uredbe so namreč cilji načrta navedeni s sklicevanjem na te posebne „referenčne točke ohranjevanja“.

22 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Venezuela (točka 169).

s temi določbami niso zgolj „določene“ ali „dodeljene“ ribolovne možnosti. Kot je razvidno iz izpodbijane uredbe, je z njimi določena natančna metoda, ki jo je treba uporabiti pri določanju in dodeljevanju ribolovnih možnosti na podlagi člena 43(3) PDEU. Povedano drugače, z njimi je določen okvir, v katerem se določajo in dodeljujejo ribolovne možnosti v nekaterih posebnih okoliščinah.

83. Natančneje, kar zadeva člen 9 načrta za trsko, kot je bil nadomeščen z izpodbijano uredbo, so s to določbo določena natančna pravila za določitev TAC ob nepopolnih podatkih, kadar pravil iz členov 7 in 8 ni mogoče uporabiti zaradi pomanjkanja dovolj natančnih in reprezentativnih informacij. S to dopolnitvijo so bila uvedena prožnejša pravila, ki omogočajo primeren odgovor na znanstveno mnenje, ne pa določitev avtomatskega zmanjšanja za 25 %, kot je bilo prvotno določeno z Uredbo št. 1342/2008.

84. Po drugi strani je bila v členu 12(4) načrta za trsko opravljena podobna sprememba glede določitve ribolovnega napora ob nepopolnih podatkih. Členu 12 je bil dodan tudi novi odstavek 6, na podlagi katerega je mogoče, da Svet ne uporabi nadaljnjega zmanjšanja ribolovnega napora, če je bila zgornja meja ribolovnega napora zmanjšana že štiri leta zapored.

85. Zato bi bil, če se bo sledilo pristopu, ki ga zagovarja Svet, Svet pristojen ne le za določanje in dodeljevanje ribolovnih možnosti (na letni podlagi), ampak – v okviru tega istega postopka odločanja – tudi za določitev mehanizma za to.

86. Čeprav je najbrž res, da bi to lahko, kot opozarja Komisija, vsebovalo tveganje, da bodo kratkoročni (politični ali gospodarski) premisleki presegali dolgoročne, ki se nanašajo na trajnost, ni nobena od tožečih strank dokazala, da je v obravnavanih zadevah prišlo do takega tveganja.[23] Nasprotno, očitno so vse stranke zadovoljne z vsebino določb v izpodbijani uredbi. Poleg tega moram pripomniti, da Svet tudi na podlagi člena 43(3) PDEU ne ravna sam: Komisija ima pravico do pobude in mora predstaviti predlog za sprejete ukrepe na podlagi te določbe. V tem smislu se s trditvami o nenadzorovanem ravnanju Sveta in o tem, da cilji SRP brez sodelovanja Parlamenta v postopku odločanja ne bi bili upoštevani, predpostavlja, da bi v takih okoliščinah poleg Sveta nenadzorovano ravnala tudi Komisija.

87. Zato je še pomembneje, da je – če je treba člen 43(3) PDEU razlagati tako, da zajema ukrepe, ki opredeljujejo okvir, v katerem se določajo in dodeljujejo ribolovne možnosti – popolnoma neskladno z idejo, da je treba kakršno koli odločitev, ki vključuje politično izbiro, sprejeti v okviru zakonodajnega postopka. Če bi se Svetu dovolilo, da na podlagi člena 43(3) PDEU sprejme pravila o ribolovu in omejitve ribolovnega napora, kakršna so sporna v obravnavanem postopku, bi ne bil le pristojen izvršiti izbire zakonodajalca z dejansko določitvijo in dodelitvijo ribolovnih možnosti, ampak bi se v bistvu tudi priznalo, da je pristojen ravnati kot edini regulator pri določitvi okvira, v katerem se v nekaterih posebnih okoliščinah določajo ribolovne možnosti. Sodišče je jasno povedalo, da tak položaj ne bi bil zakonit.[24]

88. Preden sklenem, je treba obravnavati pomisleke Sveta in vlad intervenientk. Skrbi jih, da bi razlaga, ki jo predlagata Parlament in Komisija in ki jo je v bistvu potrdilo Sodišče, odvzela členu 43(3) PDEU ves pomen in znatno omejila diskrecijo Sveta pri sprejemanju ukrepov na podlagi te določbe.

23 — Kljub temu se zdi, da so ti kratkoročni premisleki podlaga za nujno sprejetje določb, navedenih v izpodbijani uredbi. Kot pojasnjuje Svet v uvodni izjavi 5 te uredbe, bi na primer nadaljnja uporaba samodejnega letnega znižanja napora, kot je določena v Uredbi št. 1342/2008, imela pomemben gospodarski in družbeni učinek na nekatere segmente flote.

24 — Glej zlasti točko 50 sodbe Venezuela.

89. Čeprav najbrž členu 43(3) PDEU ne odvzame vsega pomena, pa je posledica interpretacije, ki jo predlagata Parlament in Komisija, vsekakor ozka razlaga te določbe in pristojnosti na njeni podlagi. A v bistvu je to posledica pristopa Sodišča v sodbi Venezuela. Ob trenutnem stanju prava je obseg diskrecijske pravice (pa naj bo večji ali manjši), ki ga uživa Svet pri sprejemanju ukrepov na podlagi člena 43(3) PDEU, odvisen od tega, koliko svobode se mu je odločil pustiti zakonodajalec Unije. [25]

90. Če ponovim, člena 9 in 12 načrta za trsko, kot sta bila zamenjana oziroma spremenjena z izpodbijano uredbo, ne pomenita preproste izvedbe izbir zakonodajalca Unije, ampak je z njima določen okvir za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti v nekaterih posebnih okoliščinah. Zato sem prepričan, da je bila izpodbijana uredba sprejeta na napačni pravni podlagi in da Svet, s tem ko je ločil te določbe od preostalega predloga Komisije, ni ravnal zakonito. Zato bi bilo treba edinemu tožbenemu razlogu Parlamenta in prvemu tožbenemu razlogu Komisije ugoditi.

91. Že tovrsten sklep zadostuje, da se tožbama Parlamenta in Komisije v obravnavanih zadevah ugodi in da se izpodbijana uredba razglasi za nično. Vendar bom zaradi celovitosti kljub temu na kratko obravnaval preostala tožbena razloga Komisije ter predlog Komisije in Sveta, naj se ohranijo učinki izpodbijane uredbe.

D – *Odprta vprašanja: procesna napaka, izključna pravica Komisije do pobude in učinki izpodbijane uredbe*

92. Drugi tožbeni razlog Komisije se nanaša na domnevno procesno napako: navaja se, da je zaradi izbire napačne pravne podlage Svet kršil tudi institucionalno pooblastilo Parlamenta do sodelovanja v rednem zakonodajnem postopku in pooblastilo EESO, da se z njim ustrezno posvetuje. Kot Komisija ugotavlja, je usoda tega tožbenega razloga odvisna od usode prvega. Zgoraj sem predlagal, naj se prvemu tožbenemu razlogu, ki se nanaša na izbiro pravne podlage, ugodi. Iz tega izhaja, da bi bilo treba ugoditi tudi drugemu tožbenemu razlogu Komisije.

93. In prav tako tretjemu. [26] Tako ni le zato, ker sta bila člena 9 in 12 načrta za trsko, kakor sta bila nadomeščena in spremenjena z izpodbijano uredbo, nezakonito spremenjena iz zakonodajnih v regulatorne določbe: zaradi te spremembe bi bil v temelju spremenjen (pa čeprav sta njun cilj in vsebina lahko ostala nespremenjena) zakonodajni značaj teh določb. Poleg tega bi se bistveno spremenil splošni pristop za upravljanje staleža trske.

94. Če pa se Sodišče ne bi strinjalo z mano, da je bil člen 43(3) PDEU napačna pravna podlaga za izpodbijano uredbo, predlagam, da se tretji tožbeni razlog Komisije zavrne. Komisija in Svet se namreč strinjata, da sprememba zakonodajne podlage ne pomeni avtomatsko bistvene spremembe vsebine in ciljev predloga. Če bi Sodišče štelo, da je Svet upravičeno razdelil predlog in sprejel izpodbijano uredbo na podlagi člena 43(3) PDEU (ker so sporne določbe tehnični izvedbeni ukrepi za splošni načrt za trsko), bi bilo nato treba tudi ustrezno popraviti pravno podlago. [27]

95. Končno, Komisija in Svet s sklicevanjem na člen 264, drugi odstavek, PDEU predlagata Sodišču, naj v primeru razglasitve ničnosti ohrani učinke izpodbijane uredbe. [28] Parlament ni nasprotoval temu predlogu.

25 — Če bi bila izpodbijana uredba sprejeta na podlagi člena 43(2) PDEU, bi člen 12(6), kakor je bil spremenjen, pomenil lep primer zakonske določbe, ki Svetu daje tako svobodo.

26 — Načeloma lahko Svet razdeli predloge Komisije, kadar je za to upravičen glede na vsebino predloga. Tako je zato, ker pravica do iniciative, ki jo ima Komisija, ni absolutna. Vendar lahko Svet to stori (v skladu s členom 293(1) PDEU soglasno) samo v delu, v katerem je to, kot zahteva Sodišče, skladno s predmetom in namenom prvotnega predloga Komisije. Glej sodbo Eurotunnel in drugi (C-408/95, EU:C:1997:532, točka 39).

27 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Venezuela, točki 196 in 197.

28 — Komisija meni, da bi bilo treba učinke izpodbijane uredbe ohraniti največ koledarsko leto po 1. januarju leta po izdaji sodbe v obravnavanih zadevah.

96. Zgoraj sem ugotovil, da bi bilo treba izpodbijano uredbo razglasiti za nično. Posledično bi delno umanjkala podlaga, na kateri so bile določene ribolovne možnosti za leto 2013. Menim, da je to položaj, v katerem je mogoče prepoznati utemeljene razloge pravne varnosti in potrebo po izognitvi resnim negativnim posledicam na področju, kar upravičuje odločitev za ohranitev učinkov izpodbijane uredbe. [29]

97. V obravnavanih okoliščinah, v katerih so ribolovne aktivnosti dejansko pogojene z uporabil pravil, določenih v izpodbijani uredbi, v zvezi z določanjem TAC in ribolovnega napora, bi bile motnje v uporabi te uredbe problematične ne le z vidika pravne varnosti (saj bi lahko konkretni uredbi [30] o določanju dejanskih ribolovnih možnosti za določeno leto bili neskladni s prvotnim načrtom za trsko), ampak bi lahko imele tudi širše negativne posledice za področje. Poleg tega je očitno, da se vse stranke v obravnavanem postopku strinjajo z vsebino izpodbijane uredbe, edino bistveno nesoglasje pa se nanaša na izbiro pravne podlage.

98. Menim, da bi bilo treba v teh okoliščinah ohraniti učinke izpodbijane uredbe. Po eni strani bi bilo primerno ugoditi predlogu Komisije, naj se učinki izpodbijane uredbe ohranijo celo koledarsko leto po izdaji sodbe. To bi zagotovilo večjo pravno varnost predvsem z vidika ribičev, ker se ribolovne možnosti na splošno določajo na letni podlagi za posamezno koledarsko leto. Vseeno pa je kljub praktičnosti bistveno, da se učinki nezakonitih aktov ne ohranijo v veljavi dlje, kot je nujno potrebno. Da bi se vzpodbudilo institucije Unije, da čim prej sprejmejo novo uredbo na pravilni podlagi, menim, da bi bilo treba učinke izpodbijane uredbe ohraniti v obdobju, ki ne presega šestih mesecev od izdaje sodbe v obravnavanih zadevah.

IV – **Stroški**

99. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili priglašeni. V obravnavanih zadevah sta Parlament in Komisija oba priglasila stroške, Svet pa s svojimi predlogi ni uspel.

100. Člen 140(1) Poslovnika določa, da države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Kraljevina Španija, Francoska republika in Republika poljska morajo zato nositi svoje stroške.

V – **Predlog**

101. Glede na vse zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

— Uredbo Sveta (EU) št. 1243/2012 z dne 19. decembra 2012 o spremembi Uredbe (ES) št. 1342/2008 o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske in ribištvo, ki izkorišča te staleže, razglasi na nično;

— v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU v obdobju, ki ne presega šestih mesecev od izdaje sodbe v obravnavanih zadevah, ohrani učinke izpodbijane uredbe do začetka veljavnosti nove uredbe, sprejete na pravilni pravni podlagi;

— Svetu naloži plačilo stroškov postopka in

29 — Glej na primer sodbe Parlament/Svet (C-166/07, EU:C:2009:499, točki 74 in 75), Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točki 89 in 90), Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točke od 54 do 56) in Parlament/Svet (C-490/10, EU:C:2012:525, točki 91 in 92).

30 — Za zadevno leto sta to Uredba Sveta (EU) št. 39/2013 z dne 21. januarja 2013 o določitvi ribolovnih možnosti, ki so plovilom EU na voljo v letu 2013 za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, za katere ne veljajo mednarodna pogajanja ali sporazumi (UL 2013 L 23, str. 1) in Uredba Sveta (EU) št. 40/2013 z dne 21. januarja 2013 o določitvi ribolovnih možnosti, ki so na voljo v vodah EU in ki so plovilom EU na voljo v nekaterih vodah zunaj EU, za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, za katere veljajo mednarodna pogajanja ali sporazumi, za leto 2013 (UL 2013 L 23, str. 54).

— Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Republiki poljski naloži, naj nosijo svoje stroške.