



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 26. novembra 2014*

„Ničnostna tožba — Sklep 2012/19/EU — Pravna podlaga — Člen 43(2) in (3) PDEU — Dvostranski sporazum o dovolitvi izkoriščanja ostanka dovoljenega ulova — Izbira zainteresirane tretje države, ki ji Unija dovoli izkoriščanje živega bogastva — Izključna ekonomska cona — Politična odločitvev — Določitev ribolovnih možnosti“

V združenih zadevah C-103/12 in C-165/12,

zaradi ničnostnih tožb na podlagi člena 263 PDEU, vloženih 24. februarja 2012 in 3. aprila 2012,

Evropski parlament, ki ga zastopajo L. G. Knudsen, I. Liukkonen in I. Díez Parra, agenti (C-103/12),

Evropska komisija, ki jo zastopata A. Bouquet in E. Paasivirta, agenta, z naslovom za vročanje v Luksemburgu (C-165/12),

tožeči stranki,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata A. Westerhof Löfflerová in A. de Gregorio Merino, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, E. Ruffer in D. Hadroušek, agenti,

Kraljevine Španije, ki jo zastopa N. Díaz Abad, agentka,

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas in N. Rouam, agenti,

Republike Poljske, ki jo zastopata B. Majczyna in M. Szpunar, agenta,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, predsednika senatov, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský (poročevalec), sodniki, C. Toader, sodnica, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

* Jezik postopka: francoščina.

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. novembra 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 15. maja 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropski parlament in Evropska komisija s tožbama predlagata razglasitev ničnosti Sklepa Sveta z dne 16. decembra 2011 o odobritvi Izjave, o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah EU za ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele v izključni ekonomski coni ob obali Francoske Gvajane, v imenu Evropske unije (2012/19/EU) (UL 2012, L 6, str. 8, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 2 Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, podpisana v Montego Bayu 10. decembra 1982 (v nadaljevanju: konvencija iz Montego Baya), je začela veljati 16. novembra 1994. V imenu Evropske skupnosti je bila sklenjena s Sklepom Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).
- 3 Bolivarska republika Venezuela ni pogodbenica navedene konvencije.
- 4 Členi od 55 do 75 konvencije iz Montego Baya so v delu V te konvencije, naslovljenem „Izključna ekonomska cona“.
- 5 Člen 55 navedene konvencije določa:

„Izključna ekonomska cona je območje zunaj teritorialnega morja in ob njem, za katero velja poseben pravni režim, določen v tem delu, na podlagi katerega so pravice in jurisdikcija obalne države ter pravice [in] svobode drugih držav urejene z ustreznimi določbami te konvencije.“

- 6 Člen 56(1) te konvencije določa:

„V izključni ekonomski coni ima obalna država:

- (a) suverene pravice, da raziskuje in izkorišča, ohranja ter gospodari z živimi in neživimi naravnimi bogastvi voda nad morskim dnom in tistimi z morskega dna in morskega podzemlja [...]

[...]“

- 7 Člen 61(1) konvencije iz Montego Baya določa, da „[o]balna država določi dopusten ulov živih bogastev v svoji izključni ekonomski coni“.

- 8 Člen 62 navedene konvencije, naslovljen „Uporaba živih bogastev“, v odstavkih od 1 do 4 določa:

„1. Obalna država si prizadeva za optimalno izkoriščanje živih bogastev v izključni ekonomski coni, ne da bi to posegalo v določbe člena 61.“

2. Obalna država določa svojo kapaciteto za ulov živih bogastev izključne ekonomske cone. Če obalna država ne zmore zajeti celotnega dovoljenega ulova, lahko [...] dovoli s sporazumi ali drugimi dogovori v skladu z modalitetami, pogoji, zakoni in predpisi, navedenimi v odstavku 4, drugim državam dostop do presežkov dopustnega ulova, pri čemer mora posebej paziti na določbe v členu 69 in 70, zlasti glede na tam omenjene države v razvoju.

3. Pri tem, ko na podlagi tega člena dovoli dostop drugim državam v svojo izključno ekonomsko cono, mora obalna država upoštevati vse pomembne dejavnike, všteti med drugim pomembnost živih bogastev območja za gospodarstvo zainteresirane [zadevne] obalne države in druge njene državne interese, določbe člena 69 in 70, potrebe držav v razvoju v subregiji ali regiji, da lovijo del presežnih količin, in potrebe, da se zmanjšajo ekonomske motnje v državah, katerih državljani so običajno ribarili v sektorju [območju], ali ki so vlagale znatne napore v raziskovanje in identifikacijo ribjih jat.

4. Državljanii drugih držav, ki ribarijo v izključni ekonomski coni, upoštevajo ukrepe za ohranitev ter druge modalitete in pogoje, določene z zakoni in predpisi obalne države. Ti zakoni in predpisi morajo biti v skladu s to konvencijo [...].“

Pravo Unije

- 9 Uredba Sveta (ES) št. 1006/2008 z dne 29. septembra 2008 o dovoljenjih za ribolovne dejavnosti ribiških plovil Skupnosti zunaj voda Skupnosti in dostopu plovil tretjih držav do voda Skupnosti ter o spremembi uredb (EGS) št. 2847/93 in (ES) št. 1627/94 in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 3317/94 (UL L 286, str. 33) v členu 18(1)(a) določa, da: „[r]ibiška plovila tretjih držav lahko [...] izvajajo ribolovne dejavnosti v vodah [Evropske unije], če jim je bilo izdano dovoljenje za ribolov [...]“.
- 10 Člen 21(a) te uredbe določa, da „Komisija izda dovoljenje za ribolov le ribiškim plovilom tretje države [...], ki so upravičena do dovoljenja za ribolov v skladu z zadevnim sporazumom in ki so, kadar je primerno, vključena na seznam plovil, prijavljenih za izvajanje ribolovnih dejavnosti v skladu s tem sporazumom“.
- 11 Člen 22 navedene uredbe določa:

„Ribiška plovila tretjih držav, za katera je bilo izdano dovoljenje za ribolov v skladu s tem poglavjem, upoštevajo določbe [skupne ribiške politike] glede ohranitvenih in nadzornih ukrepov in druge določbe, ki urejajo ribolov ribiških plovil [Unije] na ribiškem območju, kjer delujejo, ter določbe iz zadevnega sporazuma.“
- 12 Svet Evropske unije z uredbami o celotnih dovoljenih ulovih in kvotah letno določa ribolovne možnosti v vodah Unije in za njena plovila v nekaterih vodah zunaj Unije.
- 13 Med temi uredbami je tudi Uredba Sveta (EU) št. 44/2012 z dne 17. januarja 2012 o določitvi ribolovnih možnosti, ki so na voljo v vodah EU in ki so plovilom EU na voljo v nekaterih vodah, ki niso del EU, za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, za katere veljajo mednarodna pogajanja ali sporazumi, za leto 2012 (UL L 25, str. 55).
- 14 Člen 36(1) te uredbe določa, da je „[n]ajvečje število dovoljenj za ribolov za plovila tretjih držav, ki lovijo v vodah EU, [...] določeno v Prilogi VIII“.
- 15 V zvezi z vodami čezmorskega departmaja Gvajana (Francija, v nadaljevanju: Gvajana) je s to prilogo število dovoljenj za ribolov za plovila, ki plujejo pod zastavo Venezuele, določeno na 45. V opombi k navedeni prilogi, ki se nanaša na Bolivarsko republiko Venezuelo, je med drugim določeno, da je „[z]a izdajo teh dovoljenj za ribolov [...] treba predložiti dokazila, da obstaja veljavna pogodba med

lastnikom plovila, ki zaprosi za dovoljenje, in predelovalnim podjetjem iz [Gvajane], v kateri je obveznost iztovarjanja najmanj 75 % celotnega ulova hlastačev zadevnega plovila v tem območju, tako da se lahko predela v obratu navedenega podjetja [...]“.

Dejansko stanje

- 16 Svet je 30. septembra 1977 sprejel Uredbo (EGS) št. 2159/77 o spremembi Uredbe (EGS) št. 1014/77 o določitvi nekaterih prehodnih ukrepov za ohranjanje in upravljanje ribolovnih virov za plovila, ki plujejo pod zastavo nekaterih tretjih držav na območju 200 milj od obale francoskega departmaja Gvajana (UL L 250, str. 15). S to uredbo je plovilom, ki plujejo pod zastavo Venezuele, Svet dovolil izvajanje ribolovnih dejavnosti v izključni ekonomski coni ob obali Gvajane (v nadaljevanju: izključna ekonomska cona Gvajane).
- 17 To dovoljenje je bilo redno podaljševano z uredbami o celotnih dovoljenih ulovih in kvotah, ki so določale take ribolovne možnosti, čeprav z Bolivarsko republiko Venezuelo ni bil sklenjen noben mednarodni sporazum o ribištvu.
- 18 Komisija je ocenila, da gre pri tem položaju za pravno praznino in za oviro za izdajanje dovoljenj za ribolov plovilom v smislu člena 21(a) Uredbe št. 1006/2008, ki plujejo pod zastavo Venezuele, za območje izključne ekonomske cone Gvajane. Zato je 7. januarja 2011 sprejela Predlog Sklepa Sveta o dostopu ribiških plovil, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele, v izključno ekonomsko cono ob obali Francoske Gvajane (COM(2010) 807). Namen tega predloga je bil vzpostaviti mednarodnopravno pravno podlago za dejavnosti navedenih plovil na tem območju. Komisija je predlagala, naj se navedeni sklep sprejme na podlagi člena 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.
- 19 Svet se je po preučitvi predloga odločil za spremembo pravne podlage sklepa v sprejemanju, in sicer tako, da bi ta temeljil na členu 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU.
- 20 Svet je v skladu z zadnjemavedenima določbama Parlament zaprosil za mnenje.
- 21 Parlament je prerokal izbiro navedene pravne podlage in Svetu predlagal, naj jo spremeni in predloži nov predlog na pravni podlagi, ki jo je prvotno predlagala Komisija.
- 22 Svet je zavrnil spremembo pravne podlage sklepa v sprejemanju in Parlamentu z dopisoma z dne 28. oktobra 2011 in z dne 1. decembra 2011 poslal predloga za nujno obravnavo. Parlament je ta predloga 15. novembra 2011 oziroma 13. decembra 2011 zavrnil. V obeh primerih je navedel, da temu sklepu vsebinsko ne nasprotuje, meni pa, da je njegova pravna podlaga napačna.
- 23 Svet je 16. decembra 2011 izpodbijani sklep sprejel, ne da bi počakal na mnenje Parlamenta, in sicer na podlagi členov 43(3) PDEU in 218(6)(b) PDEU.
- 24 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa:

„Izjava, naslovljena na Bolivarsko republiko Venezuelo, o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah EU za ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele v izključni ekonomski coni ob obali [Gvajane], se odobri v imenu Evropske unije [v nadaljevanju: sporna izjava].“

25 V tej izjavi, ki je priložena navedenemu sklepu, je navedeno:

- „1. V skladu s pogoji, določenimi v tej izjavi, Evropska unija izda ribolovna dovoljenja za določeno število ribiških plovil, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele, da opravljajo ribolov v delu izključne ekonomske cone ob obali [Gvajane], ki se nahaja več kot 12 morskih milj od temeljnih črt.
 2. V skladu s členom 22 [Uredbe št. 1006/2008] ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele in za katera je bilo izdano dovoljenje za ribolov, med ribolovom na območju iz odstavka 1 upoštevajo določbe skupne ribiške politike Evropske unije glede ohranitvenih in nadzornih ukrepov in druge določbe zakonodaje Evropske unije, ki urejajo ribolov na tem območju.
 3. Natančneje, ribiška plovila, za katera je bilo izdano dovoljenje in plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele, upoštevajo vsa zadevna pravila ali predpise Evropske unije, ki med drugim določajo staleže rib, ki jih lahko lovijo, največje število ribiških plovil, za katera je bilo [se] izdano [izda] dovoljenje, in delež ulova, ki ga je treba iztovoriti v pristaniščih [Gvajane].
 4. Brez poseganja v ureditev za odvzem dovoljenj posameznim ribiškim plovilom, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele, zaradi neupoštevanja katerih koli zadevnih pravil ali predpisov Evropske unije, lahko Evropska unija kadar koli z enostransko izjavo umakne specifično obveznost [zavezo] izraženo v tej izjavi za odobritev ribolovnih možnosti.“
- 26 Svet je 16. decembra 2011 sporno izjavo poslal Bolivarski republiki Venezueli, ki je še isti dan potrdila njen prejem.
- 27 Svet je 17. januarja 2012 sprejel Uredbo št. 44/2012, katere pravna podlaga je člen 43(3) PDEU.
- 28 Bolivarska republika Venezuela je z noto z dne 30. januarja 2012 Svet zaprosila za informacije o tem, ali bi lahko namen Parlamenta izpodbijati veljavnost izpodbijanega sklepa vplival na ribolovne dejavnosti plovil, ki plujejo pod zastavo Venezuele, v izključni ekonomski coni Gvajane.
- 29 Navedena država je 20. marca 2012 Komisiji prek pristojnih francoskih organov poslala zahteve za dovoljenja za ribolov za plovila, ki plujejo pod zastavo Venezuele, na navedenem območju, ki so jim bile priložene pogodbe, sklenjene s podjetji za predelavo v Gvajani.
- 30 Komisija je 26. marca 2012 sprejela Sklep C(2012) 2162, s katerim je 38 ladjam, ki plujejo pod zastavo Venezuele, naštetim v Prilogi k temu sklepu, dovolila ribolov v izključni ekonomski coni Gvajane. V skladu s členom 2 je bil ta sklep vročen Bolivarski republiki Venezueli kot državi zastave in Francoski republiki kot obalni državi navedene cone.
- 31 Parlament in Komisija sta 24. februarja 2012 oziroma 3. aprila 2012 vložila ti tožbi.
- 32 S sklepom predsednika Sodišča z dne 2. maja 2012 sta bili zadevi C-103/12 in C-165/12 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.
- 33 S sklepom predsednika Sodišča z dne 29. avgusta 2012 je bila Češki republiki, Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožbi

- 34 Parlament v zadevi C-103/12 navaja dva tožbena razloga. S prvim trdi, da izpodbijani sklep temelji na napačni pravni podlagi. Z drugim podredno trdi, da je bil ta sklep sprejet na podlagi napačne postopkovne določbe.
- 35 Komisija v zadevi C-165/12 navaja tri tožbene razloge, pri čemer ima prvi tri dele. V okviru prvega in drugega dela prvega tožbenega razloga Komisija meni, da je pravna podlaga izpodbijanega sklepa napačna. V prvem delu navaja, da je Svet napačno enačil sporno izjavo o dostopu do voda Unije z zunanjo določitvijo ribolovnih možnosti. V drugem delu navaja, da je Svet napačno štel, da uporaba določb skupne ribiške politike za plovila, ki plujejo pod zastavo Venezuele, izhaja iz te zunanje določitve ribolovnih možnosti. V tretjem delu prvega tožbenega razloga zatrjuje neobstoje obrazložitve navedenega sklepa. Komisija z drugim tožbenim razlogom trdi, da Svet ni upošteval institucionalnih pristojnosti Parlamenta. Tretji tožbeni razlog se nanaša na izkrivljanje Predloga sklepa z dne 7. januarja 2011.

Trditve strank

- 36 S prvim tožbenim razlogom, ki ga navaja Parlament, ter prvim in drugim delom prvega tožbenega razloga, ki ga navaja Komisija, ti instituciji trdita, da je Svet izpodbijani sklep napačno sprejel na podlagi člena 43(3) PDEU in člena 218(6)(b) PDEU namesto na podlagi člena 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.
- 37 Parlament in Komisija menita, prvič, da je člen 43(3) PDEU odstopanje od splošne pravne podlage iz člena 43(2) PDEU in da je treba zato ta odstavek 3, tako kot vsako odstopanje od nekega pravila, glede njegovega področja uporabe razlagati ozko. Tako naj bi bilo mogoče na podlagi navedenega odstavka 3 sprejeti le ukrepe, ki so namenjeni izrecno določitvi in dodelitvi konkretnih ribolovnih možnosti. Te ribolovne možnosti naj bi nujno pomenile količinsko opredeljene ribolovne pravice. Če se z aktom sledi cilju v okviru skupne ribiške politike, ki ni zgolj dodelitev ribolovnih možnosti v količinskem in geografskem smislu, bi ga bilo treba sprejeti na podlagi člena 43(2) PDEU.
- 38 Tako naj bi bilo tudi pri izpodbijanem sklepu in sporni izjavi. S to izjavo naj bi se Unija namreč zavezala k izdaji dovoljenj za ribolov za plovila, ki plujejo pod zastavo Venezuele, pri čemer naj bi zadevne subjekte zavezala k spoštovanju določb, ki jih je Unija sprejela za ohranitev ribolovnih virov, in k iztovarjanju dela njihovega ulova v Gvajani. Namen takih pogojev za dostop naj bi bil tako zagotoviti doseganje ciljev skupne ribiške politike, in sicer tako, da bi se cilj in vsebina navedenega sklepa nanašala na cilje te politike, pri čemer naj bi presegala zgolj določitev in dodelitev ribolovnih možnosti v smislu člena 43(3) PDEU.
- 39 Drugič, Parlament in Komisija menita, da bi bilo treba dostop do voda za namen ribolova razlikovati od dostopa do ribolovnih virov v smislu dodelitve konkretnih ribolovnih možnosti v teh vodah (v nadaljevanju: dostop do voda oziroma dostop do virov). Če bi Unija želela na podlagi skupne ribiške politike odpreti dostop do svojih voda in virov, ki se nahajajo v njih, za subjekte iz tretjih držav, bi se uvedel regulativni okvir iz dveh komponent. Tretjim državam bi se najprej odobril dostop z mednarodnim sporazumom, sprejetim v skladu s postopkom iz člena 218(6)(v) PDEU. Nato bi Svet dodelil ribolovne možnosti v skladu s členom 43(3) PDEU.
- 40 V obravnavani zadevi bi bilo treba sporno izjavo šteti za prvi korak, saj je Unija z njo odobrila dostop do voda, ni pa dodelila konkretnih ribolovnih možnosti za ladje, ki plujejo pod zastavo Venezuele. Zadnjenavedene možnosti naj bi bile določene po sprejetju te izjave, in sicer jih je Svet za leto 2012 določil z Uredbo št. 44/2012.

- 41 Svet ob podpori Češke republike, Kraljevine Španije, Francoske republike in Republike Poljske trdi, da izpodbijani sklep pravilno temelji na členu 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU.
- 42 Navedene institucija in države članice menijo, prvič, da je razlikovanje med dostopom do voda in dostopom do virov umetno. S sporno izjavo naj namreč ne bi bilo mogoče odobriti dostopa do voda Unije, ne da bi se obenem odobrilo tudi dostop do virov.
- 43 Drugič, pojem „ribolovnih možnosti“ v smislu člena 43(3) PDEU naj bi zajemal tudi dovoljenja za ribolov. Iz besedila izpodbijanega sklepa naj bi bilo razvidno, da se ta nanaša na odobritev dovoljenj za ribolov. Tako naj bi bila cilj in vsebina sporne izjave dodelitev ribolovnih možnosti za plovila, ki plujejo pod zastavo Venezuele, ne pa odobritev dostopa do voda Unije.
- 44 Tretjič, področje uporabe člena 43(3) PDEU naj bi omogočalo sprejetje ukrepov, ki niso omejeni na določanje ribolovnih možnosti s številiškimi podatki. Taka razlaga naj bi bila v skladu z besedilom in duhom te določbe, saj naj bi Svet pooblaščala, da sprejme vse ukrepe „o“ določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti.
- 45 V obravnavani zadevi naj bi pri izpodbijanem sklepu, čeprav se z njim te možnosti ne dodeljujejo s številiškimi podatki, šlo za tak ukrep. Z njim naj bi se namreč ustvarila mednarodna podlaga za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti na ravni notranjih pravil Unije, saj naj bi Unija s tem sklepom Bolivarski republiki Venezueli sporočila, da je ribiškimi plovilom, ki plujejo pod zastavo Venezuele, še vedno pripravljena dodeljevati ribolovne možnosti.
- 46 Četrtoč, vsebina izpodbijanega sklepa naj ne bi presegala področja uporabe člena 43(3) PDEU. Točki 2 in 3 sporne izjave naj bi namreč zgolj opozarjali na obstoječa pravila, ki jih morajo plovila tretjih držav spoštovati v vodah Unije. Ti določbi naj bi bili ugotovitveni, saj naj za ta plovila ne bi ustvarjali nobenih novih pravic in obveznosti. Prav tako naj bi bila pravica odvzema dovoljenj za ribolov, izdanih zadevnim plovilom, ki je določena v točki 4 te izjave, ukrep o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti.

Presoja Sodišča

- 47 S prvim tožbenim razlogom, ki ga navaja Parlament, ter prvim in drugim delom prvega tožbenega razloga, ki ga navaja Komisija, ti instituciji trdita, da je Svet s tem, da je izpodbijani sklep oprl na člen 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU, in ne na člen 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU, izbral napačno pravno podlago.
- 48 V zvezi z besedilom člena 43 PDEU po eni strani iz njegovega odstavka 2 izhaja, da morajo pristojne institucije Unije določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike, sprejeti po rednem zakonodajnem postopku.
- 49 Po drugi strani pa iz člena 43(3) PDEU v povezavi z odstavkom 2 tega člena izhaja, da se med drugim za ukrepe o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti ne šteje, da spadajo med določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne ribiške politike v smislu navedenega odstavka 2, in da se ti ukrepi ne sprejemajo po navedenem zakonodajnem postopku.
- 50 Sprejetje določb iz člena 43(2) PDEU namreč nujno vključuje presojo „potrebe“ po teh določbah za omogočanje doseganja ciljev skupnih politik, urejenih s Pogodbo DEU, tako da zajema politično odločitev, ki mora biti pridržana za zakonodajalca Unije. Za sprejetje ukrepov o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti v skladu s členom 43(3) PDEU pa ni potrebna taka presoja, saj so taki ukrepi večinoma tehnični in naj bi se sprejemali za izvajanje določb, sprejetih na podlagi odstavka 2 tega člena.

- 51 Najprej je treba opozoriti, da je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih okoliščinah, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina tega akta (sodbi Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 42, in Združeno kraljestvo/Svet, C-431/11, EU:C:2013:589, točka 44).
- 52 V obravnavani zadevi je edini namen izpodbijanega sklepa odobritev sporne izjave. V teh okoliščinah je treba preučiti pravno podlago tega sklepa glede na cilj in vsebino zadevne izjave.
- 53 V zvezi z vsebino sporne izjave je Unija v točki 1 te izjave Bolivarsko republiko Venezuelo obvestila, da bo za določeno število ribiških plovil, ki plujejo pod zastavo Venezuele, izdala dovoljenja za ribolov v izključni ekonomski coni Gvajane.
- 54 V točkah 2 in 3 te izjave je Unija izdala takih dovoljenj pogojila s tem, da ladje, ki plujejo pod zastavo Venezuele, ki jim bo dovoljen ribolov na tem območju, spoštujejo določbe skupne ribiške politike Unije glede ohranitvenih in nadzornih ukrepov in druge določbe zakonodaje Unije, ki urejajo ribolov na tem območju.
- 55 V zvezi s ciljem sporne izjave je treba upoštevati kontekst, vzpostavljen s konvencijo iz Montego Baya, s katero je bila uvedena mednarodna ureditev izključne ekonomske cone. Ta konvencija, ki Unijo zavezuje, določa okvire političnih odločitev, ki jih Unija sprejema za navedeno cono, zlasti pa določa pravne instrumente in oblike, ki so ji na voljo pri uresničevanju takih odločitev.
- 56 Iz člena 55 konvencije iz Montego Baya izhaja, da v izključni ekonomski coni velja posebna ureditev, v skladu s katero so pravice in jurisdikcija obalne države ter pravice in svobode drugih držav urejene z ustreznimi določbami navedene konvencije.
- 57 V skladu s členom 56(1)(a) konvencije iz Montego Baya ima obalna država v svoji izključni ekonomski coni pravico do izkoriščanja živih bogastev. Če so zmožnosti države za izkoriščanje teh bogastev manjše od celotnega dovoljenega ulova, mora v skladu s členom 62(2) te konvencije drugim državam dovoliti izkoriščanje ostanka tega dovoljenega ulova.
- 58 Pri izvajanju te obveznosti ima obalna država določeno diskrecijsko pravico. Po eni strani lahko ob upoštevanju zahtev člena 62(3) konvencije iz Montego Baya izbere države, ki jim bo dovolila izkoriščanje navedenega ostanka. Po drugi strani mora obalna država upoštevati nekatere elemente, in sicer pomembnost živih bogastev zadevnega območja za gospodarstvo zadevne obalne države in druge njene državne interese, potrebe držav v razvoju v zadevni regiji in potrebe, da se zmanjšajo ekonomske motnje v državah, katerih državljani so običajno ribarili v tem območju, ali ki so vlagale znatne napore v raziskovanje in identifikacijo ribjih jat.
- 59 Poleg tega člen 62(2) Konvencije iz Montego Baya zahteva, da obalna država dovoli izkoriščanje ostanka dovoljenega ulova „s sporazumi ali drugimi dogovori“. Tako se mora zadevna obalna država z zainteresiranimi državami sporazumeti. Odnosi med obalno državo in drugimi državami namreč izražajo njihove medsebojne pravice in obveznosti, kot so navedene v točki 57 te sodbe, tako da obalna država pogojev ne sme postavljati enostransko.
- 60 Posebna odgovornost obalne države glede izkoriščanja živih bogastev v njeni izključni ekonomski coni pomeni, da mora običajno ta država poslati ponudbo, namenjeno določenim zainteresiranim državam, ki lahko to ponudbo nato svobodno sprejmejo ali zavrnejo oziroma po potrebi zahtevajo, da se taka ponudba spremeni.
- 61 Na koncu tega postopka je izraz soglasja volje obalne države in zainteresirane države sporazum, kakršen je določen v členu 62(2) Konvencije iz Montego Baya, pri čemer v mednarodnem pravu dejstvo, da je tak sporazum formaliziran v enem skupnem dokumentu ali v dveh ali več povezanih pisnih instrumentih, ni pomembno (glej v tem smislu mnenje 1/13, EU:C:2014:2303, točka 37).

- 62 Sporazum med obalno državo in zainteresirano državo vsebuje medsebojne pravice in obveznosti, ki udeležujejo pravice in obveznosti iz točke 57 te sodbe. V zvezi s tem zlasti iz člena 62(4) konvencije iz Montego Baya izhaja, da morajo državljani držav, ki niso obalna država, ki ribarijo v izključni ekonomski coni te države, upoštevati ukrepe za ohranitev ter druge modalitete in pogoje, določene z zakoni in predpisi obalne države.
- 63 Ker posamezniki na podlagi konvencije iz Montego Baya načeloma nimajo avtonomnega statusa, morajo posamezne zainteresirane države v zvezi s plovili, ki plujejo pod zastavo teh držav, sprejeti vse potrebne ukrepe za varovanje interesov obalne države (glej v tem smislu sodbo Intertanko in drugi, C-308/06, EU:C:2008:312, točke od 59 do 62).
- 64 Iz tega sledi, da se mora zainteresirana država zadevni obalni državi zavezati, da bo v zameno za sodelovanje pri izkoriščanju živih bogastev v izključni ekonomski coni te države zagotovila, da bodo ladje, ki plujejo pod njeno zastavo, ravnale v skladu z ukrepi, ki jih je obalna država sprejela za to območje.
- 65 Tako jamstvo, izraženo s sporazumom ali drugim dogovorom, sklenjenim z obalno državo, je toliko potrebnejše, če zainteresirana država ni pogodbenica konvencije iz Montego Baya in je torej člen 62(4) te konvencije ne zavezuje.
- 66 Ko zainteresirana država in obalna država sporazum ali dogovor skleneta, ga lahko zadnjenavedena država izvaja s pravili in konkretnimi ukrepi nacionalnega prava, ki so sprejeti v skladu z določbami konvencije iz Montego Baya in se izvajajo ob upoštevanju tega dvostranskega sporazuma.
- 67 Glede na ugotovitve v točkah od 56 do 66 te sodbe je treba najprej presoditi, ali je sporna izjava konstitutivni del sporazuma v smislu člena 62(2) Konvencije iz Montego Baya.
- 68 Glede na navedeno v točki 60 te sodbe je treba sporno izjavo šteti za ponudbo Unije, dano Bolivarski republiki Venezueli v imenu zadevne obalne države, s katero se Bolivarski republiki Venezueli predlaga izkoriščanje dela ostanka dovoljenega ulova v izključni ekonomski coni Gvajane pod določenimi posebnimi pogoji, med katerimi je zlasti pogoj, da mora navedena država zagotoviti, da plovila, ki plujejo pod njeno zastavo in lovijo na tem območju, spoštujejo določbe skupne ribiške politike Unije, ki se tam uporabljajo.
- 69 Bolivarska republika Venezuela je po tem, ko ji je bila sporna izjava poslana, potrdila njen prejem in se odzvala z dvema dejanjema. Na eni strani je Uniji uradno poslala zahtevke za dovoljenja za ribolov v izključni ekonomski coni Gvajane za ladje, ki plujejo pod njeno zastavo, pri čemer je tem zahtevkom priložila pogodbe o predelavi v Gvajani, kot to zahteva točka 3 te izjave v povezavi z opombo k Prilogi VIII Uredbe št. 44/2012. Po drugi strani pa je ta država izrazila zaskrbljenost glede morebitnega izpodbijanja te izjave, pri čemer je Svet prosila za informacije o tem, ali bi namen Evropskega parlamenta izpodbijati veljavnost izpodbijanega sklepa lahko vplival na ribolovne dejavnosti plovil, ki v navedeni coni plujejo pod njeno zastavo.
- 70 Tako se zdi, da je Bolivarska republika Venezuela s takim ravnanjem sporno izjavo štela za ponudbo za izkoriščanje dela ostanka dovoljenega ulova v izključni ekonomski coni Gvajane pod pogoji, določenimi v tem dokumentu, na katero je bila objavljena, da se odzove.
- 71 Glede na to je treba šteti, da je Bolivarska republika Venezuela s tem, da je Uniji na podlagi njene ponudbe poslala konkretne zahtevke za izdajo dovoljenj za ribolov, pri čemer ni navedla nobenih zadržkov glede pogojev te ponudbe, navedeno ponudbo sprejela.
- 72 V teh okoliščinah je treba ravnanje te države šteti za sprejetje ponudbe, ki jo je nanjo s sporno izjavo naslovila Unija.

- 73 Glede na vse navedeno je treba sporno izjavo Unije in sprejetje te izjave s strani Bolivarske republike Venezuele skupaj opredeliti za sporazum, ki sta ga ti sklenili v zvezi z dovolitvijo izkoriščanja dela ostanka dovoljenega ulova v izključni ekonomski coni Gvajane pod pogoji, določenimi v tej izjavi.
- 74 Dalje je treba na podlagi zgoraj navedene analize vsebine in cilja sporne izjave preučiti, ali je ta izjava ukrep, ki spada na področje pristojnosti, pridržano zakonodajalcu Unije, ali pa gre le za tehnični izvedbeni ukrep, kakršni so navedeni v točki 50 te sodbe.
- 75 V zvezi s tem je treba opozoriti, da cilj sporne izjave ne glede na njen naslov in nekatere izraze, ki so v njej uporabljeni, ni zagotoviti „določitv[e] in dodelitv[e] ribolovnih možnosti“ v smislu člena 43(3) PDEU, temveč, kot je razvidno iz točke 68 te sodbe, Bolivarski republiki Venezueli ponuditi možnost sodelovanja pri izkoriščanju živega bogastva v izključni ekonomski coni Gvajane pod pogoji, ki jih je določila Unija.
- 76 Pristojne institucije Unije torej pri presoji, ki mora biti opravljena pred tako ponudbo, najprej upoštevajo elemente dvostranske politike. Dalje te institucije glede na posebno odgovornost Unije, ki deluje v imenu zadevne obalne države, za izkoriščanje živih virov v izključni ekonomski coni te države ocenijo, ali zainteresirana država lahko zagotovi, da bodo plovila, ki plujejo pod njeno zastavo, ravnala v skladu s pogoji takega izkoriščanja – kakršni so med drugim spoštovanje določb skupne ribiške politike Unije – ki veljajo na zadevnem območju. Nazadnje institucije Unije upoštevajo elemente, navedene v točki 58 te sodbe, za kar je potrebna ocena različnih vidikov položaja držav zadevne regije oziroma vsaj položaja zainteresirane države.
- 77 Poleg tega je iz uvodne izjave 3 izpodbijanega sklepa in točk od 1 do 3 sporne izjave razvidno, da ne le, da je cilj zadnjenedene izjave Bolivarski republiki Venezueli načeloma dati možnost sodelovanja pri izkoriščanju živega bogastva v izključni ekonomski coni Gvajane, temveč da – kot je bilo poudarjeno v točki 54 te sodbe – ta izjava pogojuje to dajanje s spoštovanjem določb skupne ribiške politike Unije, ki se nanašajo na ohranitvene ukrepe in nadzor, ter drugih določb Unije, ki urejajo ribolov v tej coni, kot so standardi ali predpisi Unije, ki med drugim opredeljujejo staleže rib, ki se lahko lovijo, največje število ribiških plovil, ki imajo dovoljenje za izlov, in delež ulova, ki se iztovori v pristaniščih Gvajane.
- 78 Tako je cilj sporne izjave vzpostaviti splošni okvir za to, da se ribiškim plovilom, ki plujejo pod zastavo Venezuele, dovoli ribolov na tem območju, pri čemer je bil ta okvir nato zaporedoma natančneje določen s členom 36(1) Uredbe Sveta št. 44/2012 in Prilogo VIII k tej uredbi, členom 34(1) Uredbe Sveta (EU) št. 40/2013 z dne 21. januarja 2013 o določitvi ribolovnih možnosti, ki so na voljo v vodah EU in ki so plovilom EU na voljo v nekaterih vodah zunaj EU, za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, za katere veljajo mednarodna pogajanja ali sporazumi, za leto 2013 (UL L 23, str. 54) in Prilogo VIII k tej uredbi ter členom 40(1) Uredbe Sveta (EU) št. 43/2014 z dne 20. januarja 2014 o določitvi ribolovnih možnosti za leto 2014 za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, ki veljajo za vode Unije in za plovila Unije v nekaterih vodah zunaj Unije (UL L 24, str. 1) in Prilogo VIII k tej uredbi. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so bile vse te uredbe sprejete na podlagi člena 43(3) PDEU.
- 79 Iz tega izhaja, da ponudba, naslovljena na Bolivarsko republiko Venezuelo, ni tehnični ali izvedbeni ukrep, temveč nasprotno ukrep, za katerega je treba sprejeti avtonomno odločitev, v okviru tega sprejetja pa je treba upoštevati politične interese, ki jim Unija sledi s svojimi skupnimi politikami, zlasti ribiško politiko.
- 80 Iz tega sledi, da sporna izjava spada na področje tistih pristojnosti, v okviru katerih odloča zakonodajalec Unije.
- 81 V teh okoliščinah izpodbijani sklep spada na področje uporabe člena 43(2) PDEU, in ne na področje uporabe člena 43(3) PDEU.

- 82 Nazadnje je treba ugotoviti, katera določba Pogodbe DEU določa postopek, po katerem bi bilo treba sprejeti izpodbijani sklep.
- 83 Ker je sporna izjava, ki je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, konstitutivni del mednarodnega sporazuma (glej točko 73 te sodbe), spada na področje uporabe člena 218 PDEU. Ta člen namreč ureja pogajanja o sporazumih med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami ter njihovo sklepanje, pri čemer je treba v skladu s sodno prakso izraz „sporazum“, uporabljen v tem členu, razlagati splošno, tako da zajema vsako zavezo subjektov mednarodnega prava in da je zavezujoč ne glede na njegovo formalno opredelitev (glej v tem smislu mnenji 1/75, EU:C:1975:145, str. 1360, in 2/92, EU:C:1995:83, točka 8, ter sodbo Francija/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, točka 27).
- 84 Poleg tega je treba opozoriti, da člen 218(6)(a)(v) PDEU določa postopek, ki se uporablja za sporazume na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek. Ker člen 43(2) PDEU, na podlagi katerega bi moral biti sprejet izpodbijani sklep, določa natančno tak postopek, bi bilo treba ta sklep sprejeti na podlagi člena 218(6)(a)(v) PDEU.
- 85 Glede na navedeno bi bilo treba izpodbijani sklep, s katerim je bila sporna izjava odobrena v imenu Unije, sprejeti na podlagi člena 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU, in ne na podlagi člena 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU.
- 86 V teh okoliščinah je treba prvi tožbeni razlog, ki ga navaja Parlament, ter prvi in drugi del prvega tožbenega razloga, ki ga navaja Komisija, sprejeti.
- 87 Zato je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti druge tožbene razloge, ki jih navajata Parlament in Komisija.

Predlog za časovno ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

- 88 Svet in Komisija, ki ju v zvezi s tem podpirajo Češka republika, Kraljevina Španija in Francoska republika, Sodišču predlagata, naj v primeru, da izpodbijani sklep razglasi za ničen, učinke tega sklepa ohrani do sprejetja novega sklepa. Parlament je navedel, da ugoditvi takemu predlogu ne nasprotuje.
- 89 Sodišče lahko v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU, če meni, da je treba, določi tiste učinke akta, razglašena za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 90 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je mogoče iz razlogov pravne varnosti ohraniti učinke takega akta med drugim, če bi takojšnje posledice ničnosti tega akta povzročile resne negativne posledice za zadevne osebe, zakonitost izpodbijanega akta pa se ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti avtorja tega akta ali bistvene kršitve postopka. Ti razlogi vključujejo zlasti napake v zvezi s pravno podlago izpodbijanega akta (glej v tem smislu sodbe Parlament/Svet, C-414/04, EU:C:2006:742, točka 59; Parlament in Danska/Komisija, C-14/06 in C-295/06, EU:C:2008:176, točka 86, ter Parlament/Svet, C-490/10, EU:C:2012:525, točki 91 in 92).
- 91 V obravnavani zadevi je iz uvodne izjave 2 izpodbijanega sklepa razvidno, da je namen tega sklepa s tem, da se Bolivarski republiki Venezueli dovoli izkoriščanje ostanka dovoljenega ulova v izključni ekonomski coni Gvajane, zagotoviti nadaljevanje iztovarjanja s plovil, ki plujejo pod zastavo Venezuele, v Gvajani, saj je predelovalna industrija v tem francoskem departmaju odvisna od tega iztovora. Ničnost navedenega sklepa s takojšnjim učinkom pa bi lahko vplivala na tako nadaljevanje, s čimer bi prišlo do resnih negativnih posledic za zadevne gospodarske subjekte.

- 92 V teh okoliščinah obstajajo utemeljeni razlogi pravne varnosti, ki upravičujejo, da Sodišče ugodi predlogu za ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa. Poleg tega je treba poudariti, da niti Parlament niti Komisija nista izpodbijala zakonitosti tega sklepa iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, tako da glede tega Sodišča nič ne more ovirati pri odreditvi take ohranitve.
- 93 Zato je treba učinke tega sklepa ohraniti do začetka veljavnosti – v razumnem roku od dneva razglasitve te sodbe – novega sklepa, ki bo temeljil na ustrezni pravni podlagi, in sicer na členu 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.

Stroški

- 94 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker sta Parlament in Komisija predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) istega poslovnika Češka republika, Kraljevina Španija, Francoska republika in Republika Poljska, ki so v teh sporih intervenientke, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklep Sveta z dne 16. decembra 2011 o odobritvi Izjave, o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah EU za ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele v izključni ekonomski coni ob obali Francoske Gvajane, v imenu Evropske unije (2012/19/EU) se razglasi za ničn.**
- 2. Učinki Sklepa 2012/19/EU se ohranijo do začetka veljavnosti – v razumnem roku od razglasitve te sodbe – novega sklepa, ki bo temeljil na ustrezni pravni podlagi, in sicer na členu 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.**
- 3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
- 4. Češka republika, Kraljevina Španija, Francoska republika in Republika Poljska nosijo svoje stroške.**

Podpisi