



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

26. listopadu 2014 *

„Žaloba na neplatnost — Rozhodnutí 2012/19/EU — Právní základ — Článek 43 odst. 2 a 3 SFEU —
Dvoustranná dohoda o poskytnutí přístupu k přebytkům přípustného odlovu —
Výběr zainteresovaného třetího státu, jemuž Unie poskytne přístup k živým zdrojům —
Výlučná ekonomická zóna — Politické rozhodnutí — Stanovení rybolovných práv“

Ve spojených věcech C-103/12 a C-165/12,

jejichž předmětem jsou žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podané dne 24. února 2012
a dne 3. dubna 2012,

Evropský parlament, zastoupený L. G. Knudsen, I. Liukkonenem a I. Díez Parrou, jako zmocněnci
(C-103/12),

Evropská komise, zastoupená A. Bouquetem a E. Paasivirtou, jako zmocněnci, s adresou pro účely
doručování v Lucemburku (C-165/12),

žalobci,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené A. Westerhof Löfflerovou a A. de Gregorio Merinem, jako
zmocněnci,

žalované,

podporované:

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, E. Rufferem a D. Hadrouškem, jako zmocněnci,

Španělským královstvím, zastoupeným N. Díaz Abad, jako zmocněnkyní,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, D. Colasem a N. Rouam, jako zmocněnci,

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou a M. Szpunarem, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, předsedové senátů, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský (zpravodaj), C. Toader, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. listopadu 2013,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 15. května 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svými žalobami se Evropský parlament a Evropská komise domáhají zrušení rozhodnutí Rady 2012/19/EU ze dne 16. prosince 2011, kterým se jménem Evropské unie schvaluje Prohlášení o udělení rybolovných práv ve vodách EU rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely ve výlučné ekonomické zóně při pobřeží Francouzské Guyany (Úř. věst. 2012, L 6, s. 8, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 2 Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, podepsaná v Montego Bay dne 10. prosince 1982 (dále jen „úmluva z Montego Bay“), vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994. Jménem Evropského společenství byla schválena rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260).
- 3 Bolívarovská republika Venezuela není smluvní stranou této úmluvy.
- 4 Články 55 až 75 úmluvy z Montego Bay jsou zařazeny do části V, nadepsané „Výlučná ekonomická zóna“.
- 5 Článek 55 uvedené úmluvy stanoví:

„Výlučná ekonomická zóna je oblast nacházející se za teritoriálním mořem a k němu přilehlá, která podléhá zvláštnímu právnímu režimu stanovenému v této části, podle něhož se právo a jurisdikce pobřežního státu a práva a svobody jiných států řídí podle příslušných ustanovení této úmluvy.“

- 6 Podle čl. 56 odst. 1 uvedené úmluvy platí:

„Ve výlučné ekonomické zóně má pobřežní stát:

- a) svrchovaná práva za účelem průzkumu a využívání přírodních zdrojů, ať živých či neživých, mořského dna a podzemí a vod nad nimi ležících, jejich uchovávání a hospodaření s nimi [...]

[...]“

7 Článek 61 odst. 1 úmluvy z Montego Bay stanoví, že „[p]obřežní stát určí přípustný odlov živých zdrojů ve své výlučné ekonomické zóně“.

8 Článek 62 uvedené úmluvy, nadepsaný „Využití živých zdrojů“, v odstavcích 1 až 4 stanoví:

„1. Aniž je dotčen článek 61, pobřežní stát podporuje optimální využití živých zdrojů ve výlučné ekonomické zóně.

2. Pobřežní stát určuje svoji rybolovnou kapacitu živých zdrojů ve výlučné ekonomické zóně. Tam, kde pobřežní stát nemá rybolovnou kapacitu na odlov celého přípustného množství, poskytné prostřednictvím dohod či jiných ujednání jiným státům přístup k přebytkům přípustného odlovu, v souladu s podmínkami, požadavky a právními předpisy zmíněnými v odstavci 4 a se zvláštním zřetelem k ustanovením článků 69 a 70, zejména ve vztahu k rozvojovým státům tam zmíněným.

3. Při povolování přístupu jiných států do své výlučné ekonomické zóny podle tohoto článku bere pobřežní stát v úvahu veškeré závažné faktory, mimo jiné význam živých zdrojů oblasti pro ekonomiku dotčeného pobřežního státu a jeho jiné státní zájmy, ustanovení článků 69 a 70, požadavky rozvojových států podoblasti nebo oblasti na odlov části přebytku a na potřebu snížit na minimum nepříznivé hospodářské důsledky pro státy, jejichž státní příslušníci obvykle lovíli v zóně anebo které vyvinuly podstatné úsilí při výzkumu a zjišťování populací.

4. Státní příslušníci jiných států, kteří provozují rybolov ve výlučné ekonomické zóně, se musí podřídit předběžným opatřením [opatřením pro zachování zdrojů] a jiným podmínkám a požadavkům stanoveným právními předpisy pobřežního státu. Tyto právní předpisy musí být v souladu s ustanoveními této úmluvy [...]“

Unijní právo

9 Nařízení Rady (ES) č. 1006/2008 ze dne 29. září 2008 o udělování oprávnění k rybolovným činnostem provozovaným rybářskými plavidly Společenství mimo vody Společenství a o přístupu plavidel třetích zemí do vod Společenství, o změně nařízení (EHS) č. 2847/93 a (ES) č. 1627/94 a o zrušení nařízení (ES) č. 3317/94 (Úř. věst. L 286, s. 33) v čl. 18 odst. 1 písm. a) stanoví, že „[r]ybářská plavidla třetích zemí jsou oprávněna [...] provozovat rybolovné činnosti ve vodách [Evropské unie], pokud jim bylo uděleno oprávnění k rybolovu [...]“.

10 Článek 21 písm. a) tohoto nařízení stanoví, že „Komise uděluje oprávnění k rybolovu pouze rybářským plavidlům třetích zemí, [...] která jsou způsobilá získat oprávnění k rybolovu v rámci příslušné dohody a případně zahrnuta v seznamu plavidel, u nichž bylo oznámeno, že provozují rybolovné činnosti v rámci uvedené dohody“.

11 Článek 22 uvedeného nařízení stanoví:

„Rybářská plavidla třetích zemí, jimž bylo uděleno oprávnění k rybolovu v souladu s touto kapitolou, dodržují předpisy společné rybářské politiky týkající se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření, další předpisy platné pro oblast, v níž [unijní] rybářská plavidla [...] provozují rybolov, a ustanovení příslušné dohody.“

12 Rada Evropské unie v nařízeních o hodnotách celkového přípustného odlovu a kvót každoročně stanoví rybolovná práva ve vodách Unie a rybolovná práva, jimiž disponují unijní plavidla v některých vodách mimo Unii.

- 13 Mezi taková nařízení patří nařízení Rady (EU) č. 44/2012 ze dne 17. ledna 2012, kterým se pro rok 2012 stanoví rybolovná práva ve vodách EU a rybolovná práva, jimiž disponují plavidla EU v některých vodách mimo EU, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací, na něž se vztahují mezinárodní jednání nebo dohody (Úř. věst. L 25, s. 55).
- 14 Článek 36 odst. 1 tohoto nařízení stanoví, že „[m]aximální počet oprávnění k rybolovu pro plavidla třetích zemí provádějící rybolov ve vodách [Unie] je stanoven v příloze VIII“.
- 15 Pro vody zámořského departmentu Guyana (Francie, dále jen „Guyana“) stanoví tato příloha počet oprávnění k rybolovu vztahující se na plavidla plující pod venezuelskou vlajkou na 45. Poznámka pod čarou v této příloze, která se týká Bolívarovské republiky Venezuely, dále uvádí, že „[k] vydání těchto oprávnění k rybolovu musí být prokázáno, že existuje platná smlouva mezi vlastníkem plavidla, které o oprávnění žádá, a zpracovatelským podnikem nacházejícím se [v Guyaně] a že tato smlouva obsahuje závazek vyložit nejméně 75 % všech ulovených chňapalovitých z dotyčného plavidla na tomto území, aby mohly být zpracovány v daném zpracovatelském podniku. [...]“

Skutečnosti předcházející sporu

- 16 Dne 30. září 1977 přijala Rada nařízení (EHS) č. 2159/77, kterým se mění nařízení (EHS) č. 1014/77, kterým se za účelem zachování a řízení rybolovných zdrojů stanoví některá mezitímní opatření pro plavidla plující pod vlajkou některých třetích zemí v pásmu 200 mil od pobřeží francouzského departmentu Guyana (Úř. věst. L 250, s. 15). Tímto nařízením povolila Rada plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou provozovat rybolovnou činnost ve výlučné ekonomické zóně při pobřeží Guyany (dále jen „výlučná ekonomická zóna Guyany“).
- 17 Dané povolení bylo pravidelně prodlužováno prostřednictvím nařízení o hodnotách celkového přípustného odlovu a kvót, kterými byla rybolovná práva udělována přesto, že s Bolívarovskou republikou Venezuelou nebyla uzavřena žádná mezinárodní dohoda v oblasti rybolovu.
- 18 Podle Komise představovala tato situace mezeru v právní úpravě a ve vztahu k čl. 21 písm. a) nařízení č. 1006/2008 překážku k vydávání povolení k rybolovu pro plavidla plující pod venezuelskou vlajkou v souvislosti s výlučnou ekonomickou zónou Guyany. Dne 7. ledna 2011 proto přijala návrh na rozhodnutí Rady o přístupu rybářských plavidel plujících pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuela do výlučné ekonomické zóny při pobřeží francouzského departmentu Guyana [COM(2010) 807]. Účelem tohoto návrhu bylo stanovit mezinárodněprávní základ pro činnosti uvedených plavidel v dané zóně. Komise navrhla, aby uvedené rozhodnutí bylo přijato na základě čl. 43 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU.
- 19 Rada se po přezkoumání uvedeného návrhu rozhodla změnit právní základ přijímaného rozhodnutí, které založila na čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.
- 20 V souladu s posledně uvedenými ustanoveními požádala Rada Parlament o stanovisko.
- 21 Parlament nesouhlasil s volbou uvedeného právního základu a doporučil Radě, aby jej změnila a předložila mu nový návrh založený na právním základě původně navrhovaném Komisí.
- 22 Rada odmítla změnit právní základ přijímaného rozhodnutí a dopisy ze dne 28. října a 1. prosince 2011 požádala Parlament, aby vydal stanovisko a použil postup pro naléhavé případy. Parlament tyto žádosti odmítl dne 15. listopadu a 13. prosince 2011. Pokaždé uvedl, že po věcné stránce nemá proti tomuto rozhodnutí žádné námitky, ale že jeho právní základ považuje za nesprávný.
- 23 Dne 16. prosince 2011 Rada – aniž vyčkala stanoviska Parlamentu – přijala napadené rozhodnutí, a to na základě čl. 43 odst. 3 SFEU a čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.

24 Článek 1 napadeného rozhodnutí stanoví:

„Prohlášení určené Bolívarovské republice Venezuele o udělení rybolovných práv ve vodách [Unie] rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely ve výlučné ekonomické zóně [...] Guyany (dále jen „[sporné] prohlášení“) se schvaluje jménem Evropské unie.“

25 Toto prohlášení, přiložené k uvedenému rozhodnutí, zní:

- „1. Za podmínek stanovených v tomto prohlášení udělí Evropská unie oprávnění k rybolovu omezenému počtu rybářských plavidel plujících pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely umožňující rybolov v části výlučné ekonomické zóny [...] Guyany, která se nachází více než 12 námořních mil od základních linií.
2. V souladu s článkem 22 [nařízení č. 1006/2008] musí oprávněná rybářská plavidla plující pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely při rybolovu v zóně uvedené v odstavci 1 dodržovat předpisy společné rybářské politiky Evropské unie týkající se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření a další předpisy Evropské unie upravující rybolovné činnosti ve zmíněné zóně.
3. Oprávněná rybářská plavidla plující pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuela zejména musí dodržovat všechny příslušné předpisy a pravidla Evropské unie uvádějící mimo jiné populace ryb, které mohou být loveny, maximální počet oprávněných rybářských plavidel a podíl z úlovků, který má být vyložen v přístavech [...] Guyany.
4. Aniž je dotčeno odnětí oprávnění udělených jednotlivým rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely z důvodu nedodržení jakýchkoli příslušných pravidel nebo předpisů Evropské unie, může Evropská unie specifický závazek vyslovený v tomto prohlášení udělit rybolovná práva kdykoli jednostranným prohlášením zrušit.“

26 Dne 16. prosince 2011 oznámila Rada sporné prohlášení Bolívarovské republice Venezuele, která téhož dne potvrdila jeho přijetí.

27 Dne 17. ledna 2012 přijala Rada nařízení č. 44/2012, jehož právním základem je čl. 43 odst. 3 SFEU.

28 Nótou ze dne 30. ledna 2012 požádala Bolívarovská republika Venezuela Radu o informace týkající se otázky, zda rozhodnutí Parlamentu zpochybnit platnost napadeného rozhodnutí může ovlivnit rybolovnou činnost plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou ve výlučné ekonomické zóně Guyany.

29 Dne 20. března 2012 předal uvedený stát prostřednictvím příslušných francouzských orgánů Komisi žádosti o oprávnění k rybolovu pro plavidla plující pod venezuelskou vlajkou v uvedené zóně, k nimž přiložil smlouvy uzavřené se zpracovatelskými podniky nacházejícími se v Guyaně.

30 Dne 26. března 2012 přijala Komise rozhodnutí C(2012) 2162, kterým oprávnila 38 plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou, vyjmenovaných v jeho příloze, k provozování rybolovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany. V souladu s článkem 2 bylo toto rozhodnutí oznámeno Bolívarovské republice Venezuele coby státu vlajky a Francouzské republice coby pobřežnímu státu uvedené zóny.

31 Dne 24. února 2012 podal Parlament a dne 3. dubna 2012 Komise projednávané žaloby.

32 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 2. května 2012 byly věci C-103/12 a C-165/12 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

- 33 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 29. srpna 2012 bylo povoleno vedlejší účastenství České republiky, Španělského království, Francouzské republiky a Polské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobám

- 34 Ve věci C-103/12 uvádí Parlament dva žalobní důvody. V rámci prvního žalobního důvodu tvrdí, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném právním základě. V rámci druhého žalobního důvodu podpůrně tvrdí, že toto rozhodnutí bylo přijato na základě nesprávného procedurálního ustanovení.
- 35 Ve věci C-165/12 uvádí Komise tři žalobní důvody, z nichž první se dělí na tři části. V rámci první a druhé části prvního žalobního důvodu vyjadřuje názor, že právní základ napadeného rozhodnutí je nesprávný. Podle první části Rada pochybila tím, že sporné prohlášení postavila na roveň vnějšímu stanovení rybolovných práv. Podle druhé části Rada pochybila tím, že měla za to, že podřízení plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou předpisům společné rybářské politiky vyplývá z tohoto vnějšího stanovení rybolovných práv. V rámci třetí části prvního žalobního důvodu poukazuje Komise na nedostatek odůvodnění uvedeného rozhodnutí. V rámci druhého žalobního důvodu tvrdí, že Rada nerespektovala institucionální výsady Parlamentu. Třetí žalobní důvod vychází ze zkrselení návrhu rozhodnutí ze dne 7. ledna 2011.

Argumentace účastníků řízení

- 36 V rámci prvního žalobního důvodu Parlamentu a v rámci první a druhé části prvního žalobního důvodu Komise tyto orgány tvrdí, že Rada pochybila, když napadené rozhodnutí přijala na základě čl. 43 odst. 3 SFEU a čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU, a nikoli na základě čl. 43 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU.
- 37 Parlament a Komise mají zaprvé za to, že čl. 43 odst. 3 SFEU představuje odchylku od obecného právního základu stanoveného v čl. 43 odst. 2 SFEU, takže odstavec 3 musí být – stejně jako jakákoli odchylka od pravidla – vykládán v souvislosti s jeho působností restriktivně. Na základě citovaného odstavce 3 lze tedy přijímat jen opatření, jejichž výslovným cílem je stanovení a přidělení konkrétních rybolovných práv. V případě takových rybolovných práv jde podle žalobců nevyhnutelně o kvantifikovaná práva rybolovu. Proto v případě, kdy akt sleduje jiný cíl spadající do společné rybářské politiky než pouhé udělení rybolovných práv vyjádřených kvantitativně a zeměpisně, má být přijat na základě čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 38 To je případ napadeného rozhodnutí a sporného prohlášení. Sporným prohlášením se totiž Unie zavazuje udělit oprávnění k rybolovu plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou, přičemž dotyčným subjektům ukládá povinnost dodržovat unijní předpisy v oblasti zachování rybolovných zdrojů a vyložit část jejich odlovu v Guyaně. Účelem takových podmínek přístupu je tudíž zajistit dosahování cílů společné rybářské politiky, takže cíl i obsah onoho rozhodnutí spadají pod cíle této politiky a přesahují rámec pouhého stanovení a přidělení rybolovných práv ve smyslu čl. 43 odst. 3 SFEU.
- 39 Zadruhé se Parlament a Komise domnívají, že přístup do vod za účelem rybolovu (dále jen „přístup do vod“) je třeba odlišit od přístupu k rybolovným zdrojům ve smyslu udělení konkrétních rybolovných práv v těchto vodách (dále jen „přístup ke zdrojům“). Pro případ, že má Unie zájem poskytnout v rámci společné rybářské politiky přístup do svých vod a ke zdrojům, které se v nich nacházejí, subjektům ze třetích států, je právními předpisy stanoven dvoustupňový proces. Nejprve je třetímu státu poskytnut přístup prostřednictvím mezinárodní dohody, a to postupem popsáním v čl. 218 odst. 6 písm. a) bodě v) SFEU. Posléze rozhodne Rada o udělení rybolovných práv podle čl. 43 odst. 3 SFEU.

- 40 V projednávaném případě je třeba mít za to, že sporné prohlášení spadá do první etapy, jelikož jeho prostřednictvím Unie poskytla přístup do vod, ale neudělila konkrétní rybolovná práva plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou. Tato práva byla stanovena až po přijetí daného prohlášení a Rada je pro rok 2012 určila nařízením č. 44/2012.
- 41 Rada podporovaná Českou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou a Polskou republikou namítá, že napadené rozhodnutí bylo správně založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.
- 42 Tento orgán se – stejně jako výše zmíněné členské státy – zaprvé domnívá, že rozlišování přístupu do vod a přístupu ke zdrojům je umělé. Sporným prohlášením totiž nelze poskytnout přístup do vod Unie, aniž je zároveň poskytnut přístup ke zdrojům.
- 43 Zadruhé pojem „rybolovná práva“ ve smyslu čl. 43 odst. 3 SFEU zahrnuje i oprávnění k rybolovu. Pouhé přečtení napadeného rozhodnutí přitom dokládá, že se týká udělení oprávnění k rybolovu. Cílem a obsahem sporného prohlášení je udělit rybolovná práva plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou, a nikoli poskytnout přístup do vod Unie.
- 44 Zatřetí působnost čl. 43 odst. 3 SFEU umožňuje přijímat opatření, která se neomezují na stanovení rybolovných práv v číselném vyjádření. Takový výklad je v souladu s literou i s duchem tohoto ustanovení, neboť toto ustanovení opravňuje Radu přijímat veškerá opatření „týkající se“ stanovení a přidělení rybolovných práv.
- 45 Rozhodnutí napadené v projednávaném případě představuje takové opatření, přestože jím samotným nejsou přidělena tato práva v číselném vyjádření. Vzhledem k tomu, že tímto rozhodnutím Unie sděluje Bolívarovské republice Venezuele, že je nadále připravena udělovat rybolovná práva plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou, vytváří totiž ono rozhodnutí mezinárodní titul pro stanovování a přidělování na úrovni vnitrounijních předpisů.
- 46 Začtvrté obsah napadeného rozhodnutí nepřekračuje působnost čl. 43 odst. 3 SFEU. Účelem bodů 2 a 3 sporného prohlášení je totiž jen poukázat na již existující pravidla, která musí plavidla třetích států ve vodách Unie dodržovat. Tato dvě ustanovení mají deklaratorní povahu, jelikož pro daná plavidla nezavádí žádné nové právo ani žádnou povinnost. I právo zrušit oprávnění k rybolovu udělená dotčeným plavidlům, uvedené v bodě 4 tohoto prohlášení, je opatřením týkajícím se stanovení a přidělení rybolovných práv.

Závěry Soudního dvora

- 47 Parlament v rámci prvního žalobního důvodu a Komise v rámci první a druhé části prvního žalobního důvodu tvrdí, že Rada tím, že napadené rozhodnutí založila na čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU, a nikoli na čl. 43 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU, zvolila nesprávný právní základ.
- 48 Pokud jde o znění článku 43 SFEU, z jeho odstavce 2 vyplývá, že příslušné unijní orgány jsou povinny řádným legislativním postupem přijmout ustanovení nezbytná pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky.
- 49 Z článku 43 odst. 3 SFEU ve spojení s odstavcem 2 téhož článku dále mimo jiné plyne, že opatření týkající se stanovení a přidělení rybolovných práv nejsou jako taková považována za opatření spadající do kategorie ustanovení nezbytných pro sledování společné rybářské politiky ve smyslu odstavce 2 a nepodléhají zmíněnému legislativnímu postupu.

- 50 Přijetí ustanovení uvedených v čl. 43 odst. 2 SFEU totiž nevyhnutelně předpokládá posouzení, zda jsou „nezbytná“ pro sledování cílů společných politik upravených Smlouvou o FEU, takže jde o politické rozhodnutí, které musí být vyhrazeno unijnímu zákonodárci. Naproti tomu přijetí opatření týkajících se stanovení a přidělení rybolovných práv podle čl. 43 odst. 3 SFEU nevyžaduje takové posouzení, jelikož taková opatření mají převážně technickou povahu a mají být přijímána k provedení ustanovení přijatých na základě odstavce 2 téhož článku.
- 51 Předně je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se musí volba právního základu unijního aktu zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah tohoto aktu (rozsudky Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 42, a Spojené království v. Rada, C-431/11, EU:C:2013:589, bod 44).
- 52 V projednávaném případě je jediným předmětem napadeného rozhodnutí schválit sporné prohlášení. Za těchto podmínek je třeba přezkoumat právní základ daného rozhodnutí ve vztahu k cíli a obsahu dotčeného prohlášení.
- 53 Pokud jde o obsah sporného prohlášení, Unie v bodě 1 tohoto prohlášení sdělila Bolívarovské republice Venezuele, že udělí oprávnění k rybolovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany omezenému počtu rybářských plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou.
- 54 V bodech 2 a 3 téhož prohlášení Unie podmínila udělení těchto oprávnění tím, že plavidla plující pod venezuelskou vlajkou, která budou oprávněna provozovat rybolov v uvedené zóně, dodrží předpisy společné rybářské politiky Unie týkající se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření a další unijní předpisy upravující rybolovné činnosti ve zmíněné zóně.
- 55 Pokud jde o cíl sporného prohlášení, nelze ztrácet ze zřetele kontext zavedený úmluvou z Montego Bay, kterou byl zaveden mezinárodní režim výlučné ekonomické zóny. Tato úmluva, kterou je Unie vázána, představuje rámec pro politické rozhodování Unie v uvedené zóně a zejména stanoví právní nástroje a formy, které má Unie při tomto rozhodování k dispozici.
- 56 Z článku 55 úmluvy z Montego Bay vyplývá, že výlučná ekonomická zóna podléhá zvláštnímu režimu, podle něhož se právo a jurisdikce pobřežního státu a práva a svobody jiných států řídí podle příslušných ustanovení této úmluvy.
- 57 Podle čl. 56 odst. 1 písm. a) úmluvy z Montego Bay má pobřežní stát ve výlučné ekonomické zóně právo na využívání živých zdrojů. Nemá-li rybolovnou kapacitu na odlov celého přípustného množství, má podle čl. 62 odst. 2 téže úmluvy povinnost poskytnout jiným státům přístup k přebytkům tohoto množství.
- 58 Při plnění této povinnosti disponuje pobřežní stát jistým rozhodovacím prostorem. Může si v souladu s požadavky čl. 62 odst. 3 úmluvy z Montego Bay vybrat státy, kterým poskytne přístup k uvedeným přebytkům. Také bere pobřežní stát v úvahu některé okolnosti, a sice význam živých zdrojů dané oblasti pro svou ekonomiku a své jiné státní zájmy, požadavky rozvojových států dotčené oblasti a také potřebu snížit na minimum nepříznivé hospodářské důsledky pro státy, jejichž státní příslušníci obvykle loví v zóně, anebo které vyvinuly podstatné úsilí při výzkumu a zjišťování populací.
- 59 Článek 62 odst. 2 úmluvy z Montego Bay dále vyžaduje, aby pobřežní stát poskytl přístup k přebytkům přípustného odlovu „prostřednictvím dohod či jiných ujednání“. Dotýcný pobřežní stát se tedy musí se zainteresovanými státy dohodnout. Vztahy mezi pobřežním státem a ostatními státy totiž vyjadřují jejich vzájemná práva a povinnosti, na něž bylo odkázáno v bodě 57 tohoto rozsudku, takže pobřežní stát nemůže jednostranně klást podmínky.

- 60 Zvláštní odpovědnost pobřežního státu za využití živých zdrojů v jeho výlučné ekonomické zóně znamená, že zpravidla má on povinnost učinit cílenou nabídku některým jiným zainteresovaným státům, které ji posléze mohou, ale nemusí přijmout, nebo případně mohou požadovat, aby daná nabídka byla změněna.
- 61 Souhlasný projev vůle pobřežního státu a zainteresovaného státu, ke kterému vede tento postup, představuje dohodu podle čl. 62 odst. 2 úmluvy z Montego Bay, přičemž podle mezinárodního práva je nerozhodné, zda je taková dohoda vyjádřena v jediném společném dokumentu, nebo ve dvou či více souvisejících listinných nástrojích (v tomto smyslu viz posudek 1/13, EU:C:2014:2303, bod 37).
- 62 Dohoda mezi pobřežním státem a zainteresovaným státem obsahuje vzájemná práva a povinnosti, kterými jsou konkretizována práva a povinnosti, na něž bylo odkázáno v bodě 57 tohoto rozsudku. V tomto kontextu z čl. 62 odst. 4 úmluvy z Montego Bay zejména plyne, že státní příslušníci jiných států než pobřežního státu, kteří provozují rybolov v jeho výlučné ekonomické zóně, se musí podřídit opatřením pro zachování zdrojů a jiným podmínkám a požadavkům stanoveným právními předpisy pobřežního státu.
- 63 Vzhledem k tomu, že jednotlivci v zásadě nemají na základě úmluvy z Montego Bay autonomní postavení, má každý zainteresovaný stát povinnost přijmout vůči plavidlům plujícím pod jeho vlajkou veškerá opatření nezbytná k ochraně zájmů pobřežního státu (v tomto smyslu viz rozsudek Intertanko a další, C-308/06, EU:C:2008:312, body 59 až 62).
- 64 Z toho vyplývá, že zainteresovaný stát se musí dotyčným pobřežnímu státu za svou účast na využívání živých zdrojů v jeho výlučné ekonomické zóně zaručit, že se plavidla plující pod jeho vlajkou podřídí opatřením, která pobřežní stát v této zóně přijal.
- 65 Taková záruka poskytnutá prostřednictvím dohody či jiného ujednání uzavřeného s pobřežním státem je nutná tím spíše v případě, kdy zainteresovaný stát není smluvní stranou úmluvy z Montego Bay, potažmo není vázán jejím článkem 62 odst. 4.
- 66 Jakmile je dohoda či ujednání mezi zainteresovaným státem a pobřežním státem uzavřena, může je pobřežní stát provést prostřednictvím konkrétních pravidel a opatření svého vnitrostátního práva přijatých v souladu s ustanoveními úmluvy z Montego Bay a uplatňovaných tak, aby byla dodržena tato dvoustranná dohoda.
- 67 S ohledem na úvahy rozvedené v bodech 56 až 66 tohoto rozsudku je nutné nejprve se zabývat otázkou, zda je sporné prohlášení prvkem zakládajícím dohodu ve smyslu čl. 62 odst. 2 úmluvy z Montego Bay.
- 68 Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno v bodě 60 tohoto rozsudku, je třeba na sporné prohlášení nahlížet jako na nabídku, kterou Unie – namísto dotyčného pobřežního státu – učinila Bolívarovské republice Venezuele a jejímž prostřednictvím posledně zmíněnému státu navrhuje, aby využil část přebytků přípustného odlovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany, a to za předpokladu, že dodrží určité přesné stanovené podmínky, mezi které patří zejména podmínka, že daný stát musí zaručit, že plavidla plující pod jeho vlajkou dodrží při rybolovu v této zóně předpisy společné rybářské politiky Unie platné v této zóně.
- 69 Sporné prohlášení bylo sděleno Bolívarovské republice Venezuele, která potvrdila jeho přijetí a reagovala na ně dvěma způsoby. Zaprvé formálně zaslala Unii žádosti o oprávnění k rybolovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany pro plavidla plující pod její vlajkou a k těmto žádostem přiložila smlouvy o zpracování v Guyaně, jak vyžaduje bod 3 téhož prohlášení ve spojení s poznámkou pod čarou v příloze VIII nařízení č. 44/2012. Zadruhé tento stát vyjádřil obavy z případného zpochybnění

tohoto prohlášení a požádal Radu o informace týkající se otázky, zda rozhodnutí Parlamentu zpochybnit platnost napadeného rozhodnutí může ovlivnit rybolovnou činnost plavidel plujících pod jeho vlajkou v uvedené zóně.

- 70 Jednání Bolívarovské republiky Venezuely uvedeným způsobem tedy nasvědčuje tomu, že sporné prohlášení považovala za nabídku využívat za podmínek stanovených v daném dokumentu část přebytků přípustného odlovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany a že má na tuto nabídku odpovědět.
- 71 V tomto ohledu je třeba mít za to, že Bolívarovská republika Venezuela tím, že v návaznosti na nabídku, kterou jí předložila Unie, zaslala Unii konkrétní žádosti o oprávnění k rybolovu a nevyjádřila při tomto úkonu výhrady k podmínkám nabídky, s touto nabídkou souhlasila.
- 72 Za těchto podmínek je třeba jednání onoho státu považovat za přijetí nabídky, kterou vůči němu učinila Unie formou sporného prohlášení.
- 73 S ohledem na vše výše uvedené je třeba sporné prohlášení Unie a jeho přijetí Bolívarovskou republikou Venezuelou společně kvalifikovat jako dohodu, kterou uvedené subjekty uzavřely ohledně poskytnutí přístupu k části přebytků přípustného odlovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany, a to za podmínek stanovených v tomtéž prohlášení.
- 74 Otázku, zda sporné prohlášení představuje opatření spadající do oblasti pravomocí vyhrazené unijnímu zákonodárci, nebo zda představuje pouhé technické prováděcí opatření ve smyslu uvedeném v bodě 50 tohoto rozsudku, bude dále třeba přezkoumat právě s ohledem na výše provedenou analýzu obsahu a cíle tohoto prohlášení.
- 75 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že bez ohledu na nadpis sporného prohlášení a na některé formulace v něm použité není jeho cílem zajistit „stanovení a přidělení rybolovných práv“ ve smyslu čl. 43 odst. 3 SFEU, nýbrž – jak plyne z bodu 68 tohoto rozsudku – nabídnout Bolívarovské republice Venezuele možnost podílet se za Unii stanovených podmínek na využívání živých zdrojů ve výlučné ekonomické zóně Guyany.
- 76 Příslušné unijní orgány přitom při posuzování, které musí takové nabídce předcházet, zohledňují především hlediska bilaterální politiky. Dále tyto orgány vzhledem ke zvláštní odpovědnosti Unie, která jedná namísto dotyčného pobřežního státu, za využívání živých zdrojů ve výlučné ekonomické zóně tohoto pobřežního státu, posuzují otázku, zda je zainteresovaný stát schopen zaručit, že plavidla plující pod jeho vlajkou budou dodržovat podmínky, které jsou pro toto využívání stanoveny, zejména dodržování předpisů společné rybářské politiky Unie platných v dotčené zóně. Konečně berou unijní orgány v úvahu okolnosti zmíněné v bodě 58 tohoto rozsudku, u kterých je nutné posoudit jednotlivé aspekty příznačné pro situaci států dotčené oblasti a přinejmenším pro situaci zainteresovaného státu.
- 77 Z bodu 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí a z bodů 1 až 3 sporného prohlášení navíc vyplývá nejen to, že předmětem tohoto prohlášení je ve své podstatě poskytnout Bolívarovské republice Venezuele možnost podílet se na využívání živých zdrojů ve výlučné ekonomické zóně Guyany, ale také to, jak bylo poznamenáno v bodě 54 tohoto rozsudku, že je toto poskytnutí podmíněno dodržováním předpisů společné rybářské politiky Unie týkajících se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření a dalších unijních předpisů upravujících rybolovnou činnost v dané zóně, jako jsou například unijní pravidla a předpisy uvádějící mimo jiné populace ryb, které mohou být loveny, maximální počet oprávněných rybářských plavidel a podíl z úlovků, který má být vyložen v přístavech Guyany.
- 78 Předmětem sporného prohlášení je tedy stanovit obecný rámec s cílem povolit rybářským plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou rybolov v uvedené zóně, přičemž tento rámec byl následně konkretizován postupně článkem 36 odst. 1 a přílohou VIII nařízení č. 44/2012, článkem 34 odst. 1 a přílohou VIII nařízení Rady (EU) č. 40/2013 ze dne 21. ledna 2013, kterým se pro rok 2013 stanoví

rybolovná práva ve vodách EU a rybolovná práva, jimiž disponují plavidla EU v některých vodách mimo EU, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací, na něž se vztahují mezinárodní jednání nebo dohody (Úř. věst. L 23, s. 54), jakož i článkem 40 odst. 1 a přílohou VIII nařízení Rady (EU) č. 43/2014 ze dne 20. ledna 2014, kterým se pro rok 2014 stanoví rybolovná práva ve vodách Unie a rybolovná práva, jimiž disponují plavidla Unie v některých vodách mimo Unii, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací (Úř. věst. L 24, s. 1). V této souvislosti je nutno poukázat na to, že všechna tři uvedená nařízení byla přijata na základě čl. 43 odst. 3 SFEU.

- 79 Z toho plyne, že nabídka určená Bolívarovské republice Venezuele nepředstavuje technické prováděcí opatření, nýbrž naopak opatření, které vyžaduje samostatné rozhodnutí přijaté s ohledem na politické zájmy, které Unie sleduje ve svých společných politikách, zejména ve společné rybářské politice.
- 80 Z uvedeného vyplývá, že sporné prohlášení spadá do jedné z oblastí pravomocí, v nichž přísluší rozhodování unijnímu zákonodárci.
- 81 Za těchto podmínek spadá napadené rozhodnutí do působnosti čl. 43 odst. 2 SFEU, a nikoli čl. 43 odst. 3 SFEU.
- 82 Nakonec je třeba určit, které ustanovení Smlouvy o FEU upravuje postup, jímž mělo být napadené rozhodnutí přijato.
- 83 Vzhledem k tomu, že je sporné prohlášení, které bylo schváleno napadeným rozhodnutím, prvkem zakládajícím mezinárodní dohodu (viz bod 73 tohoto rozsudku), spadá toto prohlášení pod článek 218 SFEU. Tento článek totiž upravuje sjednávání a uzavírání dohod mezi Uníí a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, přičemž podle judikatury je pojem „dohoda“ použitý v citovaném článku třeba chápat v obecném smyslu k označení jakéhokoli závazku přijatého subjekty mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální označení (v tomto smyslu viz posudky 1/75, EU:C:1975:145, s. 1360, a 2/92, EU:C:1995:83, bod 8, a rozsudek Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 27).
- 84 Dále je třeba poukázat na to, že postup použitelný v případě dohod v oblastech, na něž se vztahuje řádný legislativní postup, stanoví čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU. Jelikož čl. 43 odst. 2 SFEU coby ustanovení, na jehož základě mělo být napadené rozhodnutí přijato, výslovně stanoví tento postup, mělo být dané rozhodnutí přijato podle čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu v) SFEU.
- 85 S ohledem na výše uvedené mělo být napadené rozhodnutí, kterým bylo sporné prohlášení schváleno jménem Unie, přijato na základě čl. 43 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU, a nikoli na základě čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.
- 86 Za těchto podmínek je třeba prvnímu žalobnímu důvodu Parlamentu, jakož i první a druhé části prvního žalobního důvodu Komise vyhovět.
- 87 V důsledku toho musí být napadené rozhodnutí zrušeno, aniž je nezbytné přezkoumávat ostatní žalobní důvody, které ve svých žalobách uvedl Parlament a Komise.

K návrhu na dočasné zachování účinků napadeného rozhodnutí

- 88 Rada a Komise, podporované v tomto ohledu Českou republikou, Španělským královstvím a Francouzskou republikou, navrhuje, aby Soudní dvůr v případě, že zruší napadené rozhodnutí, zachoval jeho účinky, dokud nebude přijato nové rozhodnutí. Parlament uvedl, že vůči vyhovění takovému návrhu nemá námitek.

- 89 Podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU Soudní dvůr může, považuje-li to za nezbytné, uvést ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované.
- 90 V tomto ohledu vyplývá z judikatury Soudního dvora, že s ohledem na důvody související s právní jistotou lze účinky takového aktu zachovat zejména tehdy, kdy by okamžité účinky jeho zrušení měly závažné negativní důsledky pro dotyčné osoby a legalita napadeného aktu není zpochybněna z důvodu jeho účelu nebo obsahu, nýbrž z důvodu nedostatku pravomoci jeho autora nebo z důvodu porušení podstatných formálních náležitostí. Mezi tyto důvody patří zejména pochybení týkající se právního základu napadeného aktu (v tomto smyslu viz rozsudky Parlament v. Rada, C-414/04, EU:C:2006:742, bod 59; Parlament a Dánsko v. Komise, C-14/06 a C-295/06, EU:C:2008:176, bod 86, jakož i Parlament v. Rada, C-490/10, EU:C:2012:525, body 91 a 92).
- 91 V projednávaném případě vyplývá z bodu 2 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že vzhledem k tomu, že byl tímto rozhodnutím Bolívarovské republiky Venezuele poskytnut přístup k přebytkům přípustného odlovu ve výlučné ekonomické zóně Guyany, je jeho účelem zajistit kontinuitu vykládek úlovků z plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou v Guyaně, jelikož na vykládce těchto úlovků je závislý zpracovatelský průmysl v tomto francouzském departementu. Zrušení daného rozhodnutí s okamžitým účinkem by přitom mohlo narušit tuto kontinuitu a mít závažné negativní důsledky pro dotyčné hospodářské subjekty.
- 92 Za těchto podmínek existují významné důvody právní jistoty, které odůvodňují, aby Soudní dvůr vyhověl návrhu účastníků řízení zachovat účinky napadeného rozhodnutí. Je také třeba podotknout, že ani Parlament, ani Komise nezpochybňovaly legalitu tohoto rozhodnutí z důvodu jeho účelu nebo obsahu, takže v tomto ohledu neexistuje překážka, pro kterou by Soudní dvůr nemohl rozhodnout, že se uvedené účinky zachovávají.
- 93 Je tedy třeba zachovat účinky tohoto rozhodnutí do doby, než vstoupí v přiměřené lhůtě od vyhlášení tohoto rozsudku v platnost nové rozhodnutí založené na náležitém právním základě, a to čl. 43 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU.

K nákladům řízení

- 94 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Komise požadovaly uložení náhrady nákladů řízení Radě a Rada neměla úspěch ve věci, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu ponese Česká republika, Španělské království, Francouzská republika a Polská republika, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Rady 2012/19/EU ze dne 16. prosince 2011, kterým se jménem Evropské unie schvaluje Prohlášení o udělení rybolovných práv ve vodách EU rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely ve výlučné ekonomické zóně při pobřeží Francouzské Guyany, se zrušuje.**
- 2) **Účinky rozhodnutí 2012/19/EU se zachovávají do doby, než vstoupí v přiměřené lhůtě ode dne vyhlášení tohoto rozsudku v platnost nové rozhodnutí založené na náležitém právním základě, a to čl. 43 odst. 2 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU.**
- 3) **Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení.**

- 4) **Česká republika, Španělské království, Francouzská republika a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.