



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 november 2014*

”Talan om ogiltigförklaring — Beslut 2012/19/EU — Rättslig grund — Artikel 43.2 och 43.3 FEUF — Bilateral överenskommelse enligt vilken det ges tillgång till återstoden av den tillåtna fångstmängden — Val av den berörda tredje stat som unionen ger tillgång till biologiska resurser — Exklusiv ekonomisk zon — Politiskt beslut — Fastställande av fiskemöjligheter”

I de förenade målen C-103/12 och C-165/12,

angående talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 24 februari och den 3 april 2012,

Europaparlamentet, företrätt av L.G. Knudsen, I. Liukkonen och I. Díez Parra, samtliga i egenskap av ombud (C-103/12),

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Bouquet och E. Paasivirta, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg (C-165/12),

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av A. Westerhof Löfflerová och A. de Gregorio Merino, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, E. Ruffer och D. Hadroušek, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, D. Colas och N. Rouam, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen samt domarna A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský (referent), C. Toader, C.G. Fernlund och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 november 2013,

och efter att den 15 maj 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet och Europeiska kommissionen har yrkat ogiltigförklaring av rådets beslut 2012/19/EU av den 16 december 2011 om godkännande på Europeiska unionens vägnar av förklaringen om beviljande av fiskemöjligheter i EU:s vatten för fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg i den exklusiva ekonomiska zonen utanför Franska Guyanas kust (EUT L 6, 2012, s. 8) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 2 Förenta nationernas havsrättskonvention, undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982 (nedan kallad Montego Bay-konventionen), trädde i kraft den 16 november 1994. Den godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 (EGT L 179, s. 1).
- 3 Bolivarianska republiken Venezuela är inte part i nämnda konvention.
- 4 Artiklarna 55–75 i Montego Bay-konventionen finns i del V, med rubriken ”Ekonomisk zon”.
- 5 I artikel 55 i konventionen föreskrivs följande:

”Den ekonomiska zonen är ett utanför territorialhavet beläget och till detta angränsande område, som är underkastat den i denna del fastställda särskilda rättsordning enligt vilken kuststatens rättigheter och jurisdiktion och andra staters rättigheter och friheter regleras genom tillämpliga bestämmelser i denna konvention.”

- 6 I artikel 56.1 i konventionen föreskrivs följande:

”a) I den ekonomiska zonen har kuststaten suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag ...

...”

7 Det föreskrivs i artikel 61.1 i Montego Bay-konventionen att "[k]uststaten skall fastställa den tillåtna fångstmängden av de levande tillgångarna i sin ekonomiska zon."

8 I artikel 62 i konventionen, med rubriken "[n]yttjande av de levande tillgångarna", föreskrivs följande i punkterna 1–4:

"1. Med beaktande av artikel 61 skall kuststaten främja målet om ett optimalt nyttjande av de levande tillgångarna i den ekonomiska zonen.

2. Kuststaten skall fastställa sin kapacitet att nyttja de levande tillgångarna i den ekonomiska zonen. Då kuststaten inte har kapacitet att fånga hela den tillåtna fångstmängden, skall den genom överenskommelser eller andra arrangemang och i enlighet med de villkor, lagar och andra författningar som avses i punkt 4 ge andra stater tillgång till återstoden av den tillåtna fångstmängden varvid särskild hänsyn skall tas till bestämmelserna i artiklarna 69 och 70, i synnerhet i fråga om de där nämnda utvecklingsländerna.

3. Då kuststaten ger andra stater tillgång till sin ekonomiska zon enligt denna artikel, skall den ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, bland annat den betydelse som områdets levande tillgångar har för kuststatens ekonomi och dess andra nationella intressen, bestämmelserna i artiklarna 69 och 70, krav från utvecklingsländerna i subregionen eller regionen på att få fånga en del av återstoden samt behovet att till ett minimum begränsa störningar i ekonomin i stater vars medborgare traditionellt har fiskat i zonen eller som gjort avsevärda ansträngningar i fråga om forskning och identifiering av bestånd.

4. Andra staters medborgare, som fiskar i den ekonomiska zonen, skall rätta sig efter beståndsbevarande åtgärder samt övriga villkor och bestämmelser i kuststatens lagar och andra författningar. Dessa lagar och andra författningar skall vara förenliga med denna konvention ..."

Unionsrätt

9 Det föreskrivs i artikel 18.1 a i rådets förordning (EG) nr 1006/2008 av den 29 september 2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94 (EUT L 286, s. 33) att "[t]redjelands fiskefartyg har rätt att ... bedriva fiskeverksamhet i [Europeiska unionens] vatten förutsatt att de har fått fisketillstånd ...".

10 Det anges i artikel 21 a i denna förordning att "[k]ommissionen ska endast utfärda fisketillstånd för tredjelands fiskefartyg ... som är berättigade till ett fisketillstånd enligt det berörda avtalet och, när så är lämpligt, ingår i förteckningen över fartyg som anmälts för fiske enligt det avtalet".

11 Artikel 22 i nämnda förordning har följande lydelse:

"Tredjelands fiskefartyg för vilka ett fisketillstånd har utfärdats i enlighet med det här kapitlet ska följa den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser om bevarande och kontroll och andra bestämmelser som reglerar [union]sfartygens fiske i det område där de bedriver fiske, liksom bestämmelserna i det berörda avtalet."

12 Genom förordningar om totala tillåtna fångstmängder och fångstkvoter fastställer Europeiska unionens råd årligen fiskemöjligheterna i unionens vatten och, för unionens fartyg, i vissa andra vatten än unionens vatten.

- 13 En av dessa förordningar är rådets förordning (EU) nr 44/2012 av den 17 januari 2012 om fastställande för år 2012 av fiskemöjligheter tillgängliga i EU-vatten och, för EU-fartyg, i vissa icke-EU-vatten när det gäller vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd vilka omfattas av internationella förhandlingar eller överenskommelser (EUT L 25, s. 55).
- 14 Det anges i artikel 36.1 i denna förordning att "[d]et största antalet fisketillstånd för tredjelands fiskefartyg som fiskar i EU-vatten fastställs i bilaga VIII".
- 15 Såvitt avser det utomeuropeiska departementet Guyana (Frankrike) (nedan kallat Guyana) har antalet fisketillstånd för fartyg som för venezuelansk flagg i nämnda bilaga fastställts till 45. Det anges dessutom, i den fotnot i bilagan som rör Bolivarianska republiken Venezuela, att "[f]ör att dessa fisketillstånd ska kunna utfärdas måste bevis företes på att ett giltigt avtal finns mellan den fartygsägare som ansöker om fisketillståndet och ett förädlingsföretag i det franska departementet Guyana och att avtalet innehåller en förpliktelse att landa minst 75 % av fångsterna av all snapperfisk från det aktuella fartyget i det departementet så att fångsterna kan förädlas i nämnda förädlingsföretag ..."

Bakgrund till tvisten

- 16 Den 30 september 1977 antog rådet förordning (EEG) nr 2159/77 om ändring av förordning (EEG) nr 1014/77 om vissa tidsbegränsade bestämmelser om bevarande och förvaltning av fiskeresurser som gäller i förhållande till fiskefartyg som för vissa tredjeländers flagg i den zon på 200 sjömil som är belägen utanför det franska departementet Guyanas kust (EGT L 250, s. 15). Genom denna förordning gav rådet fartyg som för venezuelansk flagg tillstånd att bedriva fiskeverksamhet i den exklusiva ekonomiska zonen utanför Guyanas kust (nedan kallad Guyanas exklusiva ekonomiska zon).
- 17 Tillståndet förlängdes periodvis genom förordningar om totala tillåtna fångstmängder och fångstkvoter genom vilka sådana fiskemöjligheter beviljades, trots att något internationellt fiskeavtal inte hade ingåtts med Bolivarianska republiken Venezuela.
- 18 Kommissionen ansåg att denna situation motsvarade en lucka i lagstiftningen som, enligt artikel 21 a i förordning nr 1006/2008, utgjorde hinder för att utfärda fisketillstånd för fartyg som för venezuelansk flagg såvitt avser Guyanas exklusiva ekonomiska zon. Den antog därför, den 7 januari 2011, ett förslag till rådets beslut om tillträde för fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg till den exklusiva ekonomiska zonen utanför Franska Guyanas kust (KOM(2010) 807). Syftet med förslaget var att fastställa en rättslig grund enligt internationell rätt för de verksamheter som nämnda fartyg bedrev i denna zon. Kommissionens förslag innebar att beslutet skulle antas på grundval av artikel 43.2 FEUF, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF.
- 19 Rådet beslutade, efter att ha prövat nämnda förslag, att ändra den rättsliga grunden för det kommande beslutet, så att det skulle antas på grundval av artikel 43.3 FEUF, jämförd med artikel 218.6 b FEUF.
- 20 I enlighet med sistnämnda bestämmelser sände rådet en begäran om yttrande till parlamentet.
- 21 Parlamentet ifrågasatte valet av rättslig grund. Det föreslog att rådet skulle ändra den rättsliga grunden och förelägga parlamentet ett nytt förslag som baserade sig på den rättsliga grund som ursprungligen hade föreslagits av kommissionen.
- 22 Rådet beslutade att inte ändra den rättsliga grunden för det beslut som skulle antas och begärde i två skrivelser, av den 28 oktober och den 1 december 2011, att parlamentet skulle göra en skyndsam prövning. Parlamentet avvisade respektive begäran den 15 november och den 13 december 2011. Parlamentet förklarade vid båda tillfällena att det inte motsatte sig beslutet i sak, men ansåg att dess rättsliga grund var felaktig.

- 23 Rådet antog det angripna beslutet den 16 december 2011, utan att invänta parlamentets ställningstagande. Rådet grundade antagandet på artiklarna 43.3 FEUF och 218.6 b FEUF.
- 24 I artikel 1 i det angripna beslutet anges följande:
- ”Förklaringen riktad till Bolivarianska republiken Venezuela om beviljande av fiskemöjligheter i EU:s vatten för fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg i ... [Guyanas] exklusiva ekonomiska zon ... godkänns härmed på Europeiska unionens vägnar [nedan kallad den omtvistade förklaringen].”
- 25 Förklaringen, som fogats till nämnda beslut, har följande lydelse:
- ”1 Europeiska unionen ska utfärda fisketillstånd för ett begränsat antal fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg att fiska i den del av ... [Guyanas] exklusiva ekonomiska zon ... som ligger mer än 12 sjömil från baslinjerna, enligt de villkor som anges i denna förklaring.
2. Enligt artikel 22 i [förordning nr 1006/2008] ska fiskefartyg som beviljats tillstånd och som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg, när de fiskar i det område som avses i punkt 1, följa bestämmelserna i Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik om bevarande och kontroll och andra EU-bestämmelser som reglerar fiskeverksamhet i det området.
3. I synnerhet ska fiskefartyg som beviljats tillstånd och som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg följa alla relevanta EU-regler och EU-bestämmelser som bland annat anger vilka fiskbestånd som kan komma i fråga, det högsta antalet fiskefartyg som kan beviljas tillstånd och den del av fångsterna som ska landas i hamnar i [Guyana].
4. Utan att det påverkar möjligheten att upphäva tillstånd som beviljats enskilda fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg, på grund av att de brustit i efterlevnaden av relevanta EU-regler och EU-bestämmelser, får Europeiska unionen när som helst genom en ensidig förklaring upphäva det specifika åtagande som uttrycks i denna förklaring om beviljande av fiskemöjligheter.”
- 26 Rådet tillställde Bolivarianska republiken Venezuela den omtvistade förklaringen den 16 december 2011. Nämnda republik bekräftade mottagandet av förklaringen samma dag.
- 27 Den 17 januari 2012 antog rådet förordning nr 44/2012 vars rättsliga grund är artikel 43.3 FEUF.
- 28 Genom skrivelse av den 30 januari 2012 begärde Bolivarianska republiken Venezuela upplysningar av rådet i frågan huruvida parlamentets avsikt att ifrågasätta det angripna beslutets giltighet kunde påverka den fiskeverksamhet som fartyg som för venezuelansk flagg bedriver i Guyanas exklusiva ekonomiska zon.
- 29 Den 20 mars 2012 ansökte nämnda stat, genom de behöriga franska myndigheterna, hos kommissionen om fisketillstånd för fartyg som för venezuelansk flagg i nämnda zon. De ingivna ansökningarna åtföljdes av avtal som hade ingåtts med förädlingsföretag i Guyana.
- 30 Den 26 mars 2012 antog kommissionen beslut C(2012) 2162 genom vilket 38 fartyg som för venezuelansk flagg och som anges i bilagan till beslutet tilläts att bedriva fiske i Guyanas exklusiva ekonomiska zon. I enlighet med dess artikel 2 delgavs beslutet Bolivarianska republiken Venezuela, i egenskap av flaggstat, och Republiken Frankrike, i egenskap av kuststat i nämnda zon.
- 31 Parlamenten och kommissionen väckte respektive talan den 24 februari och den 3 april 2012.

- 32 Domstolens ordförande har genom beslut av den 2 maj 2012 förenat målen C-103/12 och C-165/12 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.
- 33 Genom beslut av domstolens ordförande den 29 augusti 2012 tilläts Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

- 34 I mål C-103/12 har parlamentet åberopat två grunder. Det har genom sin första grund hävdats att den rättsliga grunden för det angripna beslutet är felaktig. Parlamentet har genom sin andra grund, som åberopats i andra hand, gjort gällande att beslutet har antagits med stöd av en felaktig förfaranderättslig grund.
- 35 I mål C-165/12 har kommissionen anfört tre grunder varav den första består av tre delar. Kommissionen anser, såvitt avser den första grundens första och andra del, att det angripna beslutets rättsliga grund är felaktig. Det har genom grundens första del hävdats att rådet gjorde fel när det likställde den omtvistade förklaringen med ett externt fastställande av fiskemöjligheter. Enligt grundens andra del gjorde rådet fel när det bedömde att skyldigheten för de fartyg som för venezuelansk flagg att följa bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följer av detta externa fastställande av fiskemöjligheter. Kommissionen har genom den första grundens tredje del hävdats att nämnda beslut saknar motivering. Enligt kommissionens andra grund åsidosatte rådet parlamentets institutionella rättigheter. Den tredje grunden avser en missuppfattning av förslaget till beslut av den 7 januari 2011.

Parternas argument

- 36 Parlamentet och kommissionen har hävdats – den förstnämnda genom sin första grund och den sistnämnda genom den första grundens första och andra del – att rådet gjorde fel när det antog det angripna beslutet på grundval av artiklarna 43.3 FEUF och 218.6 b FEUF, och inte på grundval av artikel 43.2 FEUF, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF.
- 37 Parlamentet och kommissionen anser att artikel 43.3 FEUF utgör ett undantag från den allmänna rättsliga grund som föreskrivs i artikel 43.2 FEUF. Det innebär att denna punkt 3, i likhet med varje undantag från en regel, måste tolkas restriktivt med avseende på dess tillämpningsområde. Det är således endast åtgärder som uttryckligen avser fastställande och fördelning av fiskemöjligheter som det kan beslutas om på grundval av nämnda punkt 3. Dessa fiskemöjligheter utgör med nödvändighet en kvantifierad rätt att fiska. En rättsakt ska således antas på grundval av artikel 43.2 FEUF om det med denna eftersträvas ett mål som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken och som inte endast avser beviljande av fiskemöjligheter i kvantitativt och geografiskt hänseende.
- 38 Så är fallet beträffande det angripna beslutet och den omtvistade förklaringen. Genom förklaringen förbinder sig nämligen unionen att utfärda fisketillstånd för fartyg som för venezuelansk flagg, samtidigt som det krävs att de berörda aktörerna följer de bestämmelser som unionen antagit i fråga om bevarande av fiskeresurser och att de landar en del av sina fångster i Guyana. Sådana tillträdesvillkor syftar således till att säkerställa att målen med den gemensamma fiskeripolitiken uppnås, så att syftet med nämnda beslut och dess innehåll ansluter till målen med denna politik. Dessa villkor går längre än att endast gälla fastställande och fördelning av fiskemöjligheter i den mening som avses i artikel 43.3 FEUF.

- 39 Parlamentet och kommissionen anser dessutom att det finns anledning att göra åtskillnad mellan tillträde till vatten för fiskeändamål och tillträde till fiskeresurser i meningen beviljande av konkreta fiskemöjligheter i dessa vatten (nedan kallade "tillträde till vatten" respektive "tillträde till resurser"). En lagstiftning som innebär två etapper införs om unionen enligt den gemensamma fiskeripolitiken önskar ge aktörer från tredjeländer tillträde till dess vatten och till de resurser som där finns. Först ges ett tredjeländ tillträde genom ett internationellt avtal enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 218.6 a v FEUF. Därefter beviljar rådet fiskemöjligheter enligt artikel 43.3 FEUF.
- 40 I förevarande fall ska den omtvistade förklaringen anses vara hänförlig till den första etappen, eftersom unionen genom förklaringen beviljade tillträde till vatten, men inte några konkreta fiskemöjligheter för fartyg som för venezuelansk flagg. Rådet har efter antagandet av förklaringen fastställt sådana fiskemöjligheter för år 2012 genom förordning nr 44/2012.
- 41 Rådet har, med stöd av Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen, gjort gällande att det angripna beslutet korrekt grundar sig på artikel 43.3 FEUF, jämförd med artikel 218.6 b FEUF.
- 42 Rådet och nämnda medlemsstater anser för det första att åtskillnaden mellan tillträde till vatten och tillträde till resurser är konstlad. Den omtvistade förklaringen kan nämligen inte ge tillträde till vatten utan att samtidigt ge tillträde till resurser.
- 43 För det andra omfattar begreppet fiskemöjligheter, i den mening som avses i artikel 43.3 FEUF, även fisketillstånd. Det framgår redan av det angripna beslutets lydelse att beslutet avser beviljande av fisketillstånd. Den omtvistade förklaringens syfte och innehåll består således i att bevilja fiskemöjligheter för fartyg som för venezuelansk flagg och inte i att bevilja tillträde till unionens vatten.
- 44 För det tredje gör tillämpningsområdet för artikel 43.3 FEUF det möjligt att besluta om åtgärder som inte inskränker sig till att fastställa kvantitativt angivna fiskemöjligheter. En sådan tolkning är förenlig med både bestämmelsens lydelse och dess andemening, eftersom den ger rådet befogenhet att besluta "om" fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.
- 45 I förevarande fall utgör det angripna beslutet en sådan åtgärd, även om det i sig inte innebär beviljande av kvantitativt angivna fiskemöjligheter. Genom beslutet skapas nämligen en internationell rättsgrund för fastställande och fördelning av fiskemöjligheter vad gäller unionens interna regler, eftersom unionen genom beslutet underrättar Bolivarianska republiken Venezuela om sin fortsatta beredskap att bevilja fiskemöjligheter för fartyg som för venezuelansk flagg.
- 46 För det fjärde går det angripna beslutets innehåll inte längre än tillämpningsområdet för artikel 43.3 FEUF. Punkterna 2 och 3 i det angripna beslutet är nämligen närmast avsedda att påminna om gällande bestämmelser som fartyg från tredjeländer ska följa i unionens vatten. Bestämmelserna är av förklarande karaktär, eftersom de varken ger upphov till någon ny rätt eller någon skyldighet för dessa fartyg. Rätten, enligt punkt 4 i förklaringen, att upphäva de fisketillstånd som de berörda företagen beviljats avser också en åtgärd om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

Domstolens bedömning

- 47 Parlamentet och kommissionen har gjort gällande – den förstnämnda genom sin första grund och den sistnämnda genom den första grundens första och andra del – att rådet valde en felaktig rättslig grund fel när det antog det angripna beslutet på grundval av artikel 43.3 FEUF, jämförd med artikel 218.6 b FEUF, och inte på grundval av artikel 43.2 FEUF, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF.

- 48 Det framgår av lydelsen av artikel 43.2 FEUF att unionens behöriga institutioner, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, är skyldiga att anta de bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri.
- 49 Det följer vidare av artikel 43.3 FEUF, jämförd med punkt 2 i denna artikel, att bland annat åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter inte i sig anses vara hänförliga till kategorin bestämmelser som behövs för att uppnå den gemensamma fiskeripolitiken, i den mening som avses i samma punkt 2, och inte omfattas av nämnda lagstiftningsförfarande.
- 50 Antagandet av de bestämmelser som avses i artikel 43.2 FEUF förutsätter nämligen med nödvändighet att det bedöms huruvida de "behövs" för att uppnå den gemensamma politik som regleras i EUF-fördraget, vilket innebär ett politiskt beslut som måste vara förbehållet unionslagstiftaren. Antagandet av beslut om åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter, enligt artikel 43.3 FEUF, kräver däremot ingen sådan bedömning. Sådana åtgärder har nämligen huvudsakligen en teknisk karaktär och de beslutas för att genomföra bestämmelser som antagits på grundval av punkt 2 i samma artikel.
- 51 Enligt domstolens fasta praxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42 och Förenade kungariket/rådet, C-431/11, EU:C:2013:589, punkt 44).
- 52 I förevarande fall är det enda syftet med det angripna beslutet att godkänna den omtvistade förklaringen. Den rättsliga grunden för detta beslut ska mot den bakgrunden prövas i förhållande till den omtvistade förklaringens syfte och innehåll.
- 53 Vad gäller den omtvistade förklaringens innehåll underrättade unionen, i punkt 1 till förklaringen, Bolivarianska republiken Venezuela om att den skulle bevilja tillstånd till fiske i Guyanas exklusiva ekonomiska zon för ett begränsat antal fartyg som för venezuelansk flagg.
- 54 Unionen angav i punkterna 2 och 3 i samma förklaring att utfärdande av sådana tillstånd förutsatte att de fartyg som för venezuelansk flagg och som skulle tillåtas att fiska i nämnda zon följde den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser om bevarande och kontroll samt andra unionsbestämmelser som reglerar fiskeverksamhet i samma zon.
- 55 Såvitt avser den omtvistade förklaringens syfte finns det anledning att beakta den situation som uppkommit genom Montego Bay-konventionen, genom vilken det införts en exklusiv ekonomisk zon. Konventionen, som är bindande för unionen, är tillämplig på de politiska överväganden som unionen gör beträffande nämnda zon, och däri fastställs bland annat de rättsliga instrument och förfaranden som unionen har tillgång till när den gör sådana överväganden.
- 56 Det framgår av artikel 55 i Montego Bay-konventionen att den exklusiva ekonomiska zonen omfattas av en särskild ordning enligt vilken kuststatens rättigheter och jurisdiktion och andra staters rättigheter och friheter regleras genom de tillämpliga bestämmelserna i konventionen.
- 57 Enligt artikel 56.1 a i Montego Bay-konventionen har kuststaten rätt att utnyttja de biologiska resurserna i sin exklusiva ekonomiska zon. Om den inte har kapacitet att fånga hela den tillåtna fångstmängden, ska den, enligt artikel 62.2 i konventionen, ge andra stater tillgång till återstoden av denna mängd.
- 58 Kuststaten har ett visst handlingsutrymme vid fullgörandet av denna skyldighet. För det första kan den välja vilka stater som den tillåter att utnyttja nämnda återstod, med förbehåll för kraven enligt artikel 62.3 i Montego Bay-konventionen. För det andra tar den hänsyn till vissa omständigheter, nämligen den betydelse som den aktuella zonen biologiska resurser har för kuststatens ekonomi och

dess andra nationella intressen, krav från utvecklingsländerna i den aktuella regionen samt behovet av att till ett minimum begränsa störningar i ekonomin i stater vars medborgare traditionellt har fiskat i zonen eller som gjort avsevärda ansträngningar i fråga om forskning och identifiering av bestånd.

- 59 Det krävs dessutom, enligt artikel 62.2 i Montego Bay-konventionen, att kuststaten ger tillgång till återstoden av den tillåtna fångstmängden ”genom överenskommelser eller andra arrangemang”. Det ankommer således på den aktuella kuststaten att träffa överenskommelser med de berörda staterna. Förhållandena mellan kuststaten och de andra staterna är nämligen ett uttryck för deras ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, såsom dessa anges i punkt 57 i denna dom, vilket innebär att kuststaten inte kan göra gällande sina krav på ett ensidigt sätt.
- 60 Det särskilda ansvar som kuststaten har i fråga om utnyttjandet av de biologiska resurserna i dess exklusiva ekonomiska zon innebär att det normalt är på kuststaten själv som det ankommer att ge ett bestämt erbjudande till vissa andra berörda stater. Dessa är då fria att anta eller inte anta erbjudandet eller att, i förekommande fall, begära att ett sådant erbjudande ändras.
- 61 När ett sådant förfarande avslutats kommer kuststatens och den berörda statens samstämmiga viljeyttringar till uttryck i en sådan överenskommelse som föreskrivs i artikel 62.2 i Montego Bay-konventionen. Den omständigheten att en sådan överenskommelse har formaliserats i en enda gemensam handling eller i två eller flera sammanhörande skriftliga instrument saknar betydelse enligt internationell rätt (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/13, EU:C:2014:2303, punkt 37).
- 62 Överenskommelsen mellan kuststaten och den berörda staten omfattar ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som konkretiserar de rättigheter och skyldigheter som anges i punkt 57 i denna dom. I detta sammanhang följer det i synnerhet av artikel 62.4 i Montego Bay-konventionen att andra staters medborgare, som fiskar i den kuststatens exklusiva ekonomiska zon, ska rätta sig efter beståndsbevarande åtgärder samt övriga villkor och bestämmelser i kuststatens lagar och andra författningar.
- 63 Eftersom enskilda personer i princip inte har en självständig ställning enligt Montego Bay-konventionen, är det på varje berörd stat som det ankommer att i förhållande till fartyg som för dess flagg vidta de åtgärder som krävs för att skydda kuststatens intressen (se, för ett liknande resonemang, dom Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 59–62).
- 64 Av detta följer att den berörda staten i förhållande till kuststaten ska förbinda sig att, som motprestation till sitt deltagande i utnyttjandet av de biologiska resurserna i kuststatens exklusiva ekonomiska zon, garantera att de fartyg som för dess flagg ska rätta sig efter de åtgärder som kuststaten har vidtagit i denna zon.
- 65 En sådan garanti, som ges genom en överenskommelse eller ett annat arrangemang, gör sig än mer gällande om den berörda staten inte är part i Montego Bay-konventionen och följaktligen inte är bunden av artikel 62.4 i konventionen.
- 66 När en överenskommelse eller ett annat arrangemang har träffats mellan den berörda staten och kuststaten, kan den sistnämnda genomföra vad som överenskommit genom konkreta bestämmelser och åtgärder enligt sin nationella rätt. Nämnda bestämmelser och åtgärder ska härvid beslutas i överensstämmelse med bestämmelserna i Montego Bay-konventionen och tillämpas med iakttagande av den bilaterala överenskommelsen.
- 67 Det ska mot bakgrund av övervägandena i punkterna 56–66 i denna dom först och främst prövas huruvida den omtvistade förklaringen utgör en överenskommelse i den mening som avses i artikel 62.2 i Montego Bay-konventionen.

- 68 Med hänsyn till vad som anges i punkt 60 i denna dom ska den omtvistade förklaringen betraktas som ett erbjudande som unionen, i den aktuella kuststatens ställe, ger Bolivarianska republiken Venezuela. Erbjudandet innebär härvid att unionen ger sistnämnda stat möjlighet att utnyttja en del av återstoden av den tillåtna fångstmängden i Guyanas exklusiva ekonomiska zon, förutsatt att vissa bestämda villkor iakttas. Ett av dessa villkor är att nämnda stat ska garantera att de fartyg som för dess flagg och som fiskar i denna zon rättar sig efter de bestämmelser i unionens gemensamma fiskeripolitik som där är tillämpliga.
- 69 Efter det att den omtvistade förklaringen hade tillställts Bolivarianska republiken Venezuela, bekräftade nämnda stat mottagandet av förklaringen varpå den reagerade på två sätt. För det första överlämnade den formellt ansökningar om tillstånd till fiske i Guyanas exklusiva ekonomiska zon för fartyg som för dess flagg. De ingivna ansökningarna åtföljdes härvid av avtal om förädling i Guyana, i enlighet med vad som krävs i punkt 3 i förklaringen, jämförd med fotnoten i bilaga VIII till förordning nr 44/2012. För det andra uttryckte denna stat sin oro över ett eventuellt ifrågasättande av förklaringen. Den begärde således upplysningar av rådet i frågan huruvida parlamentets avsikt att ifrågasätta det angripna beslutets giltighet kunde påverka den fiskeverksamhet som fartyg som för venezuelansk flagg bedriver i nämnda zon.
- 70 Det framgår således att Bolivarianska republiken Venezuela, genom att anta ett sådant beteende, betraktade den omtvistade förklaringen som ett erbjudande att, i enlighet med de villkor som anges i denna handling, utnyttja en del av återstoden av den tillåtna fångstmängden i Guyanas exklusiva ekonomiska zon, ett erbjudande som den förstnämnda staten uppmanades att besvara.
- 71 Genom att till unionen översända konkreta ansökningar om fisketillstånd – vilket Bolivarianska republiken Venezuela gjorde efter att ha fått erbjudandet av unionen – i samband med vilket nämnda stat inte framställde något förbehåll med avseende på villkoren enligt erbjudandet, måste denna stat således anses ha samtyckt till erbjudandet.
- 72 Under dessa omständigheter ska Bolivarianska republiken Venezuelas beteende anses motsvara ett antagande av det erbjudande som denna stat fått av unionen genom den omtvistade förklaringen.
- 73 Av det föregående följer att unionens omtvistade förklaring och Bolivarianska republiken Venezuelas godtagande av denna, betraktade tillsammans, ska anses utgöra ett avtal som ingåtts mellan dem om tillgång till en del av återstoden av den tillåtna fångstmängden i Guyanas exklusiva ekonomiska zon, i enlighet med de bestämda villkoren i förklaringen.
- 74 Det är mot bakgrund av den bedömning som gjorts ovan av den omtvistade förklaringens innehåll och syfte som det härfter ska prövas huruvida förklaringen utgör en åtgärd som omfattas av de befogenheter som unionslagstiftaren förbehålls eller om den endast utgör en teknisk genomförandeåtgärd, såsom den som det hänvisas till i punkt 50 i denna dom.
- 75 Det kan härvid konstateras att målet med den omtvistade förklaringen, oavsett rubriken och vissa av de formuleringar som används i förklaringen, inte är att säkerställa ”fastställande ... och fördelning av fiskemöjligheter”, i den mening som avses i artikel 43.3 FEUF. Såsom framgår av punkt 68 i denna dom är målet i stället att ge Bolivarianska republiken Venezuela möjlighet att delta i utnyttjandet av biologiska resurser i Guyanas exklusiva ekonomiska zon, i enlighet med de villkor som fastställts av unionen.
- 76 Vid den bedömning som ska föregå ett sådant erbjudande tar unionens behöriga institutioner först hänsyn till omständigheter avseende bilateral politik. Med beaktande av det särskilda ansvar som unionen har när den handlar i den aktuella kuststatens ställe, i fråga om utnyttjande av biologiska resurser i kuststatens exklusiva ekonomiska zon, bedömer dessa institutioner därefter huruvida den berörda staten kan garantera att de fartyg som för dess flagg kommer att iakttä de villkor som krävs för ett sådant utnyttjande. Dessa villkor avser bland annat iakttagandet av de bestämmelser i unionens

gemensamma fiskeripolitik som är tillämpliga i den aktuella zonen. Slutligen beaktar unionens institutioner de omständigheter som anges i punkt 58 i denna dom, vilket förutsätter en bedömning av flera aspekter som kännetecknar den situation som staterna i den aktuella regionen och, i vart fall, den berörda staten befinner sig i.

- 77 Det framgår dessutom av skäl 3 i det angripna beslutet och av punkterna 1–3 i den omtvistade förklaringen att denna inte endast syftar till att, i princip, ge Bolivarianska republiken Venezuela möjlighet att delta i utnyttjandet av biologiska resurser i Guyanas exklusiva ekonomiska zon, utan förklaringen kräver också, såsom det erinras om i punkt 54 i denna dom, att de bestämmelser i unionens gemensamma fiskeripolitik som avser bevarande och kontroll samt andra unionsbestämmelser som reglerar fiskeverksamhet i denna zon iakttas, såsom unionsrättsliga regler och bestämmelser som bland annat anger vilka fiskbestånd som kan komma i fråga, det högsta antalet fiskefartyg som kan beviljas tillstånd och den del av fångsterna som ska landas i hamnar i Guyana.
- 78 Den omtvistade förklaringen syftar således till att upprätta en allmän ram för att tillåta fartyg som för venezuelansk flagg att fiska i nämnda zon. Denna ram har sedermera preciserats genom artikel 36.1 och bilaga VIII till förordning nr 44/2012, artikel 34.1 och bilaga VIII till rådets förordning (EU) nr 40/2013 av den 21 januari 2013 om fastställande för 2013 av fiskemöjligheter tillgängliga i EU-vatten och, för EU-fartyg, i vissa icke-EU-vatten när det gäller vissa fiskbestånd som omfattas av internationella förhandlingar eller överenskommelser (EUT L 23, s. 54) och artikel 40.1 och bilaga VIII till rådets förordning (EU) nr 43/2014 av den 20 januari 2014 om fastställande för år 2014 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfartyg, i vissa andra vatten (EUT L 24, s. 1). Samtliga av dessa tre förordningar har antagits på grundval av artikel 43.3 FEUF.
- 79 Av detta följer att erbjudandet till Bolivarianska republiken Venezuela inte är en teknisk åtgärd eller en genomförandeåtgärd, utan tvärtom en åtgärd som förutsätter ett självständigt beslut som ska antas med hänsyn till de politiska intressen som unionen eftersträvar med sin gemensamma politik, däribland den som avser fiskeri.
- 80 Den omtvistade förklaringen hör således till de befogenheter som det ankommer på unionslagstiftaren att besluta om.
- 81 Det angripna beslutet omfattas under dessa omständigheter av tillämpningsområdet för artikel 43.2 FEUF, och inte av det för artikel 43.3 FEUF.
- 82 Det ska slutligen fastställas vilken bestämmelse i EUF-fördraget som anger det förfarande enligt vilket det angripna beslutet borde ha antagits.
- 83 Eftersom den omtvistade förklaringen, som godkänts genom det angripna beslutet, utgör ett internationellt avtal (se punkt 73 i denna dom), omfattas den av artikel 218 FEUF. I denna artikel föreskrivs hur avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer ska förhandlas fram och ingås. Enligt rättspraxis ska härvid begreppet avtal, som används i artikeln, förstås i en allmän betydelse så, att det betecknar varje åtagande som görs av folkrättssubjekt och som har bindande verkan, oavsett den formella beteckningen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/75, EU:C:1975:145, s. 1360, yttrande 2/92, EU:C:1995:83, punkt 8, och dom Frankrike/kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 27).
- 84 I artikel 218.6 a v FEUF fastställs dessutom vilket förfarande som är tillämpligt på avtal som gäller områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Eftersom det i artikel 43.2 FEUF, på grundval av vilken det angripna beslutet borde ha antagits, föreskrivs just ett sådant förfarande borde beslutet ha antagits på grundval av artikel 218.6 a v FEUF.

- 85 Av det anförda följer att det angripna beslutet, genom vilket den omtvistade förklaringen godkänts på Europeiska unionens vägnar, borde ha antagits på grundval av artikel 43.2 FEUF, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF, och inte på grundval av artikel 43.3 FEUF, jämförd med artikel 218.6 b FEUF.
- 86 Under dessa omständigheter ska talan bifallas såvitt avser parlamentets första grund samt den första och andra delen av kommissionens första grund.
- 87 Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras utan att det är nödvändigt att pröva de andra grunder som parlamentet och kommissionen har åberopat genom sin respektive talan.

Yrkandet om att det angripna beslutets verkningar ska bestå i tiden

- 88 Rådet och kommissionen har, med stöd av Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien och Republiken Frankrike, yrkat att domstolen, för det fall att den ogiltigförklarar det angripna beslutet, ska fastställa att verkningarna av sistnämnda beslut ska bestå till dess att ett nytt beslut har antagits. Parlamentet har förklarat att det inte har något att erinra mot att nämnda yrkande bifalls.
- 89 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade akten som ska betraktas som bestående.
- 90 Det framgår härvid av domstolens praxis att det av rättssäkerhetsskäl kan vara motiverat att verkningarna av en sådan akt består, särskilt om de omedelbara verkningarna av att akten ogiltigförklarades skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de personer som berörs och om den angripna aktens lagenlighet inte har ifrågasatts på grund av sitt syfte eller innehåll, utan på grund av bristande behörighet hos den som antagit akten eller på grund av åsidosättande av väsentliga formkrav. Till sådana skäl hör i synnerhet ett fel avseende den angripna aktens rättsliga grund (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-414/04, EU:C:2006:742, punkt 59; dom parlamentet och Danmark/kommissionen, C-14/06 och C-295/06, EU:C:2008:176, punkt 86, och dom parlamentet/rådet, C-490/10, EU:C:2012:525, punkterna 91 och 92).
- 91 Det framgår i förevarande fall av punkt 2 i det angripna beslutet att detsamma, genom att Bolivarianska republiken Venezuela tilläts att utnyttja en del av återstoden av den tillåtna fångstmängden i Guyanas exklusiva ekonomiska zon, är avsett att säkerställa kontinuiteten i de landningar som de fartyg som för venezuelansk flagg gör i Guyana, eftersom förädlingsindustrin i detta franska departement är beroende av dessa landningar. En ogiltigförklaring av nämnda beslut med omedelbar verkan skulle kunna påverka en sådan kontinuitet genom att leda till allvarliga negativa konsekvenser för de ekonomiska aktörer som berörs.
- 92 Det föreligger under dessa omständigheter tungt vägande rättssäkerhetsskäl för att domstolen ska bifalla yrkandet att låta det angripna beslutets verkningar bestå. Dessutom har varken parlamentet eller kommissionen ifrågasatt beslutets lagenlighet på grund av dess syfte eller innehåll, varför det i detta hänseende inte föreligger något hinder för att domstolen fastställer att beslutets verkningar ska bestå.
- 93 Det finns följaktligen anledning att låta beslutets verkningar bestå till dess att det, inom en skälig frist från dagen för avkunnandet av denna dom, har trätt i kraft ett nytt beslut, antaget på korrekt rättslig grund, nämligen artikel 43.2 FEUF, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF.

Rättegångskostnader

⁹⁴ Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska yrkandet bifallas. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen, vilka har intervenerat, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Rådets beslut 2012/19/EU av den 16 december 2011 om godkännande på Europeiska unionens vägnar av förklaringen om beviljande av fiskemöjligheter i EU:s vatten för fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg i den exklusiva ekonomiska zonen utanför Franska Guyanas kust ogiltigförklaras.**
- 2) **Verkningar av beslut 2012/19/EU ska bestå till dess att det, inom en skälig frist från dagen för avkunnandet av denna dom, har trätt i kraft ett nytt beslut, antaget på korrekt rättslig grund, nämligen artikel 43.2 FEUF, jämförd med artikel 218.6 a v FEUF.**
- 3) **Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 4) **Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter