Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 15. maja 2014[1]

Združeni zadevi C-103/12 in C-165/12

Evropski parlament (C-103/12)
in
Evropska komisija (C-165/12)
proti

Svetu Evropske unije

„Sklep Sveta 2012/19/EU — Izbira pravne podlage — Člen 43(2) in (3) PDEU — Pravni status izjave Evropske unije, naslovljene na tretjo državo“

1. Plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele (v nadaljevanju: Venezuela), so ribolovne dejavnosti dolgo opravljala v izključni ekonomski coni (v nadaljevanju: IEC)[2] ob obali Francoske Gvajane in torej v vodah Evropske unije. Predelovalna industrija v Francoski Gvajani je odvisna od iztovorjenega ulova s teh plovil. Čeprav so v 90. letih prejšnjega stoletja potekala pogajanja, med Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU ali Unija) in Venezuelo dejansko ni bil sklenjen noben formalni mednarodni sporazum, čeprav se zdi, da se s pravom Unije in mednarodnim pravom za tovrstni dostop zahteva neki mednarodni akt.[3] Evropsko komisijo je zaskrbelo, da je neobstoj takega akta pravna ovira za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti za venezuelska plovila (in tako tudi za odobritev posameznih dovoljenj za ribolov).

2. Svet Evropske unije je 16. decembra 2011 na podlagi predloga, ki ga je pripravila Komisija in ga je Svet spremenil ter zaprosil za mnenje (ne pa tudi za odobritev) Evropskega parlamenta, s Sklepom 2012/19 (v nadaljevanju: Sklep)[4] sprejel izjavo, naslovljeno na Venezuelo, o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah EU za venezuelska ribiška plovila (v nadaljevanju: Izjava). Venezuela je bila nato o Izjavi uradno obveščena z verbalno noto. Pravna podlaga Sklepa je člen 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU. Predlog Komisije je temeljil na členu 43 PDEU v povezavi s členom 218(6)(a) PDEU.[5] Parlament (v zadevi C-103/12) in Komisija (v zadevi C-165/12) sta na podlagi člena 263 PDEU sprožila postopek za razglasitev ničnosti Sklepa. V bistvu trdita, da Sklep temelji na napačni pravni podlagi in da Svet ni spoštoval prerogativov Parlamenta. Komisija tudi navaja, da Svet ni obrazložil izbire pravne podlage in da je izkrivil predlog Komisije.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Z Resolucijo Sveta z dne 3. novembra 1976 o nekaterih zunanjih vidikih ustanovitve ribolovne cone v Skupnosti, ki bi se razprostirala na 200 miljah, z veljavnostjo od 1. januarja 1977 (UL 1981, C 105, str. 1), se je Svet strinjal, da od 1. januarja 1977 „[…] države članice z usklajenim ravnanjem razširijo meje svoje ribiške cone na 200 milj od njihovih obal Severnega morja in severnega Atlantika […]“ in da se „[…] izkoriščanje ribolovnih virov v teh conah s strani ribiških plovil tretjih držav uredi s sporazumi med Skupnostjo in zadevnimi tretjimi državami“.

3 — Glej na primer opombo 2 ter točki 23 in 32 spodaj.

4 — 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) (UL L 6, str. 8).

5 — Sklicevanje na člen 43 PDEU v predlogu Komisije je treba v povezavi s členom 218(6)(a) PDEU, v katerem so urejeni mednarodni sporazumi, za katere je treba pridobiti odobritev Parlamenta, nujno razumeti kot sklicevanje na člen 43(2) PDEU.

Pravo Unije

Pogodba o Evropski uniji

3. V skladu z drugim stavkom člena 3(5) PEU mora Unija prispevati k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava. Člen 21(1) PEU dalje določa, da morajo Unijo pri njenem delovanju na mednarodni ravni voditi načela mednarodnega prava.

4. Člen 17(2) PEU določa:

„Če Pogodbi ne določata drugače, se lahko zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije. Drugi akti se sprejemajo na predlog Komisije, če je to predvideno v Pogodbah."

5. Člen 47 PEU določa: „Unija je pravna oseba."

Pogodba o delovanju Evropske unije

6. V členu 3(1)(d) PDEU je „ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike [v nadaljevanju: SRP]" opisano kot področje, na katerem ima Unija izključno pristojnost. V skladu s členom 4(2) PDEU se na glavnem področju „kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov" pristojnost deli med Unijo in države članice.

7. V skladu s členom 38(1) PDEU Unija „opredeli in izvaja skupno kmetijsko in ribiško politiko". V isti določbi je pojasnjeno, da sklicevanje na „skupno kmetijsko politiko" (v nadaljevanju: SKP) in na „kmetijstvo" ter uporabo izraza „kmetijski" „ob upoštevanju posebnosti tega sektorja" pomeni tudi sklicevanje na ribištvo.

8. Člen 43(2) in (3) PDEU določa:[6]

„2. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom določita skupne ureditve kmetijskih trgov iz člena 40(1)[7] in druge določbe, potrebne za doseganje ciljev [SKP] in [SRP].

3. Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitev ter o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti."

9. Člen 218 PDEU določa postopek za pogajanja in sklepanje mednarodnih sporazumov:

„1. Brez poseganja v posebne določbe člena 207[8] potekajo pogajanja o sporazumih med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami ter njihovo sklepanje po spodaj opisanem postopku.

2. Svet odobri začetek pogajanj, določi pogajalske smernice, odobri podpis in sklene sporazum.

3. Komisija […] predloži priporočila Svetu, ki sprejme sklep o odobritvi začetka pogajanj in imenovanju pogajalca ali vodje pogajalske skupine Unije glede na predmet predvidenega sporazuma.

6 — Člen 43 PDEU je nasledil člen 37 ES. Glej tudi točko 14 spodaj.

7 — V tej določbi so med drugim opisane oblike skupne ureditve kmetijskih trgov in ukrepi, ki jih lahko vključuje.

8 — Ki se nanaša na skupno trgovinsko politiko.

4. Svet lahko pogajalcu da smernice in določi posebni odbor, v posvetovanju s katerim se vodijo pogajanja.

5. Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o odobritvi podpisa sporazuma in po potrebi o njegovi začasni uporabi pred začetkom veljavnosti.

6. Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma.

[…] Svet sprejme sklep o sklenitvi sporazuma:

(a) po odobritvi Evropskega parlamenta pri:

[…]

(v) sporazumih na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek ali posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta.

Evropski parlament in Svet se lahko v nujnem primeru dogovorita o roku za odobritev;

(b) po posvetovanju z Evropskim parlamentom v drugih primerih. Evropski parlament da svoje mnenje v roku, ki ga glede na nujnost zadeve lahko določi Svet. Če mnenje v tem roku ni dano, Svet lahko odloči.

7. Pri sklepanju sporazuma lahko Svet z odstopanjem od odstavkov 5, 6 in 9 pooblasti pogajalca, da v imenu Unije odobri spremembe ali dopolnitve sporazuma, kadar ta predvideva, da se lahko sprejmejo po poenostavljenem postopku ali da jih sprejme organ, ustanovljen s sporazumom. Svet lahko v takšno pooblastilo vključi posebne pogoje.

8. Svet v celotnem postopku odloča s kvalificirano večino.

[…]

9. Svet na predlog Komisije […] sprejme sklep o začasni prekinitvi uporabe sporazuma in določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma.

10. Evropski parlament se v vseh fazah postopka nemudoma in izčrpno obvesti.

11. Država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija lahko pridobijo mnenje Sodišča glede združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita Pogodbi.“

10. Kadar Svet odloča na predlog Komisije, člen 293(1) PDEU določa, da lahko Svet „ta predlog spremeni le soglasno, razen v primerih iz členov 294(10) in (13), 310, 312, 314 in iz drugega odstavka člena 315“.

11. V skladu s členom 296, drugi odstavek, PDEU se „[p]ravni akti […] obrazložijo, v njih pa se navedejo predlogi, pobude, priporočila, zahteve ali mnenja, predvideni v Pogodbah“.

12. S členom 263 PDEU je Sodišču dana pristojnost za nadzor zakonitosti aktov Sveta zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodb ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil. V členu 264 PDEU so naštete pravne posledice uspešne tožbe za razglasitev ničnosti:

„Če je tožba utemeljena, Sodišče razglasi zadevni akt za ničnega.

Vendar če Sodišče razglasi akt za ničnega, določi, če meni, da je to potrebno, tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne.“

13. Člen 352 PDEU določa:

„1. Če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe. Kadar Svet te ukrepe sprejema po posebnem zakonodajnem postopku, jih prav tako sprejme soglasno na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta.

2. Komisija v okviru postopka nadzora spoštovanja načela subsidiarnosti iz člena 5(3) [PEU] nacionalne parlamente opozori na predloge, ki temeljijo na tem členu.

[…]“

Uredba št. 2371/2002

14. Uredba št. 2371/2002 (v nadaljevanju: temeljna uredba iz leta 2002)[9] je bila sprejeta na podlagi člena 37 ES – predhodnika člena 43 PDEU, ki je določal, kako naj se sprejemajo ukrepi, s katerimi se izvaja SKP (ki so v skladu s členom 32(1) ES zajemali tudi ribištvo). Ta uredba se je nanašala na (tedanji) sistem Skupnosti za ohranitev in trajnostno izkoriščanje ribolovnih virov v okviru SRP.

15. Člen 1(1) temeljne uredbe iz leta 2002 je določal, da SRP „[…] zajema ohranjevanje, upravljanje in izkoriščanje živih vodnih virov, ribogojstvo in predelavo ter trženje ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, kadar se take aktivnosti izvajajo na ozemlju držav članic ali v vodah Skupnosti[10] ali jih izvajajo ribiška plovila Skupnosti ali državljani držav članic, če ne posegajo v primarno odgovornost države zastave“. Člen 1(2) je določal, da mora SRP določati jasne ukrepe glede:

„(a) ohranjevanja, upravljanja in izkoriščanja živih vodnih virov,

[…]

(c) pogojev dostopa do voda in virov,

[…]

9 — Uredba Sveta (ES) št. 2371/2002 z dne 20. decembra 2002 o ohranjevanju in trajnostnem izkoriščanju ribolovnih virov v okviru skupne ribiške politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 5, st. 460), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 865/2007 z dne 10. julija 2007 (UL L 192, str. 1) in Uredbo Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 (UL L 343, str. 1). Naknadna sprememba z Uredbo (ES) št. 1152/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 (UL L 343, str. 30) se je uporabljala šele od 1. januarja 2012 (glej člen 2 te uredbe) in je temeljila na členu 43(2) PDEU. Od 1. januarja 2014 (torej po sprejetju Sklepa in vložitvi tožb v obravnavanem postopku) je ukrep, ki se uporablja, Uredba (EU) št. 1380/2013, s katero je bila razveljavljena in nadomeščena temeljna uredba iz leta 2002: glej člen 51 Uredbe (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL L 354, str. 22). Ta uredba je bila sprejeta na podlagi člena 43(2) PDEU.

10 — Sklicevanje na „vode Skupnosti“ bi bilo zdaj treba razumeti kot sklicevanje na „vode EU“.

(h) mednarodnih odnosov.“

16. Naslov člena 2 je bil „Cilji“. V skladu s členom 2(1), prvi pododstavek, SRP „[…] zagotavlja izkoriščanje živih vodnih virov, ki ustvarja trajnostne gospodarske, okoljske in socialne pogoje“. [11]

17. Člen 3(m) je opredeljeval „mejo ulova“ kot „[…] količinsko mejo za iztovarjanje staleža ene vrste ali staležev več vrst v danem obdobju […]“. Člen 3(q) je opredeljeval „ribolovno možnost“ kot „[…] v količini izraženo zakonito pravico do ribolova, izraženo v ulovu in/ali ribolovnih naporih“.

18. Člen 4(1) je za zagotovitev ciljev iz člena 2(1) določal, da „[…] Svet sprejme ukrepe Skupnosti za urejanje dostopa do voda in virov in trajnostno zasledovanje ribolovnih aktivnosti“. V členu 4(2) so bili našteti nekateri primeri takih ukrepov, vključno z ukrepi vzpostavitve ciljev za trajnostno izkoriščanje staležev, omejevanja ulova ter določitve števila in vrste ribiških plovil, ki jim je dovoljen ribolov. [12] V členih 5 in 6 so bili opisani ukrepi Sveta v zvezi z načrti obnovitve in načrti upravljanja.

19. V Poglavju IV so bila vsebovana „Pravila dostopa do voda in virov“. Člen 20 se je nanašal na dodelitev ribolovnih možnosti:

„1. Svet, ki odloča s kvalificirano večino, na predlog Komisije odloči o ulovu in/ali mejah ribolovnega napora in o dodelitvi ribolovnih možnosti državam članicam kot tudi o pogojih, povezanih s temi mejami. Ribolovne možnosti se razdelijo med države članice tako, da se vsaki državi članici zagotovi ustrezna stabilnost ribolovnih aktivnosti za vsak stalež ali ribolovno območje.

2. Kadar Skupnost določi nove ribolovne možnosti, Svet odloči o njihovi dodelitvi, upoštevajoč interese vsake države članice.

3. Vsaka država članica za plovila, ki plovejo pod njeno zastavo, določi metodo dodelitve ribolovnih možnosti, ki so navedeni državi članici dodeljene v skladu z zakonodajo Skupnosti. O metodi dodelitve obvesti Komisijo.

4. Svet določi razpoložljive ribolovne možnosti, ki so na razpolago tretjim državam v vodah Skupnosti, in dodeli navedene možnosti vsaki od tretjih držav.

[…]“

Uredba št. 1006/2008

20. Uredba Sveta št. 1006/2008 (v nadaljevanju: Uredba o dovoljenjih za ribolov) [13] se med drugim uporablja za dovoljenja za ribolov za ribiška plovila tretje države za izvajanje ribolovnih dejavnosti v vodah Skupnosti. [14]

21. Člen 2 opredeljuje (a) „sporazum“ kot „sporazum o ribolovu, ki je bil sklenjen ali za katerega je bil sprejet sklep o začasni uporabi v skladu s [členom 218 PDEU]“; (c) „ribolovne dejavnosti“ kot „ulov rib, zadržanje na krovu, predelav[o] in pretovarjanje rib“ in (h) „dovoljenje za ribolov“ kot „pravico do izvajanja ribolovnih dejavnosti v navedenem obdobju, na določenem območju ali za določeni ribolov“.

11 — Glej tudi uvodno izjavo 4.

12 — Člen 4(2), od (c) do (e), temeljne uredbe iz leta 2002.

13 — 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).

14 — Glej člen 1(b) Uredbe o dovoljenjih za ribolov.

22. V skladu s členom 18(1)(a) lahko ribiška plovila tretjih držav izvajajo ribolovne dejavnosti v vodah Skupnosti, če jim je bilo izdano dovoljenje za ribolov v skladu z Uredbo o dovoljenih za ribolov. Prav tako lahko iztovarjajo, pretovarjajo v pristaniščih ali predelujejo ribe, če imajo predhodno dovoljenje države članice, v vodah katere se bo dejavnost izvajala (člen 18(1)(b)).

23. V skladu s členom 20(1) mora Komisija pregledati zahtevke za dovoljenja za ribolov, pri čemer upošteva ribolovne možnosti, ki so dodeljene tretjim državam, in izdati taka dovoljenja v skladu z ukrepi, ki jih je sprejel Svet, ter določbami, ki jih vsebuje zadevni sporazum. Merila za izpolnjevanje pogojev za dovoljenja za ribolov so določena v členu 21. Člen 21(a) med drugim določa, da morajo biti ribiška plovila tretje države „[…] upravičena do dovoljenja za ribolov v skladu z zadevnim sporazumom in […], kadar je primerno, vključena na seznam plovil, prijavljenih za izvajanje ribolovnih dejavnosti v skladu s tem sporazumom“. Člen 22 zahteva, da ribiška plovila tretjih držav, ki jim je bilo odobreno dovoljenje za ribolov, upoštevajo določbe SRP glede ohranitvenih in nadzornih ukrepov, druge določbe, ki urejajo ribolov ribiških plovil Skupnosti na ribiškem območju, kjer opravljajo ribolovne dejavnosti, ter določbe iz zadevnega sporazuma o ribolovu.

Uredbe o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti

24. Ribolovne možnosti so določene in dodeljene v tako imenovanih uredbah TAC – pri čemer je TAC celotni dovoljeni ulov, torej količina, ki je vsako leto odlovljena in iztovorjena iz vsakega staleža rib. Za namen obravnavanega postopka se bom sklicevala na uredbe TAC o določitvi ribolovnih možnosti za venezuelska plovila v vodah EU v letih 2010, 2011 in 2012: Uredbo št. 53/2010 (v nadaljevanju: uredba TAC za leto 2010),[15] Uredbo št. 57/2011 (v nadaljevanju: uredba TAC za leto 2011)[16] in Uredbo št. 44/2012 (v nadaljevanju: uredba TAC za leto 2012).[17] Vsaka od njih je temeljila na členu 43(3) PDEU in določala ribolovne možnosti za plovila EU in tretjih držav, ki izvajajo ribolov v vodah EU.[18]

25. Uvodna izjava 30 uredbe TAC za leto 2012 je izrecno napotovala na Izjavo: „[Evropska u]nija je 16. decembra 2011 dala izjavo v zvezi z [Venezuelo] o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah EU ribiškim plovilom, ki plujejo pod zastavo Venezuele v [IEC] ob obali Francoske Gvajane. Treba je določiti ribolovne možnosti za hlastača, ki jih ima Venezuela v vodah EU.“[19]

26. V Prilogi VIII k vsaki od uredb je bilo določeno največje število dovoljenj za ribolov za plovila tretjih držav, ki izvajajo ribolov v vodah EU.[20] V Prilogi VIII so bile naložene tudi omejitve glede izdaje, namreč omejitve glede potrebe po predložitvi veljavne pogodbe med lastnikom plovila in predelovalnim podjetjem iz Francoske Gvajane.

15 — Uredba Sveta (EU) št. 53/2010 z dne 14. januarja 2010 o določitvi ribolovnih možnosti za leto 2010 za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, ki se uporabljajo v vodah EU, in za plovila EU v vodah, kjer so potrebne omejitve ulova ter o spremembah uredb (ES) št. 1359/2008, (ES) št. 754/2009, (ES) št. 1226/2009 in (ES) št. 1287/2009 (UL L 21, str. 1), s spremembami.

16 — Uredba Sveta (EU) št. 57/2011 z dne 18. januarja 2011 o določitvi ribolovnih možnosti za leto 2011 za nekatere staleže rib in skupine staležev rib, ki veljajo za vode EU in za plovila EU v nekaterih vodah zunaj EU (UL L 24, str. 1), s spremembami in dopolnitvami.

17 — 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 (UL L 25, str. 55), s spremembami in dopolnitvami.

18 — Glej člen 2(1) uredbe TAC za leto 2010, člen 2 uredbe TAC za leto 2011 in člen 2 uredbe TAC za leto 2012.

19 — Glej tudi točke od 33 do 52 (ozadje Izjave) in točke od 53 do 56 (besedilo Sklepa in Izjave) spodaj.

20 — Glej člen 34(1) uredbe TAC za leto 2010, člen 36(1) uredbe TAC za leto 2011 in člen 36(1) uredbe TAC za leto 2012.

Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu

27. Evropska unija je država pogodbenica Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (v nadaljevanju: UNCLOS).[21]

28. Člen 55 UNCLOS se nanaša na pravni režim IEC, ki je opredeljena kot „[…] 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 svobode drugih držav urejene z ustreznimi določbami te konvencije“.

29. Pravice, jurisdikcija in dolžnosti obalne države v IEC so opisane v členu 56. Obalna država ima zlasti „[…] suverene pravice, da raziskuje in izkorišča, ohranja ter gospodari z živimi in neživimi naravnimi bogastvi voda nadmorskim dnom in tistimi z morskega dna in morskega podzemlja […]“ (člen 56(1)(a)) in jurisdikcijo glede „varstv[a] in ohranit[ve] morskega okolja“ (člen 56(1)(b)(iii)). Člen 56(2) določa, da mora obalna država pri uresničevanju svojih pravic in izpolnjevanju svojih dolžnosti na podlagi UNCLOS v IEC dosledno spoštovati pravice in dolžnosti drugih držav ter ravnati v skladu z določbami UNCLOS.

30. Člen 58 določa pravice in dolžnosti drugih držav v IEC:

„1. V [IEC] uživajo vse države, obalne in neobalne, v skladu z ustreznimi določbami te konvencije, svobodo plovbe, preleta in polaganja podmorskih kablov in cevovodov […] ter druge mednarodno dovoljene uporabe morja, ki se nanašajo na te svobode, kot so tiste, povezane z izkoriščanjem ladij, letal in podmorskih kablov in cevovodov, in so v skladu z drugimi določbami te konvencije.

2. Členi [od] 88 do 115 in druga ustrezna pravila mednarodnega prava se v [IEC] uporabljajo toliko, kolikor niso nezdružljiva s tem delom.

3. Pri izvrševanju svojih pravic in izpolnjevanju svojih dolžnosti po tej konvenciji države v [IEC] dosledno spoštujejo pravice in dolžnosti obalne države in se držijo zakonov in predpisov, ki jih je sprejela obalna država v skladu s to konvencijo ter drugimi pravili mednarodnega prava, toliko, kolikor niso nezdružljiva s tem delom.“

31. Člen 61 v zvezi z ohranitvijo živih bogastev določa:

„1. Obalna država določi dopusten ulov živih bogastev v svoji [IEC].

2. Obalna država mora, upoštevajoč najboljše znanstvene podatke, s katerimi razpolaga, zagotoviti z ustreznimi ukrepi ohranitev in gospodarjenje, da se ohranjanje živih bogastev v [IEC] ne ogrozi s pretiranim izkoriščanjem. […]

3. Namen takih ukrepov je tudi, da se populacija lovljenih vrst ohranja ali obnavlja na ravneh, ki lahko zagotovijo največjo dovoljeno raven biološkega izkoriščanja, pogojenega z ustreznimi ekološkimi in ekonomskimi dejavniki, vštevši ekonomske potrebe obalnih ribiških skupnosti in posebne potrebe držav v razvoju ter upoštevajoč način ribolova, medsebojno odvisnost ribjih jat in splošno priporočene bodisi subregionalne bodisi regionalne ali svetovne mednarodne minimalne standarde.

21 — Podpisana v Montego Bayu 10. decembra 1982, 1833 UNTS 3. UNCLOS je začel veljati 16. decembra 1994. UNCLOS je bil v imenu Evropske unije odobren s Sklepom Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 in Sporazuma o izvajanju dela XI Konvencije z dne 28. julija 1994 s strani Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).

4. Pri izvajanju takšnih ukrepov upošteva obalna država učinke na tiste vrste, ki so povezane z vrstami, ki se lovijo ali so od njih odvisne, da bi se populacije teh povezanih ali odvisnih vrst ohranjale ali obnavljale nad ravnjo, na kateri bi utegnila biti njihova reprodukcija resno ogrožena.

5. Razpoložljive znanstvene informacije, statistika o ulovu in prizadevanjih v zvezi z ribolovom ter drugi podatki, pomembni za ohranitev ribjih jat, se dajejo in redno izmenjujejo prek pristojnih mednarodnih organizacij, subregionalnih, regionalnih in svetovnih odvisno od okoliščin, in ob sodelovanju vseh zainteresiranih držav, vštevši države, katerih državljanom je dovoljeno ribariti v [IEC].“

32. Člen 62 določa glede uporabe živih bogastev:

„1. Obalna država si prizadeva za optimalno izkoriščanje živih bogastev v [IEC], ne da bi to posegalo v določbe člena 61.

2. Obalna država določa svojo kapaciteto za ulov živih bogastev [IEC]. 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 členih 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 [IEC], mora obalna država upoštevati vse pomembne dejavnike, vštevši med drugim pomembnost živih bogastev območja za gospodarstvo zainteresirane obalne države in druge njene državne interese, določbe členov 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, ali ki so vlagale znatne napore v raziskovanje in identifikacijo ribjih jat.

4. Državljani drugih držav, ki ribarijo v [IEC], 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 […]

[…]“

Dejansko stanje

33. Komisija je 7. januarja 2011 Parlamentu in Svetu predložila predlog sklepa Sveta o dostopu venezuelskih plovil do voda EU.[22] O predlogu niso potekali razprave ali pogajanja z Venezuelo. Svet je nato ta predlog poslal državam članicam. Pravna podlaga za predlog Komisije je bil člen 43 PDEU v povezavi s členom 218(6)(a) PDEU in je bila zato za predlagani sklep zahtevana odobritev Parlamenta.

34. Komisija je navedla, da dovoljenja za venezuelska plovila niso povzročila nobenih obveznosti Venezuele do Unije, razen zahteve po doslednem spoštovanju ribolovnih pravil, ki se uporabljajo v vodah EU, in navedbe, da mora biti del ulova iztovorjen v pristaniščih Francoske Gvajane. Tudi ob upoštevanju omejenega obsega spornih ribolovnih dejavnosti in časa, potrebnega za pogajanja o mednarodnem sporazumu, je Komisija štela, da popoln sporazum o ribolovu ni potreben. Tako je

22 — Predlog za Sklep Sveta o dostopu ribiških plovil, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele, v izključno ekonomsko cono ob obali Francoske Gvajane (COM(2010) 807 final).

predlagala, naj Svet sprejme enostransko izjavo, katere namen in učinki bodo podobni tistim, ki jih ima mednarodni sporazum. Komisija se je v utemeljitev svojega stališča, da bo enostransko zavezujoča izjava enakovredna mednarodnemu sporazumu, sklicevala med drugim na sodbo Meddržavnega sodišča v zadevi Jedrski poskusi. [23]

35. Predlog Komisije je bil 26. januarja 2011 poslan Delovni skupini Sveta za zunanjo ribiško politiko s prošnjo, naj obravnava predloge pravne službe Sveta za spremembo pravne podlage in druge predloge za izboljšanje.

36. Generalni sekretariat Sveta je po preučitvi predloga Komisije 27. januarja in 23. marca 2011 z dopisom z dne 5. aprila 2011 zaprosil Odbor stalnih predstavnikov (v nadaljevanju: COREPER), naj spremeni pravno podlago in se s Parlamentom zgolj posvetuje. V tem dopisu je bilo navedeno, da je predsedstvo ugotovilo, da med državami obstaja soglasje za spremembo pravne podlage. V revidiranem predlogu z dne 7. aprila 2011 je bila spremenjena tudi terminologija iz predloga Komisije. Tako je bilo na primer sklicevanje v naslovu na „dostop […] do [IEC]“ nadomeščeno z „odobritvijo ribolovnih možnosti v vodah EU“.

37. V dopisu z dne 5. aprila 2011 in dveh drugih dopisih z dne 18. aprila in 5. decembra 2011 je Svet obvestil COREPER, da je Komisija sprejela izjavo, da (po njenem mnenju) Pogodbi ne dajeta pooblastila za sprejetje Sklepa na podlagi člena 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU.

38. Svet je z dopisom z dne 13. maja 2011 Parlament obvestil o spremembi pravne podlage in zaprosil za čimprejšnje mnenje Parlamenta zaradi zagotovite nadaljevanja zadevnih ribolovnih dejavnosti.

39. Odbor za pravne zadeve Parlamenta je 25. julija 2011 predlagal uporabo pravne podlage, ki jo je prvotno predlagala Komisija.

40. Svet je 9. septembra 2011 opozoril Parlament, da je treba čim prej zavzeti stališče o revidiranem predlogu in zlasti zaprositi Parlament, naj obravnava zadevo na plenarnem zasedanju med 24. in 27. oktobrom 2011.

41. Predsednik Parlamenta je z dopisom z dne 26. oktobra 2011 obvestil predsedstvo Sveta, da je Odbor za pravne zadeve Parlamenta potrdil pravno podlago, ki jo je predlagala Komisija, in predsedstvu predlagal, naj predloži nadaljnji revidirani predlog (bližji prvotnemu predlogu Komisije). Parlament je tudi navedel, da zadeve ne bo mogoče obravnavati na plenarnem zasedanju oktobra 2011.

42. Svet je z dopisom z dne 28. oktobra 2011 od Parlamenta zahteval, naj poda mnenje na plenarnem zasedanju med 14. in 17. novembrom 2011 in naj uporabi nujni postopek po členu 142 Poslovnika Evropskega parlamenta. Svet je poudaril, da je treba revidirani predlog sprejeti pred koncem leta 2011. V svojih stališčih je pojasnil, da ga skrbi, da Komisija sicer ne bo vključila ribolovnih možnosti za venezuelska plovila v svoj predlog uredbe TAC za leto 2012 (s čimer bi se odmaknila od prakse preteklih dveh let).

43. Komisija je 10. novembra 2011 Svetu predstavila svoj predlog uredbe TAC za leto 2012. V tem predlogu za Venezuelo niso bile predvidene ribolovne možnosti.

44. Predsedstvo Sveta je 14. novembra 2011 predsednika Parlamenta obvestilo, da je bil njegov dopis z dne 26. oktobra 2011 prejet 10. novembra 2011.

23 — Sodba v zadevi Jedrski poskusi (Nova Zelandija/Francija) (v nadaljevanju: Jedrski poskusi), I.C.J. Reports, 1974, str. 457, in sodba v zadevi Jedrski poskusi (Avstralija/Francija) (v nadaljevanju: Jedrski poskusi), I.C.J. Reports, 1974, str. 253. V naslednjih opombah se sklicujem samo na prvo zadevo.

45. Parlament je 15. novembra 2011 zavrnil predlog Sveta za nujno obravnavo.

46. Iz osnutka poročila Odbora Parlamenta za ribištvo z dne 16. novembra 2011 izhaja, da je odbor prav tako zavzel stališče, da bi morala biti pravna podlaga člena 43(2) PDEU in 218(6)(a) PDEU. V poročilu je dalje navedeno, da čeprav bi predlog podpisal zgolj Svet, bi na podlagi mednarodnega prava za stranke povzročil obveznosti podobno kot sporazum o ribolovu. Vendar Parlament osnutka poročila ni sprejel.

47. Svet je 1. decembra 2011 zaprosil Parlament, naj mnenje poda najpozneje 15. decembra 2011, torej na plenarnem zasedanju med 12. in 15. decembrom 2011 po nujnem postopku ali na izrednem zasedanju. V tem dopisu si je Svet tudi pridržal pravico do odločanja o predlogu brez posvetovanja s Parlamentom.

48. Parlament je 13. decembra 2011 ponovno zavrnil predlog za nujno obravnavo.

49. Svet je 16. decembra 2011 končno sprejel revidirani predlog. Ni sporno, da je to storil, ne da bi počakal na mnenje Parlamenta. Komisija je ponovno izjavila, da zavrača spremembe Sveta k predlogu, zlasti glede pravne podlage. Komisija je tudi poudarila, da namen Izjave ni bil zgolj odobritev ribolovnih možnosti za plovila tretjih držav. Cilj je bil omogočiti tretjim državam dostop do voda EU in njihove ladje podrediti ukrepom ohranjanja in nadzora. Svet je nato 16. decembra 2011 venezuelsko misijo pri Uniji z verbalno noto uradno obvestil o Izjavi.

50. Svet je nato, sklicevaje se na Sklep, na podlagi člena 43(3) PDEU sprejel uredbo TAC za leto 2012.

51. Venezuela je 30. januarja 2012 od Sveta zahtevala dodatne informacije o posledicah odločitve Parlamenta, da Sodišču predlaga razglasitev Sklepa za ničnega.

52. Venezuela je 20. marca 2012 zaprosila za dovoljenja za ribolov. Komisija je s sklepom z dne 26. marca 2012 izdala 38 dovoljenj za ribolov za venezuelska plovila.

Sklep in Izjava

53. Sklep je bil sprejet „ob upoštevanju [PDEU] in zlasti člena 43(3) v povezavi s točko (b) člena 218(6) Pogodbe“.

54. V njegovih uvodnih izjavah je navedeno:

„(1) Pod pogojem, da upoštevajo veljavne pravno zavezujoče akte Unije o ohranjevanju in upravljanju ribolovnih virov, ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo [Venezuele], že več desetletij opravljajo ribolovne dejavnosti v vodah EU, ki so v [IEC] ob obali Francoske Gvajane.

(2) Predelovalna industrija v Francoski Gvajani je odvisna od iztovora teh ribiških plovil in zato bi bilo treba zagotoviti kontinuiteto teh dejavnosti.

(3) Za zagotovitev takšne kontinuitete mora Unija sprejeti izjavo, ki je naslovljena na Venezuelo in v kateri potrdi, da je pripravljena izdati ribolovna dovoljenja za omejeno število ribiških plovil, ki plujejo po zastavo Venezuele, pod pogojem, da upoštevajo veljavne pravno zavezujoče akte Unije.“

55. Člen 1 določa, da se v imenu Unije odobri Izjava, ki je priložena k Sklepu.

56. V Izjavi 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 [Venezuele], da opravljajo ribolov v delu [IEC] ob obali Francoske Gvajane, ki se nahaja več kot 12 morskih milj od temeljnih črt.

2. V skladu s členom 22 [Uredbe o dovoljenjih za ribolov] ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo [Venezuele] in za katera je bilo izdano dovoljenje za ribolov, med ribolovom na območju iz odstavka 1 upoštevajo določbe [SRP] Evropske unije glede ohranitvenih in nadzornih ukrepov in druge določbe zakonodaje [Unije], ki urejajo ribolov na tem območju.

3. Natančneje, ribiška plovila, za katera je bilo izdano dovoljenje in plujejo pod zastavo [Venezuele], upoštevajo vsa zadevna pravila ali predpise [Unije], ki med drugim določajo staleže rib, ki jih lahko lovijo, največje število ribiških plovil, za katera je bilo izdano dovoljenje, in delež ulova, ki ga je treba iztovoriti v pristaniščih Francoske Gvajane.

4. Brez poseganja v ureditev za odvzem dovoljenj posameznim ribiškim plovilom, ki plujejo pod zastavo [Venezuele], zaradi neupoštevanja katerih koli zadevnih pravil ali predpisov [Unije] lahko [Unija] kadar koli z enostransko izjavo umakne specifično obveznost, izraženo v tej izjavi za odobritev ribolovnih možnosti.“

Tožbeni razlogi in postopek

57. Parlament in Komisija na podlagi člena 263 PDEU predlagata razglasitev ničnosti Sklepa in predlagata Sodišču, naj Svetu naloži plačilo stroškov.

58. Parlament v zadevi C-103/12 navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na to, da je Svet kot pravno podlago za Sklep napačno uporabil člen 43(3) PDEU v povezavi s členom 218(6)(b) PDEU. Drugi tožbeni razlog je podreden: da je Svet ravnal napačno, ker člena 218(6)(a)(v) PDEU ni razlagal tako, da nasprotuje temu, da se za sprejetje Sklepa uporabi postopek iz člena 218(6)(b) PDEU.

59. Komisija v zadevi C-165/12 navaja tri tožbene razloge.[24] Prvi tožbeni razlog se nanaša na to, da je Svet po eni strani s tem, da je kot pravno podlago za Sklep uporabil člena 43(3) PDEU in 218(6)(b) PDEU, kršil člena 43(2) PDEU in 218(6)(a) PDEU, po drugi strani pa je s tem, da ni obrazložil izbrane pravne podlage, kršil člen 296, drugi odstavek, PDEU. Ta tožbeni razlog je razdeljen na tri dele: Svet je (i) ravnal napačno, ker je izenačil enostransko izjavo o pristopu z zunanjim delovanjem, s katerim se določajo ribolovne možnosti, (ii) ravnal napačno, ker je zavzel stališče, da podreditev venezuelskih plovil SRP izhaja iz zunanjega delovanja, s katerim se določajo ribolovne možnosti, in (iii) podal protislovno razlago za svojo izbiro pravne podlage. Drugi tožbeni razlog je, da Svet ni spoštoval prerogativov Parlamenta, ker je sprejel Sklep brez njegove odobritve. Tretji tožbeni razlog, ki je podreden, je v tem, da je Svet kršil člen 17 PEU in člen 218(6) PDEU, ker je izkrivil predlog Komisije.

60. Komisija se v zadevi C-165/12 sklicuje na člen 264(2) PDEU pri svojem predlogu Sodišču, naj ohrani učinke Sklepa, ki bo razglašen za ničnega, do začetka veljavnosti novega sklepa, ki bo sprejet v razumnem roku na pravilni pravni podlagi, namreč na podlagi člena 43(2) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a) PDEU, ali – če bi Parlament zavrnil odobritev – do izteka razumno kratkega roka po odločitvi Parlamenta, da zavrne odobritev.

61. S sklepom z dne 2. maja 2013 sta bila postopka združena.

24 — Vendar glej o tretjem delu prvega tožbenega razloga Komisije tudi točko 176 spodaj.

62. Češka, francoska, poljska in španska vlada so intervenirale v podporo Svetu, čeprav je bila intervencija španske vlade prepozna, da bi ta lahko predložila pisna stališča. Na obravnavi 19. novembra 2013 so ustna stališča predstavili Parlament, Komisija, Svet ter francoska in španska vlada.

Presoja

Uvodne ugotovitve

63. V nobeni zadevi se ne implicira, da venezuelska plovila ne bi smela opravljati ribolova v vodah EU. Vse stranke so opozorile na to, da so bila v daljšem obdobju pred sprejetjem Sklepa venezuelskim plovilom odobrena dovoljenja za ribolov brez izrecnega dokumenta na podlagi mednarodnega prava. Ne bi izključila možnosti, da je takšna praksa morda izhajala iz legitimnih pričakovanj glede dostopa. Ne zdi se verjetno, da je sama po sebi pomenila sporazum, navsezadnje tudi zato, ker je iz dejstev razvidno, da je bil Sklep sprejet, da se nadomesti neobstoj mednarodnega dokumenta in ker, kot opozarja Komisija, prejšnji poskus sklenitve sporazuma z Venezuelo ni uspel.[25] Vsekakor se tožbi v tem postopku ne nanašata na pravni značaj in zakonitost te pretekle prakse ter Sodišču ni treba odločati o tem, ali je bila ta praksa skladna z mednarodnim pravom. Parlament in Komisija v tej zadevi Sodišču predlagata, naj Sklep, s katerim je bila temu dostopu dana formalna pravna podlaga, razglasi za ničen.

64. Ob predpostavki, da bo odgovor na prvo vprašanje, ali ima Unija na podlagi mednarodnega prava sposobnost za izdajo enostransko zavezujoče izjave, pritrdilen, se pojavijo vprašanja glede pristojnosti. Sposobnost za izdajo takega akta ne zadošča za ugotovitev, da je Unija – v skladu z načelom prenosa pristojnosti – to pristojna storiti.[26]

65. Če je s Sklepom sprejeta Izjava, ki ima obliko zunanjega delovanja, prek katerega Unija sprejme obveznost na podlagi mednarodnega prava, mora za to delovanje obstajati pravna podlaga. Če se razreši vprašanje, kaj Unija lahko stori, se postavlja vprašanje, kako bi morala Unija to storiti.[27] Enaka vprašanja se pojavijo glede notranjega delovanja. Odgovor na obe vprašanji lahko da ena sama določba, vendar ni vedno tako.

66. S členom 218 PDEU je določeno, kako se lahko Unija prek mednarodnega sporazuma zaveže na področju, na katerem je pristojna (bodisi da je ta pristojnost izključna ali deljena z državami članicami). V zvezi z eno stopnjo v tem postopku – sodelovanjem Parlamenta – se bo morda treba sklicevati tudi na pravila za sprejemanje notranjega ukrepa na nekem področju. Vendar v Pogodbah ni določb glede postopka za oblikovanje enostransko zavezujoče izjave. Ali lahko zato Unija glede zadeve, za katero je sicer pristojna za zunanje delovanje, uporabi enostransko zavezujočo izjavo (s katero sprejme obveznosti na podlagi mednarodnega prava)? Če je tako, kako je treba sprejeti tako izjavo?

67. Čeprav se oba postopka nanašata na pravno podlago in postopek za sprejem Sklepa, bi bil pomen teh vprašanj hipotetičen, če Pogodbi (in, kot bom pojasnila, mednarodno javno pravo) Unije ne bi pooblaščali za sprejetje obveznosti do tretje države[28] prek enostransko zavezujočega akta – če je to v resnici pravilna opredelitev Izjave kot vira obveznosti na podlagi mednarodnega prava. Unija je na podlagi člena 47 PEU pravna oseba in torej sposobna za delovanje. Toda ali to vsebuje tudi

25 — Če se Sodišče s tem ne bi strinjalo in bi štelo, da je ta praksa pomenila sporazum, bi se pojavilo vprašanje, kako se za tako sklenjen sporazum uporablja člen 218 PDEU.

26 — Glej na primer mnenje 2/91, EU:C:1993:106, točka 4 (v katerem je Sodišče razlikovalo med sposobnostjo na mednarodni ravni za sklepanje mednarodnega sporazuma in obsegom pristojnosti za tako ravnanje).

27 — V zvezi s potrebo po navedbi pravne podlage, s katero je predpisana pravna oblika, ki jo mora imeti akt, glej na primer sodbo Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 39 in navedena sodna praksa.

28 — V teh sklepnih predlogih besedni zvezi „tretja dežela“ in „tretja država“ uporabljam kot sopomenki.

sposobnost za sprejetje enostransko zavezujočega akta? Če gre za to in je Unija sicer pristojna, katere postopke je treba uporabiti? Če je po eni strani Izjava mednarodni sporazum ali njegov del, se pojavi tudi vprašanje, kako se člen 218 PDEU uporablja za tako sklenjen sporazum. Ta temeljna načelna vprašanja, čeprav niso podlaga posebnega tožbenega razloga, so bila kljub temu omenjena v nekaterih pisnih stališčih in dodatno razdelana na obravnavi. Vplivajo na pravno podlago Sklepa, zlasti glede tega, ali (in če, kako) se je sploh uporabil člen 218 PDEU.

68. Najprej bom obravnavala vprašanje, ali je izjava na podlagi mednarodnega prava enostransko zavezujoč akt ali mednarodni sporazum. Če gre za prvi primer in če se na podlagi mednarodnega prava mednarodna organizacija[29] ni sposobna zavezati prek takega akta, mora pravo Unije v tem smislu spoštovati mednarodno pravo.[30] Če z mednarodnim pravom taka sposobnost ni izključena, pogoji za oblikovanje in sprejetje take izjave vsebujejo tiste, ki izhajajo iz notranjih pravil, s katerimi je urejena mednarodna organizacija – v tem primeru iz prava Unije. V tem postopku se torej pojavljajo vprašanja, ki se nanašajo na odnos med mednarodnim pravom in pravom Unije.

Narava Izjave

69. Zdi se, da so vse stranke v pisnih stališčih štele, da je Izjava enostransko zavezujoč akt in da je njen namen, da ima pravni učinek. Ko je bilo na obravnavi strankam postavljeno vprašanje glede položaja Izjave na podlagi mednarodnega prava, je Parlament, ki se mu je pridružila španska vlada, zastopal stališče, da je Izjava enostransko zavezujoč akt in da ima učinke, ki so enakovredni učinkom mednarodnega sporazuma. Vendar se zdi, da je Parlament proti koncu obravnave štel, da je bil sprejet mednarodni sporazum. Španska vlada pa je še naprej zastopala stališče, da Izjava ni mednarodni sporazum. Komisija je prav tako menila, da je Izjava enostransko zavezujoč akt. Potrdila je, da pred sprejetjem predloga sklepa ni bilo pogajanj z Venezuelo (in zato ni bilo zahtevano pooblastilo za pogajanja v skladu s členom 218 PDEU). Venezuela je po sprejetju Sklepa potrdila njegov prejem in zaprosila za dovoljenja za ribolov. Komisija je navedla, da ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, da je bil s tem sklenjen mednarodni sporazum. Francoska vlada je zastopala stališče, da se v vsakem primeru uporabi člen 218 PDEU. In končno, zdelo se je, da Svet šteje, da je Izjava enostransko zavezujoč akt. Vendar je navedel tudi, da je Izjava sestavni del mednarodnega sporazuma, ki ga je naknadno sprejela Venezuela, ko je pozneje zaprosila za dovoljenja za ribolov.

70. Nobena od strank ni mogla na obravnavi predstaviti primerov drugih enostransko zavezujočih aktov, ki jih sprejme Unija ali druge medvladne organizacije.

71. Če se izrazim zelo prizanesljivo, nekoliko nenavadno je, da je bil Sklep očitno sprejet v skladu s členom 218(6) PDEU, ne da bi katera koli od udeleženih institucij natančno vedela, *zakaj* in *za kaj* se uporablja ta postopek.

72. Menim, da sta na voljo dve možnosti: ali je Izjava enostransko zavezujoč akt ali pa enostranska izjava, katere namen je, da ustvarja pravne učinke samo, če jo pozneje sprejme tretja država, v korist katere je bila sprejeta (v primeru česar gre za samo eno stran mednarodnega sporazuma).

73. Najprej bom obravnavala vsebino in cilje Izjave.[31]

29 — Z „mednarodno organizacijo“ imam v mislih „medvladno organizacijo“.

30 — O potrebi po spoštovanju mednarodnega prava pri izvrševanju pristojnosti Unije in razlagi Unije v luči mednarodnega prava glej člen 3(5) PEU in člen 21(1) PDEU. Glej na primer tudi sodbo Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 101 in navedena sodna praksa.

31 — Pri obravnavi prvega tožbenega razloga Parlamenta in Komisije glede pravne podlage Sklepa je treba preučiti vsebino in cilje Sklepa in Izjave (glej točke od 142 do 150 spodaj). Namen te analize je na podlagi prava Unije oceniti, katera posebna pristojnost, dana Uniji, ji omogoča sprejetje akta.

74. Iz naslova Izjave je razvidno, da je naslovljena na Venezuelo in da je njen predmet odobritev ribolovnih možnosti v vodah EU za venezuelska plovila. Kot razumem točko 1, s samo Izjavo niso odobrena dovoljenja za ribolov. Vsebuje pa zavezo Unije, da „[…] *izda* ribolovna dovoljenja za določeno število“ venezuelskih plovil v „[…] skladu s pogoji, določenimi v tej izjavi“, zlasti v točkah 2 in 3. Tako bodo morala v skladu s točko 2 venezuelska plovila, za katera je bilo izdano dovoljenje za ribolov, upoštevati pravo Unije o SRP glede ohranitvenih in nadzornih ukrepov ter druge določbe prava Unije, ki urejajo ribolovne dejavnosti v vodah EU. Točka 3 je nato osredotočena na tri posebne dolžnosti, namreč skladnost s pravom Unije glede (i) staležev rib, ki se lahko lovijo, (ii) največjega števila plovil, za katera je bilo izdano dovoljenje, in (iii) deleža ulova, ki ga je treba iztovoriti v pristaniščih Francoske Gvajane.

75. Tako je težišče Izjave zaveza Unije za odobritev dostopa do njenih voda (nedoločenemu številu) venezuelskih plovil zaradi lovljenja nekega (nedoločenega) staleža rib in iztovarjanja (nedoločenega) deleža ulova v pristaniščih Francoske Gvajane.

76. V besedilu Izjave nič ne kaže na to, da je veljavnost zaveze odvisna od tega, ali jo Venezuela sprejme. Prav tako Izjava za Venezuelo ne določa obveznosti brez njene privolitve. Plovila, za katera je izdano dovoljenje, bodo morala upoštevati pravo Unije, da bodo lahko izkoristila svoja dovoljenja; vendar zato zaveza Unije v Izjavi ni odvisna od izpolnitve obveznosti s strani Venezuele.[32] Tudi v besedilu Izjave ni nič, kar bi kazalo na to, da zgolj zapisuje obstoječ sporazum, sklenjen med Unijo in Venezuelo.

77. V točki 4 si Unija pridržuje pravico, da kadar koli z enostransko izjavo umakne zavezo, izraženo v Izjavi.[33]

78. Tako je Izjava akt, ki ga sprejme Unija in katerega namen je, da ustvarja pravne učinke na podlagi mednarodnega prava in tvori podlago, na katero se lahko sklicujejo venezuelska plovila, ko zaprosijo za dovoljenja za ribolov. Vendar te značilnosti in dejstvo, da se akt imenuje „Izjava“, ne dajejo odgovora na vprašanje, ali je Izjava na podlagi mednarodnega prava enostransko zavezujoč akt ali sestavni del mednarodnega sporazuma.

79. V skladu z mednarodnim pravom je mednarodni sporazum mogoče skleniti z enostranskim aktom, ki izraža namen za zavezanost po že dani ponudbi ali ki je ponudba, ki je naknadno sprejeta. Definicija „pogodbe“ v Dunajskih konvencijah iz leta 1969 in leta 1986,[34] čeprav v njej niso taksativno naštete vse oblike pogodb na podlagi mednarodnega prava,[35] je dovolj široka, da so v njej vsebovane tako sklenjene pogodbe. Tako je lahko v skladu s to definicijo pogodba vsebovana v dveh ali več povezanih aktih.

32 — Ta obveznost se nanaša tudi na plovila tretjih držav, ki opravljajo ribolov v IEC ob obalni državi v skladu s členom 62(4) UNCLOS. Vendar Venezuela ni podpisnica UNCLOS. Za namen obravnavnega postopka ni treba preučiti položaja te posebne določbe po mednarodnem običajnem pravu UNCLOS (v nasprotju s položajem pojma IEC).

33 — Če je Izjava dejansko dvostranski sporazum med Venezuelo in Unijo (ali njegov del), je morda treba določiti, ali se ta določba nanaša bolj na prenehanje dvostranskega sporazuma kot na odstop od njega.

34 — Dunajska konvencija o pogodbenem pravu iz leta 1969 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija iz leta 1969), Zbirka pogodb Združenih narodov, zvezek 1155, str. 331, in Dunajska konvencija o pogodbenem pravu med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami iz leta 1986, A/CONF.129/15 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija iz leta 1986). Meddržavno sodišče je navedlo, da definicija pogodbe v členu 2(1)(a) Dunajske konvencije iz leta 1969 odseva mednarodno običajno pravo: sodba Kopenska in morska meja med Kamerunom in Nigerijo (Kamerun/Nigerija: Ekvatorialna Gvineja kot intervenientka), I.C.J. Reports, 2002, str. 303, točka 263.

35 — Glej na primer člen 3 Dunajske konvencije iz leta 1969 o mednarodnih sporazumih, ki *ne* spadajo v okvir te konvencije.

80. Skladno s tem pravo Unije tudi ne razlikuje med vrstami sporazumov glede na način njihove sklenitve. Člen 218(7) PDEU določa poenostavljen postopek zgolj za spremembe in dopolnitve sporazuma. Menim, da je Unija, kadar je pristojna za pogajanja in sklenitev mednarodnega sporazuma, s Pogodbama pooblaščena za izvrševanje te pristojnosti s sklenitvijo kakršne koli oblike sporazuma, ki spada v opredelitev pojma pogodbe v Dunajskih konvencijah iz leta 1969 in leta 1986 (in najbrž tudi oblik, ki niso zajete s temi pojmi).[36]

81. Vendar v obravnavanem postopku nisem našla dokazov o nameri Venezuele, da bi jo zavezovali pogoji Izjave. Zdi se mi, da Venezuela, ko je zaprosila za dovoljenja za ribolov, ni „sprejela“ ponudbe Unije z namenom, da bi bila z njo zavezana kot s sporazumom. Pri tem se je v dobri veri bolj zanašala na zavezo Unije v Izjavi, ki je bila pozneje potrjena v uredbi TAC za leto 2012 (ki je bila takrat že sprejeta). Dejstvo, da je Izjava povzročila nameravane učinke in torej koristila Venezueli, ni zadostna podlaga za ugotovitev, da je Venezuela sprejela to, da jo Izjava zavezuje *kot sporazum, sklenjen med njo in Unijo*. Prav tako ne more biti taka podlaga zgolj prejem uradnega obvestila o Izjavi ali naknadno poizvedovanje Venezuele o učinkih postopka pred Sodiščem. Poleg tega, če je bil namen Sklepa prav zagotovitev obstoja mednarodnega dokumenta za dostop do voda EU, *preden* je mogoče določiti ribolovne možnosti in izdati dovoljenja, sporazum, ki je sklenjen samo, če Venezuela zaprosi za dovoljenja za ribolov po tem, ko so bile določene ribolovne možnosti, ne izpolnjuje tega cilja.

82. Poleg tega, če je bil namen, da se v Izjavi zgolj oblikuje ponudba, bi morala Komisija pred pogajanji (katerih del je bilo oblikovanje take ponudbe) v skladu s členom 218(3) PDEU skušati pridobiti pooblastilo Sveta. Potem bi Svet v skladu s členom 218(6) PDEU moral ponovno posredovati, ko je bila pogodba sklenjena, torej takrat, ko je Venezuela sprejela ponudbo in po prejemu (odvisno od primera) bodisi odobritve bodisi mnenja Parlamenta.

83. Če Izjava ni sestavni del mednarodnega sporazuma, ali je potem enostransko zavezujoč akt, ki je dovoljen na podlagi mednarodnega prava in prava Unije?

84. V mednarodnem pravu imajo lahko enostranski akti različno obliko ter različne funkcije in pravne (in/ali politične) učinke. Z izjavami je mogoče na primer priznati nove države, izraziti politična stališča, sprejeti pristojnost sodišča ali podati obrazložitveno izjavo, ki izpolnjuje pogoje za to, da se šteje kot dokaz o obstoju mednarodnega običajnega prava. V okviru obravnavanega postopka je težišče na enostranski izjavi v pisni obliki, s katero Unija na podlagi mednarodnega prava prevzema obveznosti v korist tretje države.[37]

85. Sposobnost držav za sprejetje take vrste izjav na podlagi mednarodnega prava ni sporna,[38] čeprav narava nekaterih pogojev, ki tako izjavo naredijo zavezujočo, na podlagi mednarodnega običajnega prava morda še ni bila določena ali potrjena. Kolikor mi je znano, o tem, ali imajo druge osebe, zlasti mednarodne organizacije, sposobnost za sprejemanje podobnih izjav, še ni odločalo nobeno mednarodno sodišče oziroma tega še ni podrobno preučila Komisija za mednarodno pravo Združenih narodov (v nadaljevanju: KMP).

86. Mednarodne organizacije imajo lahko prav tako kot države pravno osebnost. Drugače kot pri državah mora biti sposobnost, ki izvira iz pravne osebnosti, (izrecno ali implicitno) prenesena na to organizacijo. Ne vidim razloga, zakaj naj bi mednarodno pravo mednarodni organizaciji z mednarodno pravno osebnostjo odrekalo sposobnost za sprejemanje enostranskih izjav z namenom, da z njimi sprejme zavezo, če je z vsemi ustanovitvenimi pogodbami, s katerimi je ta organizacija ustanovljena, za

36 — Glej tudi točko 96 spodaj.

37 — To vprašanje je ločeno od vprašanja, ali je na podlagi prava Unije izjava Unije zavezujoča za institucije Unije in države članice. Glej na primer sodbo Komisija/Svet, EU:C:2009:590, navedeno v opombi 27, točka 44.

38 — V zvezi s tem glej sodno prakso Meddržavnega sodišča, na katero se sklicujem v tem delu sklepnih predlogov (točke od 89 do 92 spodaj), in Vodilna načela, ki se uporabljajo za enostranske izjave držav, ki lahko proizvajajo pravne zaveze Komisije za mednarodno pravo Združenih narodov. Ta načela s komentarji je sprejela KMP na 58. zasedanju (2006) in jih predložila Generalni skupščini kot del poročila KMP, s katerim je zajeto delo tega zasedanja (A/61/10). Generalna skupščina se je z njimi seznanila v A/RES/61/34. Glej tudi točko 90 spodaj.

to pooblaščena.[39] Če ima mednarodna organizacija na njihovi podlagi sposobnost za sklepanje mednarodnih sporazumov in s tem za to, da sprejme zavezo na tej podlagi do držav ali drugih mednarodnih organizacij (ne glede na vrsto obveznosti in zlasti ne glede na to, ali je vzajemna), mednarodno pravo načeloma tej organizaciji ne odreka sposobnosti za sprejetje zaveze z enako obveznostjo prek enostranske izjave.

87. Poleg tega, čeprav lahko za različne vire obveznosti veljajo različni pogoji glede, na primer, njihovega oblikovanja, veljavnosti in prenehanja, temeljna načelna načela – zlasti načela dobre vere in soglasja – ostajajo enaka. Zato menim, da je mogoče pogoje na primer glede oblikovanja, veljavnosti in odstopa, ki so bili razviti v mednarodnem pravu glede izjav držav, uporabiti tudi za izjave mednarodne organizacije, čeprav nekaterih pogojev ni mogoče uporabiti povsem enako.

88. Kateri so ti pogoji?

89. V mednarodnem pravu je tako zlasti pomemben jasen in izrecen (ustni ali pisni) izraz[40] namena, da se ustvarijo pravni učinki v mednarodnem pravu in da se tako ustvari zaveza za avtorja izjave. Dokler je ta namen jasen in javno izražen, mednarodno pravo načeloma ne določa formalnih zahtev.[41] Namen je treba dokazati glede na dejansko vsebino izjave in vse dejanske okoliščine, v katerih je bila sprejeta,[42] izraziti pa ga mora organ, ki je pristojen za sprejemanje takih zavezujočih izjav.[43]

90. Ta pristop se kaže tudi v vodilnem načelu 1 KMP, v katerem je določeno: „Javno sprejete izjave, ki izražajo voljo za sprejem zaveze, lahko povzročijo vzpostavitev pravnih obveznosti.“[44] Medtem ko vodilna načela niso zavezujoča in je morda treba trajanje preverjati v času, jih vseeno štejem za uporabno ekstrapolacijo upoštevne sodne prakse zlasti v zvezi z zavezujočo naravo enostranskih izjav.[45]

91. Iz načela dobre vere nato sledi, da „[…] lahko zainteresirane države presodijo enostranske izjave in jim zaupajo ter so upravičene zahtevati spoštovanje tako vzpostavljene obveznosti“.[46] To načelo se uporablja tudi za okoliščine, v katerih je mogoče enostransko zavezujočo izjavo umakniti.

39 — Posebni poročevalec KMP je v Prvem poročilu o enostranskih aktih držav prav tako menil, da so lahko enostranski akti mednarodne organizacije pravno zavezujoči: Prvo poročilo o enostranskih aktih držav, avtor Victor Rodríguez-Cedeño, posebni poročevalec (A/CN.4/486), točka 35.

40 — Glej sodbo Meddržavnega sodišča Jedrski poskusi, navedeno v opombi 23, točke 46, 51 in 53; sodbo Mednarodnega sodišča v zadevi Oborožene aktivnosti na ozemlju Konga (nova tožba: 2002) (Demokratična republika Kongo/Ruanda, v nadaljevanju: Oborožene aktivnosti), pristojnosti in dopustnost, I.C.J. Reports, 2006, str. 6, točki 50 in 52. Glej tudi vodilno načelo 7 KMP, navedeno v opombi 38.

41 — Glej na primer sodbo Meddržavnega sodišča, zadeva Tempelj Preah Vihear (Kambodža/Tajska), Predhodni ugovori, I.C.J. Reports, 1961, str. 17, točka 31; sodbo Meddržavnega sodišča Jedrski poskusi, navedeno v opombi 23, točki 46 in 48. Glej tudi na primer sodbo Meddržavnega sodišča, zadeva Mejni spor (Burkina Faso/Republika Mali, v nadaljevanju: Mejni spor), I.C.J. Reports, 1986, str. 554, točka 39.

42 — Glej sodbo Meddržavnega sodišča Mejni spor, navedeno v opombi 41; sodbo Meddržavnega sodišča Jedrski poskusi, navedeno v opombi 23, točka 53; sodbo Mednarodnega sodišča Oborožene aktivnosti, navedeno v opombi 40, točka 49. Glej tudi vodilno načelo 3 KMP, navedeno v opombi 38.

43 — Glej sodbo Meddržavnega sodišča Oborožene aktivnosti, navedeno v opombi 40, točka 46 in navedena sodna praksa. Glej tudi vodilno načelo 4 KMP, navedeno v opombi 38.

44 — Navedeno v opombi 38.

45 — V opombi 921 k Poročilu KPM o 58. zasedanju (2006), A/61/10, je navedeno, da so komentarji k vodilnim načelom „[…] pojasnjevalne opombe, s katerimi se oceni sodna praksa Meddržavnega sodišča in ustrezna praksa držav, kot so jo preučili številni člani delovne skupine in posebni poročevalec ter kot je povzeta v osmem poročilu posebnega poročevalca (A/CN.4/557)“.

46 — Sodba Meddržavnega sodišča Jedrski poskusi, navedena v opombi 23, točka 49. Glej tudi drugi stavek vodilnega načela 1 KMP, navedenega v opombi 38: „Če so izpolnjeni pogoji za to, zavezujoča narava takih izjav temelji na dobri veri; zadevne države jih lahko potem upoštevajo in se na njih zanesejo; take države so upravičene zahtevati spoštovanje takih obveznosti.“

92. Vendar v skladu z načelom, da državi ni mogoče naložiti obveznosti, če v to ne privoli,[47] enostransko zavezujoča izjava ne more ustvariti obveznosti za druge države. Tako je Meddržavno sodišče razsodilo, da je enostranska izjava zavezujoča, če se „[…] za to, da bi izjava učinkovala, ne zahteva nikakršna protidajatev, niti poznejše sprejetje izjave, celo niti odgovor ali reakcija drugih držav, ker bi bila taka zahteva neskladna s izrecno enostransko naravo pravnega akta, s katerim je bila sprejeta napoved države“.[48]

93. V obravnavanem postopku je Izjava postala javna prek objave in uradne obvestitve Venezuele. Kot sem pojasnila, je z njo izražen namen Unije za prevzem obveznosti, da Venezueli odobri ribolovne možnosti in izda dovoljenja za ribolov.[49] Unija prek izjave sprejema, da se bo vzdržala izvrševanja suverenih pravic, ki jih ima na podlagi člena 56(1)(a) UNCLOS, da plovilom tretjih držav odkloni dostop do voda EU z namenom, da bi tam opravljala ribolov. Ta zaveza sama po sebi venezuelskim plovilom ne daje pooblastila, da vstopijo v IEC Francoske Gvajane in tam opravljajo ribolov. V skladu s pravom Unije in mednarodnim pravom je treba najprej ugotoviti nadaljnje omejitve glede pravice do ribolova, zlasti prek določitve in dodelitve ribolovnih možnosti. Na podlagi teh je nato mogoče izdati posamezna dovoljenja za ribolov.

94. Da bi bile izjave zavezujoče, jih morajo sprejeti za to pooblaščeni subjekti. Ali gre v obravnavanem postopku za tak primer, je odvisno od pristojnosti Unije na podlagi Pogodb.

95. Unija mora ravnati v okviru pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice.[50] Z izjavo 24 o pravni osebnosti Evropske unije, priloženo sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, je bilo potrjeno, da pravna osebnost „[…] Unije nikakor ne pooblašča za opravljanje zakonodajne funkcije ali ukrepanje izven pristojnosti, ki so jih države članice Uniji dodelile s Pogodbama“.[51]

96. Pogodbi ne dajeta izrecnega pooblastila za uporabo enostransko zavezujočih izjav v zunanjem delovanju Unije (na področjih, ki so v zunanji pristojnosti Unije). Nasprotno pa je Unija z njima pooblaščena za sprejemanje obveznosti v korist tretjih držav in mednarodnih organizacij prek „mednarodnega sporazuma“. Člen 218 PDEU je nadomestil člen 300(1) ES, ki pa je nadomestil člen 228(1) Pogodbe EGS. V zadnjih dveh določbah je bila pri opisu notranjega postopka, ki se uporabi pri pogajanjih in sklepanju mednarodnih sporazumov, uporabljena samo beseda „sporazum“. Sodišče je v mnenju 1/75 navedlo, da je beseda „sporazum“ uporabljena „v splošnem smislu za vse obveznosti, ki jih sprejmejo subjekti mednarodnega prava in ki imajo zavezujočo naravo, ne glede na njihovo formalno obliko“.[52] V zadevi Francija/Komisija, C-327/91, je Sodišče tudi uporabilo opredelitev „pogodbe“, sklenjene med mednarodno organizacijo in državo, ki jo je mogoče najti v členu 2(1)(a)(i) Dunajske konvencije iz leta 1969.[53] Ne glede na to, kako široka je opredelitev pojma, je jasno, da sporazum (v kakršni koli obliki) predpostavlja soglasje volj vsaj dveh strank. Tako z njim niso zajeti primeri, v katerih Unija izrazi svoj namen, da je zavezana s pogoji svoje izjave, ne da bi bilo potrebno sprejetje s strani tretje države, v korist katere je bila sprejeta ta izjava. Prav tako se ne uporablja za akte, s katerimi niso sprejete zaveze.[54]

47 — V zvezi z uporabo tega načela za pogodbe glej sodbo Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točka 44. Glej tudi člen 34 Dunajskih konvencij iz leta 1969 in 1986.

48 — Glej sodbo Meddržavnega sodišča Jedrski poskusi, navedeno v opombi 23, točka 46. Glej tudi vodilno načelo 2 KMP, navedeno v opombi 38.

49 — Glej točke od 74 do 78 zgoraj.

50 — V zvezi z uporabo načela prenosa pristojnosti na zunanje delovanje glej na primer mnenje 2/94, EU:C:1996:140, točka 24.

51 — UL 2012, C 326, str. 348. Glej tudi člen 5 PDEU.

52 — Mnenje 1/75, EU:C:1975:145, str. 1360, glede člena 228(1) EGS; Sodišče je to točko že poudarilo v okviru razprave o dopustnosti predloga za izdajo mnenja o skladnosti Sporazuma OECD o standardu za lokalne izdatke s Pogodbo.

53 — EU:C:1994:305, točki 25 in 27.

54 — Francija/Komisija, C-233/02, EU:C:2004:173, točke od 43 do 45.

97. Kljub temu menim, da Unija na podlagi prava Unije načeloma lahko sprejme obveznost na podlagi mednarodnega prava z enostransko zavezujočo izjavo. Moje stališče v bistvu temelji na enakih ugotovitvah,[55] ki so me vodile do sklepa, da mednarodno pravo mednarodnim organizacijam ne preprečuje oblikovanja enostransko zavezujočih izjav.

98. Eden od bistvenih elementov pravne osebnosti Unije je, da lahko sprejema obveznosti na podlagi mednarodnega prava. To je izrecno potrjeno z določbami Pogodb o mednarodnih sporazumih. Mednarodni sporazumi so eden od virov takih obveznosti; drugi so enostransko zavezujoče izjave.

99. Za dodaten dokaz primerjam to zadevo s sklepanjem Sodišča v zadevi AETR.[56] V tisti zadevi neobstoj splošno uporabne določbe v Pogodbi, ki bi določala način pogajanj in sklenitve mednarodnega sporazuma, ni oviral potrditve tega, da je Unija za to pristojna.[57] V tej zadevi je Sodišče neobstoj določb v besedilu Pogodbe razrešilo s preučitvijo splošnega sistema (tedanjega) prava Skupnosti na področju odnosov s tretjimi državami.[58] Izhajalo je iz pravne osebnosti (tedanje) Evropske gospodarske skupnosti.[59] Sodišče je še pred presojanjem vsebine sporazuma razsodilo, da pravna osebnost pomeni, da „[…] ima Skupnost v zunanjem delovanju sposobnost za vzpostavljanje pogodbenih povezav s tretjimi državami […]“.[60]

100. Kakor razumem ta del sodbe AETR, je Sodišče štelo, da je treba pojem mednarodne pravne osebnosti razlagati glede na sposobnosti, ki mu jih pripisuje mednarodno pravo. Pod pogojem, da mednarodno pravo mednarodni organizaciji ne odreka sposobnosti za sprejemanje enostranskih izjav in zavezanost z njimi, dejstvo, da ima Unija mednarodno pravno osebnost, po analogiji pomeni, da lahko na ta način sprejema obveznosti po mednarodnem pravu.

101. Ugotavljam tudi, da je bil jasen namen avtorjev evropske Konvencije o prihodnosti Evrope, da bo Unija, s tem ko so jo opredelili kot subjekt mednarodnega prava, „[…] sposobna, da uporabi vse načine mednarodnega delovanja (pravica do sklepanja pogodb, pravica do poslaništev, pravica do vlaganja zahtevkov ali tožb pred mednarodnim sodiščem, pravica biti članica mednarodne organizacije ali sopogodbenica mednarodne konvencije, na primer EKČP, pravica do imunitete) in da Unijo mednarodno zaveže“.[61] Zato menim, da Unija lahko izdaja enostransko zavezujoče izjave, s katerimi prevzema obveznosti na podlagi mednarodnega prava.

102. Kako je treba to storiti, je stvar prava Unije.[62]

103. Kot sem že omenila, člen 218 PDEU določa, kako se je treba pogajati o obveznostih, ki jih Unija sprejme v razmerju do tretjih držav (in drugih mednarodnih organizacij) z mednarodnim sporazumom, ter kako je treba take sporazume podpisati in skleniti. V tej določbi se različna pravila nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, dva odstavka pa se ne nanašata na postopek pogajanj, podpisa in sklenitve (člen 218(9) in (11) PDEU). Ne člen 218 PDEU ne kaka druga določba Pogodb se ne nanašata izrecno na postopek zunanjega delovanja prek enostransko zavezujoče izjave.

55 — Glej točko 86 zgoraj.

56 — Sodba Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32 (Evropski sporazum o cestnem prometu ali „AETR“).

57 — Rimska pogodba je določila izrecno podlago za sklepanje mednarodnih sporazumov v obliki trgovinskih in pridružitvenih sporazumov.

58 — Sodba AETR, EU:C:1971:32, navedena v opombi 56, točka 12.

59 — Sodba AETR, EU:C:1971:32, navedena v opombi 56, točka 13.

60 — Sodba AETR, EU:C:1971:32, navedena v opombi 56, točka 14.

61 — Sklepno poročilo Delovne skupine III o pravni osebnosti CONV 305/02 (WG III 16) (Bruselj, 1. oktober 2002), točka 19. Nič ne kaže na to, da je ta posebni namen odpadel, ko je bila namesto tega oblikovana in sprejeta Lizbonska pogodba.

62 — Kot je v svojem prvem poročilu o enostranskih aktih držav zapisal posebni poročevalec KMP: „[…] zdi se, da so pravila, s katerimi je urejeno [izvrševanje enostranskih aktov mednarodnih organizacij], vsebovana v temeljnih besedilih organizacije in aktih, ki izhajajo iz teh besedil, ter, odvisno od okoliščin primera, v mednarodnem pravu“ (navedeno v opombi 39, točka 34).

104. Če naj Unija izvršuje tako pristojnost, ne more držati, da se ne uporabijo nobena postopkovna pravila. Sicer bi prišlo do nejasnosti med drugim o tem, kdo sme prevzeti iniciativo, katere institucije so vključene ter kdo se sme kdaj in s kom pogovarjati. Postopkovna jamstva so potrebna tudi zato, ker bodo take enostranske izjave, ko bodo enkrat veljavno sprejete, zavezovale institucije Unije in zato lahko prevladale nad akti Unije.

105. Nobena od strank v tem postopku ni trdila, da se *ne* uporabi člen 218 PDEU.

106. Menim, da je natančna postopkovna podlaga za sklep, s katerim je sprejeta enostransko zavezujoča izjava, manj očitna.

107. Dejstvo, da v Pogodbah ni določen postopek za sprejetje posebne vrste zunanjega delovanja, prek katerega Unija sprejema obveznosti na podlagi mednarodnega prava, ni nič nenavadnega. Zgodovinsko gledano sta se Pogodbi prilagodili praksi zunanjega delovanja Unije in sodni praksi Sodišča v zvezi s tem. Ker enostransko zavezujoče izjave mednarodnih organizacij skoraj ne obstajajo, ni presenetljivo, da ni posebnega, izrecno določenega postopka.

108. Ena možnost je, da se šteje, da ob neobstoju izrecne postopkovne pravne podlage Unija ne more izvrševati svojih zunanjih pristojnosti prek enostransko zavezujoče izjave. Države članice morajo spremeniti Pogodbi. Nevarnost takega pristopa je, da se z njim namiguje, da lahko Unija uporabi samo tiste oblike zunanjega delovanja, za katerega v Pogodbah obstajajo posebna postopkovna pravila. To lahko škodi učinkovitosti delovanja Unije na mednarodni ravni. Dejstva v obravnavanem postopku kažejo na to tveganje. Unija se je želela izogniti uporabi postopka za pogajanja in sklenitev mednarodnega sporazuma, da bi lahko hitreje odgovorila na potrebo po odobritvi mednarodnega dokumenta za dostop do svojih voda (ter tako upoštevala pravo Unije in mednarodno pravo).

109. Sodišče ne more oblikovati sklopa postopkovnih pravil, za katera v Pogodbah ni temelja. To pomeni, da lahko obstajajo druge možnosti.

110. Druga možnost bi bila, da se kot pravna podlaga za postopek, ki se uporabi za sprejetje sklepa, s katerim se odobri enostransko zavezujoča izjava, katere vsebina spada v (zunanjo) pristojnost Unije, uporabi člen 352(1) PDEU. To bi potem delovalo kot nekakšen izostali postopek Unije za zunanje delovanje, za katerega Pogodbi ne določata postopkovnih pravil. Zdi se, da besedilo člena 352(1) PDEU kot tako te možnosti ne izključuje.[63] Nanj se je mogoče sklicevati, kadar je ukrepanje Unije potrebno zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb, Pogodbi pa sicer ne predvidevata potrebnih pooblastil za to ukrepanje. Njegov namen je dopolniti neobstoj pooblastil za ukrepanje, izrecno ali implicitno podeljenih s posebnimi določbami Pogodbe, če so takšna pooblastila vendarle potrebna.[64] Pri tej možnosti se sprejema, da lahko neobstoječa „potrebna pooblastila“ vsebujejo postopkovna pravila za sprejetje enostransko zavezujoče izjave. V skladu s členom 352(1) PDEU bi moral Izjavo soglasno sprejeti Svet na predlog Komisije in po odobritvi Parlamenta. Na podlagi člena 352(2) PDEU bi morala Komisija tudi nacionalne parlamente opozoriti na predloge, ki temeljijo na tem členu. Sprejetje enostransko zavezujoče izjave bi tako obsegalo uporabo postopka, ki je v nekaterih pogledih bistveno strožji in okornejši od tistega, ki je predviden za mednarodne sporazume v členu 218 PDEU. Prav tako obstaja nevarnost, da bi morala biti prav vsaka oblika zunanjega delovanja, za katero ne obstajajo izrecna postopkovna pravila, sprejeta v skladu s to določbo.

63 — Vendar ugotavljam, da je v Izjavi 42 o členu 352 PDEU (UL 2012, C 326, str. 353) navedeno, da člen 352 PDEU „[…] ne more biti podlaga za širitev obsega pristojnosti Unije prek splošnega okvira, ki izhaja iz vseh določb Pogodb, zlasti tistih, v katerih so opredeljene naloge in dejavnosti Unije. V nobenem primeru se ta člen ne more uporabiti kot podlaga za sprejetje določb, ki bi posledično bistveno spremenile Pogodbi, ne da bi se pri tem uporabil postopek, ki je v Pogodbah določen za ta namen“. Glej tudi mnenje 2/94, EU:C:1996:140, točka 30.

64 — Glej na primer sodbo Parlament/Svet, C-166/07, EU:C:2009:499, točka 41 in navedena sodna praksa.

111. V obravnavanem postopku bi ta rešitev pomenila, da mora pravna podlaga Sklepa vsebovati člen 352(1) PDEU in določbo/določbe Pogodb s cilji zunanjega delovanja in se tako sklicevati na člen 43(2) ali (3) PDEU. Vendar vprašanje, ali bi Svet moral pridobiti odobritev ali mnenje Parlamenta, ne bi bilo odvisno od tega, kateri pododstavek člena 43 PDEU se uporabi. V skladu s členom 352(1) PDEU bi moral pridobiti njegovo odobritev.

112. Tretja možnost bi bila, da se po analogiji uporabi člen 218 PDEU.

113. Enostransko zavezujoče izjave in mednarodni sporazumi so na podlagi mednarodnega prava ločeni viri obveznosti. Vendar oboji vsebujejo odločitev Unije, da se zaveže na podlagi mednarodnega prava. Zato se je utemeljeno vprašati, zakaj naj bi bil način sprejetja odločitev bistveno drugačen pri enostransko zavezujočih izjavah kot pri mednarodnih sporazumih. Prve niso zgolj politične izjave ali stališča, prek katerih se Unija predstavlja na mednarodnem odru ali ki so sprejete v okviru vključenosti Unije v odločanje na mednarodni ravni. Prav tako niso zgolj vrsta notranjega sklepa, ki bi moral biti sprejet v skladu s postopki, ki se uporabljajo za notranje delovanje (kakršen je verjetno redni zakonodajni postopek).

114. Če je to res, ali je mogoče po analogiji uporabiti člen 218 PDEU?

115. Člen 218 PDEU postopke v bistvu določa v skladu z ustavnimi pravili, ki se uporabijo, kadar Unija deluje zato, da bi postala stranka mednarodnega sporazuma, kar je najočitnejši način, kako Unija sprejema obveznosti na podlagi mednarodnega prava. Tudi države za isti namen praviloma predvidijo postopke v skladu z ustavnimi pravili.

116. Člen 218 PDEU temelji na posebnem medinstitucionalnem ravnovesju med Komisijo (ki da pobudo za postopek in Unijo predstavlja navzven), Svetom (ki je odgovoren za odločitev, da se Unija zaveže z mednarodnim pravom) in Parlamentom (ki mora biti vseskozi obveščen in ki ga je mogoče zaprositi za odobritev ali podajo mnenja).[65]

117. Člen 218(3) in (4) PDEU se nanaša na sodelovanje Unije v pogajanjih o sporazumu in torej o vsebini zavez, s katerimi se Unija takrat lahko strinja. V bistvu mora Komisija predstavljati Unijo, po tem ko je Svet sprejel sklep v tem smislu. Te stopnje postopka se za enostransko zavezujočo izjavo morda zdijo brez smisla. Ne obstaja besedilo, o katerem bi se bilo treba pogajati s tretjimi strankami, in ne zdi se potrebno, da bi od Komisije najprej zahtevali, naj pridobi pooblastilo Sveta za pripravo predloga za izjavo, saj ima slednji tako ali tako zadnjo besedo glede tega, ali naj se Unija zaveže na podlagi mednarodnega prava. Za enostransko zavezujoče izjave taka razlikovanja niso potrebna. Prav tako ni mogoče uporabiti člena 218(7) PDEU, saj ni sporazuma, s katerim bi bilo predvideno, da se spremembe sprejmejo po poenostavljenem postopku ali da jih sprejme z njim ustanovljen organ.

118. Vendar kot sama razumem, pristojnosti Sveta za pooblastitev podpisa sporazuma in sklenitev sporazuma temeljijo na posebnem medinstitucionalnem ravnovesju med njim in Komisijo, ki je značilno za ta del postopka. Upoštevati pa je treba tudi vlogo držav članic.[66] Tako je na primer treba presojati, ali Svet sme (in, morda, do katere mere) zavrniti sprejetje sklepa, s katerim se sklene sporazum, (vsaj) ob upoštevanju vsebine sporazuma, predloga Komisije, usmeritev za pogajanja Sveta in katerih koli drugih elementov, ki so pomembni za to stopnjo v pogajanjih. Če se mora za sprejetje sklepa, s katerim se potrdi enostransko zavezujoča izjava, po analogiji uporabiti člen 218(6) PDEU, ali se lahko enostavno predvideva, da mora obstajati enako medinstitucionalno ravnovesje in da bodo zadevne pristojnosti Komisije in Sveta enake?

65 — Glej tudi sodbo Francija/Komisija, EU:C:2004:173, navedeno v opombi 54, točka 28.

66 — Glede potrebe po sodelovanju med državami članicami in institucijami Unije glej na primer sodbo Komisija/Švedska, C-246/07, EU:C:2010:203, točka 76 in navedena sodna praksa.

119. Preostali del člena 218(6) PDEU je lažje mogoče prenesti na sklepe, s katerimi se potrdijo enostransko zavezujoče izjave. V bistvu mora Svet vedno odločiti (načeloma s kvalificirano večino) z nekakšno obliko sodelovanja Parlamenta. Tako bo tudi v primeru, da je v sporazum vključena vsebina, za katero s Pogodbama ni predvidena vloga Parlamenta, za mednarodni sporazum, ki se nanaša na enako vsebino, zahtevano sodelovanje Parlamenta, ki mora biti v skladu s členom 218(10) PDEU v vseh fazah postopka nemudoma in izčrpno obveščen.

120. Potem je tu člen 218(9) PDEU, ki določa postopek za „določit[ev] stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom“. Ne zdi se, da bi obstajali prepričljivi razlogi za uporabo tega posebnega postopka tudi za enostranske izjave Unije, ki naj zavezujejo Unijo na podlagi mednarodnega prava neodvisno od kakršnega koli ravnanja tretjih strank. Če se je namreč člen 218(9) PDEU uporabljal za enostransko zavezujoče izjave, ne bi smelo biti pomembno, ali so sprejete v okviru organa, ustanovljenega s sporazumom, od katerega se pričakuje, da bo sprejemal akte s pravnim učinkom.

121. Pristojnost Sodišča na podlagi člena 218(11) PDEU v obravnavanem postopku ni vprašljiva. Cilj te določbe je, da se „[…] preprečijo zapleti, ki bi lahko nastali zaradi sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo Unijo, s Pogodbama“. [67] Če se Sodišče opredeli o vsebini in postopku sklenitve takega sporazuma, je mogoče preprečiti resne težave in škodljive posledice. [68] Tako kot pri mednarodnem sporazumu je tudi posledica enostransko zavezujoče izjave, ko je enkrat sprejeta, obveznost na podlagi mednarodnega prava, na katero se lahko zanesejo tretje države in katere kršitev lahko privede do odgovornosti na podlagi mednarodnega prava. Dejstva v obravnavanem postopku to dobro dokazujejo, kar nadalje podpira stališče, da bi bilo mogoče člen 218(11) PDEU prenesti na enostransko zavezujoče izjave.

122. Četrta možnost bi bila, da se uporabijo določbe, na katerih temelji zunanja pristojnost. To pravilo lahko vodi do različnih rezultatov. Če je ta pristojnost izrecna, lahko njegova uporaba spet vodi do tega, da se po analogiji uporabi člen 218 PDEU (ali posebna pravila, ki se nanašajo na mednarodne sporazume na določenem področju). Če bi bila ta pristojnost implicitna, bi bil rezultat ta, da bi se uporabila enaka postopkovna pravila kot za (izrecno) notranje delovanje. Tako bo na primer morda morala biti enostransko zavezujoča izjava sprejeta z uporabo rednega zakonodajnega postopka. V tem primeru bi bili argumenti proti analogni uporabi člena 218 PDEU, ki sem jih omenila zgoraj (ker z določbo enostavno ni upoštevan značaj enostransko zavezujoče izjave ali način, kako je oblikovana in zaradi katerega obstaja tveganje, da se poruši porazdelitev pristojnosti med institucijami), v obravnavani zadevi še primernejši. [69]

123. Tako ima torej vsaka od teh možnosti slabosti. Vendar se zdi ob upoštevanju vsega navedenega analogna uporaba člena 218 PDEU najprimernejša rešitev, čeprav taka odločitev zahteva, da se besedilo določbe prilagodi, ker vsakega dela ni mogoče uporabiti enako za enostransko zavezujoče izjave kot za mednarodni sporazum.

124. Če bi Sodišče odločilo, da člen 218 PDEU ne more biti procesnopravna podlaga za Sklep, bi to zadostovalo za razglasitev ničnosti Sklepa, ne da bi bilo treba upoštevati tožbene razloge Parlamenta in Komisije.

125. Zdaj bom obravnavala te tožbene razloge pod predpostavko, da bo Sodišče pritrdilo uporabi člena 218 PDEU kot procesnopravne podlage za to, da Unija sprejme enostransko zavezujočo izjavo.

67 — Mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 47 in navedena sodna praksa.

68 — Glej mnenje 1/09, EU:C:2011;123, navedeno v opombi 67, točka 48 in navedena sodna praksa.

69 — Glej na primer sodbo Francija/Komisija, EU:C:1994:305, navedeno v opombi 53, točka 41, v kateri je bilo razsojeno „[…] da notranja pristojnost [za sprejemanje posameznih sklepov, s katerimi se uporabljajo pravila o konkurenci] ni takšna, da bi spremenila porazdelitev pristojnosti med institucijami Skupnosti glede sklepanja mednarodnih sporazumov […]“.

Uporaba napačne pravne podlage (prvi tožbeni razlog v zadevi C-103/12 ter prvi in drugi del prvega tožbenega razloga v zadevi C-165/12)

Trditve

126. Parlament in Komisija trdita, da je Svet ravnal napačno, ker je Sklep oprl na člena 43(3) PDEU in 218(6)(b) PDEU namesto na člena 43(2) PDEU in 218(6)(a) PDEU.

127. Po njunem mnenju je odstavek 3 člena 43 PDEU izjema od odstavka 2 člena 43 PDEU in bi ga bilo treba zato razlagati ozko. V bistvu je slednji podlaga za kakršen koli (zakonodajni) ukrep, potreben za dosego ciljev SRP, medtem ko je prvi podlaga zgolj za (ureditvene) ukrepe, ki so v njem našteti, zlasti ukrepe za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti. Člen 43(3) PDEU ne omenja odobritve dostopa do voda EU plovilom tretjih držav, da bi tam opravljala ribolov, in ne dovoljenja za izvajanje ribolovnih dejavnosti.

128. Člen 43(3) PDEU se ne nanaša na sprejetje zakonodajnih aktov v smislu člena 289 PDEU. S slednjim je uveden redni zakonodajni postopek (ki je opredeljen v členu 294 PDEU) in ki v posebnih primerih napotuje na uporabo posebnih zakonodajnih postopkov, ki so taksativno našteti v Pogodbah. Tako mora biti torej pristojnost za odločanje, ki ne spada v eno od teh kategorij, nezakonodajni postopek. Komisija navaja, da je določitev ribolovnih možnosti v bistvu izvršilni akt, čeprav gre pri postopku iz člena 43(3) PDEU za postopek *sui generis*. Parlament navaja, da na podlagi člena 43(3) PDEU, čeprav bi ga šteli za avtonomno pravno podlago, ni mogoče sprejeti nobenega ukrepa brez predhodne (politične) odločitve o ciljih SRP – odločitve, ki jo je treba sprejeti na podlagi člena 43(2) PDEU.

129. Komisija navaja, da jezikovna utemeljitev Sveta[70] temelji zlasti na francoski različici člena 43(3) PDEU („mesures relatives à“, torej „measures relating to“ [ukrepi, ki se nanašajo na]). V angleški različici je uporabljeno besedilo „measures on“, kar kaže na neposrednejšo in močnejšo povezavo. Čeprav je člen 43(3) PDEU dovolj širok, da obsega nekatera pravila, ki so funkcionalno povezana z določitvijo ribolovnih možnosti, ne more pomeniti, da bi moral prav vsak ukrep, ki „se nanaša na“ (čeprav zelo bežno) določitev ribolovnih možnosti, temeljiti na tej določbi. Parlament zastopa strožji pristop in meni, da lahko na tej določbi temeljijo samo sklepi, ki se nanašajo na vsebine, taksativno naštete v členu 43(3) PDEU.

130. Parlament in Komisija dalje trdita, da je s pravom Unije zagotovljen tristopenjski postopek za odobritev dostopa ribiškim plovilom tretjih držav do voda EU in virov v njih. Prvič, morebitni dostop se odobri z mednarodnim sporazumom, katerega pravna podlaga je člen 43(2) PDEU (in ki mora biti sprejet v skladu s členom 218(6)(a)(v) PDEU). Drugič, Svet lahko nato odobri ribolovne možnosti na podlagi člena 43(3) PDEU. Tretjič, po določitvi in dodelitvi teh ribolovnih možnosti Komisija izda dovoljenja za ribolov za posamezna plovila. Tretji državi ni mogoče odobriti ribolovnih možnosti s sklepom Sveta (drugi korak), če ne obstaja mednarodni sporazum (prvi korak), sklenjen v imenu Unije v skladu s členom 218(6)(a)(v) PDEU. Konceptualna razlika med dostopom do voda in dostopom do virov je prav tako razvidna iz dejstva, da se dostop do voda praviloma odobri za dolgo, celo neomejeno obdobje, medtem ko se ribolovne možnosti določijo in dodelijo za posamično leto.

70 — Glej tudi točko 132 spodaj.

131. Parlament in Komisija navajata, da so cilji Sklepa odobritev pravice do dostopa do voda Unije venezuelskim plovilom zaradi izvrševanja ribolovnih dejavnosti in to, da se te dejavnosti podvržejo zaščitnim ukrepom zaradi zagotovitve, da spoštujejo cilje SRP. Sklicevanje v točki 2 Izjave na člen 22 Uredbe o dovoljenjih za ribolov ni zgolj deklaratorno, ampak se z njim določa, da za venezuelska ribiška plovila veljajo pravila SRP. V tem sta si osnovni predlog Komisije in Sklep podobna (če ne že enaka). To dejstvo že samo po sebi kaže, da je cilj Sklepa kljub spremembi pravne podlage nespremenjen.

132. Svet, ki ga podpirajo države članice intervenientke, trdi, da se Sklep (in Izjava, ki mu je priložena) nanaša na določitev ribolovnih možnosti. Svet navaja, da uporaba besedila „sprejme ukrepe *v zvezi z*“ v členu 43(3) PDEU kaže na to, da ga je mogoče uporabiti kot pravno podlago za ukrepe, ki niso ukrepi, s katerimi se določijo in dodelijo ribolovne možnosti. Tako se nanaša na kvantificirano pravico do ribolova, ki jo je mogoče različno izraziti, vključno s celotnim dovoljenim ulovom, omejitvijo same ribolovne dejavnosti (na primer prek uporabljenih kilovatov na dan ali prek števila dni, ko smejo biti plovila zunaj pristanišča) ali z omejitvijo največjega števila plovil.

133. Čeprav je odstavek 3 člena 43 PDEU neke vrste *lex specialis* glede na *lex generalis* iz odstavka 2 člena 43 PDEU, Svet trdi, da ni izjema od slednjega. Zato ga ne bi smeli razlagati ozko.

134. Svet dalje navaja, da so avtorji Pogodb, s tem ko so sprejeli člen 43(3) PDEU, nameravali uvesti poenostavljen postopek za sprejemanje ukrepov Unije za ohranjanje virov v vodah EU in se hitreje odzvati na znanstvena stališča, ki so podlaga teh ukrepov.

135. Svet oporeka trditvi, da mora sklep, če je ukrep povezan s cilji SPR, temeljiti na členu 43(2) PDEU in da ukrepa na podlagi člena 43(3) PDEU ni mogoče sprejeti brez predhodne odločitve o političnih izbirah, ki se nanašajo na SRP na podlagi člena 43(2) PDEU. Svet dalje izpodbija „umetno“ razlikovanje tožečih strank med dostopom do voda in dostopom do virov.

136. Svet v zvezi s Sklepom navaja, da IEC ob obali Francoske Gvajane leži med teritorialnimi vodami in odprtim morjem: gre za cono *sui generis*, za katero se uporablja UNCLOS. Pristojnost obalne države nad IEC je omejena; ali je potrebna njena odobritev za dostop do IEC, pa je odvisno od namena tega dostopa. V zvezi s tem se z mednarodnim javnim pravom in pravom Unije ne zahteva obstoj formalnega sporazuma.

137. Svet navaja, da cilj in vsebina sporne Izjave presegata obseg uporabe člena 43(3) PDEU, torej določitve in dodelitve ribolovnih možnosti. Tudi če bi Sodišče ugotovilo, da točke od 2 do 4 Izjave ne morejo temeljiti na členu 43(3) PDEU, je ta določba kljub temu pravilna pravna podlaga, ker te točke le dopolnjujejo glavni cilj sporne Izjave, namreč potrditev zaveze Unije za dovolitev ribolova venezuelskih plovil v IEC.

Presoja

138. Sodišče je v obravnavanem postopku naprošeno za razlago člena 43(2) in (3) PDEU[71] zaradi ugotovitve, na kateri določbi bi moral temeljiti sporni Sklep. Tako ni treba taksativno določiti vseh vrst ukrepov, na katere se nanaša posamezna določba.

139. Zdi se, da se vse stranke strinjajo, da če pravilna pravna podlaga za Sklep ni odstavek 3 člena 43 PDEU, je to odstavek 2 člena 43 PDEU.

71 — Glej tudi zadevi Parlament/Svet, C-124/13, in Komisija/Svet, C-125/13, v katerih poteka postopek pred Sodiščem.

140. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, med drugim na cilju in vsebini akta, ki ju je mogoče sodno preveriti.[72] Tako je treba preučiti vsebino in cilje Sklepa. Upoštevati je mogoče tudi zakonodajni okvir.[73] Pravna podlaga akta torej določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti.[74]

141. Če se izkaže, da ima akt dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od njiju glavni ali prevladujoč (drugi pa le stranski), je Sodišče razsodilo, da mora akt temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del.[75] Če ima akt več ciljev ali delov, ki so neločljivo povezani, nobeden pa ni drugotnega ali posrednega pomena glede na druge, bo izjemoma temeljil na več ustreznih pravnih podlagah.[76]

142. Najprej bom obravnavala vsebino in cilje Sklepa.

143. V uvodni izjavi 1 Sklepa je opisana praksa venezuelskih plovil, ki opravljajo ribolovno dejavnost v vodah EU, predvsem v IEC ob obali Francoske Gvajane, pri čemer morajo upoštevati veljavno pravo Unije, ki ureja ohranjanje in upravljanje ribolovnih virov. V uvodni izjavi 2 je poudarjeno, zakaj je treba zagotoviti nadaljevanje teh dejavnosti, namreč ker je predelovalna industrija v Francoski Gvajani odvisna od iztovarjanja teh plovil. V uvodni izjavi 3 je opisan predmet Sklepa, to je potrditev Unije, da je „pripravljena izdati dovoljenja za ribolov za omejeno število ribiških plovil, ki plujejo po zastavo Venezuele, pod pogojem, da upoštevajo veljavne pravno zavezujoče akte Unije“.

144. V členu 1 Sklepa je nato odobrena Izjava, ki je v imenu Unije naslovljena na Venezuelo. Člen 2 se nanaša na uradno obvestitev Venezuele o Izjavi.

145. Vsebino in cilje Izjave sem natančno preučila že ob preverjanju tega, ali je Unija pristojna za njeno sprejetje.[77]

146. Menim, da se je Unija z Izjavo zavezala odobriti dostop do voda EU venezuelskim plovilom *z namenom, da bi tam opravljala ribolov*. Ta posebna vrsta dostopa se odobri šele po tem, ko so določene ribolovne možnosti in izdana dovoljenja za ribolov.

147. Vendar s Sklepom (vključno z Izjavo, ki mu je priložena) *ni oziroma niso*:

— za leto 2012 določeno največje število dovoljenj za ribolov za venezuelska plovila ali največje število plovil, ki so kadar koli prisotna, ali identificirana vrsta rib (to je bilo naknadno urejeno v členu 36(1) in Prilogi VIII k Uredbi št. 44/2012);[78]

— določeni posebni pogoji, ki jih je treba izpolniti za pridobitev dovoljenj za ribolov za venezuelska plovila v vodah EU v letu 2012 (to je bilo naknadno urejeno v Prilogi VIII k Uredbi št. 44/2012);[79] ali

— odobrena dovoljenja za ribolov pa posamezna venezuelska plovila (to je bilo naknadno urejeno s Sklepom Komisije z dne 26. marca 2012).[80]

72 — Sodba Komisija/Svet, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 52 in navedena sodna praksa.

73 — Glej sodbo Komisija/Parlament in Svet, C-411/06, EU:C:2009:518, točka 64.

74 — Glej sodbo Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80.

75 — Sodba Komisija/Svet, EU:C:2013:675, navedena v opombi 72, točka 53 in navedena sodna praksa.

76 — Glej na primer sodbo Komisija/Parlament in Svet, EU:C:2009:518, navedeno v opombi 73, točka 47 in navedena sodna praksa.

77 — Glej točke od 74 do 78 zgoraj.

78 — Glej točko 26 zgoraj.

79 — Glej točko 26 zgoraj.

80 — Glej točko 52 zgoraj.

148. Unija se je z Izjavo zavezala, da bo odobrila dostop do IEC ob obali Francoske Gvajane, ki se ne razteza več kot 200 navtičnih milj od temeljne črte teritorialnega morja, z namenom opravljanja ribolova. Če Unija ne bi izrazila privolitve, bi bil venezuelskim plovilom preprečen vstop v te vode. Vzrok za to so pravila mednarodnega prava, s katerimi so urejene pravice in svoboščine obalne države in drugih držav v njeni IEC. V skladu s členom 56(1)(a) UNCLOS ima namreč obalna država (in v obravnavanem primeru, prek Francije, Unija) suverene pravice, da, med drugim, raziskuje in izkorišča, ohranja ter gospodari z naravnimi viri v teh vodah. Tako ima obalna država pravico, da plovilom, ki plujejo pod zastavo drugih držav, odkloni ali dovoli dostop do svoje IEC za kateri koli drug namen (kakršen je svoboda plovbe), za katerega imajo na podlagi člena 58(1) UNCLOS vse države pravico do dostopa do IEC. Kot je Sodišče poudarilo v zadevi Poulsen in Diva Navigation,[81] pristojnost obalne države v teritorialnem morju in IEC ni absolutna; v skladu s pomorskim pravom (in zlasti z UNCLOS) obalna država pri izvrševanju svojih pristojnosti v IEC spoštuje pravico neškodljivega prehoda plovil, ki plujejo pod zastavo drugih držav, skozi teritorialno morje in zlasti svobodo plovbe. Vendar ribolov ni neškodljiv prehod ali svobodna plovba.

149. Obalna država ima tudi dolžnosti, med drugim glede ohranjanja (člen 61 UNCLOS) in uporabe (člen 62 UNCLOS) živih virov v IEC. Tako mora v skladu s členom 62(2) UNCLOS, če obalna država ne zmore zajeti celotnega dovoljenega ulova, „s sporazumi ali drugimi dogovori“ drugim državam dovoliti dostop do presežkov. Kadar je ta dostop dovoljen, morajo po členu 62(4) UNCLOS državljani drugih držav, ki opravljajo ribolov v IEC, upoštevati ukrepe za ohranitev ter druge modalitete in pogoje, ki se uporabljajo v skladu s pravom obalne države.

150. Po mojem mnenju ima Izjava prav to vlogo: gre za vrsto „sporazuma ali drugega dogovora“, prek katerega se Unija zaveže odobriti dostop tretji državi. Brez izražene odobritve venezuelska plovila ne smejo opravljati ribolova v vodah EU.

151. Če je treba tak akt sprejeti v skladu s postopkovnimi pravili iz člena 218 PDEU in če zajema področje, za katero se uporablja redni ali posebni zakonodajni postopek, bi moral Parlament podati odobritev, preden bi Svet lahko sprejel sklep, s katerim se potrdi Izjava. Tako je zato, ker sta oba notranja postopka *zakonodajna* postopka.

152. Tu razlikujem med naravo pristojnosti in podlagami za vzpostavitev sodelovanja Parlamenta v zunanjem delovanju v skladu s členom 218 PDEU. Ne da bi se spuščala v jezikovno analizo izrazov „areas“ in „fields“, ki so uporabljeni v angleški različici Pogodb, se opis „področij“ v členih 3(1), 4 in 6 PDEU za izključno, deljeno in podporno pristojnost Unije nanaša na delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami. Nasprotno pa se člen 218(6) PDEU (v katerem je v angleški različici uporabljen izraz „fields“ [področja]) po mojem mnenju nanaša na delitev pristojnosti med institucijami Unije, zlasti pristojnosti Parlamenta glede na pristojnost Sveta.

153. Zato dejstvo, da ima na podlagi člena 3(1)(d) PDEU Unija izključno pristojnost za ohranitev morskih bioloških virov v okviru SRP in da morata v skladu s členom 43(2) PDEU Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejeti ukrepe, nujne za doseganje ciljev SRP,[82] samo po sebi ne razreši vprašanja pravilne pravne podlage za sprejetje Sklepa, s katerim se potrdi Izjava. Tako sklepanje bi pomenilo neupoštevanje besedila člena 43(3) PDEU, ki določa, da je mogoče sprejeti nekatere ukrepe za doseganje ciljev SRP brez odobritve Parlamenta, ker se nanašajo na zadevo/zadeve, za katere velja *nezakonodajni akt*.

81 — Glej sodbo C-286/90, EU:C:1992:453, točka 25.

82 — Ta postopek je določen v členu 294 PDEU.

154. Sporazum lahko velja za eno ali več področij, za nekatere dele katerih velja redni zakonodajni postopek in za druge dele drug postopek. Vendar v obravnavanem postopku nobena stranka ni trdila, da bi moral biti Sklep zaradi svoje vsebine sprejet na podlagi odstavka 2 člena 43 PDEU *in* odstavka 3 člena 43 PDEU.

155. Sklep prispeva k optimalni uporabi živih virov v IEC z gospodarjenjem s temi viri zaradi doseganja gospodarskih in socialnih prednosti, ki jih prinašajo, in zaradi njihovega ohranjanja. Gre torej za ukrep, ki je nujen za doseganje ciljev SRP, zlasti tistih iz člena 39 PDEU. [83] Zato bi bilo treba izhajati iz tega, da mora Sklep temeljiti na členu 43(2) PDEU.

156. Menim, da člen 43(3) PDEU ne spremeni tega stališča. Ta določba se uporablja za ukrepe, ki so opisani ožje, a so kljub temu tudi nujni za doseganje ciljev SRP. Tako je iz besedila člena 43(3) PDEU razvidno, da se nanaša vsaj na ukrepe, s katerimi se določajo trenutne cene, prelevmani in pomoč, omejujejo količine, ki jih je dovoljeno ujeti (ne glede na način za določitev ali izmero teh količin), določajo ribolovne možnosti ter države članice in tretje države, ki so jim dodeljene ribolovne možnosti, s katerimi je določeno, kaj, kje, kdaj ter po možnosti kako in s kakšnim namenom smejo opravljati ribolov.

157. Sporni Sklep ne ureja ničesar od tega. [84]

158. Vendar se stranke ne strinjajo o tem, ali člen 43(3) PDEU velja za kar koli, kar presega ta seznam ukrepov, zlasti glede zadnjih besed v tej določbi „[…] o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti“. Zdi se, da bistvo trditve Sveta v tej zvezi temelji na veznem besedilu, ki je uporabljeno za opis ukrepa in njegove vsebine. Tako je na primer v francoski različici vsebovano besedilo „les mesures relatives à“, v nemški „die Maßnahmen zur“, v nizozemski „de maatregelen […] voor“ in v španski „las medidas relativas a“. Zdi se, da je v večini drugih jezikovnih različic uporabljeno podobno vezno besedilo. Angleška različica pa vsebuje besedilo „measures on“.

159. Težava pri opredelitvi obsega pristojnosti Sveta na podlagi člena 43(3) PDEU je v tem, da je v njem po eni strani vsebovan taksativen seznam vsebin in da je po drugi strani z veznim besedilom razširjen obseg ukrepov, za katere velja člen 43(3) PDEU.

160. Strinjam se, da vezno besedilo iz člena 43(3) PDEU nakazuje, da bi lahko ta določba, brana sama zase, veljala tako za ukrepe, s katerimi se dejansko določajo in/ali dodeljujejo ribolovne možnosti, kot tudi za tiste, ki se v nekem širšem smislu „nanašajo na“ njihovo določitev in dodelitev. Iz te določbe v povezavi s členom 44, drugi odstavek, PDEU je razvidno, da so avtorji v drugih zvezah uporabili besedilo „shall fix“ [določi] v nasprotju z besedilom „measures on the fixing“ [ukrepi o določitvi]. [85] Vendar se s tem postavlja vprašanja, kaj naj bi v tej zvezi pomenilo „nanašajo na“.

161. Nisem prepričana, da se člen 43(3) PDEU uporablja za vsak ukrep, ki je nekako povezan z ribolovnimi možnostmi.

162. Neposredni kontekst veznega besedila je sestavljen iz glagola „fixing“ [določiti] in samostalnika „allocation“ [dodelitev]. To kaže na to, da člen 43(3) PDEU ne velja za *vse* ukrepe o ribolovnih možnostih ali tiste, ki se nanašajo na ribolovne možnosti. Ukrepi iz člena 43(3) PDEU se morajo bolj nanašati na določitev opredelitve, kaj so ribolovne možnosti, ter na njihovo dodelitev med države članice in morebiti tretje države. Za ukrepe, ki se nanašajo na druge vidike ribolovnih možnosti, člen 43(3) PDEU ne velja.

83 — To pomeni ciljev, ki jih člen 62(2) in (3) UNCLOS pripisuje sporazumu ali drugemu dogovoru in s katerimi je drugim državam dovoljen dostop do presežkov dovoljenega ulova.

84 — Glej točko 147 zgoraj.

85 — V tej določbi je navedeno: „Komisija določi višino teh dajatev na ravni, ki je potrebna za ponovno vzpostavitev ravnotežja; odobri lahko tudi druge ukrepe, za katere določi pogoje in podrobnosti.“

163. Člen 43(3) PDEU je torej treba razumeti v smislu člena 43 PDEU kot celote. Odstavka 2 in 3 člena 43 PDEU je mogoče razlikovati z dveh vidikov: glede ukrepov, ki so z njima predpisani, in glede postopkov, ki so z njima določeni za sprejetje teh ukrepov.

164. Čeprav postopek ne more določati vsebinskega področja uporabe določbe, je dejstvo, da so avtorji določili redni zakonodajni postopek iz odstavka 2 člena 43 PDEU za širšo kategorijo ukrepov, nezakonodajni postopek iz odstavka 3 člena 43 PDEU pa za ukrepe, za katere bi sicer veljal odstavek 2 člena 43 PDEU. Tako po mojem mnenju ne glede na to, ali je odstavek 3 člena 43 PDEU izjema od odstavka 2 člena 43 PDEU, ki jo je treba razlagati ozko, odstavek 3 člena 43 PDEU opredeljuje podkategorijo ukrepov, ki bi sicer spadala pod odstavek 2 člena 43 PDEU, in te ukrepe podreja pravilom posebnega postopka, v katerem je sodelovanje Parlamenta izključeno. Po mojem mnenju je tako, ker so med ukrepi iz člena 43(3) PDEU vsebovani sklepi, ki jih je treba sprejeti na podlagi natančne (in pogosto tehnične), okoliščinam primerne presoje ustreznih podatkov, ki se nanašajo na trajnostne ravni izkoriščanja ribolovnih virov ter ohranjanje in upravljanje teh virov. Ukrepi, ki so prvi pogoj za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti, pa spadajo v okvir člena 43(2) PDEU.

165. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe nobena določba Pogodbe ni izrecno določala postopkov za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti. Namesto tega je bilo v zvezi s SKP v tretjem pododstavku člena 37(2) ES določeno: „Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino pripravlja uredbe, izdaja direktive ali sprejema odločbe, ne da bi to posegalo v njegova morebitna priporočila.“

166. Ta določba je bila pravna podlaga za temeljno uredbo iz leta 2002. V členu 20(1) te uredbe je bil določen postopek za odločanje (brez sodelovanja Parlamenta) „[…] o ulovu in/ali mejah ribolovnega napora in o dodelitvi ribolovnih možnosti državam članicam kot tudi o pogojih, povezanih s temi mejami“: te ukrepe je moral sprejeti Svet, ki je odločal s kvalificirano večino, na predlog Komisije. V členu 20(4) je bilo določeno, da mora Svet določiti tudi „[…] ribolovne možnosti, ki so na razpolago tretjim državam v vodah EU, in dodeli[ti] navedene možnosti vsaki od tretjih držav“.

167. Primerljivo razlikovanje med postopkoma je zdaj mogoče najti v Pogodbah (ki pa ne razlikujeta glede na to, ali se ribolovne možnosti določijo za tretje države ali države članice).

168. Dejansko je besedilo iz člena 43(3) PDEU zelo podobno tistemu iz člena III-231(3) Pogodbe o Ustavi za Evropo:[86] „Svet na predlog Komisije sprejme evropske uredbe ali sklepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter o določanju in dodeljevanju možnosti ribolova.“ Drugače kot člen 20 temeljne uredbe iz leta 2002 se besedilo te določbe ne sklicuje na „pogoje, povezane s temi [ulovnimi in ribolovnimi] mejami“.

169. Čeprav je tako morda mogoče razlagati, da člen 43(3) PDEU velja za druge ukrepe kot dejanske sklepe o tem, kdo sme kaj loviti in kdaj, po mojem mnenju z njim niso zajeti ukrepi, ki so *prvi pogoj* za ta sklep.

170. Menim, da je Komisija pravilno štela, da je bila na podlagi prava Unije in mednarodnega prava za dostop venezuelskih plovil do voda EU potrebna oblika mednarodni dokument. V teh okoliščinah Svet ne more izvrševati svoje pristojnosti na podlagi člena 43(3) PDEU, Komisija pa ne more izdajati dovoljenj za ribolov brez predhodnega sklepa Unije, s katerim se ta odpoveduje svoji suvereni pravici nad IEC. Če Venezueli ni oziroma dokler ji ni odobren dostop do voda EU zato, da bi tam opravljala ribolov, ne morejo biti določene ribolovne možnosti. Mednarodni dokument je bil prvi pogoj za to, da Svet izvrši svojo pristojnost za sprejetje ukrepov o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti Venezueli.

86 — UL 2004, C 310, str. 1. To besedilo je bilo podlaga za delo Medvladnega odbora 2007 (glej POLGEN 74, 26. junij 2007).

171. Zato sam Sklep ni mogel temeljiti na členu 43(3) PDEU. Povezovalni izraz v njem ne more biti tako širok, da bi zajemal ukrepe, brez katerih ni mogoče določiti in dodeliti ribolovnih možnosti. Iz tega izhaja, da bi morala biti pravna podlaga Sklepa člena 43(2) PDEU in 218(6)(a)(v) PDEU in da je bila pred njegovim sprejetjem potrebna odobritev Parlamenta. Zato ugotavljam, da je treba prvi tožbeni razlog v zadevi C-103/12 ter prvi in drugi del prvega tožbenega razloga v zadevi C-165/12 sprejeti.

Protislovna obrazložitev izbire pravne podlage (tretji del prvega tožbenega razloga v zadevi C-165/12)

172. V tretjem delu prvega tožbenega razloga Komisije, kot je oblikovan v njeni tožbi, je navedeno, da je Svet ravnal napačno pri obrazložitvi pravne podlage in pri tem, ko se v nasprotju z besedilom člena 295 PDEU o svoji izbiri ni posvetoval s Parlamentom in Komisijo. V Sklepu ni pojasnjeno, zakaj naj bi bilo treba izjavo, s katero je odobren dostop do voda EU, šteti za ukrep, s katerim so določene ribolovne možnosti. Komisija navaja, da je obrazložitev protislovna. Trdi, da se naslov Izjave izrecno sklicuje na ribolovne možnosti. Vendar se besedilo Izjave nanaša na odobritev dostopa do voda EU plovilom, ki morajo upoštevati dele SRP. S tem sta kršeni zahteva, da mora biti obrazložitev splošnega akta logična in brez notranjih protislovij, ter zahteva, naj se opravijo medinstitucionalna posvetovanja.

173. Zdi se, da je Komisija v odgovoru bistveno omejila obseg tega tožbenega razloga. Tako je v zvezi s prvim delom navedla, da ni trdila, da je obrazložitev nezadostna ali neobstoječa. Njeno stališče naj bi bilo, da bi lahko šteli, da je obrazložitev postala protislovna zaradi jezikovnih sprememb Sveta. V zvezi z drugim delom ni trdila, da pomeni posebno podlago za razglasitev ničnosti. Komisija ni dalje razvila tega tožbenega razloga in je priznala, da Parlament ni predstavil podobnega tožbenega razloga.

174. Svet je odgovoril, da so izpolnjene zahteve iz drugega odstavka člena 296 PDEU, ker so v uvodnih izjavah 1 in 2 Sklepa navedene okoliščine, v katerih je bil sprejet Sklep, v uvodni izjavi 3 pa določen namen Sklepa, namreč potrditev, da bo Unija odobrila dovoljenja za ribolov omejenemu številu venezuelskih plovil. Svet je dalje navedel, da za postopek velja člen 218 PDEU, in ne člen 295 PDEU. Vsekakor izjave Komisije, s katerimi je nasprotovala spremembam Sveta glede predloga, kažejo na to, da je bila Komisija močno udeležena v postopku.

175. Iz njene tožbe razumem, da se tretji del prvega tožbenega razloga Komisije v zadevi C-165/12 nanaša na potrebo po obrazložitvi pravnih aktov (drugi odstavek člena 296 PDEU) in medinstitucionalno sodelovanje (člen 295 PDEU).

176. Čeprav se na podlagi njenega odgovora zdi, da je Komisija opustila ta del prvega tožbenega razloga kot podlago za razglasitev ničnosti Sklepa, ugotavljam, da neobstoj (ali nezadostnost) obrazložitve pomeni bistveno kršitev postopka, na katero Sodišče sme oziroma celo mora paziti po uradni dolžnosti.[87]

177. Obveznost obrazložitve pravnih aktov, ki je določena v drugem odstavku člena 296 PDEU, pomeni, da mora biti sklepanje institucije razvidno „[…] jasno in nedvoumno […], tako da se zainteresiranim strankam omogoči, da se seznanijo z razlogi sprejetega ukrepa, in Sodišču, da opravi nadzor […]“. Ni nujno, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine.[88] Ali je ta obveznost spoštovana, je odvisno od besedila ukrepa, njegove vsebine in celote pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje.[89]

87 — Glej na primer sodbo Komisija/Irska in drugi, C-89/08 P, EU:C:2009:742, točki 34 in 35 in navedena sodna praksa.

88 — Sodba Komisija/Svet C-63/12, EU:C:2013:752, točka 98 in navedena sodna praksa.

89 — Sodba Komisija/Svet, EU:C:2013:752, navedena v opombi 88, točka 99 in navedena sodna praksa.

178. Težava pri razumevanju tretjega dela prvega tožbenega razloga Komisije je, da če se obravnava skupaj s prvim in drugim delom, Komisija predlaga razglasitev ničnosti Sklepa, ker je bil po eni strani, ob upoštevanju vsebine in cilja Sklepa, sprejet na napačni pravni podlagi, in ker po drugi strani ni dovolj obrazložen, da bi bila pojasnjena napačna pravna podlaga, ki jo je izbral Svet.

179. Če je akt Unije sprejet na napačni pravni podlagi, po mojem mnenju ni nujno in včasih tudi ni mogoče nadalje preverjati, ali je institucija, ki ga je sprejela, dovolj obrazložila to napačno pravno podlago. V takih okoliščinah je napačna pravna podlaga zadosten razlog za razglasitev ničnosti.

180. Če bi se Sodišče vendarle odločilo, da bo preučilo del tožbenega razloga Komisije, ki temelji na členu 295 PDEU, ugotavljam, da Komisija sprejema, da je lahko predstavila svoje poglede in da je vsekakor jasno, da je Svet skušal pridobiti mnenje Parlamenta ter da je bila Komisija tesno vključena v postopek, kar je razvidno iz večkrat podanih izjav. V teh okoliščinah ocenjujem, da ni dokazana kršitev člena 295 PDEU.

181. Zato ugotavljam, da je treba tretji del tožbenega razloga Komisije zavrniti kot neutemeljen.

Uporaba napačnega postopka (drugi tožbeni razlog v zadevi C-103/12)

182. Če bi Sodišče štelo, da Sklep lahko temelji na členu 43(3) PDEU, Parlament navaja, da je Svet napačno razlagal člen 218(6)(a) PDEU, ker bi moral Sklep temeljiti na členu 218(6)(a)(v) PDEU. Če je s pravom Unije določeno, da se mora redni zakonodajni postopek uporabiti za sprejetje zakonodajnih aktov, ki se zahtevajo za zagotovitev politike Unije, je treba mednarodne sporazume, ki se nanašajo na isto politiko, nujno sprejeti šele po odobritvi Parlamenta. Če bi za neki akt, ki se nanaša na poseben element te politike, veljal drug postopek, to ne bi vplivalo na postopek, ki velja za sklenitev mednarodnega sporazuma. Ta razlaga je potrjena z dejstvom, da pomen besede „field“ [področje] v angleški različici člena 218(6)(a)(v) PDEU ustreza pomenu besede „area“ [področje] v angleški različici členov 3 PDEU, 4 PDEU in 6 PDEU.

183. Svet navaja, da Parlament ne more biti pristojen za soodločanje v zunanjem delovanju, če nima te pristojnosti za notranje delovanje. Poleg tega SRP ni edino področje, ker se ukrepi SRP nanašajo na področje izključne pristojnosti v smislu člena 3(1)(d) PDEU in na področje deljene pristojnosti v smislu člena 4(2)(d) PDEU.

184. Po mojem mnenju drugega tožbenega razloga Parlamenta ni treba obravnavati, ker bi moral Sklep temeljiti na členih 43(2) PDEU in 218(6)(a)(v) PDEU. Če bi ga Sodišče vendarle obravnavalo, menim, da bi ga moralo zavrniti iz razlogov, navedenih v točkah od 151 do 153 teh sklepnih predlogov (ki se nanašajo na prvi tožbeni razlog Parlamenta v zadevi C-103/12).

Nespoštovanje prerogativov Parlamenta (drugi tožbeni razlog v zadevi C-165/12)

185. Komisija navaja, da Svet ni spoštoval prerogativov Parlamenta, ki jih ima ta v skladu s členom 218(6)(a)(v) PDEU glede odobritve akta, kakršen je Sklep. Poleg tega Komisija poudarja, da ne zadostuje, če se odobritev Parlamenta zahteva v določenem roku. Drugače kot pri enostavnem posvetovanju Pogodbi Svetu ne dovoljujeta, da bi Parlamentu določil rok in nato po njegovem poteku sprejel sklep brez njegove odobritve.

186. Svet navaja, da je Sklep pravilno temeljil na členu 218(6)(b) PDEU. Parlament ne bi smel imeti pravice do veta pri zunanjih ukrepih, če nima te pravice v zvezi s podobnimi notranjimi ukrepi.

187. Ni sporno, da Svet pred sprejetjem Sklepa ni skušal pridobiti odobritve Parlamenta. Če je Sklep napačno temeljil na odstavku 3 člena 43 PDEU, moral pa bi temeljiti na odstavku 2 člena 43 PDEU, iz tega samodejno izhaja, da mora biti Sklep, če se zanj uporablja člen 218 PDEU, sprejet z odobritvijo Parlamenta. Dejstvo, da ni bilo zaprošeno za to odobritev, pomeni kršitev prerogativov Parlamenta.

188. Predlagam, da se prvi tožbeni razlog sprejme. Iz tega izhaja, da bi bilo treba sprejeti tudi drugi tožbeni razlog v zadevi C-165/12.

Izkrivljanje predloga Komisije (tretji tožbeni razlog v zadevi C-165/12)

189. Komisija za primer, da bi Sodišče ugotovilo, da je Sklep ukrep za določitev ribolovnih možnosti, in zato zavrnilo prvi tožbeni zahtevek, trdi, da je Svet s tem, da je izkrivil predlog Komisije in ni spoštoval njene pravice do pobude, kršil člena 17 PEU in 218(2) PDEU. Čeprav člen 293(1) PDEU določa, da lahko Svet načeloma (vendar samo soglasno) spremeni predlog Komisije, Svet ne sme spremeniti njegovega predmeta ali cilja. V tem okviru se Komisija sklicuje na sodbo Sodišča v zadevi Eurotunnel in drugi, C-408/95.[90] V obravnavani zadevi je Svet kot predmet predloga določil ribolovne možnosti. Posledica tega je, da je Svet sprejel sklep, kot da ne bi bilo predloga Komisije.

190. Svet navaja, da pravica Komisije do pobude in pravica Sveta do odločanja nista absolutni. Ni mogoče, da vsakič, ko Svet spremeni pravno podlago sklepa, samodejno izkrivi predlog Komisije in ne prizna njene pravice do pobude. Sodišče je namreč predhodno potrdilo spremembo pravne podlage s strani Sveta in/ali Parlamenta. Do sprememb predloga je prišlo, ker se je nanašal na ukrep določitve ribolovnih možnosti.

191. Tretji tožbeni razlog Komisije temelji na predpostavki, da Sodišče šteje, da Sklep in Izjava, ki mu je priložena, pravilno temeljita na členih 43(3) PDEU in 218 PDEU. Če se Sodišče strinja z mano, da je bil člen 43(3) PDEU napačna pravna podlaga, mu tega tožbenega razloga ni treba preučiti. Vendar ga bom zaradi celovitosti kljub temu na kratko obravnavala.

192. Ob tej predpostavki mora Komisija dati pobudo za postopek na podlagi člena 218 PDEU, Svet pa sprejeti sklep, s katerim se akt potrdi.

193. Pojasnila sem že, da postopki iz člena 218 PDEU temeljijo na posebnem medinstitucionalnem ravnovesju pristojnosti, ki je lahko različno za enostransko zavezujoče izjave in za mednarodne sporazume.[91] V nobenem primeru člena 218(6) PDEU ne razlagam, kot da pomeni, da Svet ne sme odločiti, da *ne* bo sklenil sporazuma ali sprejel enostransko zavezujoče izjave, ali da ne sme spremeniti predloga Komisije (v skladu s členom 293(1) PDEU). Sočasno z napredovanjem postopka iz člena 218 PDEU Svet seveda ne more izvrševati svoje pravice do spremembe tako, da bi ravnal v nasprotju s prejšnjimi sklepi in ravnanji, ki jih je sprejel v tem postopku.

194. V obravnavanem postopku je očitno, da je Svet spremenil predlog Komisije, in sicer zlasti njegovo pravno podlago.

195. Menim, da se vse stranke v bistvu strinjajo, da se predlog Komisije in revidirani predlog, ki ga je sprejel Svet, nanašata na ukrep, s katerim se Unija strinja, da bo venezuelskim plovilom odobrila dostop do voda EU. To, o čemer se ne strinjajo, se nanaša na opredelitev ukrepa iz člena 43 PDEU in posledično njegove pravne podlage.

196. Tako je Svet – če je Sklep pravilno temeljil na členih 43(3) PDEU in 218 PDEU – v bistvu spremenil pravno podlago iz predloga Komisije.

90 — EU:C:1997:532, točka 19.

91 — Glej točke od 116 do 118 zgoraj.

197. Res je, da mora pravna podlaga pravnega akta Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, med drugim na cilju in vsebini akta, ki jih je mogoče sodno preveriti.[92] Vendar so lahko ti dejavniki nespremenjeni, pa vseeno vodijo do različnih stališč glede ustrezne pravne podlage. Če Svet v takih okoliščinah (v okviru predpostavke tega tožbenega razloga upravičeno) spremeni pravno podlago, iz tega ne izhaja samodejno, da je Svet spremenil obseg predloga Komisije v smislu vsebine in cilja (kot je razvidno v obravnavanem postopku).

198. Na podlagi tega menim, da Svet ni prekoračil svoje pristojnosti za spremembo predloga Komisije. Zato bi tretji tožbeni razlog v zadevi C-165/12 zavrnila kot neutemeljen.

Predlog za ohranitev učinkov Sklepa

199. Komisija v zadevi C-165/12 Sodišču predlaga, naj na podlagi drugega odstavka člena 264 PDEU ohrani učinke Sklepa, če ga bo razglasilo za ničen, in naj opredeli te učinke. Ta ukrep bi prenehal veljati, ko bi Svet z odobritvijo Parlamenta nadomestil Sklep z aktom, sprejetim na pravilni pravni podlagi, ali – če Parlament ne bi podal odobritve – po poteku kratkega obdobja, v katerem bi Svet in Komisija lahko sprejela nujne ukrepe na podlagi mednarodnega prava za obvestitev Venezuele o umiku verbalne note in za uradno obvestitev gospodarskih subjektov, da so bila njihova dovoljenja za ribolov odvzeta.

200. Parlament v zadevi C-103/12 ni podal podobnega predloga. Vendar je Parlament v odgovoru navedel, da ne vidi nobene ovire za ohranitev učinkov Sklepa.

201. Nobena stranka ni nasprotovala temu predlogu, čeprav se niso vse stranke strinjale s stališčem Komisije, da bi moralo Sodišče omejiti časovne učinke svoje sodbe brez določitve obdobja, v katerem je treba sprejeti nov sklep.

202. Predlagala sem, naj se Sklep razglasi za ničnega. Zato na podlagi prava Unije (in mednarodnega prava) ne bi bilo več podlage za dostop Venezuele do voda EU in torej tudi ne podlage za druge ukrepe za določitev in dodelitev ribolovnih možnosti ter izdajo dovoljenj za ribolov za venezuelska plovila.

203. Utemeljeni razlogi pravne varnosti[93] in potreba po izognitvi resnim negativnim posledicam[94] lahko upravičijo odločitev o ohranitvi učinkov akta, ki je razglašen za ničen.

204. Ni sporno, da ribolovne dejavnosti venezuelskih plovil v vodah EU bistveno prispevajo k socialnemu in gospodarskemu razvoju predelovalne industrije v Francoski Gvajani, ki je odvisna od tega iztovarjanja. Ne glede na to, kaj je pravna podlaga za ta dostop, je verjetno, da bi nenadna prekinitev dolgotrajne prakse odobritve dostopa do teh voda negativno vplivala na to industrijo. Prav tako lahko ovira upravljanje ribolovnih virov v vodah EU.

205. Učinke Sklepa bi bilo zato treba zagotovo ohraniti do začetka veljavnosti novega sklepa, ki bo sprejet v razumnem roku in na pravilni pravni podlagi.

92 — Glej točko 140 zgoraj.

93 — Glej na primer sodbi Parlament/Svet, C-490/10, EU:C:2012:525, točki 90 in 91, ter Parlament/Svet, C-414/04, EU:C:2006:742, točka 59.

94 — Glej na primer sodbo Parlament/Svet, EU:C:2006:742, navedeno v opombi 93, točka 59.

Stroški

206. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili priglašeni. Parlament in Komisija sta oba priglasila stroške. Člen 140(1) Poslovnika določa, da države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

Predlog

207. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

— Sklep Sveta 2012/19/EU 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 razglasi za ničen;

— odloči, da se v skladu s členom 264(2) PDEU učinki Sklepa 2012/19 ohranijo do začetka veljavnosti novega sklepa, ki bo sprejet v razumnem roku in na pravilni pravni podlagi;

— Svetu naloži plačilo lastnih stroškov in stroškov Parlamenta in Komisije;

— intervenientkam naloži, naj nosijo svoje stroške.