



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
din 21 mai 2015¹

Cauzele conexate C-124/13 și C-125/13

**Parlamentul European și Comisia Europeană
împotriva**

Consiliului Uniunii Europene

„Politica comună în domeniul pescuitului — Acțiune în anulare — Regulamentul (UE) nr. 1243/2012 al Consiliului de stabilire a unui plan pe termen lung pentru rezervele de cod și zonele piscicole care exploatează aceste rezerve — Temei juridic — Domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (2) și al articolului 43 alineatul (3) TFUE — Măsuri tehnice de punere în aplicare”

1. În linii mari, cauzele aflate în curs de soluționare reflectă dezacordul dintre instituțiile Uniunii privind rolul care ar trebui să revină Parlamentului, după Tratatul de la Lisabona, în procedura care conduce la adoptarea planurilor multianuale în cadrul politicii comune privind pescuitul (denumită în continuare „PCP”). Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, temeiul juridic pentru măsurile în domeniul pescuitului (precum și în cel al agriculturii) se găsea la articolul 37 CE. Potrivit acestei dispoziții, Consiliul deținea rolul principal în adoptarea măsurilor, în timp ce Parlamentul avea o importanță periferică, fiind doar consultat. Totuși, situația s-a schimbat, întrucât și PCP a fost inclusă acum în sfera procedurii legislative ordinare.

2. În acest context, Parlamentul și Comisia au introdus fiecare câte o acțiune în anularea Regulamentului (UE) nr. 1243/2012 al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008 de stabilire a unui plan pe termen lung pentru rezervele de cod și zonele piscicole care exploatează aceste rezerve (denumit în continuare „regulamentul atacat”)². Motivul este extragerea de către Consiliu din propunerea inițială a Comisiei³ a două dispoziții care fuseseră prezentate Parlamentului și Consiliului potrivit procedurii legislative ordinare în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE. În conformitate cu articolul menționat, Consiliul are competența de a adopta măsuri privind stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit.

3. Scopul prezentei proceduri este să stabilească dacă în mod corect Consiliul a procedat astfel.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Regulamentul din 19 decembrie 2012 (JO 2012, L 352, p. 10).

3 — Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008 al Consiliului din 18 decembrie 2008 de stabilire a unui plan pe termen lung pentru rezervele de cod și zonele piscicole care exploatează aceste rezerve, COM(2012) 498 final (denumită în continuare „propunerea Comisiei”).

I – Cadrul juridic

A – Dispozițiile relevante din tratat

4. Articolul 43 alineatul (2) TFUE prevede:

„Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, stabilesc organizarea comună a piețelor agricole prevăzută la articolul 40 alineatul (1), precum și celelalte dispoziții necesare pentru îndeplinirea obiectivelor politicii comune în domeniul agriculturii și [PCP].”

5. Potrivit articolului 43 alineatul (3) TFUE:

„Consiliul, la propunerea Comisiei, adoptă măsurile privind stabilirea prețurilor, a taxelor, a ajutoarelor și a contingentelor, precum și privind stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit.”

B – Regulamentul de bază

6. Regulamentul (CE) nr. 2371/2002 privind conservarea și exploatarea durabilă a resurselor piscicole în conformitate cu PCP (denumit în continuare „regulamentul de bază”)⁴ stabilește cadrul pentru măsurile care trebuie luate în domeniul pescuitului și prevede principiile de bază care guvernează aceste măsuri.

7. Considerentul (6) al regulamentului de bază prevede:

„Obiectivul unei exploatare durabile este atins cu mai multă eficiență printr-o abordare multianuală a gestionării piscicole, presupunând planuri multianuale de gestionare a populației piscicole ce se încadrează în limite biologice sigure. Pentru populațiile piscicole ce nu se încadrează în limitele biologice sigure, adoptarea planurilor multianuale de redresare reprezintă o prioritate absolută. Pe baza recomandărilor științifice, poate fi necesar ca, pentru aceste populații piscicole, eforturile de pescuit să fie reduse substanțial.”

8. Potrivit considerentului (7) al regulamentului de bază:

„Planurile multianuale prevăzute anterior ar trebui să stabilească obiective de exploatare durabilă a populațiilor respective, să conțină norme de producție care să stabilească modul de calcul al capturii anuale și/sau al limitelor efortului de pescuit și să prevadă alte măsuri specifice de gestionare, ținând cont în același timp de efectul asupra altor specii.”

9. Articolul 1 din regulamentul de bază definește domeniul de aplicare al PCP după cum urmează:

„(1) [PCP] cuprinde conservarea, gestionarea și exploatarea resurselor acvatice vii, acvacultura, precum și prelucrarea și comercializarea produselor pescărești și de acvacultură, în cazurile în care asemenea activități sunt practicate pe teritoriul statelor membre sau în apele comunitare sau de navele comunitare de pescuit sau, fără a aduce atingere responsabilității primare a statului de pavilion, de resortisanți ai statelor membre.

(2) [PCP] prevede măsuri coerente privind:

(a) conservarea, gestionarea și exploatarea resurselor acvatice vii;

⁴ — Regulamentul Consiliului din 20 decembrie 2002 (JO L 358, p. 59, Ediție specială, 04/vol. 6, p. 237).

[...]"

10. Articolul 2 din regulamentul de bază definește obiectivele PCP:

„(1) [PCP] asigură exploatarea resurselor acvatice vii care oferă condiții economice, de mediu și sociale durabile.

În acest scop, Comunitatea adoptă o abordare atentă atunci când ia măsuri menite să protejeze și să conserve resursele acvatice vii, să asigure exploatarea durabilă a acestora și să reducă impactul activităților de pescuit asupra ecosistemelor marine. Se urmărește astfel o aplicare progresivă a unei metode de gestionare a zonelor piscicole, bazate pe ecosisteme. De asemenea, se dorește ca aceasta să contribuie la activități de pescuit eficiente în cadrul unui sector al pescuitului și acvaculturii competitiv și viabil din punct de vedere economic, asigurând astfel un nivel de trai decent pentru cei ce depind de activitățile de pescuit și ținând seama de interesele consumatorilor.

(2) [PCP] se ghidează după următoarele principii de bună guvernare:

[...]

(b) o procedură decizională bazată pe recomandări științifice solide, care să ofere rezultate în timpul necesar;

[...]

(d) compatibilitate cu alte politici comunitare, în special politicile de mediu, sociale, regionale, de dezvoltare, de sănătate și protecție a consumatorului.”

11. Articolul 4 definește tipurile de măsuri care trebuie să fie adoptate în vederea realizării obiectivelor PCP. La stabilirea măsurilor, trebuie să se țină cont de recomandările științifice, tehnice și economice disponibile și în special de rapoartele întocmite de Comitetul științific, tehnic și economic pentru pescuit. În special, printre aceste măsuri se pot afla măsuri pentru fiecare populație piscicolă sau grup de populații piscicole, în vederea limitării mortalității prin pescuit și a impactului activităților de pescuit asupra mediului, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), prin:

„[...]

(a) adoptarea planurilor de redresare conform articolului 5;

(b) adoptarea planurilor de gestionare conform articolului 6;

(c) stabilirea obiectivelor pentru o exploatare durabilă a populațiilor piscicole;

(d) limitarea capturilor;

(e) stabilirea numărului și tipului de nave de pescuit autorizate să pescuiască;

(f) limitarea efortului de pescuit;

(g) adoptarea măsurilor tehnice, inclusiv:

(i) măsuri privind structura echipamentului de pescuit, numărul și dimensiunea echipamentelor de pescuit aflate la bord, metodele de utilizare a acestora și componența capturilor ce pot fi reținute la bord atunci când se pescuiește cu un astfel de echipament;

[...]

- (h) stabilirea de stimulente, inclusiv a celor de natură economică, destinate promovării unui pescuit mai selectiv sau cu impact redus;

[...]”

12. Articolul 5 privește planurile de redresare. Acesta prevede:

„(1) Consiliul adoptă, cu titlu de prioritate, planuri de redresare pentru zonele piscicole în care se exploatează populații piscicole aflate în afara limitelor biologice de siguranță.

(2) Obiectivul planurilor de redresare este de a asigura redresarea populațiilor piscicole în cadrul limitelor biologice de siguranță.

Acestea includ niveluri de referință pentru conservare, cum ar fi obiectivele conform cărora este evaluată redresarea populațiilor piscicole în cadrul limitelor biologice de siguranță.

Obiectivele sunt exprimate în funcție de:

- (a) dimensiunea populației și/sau
- (b) producțiile pe termen lung și/sau
- (c) rata de mortalitate prin pescuit și/sau
- (d) stabilitatea capturilor.

[...]

(3) [...]

Planurile de redresare sunt multianuale și indică termenul estimat pentru realizarea obiectivului stabilit.

(4) Planurile de redresare pot conține oricare dintre măsurile la care se face trimitere la literele (c)-(h) din articolul 4 alineatul (2), precum și normele de producție ce constau într-un set prestabilit de parametri biologici ce reglementează limitele de captură.

Planurile de redresare conțin restricții ale efortului de pescuit doar dacă acesta nu este necesar pentru atingerea obiectivului planului. [...]

[...]”

C – *Regulamentul (CE) nr. 1342/2008*⁵

13. Regulamentul nr. 1342/2008 de stabilire a unui plan pe termen lung pentru rezervele de cod și zonele piscicole care exploatează aceste rezerve și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 423/2004 („planul pentru cod”) a fost adoptat de Consiliu la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European în conformitate cu articolul 37 CE.

⁵ — Regulamentul Consiliului din 18 decembrie 2008 (JO L 348, p. 20).

14. Considerentul (7) al Regulamentului nr. 1342/2008 prevede:

„Pentru a se asigura atingerea obiectivelor legate de mortalitatea provocată de pescuit și a contribui la reducerea cantităților capturate și aruncate înapoi în mare, este necesar ca posibilitățile de pescuit, din punctul de vedere al efortului de pescuit, să fie fixate la niveluri adecvate în raport cu strategia de refacere a rezervelor. Pe cât posibil, astfel de oportunități de pescuit ar trebui definite pe tipuri de echipamente de pescuit, pe baza practicilor de pescuit actuale. Se consideră potrivit să se asigure o revizuire periodică a eficienței sistemului de gestionare și să se asigure în special că, atunci când stocurile de cod vor atinge niveluri care permit o exploatare care să dea randamentul durabil maxim, sistemul de reglementare a efortului de pescuit este revizuit.”

15. Potrivit considerentului (9) al acestui regulament:

„Stabilirea și alocarea limitelor de captură, fixarea nivelurilor minime și de precauție ale stocurilor și a nivelului ratelor mortalității provocate de pescuit, a efortului de pescuit maxim admisibil pentru fiecare grup de efort pentru fiecare stat membru, precum și excluderea anumitor grupe de nave din regimul de efort prevăzut în prezentul regulament sunt măsuri de maximă importanță în cadrul [PCP]. Consiliul ar trebui să își rezerve dreptul de a exercita direct aceste competențe de executare în aceste cazuri specifice.”

16. În conformitate cu articolul 1 din regulament, acesta din urmă stabilește un plan pentru patru rezerve de cod, care corespund unui număr de patru zone geografice, și anume: Kattegat, Marea Nordului, Skagerrak și partea de est a Canalului Mânecii, vestul Scoției și Marea Irlandei.

17. Articolul 5 din Regulamentul nr. 1342/2008 precizează obiectivul planului multianual după cum urmează:

„(1) Planul menționat la articolul 1 asigură exploatarea durabilă a rezervelor de cod pe baza randamentului durabil maxim.

(2) Obiectivul definit la alineatul (1) se atinge prin menținerea următoarelor valori de mortalitate [a] codului [în] grupe de vârste corespunzătoare: [...]

(3) Pentru stocurile de cod din Marea Nordului, Skagerrak și estul Canalului Mânecii, obiectivul stabilit la alineatul (1) se atinge menținând în același timp rata mortalității [codului] [în] grupele de vârstă corespunzătoare menționate la articolul 8.”

18. În vederea îndeplinirii obiectivului de la articolul 5, articolele 6-10 din Regulamentul nr. 1342/2008 prevăd anumite norme privind capturile totale admisibile (denumite în continuare „TAC”). Articolele 11-17 din regulament impun anumite limite eforturilor de pescuit.

19. Mai precis, versiunea Regulamentului nr. 1342/2008 aflată în vigoare înainte de modificarea sa prin regulamentul atacat cuprindea la articolul 9 norme referitoare la procedura de urmat pentru stabilirea CTA atunci când normele standard potrivit articolelor 7 și 8 din regulament nu se puteau aplica din cauza lipsei informațiilor necesare. Articolul 12 din regulamentul respectiv stabilea metoda de calcul al efortului de pescuit maxim admisibil.

D – Regulamentul atacat

20. Propunerea Comisiei de modificare a unei serii de dispoziții din Regulamentul nr. 1342/2008 a fost adoptată la 12 septembrie 2012. Propunerea s-a întemeiat pe articolul 43 alineatul (2) TFUE. Întrucât o revizuire mai cuprinzătoare a planului pentru cod fusese anunțată pentru o etapă ulterioară, propunerea Comisiei a fost concepută ca o soluție provizorie pentru rezolvarea unora dintre cele mai

presante probleme identificate⁶. Propunerea a fost trimisă Parlamentului și Consiliului, precum și Comitetului Economic și Social European (CESE), în ziua adoptării.

21. Pe lângă modificările pe care Consiliul a decis ulterior să le adopte într-un regulament separat potrivit articolului 43 alineatul (3) TFUE, după cum vom arăta în continuare, modificările propuse priveau – în special, dar nu exclusiv – metodologia pe care statele membre trebuie să o utilizeze la calcularea efortului de pescuit (modificarea articolului 4), simplificarea procedurii de excludere a anumitor nave din regimul efortului de pescuit (modificarea articolului 11 și inserarea articolelor 11a-11d) și obligația statelor membre de a remedia nivelurile ridicate de capturi aruncate înapoi în mare și de a asigura în mod adecvat monitorizarea și controlul stimulentei prevăzute la articolele 11 și 13 (modificarea articolului 14).

22. Regulamentul atacat a fost adoptat la 19 decembrie 2012 în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE. Prin acest regulament, Consiliul a modificat articolele 9 și 12 din Regulamentul nr. 1342/2008.

23. Motivul adoptării regulamentului atacat în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE, iar nu al articolului 43 alineatul (2) TFUE, a fost explicat în considerentul (8) al regulamentului:

„Prin modificările aduse articolelor 9 și 12 se instituie norme specifice detaliate în scopul stabilirii posibilităților de pescuit exprimate prin intermediul TAC și al limitărilor efortului de pescuit. Acestea adaptează normele aplicabile în momentul de față pentru stabilirea posibilităților de pescuit fără modificarea obiectivului planului pentru cod. Prin urmare, acestea sunt măsuri privind stabilirea și alocarea TAC și a limitărilor efortului de pescuit și nu pot fi considerate nici dispoziții de stabilire a organizării comune a piețelor produselor piscicole, nici alte dispoziții necesare pentru îndeplinirea obiectivelor [PCP].”

24. Regulamentul atacat înlocuiește articolul 9 din Regulamentul nr. 1342/2008 și prevede o procedură specială pentru stabilirea TAC:

„(1) Atunci când nu există informații suficiente pentru a stabili TAC în conformitate cu articolul 7, TAC pentru stocurile de cod din Kattegat, vestul Scoției și Marea Irlandei se stabilesc la nivelul indicat în avizele științifice. Cu toate acestea, dacă nivelul indicat de avizele științifice depășește cu peste 20 % TAC pentru anul precedent, TAC se stabilesc la un nivel cu 20 % mai mare decât nivelul din anul precedent sau, dacă nivelul indicat de avizele științifice este cu mai mult de 20 % sub TAC din anul precedent, TAC se stabilesc la un nivel cu 20 % mai mic decât cel din anul precedent.

(2) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (1), atunci când avizele științifice indică faptul că nu ar trebui să existe pescuit direcționat și faptul că ar trebui:

- (a) limitate sau reduse la cel mai scăzut nivel posibil capturile accidentale; și/sau
- (b) reduse la cel mai scăzut nivel posibil capturile de cod,

Consiliul poate decide să nu aplice o ajustare anuală a capturii totale admisibile în anul sau anii următori, cu condiția ca stabilirea TAC să fie numai pentru capturile accidentale.

(3) Atunci când nu există informații suficiente pentru a stabili TAC în conformitate cu articolul 8, TAC pentru stocurile de cod din Marea Nordului, Skagerrak și estul Canalului Mânecii se stabilesc prin aplicarea *mutatis mutandis* a alineatelor (1) și (2) [ale] prezentului articol, cu excepția cazului în care, în urma consultărilor purtate cu Norvegia, este convenit un nivel diferit al TAC.

6 — Expunerea de motive care însoțește propunerea; COM(2012) 498 final, p. 2-4.

(4) Atunci când avizele științifice indică faptul că aplicarea normelor prevăzute la articolul 8 alineatele (1)-(4) nu este potrivită pentru a atinge obiectivele planului, Consiliul poate, fără a aduce atingere dispozițiilor menționate anterior, să decidă un nivel alternativ al TAC.”

25. Articolul 12 din Regulamentul nr. 1342/2008 a fost de asemenea modificat de regulamentul atacat. În versiunea modificată, alineatele (4) și (6) din articolul respectiv prevăd:

„(4) Pentru grupurile de efort de pescuit cumulate ale căror capturi cumulate procentuale calculate în conformitate cu alineatul (3) litera (d) sunt egale sau mai mari de 20 %, se aplică ajustări anuale. Efortul de pescuit maxim admisibil al grupurilor în cauză se calculează după cum urmează:

- (a) în cazul în care se aplică articolul 7 sau 8, valorii de referință i se aplică același procentaj de ajustare care este stabilit la articolele respective pentru rata mortalității provocate de pescuit;
- (b) în cazul în care se aplică articolul 9, efortului de pescuit i se aplică același procentaj de ajustare ca cel aplicat pentru ajustarea TAC în raport cu anul precedent.

[...]

(6) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (4), atunci când efortul de pescuit maxim admisibil a fost redus timp de patru ani consecutivi, Consiliul poate decide să nu aplice o ajustare anuală a efortului de pescuit maxim admisibil în anul sau anii următori.”

II – Procedura înaintea Curții și concluziile părților

26. Prin acțiunea introdusă în cauza C-124/13, Parlamentul solicită Curții:

- anularea regulamentului atacat și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

27. Prin acțiunea introdusă în cauza C-125/13, Comisia solicită Curții:

- anularea regulamentului atacat;
- menținerea efectelor regulamentului Consiliului anulat pentru o perioadă rezonabilă după pronunțarea hotărârii în cauza C-125/13, mai exact, pentru maximum un an calendaristic începând cu data de 1 ianuarie a anului următor pronunțării hotărârii și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

28. Prin Ordonanța președintelui Curții din 19 aprilie 2013, cauzele C-124/13 și C-125/13 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii. Prin Ordonanța președintelui Curții din 11 septembrie 2013, au fost admise în ambele cauze cererile de intervenție în susținerea Consiliului formulate de Regatul Spaniei, de Republica Franceză și de Republica Polonă.

29. În memoriul său în apărare comun pentru cele două acțiuni, Consiliul – susținut de guvernele interveniente în privința mai multor capete de cerere – propune Curții:

- respingerea în totalitate, pentru motive de fond, a acțiunilor introduse de Parlament și de Comisie;
- obligarea Parlamentului și a Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente procedurii;

— în subsidiar, dacă și în măsura în care Curtea anulează regulamentul atacat, declararea efectelor regulamentului atacat ca fiind definitive.

30. Parlamentul, Comisia și Consiliul, precum și guvernele spaniol, francez și polonez au depus observații scrise și toate acest părți au prezentat observații orale în ședința din 24 februarie 2015.

III – Analiză

A – *Principalele argumente ale părților*

31. În cauza C-124/13, Parlamentul invocă un singur motiv de drept, potrivit căruia regulamentul atacat ar fi ilegal întrucât a fost adoptat pe un temei juridic eronat. Parlamentul a afirmat că, date fiind scopul și conținutul regulamentului respectiv, acesta ar fi trebuit să fie adoptat în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE, printr-o procedură legislativă ordinară, în cadrul căreia Parlamentul să fi avut calitatea de colegiutor.

32. Astfel, Parlamentul arată în special că planurile multianuale cum este planul aflat în discuție în prezenta cauză, constituie un instrument de conservare și de management al rezervelor de pește. Fiecare plan formează un întreg și conține doar dispoziții în vederea asigurării sustenabilității și a conservării obiectivelor CFP. Prin urmare, asemenea planuri trebuie adoptate în totalitate în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE.

33. De asemenea, Parlamentul contestă partajarea propunerii Comisiei. În opinia Parlamentului, partajarea constituie un abuz procedural și golește de orice conținut jurisprudența privind legătura vitală dintre temeiul juridic al unui act și centrul său de greutate. În opinia Parlamentului, partajarea constituie un abuz procedural și golește de orice conținut jurisprudența privind legătura vitală dintre temeiul juridic al unui act și centrul său de greutate. În consecință, prin partajarea propunerii, Consiliul a avut posibilitatea să aleagă în mod artificial un temei juridic separat pentru anumite elemente ale actului propus, în timp ce toate acestea ar fi fost acoperite de un singur temei juridic reprezentat de articolul 43 alineatul (2) TFUE dacă actul ar fi fost adoptat, după cum s-a propus inițial, în întregul său.

34. În cauza C-125/13, Comisia își întemeiază acțiunea pe trei motive.

35. În primul rând, ca argument principal și în mod similar Parlamentului, Comisia contestă pretinsul temei juridic al regulamentului atacat. În opinia Comisiei, Consiliul nu avea dreptul să partajeze propunerea Comisiei și să adopte o parte a acesteia în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE. Comisia susține că propunerea ar fi trebuit să se întemeieze în întregime pe articolul 43 alineatul (2), întrucât dispozițiile regulamentului atacat nu intră în domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (3), în virtutea faptului că ele au un impact asupra opțiunilor de politică în acest domeniu.

36. În al doilea rând, potrivit Comisiei, prin partajarea propunerii și prin adoptarea regulamentului atacat, Consiliul a utilizat o procedură decizională care contravine prerogativelor instituționale ale Parlamentului și ale CESE, altfel spus, a încălcat dreptul Parlamentului de a participa și dreptul CESE de a fi consultat.

37. În al treilea rând, Comisia susține că propriul drept exclusiv de inițiativă a fost încălcat prin schimbarea temeiului juridic al regulamentului atacat. Această încălcare a survenit, în esență, din cauză că, astfel, a fost fundamental modificată natura propunerii Comisiei.

38. Consiliul – sprijinit de guvernele interveniente – contestă argumentele prezentate de reclamânți. În opinia sa, regulamentul atacat este o măsură legată de stabilirea și de repartizarea posibilităților de pescuit și, ca atare, în mod corect a fost întemeiat pe articolul 43 alineatul (3) TFUE. Potrivit acestuia, considerațiile care l-au determinat să partajeze propunerea Comisiei și să adopte o serie de dispoziții într-un act separat sunt legate de scopul și de conținutul propunerii. Pentru acest motiv, Consiliul nu înțelege cum ar putea decizia de a partaja propunerea să încalce în vreun fel dreptul exclusiv de inițiativă al Comisiei.

B – Contextul

39. Din punct de vedere constituțional, cu greu ar putea fi supraestimată importanța prezentelor cauze. Motivul este că ea are ca obiect principal domeniul de aplicare care trebuie să revină articolului 43 alineatul (2) TFUE și, respectiv, articolului 43 alineatul (3) TFUE în cazul adoptării de măsuri (legislative și de alt tip) în domeniul agriculturii și al pescuitului. În acest sens, abordarea adoptată de Curte referitor la sfera fiecăreia dintre dispozițiile respective va avea consecințe de mare impact în privința rolului diferitor instituții și a procedurilor decizionale utilizate în acest domeniu. Din perspectiva instituțională menționată, este evident că mizele din prezentele cauze sunt într-adevăr mari.

40. Mai concret, esența prezentelor cauze constă în stabilirea rolurilor care revin fiecărei instituții după Tratatul de la Lisabona la adoptarea de măsuri în domeniul pescuitului și, în special, parametrii exacti ai competenței Consiliului de a acționa fără concursul Parlamentului în acest domeniu.

41. Este adevărat că temeiul juridic corect pentru o anumită măsură din dreptul Uniunii trebuie stabilit de la caz la caz. Este la fel de adevărat că nu a fost încă abordată de Curte linia de demarcație dintre articolul 43 alineatul (2) TFUE și articolul 43 alineatul (3) TFUE în cazul măsurilor adoptate în interiorul Uniunii. Totuși, Curtea a explicat modul în care aceste dispoziții ar trebui să fie interpretate în contextul relațiilor externe ale Uniunii. Într-o hotărâre recentă referitoare la competențele externe ale Uniunii Europene privind acordarea de posibilități de pescuit navelor aflate sub pavilionul Republicii Bolivariene a Venezuelei în apele Uniunii din largul coastei Guyanei Franceze⁷, Curtea a făcut distincție între aceste două temeuri juridice.

42. În hotărârea respectivă, Curtea a statuat, în esență, că adoptarea unor dispoziții în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE implică o apreciere referitoare la problema dacă ele sunt necesare pentru atingerea obiectivelor aferente politicilor comune reglementate de Tratatul FUE. Este important că aprecierea în cauză presupune o decizie de politică, iar aceasta trebuie să fie rezervată legiuitorului Uniunii.

43. Pe de altă parte, Curtea a explicat în continuare că situația este diferită în contextul articolului 43 alineatul (3) TFUE, în temeiul căruia trebuie să fie adoptate măsurile privind stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit. Potrivit Curții, este decisiv că nicio apreciere corespunzătoare a necesității nu este impusă de acest temei juridic. Motivul este că măsurile adoptate în temeiul dispoziției respective au în principal un caracter tehnic și se consideră că sunt luate pentru *executarea dispozițiilor adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE*.

44. Este cu siguranță adevărat că prezentele cauze diferă de cea care a condus la pronunțarea Hotărârii Venezuela în ceea ce privește contextul și, într-o anumită măsură, cadrul juridic. Totuși, un aspect care nu poate fi neglijat este că, în aceste împrejurări evident diferite, Curtea – întrunită în Marea Cameră – a explicat modul în care trebuie să fie înțelese articolul 43 alineatul (2) TFUE și articolul 43 alineatul (3) TFUE. Astfel, este vital să reținem că actorii juridici și economici deopotrivă respectă

⁷ — Hotărârea Parlamentul și Comisia/Consiliul, C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 50 (denumită în continuare „Hotărârea Venezuela”).

autoritatea jurisprudenței Curții și își adaptează conduita în consecință. Acest lucru este valabil în special în prezenta situație concretă, în care jurisprudența respectivă joacă un rol decisiv în conturarea legislației. Prin urmare, considerăm că există motive importante legate de asigurarea securității juridice care impun să se respecte autoritatea unei hotărâri recente a Marii Camere și interpretarea articolului 43 alineatul (2) TFUE și a articolului 43 alineatul (3) TFUE pe care o stabilește. De fapt, nu vedem niciun motiv întemeiat pentru care interpretarea dispozițiilor menționate să nu fie valabilă în prezentele cauze.

45. Având în vedere cele de mai sus, este necesar să analizăm implicațiile Hotărârii Venezuela asupra procesului decizional aferent măsurilor din interiorul Uniunii. După cum vom arăta în continuare, din Hotărârea Venezuela rezultă că articolul 43 alineatul (3) TFUE trebuie să fie înțeles în sensul că furnizează temeiul juridic pentru adoptarea unui tip special de măsură de punere în aplicare și, ca atare, este subordonat ierarhic față de temeiul juridic prevăzut de articolul 43 alineatul (2) TFUE.

46. Înainte de a aborda în mod special regulamentul atacat, vom face unele observații legate de domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (2) TFUE și, respectiv, al articolului 43 alineatul (3) TFUE, la un nivel mai general. În sfârșit, vom aborda pe scurt alte probleme nerezolvate ridicate de prezentele cauze.

C – Domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (3) TFUE

1. Articolul 43 alineatul (3) TFUE în raport cu articolul 43 alineatul (2) TFUE

a) Dezacordul dintre părți

47. Hotărârea Venezuela a fost pronunțată după încheierea procedurii scrise în prezentele cauze. În lumina constatărilor Curții din hotărârea respectivă, nu este surprinzător faptul că reclamanții și-au menținut poziția, iar Consiliul a încercat să minimizeze consecințele pentru rezultatul prezentei proceduri.

48. Astfel, ambii reclamanți continuau să susțină că articolul 43 alineatul (3) TFUE este o excepție de la articolul 43 alineatul (2) TFUE și trebuie să fie interpretat în sens restrâns. În esență, acesta din urmă constituie temeiul adecvat pentru orice măsură legislativă necesară în vederea realizării obiectivelor PCP. Cel dintâi, pe de altă parte, este doar un temei pentru măsurile de punere în aplicare enumerate în cuprinsul său și în special pentru măsurile care stabilesc și care repartizează posibilitățile de pescuit. Totuși, Comisia a adoptat o abordare ușor mai flexibilă, admitând că articolul 43 alineatul (3) TFUE ar putea să fie temeiul juridic adecvat și pentru adoptarea anumitor măsuri legate din punct de vedere funcțional care depășesc simpla stabilire și repartizare a posibilităților de pescuit. În orice caz, potrivit reclamanților, măsurile adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE constituie un tip special de măsură de punere în aplicare care se adoptă în conformitate cu o procedură *sui generis* prevăzută în dispoziția menționată. Parlamentul, în special, a subliniat că orice decizie care implică opțiuni de politică trebuie să fie adoptată în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE printr-o procedură legislativă care implică atât Parlamentul, cât și Consiliul.

49. Reclamanții contestă totodată interpretarea literală a articolului 43 alineatul (3) TFUE invocată de Consiliu. Consiliul susține că expresia „măsurile privind” și echivalentele sale în diferite versiuni lingvistice (și în special în limba franceză) indică în mod clar că această dispoziție trebuie să acopere și anumite norme care depășesc simpla stabilire a posibilităților de pescuit. Parlamentul și Comisia afirmă că nicio asemenea concluzie nu poate fi trasă pur și simplu din formularea dispoziției respective, fără a ține seama în mod corespunzător de contextul său mai larg.

50. Consiliul, susținut de guvernele interveniente, continuă, în ceea ce îl privește, să argumenteze că utilizarea expresiei „adoptă măsurile privind” în articolul 43 alineatul (3) TFUE sugerează că dispoziția în cauză poate fi folosită și ca temei juridic pentru alte măsuri decât cele de stabilire și de repartizare a posibilităților de pescuit. În consecință, articolul 43 alineatul (3) TFUE acoperă nu doar un drept cuantificat de a pescui care poate fi exprimat în moduri diferite cum este TAC, dar și măsuri corelate din punct de vedere funcțional. În opinia Consiliului, articolul 43 alineatul (3) TFUE este un temei juridic separat și autonom, iar nu o excepție de la articolul 43 alineatul (2) TFUE. El constituie o *lex specialis* în raport cu *lex generalis* prevăzută la articolul 43 alineatul (2) TFUE și, prin urmare, nu trebuie să fie interpretat restrictiv.

51. Astfel, Consiliul se opune interpretării propuse de reclamanți, potrivit căreia procedura legislativă ordinară primează în raport cu actele adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE. Dimpotrivă, după cum susține Consiliul, articolul 43 alineatul (2) TFUE și articolul 43 alineatul (3) TFUE constituie temeiuri juridice autonome și nu există un raport de subordonare între ele. În acest context, Consiliul contestă de asemenea argumentul potrivit căruia atât timp cât o măsură este legată de obiectivele PCP ea trebuie să se întemeieze pe articolul 43 alineatul (2) TFUE și nicio măsură nu poate fi adoptată în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE fără o decizie prealabilă privind opțiunile de natură politică referitoare la PCP adoptată în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE⁸.

b) Articolul 43 alineatul (3) TFUE ca temei juridic *sui generis* pentru măsuri de punere în aplicare

52. Prima idee pe care o subliniem este că, pentru a-și fundamenta susținerile, ambii reclamanți și Consiliul invocă formularea și contextul istoric ale articolului 43 alineatul (2) TFUE și ale articolului 43 alineatul (3) TFUE, precum și o interpretare sistemică și teleologică a acestor dispoziții. În opinia noastră, argumentele respective pot fi utilizate în sprijinul ambelor puncte de vedere.

53. Chiar dacă, per ansamblu, înclinăm mai mult spre argumentele Consiliului în ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (2) TFUE și al articolului 43 alineatul (3) TFUE, considerăm că acesta nu este un motiv suficient pentru a propune o abatere de la linia de demarcație dintre dispozițiile menționate, stabilită de Curte în Hotărârea Venezuela.

54. Astfel, afirmațiile făcute de Curte în hotărârea respectivă cu greu ar putea fi descrise ca simple *obiter dicta*. Dimpotrivă, Curtea a statuat – după o analiză detaliată atât a dispozițiilor relevante din tratat, cât și a scopului și a contextului declarației în discuție în cauza menționată⁹ – că o decizie autonomă luată pe baza intereselor politice ale Uniunii intră în domeniul de competență al legiuitorului Uniunii și că articolul 43 alineatul (3) TFUE trebuie să se aplice în cazul măsurilor care au în principal un caracter tehnic care pun în aplicare aceste opțiuni¹⁰.

55. Totuși, înainte de a analiza regulamentul atacat în raport cu declarația respectivă, vom face o serie de observații în lumina argumentelor literale, contextuale și teleologice prezentate de părți.

8 — Trebuie să specificăm că, de fapt, Comisia a adoptat o poziție mai nuanțată în această privință. Ea afirmă că, atunci când nu există nicio măsură legislativă în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE, articolul 43 alineatul (3) TFUE poate fi utilizat de Consiliu pentru măsuri fără caracter legislativ concepute pentru atingerea obiectivelor PCP. În schimb, dacă un act a fost adoptat în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE, Consiliul este obligat să respecte cadrul respectiv la adoptarea de măsuri în temeiul alineatului (3).

9 — Punctele 47-79 din Hotărârea Venezuela.

10 — În special punctele 79-81 din hotărâre.

i) Contextul

56. La prima vedere, nu vedem niciun motiv imperios pentru care articolul 43 alineatul (3) TFUE să nu poată fi interpretat în sensul că acoperă și o varietate relativ largă de măsuri care oarecum „se referă” la stabilirea și la repartizarea posibilităților de pescuit¹¹. Acestea ar putea include măsuri care sunt de asemenea necesare într-un anumit mod pentru stabilirea și pentru repartizarea efectivă a posibilităților de pescuit (cum este metoda de stabilire a limitelor de captură sau de limitare a efortului de pescuit, care prezintă relevanță în cazul de față). S-ar putea spune chiar că măsurile respective se află printre mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor PCP în măsura în care se referă la stabilirea și la repartizarea posibilităților de pescuit. Nicio interpretare contextuală, fie a articolului 43 alineatul (3) TFUE ca parte a articolului 43 TFUE, fie în raport cu contextul istoric al dispoziției în cauză, nu pare să indice în mod clar interpretarea care trebuie urmată.

57. Mai precis, în opinia noastră, contextul istoric este neconcludent. Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, nicio dispoziție din tratate nu se referea în mod expres la procedurile de stabilire și de repartizare a posibilităților de pescuit. În schimb, articolul 20 alineatul (1) din regulamentul de bază prevedea procedura prin care se adoptau „limitele de captură și/sau ale efortului de pescuit, precum și [se luau deciziile] cu privire la alocarea posibilităților de pescuit între statele membre, precum și condițiile asociate acestor limite”. Măsurile respective – și anume stabilirea posibilităților de pescuit și a anumitor măsuri auxiliare – trebuiau să fie adoptate de Consiliu hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei. Parlamentul nu era implicat.

58. În acest moment, observăm că nu ne este pe deplin clar motivul pentru care ar trebui în mod automat să se facă o paralelă între articolul 20 din regulamentul de bază și articolul 43 alineatul (3) TFUE sau chiar între articolul 37 CE și articolul 43 alineatul (2) TFUE, de altfel.

59. După cum a observat Consiliul, articolul 43 alineatul (2) TFUE și articolul 43 alineatul (3) TFUE au fost introduse de Tratatul de la Lisabona pentru a înlocui o singură dispoziție, articolul 37 CE, care fusese temeiul juridic pentru adoptarea unei serii întregi de acte juridice referitoare atât la agricultură, cât și la pescuit, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Aceste fapte singure nu par să sprijine raționamentul potrivit căruia autorii Tratatului FUE au urmărit să se asigure că, în împrejurările în care articolul 37 CE ar fi fost utilizat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, trebuie să se folosească acum articolul 43 alineatul (2) TFUE.

60. Totuși, este adevărat că similitudinea dintre articolul 20 din regulamentul de bază și articolul 43 alineatul (3) TFUE este greu de ignorat. Cel mult, articolul 43 alineatul (3) TFUE pare să aibă un domeniu de aplicare mai restrâns decât articolul 20 din regulamentul de bază, întrucât, spre deosebire de cea din urmă dispoziție, nu face nicio referire la „condițiile asociate”¹². Date fiind modificările substanțiale care au fost acum aduse arhitecturii tratatului în general și domeniului agriculturii și al pescuitului în special, pare la fel de probabil ca, după cum susține Consiliul, modificările din tratat să reflecte de fapt intenția autorilor de a rezerva Consiliului – fără a aduce atingere extinderii procedurii legislative ordinare asupra acestui domeniu – anumite competențe speciale (autonome) mai degrabă decât competențe limitate de punere în aplicare.

11 — A se vedea, cu privire la formulare și la modul în care această formulare ar putea fi interpretată, Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauzele conexate Parlamentul și Comisia/Consiliul, C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:334 (denumite în continuare „Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Venezuela”) și în special punctul 160.

12 — Un alt aspect interesant care trebuie observat aici este că formularea utilizată la articolul 43 alineatul (3) TFUE este de asemenea foarte similară cu cea a articolului III-231 alineatul (3) din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa: „Consiliul, la propunerea Comisiei, adoptă regulamente sau decizii europene privind stabilirea prețurilor, taxelor, ajutoarelor și contingentelor, precum și stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit”. Spre deosebire de articolul 20 din regulamentul de bază, textul acestei dispoziții nu făcea nicio referire la „condițiile asociate acestor limite [de captură și/sau ale efortului de pescuit]”. Astfel, dispoziția respectivă se referă în mod clar la dispozițiile de nivel inferior (spre deosebire de legile europene) care ar părea să indice o ierarhie între instrumentele legislative și instrumentele care se situează, în ceea ce privește ordinea de prioritate, la un nivel inferior în raport cu instrumentele legislative. A se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Venezuela, punctul 168. Totuși, aceasta nu înseamnă automat că instrumentele respective sunt interdependente sau că unul este în mod necesar subordonat celui alt.

61. Ajungem astfel la următorul aspect. Niciuna dintre părți nu neagă că autorii tratatului au prevăzut procedura legislativă ordinară în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE pentru categoria mai generală de măsuri, și anume cele necesare pentru realizarea obiectivelor PCP, în timp ce au rezervat o procedură fără caracter legislativ în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE pentru un anumit tip de măsuri de reglementare (care, totuși, la fel ca stabilirea obișnuită a TAC, pot fi necesare în același timp pentru realizarea obiectivelor PCP). Cu toate acestea, există un dezacord puternic cu privire la raportul dintre procedurile menționate și măsurile corespunzătoare.

ii) Există sau nu există ierarhie?

62. După cum am menționat deja, Consiliul și guvernele interveniente susțin punctul de vedere potrivit căruia articolul 43 alineatul (3) TFUE constituie un temei juridic separat și trebuie să fie utilizat doar pentru măsuri cu caracter tehnic cum este stabilirea TAC. În opinia noastră, faptul că articolul 43 alineatul (3) TFUE este formulat astfel încât să acopere „măsurile [...] privind stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit”, în loc să fie limitat, de exemplu, la simpla împuternicire a Consiliului „să stabilească și să repartizeze posibilitățile de pescuit” generează ambiguitate. Pe baza formulării dispoziției în cauză, este posibil să se argumenteze – în mod la fel de (ne)convingător – atât interpretarea susținută de reclamant, cât și interpretarea Consiliului.

63. Pe de altă parte, nu există nimic care să pară, pe baza formulării, că exclude de la început posibilitatea ca articolul 43 alineatul (2) TFUE și articolul 43 alineatul (3) TFUE să prevadă două competențe separate pentru instituțiile Uniunii. Potrivit acestei interpretări, cele două dispoziții ar putea să se excludă reciproc și să fie complementare. Astfel, nu avem convingerea că, pentru simplul fapt că autorii tratatului au decis să extindă domeniul de aplicare al procedurii legislative ordinare la agricultură și la pescuit, toate celelalte competențe prevăzute de tratate în domeniul respectiv trebuie în mod necesar să fie interpretate în sens restrâns sau să fie subordonate competenței legislative.

64. Totuși, Curtea a stabilit o ierarhie clară între aceste dispoziții. În Hotărârea Venezuela, Curtea a statuat că măsurile luate în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE au în principal un caracter tehnic și se consideră că sunt luate pentru *executarea* dispozițiilor adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE¹³. Mai mult, în urma unei analize amănunțite a declarației în discuție în cauza respectivă, Curtea a observat că, tocmai pentru că declarația menționată constituie o măsură care presupune adoptarea unei decizii autonome care trebuie luată având în vedere interesele politice pe care le urmărește Uniunea Europeană în cadrul politicilor sale comune, în special cea în domeniul pescuitului, declarația respectivă intră într-un domeniu de competență care se numără printre cele în privința cărora este în sarcina legiuitorului Uniunii să decidă în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE¹⁴.

65. Curtea pare, așadar, să fi acceptat că articolul 43 alineatul (3) TFUE privește în principal măsuri, similare celor adoptate anterior în temeiul articolului 20 din regulamentul de bază, care trebuie să fie luate la intervale regulate (de exemplu, stabilirea TAC)¹⁵. În plus, interpretăm această hotărâre – și în special afirmația privind necesitatea de a rezerva legiuitorului Uniunii competența de a lua decizii autonome în conformitate cu interesele politice pe care le urmărește Uniunea – ca indicând faptul că invocarea articolului 43 alineatul (3) TFUE este de fapt supusă unei condiții prealabile, și anume existența unei măsuri conexe adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE.

13 — Punctul 50 din Hotărârea Venezuela.

14 — Punctele 79-81 din hotărâre.

15 — Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Venezuela, punctul 164.

66. Cu alte cuvinte, orice decizie *autonomă* care implică anumite considerente de politică intră în mod necesar sub incidența articolului 43 alineatul (2) TFUE. În lumina constatărilor Curții din Hotărârea Venezuela, considerăm că orice măsură care instituie cadrul pentru stabilirea și pentru repartizarea posibilităților de pescuit se încadrează acum în domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (2) TFUE. Motivul este că un asemenea cadru nu poate fi interpretat ca fiind pur și simplu o măsură destinată să execute o dispoziție adoptată la un nivel superior având în vedere interesele politice concrete pe care le urmărește Uniunea Europeană. Prin urmare, măsurile adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE trebuie să fie limitate la cele care au o strânsă legătură cu definirea aspectelor privind persoanele care pot pescui, ce anume pot pescui și unde pot pescui, precum și a condițiilor legate din punct de vedere funcțional de aceste întrebări (cu condiția să constituie măsuri de punere în aplicare), în timp ce măsurile referitoare la alte aspecte ale posibilităților de pescuit nu pot intra sub incidența articolului 43 alineatul (3) TFUE¹⁶.

67. Din această perspectivă, considerăm că paralelele făcute între articolul 43 alineatul (3) TFUE și actele de punere în aplicare întemeiate pe articolul 291 TFUE sunt perfect valabile. Prin însăși natura lor, măsurile privind stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit, care trebuie să respecte dispozițiile legislative ale PCP, pot fi asimilate măsurilor de punere în aplicare. Aceasta este situația, deși ele nu se încadrează în sfera noțiunii „acte de punere în aplicare” în sensul articolului 291 TFUE. Abordarea menționată și linia de demarcație dintre tipurile de măsuri care pot fi adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE și, respectiv, al articolului 43 alineatul (3) TFUE au fost confirmate de Curte în Hotărârea Venezuela.

68. Având în vedere cele de mai sus, este necesar acum să stabilim dacă dispozițiile prevăzute în regulamentul atacat și care au fost extrase din propunerea inițială a Comisiei sunt măsuri cu caracter tehnic – a căror adoptare nu necesită o apreciere referitoare la necesitatea lor – destinate să pună în aplicare dispozițiile adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE.

2. Regulamentul atacat

69. Parlamentul și Comisia au invocat, ca argument principal, utilizarea de către Consiliu a unui temei juridic eronat pentru regulamentul atacat. Potrivit acestora, motivul este că dispozițiile prevăzute în regulamentul respectiv au fost extrase din propunerea inițială a Comisiei de modificare a Regulamentului nr. 1342/2008 și ulterior au fost adoptate în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE, iar nu al articolului 43 alineatul (2) TFUE, care a fost temeiul juridic al propunerii inițiale a Comisiei. Înainte de a aborda argumentul în cauză, vom explica pe scurt care este rolul planurilor multianuale, cum este planul prevăzut de Regulamentul nr. 1342/2008 și modificat de regulamentul atacat.

a) Ce sunt planurile multianuale și care este rolul lor?

70. Trebuie să observăm de la bun început că scopul general al PCP este, în mod incontestabil, exploatarea durabilă a resurselor acvatice vii. Potrivit articolului 2 din regulamentul de bază, acest obiectiv trebuie să fie realizat în special prin abordarea multianuală a gestionării zonelor piscicole astfel cum este prevăzută în diferite planuri multianuale. În acest context al durabilității, planurile multianuale stabilesc măsurile concrete necesare pentru redresarea nivelurilor populațiilor piscicole sau, dacă populația piscicolă se află deja la un nivel durabil, pentru menținerea sa la nivelul respectiv.

16 — În același sens, a se vedea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Venezuela, punctul 169.

71. Planurile menționate, inclusiv planul stabilit pentru cod în temeiul Regulamentului nr. 1342/2008, prevăd o serie de măsuri concrete de conservare pentru sprijinirea gestionării durabile a zonei piscicole în cauză. Ele includ zonele închise, dispoziții stricte cu caracter tehnic privind dimensiunile ochiului de plasă și uneltele, precum și diferite forme de monitorizare, de inspecție și de control. Planurile sunt destinate în special să fixeze obiective de exploatare durabilă a populațiilor respective. Acest lucru se realizează, printre altele, prin norme detaliate pentru stabilirea anuală a TAC, pe de o parte, și a efortului de pescuit maxim admisibil, pe de altă parte.

72. În conformitate cu articolele 5 și 6 din regulamentul de bază, atât planurile de redresare, cât și planurile de gestionare trebuie să includă obiective în raport cu care trebuie să fie evaluată starea populației piscicole. În timp ce normele de producție¹⁷ – care, potrivit articolului 5 alineatul (4) din regulamentul de bază, constau într-un set prestabilit de parametri biologici ce reglementează limitele de captură – sunt opționale, limitarea efortului de pescuit este, în principiu, obligatorie pentru planurile de redresare.

b) Metoda de stabilire a TAC și de repartizare a efortului de pescuit în condițiile unor date insuficiente

73. După cum rezultă din cele de mai sus, planurile multianuale sunt instrumente de conservare a populațiilor piscicole care contribuie în mod decisiv la exploatarea lor durabilă. Astfel, planurile multianuale sunt esențiale pentru atingerea obiectivelor PCP; ele pun în practică principii generale de conservare și durabilitate, stabilind un echilibru între principiile respective și obiectivele socio-economice. Toate părțile par să fie de acord în acest sens.

74. Pe lângă rolul esențial al planurilor multianuale pentru atingerea obiectivelor PCP, toate părțile par să fie de acord că, dacă articolul 43 alineatul (3) TFUE nu este temeiul juridic adecvat pentru regulamentul atacat, atunci articolul 43 alineatul (2) TFUE este (și că, dacă aceasta este situația, nicio parte din propunerea inițială a Comisiei nu ar fi trebuit să fie extrasă). Niciuna dintre părți nu susține că ar fi trebuit să se facă referire la un dublu temei juridic pentru regulamentul atacat.

75. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care sunt supuse controlului jurisdicțional. Printre ele figurează nu doar finalitatea și conținutul actului, ci și contextul legislativ¹⁸.

76. Abordând mai întâi contextul, planul referitor la cod, astfel cum este prevăzut în Regulamentul nr. 1342/2008, s-a întemeiat în totalitatea sa pe articolul 37 CE. Totuși, întrucât peisajul constituțional din domeniul pescuitului a suferit între timp schimbări semnificative¹⁹, ar părea pripit să concluzionăm, pe acest unic temei, că modificările ulterioare ale planului respectiv trebuie în mod necesar să se întemeieze pe articolul 43 alineatul (2) TFUE.

77. În orice caz, în situația de față, problema nu constă în identificarea scopului sau a conținutului predominant al regulamentului atacat. După cum rezultă din considerente, scopul regulamentului menționat este să ajusteze normele specifice care prevăd o metodologie detaliată pentru fixarea anuală a TAC și a limitărilor efortului de pescuit într-un mod care reflectă nevoia de flexibilitate la stabilirea și la repartizarea posibilităților de pescuit pe baza datelor științifice²⁰.

17 — Se pare că există un anumit dezacord cu privire la sensul noțiunii „norme de producție”. Motivul este, fără îndoială, faptul că definițiile noțiunii respective din considerentul (7) al regulamentului de bază și de la articolul 5 alineatul (4) din cuprinsul acestuia diferă. Întrucât definiția de la articolul 5 alineatul (4) din regulament este mai precisă, vom face referire în continuare la normele de producție doar în raport cu TAC, iar nu cu efortul de pescuit.

18 — A se vedea Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-43/12, EU:C:2014:298, punctul 29, și Hotărârea Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 52, precum și jurisprudența citată. În ceea ce privește contextul legislativ, a se vedea în special Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-411/06, EU:C:2009:518, punctele 64 și 65.

19 — A se vedea punctul 59 de mai sus.

20 — Considerentele (3)-(5) ale regulamentului atacat.

78. Articolele 9 și 12 din planul pentru cod, astfel cum au fost înlocuite și, respectiv, modificate de regulamentul atacat, prevăd norme detaliate pentru stabilirea posibilităților de pescuit, exprimate prin limitarea TAC și a eforturilor de pescuit, în anumite împrejurări. Astfel, ele adaptează excepțiile la normele aplicabile în mod normal pentru stabilirea posibilităților de pescuit. Este adevărat că acest lucru este realizat fără modificarea obiectivului general al planului referitor la cod, exprimat în termeni de randament durabil maxim și rată a mortalității pentru cod la articolul 5 din Regulamentul nr. 1342/2008²¹. Totuși, având în vedere constatările Curții din Hotărârea Venezuela – și în special interpretarea sa strictă a articolului 43 alineatul (3) TFUE – problema care se ridică acum este dacă dispozițiile prevăzute în regulamentul atacat constituie mai mult decât simple măsuri cu caracter tehnic elaborate pentru punerea în aplicare a planului referitor la cod în întregul său.

79. Considerăm că răspunsul este afirmativ. Astfel, după cum deja s-a arătat (și, în esență, a fost acceptat de Consiliu), regulamentul atacat prevede (unele dintre) mijloacele de realizare a obiectivelor planului referitor la cod privind stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit.

80. În această privință, în primul rând, planul referitor la cod astfel cum este prevăzut în Regulamentul nr. 1342/2008 (regulamentul pe care îl modifică regulamentul atacat) este destinat să asigure, în conformitate cu articolul 5 din cuprinsul său, exploatarea durabilă a rezervelor de cod relevante pe baza randamentului durabil maxim. În realizarea obiectivului respectiv trebuie să se mențină o anumită rată a mortalității provocate de pescuit în cazul codului, pe grupe de vârstă corespunzătoare. Pentru atingerea obiectivului menționat, articolele 7-10 din regulamentul în cauză prevăd norme de producție privind modul în care trebuie să se calculeze TAC și efortul de pescuit în diferite împrejurări. În esență, aceste dispoziții arată mijloacele prin care trebuie să se realizeze obiectivul planului definit la articolul 5.

81. Mai exact, în ceea ce privește regulamentul atacat, conținutul concret al articolului 9 (metoda de stabilire a TAC în condițiile unor date insuficiente) și al articolului 12 (metodologia de stabilire a efortului de pescuit), cu modificările ulterioare, pare să constituie un cadru sau chiar – pentru a adopta expresia utilizată de avocatul general Sharpston – o condiție prealabilă²² pentru stabilirea posibilităților de pescuit de-a lungul anilor. În opinia noastră, dispozițiile menționate nu sunt pur și simplu măsuri elaborate pentru punerea în aplicare a planului referitor la cod, ci mai degrabă niște cărămizi esențiale, parte integrantă a planului respectiv. Prin urmare, ele trebuie abordate în cadrul actului normativ de bază.

82. În această privință, Consiliul a subliniat caracterul opțional al măsurilor în cauză. Totuși, în opinia noastră, caracterul lor opțional sau obligatoriu este irelevant. De fapt, o apreciere a caracterului necesar în lumina obiectivului PCP se impune nu doar în legătură cu opțiunea de a include normele respective într-un plan multianual, ci și cu determinarea conținutului lor. Potrivit Curții, aprecierea menționată trebuie să fie făcută în cadrul unei proceduri legislative. Poate chiar mai important este ca dispozițiile să nu se limiteze la „a stabili” sau „a repartiza” posibilități de pescuit. După cum reiese din regulamentul atacat, dispozițiile în cauză prevăd o metodă detaliată care trebuie să fie utilizată atunci când posibilitățile de pescuit sunt stabilite și repartizate în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE. Altfel spus, ele furnizează cadrul în care se stabilesc și se repartizează posibilitățile de pescuit în anumite împrejurări precise.

21 — Astfel, potrivit articolului 5 alineatul (2) din regulamentul de bază, obiectivele planului sunt indicate prin referire la acele „niveluri de referință pentru conservare”.

22 — Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Venezuela, punctul 169.

83. Mai exact, cu privire la articolul 9 din planul pentru cod, astfel cum a fost înlocuit de regulamentul atacat, această dispoziție prevede norme detaliate pentru stabilirea TAC în condițiile unor date insuficiente atunci când normele de la articolele 7 și 8 nu se pot aplica din cauza lipsei unor informații suficient de precise și de reprezentative. Această modificare a introdus norme mai flexibile care permit o adaptare adecvată în funcție de recomandările științifice, în loc să impună o reducere automată de 25 %, după cum prevedea inițial Regulamentul nr. 1342/2008.

84. Pe de altă parte, articolul 12 alineatul (4) din planul pentru cod a suferit o modificare similară legată de stabilirea efortului de pescuit în condițiile unor date insuficiente. A fost adăugat și un nou alineat (6) la articolul 12, potrivit căruia Consiliul are posibilitatea să nu impună reduceri suplimentare ale efortului de pescuit după scăderea pragului efortului de pescuit timp de patru ani consecutivi.

85. Astfel, dacă s-ar utiliza abordarea propusă de Consiliu, el ar fi împuternicit nu doar să stabilească și să repartizeze posibilitățile de pescuit (în mod anual), ci și – în cursul aceleiași proceduri decizionale – să determine mecanismul prin care se face acest lucru.

86. Deși este desigur adevărat că, după cum observă Comisia, aceasta ar putea implica un risc ca unele considerații (politice sau economice) pe termen scurt să prevaleze față de considerațiile pe termen lung legate de durabilitate, niciunul dintre reclamanți nu a arătat că a apărut un asemenea risc în prezentele cauze²³. Dimpotrivă, toate părțile par să fie satisfăcute de conținutul concret al dispozițiilor prevăzute în regulamentul atacat. Mai mult, trebuie să remarcăm că, chiar potrivit articolului 43 alineatul (3) TFUE, Consiliul nu hotărăște singur: Comisia are dreptul de inițiativă și trebuie să prezinte propunerea pentru măsurile adoptate în temeiul dispoziției respective. În acest sens, afirmațiile potrivit cărora Consiliul ar putea acționa discreționar și că, fără implicarea Parlamentului în procesul decizional, obiectivele PCP ar fi ignorate presupun faptul că, în asemenea împrejurări, Comisia va acționa de asemenea discreționar, împreună cu Consiliul.

87. Prin urmare, mai important este faptul că, dacă articolul 43 alineatul (3) TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că acoperă măsurile care definesc cadrul în care se stabilesc și se repartizează posibilitățile de pescuit, atunci el este în totală contradicție cu ideea că orice decizie care implică opțiuni de politică trebuie să fie luată în cursul unei proceduri legislative. În cazul în care s-ar permite Consiliului să adopte în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE norme de producție și limite ale efortului de pescuit cum sunt cele aflate în discuție în prezenta procedură, nu doar că ar avea puterea de a pune în aplicare alegerile făcute de legiuitor prin stabilirea și prin repartizarea efectivă a posibilităților de pescuit, ci s-ar recunoaște de fapt, totodată, că are puterea de a acționa ca unică autoritate de reglementare pentru definirea cadrului în care se determină posibilitățile de pescuit efective în anumite condiții precise. Curtea a precizat că o astfel de situație ar fi ilegală²⁴.

88. Înainte de a încheia, este necesar să abordăm preocupările Consiliului și ale guvernelor interveniente. Aceste părți sunt preocupate de faptul că interpretarea propusă de Parlament și de Comisie, care a fost, în esență, confirmată de Curte, va lipsi articolul 43 alineatul (3) TFUE de orice sens și va limita considerabil puterea de apreciere a Consiliului pentru luarea de măsuri în temeiul dispoziției respective.

23 — Totuși, considerațiile pe termen scurt menționate par să stea la baza necesității de a adopta urgent dispozițiile prevăzute în regulamentul atacat. După cum a arătat Consiliul în considerentul (5) al regulamentului în cauză, de exemplu, aplicarea în continuare a reducerilor anuale automate ale efortului astfel cum sunt stabilite în Regulamentul nr. 1342/2008 ar avea un impact economic și social semnificativ asupra anumitor segmente de flotă.

24 — A se vedea în special punctul 50 din Hotărârea Venezuela.

89. Chiar dacă poate nu golește articolul 43 alineatul (3) TFUE de orice sens, interpretarea propusă de Parlament și de Comisie implică în mod cert o interpretare restrictivă a dispoziției în cauză și a competențelor conferite în temeiul său. Dar, de fapt, aceasta este consecința abordării adoptate de Curte în Hotărârea Venezuela. În forma actuală a reglementării, puterea de apreciere (limitele sale mai largi sau mai restrânse) de care beneficiază Consiliul pentru adoptarea de măsuri potrivit articolului 43 alineatul (3) TFUE depinde de câtă marjă de manevră a decis să îi lase legiuitorul Uniunii²⁵.

90. Pentru a reitera cele de mai sus, articolul 9 și articolul 12 din planul pentru cod, astfel cum au fost înlocuite și, respectiv, modificate de regulamentul atacat, nu pun în aplicare pur și simplu alegerile făcute de legiuitorul Uniunii, ci mai degrabă definesc cadrul pentru stabilirea și pentru repartizarea posibilităților de pescuit în anumite împrejurări concrete. Acesta este motivul pentru care avem convingerea că regulamentul atacat a fost adoptat pe un temei juridic eronat și că, prin extragerea dispozițiilor respective din restul propunerii Comisiei, Consiliul a acționat în mod ilegal. În consecință, unicul motiv invocat de Parlament și primul motiv pe care se întemeiază Comisia ar trebui să fie admise.

91. O concluzie în acest sens este suficientă în sine pentru admiterea acțiunilor introduse de Parlament și de Comisie în prezentele cauze și anularea regulamentului atacat. Totuși, pentru a avea o imagine completă, vom aborda pe scurt celelalte două motive invocate de Comisie și cererea de menținere a efectelor regulamentului atacat făcută de Comisie și de Consiliu.

D – Probleme nerezolvate: eroare de procedură, dreptul exclusiv de inițiativă al Comisiei și efectele regulamentului atacat

92. Al doilea motiv invocat de Comisie privește o presupusă eroare de procedură: se susține că, prin alegerea unui temei juridic eronat, Consiliul a încălcat totodată prerogativa instituțională a Parlamentului de a participa la procedura legislativă ordinară și cea a CESE de a fi consultat în mod corespunzător. După cum a observat Comisia însăși, pentru motivul menționat, este decisivă admiterea sau respingerea primului motiv. Am concluzionat mai sus că primul motiv, referitor la alegerea temeiului juridic, trebuie să fie admis. Rezultă că și al doilea motiv al Comisiei trebuie să fie admis.

93. Aceeași este situația în cazul celui de al treilea²⁶. Motivul nu este doar că articolele 9 și 12 din planul pentru cod, astfel cum au fost înlocuite și, respectiv, modificate de regulamentul atacat, au fost transformate, în mod ilegal, din dispoziții legislative în dispoziții normative: în urma acestei transformări, natura juridică a dispozițiilor în cauză (chiar dacă scopul și conținutul au rămas neschimbate) s-ar modifica fundamental. Mai mult, abordarea generală a gestionării rezervelor de cod ar fi semnificativ diferită.

94. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea nu este de acord cu concluzia noastră potrivit căreia articolul 43 alineatul (3) TFUE a fost un temei juridic eronat pentru regulamentul atacat, propunem ca al treilea motiv invocat de Comisie să fie respins. Astfel, atât Comisia, cât și Consiliul sunt de acord că o modificare a temeiului juridic nu implică în mod automat o schimbare fundamentală a obiectului și a obiectivelor propunerii. Dacă însă Curtea va considera că în mod corect Consiliul a

25 — Dacă regulamentul atacat ar fi fost adoptat în temeiul articolului 43 alineatul (2) TFUE, articolul 12 alineatul (6), cu modificările ulterioare, ar furniza un exemplu clar de dispoziție care conferă Consiliului o asemenea marjă de manevră.

26 — În principiu, Consiliul poate diviza propunerile Comisiei atunci când acest lucru este justificat în lumina conținutului propunerii. Motivul este că, deși Comisia are dreptul de inițiativă, dreptul respectiv nu este absolut. Totuși, Consiliul poate proceda astfel [în unanimitate, potrivit articolului 293 alineatul (1) TFUE], doar în măsura în care acest lucru este compatibil cu obiectul și cu scopul propunerii inițiale, după cum a stabilit Curtea. A se vedea Hotărârea Eurotunnel și alții, C-408/95, EU:C:1997:532, punctul 39.

divizat propunerea și a adoptat regulamentul atacat în temeiul articolului 43 alineatul (3) TFUE (reținând că dispozițiile aflate în discuție sunt măsuri tehnice de punere în aplicare pentru planul general referitor la cod), atunci ar fi de asemenea necesară corectarea temeiului juridic în mod corespunzător²⁷.

95. În sfârșit, Comisia și Consiliul solicită Curții, pe baza articolului 264 alineatul (2) TFUE, să mențină efectele regulamentului atacat în caz de anulare²⁸. Parlamentul nu s-a opus acestei solicitări.

96. Am concluzionat mai sus că regulamentul atacat ar trebui să fie anulat. Prin urmare, temeiul utilizat pentru stabilirea posibilităților de pescuit începând din anul 2013 ar dispărea parțial. În opinia noastră, aceasta este o situație în care pot fi identificate motive importante legate de securitatea juridică și de necesitatea evitării unor consecințe negative grave pentru sector, care justifică decizia de a menține efectele actului anulat²⁹.

97. În situația de față, în care activitățile de pescuit au fost efectiv condiționate prin aplicarea normelor stabilite de regulamentul atacat în ceea ce privește stabilirea limitelor TAC și ale efortului de pescuit, o perturbare a aplicării regulamentului menționat nu doar că ar fi problematică din perspectiva securității juridice (întrucât regulamentele speciale³⁰ de stabilire a posibilităților de pescuit concrete pentru un anumit an ar putea fi incompatibile cu planul inițial pentru cod), dar poate avea și consecințe negative mai ample pentru industrie. Mai mult, toate părțile implicate în prezenta procedură par să aprobe conținutul concret al regulamentului atacat, singurul dezacord important fiind legat de alegerea temeiului juridic.

98. În aceste împrejurări, considerăm că efectele regulamentului atacat trebuie să fie menținute. Înclinăm să fim de acord cu propunerea Comisiei privind menținerea efectelor regulamentului atacat timp de un an calendaristic întreg după pronunțarea hotărârii. Astfel s-ar asigura o securitate juridică sporită în special din punctul de vedere al pescarilor, întrucât posibilitățile de pescuit se stabilesc de regulă anual pentru un anumit an calendaristic. Totuși, oricât de practic ar fi acest lucru, este esențial ca efectele actelor ilegale să nu fie menținute în vigoare mai mult decât este strict necesar. Pentru a încuraja instituțiile Uniunii să adopte un nou regulament pe temeiul juridic corect cât mai curând posibil, considerăm că efectele regulamentului atacat ar trebui să fie menținute pentru o perioadă care să nu depășească șase luni de la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză.

IV – Cheltuielile de judecată

99. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În prezentele cauze, atât Parlamentul, cât și Comisia au solicitat cheltuieli de judecată, iar Consiliul a căzut în pretenții.

100. Pe de altă parte, articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Se impune, prin urmare, ca Regatul Spaniei, Republica Franceză și Republica Polonă să suporte propriile cheltuieli de judecată.

27 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Venezuela, punctele 196 și 197.

28 — Consiliul nu specifică o perioadă pe parcursul căreia efectele regulamentului atacat ar trebui menținute. Pe de altă parte, Comisia consideră că este necesară menținerea efectelor regulamentului atacat pentru o durată maximă de un an calendaristic începând de la 1 ianuarie după pronunțarea hotărârii în prezenta cauză.

29 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Parlamentul/Consiliul, C-166/07, EU:C:2009:499, punctele 74 și 75, Hotărârea Parlamentul/Consiliul, C-355/10, EU:C:2012:516, punctele 89 și 90, Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-43/12, EU:C:2014:298, punctele 54-56, și Hotărârea Parlamentul/Consiliul, C-490/10, EU:C:2012:525, punctele 91 și 92.

30 — Pentru anul în cauză, acestea sunt Regulamentul (UE) nr. 39/2013 al Consiliului din 21 ianuarie 2013 de stabilire, pentru 2013, a posibilităților de pescuit disponibile pentru navele din UE în privința anumitor stocuri de pește și grupe de stocuri de pește care nu fac obiectul unor negocieri sau acorduri internaționale (JO L 23, p. 1) și Regulamentul (UE) nr. 40/2013 al Consiliului din 21 ianuarie 2013 de stabilire, pentru 2013, a posibilităților de pescuit disponibile în apele UE și, pentru navele din UE, în anumite ape din afara UE pentru anumite stocuri de pește și grupe de stocuri de pește care fac obiectul unor negocieri sau acorduri internaționale (JO L 23, p. 54).

V – Concluzie

101. Având în vedere toate considerațiile precedente, propunem Curții:

- anularea Regulamentului (UE) nr. 1243/2012 al Consiliului din 19 decembrie 2012 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008 de stabilire a unui plan pe termen lung pentru rezervele de cod și zonele piscicole care exploatează aceste rezerve;
- menținerea, în conformitate cu articolul 264 alineatul (2) TFUE, a efectelor regulamentului anulat până la intrarea în vigoare, în termen de maximum șase luni de la data pronunțării hotărârii în prezentele cauze, a unui nou regulament adoptat pe un temei juridic corect;
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată și
- obligarea Regatului Spaniei, a Republicii Franceze și a Republicii Polone la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.