



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

1. prosince 2015 *

„Žaloba na neplatnost — Nařízení (EU) č. 1243/2012 — Volba právního základu — Článek 43 odst. 2 a 3 SFEU — Politické rozhodnutí — Dlouhodobý plán pro populace tresky obecné“

Ve spojených věcech C-124/13 a C-125/13,

jejichž předmětem jsou žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podané dne 14. března 2013,

Evropský parlament, zastoupený I. Liukkonenem, jakož i L. Knudsen a R. Kaškinou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku (C-124/13),

Evropská komise, zastoupená A. Bouquetem, jakož i K. Banks a A. Szmytkowskou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku (C-125/13),

žalobci,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené E. Sitbonem a A. de Gregorio Merinem, jakož i A. Westerhof Löfflerovou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

podporované

Španělským královstvím, zastoupeným M. Sampol Pucurullem a N. Díaz Abad, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, D. Colasem a R. Coesmem, jakož i C. Candat, jako zmocněnci,

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou a M. Nowackim, jakož i A. Miłkowskou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano (zpravodaj), místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžev, F. Biltgen, předsedové senátů, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund, C. Vajda a S. Rodin, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

* Jednací jazyk: angličtina.

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. února 2015,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. května 2015,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropský parlament a Evropská komise se svými žalobami domáhají zrušení nařízení Rady (EU) č. 1243/2012 ze dne 19. prosince 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 1342/2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací (Úř. věst. L 352, s. 10, dále jen „napadené nařízení“).

Právní rámec

Nařízení (ES) č. 2371/2002

- 2 Nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky (Úř. věst. L 358, s. 59; Zvl. vyd. 04/05, s. 460, dále jen „základní nařízení“) bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES (Úř. věst. L 354, s. 22).
- 3 Body 6 a 7 odůvodnění základního nařízení zněly:
 - „(6) Cíle udržitelného využívání se účinněji dosáhne na základě víceletého přístupu k řízení rybolovu, zahrnujícího víceleté plány řízení populací na úrovni bezpečných biologických limitů nebo v jejich rámci. V případě populací, které se nacházejí mimo bezpečné biologické limity, je naprostou prioritou přijetí víceletých plánů obnovy. V souladu s vědeckým doporučením může být u těchto populací požadováno podstatné snížení intenzity rybolovu.
 - (7) Tyto víceleté plány by měly stanovit cílové hodnoty pro udržitelné využívání dotyčných populací, zahrnovat pravidla odlovu, která stanoví způsob výpočtu omezení ročního odlovu a/nebo intenzity rybolovu a jiná zvláštní řídicí opatření, přičemž se přihlíží též k účinku na ostatní druhy.“
- 4 Článek 1 uvedeného nařízení definoval oblast působnosti společné rybářské politiky (SRP) takto:
 - „1. [SRP] se vztahuje na zachování, řízení a využívání živých vodních zdrojů, na akvakulturu a na zpracování a uvádění produktů rybolovu a akvakultury na trh, pokud jsou tyto činnosti prováděny na území členských států nebo ve vodách Společenství nebo rybářskými plavidly Společenství nebo, aniž je dotčena přímá odpovědnost státu vlajky státními příslušníky členských států.
 - [SRP] stanoví vzájemně související opatření, která se týkají:
 - a) zachování, řízení a využívání živých vodních zdrojů;

[...]“.

5 Cíle [SRP] byly definovány v čl. 2 odst. 1 téhož nařízení takto:

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

Za tímto účelem uplatní Společenství preventivní přístup a přijme opatření určená k ochraně a zachování živých vodních zdrojů, aby tak zajistilo jejich udržitelné využívání a v co možná nejvyšší míře snížil dopad rybolovných činností na mořské ekosystémy. Společenství se zaměří na postupné zavádění přístupu k řízení rybolovu založeného na ekosystémech. [...]“

6 Článek 4 základního nařízení, který stanovil typy opatření, která mají být přijata pro dosažení cíle udržitelnosti, v odstavci 2 stanovil:

„Tato opatření mohou zahrnovat zejména opatření k omezení míry úmrtnosti dané rybolovem pro každou populaci nebo skupinu populací a dopadu rybolovných činností na životní prostředí na základě:

a) přijetí plánů obnovy podle článku 5;

b) přijetí plánů řízení podle článku 6;

[...]“

Nařízení (ES) č. 1342/2008

7 Nařízení Rady (ES) č. 1342/2008 ze dne 18. prosince 2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací a kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 423/2004 (Úř. věst. L 348, s. 20, a oprava Úř. věst. 2010, L 231, s. 6), bylo Radou Evropské unie přijato na návrh Komise a po konzultaci s Parlamentem na základě článku 37 ES.

8 Body 7 a 9 odůvodnění tohoto nařízení znějí takto:

„(7) Aby se dosáhlo cílů v oblasti úmrtnosti způsobené rybolovem a přispělo k minimalizaci výmětů, musejí být na úrovních, které jsou konzistentní s víceletou strategií, stanoveny i rybolovná práva týkající se intenzity rybolovu. [...]“

[...]

(9) Opatřeními prvořadého významu v rámci [SRP] jsou vypracování a rozdělení omezení odlovů, stanovení minimální a preventivní úrovně populací a míry úmrtnosti způsobené rybolovem, jakož i maximální možné intenzity rybolovu pro každou skupinu intenzity podle jednotlivých členských států a vyloučení určitých skupin plavidel z režimu intenzity stanoveného tímto nařízením. [...]“

9 Článek 5 uvedeného nařízení popisuje cíl plánu pro obnovení populací tresky obecné, který spočívá v zajištění „udržitelné[ho] využívání populací tresky obecné na základě maximálního udržitelného výnosu“. Podle tohoto čl. 5 odst. 2 a 3 má být uvedeného cíle dosaženo udržením určité úmrtnosti tresky obecné.

10 Za účelem dosažení tohoto cíle nařízení č. 1342/2008 v člancích 6 až 10 stanoví konkrétní pravidla ročního stanovení celkových přípustných odlovů (TAC) a v člancích 11 až 17 pravidla týkající se omezení intenzity rybolovu.

- 11 Nařízení č. 1342/2008 ve znění platném před změnou provedenou napadeným nařízením v článku 9 stanovilo zejména podrobná pravidla pro stanovení celkových přípustných odlovů na základě nedostatečných údajů, pokud nemohla být uplatněna pravidla pro stanovení celkových přípustných odlovů stanovená v člancích 7 a 8 uvedeného nařízení z důvodu nedostatku přesných a reprezentativních informací. V článku 12 rovněž definovalo způsob výpočtu maximální přípustné intenzity rybolovu.

Napadené nařízení

- 12 Body 3 až 5 napadeného nařízení znějí:

„(3) Vědecké hodnocení účinnosti plánu pro tresku obecnou prováděné Vědeckotechnickým a hospodářským výborem pro rybářství (VTHVR) prokázalo řadu problémů souvisejících s vypracováním a fungováním plánu pro tresku obecnou. Aniž by zpochybnil cíle stanovené v plánu pro tresku obecnou, došel VTHVR k závěru, že uvedených cílů nebude pravděpodobně možné dosáhnout v časovém rámci, který by byl v souladu se závěry světového summitu o udržitelném rozvoji pořádaného v roce 2002 v Johannesburgu, nebudou-li v koncepci plánu pro tresku obecnou odstraněny nedostatky, které souvisejí mimo jiné s uplatňováním článků 9 a 12 uvedeného plánu.

(4) [...] Ačkoli k automatickým každoročním snížením celkových přípustných odlovů o 25 % mělo docházet pouze výjimečně, stala se tato snížení v letech 2009 až 2012 pravidlem. Po vstupu plánu pro tresku obecnou v platnost byly v důsledku toho celkové přípustné odlovy pro dotčené oblasti značně sníženy a další automatická snížení by v těchto oblastech vedla ke skutečnému ukončení lovu tresky obecné. Ve vědeckém hodnocení VTHVR se navrhuje, že pro účely dosažení cílů stanovených v plánu pro tresku obecnou by bylo v některých případech vhodnější umožnit více flexibility s cílem zohlednit případ od případu příslušná vědecká stanoviska. V rámci této flexibility je proto vhodné umožnit za určitých podmínek pozastavení ročního snížení celkových přípustných odlovů anebo stanovení alternativních celkových přípustných odlovů, aniž by se tím ohrozily cíle plánu pro tresku obecnou.

(5) [...] přípustná intenzita rybolovu v období let 2009 až 2012 v oblastech, na které se vztahuje článek 9, [byla] omezena o 25 % ročně a v oblastech, na které se vztahuje článek 8, byla výrazně omezena. [...] Další uplatňování automatických ročních snížení intenzity by nevedlo k dosažení cílů plánu pro tresku obecnou, ale mělo by značný hospodářský a sociální dopad na ty segmenty loďstva, které používají tatáž zařízení, avšak loví zejména jiné druhy než tresku obecnou. Proto je vhodné umožnit pružnější přístup, který by dovoľoval pozastavit automatické roční snižování intenzity rybolovu bez ohrožení cílů stanovených v plánu pro tresku obecnou.“

- 13 Bod 8 odůvodnění napadeného nařízení uvádí důvody, pro které bylo toto nařízení, kterým byly změněny články 9 a 12 nařízení č. 1342/2008, přijato na základě čl. 43 odst. 3 SFEU, a nikoliv na základě čl. 43 odst. 2 SFEU.

- 14 Uvedený bod odůvodnění zní:

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

- 15 Článek 1 bod 1 uvedeného nařízení, který nahrazuje článek 9 nařízení č. 1342/2008, stanoví zvláštní postup pro stanovení celkových přípustných odlovů a zní takto:

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

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

- a) vedlejší úlovky měly být minimalizovány nebo sníženy na nejnižší možnou úroveň nebo
- b) odlovy tresky obecné měly být sníženy na nejnižší možnou úroveň,

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

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

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

- 16 Článek 1 bod 2 písm. a) napadeného nařízení zní:

„[Článek 12 odst. 4 nařízení č. 1342/2008] se nahrazuje tímto:

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

- a) pokud se uplatňuje článek 7 nebo 8, použije se pro základní hodnotu stejná procentní úprava, jaká je v uvedených člancích stanovena pro úmrtnost způsobenou rybolovem;
- b) pokud se uplatňuje článek 9, použije se stejná procentní úprava intenzity rybolovu jako v případě úpravy celkového přípustného odlovu v porovnání s předchozím rokem.“

- 17 Článek 1 bod 2 písm. b) napadeného nařízení, který do článku 12 nařízení č. 1342/2008 doplňuje odstavec 6, zní:

„Doplňuje se nový odstavec, který zní:

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

Skutečnosti předcházející sporu

- 18 Komise dne 12. září 2012 předložila návrh nařízení Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení č. 1342/2008 [COM (2012) 498 final] s cílem zlepšit a vyjasnit ustanovení posledně uvedeného nařízení.
- 19 Tento návrh nařízení byl založen na čl. 43 odst. 2 SFEU a měl za cíl vyřešení některých obtíží souvisejících s prováděním plánu pro tresku obecnou, který je upraven nařízením č. 1342/2008. Předpokládal provedení následujících změn:
- změna článku 4 uvedeného nařízení vyjasňující metodu, kterou mají členské státy používat při výpočtu omezení intenzity rybolovu;
 - změna článku 9 téhož nařízení, která se týká metody stanovení celkových přípustných odlovů v případech, kdy nemohou být z důvodu nedostatečných údajů použita obecná pravidla pro výpočet stanovená v člancích 7 a 8;
 - změna článku 11 nařízení č. 1342/2008 týkající se zjednodušení postupu vylučování plavidel z režimu řízení intenzity rybolovu;
 - změna článku 12 tohoto nařízení týkající se omezení intenzity rybolovu, odůvodněná stejným cílem flexibilní a individualizované úpravy, jako je cíl sledovaný navrhanou změnou článku 9 uvedeného nařízení;
 - změna článku 12 téhož nařízení, již se do tohoto článku vkládá nový odstavec 6, který Radu opravňuje, aby pozastavila používání dodatečných snížení maximální přípustné intenzity rybolovu, pokud bylo toto maximum sníženo v průběhu čtyř po sobě jdoucích let;
 - změna článku 13 nařízení č. 1342/2008 mající za cíl odstranění rozdílů ve výkladu mezi jazykovými zněními, pokud jde o jednu z podmínek umožňujících využití dodatečné intenzity rybolovu;
 - změna článku 14 tohoto nařízení určená k posílení povinností členských států vypořádat se se zvýšenou úrovní výmětů a zajistit úroveň efektivního sledování a kontroly pobídek stanovených v člancích 11 a 13 uvedeného nařízení, a
 - změna článku 32 téhož nařízení, kterou se vkládá článek týkající se postupu projednávání ve výborech.
- 20 Rada dne 19. prosince 2012, ač nepřevzala všechna ustanovení návrhu nařízení COM (2012) 498 final, schválila v napadeném nařízení výlučně změny týkající se článků 9 a 12 nařízení č. 1342/2008, přičemž jako právní základ použila čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 21 Do zápisu ze zasedání Rady „Zemědělství a rybolov“, v jehož průběhu bylo napadené nařízení přijato, bylo vloženo prohlášení Komise. Toto prohlášení zní takto:

„Komise je toho názoru, že nařízení č. 1342/2008 [...], legislativní akt přijatý na základě předchozí Smlouvy (Smlouva o ES), musí být měněn prostřednictvím řádného legislativního postupu, který je nyní stanoven Smlouvou o FEU.

Komise má tudíž za to, že články 8, 9 a 12 [tohoto nařízení] nemohou být Radou měněny prostřednictvím nelegislativního postupu stanoveného v čl. 43 odst. 3 SFEU. Kromě toho věcný obsah článků 8, 9 a 12 [uvedeného nařízení] nemůže být vykládán tak, že je zahrnut v pojmu ‚opatření ke stanovení a přidělení rybolovných práv‘.

Návrh předsednictví spočívající v rozdělení návrhu Komise a přijetí změn článků 8, 9 a 12 [tétož nařízení] na základě čl. 43 odst. 3 [...] SFEU je porušením Smlouvy. V důsledku toho Komise trvá na svém původním návrhu, včetně právního základu zvoleného pro tento návrh, tedy čl. 43 odst. 2 [...] SFEU, a vyhrazuje si možnost využít procesních prostředků stanovených Smlouvou, aby napadla změnu provedenou Radou v [nařízení č. 1342/2008].“

- 22 Napadené nařízení bylo v *Úředním věstníku Evropské unie* zveřejněno dne 21. prosince 2012 a nabylo účinnosti dne 22. prosince 2012.
- 23 Vzhledem k tomu, že Parlament a Komise byly toho názoru, že uvedené nařízení bylo přijato na nesprávném právním základě a mělo být založeno na čl. 43 odst. 2 SFEU, podaly projednávané žaloby; Parlament ve věci C-124/13 a Komise ve věci C-125/13.

Návrhová žádání účastníků řízení před Soudním dvorem

- 24 Parlament a Komise navrhuje, aby Soudní dvůr napadené nařízení zrušil a uložil Radě náhradu nákladů řízení. Komise rovněž navrhuje, aby byly po přiměřenou dobu po vynesení rozsudku v projednávané věci zachovány účinky tohoto nařízení, a to nejvýše po dobu jednoho kalendářního roku počínaje 1. lednem roku následujícího po vynesení tohoto rozsudku.
- 25 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl jako neopodstatněnou a uložil Parlamentu a Komisi náhradu nákladů řízení. Pro případ, že Soudní dvůr uvedené nařízení zruší, Rada navrhuje, aby byly na základě článku 264 SFEU zachovány jeho účinky.
- 26 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. dubna 2013 byly věci C-124/13 a C-125/13 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.
- 27 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 11. září 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Španělskému království, Francouzské republice a Polské republice na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

- 28 Parlament ve věci C-124/13 uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z nesprávného právního posouzení, pokud jde o volbu čl. 43 odst. 3 SFEU jako právního základu napadeného nařízení.
- 29 Tento žalobní důvod se člení na dvě části. V jeho první části Parlament tvrdí, že každý takový víceletý plán, jako je plán dotčený v projednávané věci, jakožto nástroj k zachování a řízení populací ryb, tvoří celek, který obsahuje výlučně ustanovení sledující cíle týkající se udržitelnosti a zachování SRP, a proto musí být jako celek schválen na základě čl. 43 odst. 2 SFEU. Druhou částí Parlament tvrdí, že návrh nařízení COM(2012) 498 final měl být schválen jako celek na základě čl. 43 odst. 2 SFEU. Rada tím, že tento návrh rozdělila a uvedeným nařízením schválila jen některé změny navrhované Komisí, zvolila procesní postup, který je v rozporu s judikaturou Soudního dvora týkající se volby právního základu unijního aktu.
- 30 Komise ve věci C-125/13 předkládá tři žalobní důvody. První důvod vychází z nesprávného právního posouzení, pokud jde o volbu čl. 43 odst. 3 SFEU jako právního základu napadeného nařízení. Druhý žalobní důvod vychází z nesprávného právního posouzení, kterým byly Parlament i Hospodářský a sociální výbor neprávem vyloučeny z přijímání tohoto nařízení. Třetí žalobní důvod vychází ze skutečnosti, že do návrhu nařízení Komise bylo zasaženo v rozporu s výlučným právem iniciativy, které náleží Komisi.

Argumentace účastníků řízení

- 31 Parlament první částí jediného žalobního důvodu a Komise prvním žalobním důvodem tvrdí, že se Rada dopustila nesprávného právního posouzení tím, že napadené nařízení přijala na základě čl. 43 odst. 3, a nikoliv odst. 2 tohoto článku.
- 32 Zastávají názor, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost představuje čl. 43 odst. 3 SFEU výjimku z použití řádného legislativního postupu stanoveného v odstavci 2 tohoto článku, takže tento odstavec 3 musí být, pokud jde o jeho působnost, vykládán striktně. Na základě uvedeného odstavce 3 tak mohou být přijata jen opatření, jejichž výslovným cílem je „stanovení a přidělení konkrétních rybolovných práv“. Naopak, pokud akt sleduje jiný cíl SRP než pouhé přidělení rybolovných kvót, musí být přijat na základě čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 33 Žalobci v tomto ohledu tvrdí, že toto posledně uvedené ustanovení označuje řádný legislativní postup jako obvyklý rozhodovací postup pro přijímání ustanovení nezbytných pro naplňování cílů SRP, zatímco čl. 43 odst. 3 SFEU se omezuje na to, že Radě přiznává konkrétní pravomoc omezenou na přijetí nelegislativních prováděcích aktů *sui generis*, které se týkají stanovení celkových přípustných odlovů.
- 34 Z tohoto důvodu žalobci zastávají názor, že formulace „opatření týkající se [...] stanovení a přidělení rybolovných práv“ obsažená v čl. 43 odst. 3 SFEU musí být vykládána v tom smyslu, že Rada může na základě tohoto ustanovení přijímat nikoliv opatření mající přispět k dosažení cílů SRP, ale pouze nelegislativní nařízení nebo prováděcí akty týkající se stanovení a rozdělení rybolovných práv. Jak vyplývá z čl. 3 písm. q) základního nařízení, je třeba „rybolovnými právy“ rozumět „kvantifikovaný právní nárok na lov ryb, vyjádřený odlovy a/nebo intenzitou rybolovu“.
- 35 Tak tomu však není v případě napadeného nařízení. Z bodu 7 odůvodnění, jakož i z článků 5 a 6 základního nařízení a z článku 5 nařízení č. 1342/2008 vyplývá, že víceleté plány, tedy plány pro obnovu a řízení, sledují cíl zachování rybích populací a přispívají rozhodujícím způsobem k dosažení hlavního cíle SRP, tedy udržitelného využívání těchto populací.
- 36 Vzhledem k tomu, že víceleté plány představují nástroje umožňující uskutečňování cílů SRP, musí být tedy takové právní akty, které vytvářejí nebo mění tyto plány, jako je napadené nařízení, považovány za „nezbytné“ ke sledování cílů SRP ve smyslu čl. 43 odst. 2 SFEU a z tohoto důvodu musí být přijaty řádným legislativním postupem stanoveným v tomto ustanovení.
- 37 Žalobci dodávají, že uvedené nařízení mění legislativní ustanovení přijatá na základě článku 37 ES, který před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost představoval obecný právní základ pro přijímání legislativních aktů v oblasti rybolovu. Jelikož však toto ustanovení bylo nahrazeno čl. 43 odst. 2 SFEU, Rada měla vzhledem k paralele existující mezi těmito postupy použít pro přijetí všech legislativních aktů v této oblasti řádný legislativní postup stanovený v čl. 43 odst. 2 SFEU. Vzhledem k tomu, že článek 20 základního nařízení byl převzat do čl. 43 odst. 3 SFEU, bylo stejně tak třeba pro přijetí nelegislativních aktů použít posledně uvedené ustanovení.
- 38 Rada, podporovaná Španělským královstvím, Francouzskou republikou a Polskou republikou, odmítá argumenty žalobců a tvrdí, že napadené nařízení představuje opatření týkající se stanovení a rozdělení rybolovných práv, a je tudíž právem založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU.
- 39 Rada v tomto ohledu úvodem uvádí, že výklad žalobců týkající se čl. 43 odst. 3 SFEU nenachází jakoukoliv oporu ve Smlouvě FEU. Odstavce 2 a 3 článku 43 SFEU, které byly vloženy Lisabonskou smlouvou, totiž nahradily jediné ustanovení, konkrétně článek 37 ES, který sloužil jako právní základ pro přijetí celé řady právních aktů v oblasti zemědělství a rybolovu. Již z tohoto samotného důvodu žalobci podle Rady nemohou tvrdit, že je v každém případě, kdy se článek před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost použil 37 ES, nyní nutné automaticky použít čl. 43 odst. 2 SFEU.

- 40 Rada kromě toho tvrdí, že tvůrci Smlouvy o FEU tím, že v čl. 43 odst. 3 SFEU záměrně použili formulaci „opatření týkající se“ stanovení a rozdělení rybolovných práv, chtěli do působnosti tohoto ustanovení integrovat opatření jdoucí nad rámec stanovení a rozdělení rybolovných práv *stricto sensu*. Nepříměřeně restriktivní výklad spočívající ve vyloučení některých opatření, která byla jednoznačně identifikována v čl. 43 odst. 3 SFEU, z působnosti tohoto ustanovení, by přitom porušoval výsady svěřené Radě tímto ustanovením a nerespektoval by základní pravidla rovnováhy mezi orgány zakotvené v čl. 13 odst. 2 SEU, podle kterého „[k]aždý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými [...]“.
- 41 Rada tak odmítá argumenty žalobců, podle kterých může-li být opatření považováno za nezbytné pro sledování cílů SRP, musí být toto opatření nutně přijato na základě čl. 43 odst. 2 SFEU. Odstavec 2 a 3 článku 43 SFEU totiž představují autonomní právní základy stanovené primárním právem, takže použití odstavce 3 nemůže být podřízeno žádné podmínce, jako například předchozí přijetí aktu na základě uvedeného odstavce 2.
- 42 Rada však tvrdí, že použití změn článku 9 a čl. 12 odst. 4 a 6 nařízení č. 1342/2008 provedených článkem 1 napadeného nařízení ovlivňuje přímo, závazně a automaticky stanovení a rozdělení rybolovných práv. Žalobci tudíž nemohou platně tvrdit, že tyto změny měly dopad na cíl víceletého plánu pro tresku obecnou, který je stále definován článkem 5 nařízení č. 1342/2008, jenž nebyl změněn. Naopak, jak jednoznačně vyplývá z analýzy účelu a obsahu napadeného nařízení, uvedené změny mají za cíl přizpůsobení prostředků, které umožní dosažení tohoto cíle, tedy pravidel stanovení celkových přípustných odlovů a omezení intenzity rybolovu.

Závěry Soudního dvora

- 43 Parlament první částí svého jediného žalobního důvodu a Komise svým prvním žalobním důvodem tvrdí, že Rada zvolila nesprávný právní základ, když napadené nařízení založila na čl. 43 odst. 3 SFEU, a nikoliv na čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 44 V tomto ohledu je bez dalšího třeba připomenout, že jak vyplývá ze znění čl. 43 odst. 2 SFEU, Parlament a Rada jsou povinny přijmout prostřednictvím řádného legislativního postupu „ustanovení nezbytná pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky“.
- 45 Kromě toho Rada na základě čl. 43 odst. 3 SFEU přijme na návrh Komise opatření týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv.
- 46 Rovněž je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodoval o působnosti odstavců 2 a 3 článku 43 SFEU v rozsudku Parlament a Komise v. Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400).
- 47 Ve věcech, ve kterých byl vydán uvedený rozsudek, byl Soudní dvůr vyzván, aby ověřil, zda Rada mohla na základě čl. 43 odst. 3 SFEU platně přijmout rozhodnutí 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).
- 48 Soudní dvůr v bodě 50 uvedeného rozsudku zejména konstatoval, byť v odlišném skutkovém a právním kontextu, že přijetí ustanovení uvedených v čl. 43 odst. 2 SFEU 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 normotvůrci. 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 čl. 43 odst. 2 SFEU.

- 49 Soudní dvůr z toho v bodech 78 až 81 téhož rozsudku dovedl, že Rada pochybila, když rozhodnutí 2012/19 přijala na základě čl. 43 odst. 3 SFEU. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí přiznávalo plavidlům plujícím pod venezuelskou vlajkou přístup do unijních vod, a nikoliv pouhá rybolovná práva, jeho přijetí zahrnovalo politické rozhodnutí vyžadující použití řádného legislativního postupu stanoveného v čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 50 Z rozsudku Parlament a Komise v. Rada (C-103/12 a C-125/12, EU:C:2014:2400) vyplývá, že opatření, která zahrnují politické rozhodnutí vyhrazené unijnímu normotvůrci z důvodu, že jsou nezbytná pro sledování cílů souvisejících se společnou zemědělskou politikou a společnou rybářskou politikou, musí být založena na čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 51 Pro účely projednávaných věcí je však třeba ověřit, zda působnost čl. 43 odst. 3 SFEU musí být omezena pouze na opatření mající za cíl stanovení a přidělení rybolovných práv.
- 52 Jak tvrdí Rada, v tomto ohledu není namístě ověřovat obsah výsad, které tento orgán odvozuje z uvedeného odstavce 3, pomocí paralely s pravomocemi, které Radě přísluší v oblasti prováděcích opatření na základě článku 291 SFEU.
- 53 Jak Soudní dvůr ostatně uvedl při četných příležitostech, pravomoc přijmout takové prováděcí akty je totiž obecně svěřena Komisi a Radě může být podle čl. 291 odst. 2 SFEU svěřena pouze výjimečně, „ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech“, jakož i v konkrétních případech výslovně upravených tímto ustanovením, které se týkají výlučně společné zahraniční a bezpečnostní politiky (v tomto smyslu viz rozsudky Parlament v. Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, bod 47, a citovaná judikatura, jakož i Komise v. Parlament a Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, bod 30).
- 54 I když je pravda, že čl. 43 odst. 3 SFEU Radě přiznává zejména pravomoc přijmout v dotyčné oblasti prováděcí akty, nic to nemění na tom, že tyto akty nelze jednoduše zaměňovat s akty uvedenými v čl. 291 odst. 2 SFEU.
- 55 Rovněž není možné přijmout argument žalobců týkající se použití řádného legislativního postupu stanoveného čl. 43 odst. 2 SFEU na všechny oblasti, na které se před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost vztahoval tento článek 37 na základě paralely mezi článkem 37 ES a čl. 43 odst. 3 SFEU.
- 56 Článek 37 ES, který před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost sloužil jako právní základ pro přijetí celé řady aktů v oblastech zemědělství a rybolovu, Radu při rozhodování kvalifikovanou většinou zmocňoval k přijetí aktů majících za cíl mimo jiné provádění SRP, a to na návrh Komise a po prosté konzultaci s Parlamentem.
- 57 Nicméně tento článek byl napříště nahrazen čl. 43 odst. 2 a 3 SFEU. V důsledku toho paralela dovozovaná Komisí mezi články 37 ES a čl. 43 odst. 2 SFEU musí být posouzena s přihlédnutím ke vztahu mezi posledně uvedeným ustanovením a čl. 43 odst. 3 SFEU.
- 58 V tomto ohledu je třeba uvést, že odstavce 2 a 3 článku 43 SFEU sledují odlišné cíle a oba mají specifickou působnost, takže mohou být použity samostatně jako základ pro přijetí opatření stanovených v rámci SRP, přičemž Rada, pokud přijímá akty na základě čl. 43 odst. 3 SFEU, musí jednat v mezích svých pravomocí, jakož i případně v právním rámci, který již byl vymezen na základě čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 59 Z výše uvedeného vyplývá, že působnost čl. 43 odst. 3 SFEU se může vztahovat na opatření, která se neomezují na stanovení a přidělení rybolovných práv, pokud tato opatření nezahrnují politické rozhodnutí vyhrazené unijnímu normotvůrci z důvodu jejich nezbytnosti pro sledování cílů souvisejících se společnou zemědělskou politikou a společnou rybářskou politikou.

- 60 Právě ve světle těchto úvah je tudíž nutné ověřit, zda Rada oprávněně použila čl. 43 odst. 3 SFEU jako právní základ pro přijetí napadeného nařízení.
- 61 V projednávané věci je cílem napadeného nařízení, jak vyplývá z návrhu nařízení COM(2012) 498 final, změna nařízení č. 1342/2008 za účelem zlepšení a vyjasnění ustanovení uvedeného nařízení.
- 62 Za těchto podmínek je před posouzením obsahu změn provedených napadeným nařízením nutné připomenout právní kontext nařízení č. 1342/2008.
- 63 Jak uvedl generální advokát v bodě 70 svého stanoviska, hlavním cílem SRP je udržitelné využívání živých vodních zdrojů, které vyváženým způsobem bere na zřetel environmentální, hospodářské a sociální aspekty.
- 64 Za tímto účelem, v souladu s čl. 2 odst. 1 druhým pododstavcem základního nařízení Unie uplatňuje preventivní přístup a v rámci víceletých plánů přijme opatření určená k ochraně a zachování živých vodních zdrojů, aby zajistila jejich udržitelné využívání a v co možná nejvyšší míře snížila dopad rybolovných činností na mořské ekosystémy.
- 65 Článek 5 uvedeného nařízení zejména stanoví, že Rada přednostně přijme víceleté plány obnovy pro loviště využívající populace, jejichž stav je mimo rámec bezpečných biologických limitů, aby byla umožněna obnova těchto populací, aby opět dosahovaly hodnoty spadající do těchto limitů.
- 66 Článek 6 téhož nařízení Radu opravňuje k přijetí víceletých plánů řízení pro udržení populací v rámci bezpečných biologických limitů, pokud bylo těchto limitů dosaženo.
- 67 Nařízení č. 1342/2008 zapadá do tohoto právního rámce. Bylo přijato na základě článku 37 ES a stanoví řadu specifických opatření pro zachování zdrojů s cílem podporovat udržitelné řízení některých populací tresky obecné.
- 68 Podle článku 5 uvedeného nařízení je cílem plánu obnovy, který toto nařízení stanoví, udržitelné využívání populací tresky obecné na základě maximálního udržitelného výnosu při zachování určité úrovně úmrtnosti u dotyčného rybolovu.
- 69 Za účelem dosažení těchto cílů články 6 až 10 nařízení č. 1342/2008 stanoví normy týkající se metody každoročního stanovení celkového přípustného odlovu a články 11 až 17 tohoto nařízení stanoví normy týkající se ročního omezení intenzity rybolovu.
- 70 Konkrétně a pro účely projednávaných věcí článek 9 zavádí zvláštní postup pro stanovení celkových přípustných odlovů, pokud obecná pravidla stanovená v člancích 7 a 8 nemohou být uplatněna z důvodu nedostatku dostatečně přesných a reprezentativních informací. Článek 12 téhož nařízení stanoví podrobná pravidla týkající se rozdělení intenzity rybolovu podle členských států.
- 71 Jak přitom vyplývá z bodu 3 odůvodnění napadeného nařízení, vědecké hodnocení účinnosti plánu pro tresku obecnou prováděné Vědeckotechnickým a hospodářským výborem pro rybářství prokázalo řadu problémů souvisejících s vypracováním a fungováním tohoto plánu. Tento výbor došel k závěru, že cílů uvedeného plánu nebude pravděpodobně možné dosáhnout v časovém rámci, který by byl v souladu se závěry světového summitu o udržitelném rozvoji pořádaného v roce 2002 v Johannesburgu, nebudou-li v koncepci téhož plánu odstraněny nedostatky, které souvisejí mimo jiné s uplatňováním článků 9 a 12 nařízení č. 1342/2008.

- 72 Co se týče konkrétně článku 9, z bodu 4 odůvodnění napadeného nařízení vyplývá, že použití automatického každoročního snížení celkových přípustných odlovů o 25 % v letech 2009 až 2012 stanovené v témže článku mělo za následek, že po vstupu plánu pro tresku obecnou v platnost byly v důsledku toho celkové přípustné odlovy pro dotčené oblasti značně sníženy a další automatická snížení by v uvedených oblastech vedla jednoduše k ukončení lovu tresky obecné.
- 73 V důsledku toho napadené nařízení podstatným způsobem změnilo zvláštní postup stanovení ročních celkových přípustných odlovů pro populace tresky obecné upravený v článku 9 nařízení č. 1342/2008 tím, že v některých případech umožňuje, jak je uvedeno v bodě 4 odůvodnění napadeného nařízení, více flexibility při stanovení a přidělení rybolovných práv způsobem, který umožňuje zohlednit případ od případu příslušná vědecká stanoviska. Tento mechanismus nahrazuje automatická omezování celkových přípustných odlovů, která byla původně stanovena v nařízení č. 1342/2008 v případě nedostatku dostatečně přesných a reprezentativních informací, pokud nemohou být uplatněna obecná pravidla stanovení celkových přípustných odlovů.
- 74 Pokud jde o článek 12 nařízení č. 1342/2008, bod 5 odůvodnění napadeného nařízení rovněž uvádí, že v dotčených oblastech došlo v letech 2009 až 2012 k výraznému omezení přípustné intenzity rybolovu. Podle tohoto bodu odůvodnění další uplatňování automatických ročních snížení intenzity rybolovu by nevedlo k dosažení cílů plánu pro tresku obecnou, ale mělo by značný hospodářský a sociální dopad na ty segmenty loďstva, které používají hlavní rybolovná zařízení sloužící k lovu tresky obecné, avšak loví zejména jiné druhy než tresku obecnou.
- 75 Normy týkající se omezení intenzity rybolovu byly tedy podstatným způsobem revidovány, a to zejména zavedením postupu odchylovajícího se od postupu, který se týká stanovení rybolovné intenzity na základě nedostatečných údajů, upraveného v čl. 12 odst. 4 nařízení č. 1342/2008.
- 76 Kromě toho je třeba zdůraznit, že čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1342/2008, který byl nahrazen čl. 1 bodem 1 napadeného nařízení, jakož i čl. 12 odst. 6 nařízení č. 1342/2008, který byl vložen čl. 1 bodem 2 písm. b) napadeného nařízení, Radě přiznávají rozhodovací pravomoc pro pozastavení roční úpravy celkových přípustných odlovů nebo omezení rybolovné intenzity v případech upravených těmito ustanoveními.
- 77 I když je pravda, jak Rada uvedla v bodě 8 odůvodnění napadeného nařízení k odůvodnění použití čl. 43 odst. 3 SFEU jako právního základu tohoto nařízení, že se změny článků 9 a 12 nařízení č. 1342/2008 vyplývající z článku 1 napadeného nařízení nedotýkají cíle víceletého plánu obnovy populací tresky stanoveného v článku 5 nařízení č. 1342/2008, tato okolnost *per se* nepostačuje k tomu, aby tyto změny mohly být platně přijaty na základě tohoto ustanovení Smlouvy o FEU.
- 78 Za tímto účelem, jak bylo uvedeno v bodě 59 tohoto rozsudku, je totiž třeba ověřit, zda přijetí napadeného nařízení nezahrnovalo politické rozhodnutí vyhrazené unijnímu normotvůrci z důvodu nezbytnosti dotčených změn pro sledování cílů souvisejících se SRP, což by vyžadovalo, aby k přijetí nařízení došlo na základě čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 79 V projednávané věci se změny článků 9 a 12 nařízení č. 1342/2008, provedené napadeným nařízením a popsané v bodech 70 až 76 tohoto rozsudku, neomezují, ač Rada tvrdí opak, na pouhou úpravu skutečného stanovení a přidělení rybolovných práv za konkrétních okolností a na ročním základě, ale týkají se úpravy obecného mechanismu stanovení celkových přípustných odlovů a omezení intenzity rybolovu za účelem odstranění nedostatků vyplývajících z použití starších norem upravujících automatické snížení, které ohrožovaly uskutečňování cílů víceletého plánu obnovy populací tresky obecné.
- 80 Uvedené změny definují právní rámec, ve kterém jsou rybolovná práva stanovována a přidělována. Jsou tedy výsledkem politického rozhodnutí, které má dlouhodobý dopad na víceletý plán obnovy populací tresky.

- 81 Z toho vyplývá, že dotyčné změny představují ustanovení nezbytná pro sledování cílů SRP. Proto se přijetí těchto změn mělo řídit legislativním postupem stanoveným v čl. 43 odst. 2 SFEU.
- 82 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba první části jediného žalobního důvodu Parlamentu a prvnímu žalobnímu důvodu Komise vyhovět.
- 83 V důsledku toho musí být napadené rozhodnutí zrušeno, aniž je nutné zkoumat ostatní žalobní důvody, které Parlament a Komise uplatňují na podporu své žaloby.

K návrhu na zachování časových účinků napadeného nařízení

- 84 Rada a Komise, podporované Španělským královstvím a Francouzskou republikou navrhují, aby Soudní dvůr, v případě, že zruší napadené nařízení, zachoval jeho účinky. Komise v tomto ohledu uvádí, že tyto účinky musí být zachovány po přiměřenou dobu, která nepřesáhne dvanáct měsíců počínaje 1. lednem roku následujícího po roce, ve kterém bude vynesena tento rozsudek.
- 85 Podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU Soudní dvůr může, považuje-li to za nezbytné, uvést ty účinky zrušeného aktu, které jsou nadále považovány za zachované.
- 86 V tomto ohledu vyplývá z judikatury Soudního dvora, že s ohledem na důvody související s právní jistotou lze účinky takového aktu zachovat zejména tehdy, pokud 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 původce nebo z důvodu porušení podstatných formálních náležitostí. Mezi tyto důvody patří zejména pochybení týkající se právního základu napadeného aktu (viz rozsudek Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 90 a citovaná judikatura).
- 87 V projednávané věci je třeba uvést, že napadené nařízení vstoupilo v souladu se svým článkem 2 v platnost následujícím dnem po jeho zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*, který byl vydán dne 21. prosince 2012.
- 88 Vzhledem k tomu, že uvedené nařízení sleduje cíl zachování a udržitelného využívání rybolovných zdrojů v rámci SRP, mohlo by jeho zrušení s okamžitým účinkem mít závažné důsledky pro uskutečňování této politiky a pro dotyčné hospodářské subjekty.
- 89 Za těchto podmínek existují významné důvody právní jistoty, které odůvodňují, aby Soudní dvůr vyhověl návrhu na zachování účinků napadeného rozhodnutí. Kromě toho je třeba uvést, že ani Parlament, ani Komise nezpochybily legalitu tohoto nařízení z důvodu jeho účelu nebo obsahu, takže v tomto ohledu neexistuje překážka, proč by Soudní dvůr nemohl nařídit takové zachování účinků.
- 90 Je tedy třeba zachovat účinky téhož nařízení do doby, než v přiměřené lhůtě, která nepřesáhne dvanáct měsíců počínaje 1. lednem roku následujícího po vynesení tohoto rozsudku, vstoupí v platnost nové nařízení založené na náležitém právním základě, a sice na čl. 43 odst. 2 SFEU.

K nákladům řízení

- 91 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 namíste jí uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu ponese 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) **Nařízení Rady (EU) č. 1243/2012 ze dne 19. prosince 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 1342/2008, kterým se zavádí dlouhodobý plán pro populace tresky obecné a lov těchto populací, se zrušuje.**
- 2) **Účinky nařízení č. 1243/2012 se zachovávají do doby, než v přiměřené lhůtě, která nepřesáhne dvanáct měsíců počínaje 1. lednem roku následujícího po vynesení tohoto rozsudku, vstoupí v platnost nové nařízení založené na náležitém právním základě, a sice na čl. 43 odst. 2 SFEU.**
- 3) **Rada Evropské unie ponese náklady řízení.**
- 4) **Španělské království, Francouzská republika a Polská republika ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.