Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 15. května 2014 [1]

**Spojené věci C-103/12 a C-165/12**

**Evropský parlament (C-103/12)**
**a**
**Evropská komise (C-165/12)**
**proti**

**Radě Evropské unie**

„Rozhodnutí Rady 2012/19/EU — Volba právního základu — Článek 43 odst. 2 a 3 SFEU — Právní hodnota prohlášení Evropské unie určeného třetí zemi“

1. Plavidla plující pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely (dále jen „Venezuela“) dlouhodobě provozují svou činnost ve výlučné ekonomické zóně (dále jen „VEZ“) [2] při pobřeží Francouzské Guyany a tedy ve vodách Unie. Na vykládkách z těchto plavidel je závislý zpracovatelský průmysl Francouzské Guyany. I přes vzájemné rozhovory vedené v 90. letech minulého století nebyla mezi Evropskou unií a Venezuelou uzavřena žádná formální mezinárodní dohoda, ačkoli z unijního a mezinárodního práva patrně vyplývá požadavek na existenci nějakého mezinárodního titulu pro tento druh přístupu. [3] V Evropské komisi vznikly pochybnosti, zda absence takového titulu nepředstavuje právní překážku stanovení a přidělení rybolovných práv pro venezuelská plavidla (a tedy i udělení jednotlivých oprávnění k rybolovu).

2. Dne 16. prosince 2011 přijala Rada Evropské unie na základě jí upraveného návrhu Komise, poté, co si vyžádala stanovisko (nikoli však souhlas) Evropského parlamentu, svým rozhodnutím 2012/19/EU (dále jen „rozhodnutí“) [4] prohlášení určené Venezuele, jehož předmětem je udělení rybolovných práv ve vodách Unie venezuelským rybářským plavidlům (dále jen „prohlášení“). Prohlášení bylo poté oznámeno Venezuele formou ústní nóty. Právním základem Rozhodnutí byl čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU. Návrh Komise vycházel z článku 43 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU. [5] Parlament (ve věci C-103/12) a Komise (ve věci C-165/12) následně podaly žaloby na neplatnost Rozhodnutí podle článku 263 SFEU. Tvrdí v zásadě, že Rozhodnutí vychází z nesprávného právního základu a že Rada nerespektovala výsady Parlamentu. Komise rovněž tvrdí, že Rada neuvedla odůvodnění jí zvoleného právního základu a zkreslila návrh Komise.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Ve svém usnesení ze dne 3. listopadu 1976 o některých vnějších aspektech vytvoření rybolovného pásma ve Společenství o šířce 200 mil s účinkem od 1. ledna 1977 (Úř. věst. C 105, s. 1) Rada odsouhlasila, že ode dne 1. ledna 1977 „[...] členské státy společně rozšíří hranice svých rybolovných pásem na 200 mil od svého severomořského a severoatlantického pobřeží [...]“ a „[...] využívání rybolovných zdrojů v těchto pásmech rybářskými plavidly třetích zemí se bude řídit dohodami mezi Společenstvím a dotčenými třetími zeměmi“.

3 — Viz například poznámku pod čarou č. 2 a body 23 a 32 tohoto stanoviska.

4 — Rozhodnutí Rady 2012/19/EU ze dne 16. prosince 2011, kterým se jménem Evropské unie schvaluje Prohlášení o udělení rybolovných práv ve vodách Unie rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely ve výlučné ekonomické zóně při pobřeží Francouzské Guyany (Úř. věst. L 6, s. 8).

5 — Ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU, který vymezuje mezinárodní dohody, pro něž je třeba získat souhlas Evropského parlamentu, je třeba odkaz na článek 43 SFEU v návrhu Komise vykládat jako odkaz na čl. 43 odst. 2 SFEU.

## Právo Evropské unie

*Smlouva o Evropské unii*

3. Podle čl. 3 odst. 5 věty druhé SEU přispívá Unie k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva. Článek 21 odst. 1 SEU dále stanoví, že činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na dodržování zásad mezinárodního práva.

4. Článek 17 odst. 2 SEU stanoví:

„Nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise. Ostatní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví."

5. Článek 47 SEU stanoví: „Unie má právní subjektivitu."

*Smlouva o fungování Evropské unie*

6. Článek 3 odst. 1 písm. d) SFEU vymezuje „zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky [dále jen ‚SRP']" jako oblast výlučné pravomoci Unie. Podle čl. 4 odst. 2 SFEU jsou „zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů" jednou z hlavních oblastí, v nichž Unie sdílí pravomoc s členskými státy.

7. Podle čl. 38 odst. 1 SFEU Unie „[vymezuje a provádí] společnou zemědělskou politiku a společnou rybářskou politiku". V témže ustanovení je vysvětleno, že odkazy na „společnou zemědělskou politiku" (dále jen „SZP") nebo na „zemědělství" a užívání výrazu „zemědělský" „se rovněž vztahují na rybolov, s ohledem na zvláštní rysy tohoto odvětví".

8. Článek 43 odst. 2 a 3 SFEU stanoví:[6]

„2. Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem společnou organizaci zemědělských trhů uvedenou v čl. 40 odst. 1 [[7]] a ostatní ustanovení nezbytná pro sledování cílů [SZP] a [SRP].

3. Rada přijme na návrh Komise opatření týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv."

9. Článek 218 SFEU stanoví postup sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod:

„1. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení článku 207, [[8]] dohody mezi Unií a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi se sjednávají a uzavírají podle následujícího postupu.

2. Rada dává zmocnění k zahájení jednání, vydává směrnice pro jednání, dává zmocnění k podpisu dohod a uzavírá je.

3. Komise [...] podává Radě doporučení a Rada přijme rozhodnutí, kterým dá zmocnění k zahájení jednání a v závislosti na předmětu zamýšlené dohody jmenuje vyjednavače nebo vedoucího vyjednavačského týmu Unie.

6 — Článek 43 SFEU přebírá ustanovení původního článku 37 ES. Viz rovněž bod 14 tohoto stanoviska.

7 — Uvedené ustanovení popisuje, mimo jiné, formy společné organizace zemědělských trhů a opatření, jež mohou být jejich součástí.

8 — Týkající se společné obchodní politiky.

4. Rada může vyjednavači vydávat směrnice a může určit zvláštní výbor, se kterým musí být jednání konzultováno.

5. Rada přijme na návrh vyjednavače rozhodnutí, kterým dá zmocnění k podpisu dohody a případně k jejímu prozatímnímu provádění před vstupem v platnost.

6. Rada přijme na návrh vyjednavače rozhodnutí o uzavření dohody.

[...] Rada [přijme] rozhodnutí o uzavření dohody:

a) po obdržení souhlasu Evropského parlamentu v těchto případech:

[…]

v) dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný legislativní postup, nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas Evropského parlamentu.

V naléhavých případech se mohou Evropský parlament a Rada dohodnout na lhůtě pro vydání souhlasu;

b) po konzultaci s Evropským parlamentem v ostatních případech. Evropský parlament zaujme stanovisko ve lhůtě, kterou může Rada stanovit podle naléhavosti věci. Pokud v této lhůtě stanovisko nezaujme, může rozhodnout Rada.

7. Odchylně od odstavců 5, 6 a 9 může Rada při uzavírání dohody zmocnit vyjednavače, aby jménem Unie schválil změny, jestliže dohoda stanoví, že se takové změny přijímají zjednodušeným postupem nebo orgánem zřízeným dohodou. Rada může k takovému zmocnění připojit zvláštní podmínky.

8. Rada v průběhu celého postupu rozhoduje kvalifikovanou většinou.

[…]

9. Rada na návrh Komise [...] přijme rozhodnutí o pozastavení uplatňování dohody a stanoví postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody.

10. Evropský parlament je okamžitě a plně informován ve všech etapách tohoto postupu.

11. Členský stát, Evropský parlament, Rada nebo Komise si mohou vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, nemůže zamýšlená dohoda vstoupit v platnost, pokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv.“

10. Jedná-li Rada na návrh Komise, čl. 293 odst. 1 SFEU stanoví, že Rada „může takový návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím, s výjimkou případů uvedených v čl. 294 odst. 10 a 13, článcích 310, 312 a 314 a čl. 315 druhém pododstavci“.

11. Podle čl. 296 druhého pododstavce SFEU „[p]rávní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení, žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami“.

12. Článek 263 SFEU svěřuje Soudnímu dvoru pravomoc přezkoumávat legalitu aktů Rady, pokud jde o nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo zneužití pravomoci. Článek 264 SFEU stanoví právní důsledky úspěšné žaloby na neplatnost:

„Je-li žaloba opodstatněná, [Soudní dvůr] prohlásí napadený akt za neplatný od počátku.

Soudní dvůr Evropské unie však uvede, považuje-li to za nezbytné, ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované."

13. Článek 352 SFEU stanoví:

„1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 [SEU – pozn. překl.] upozorní Komise vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku.

[...]"

*Nařízení č. 2371/2002*

14. Nařízení č. 2371/2002 (dále jen „základní nařízení z roku 2002")[9] bylo přijato na základě článku 37 ES – předchůdce článku 43 SFEU – který stanovil postup přijetí opatření k provedení SZP (jež podle čl. 32 odst. 1 ES rovněž zahrnovala rybolov). Uvedené ustanovení se týkalo (tehdejšího) systému Společenství pro zachování a udržitelné využívání rybolovných zdrojů v rámci SRP.

15. Článek 1 odst. 1 základního nařízení z roku 2002 stanovil, že SRP „[...] se vztahuje na zachování, řízení a využívání živých vodních zdrojů, na akvakulturu a na zpracování a uvádění produktů rybolovu a akvakultury na trh, pokud jsou tyto činnosti prováděny na území členských států nebo ve vodách Společenství [10] nebo rybářskými plavidly Společenství nebo, aniž je dotčena přímá odpovědnost státu vlajky[,] státními příslušníky členských států". V článku 1 odst. 2 bylo uvedeno, že SRP stanoví vzájemně související opatření, která se týkají:

„a) zachování, řízení a využívání živých vodních zdrojů;

[…]

c) podmínek přístupu do vod a ke zdrojům;

[…]

9 — Nařízení rady (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky (Úř. věst. L 358, s. 59, Zvl. vyd. 04/05 s. 460), ve znění nařízení Rady (ES) č. 865/2007 ze dne 10. července 2007 (Úř. věst. L 192, s. 1) a nařízení Rady (ES) č. 1224/2009 ze dne 20. listopadu 2009 (Úř. věst. L 343, s. 1). Pozdější změna vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1152/2012 ze dne 21. listopadu 2012 (Úř. věst. L 343, s. 30) nabyla účinnosti až dne 1. ledna 2012 (viz článek 2) a vycházela z čl. 43 odst. 2 SFEU. Ode dne 1. ledna 2014 (tedy až po přijetí rozhodnutí a podání žalob v tomto řízení) je použitelným předpisem nařízení č. 1380/2013, kterým bylo zrušeno a nahrazeno základní nařízení z roku 2002: viz článek 51 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES (Úř. věst. L 354, s. 22). Uvedené nařízení bylo přijato na základě článku 43 odst. 2 SFEU.

10 — Odkazy na pojem „vody Společenství" je nyní třeba vykládat jako odkazy na pojem „vody Unie".

h) mezinárodních vztahů.“

16. Článek 2 měl název „Cíle“. Podle čl. 2 odst. 1 prvního pododstavce SRP „[...] zajistí takové využívání živých vodních zdrojů, které umožní udržitelné hospodářské, environmentální a sociální podmínky“. [11]

17. V článku 3 písm. m) byl vymezen pojem „omezení odlovu“ jako „[...] množstevní omezení pro vykládky populace nebo skupiny populací za dané období [...]“. Pojem „rybolovné právo“ byl vymezen v čl. 3 písm. q) jako „[...] kvantifikovaný právní nárok na lov ryb, vyjádřený odlovy a/nebo intenzitou rybolovu“.

18. Za účelem dosažení cílů uvedených v čl. 2 odst. 1 stanovil čl. 4 odst. 1, že „[Rada přijme] opatření Společenství, jimiž se řídí přístup do vod a ke zdrojům a udržitelné provozování rybolovných činností“. V článku 4 odst. 2 byly uvedeny některé příklady takových opatření, včetně opatření ke stanovení cílových hodnot pro udržitelné využívání populací, omezení odlovů a stanovení počtu a typu rybářských plavidel, která mají oprávnění k rybolovu. [12] V článcích 5 a 6 byla popsána opatření Rady týkající se plánů obnovy, respektive plánů řízení.

19. V kapitole IV byla stanovena „Pravidla přístupu do vod a ke zdrojům“. Článek 20 se týkal přidělování rybolovných práv:

„1. Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou rozhodne o omezeních odlovu a/nebo intenzity rybolovu a o rozdělení rybolovných práv mezi členské státy, jakož i o podmínkách souvisejících s těmito omezeními. Rybolovná práva se mezi členské státy rozdělí způsobem, který každému členskému státu zajistí relativní stabilitu rybolovných činností pro každou populaci nebo loviště.

2. Stanoví-li Společenství nová rybolovná práva, Rada rozhodne o jejich přidělení s ohledem na zájmy všech členských států.

3. Každý členský stát rozhodne v případě plavidel plujících pod jeho vlajkou o způsobu přidělení rybolovných práv, která mu byla v souladu s právními předpisy Společenství přiznána. O způsobu přidělování uvědomí Komisi.

4. Rada stanoví rybolovná práva dostupná pro třetí země ve vodách Společenství a přidělí tato práva každé třetí zemi.

[...]“

*Nařízení č. 1006/2008*

20. Nařízení č. 1006/2008 (dále jen „nařízení o oprávněních k rybolovu“) [13] upravuje, mimo jiné, oprávnění pro rybářská plavidla třetích zemí provozovat rybolovné činnosti ve vodách Společenství. [14]

21. Podle článku 2 se rozumí a) „dohodou“ „dohoda o rybolovu, která byla uzavřena podle [článku 218 SFEU] nebo pro niž bylo podle uvedeného článku přijato rozhodnutí o prozatímním uplatňování“; c) „rybolovnými činnostmi“ „lov, uchovávání na palubě, zpracování a přeprava ryb“, a h) „oprávněním k rybolovu“ „oprávnění provozovat rybolovné činnosti v průběhu určitého období, v určité oblasti nebo v určitém lovišti“.

11 — Viz také čtvrtý bod odůvodnění.

12 — Článek 4 odst. 2 písm. c) až e) základního nařízení z roku 2002.

13 — Nařízení Rady (ES) č. 1006/2008 ze dne 29. září 2008 o udělování oprávnění k rybolovným činnostem provozovaným rybářskými plavidly Společenství mimo vody Společenství a o přístupu plavidel třetích zemí do vod Společenství, o změně nařízení (EHS) č. 2847/93 a (ES) č. 1627/94 a o zrušení nařízení (ES) č. 3317/94 (Úř. věst. L 286, s. 33).

14 — Viz čl. 1 písm. b) nařízení o oprávněních k rybolovu.

22. Podle čl. 18 odst. 1 písm. a) jsou rybářská plavidla třetích zemí oprávněna provozovat rybolovné činnosti ve vodách Společenství, pokud jim bylo uděleno oprávnění k rybolovu v souladu s danou kapitolou nařízení o oprávněních k rybolovu. Jsou také oprávněna vykládat, překládat v přístavech nebo zpracovávat produkty rybolovu, pokud jim bylo předem vydáno povolení od členského státu, v jehož vodách se tato operace uskuteční [čl. 18 odst. 1 písm. b)].

23. Podle čl. 20 odst. 1 Komise posuzuje žádosti o oprávnění k rybolovu pro rybářská plavidla třetích zemí s přihlédnutím k rybolovným právům uděleným takové třetí zemi a uděluje taková oprávnění v souladu s opatřeními přijatými Radou a s ustanoveními příslušné dohody. Kritéria způsobilosti k získání oprávnění k rybolovu jsou stanovena v článku 21. Článek 21 písm. a) uvádí zejména, že rybářská plavidla třetích zemí musí být „[...] způsobilá získat oprávnění k rybolovu v rámci příslušné dohody a případně zahrnuta v seznamu plavidel, u nichž bylo oznámeno, že provozují rybolovné činnosti v rámci uvedené dohody“. Článek 22 vyžaduje, aby rybářská plavidla třetích zemí, jimž bylo uděleno oprávnění k rybolovu, dodržovala předpisy SRP týkající se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření, další předpisy platné pro oblast, v níž rybářská plavidla Společenství provozují rybolov, a ustanovení příslušné dohody.

*Nařízení o stanovení a přidělení rybolovných práv*

24. Rybolovná práva jsou stanovována a přidělována tzv. „nařízeními TAC“, přičemž zkratkou „TAC“ se rozumí celkový přípustný odlov (total allowable catches), tedy množství, které může být každý rok uloveno z každé populace a může být provedena jeho vykládka. Pro účely tohoto řízení budu odkazovat na nařízení TAC, jimiž se stanoví rybolovná práva pro venezuelská plavidla ve vodách Unie pro roky 2010, 2011 a 2012: nařízení č. 53/2010 (dále jen „nařízení TAC z roku 2010“),[15] nařízení č. 57/2011 (dále jen „nařízení TAC z roku 2011“),[16] respektive nařízení č. 44/2012 (dále jen „nařízení TAC z roku 2012“).[17] Každé z uvedených nařízení bylo založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU a byla jím stanovena rybolovná práva pro plavidla Unie i pro plavidla třetích zemí lovící ve vodách Unie.[18]

25. V bodě 30 odůvodnění nařízení TAC z roku 2012 byl uveden výslovný odkaz na prohlášení: „Dne 16. prosince 2011 vydala [Evropská unie] prohlášení týkající se [Venezuely] o udělení rybolovných práv ve vodách Unie rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Venezuely ve [VEZ] při pobřeží Francouzské Guyany. Je třeba tedy stanovit rybolovná práva pro chňapalovité pro Venezuelu ve vodách Unie“.[19]

26. V příloze VIII ke každému z uvedených nařízení byl uveden maximální počet oprávnění k rybolovu pro plavidla třetích zemí lovící ve vodách Unie.[20] V příloze VIII byly rovněž stanoveny podmínky pro vydání, konkrétně podmínky týkající se povinnosti předložit platnou smlouvu mezi vlastníkem plavidla a zpracovatelským podnikem nacházejícím se ve Francouzské Guyaně.

15 — Nařízení Rady (EU) č. 53/2010 ze dne 14. ledna 2010, kterým se na rok 2010 stanoví rybolovná práva pro některé populace ryb a skupiny populací ryb platná ve vodách Unie a pro plavidla EU ve vodách podléhajících omezením odlovů a kterým se mění nařízení (ES) č. 1359/2008, (ES) č. 754/2009, (ES) č. 1226/2009 a (ES) č. 1287/2009 (Úř. věst. L 21, s. 1), ve znění pozdějších oprav.

16 — Nařízení Rady (EU) č. 57/2011 ze dne 18. ledna 2011, kterým se pro rok 2011 stanoví rybolovná práva pro některé populace ryb a skupiny populací ryb platná ve vodách Unie a pro plavidla EU v některých vodách mimo EU (Úř. věst. L 24, s. 1), ve znění pozdějších oprav.

17 — Nařízení Rady (EU) č. 44/2012 ze dne 17. ledna 2012, kterým se pro rok 2012 stanoví rybolovná práva ve vodách Unie a rybolovná práva, jimiž disponují plavidla EU v některých vodách mimo EU, pro některé rybí populace a skupiny rybích populací, na něž se vztahují mezinárodní jednání nebo dohody (Úř. věst. L 25, s. 55), ve znění pozdějších změn a oprav.

18 — Viz čl. 2 odst. 1 nařízení TAC z roku 2010, článek 2 nařízení TAC z roku 2011 a článek 2 nařízení TAC z roku 2012.

19 — Viz rovněž body 33 až 52 (východiska prohlášení) a body 53 až 56 (text rozhodnutí a prohlášení) tohoto stanoviska.

20 — Viz čl. 34 odst. 1 nařízení TAC z roku 2010, čl. 36 odst. 1 nařízení TAC z roku 2011 a čl. 36 odst. 1 2011 nařízení TAC z roku 2012.

## Úmluva OSN o mořském právu

27. Evropská unie je smluvní stranou Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu (dále jen „úmluva UNCLOS“). [21]

28. Článek 55 úmluvy UNCLOS se týká právního režimu VEZ, kterou vymezuje jako „[...] oblast nacházející se za pobřežním mořem a k němu přilehlá, která podléhá zvláštnímu právnímu režimu stanovenému v této [č]ásti, podle něhož se práva a [pravomoc] pobřežního státu a práva a svobody jiných států řídí podle příslušných ustanovení této Úmluvy“.

29. Práva, pravomoc a povinnosti pobřežního státu ve VEZ jsou popsány v článku 56. Pobřežní stát má zejména „[...]svrchovaná práva za účelem průzkumu a využívání přírodních zdrojů, ať živých či neživých, mořského dna a podzemí a vod nad nimi ležících, jejich [zachovávání] a hospodaření s nimi [...]“ [čl. 56 odst. 1 písm. a)] a pravomoc, pokud jde o „ochranu a uchování mořského prostředí“ [čl. 56 odst. 1 písm. b) bod iii)]. Článek 56 odst. 2 stanoví, že při výkonu svých práv a plnění svých povinností ve VEZ podle úmluvy UNCLOS musí pobřežní stát náležitě přihlížet k právům a povinnostem jiných států a jednat způsobem, který se slučuje s ustanoveními úmluvy.

30. Článek 58 stanoví práva a povinnosti jiných států ve VEZ:

„1. S výhradou příslušných ustanovení této Úmluvy, všechny státy, ať pobřežní či vnitrozemské, požívají ve [VEZ] [...] svobodu plavby, přeletu, kladení podmořských kabelů a potrubí, jakož i jiných způsobů využívání moře týkajících se těch mezinárodním právem uznávaných svobod, které jsou spojeny s provozem lodí, letadel, podmořských kabelů a potrubí a jež jsou slučitelné s ostatními ustanoveními této Úmluvy.

2. Články 88 až 115 a ostatní související pravidla mezinárodního práva se použijí na výlučnou ekonomickou zónu potud, pokud nejsou neslučitelná s touto [č]ástí.

3. Při výkonu svých práv a plnění svých povinností ve [VEZ] podle této Úmluvy musí státy náležitě přihlížet k právům a povinnostem pobřežního státu a jsou povinny podřídit se zákonům a předpisům, které pobřežní stát přijal v souladu s ustanoveními této Úmluvy a s jinými pravidly mezinárodního práva potud, pokud nejsou neslučitelné s touto [č]ástí.“

31. Pokud jde o zachování živých zdrojů, článek 61 stanoví:

„1. Pobřežní stát určí přípustný úlovek živých zdrojů ve své [VEZ].

2. Pobřežní stát zajišťuje, s ohledem na nejlepší vědecké údaje, které má k dispozici, prostřednictvím příslušných opatření v oblasti ochrany a řízení, aby zachovávání živých zdrojů ve [VEZ] nebylo ohroženo jejich nadměrnou těžbou. [...]

3. Taková opatření se rovněž zaměřují na udržení nebo obnovení populace lovných druhů na úrovních, které mohou zabezpečit maximálně dosažitelný výtěžek určený příslušnými faktory životního prostředí a faktory ekonomickými, včetně hospodářských potřeb pobřežních rybářských společenství a zvláštních požadavků rozvojových států, a budou brát v úvahu způsoby rybolovu, vzájemnou závislost druhů a všechny všeobecně doporučované podoblastní, oblastní nebo univerzální minimální mezinárodní normy.

21 — Podepsané v Montego Bay dne 10. prosince 1982, 1833 UNTS 3. Úmluva UNCLOS vstoupila v platnost dne 16. prosince 1994. Úmluva UNCLOS byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 a dohody ze dne 28. července 1994 o provedení části XI této úmluvy Evropským společenstvím (Úř. věst. L 179, s. 1, Zvl. vyd. 04/03 s. 260).

4. Při provádění takových opatření pobřežní stát bere v úvahu důsledky pro ty druhy, které žijí v symbióze s lovnými druhy anebo jsou na nich závislé, za účelem jejich udržení nebo obnovení nad úroveň, pod kterou by byla vážně ohrožena jejich reprodukce.

5. Dostupné vědecké informace, statistiky o úlovcích a o rybolovu a jiné údaje důležité pro zachovávání rybných zásob se tam, kde je to vhodné, za účasti všech dotčených států, jejichž občanům je povolen rybolov ve [VEZ], poskytují a pravidelně vyměňují prostřednictvím podoblastních, oblastních a univerzálních mezinárodních organizací."

32. Článek 62, týkající se využití živých zdrojů, stanoví:

„1. Bez újmy ustanovením článku 61, pobřežní stát podporuje optimální využití živých zdrojů ve [VEZ].

2. Pobřežní stát určuje svoji kapacitu výlovu živých zdrojů ve [VEZ]. Tam, kde pobřežní stát nemá kapacitu na výlov celého přípustného množství, poskytne prostřednictvím dohod či jiných ujednání jiným státům přístup k přebytkům přípustného výlovu, v souladu s podmínkami, požadavky a právními předpisy zmíněnými v [odstavci] 4 a se zvláštním zřetelem k ustanovením článků 69 a 70, zejména ve vztahu k rozvojovým státům tam zmíněným.

3. Při povolování přístupu jiných států do své [VEZ] podle tohoto článku bere pobřežní stát v úvahu veškeré závažné faktory, mimo jiné význam živých zdrojů oblasti pro ekonomiku dotčeného pobřežního státu a jeho jiné státní zájmy, ustanovení článků 69 a 70, požadavky rozvojových států podoblasti nebo oblasti na výlov části přebytku a na potřebu snížit na minimum nepříznivé ekonomické důsledky pro státy, jejichž státní příslušníci obvykle lovili v zóně anebo které vyvinuly podstatné úsilí při výzkumu a zjišťování zásob.

4. Státní příslušníci jiných států, kteří provozují rybolov ve [VEZ], se musí podřídit ochranným opatřením a jiným podmínkám a požadavkům stanoveným právními předpisy pobřežního státu. Tyto právní předpisy musí být v souladu s ustanoveními této Úmluvy [...]

[...]"

## Skutkový základ

33. Dne 7. ledna 2011 předložila Komise Parlamentu a Radě návrh rozhodnutí Rady týkajícího se přístupu venezuelských plavidel do vod Unie.[22] Návrh nebyl projednán s Venezuelou. Rada následně zaslala návrh členským státům. Právním základem návrhu Komise byl článek 43 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU a navrhované rozhodnutí bylo tedy podmíněno souhlasem Parlamentu.

34. Komise konstatovala, že s oprávněními pro venezuelská plavidla nebyly spojeny žádné povinnosti tohoto státu vůči Evropské unii, kromě povinnosti řádně dodržovat pravidla rybolovu platná ve vodách Unie a kromě požadavku, že část odlovu musí být vyložena v přístavech Francouzské Guyany. Také vzhledem k omezenému rozsahu dotčených rybolovných činností a době nebytné pro sjednání mezinárodní dohody měla Komise za to, že není nezbytné uzavřít plnohodnotnou dohodu o rybolovu.

22 — Návrh rozhodnutí Rady o přístupu rybářských plavidel plujících pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely do výlučné ekonomické zóny při pobřeží Francouzské Guyany (COM(2010) 807 final).

Komise proto navrhla, aby Rada vydala jednostranné prohlášení, jehož účel a účinky budou obdobné účelu a účinkům mezinárodní dohody. Komise se na podporu svého stanoviska, že jednostranně závazné prohlášení bude rovnocenné mezinárodní dohodě, dovolávala zejména rozsudku Mezinárodního soudního dvora Nuclear Tests.[23]

35. Dne 26. ledna 2011 byl návrh Komise zaslán Pracovní skupině Rady pro vnější rybářskou politiku s žádostí o posouzení návrhů právní služby Rady na změnu právního základu a o další připomínky, pokud jde o formulaci návrhu prohlášení.

36. Po přezkoumání návrhu Komise ve dnech 27. ledna a 23. března 2011 požádal generální sekretariát Rady dopisem ze dne 5. dubna 2011 Výbor stálých zástupců (dále jen „COREPER“), aby provedl změnu právního základu a návrh s Parlamentem pouze konzultoval. V dopise bylo uvedeno, že podle názoru předsednictví má změna právního základu jednomyslnou podporu členských států. V revidovaném návrhu ze dne 7. dubna 2011 byly rovněž provedeny změny pojmosloví používaného v návrhu Komise. Odkaz v názvu na „přístup […] do [VEZ]“ byl například nahrazen výrazem „udělení rybolovných práv ve vodách Unie“.

37. Dopisem ze dne 5. dubna 2011 a dalšími dvěma dopisy ze dne 18. dubna 2011 a ze dne 5. prosince 2011 Rada informovala COREPER o prohlášení Komise, podle něhož (má Komise za to, že) Smlouvy neumožňují přijmout rozhodnutí na základě čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.

38. Dopisem ze dne 13. května 2011 Rada informovala Parlament o změně právního základu a požádala o stanovisko Parlamentu v co možná nejkratší lhůtě, aby bylo možné pokračovat v dotčené rybolovné činnosti.

39. Dne 25. července 2011 doporučil výbor Parlamentu pro právní záležitosti použít právní základ původně navrhovaný Komisí.

40. Dne 9. září 2011 Rada připomněla Parlamentu, že je nezbytné přijmout stanovisko k revidovanému návrhu co možná nejdříve a požádala zejména Parlament, aby dotyčnou záležitost posoudil během svého plenárního zasedání ve dnech 24. až 27. října 2011.

41. Dopisem ze dne 26. října 2011 informoval předseda Parlamentu předsednictví Rady, že výbor pro právní záležitosti Parlamentu potvrdil právní základ navrhovaný Komisí a požádal předsednictví, aby předložilo další revidovaný návrh (který by byl blíže původnímu návrhu Komise). Parlament rovněž uvedl, že bude nemožné záležitost posoudit během plenárního zasedání v říjnu 2011.

42. Dopisem ze dne 28. října 2011 požádala Rada Parlament, aby vydal své stanovisko během plenárního zasedání konaného ve dnech 14. až 17. listopadu 2011 a použil postup pro naléhavé případy stanovený v článku 142 jednacího řádu Evropského parlamentu. Rada zdůraznila, že revidovaný návrh musí být přijat do konce roku 2011. Rada ve svém vyjádření uvedla, že měla obavy, že Komise jinak nezahrne rybolovná práva pro venezuelská plavidla do svého návrhu nařízení TAC z roku 2012 (čímž se odchýlí od praxe z předchozích dvou let).

43. Dne 10. listopadu 2011 předložila Komise Radě svůj návrh nařízení TAC pro rok 2012. Uvedený návrh nestanovil žádná rybolovná práva pro Venezuelu.

44. Dne 14. listopadu 2011 informovalo předsednictví Rady předsedu Parlamentu, že dne 10. listopadu 2011 obdrželo jeho dopis ze dne 26. října 2011.

23 — Rozsudky Nuclear Tests (Nový Zéland v. Francie) (označovaný jako „rozsudek Nuclear Tests“), Sbírka rozhodnutí I. C. J. 1974, s. 457, a Nuclear Tests (Austrálie v. Francie) (označovaný také jako „rozsudek Nuclear Tests“), Sbírka rozhodnutí I. C. J. 1974, s. 253. V dalších poznámkách odkazuji pouze na prvně jmenovaný rozsudek.

45. Dne 15. listopadu 2011 Parlament odmítl žádost Rady o použití postupu pro naléhavé případy.

46. Z návrhu zprávy výboru Parlamentu pro rybolov ze dne 16. listopadu 2011 vyplývá, že výbor měl také za to, že právní základ mají tvořit čl. 43 odst. 2 a čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU. Ve zprávě je dále uvedeno, že ačkoli bude návrh podepsán pouze Radou, vzniknou na jeho základě stranám závazky podle mezinárodního práva, obdobně jako v případě dohody o rybolovu. Parlament však návrh zprávy nepřijal.

47. Dne 1. prosince 2011 požádala Rada Parlament, aby vydal své stanovisko nejpozději dne 15. prosince 2011, tedy během plenárního zasedání konaného ve dnech 12. až 15. prosince 2011 s použitím postupu pro naléhavé případy, anebo v rámci mimořádného zasedání. V uvedeném dopise si Rada rovněž vyhradila právo o návrhu rozhodnout bez stanoviska Parlamentu.

48. Dne 13. prosince 2011 Parlament znovu odmítl žádost o použití postupu pro naléhavé případy.

49. Rada nakonec přijala revidovaný návrh dne 16. prosince 2011. Je nesporné, že tak učinila, aniž by vyčkala na stanovisko Parlamentu. Komise poté znovu prohlásila, že odmítá změny návrhu provedené Radou, zejména pokud jde o jeho právní základ. Komise rovněž zdůraznila, že účelem prohlášení nebylo pouze udělení rybolovných práv plavidlům třetích zemí. Cílem bylo umožnit přístup třetích stran do vod Unie a podřídit jejich plavidla souboru opatření týkajících se zachování zdrojů a kontroly. Dne 16. prosince 2011 Rada rovněž oznámila prohlášení ústní nótou venezuelské misi při Evropské unii.

50. Rada s odvoláním na rozhodnutí poté přijala nařízení TAC z roku 2012 na základě čl. 43 odst. 3 SFEU.

51. Dne 30. ledna 2012 požádala Venezuela Radu o další informace, pokud jde o důsledky rozhodnutí Parlamentu podat žalobu na neplatnost rozhodnutí k Soudnímu dvoru.

52. Dne 20. března 2012 požádala Venezuela o udělení oprávnění k rybolovu. Rozhodnutím ze dne 26. března 2012 Komise následně vydala 38 oprávnění k rybolovu pro venezuelská plavidla.

## Rozhodnutí a prohlášení

53. Rozhodnutí bylo přijato „s ohledem na [SFEU], a zejména na čl. 43 odst. 3 ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) této smlouvy“.

54. V preambuli rozhodnutí je uvedeno:

„(1) Rybářská plavidla plující pod vlajkou [Venezuely] provozují rybolov ve vodách [Unie] ve [VEZ] při pobřeží Francouzské Guyany po řadu desetiletí pod podmínkou, že dodržují platné právně závazné akty Unie v oblasti zachování a řízení rybolovných zdrojů.

(2) Zpracovatelský průmysl ve Francouzské Guyaně je na vykládce úlovků z uvedených rybářských plavidel závislý, a kontinuita tohoto rybolovu by proto měla být zachována.

(3) K zajištění této kontinuity je nutné, aby Unie učinila prohlášení určené Venezuele potvrzující, že je připravena vydat oprávnění k rybolovu omezenému počtu rybářských plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou pod podmínkou, že budou dodržovat platné právně závazné akty Unie,“

55. Článek 1 obsahuje schválení prohlášení přiloženého k rozhodnutí jménem Evropské unie.

56. V prohlášení je uvedeno:

„1. Za podmínek stanovených v tomto prohlášení udělí Evropská unie oprávnění k rybolovu omezenému počtu rybářských plavidel plujících pod vlajkou [Venezuely] umožňující rybolov v části [VEZ] při pobřeží Francouzské Guyany, která se nachází více než 12 námořních mil od základních linií.

2. V souladu s článkem 22 [nařízení o oprávněních k rybolovu] musí oprávněná rybářská plavidla plující pod vlajkou [Venezuely] při rybolovu v zóně uvedené v odstavci 1 dodržovat předpisy [SRP] Evropské unie týkající se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření a další předpisy Evropské unie upravující rybolovné činnosti ve zmíněné zóně.

3. Oprávněná rybářská plavidla plující pod vlajkou [Venezuely] zejména musí dodržovat všechny příslušné pravidla a předpisy Evropské unie uvádějící mimo jiné populace ryb, které mohou být loveny, maximální počet oprávněných rybářských plavidel a podíl z úlovků, který má být vyložen v přístavech Francouzské Guyany.

4. Aniž je dotčeno odnětí oprávnění udělených jednotlivým rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou [Venezuely] z důvodu nedodržení jakýchkoli příslušných pravidel nebo předpisů Evropské unie, může Evropská unie specifický závazek vyslovený v tomto prohlášení udělit rybolovná práva kdykoli jednostranným prohlášením zrušit.“

**Stížnosti a postup**

57. Parlament a Komise se domáhají zrušení rozhodnutí podle článku 263 SFEU a navrhují, aby Soudní dvůr uložil Radě náhradu nákladů řízení.

58. Parlament ve věci C-103/12 uplatňuje dva žalobní důvody. Prvním žalobním důvodem Parlament poukazuje na to, že Rada nesprávně použila jako právní základ rozhodnutí čl. 43 odst. 3 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU. Podle druhého žalobního důvodu, který je uplatňován podpůrně, Rada pochybila tím, že nepoužila výklad čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU v tom smyslu, že uvedené ustanovení brání přijetí rozhodnutí postupem stanoveným v čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.

59. Komise ve věci C-165/12 předkládá tři žalobní důvody.[24] Prvním žalobním důvodem uplatňuje, že Rada porušila jednak čl. 43 odst. 2 SFEU a čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU, když použila čl. 43 odst. 3 SFEU a čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU jako právní základ rozhodnutí, a jednak článek 296 druhý pododstavec SFEU, když neuvedla odůvodnění zvoleného právního základu. Tento žalobní důvod má tři části: Rada (i) pochybila, když připodobnila jednostranné prohlášení o přístupu k vnější činnosti spočívající ve stanovení rybolovných práv; (ii) měla nesprávně za to, že podřízení venezuelských plavidel SRP vyplývá z vnější činnosti spočívající ve stanovení rybolovných práv, a (iii) uvedla rozporné odůvodnění své volby právního základu. Podle druhého žalobního důvodu Rada tím, že přijala Rozhodnutí bez souhlasu Parlamentu, nerespektovala jeho výsady. Třetím žalobním důvodem, který je uplatňován podpůrně, Komise poukazuje na to, že Rada zkreslením návrhu Komise porušila článek 17 SEU a čl. 218 odst. 6 SFEU.

60. Komise ve věci C-165/12 s ohledem na ustanovení čl. 264 odst. 2 SFEU navrhuje, aby Soudní dvůr zachoval účinky zrušeného rozhodnutí do té doby, než vstoupí v platnost nové rozhodnutí přijaté na správném právním základě, jmenovitě čl. 43 odst. 2 SFEU, ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU, nebo v případě odmítnutí souhlasu Parlamentem, do uplynutí přiměřeně krátké lhůty od zamítavého rozhodnutí Parlamentu.

24 — Viz však také bod 176 tohoto stanoviska týkající se třetí části prvního žalobního důvodu Komise.

61. Usnesením ze dne 2. května 2013 byly obě věci spojeny.

62. Česká, francouzská, polská a španělská vláda vstoupily do řízení na podporu Rady; španělská vláda však vstoupila do řízení příliš pozdě na to, aby mohla předložit své vyjádření. Na jednání dne 19. listopadu 2013 učinily doplňující vyjádření Parlament, Komise, Rada, francouzská a španělská vláda.

## Posouzení

### *Úvodní poznámky*

63. V žádné z projednávaných věcí není uplatňováno, že by venezuelským plavidlům měla být odepřena možnost rybolovu ve vodách Unie. Všechny zúčastněné strany poukazují, že dlouho před přijetím rozhodnutí byla venezuelským plavidlům udělována oprávnění k rybolovu, aniž by k tomu existoval výslovný titul podle mezinárodního práva. Nevylučuji, že taková praxe mohla vést ke vzniku legitimního očekávání, pokud jde o přístup do dotčených vod. Není však pravděpodobné, že by taková praxe sama o sobě představovala dohodu, přinejmenším proto, že s ohledem na skutkové okolnosti bylo prohlášení zjevně přijato s cílem odstranit neexistenci mezinárodního titulu a, jak uvádí Komise, předchozí pokus o sjednání dohody s Venezuelou nebyl úspěšný.[25] V každém případě se žaloby v tomto řízení netýkají právní povahy a legality předchozí praxe a Soudní dvůr nemusí rozhodnout o tom, zda byla taková praxe v souladu s mezinárodním právem. Parlament a Komise v projednávané věci navrhují, aby Soudní dvůr zrušil Rozhodnutí, kterým byl stanoven formální právní základ pro takový přístup.

64. Za předpokladu, že by byla prvotní otázka, zda je Evropská unie podle mezinárodního práva způsobilá vydat jednostranně závazné prohlášení, zodpovězena kladně, vznikly by v této věci následně otázky pravomocí. Samotná způsobilost vydat takový dokument nepostačuje k závěru, že Evropské unie má na základě zásady svěřených pravomocí pravomoc tak učinit.[26]

65. Je-li rozhodnutím přijato prohlášení, které má formu vnější činnosti, jíž Evropská unie přijímá závazek podle mezinárodního práva, musí pro takovou činnost existovat právní základ. Jakmile bude vyřešena otázka „co může Unie učinit?“, vznikne otázka „jak má při tom Unie postupovat?“.[27] Stejné otázky vznikají, i pokud jde o vnitřní činnost. Na obě otázky může dát odpověď jediné ustanovení, není tomu tak ovšem vždy.

66. Článek 218 SFEU stanoví, jakým způsobem může Evropská unie přijímat závazky formou mezinárodní dohody v oblasti, v níž má příslušnou pravomoc (bez ohledu na to, zda je taková pravomoc výlučná nebo sdílená s členskými státy). Pokud jde o jeden z kroků v rámci uvedeného postupu – zapojení Evropského parlamentu – může být rovněž na místě použít pravidla přijímání vnitřních opatření v určité oblasti. Smlouvy však neupravují postup formulování jednostranně závazného prohlášení. Může tedy Evropská unie v záležitosti, v níž má jinak pravomoc jednat navenek, použít jednostranně závazné prohlášení (kterým přijme závazky podle mezinárodního práva)? Pokud je odpověď kladná, jak má být takové prohlášení schváleno?

25 — Nebude-li Soudní dvůr s tímto závěrem souhlasit a bude dotčenou praxi považovat za dohodu, vznikne otázka, jakým způsobem se pro takto uzavřenou dohodu použije článek 218 SFEU.

26 — Viz například posudek ze dne 19. března 1993, 2/91, EU:C:1993:106, bod 4 (kde Soudní dvůr rozlišoval v mezinárodním měřítku mezi pravomocí uzavřít mezinárodní dohodu a rozsahem takové pravomoci).

27 — Pokud jde o nutnost uvést právní základ stanovící právní formu určitého aktu, viz například rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 39 a citovaná judikatura.

67. Ačkoli se tedy obě řízení týkají právního základu a postupu přijetí Rozhodnutí, dotčené otázky by byly bezpředmětné, pokud by ze Smluv (a jak dále vysvětlím, i z mezinárodního práva) nevyplývalo oprávnění Evropské unie přijmout závazek vůči třetímu státu [28] ve formě jednostranně závazného dokumentu – jde-li skutečně o správnou charakteristiku prohlášení jako zdroje závazků podle mezinárodního práva. Podle článku 47 SEU má Evropská unie právní subjektivitu a tedy právní způsobilost. Vyplývá však z této skutečnosti rovněž pravomoc přijmout jednostranně závazný dokument? Pokud ano a Evropská unie má i jinak potřebnou pravomoc, jaké postupy je třeba použít? Na druhou stranu, je-li prohlášení mezinárodní dohodou nebo tvoří její součást, vzniká rovněž otázka, jakým způsobem má být článek 218 SFEU použit pro takto vytvořenou dohodu. Tyto zásadní otázky sice netvoří východisko některého z žalobních důvodů, byly však nicméně naznačeny v některých vyjádřeních a poté dále diskutovány na jednání. Ovlivňují právní základ rozhodnutí, zejména otázku, zda (nebo jak) je na místě článek 218 SFEU vůbec použít.

68. Nejprve se budu zabývat otázkou, zda je prohlášení z hlediska mezinárodního práva jednostranně závazným dokumentem nebo mezinárodní dohodou. Je-li prvně jmenovaným dokumentem a pokud podle mezinárodního práva není mezinárodní organizace [29] způsobilá se prostřednictvím takového dokumentu zavazovat, musí v tomto ohledu unijní právo respektovat právo mezinárodní. [30] Pokud mezinárodní právo takovou způsobilost nevylučuje, jsou součástí podmínek formulace a přijetí takového prohlášení podmínky vyplývající z vnitřních pravidel, kterými se taková mezinárodní organizace řídí – tedy v tomto případě z unijního práva. V tomto řízení tedy vznikají otázky týkající se rozhraní mezi mezinárodním a unijním právem.

*Status prohlášení*

69. Všechny zúčastněné strany ve svých vyjádřeních patrně vycházejí z předpokladu, že prohlášení je jednostranně závazný dokument, jehož cílem je vyvolat právní účinky. Když byly zúčastněné strany na jednání dotázány na svůj názor, pokud jde o status prohlášení podle mezinárodního práva, Parlament a španělská vláda uvedly, že prohlášení je jednostranně závazný dokument, který má účinky rovnocenné mezinárodní dohodě. Ke konci jednání však Parlament patrně došel k závěru, že byla uzavřena mezinárodní dohoda. Španělská vláda naopak setrvala na svém stanovisku, že prohlášení není mezinárodní dohodou. Také Komise měla za to, že prohlášení je jednostranně závazný dokument. Potvrdila, že před přijetím návrhu rozhodnutí nebyla s Venezuelou vedena žádná jednání (a nebyla tedy ani podána žádost o zmocnění k jednání podle článku 218 SFEU). Poté, co bylo rozhodnutí přijato, potvrdila Venezuela, že jej obdržela, a požádala o udělení oprávnění k rybolovu. Komise uvedla, že nelze s jistotou určit, zda tímto postupem vznikla mezinárodní dohoda. Francouzská vláda zastávala stanovisko, že článek 218 SFEU je použitelný v každém případě. Konečně Rada zřejmě přijala názor, že prohlášení je jednostranně závazný dokument. Uvedla však také, že prohlášení je součástí mezinárodní dohody, kterou Venezuela následně přijala, když požádala o udělení oprávnění k rybolovu.

70. Žádná ze zúčastněných stran nebyla schopna uvést během jednání příklady jiných jednostranně závazných dokumentů přijatých Evropskou unií nebo jinými mezivládními organizacemi.

71. Neutrálně vyjádřeno, je trochu matoucí, že rozhodnutí bylo patrně přijato v souladu s čl. 218 odst. 6 SFEU, aniž by přitom kterýkoli z dotčených orgánů přesně věděl, *proč a k čemu* je dotyčný postup uplatňován.

28 — V tomto stanovisku používám bez rozdílu pojmy „třetí země“ a „třetí stát“.

29 — Pojmem „mezinárodní organizace“ mám na mysli „mezivládní organizaci“.

30 — Pokud jde o nutnost respektovat mezinárodní právo při výkonu pravomocí EU a výklad práva Evropské unie ve světle mezinárodního práva, viz čl. 3 odst. 5 SFEU a čl. 21 odst. 1 SFEU. Viz rovněž, například, rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101 a citovaná judikatura.

72. Zastávám názor, že existují dvě možné varianty: buď je prohlášení jednostranně závazný dokument, nebo se jedná o jednostranné prohlášení, které má mít právní účinky až po následném přijetí třetím státem, v jehož prospěch je učiněno (a jedná se tedy pouze o jednu stranu mezinárodní dohody).

73. Nejprve se budu zabývat obsahem a cíli prohlášení. [31]

74. Z jeho názvu vyplývá, že je určeno Venezuele a jeho předmětem je udělení rybolovných práv ve vodách Unie venezuelským plavidlům. Podle mého názoru nedochází s ohledem na znění bodu 1 prohlášení přímo k udělení oprávnění k rybolovu. Prohlášení namísto toho obsahuje závazek Evropské unie „[*udělit*] ... oprávnění k rybolovu omezenému počtu“ venezuelských plavidel „[z]a podmínek stanovených v tomto prohlášení“, zejména v bodech 2 a 3. Podle bodu 2 tak budou oprávněná venezuelská plavidla povinna dodržovat předpisy SRP Evropské unie týkající se opatření pro zachování zdrojů a kontrolních opatření a další předpisy Evropské unie upravující rybolovné činnosti ve vodách Unie. Bod 3 se poté zaměřuje na tři konkrétní povinnosti, konkrétně dodržování unijního práva, pokud jde o (i) populace ryb, které mohou být loveny, (ii) maximální počet oprávněných rybářských plavidel a (iii) podíl z úlovků, který má být vyložen v přístavech Francouzské Guyany.

75. Předmětem prohlášení je tedy závazek Evropské unie umožnit venezuelským plavidlům (neurčeného počtu) přístup do svých vod za účelem odlovu (neurčených druhů) populací ryb v těchto vodách a vykládky (neurčeného) podílu z úlovků v přístavech Francouzské Guyany.

76. Ze znění prohlášení nijak nevyplývá, že by platnost uvedeného závazku byla podmíněna přijetím ze strany Venezuely. Prohlášení rovněž neukládá Venezuele žádné povinnosti bez jejího souhlasu. Budou-li chtít oprávněná pravidla využít svého oprávnění, budou nucena dodržovat unijní právo; tím však není závazek Evropské unie uvedený v prohlášení podmíněn splněním jakékoli povinnosti ze strany Venezuely. [32] Z textu samotného prohlášení rovněž nijak nevyplývá, že by se jednalo pouze o doklad o existující dohodě uzavřené mezi Evropskou unií a Venezuelou.

77. V bodě 4 si Evropská unie vyhrazuje právo závazek vyslovený v tomto prohlášení kdykoli jednostranným prohlášením zrušit. [33]

78. Prohlášení je tedy dokumentem vycházejícím z Evropské unie, který má vést ke vzniku právních účinků podle mezinárodního práva a na jehož základě budou moci venezuelská plavidla požádat o oprávnění k rybolovu. Z žádné z uvedených charakteristik ani ze skutečnosti, že se dotčený akt nazývá „prohlášení“, však nevyplývá odpověď na otázku, zda je prohlášení z hlediska mezinárodního práva jednostranně závazným dokumentem nebo součástí mezinárodní dohody.

31 — Při analýze prvního žalobního důvodu uplatňovaného Parlamentem a Komisí, pokud jde o právní základ rozhodnutí, je třeba přezkoumat obsah a cíle rozhodnutí i prohlášení (viz body 142 až 150 tohoto stanoviska). Účelem takové analýzy je posoudit z hlediska unijního práva, jaké konkrétní pravomoci svěřené Evropské unii jí umožňují přijmout určitý akt.

32 — Tato povinnost se vztahuje i na plavidla třetích zemí provozující rybolov ve VEZ při pobřeží pobřežního státu podle čl. 62 odst. 4 úmluvy UNCLOS. Venezuela však není signatářem úmluvy UNCLOS. Pro účely tohoto řízení není nutné se zbývat váhou tohoto konkrétního ustanovení úmluvy UNCLOS z hlediska obyčejového mezinárodního práva (na rozdíl od pojmu „výlučná ekonomická zóna“ – VEZ).

33 — Je-li prohlášení ve skutečnosti dvoustrannou dohodou (nebo její součástí) mezi Venezuelou a Evropskou unií, může být namístě určit, zda se dotčené ustanovení týká ukončení takové dvoustranné dohody a nikoli odstoupení od ní.

79. Podle mezinárodního práva může být mezinárodní dohoda uzavřena vydáním jednostranného dokumentu, z něhož vyplývá úmysl být vázán již dříve předloženým návrhem, nebo který je sám návrhem, jenž je následně přijat. Vymezení pojmu „smlouva“ ve Vídeňských úmluvách z let 1969 a 1986 [34] není sice taxativní, pokud jde o všechny formy smluv podle mezinárodního práva, [35] jeho rozsah je však dostatečně široký, aby pod něj bylo možné zařadit smlouvy uzavírané tímto způsobem. Podle uvedené definice tedy smlouva může být vtělena do dvou či více souvisejících dokumentů.

80. V souladu s tím unijní právo nerozlišuje mezi různými druhy smluv v závislosti na způsobu jejich uzavření. Článek 218 odst. 7 SFEU stanoví zjednodušený postup pouze pro změny dohody. Mám za to, že kdykoli má Evropská unie pravomoc sjednat a uzavřít mezinárodní dohodu, vyplývá ze Smluv její oprávnění tuto pravomoc vykonat uzavřením dohody v jakékoli formě, kterou lze zařadit pod pojem smlouvy vymezený ve Vídeňských úmluvách z let 1969 a 1986 (a případně ve formě, kterou nelze pod uvedené pojmy zařadit). [36]

81. V tomto řízení jsem však neobjevila žádný důkaz o záměru Venezuely být vázána podmínkami prohlášení. Mám za to, že když Venezuela požádala o oprávnění k rybolovu, „nepřijala“ tím návrh Evropské unie s úmyslem být jím vázána jako dohodou. Namísto toho se opírala v dobré víře o závazek Evropské unie uvedený v prohlášení a následně potvrzený nařízením TAC z roku 2012 (které již bylo v té době přijato). Z toho, že prohlášení mělo zamýšlené účinky a Venezuela z něj tedy měla určitý prospěch, nelze ještě dovozovat, že Venezuela souhlasila s tím, aby byla prohlášením vázána *jako dohodou uzavřenou s Evropskou unií*. Takový závěr nelze učinit ani na základě pouhého obdržení oznámení o prohlášení či následného dotazu Venezuely, pokud jde o účinky řízení před Soudním dvorem. Kromě toho, bylo-li jediným účelem rozhodnutí zajistit existenci mezinárodního titulu pro přístup do vod Unie *před* stanovením rybolovných práv a vydáním oprávnění k rybolovu, dohoda vznikající až v okamžiku, kdy Venezuela požádala o udělení oprávnění k rybolovu, tedy *po* stanovení rybolovných práv, takový účel nesplňuje.

82. Pokud bylo navíc záměrem jen zformulovat v prohlášení určitý návrh, měla si Komise před zahájením jednání (jehož součástí by byla formulace takového návrhu) vyžádat zmocnění od Rady podle čl. 218 odst. 3 SFEU. Rada by poté musela znovu vstoupit do tohoto procesu podle čl. 218 odst. 6 SFEU v okamžiku uzavření dohody, tedy v okamžiku, kdy Venezuela přijala návrh, a vyžádat si před tím buď souhlas, nebo případně stanovisko Parlamentu.

83. Není-li prohlášení součástí mezinárodní dohody, jedná se o jednostranně závazný dokument přípustný podle mezinárodního a unijního práva?

84. Z hlediska mezinárodního práva mohou mít jednostranné dokumenty různé formy a mohou mít různé funkce a právní (či politické) účinky. Prohlášením lze například uznat nové státy, vyjádřit politické stanovisko, přijmout pravomoc soudu nebo předložit výkladové stanovisko, které lze připustit jako důkaz o existenci podle obyčejového mezinárodního práva. Toto řízení se týká jednostranného prohlášení, jímž Evropská unie přijímá v písemné podobě mezinárodněprávní závazky vůči třetímu státu. [37]

34 — Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 (dále jen „Vídeňská úmluva z roku 1969“), United Nations Treaty Series, Vol. 1155, s. 331, a Vídeňská úmluva o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi z roku 1986, A/CONF.129/15 (dále jen „Vídeňská úmluva z roku 1986“). Mezinárodní soudní dvůr naznačil, že vymezení pojmu „smlouva“ v čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy z roku 1969 je odrazem obyčejového mezinárodního práva: Rozsudek Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Kamerun v. Nigérie: za účasti Rovníkové Guiney jako vedlejšího účastníka), Sbírka rozhodnutí I. C. J. 2002, s. 303, bod 263.

35 — Viz, například, článek 3 Vídeňské úmluvy z roku 1969 o mezinárodních dohodách, na něž se úmluva *nevztahuje*.

36 — Viz rovněž bod 96 tohoto stanoviska.

37 — Jedná se o odlišnou otázku, než zda je z hlediska unijního práva prohlášení učiněné Evropskou unií závazné pro orgány Evropské unie a členské státy. Viz, například, rozsudek Komise v. Rada, uvedený v poznámce 27, bod 44.

85. Způsobilost států učinit takový druh prohlášení je z hlediska mezinárodního práva nesporná,[38] i když zatím nemusel být určen či potvrzen status některé z podmínek závaznosti takového prohlášení podle obyčejového mezinárodního práva. Pokud je mi známo, žádný mezinárodní soud ani soudní orgán neměl dosud příležitost rozhodnout, zda způsobilost činit obdobná prohlášení přísluší i jiným právnickým osobám, zejména mezinárodním organizacím, a touto otázkou se nezabývala ani Komise OSN pro mezinárodní právo (International Law Commission; dále jen „ILC“).

86. Mezinárodní organizace mohou, stejně jako státy, mít právní subjektivitu. Na rozdíl od států musí být právní způsobilost vyplývající z existence takové právní subjektivity dané organizaci svěřena (výslovně nebo implikovaně). Nevidím žádný důvod, proč by mezinárodní právo mělo bránit mezinárodní organizaci s mezinárodněprávní subjektivitou mít způsobilost učinit jednostranné prohlášení s úmyslem být jím vázána, pokud ji k tomu opravňují smlouvy tuto organizaci ustavující.[39] Má-li mít mezinárodní organizace podle uvedených smluv způsobilost uzavírat mezinárodní dohody a přijímat na jejich základě závazky vůči státům či jiným mezinárodním organizacím (bez ohledu na druh závazku a zejména na to, zda jde o závazek vzájemný), mezinárodní právo v zásadě nebrání takové organizaci mít způsobilost přijmout takový závazek formou jednostranného prohlášení.

87. Zatímco různé zdroje závazků mohou navíc podléhat různým podmínkám, pokud jde například o jejich vznik, platnost a ukončení, základní zásady – zejména zásady dobré víry a souhlasu – zůstávají neměnné. Z tohoto důvodu mám za to, že podmínky týkající se například vzniku, platnosti a odstoupení, jež postupně vznikají v rámci mezinárodního práva, pokud jde o prohlášení států, lze obdobně použít i pro prohlášení učiněná mezinárodní organizací, i když některé podmínky nelze použít přesně stejným způsobem.

88. O jaké podmínky se jedná?

89. Podle mezinárodního práva je rozhodující jasné a konkrétní vyjádření[40] (ústní nebo písemné) úmyslu způsobit vznik právních účinků z hlediska mezinárodního práva a tedy rovněž vznik závazků autora prohlášení. Je-li takový úmysl vyjádřen jasně a veřejně, nestanoví mezinárodní právo v tomto směru obecně žádné formální požadavky.[41] Úmysl musí být určen ve světle skutečného obsahu prohlášení a všech skutkových okolností, za nichž byl vyjádřen,[42] a musí být vyjádřen orgánem, který má pravomoc taková závazná prohlášení činit.[43]

38 — Viz v tomto ohledu judikaturu Mezinárodního soudního dvora, z níž vycházím v této části stanoviska (body 89 až 92 tohoto stanoviska), jakož i bod 2 Zásad Komise OSN pro mezinárodní právo upravujících jednostranná prohlášení států způsobilá přivodit vznik právních závazků. Komise pro mezinárodní právo (ILC) přijala uvedené zásady společně s komentáři na svém 58. zasedání (2006) a předložila je Valnému shromáždění v rámci své zprávy o činnosti na uvedeném zasedání (A/61/10). Valné shromáždění je vzalo na vědomí usnesením A/RES/61/34. Viz rovněž bod 90 tohoto stanoviska.

39 — Zvláštní zpravodaj ILC uznal ve své První zprávě o jednostranných aktech států, že právní účinky mohou mít i jednostranné akty mezinárodní organizace: viz První zprávu o jednostranných aktech států, kterou sestavil zvláštní zpravodaj Victor Rodríguez-Cedeño (A/CN.4/486), bod 35.

40 — Viz rozsudky Mezinárodního soudního dvora Nuclear Tests, uvedený v poznámce 23, body 46, 51 a 53, a Armed Activities on the Territory of the Congo (nová žaloba: 2002) (Demokratická republika Kongo v. Rwanda) (označovaný jako „rozsudek Armed Activities“), pravomoc a přípustnost, Sbírka rozhodnutí I. C. J. 2006, s. 6, body 50 a 52. Viz rovněž bod 7 zásad ILC uvedených v poznámce 38.

41 — Viz například rozsudky Mezinárodního dvora Case concerning the Temple of Preah Vihear (Kambodža v. Thajsko), předběžné námitky, Sbírka rozhodnutí I. C. J. 1961, s. 17, b. 31, a Nuclear Tests, uvedený v poznámce 23, body 46 a 48. Viz rovněž, například, rozsudek Mezinárodního soudního dvora Case concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republika Mali) (označovaný jako „rozsudek Frontier Dispute“), Sbírka rozhodnutí I. C. J. 1986, s. 554, bod 39.

42 — Viz rozsudky Mezinárodního soudního dvora Frontier Dispute, uvedený v poznámce 41, bod 40; Nuclear Tests, uvedený v poznámce 23, bod 53, a Armed Activities, uvedený v poznámce 40, bod 49. Viz rovněž bod 3 zásad ILC uvedených v poznámce 38.

43 — Viz rozsudek Mezinárodního soudního dvora Armed Activities, uvedený v poznámce 40, bod 46 a citovaná judikatura. Viz rovněž bod 4 zásad ILC uvedených v poznámce 38.

90. Tyto závěry se rovněž odrážejí v bodě 1 zásad ILC, kde je stanoveno: „Prohlášení, která jsou učiněna veřejně a vyjadřují vůli být vázán, mohou způsobit vznik právních závazků“. [44] Uvedené zásady nejsou sice závazné a jejich autoritativní povaha a platnost mohou být časem oslabeny, mám nicméně za to, že se jedná o užitečnou extrapolaci relevantní judikatury a praxe států, zejména pokud jde o závaznou povahu jednostranných prohlášení. [45]

91. Ze zásady dobré víry poté vyplývá, že „[...] dotčené státy mohou vzít jednostranná prohlášení na vědomí a spoléhat se na ně a mohou požadovat respektování takto vzniklého závazku“. [46] Uvedená zásada platí i pro okolnosti, za nichž lze jednostranně závazné prohlášení zrušit.

92. V souladu s uvedenou zásadou však nelze žádnému státu ukládat závazky bez jeho souhlasu; [47] jednostranně závazné prohlášení nemůže vést ke vzniku závazků jiných států. Mezinárodní soudní dvůr proto rozhodl, že jednostranné prohlášení je závazné, pokud „[...] jeho účinnost není nijak podmíněna jeho povahou *quid pro quo*, následným přijetím prohlášení a dokonce ani jakoukoli odpovědí či reakcí jiných států, neboť taková podmínka by byla neslučitelná s přísně jednostrannou povahou právního úkonu, kterým bylo prohlášení daným státem učiněno“. [48]

93. V tomto řízení bylo prohlášení uveřejněno jeho zveřejněním a oznámením Venezuele. Jak jsem již uvedla, je v něm vyjádřen úmysl Evropské unie zavázat se k udělení rybolovných práv a oprávnění k rybolovu Venezuele. [49] Evropská unie se prostřednictvím uvedeného prohlášení zavazuje, že nebude vykonávat své svrchované právo, které jí přísluší podle čl. 56 odst. 1 písm. a) úmluvy UNCLOS, tedy právo odepřít plavidlům třetích zemí přístup do vod Unie za účelem rybolovu v těchto vodách. Uvedený závazek sám o sobě neopravňuje venezuelská plavidla vstoupit do VEZ Francouzské Guyany a provozovat zde rybolov. Podle unijního i mezinárodního práva je nejprve třeba určit další omezení, pokud jde o právo lovu ryb, zejména stanovením a přidělením rybolovných práv. Na tomto základě lze poté vydat jednotlivá oprávnění k rybolovu.

94. Prohlášení je závazné jen tehdy, je-li učiněno oprávněným subjektem. Odpověď na otázku, zda je tomu tak v tomto řízení, závisí na pravomoci Unie podle Smluv.

95. Evropská unie musí jednat v mezích pravomocí, jež jí byly členskými státy svěřeny ve Smlouvách. [50] Prohlášení č. 24 k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, jež se týká právní subjektivity Evropské unie, potvrzuje, že tato právní subjektivita „[...] Unii v žádném případě neopravňuje k přijímání právních předpisů nebo k jednání v oblastech mimo pravomoci, které byly Unii svěřeny členskými státy ve Smlouvách“. [51]

96. Ze Smluv nevyplývá výslovně oprávnění použít jednostranně závazné prohlášení ve vnějších vztazích Unie (v oblastech spadajících do vnější pravomoci Unie). Vyplývá z nich naopak oprávnění Unie přijmout závazky ve prospěch třetích států a mezinárodních organizací prostřednictvím „mezinárodní dohody“. Článek 218 SFEU nahradil čl. 300 odst. 1 ES, kterým byl ještě dříve nahrazen

44 — Uvedené v poznámce 38.

45 — Viz rovněž poznámku 921 ke zprávě z 58. zasedání ILC (2006), A/61/10, kde je uvedeno, že komentáře k zásadám „[...] představují vysvětlivky týkající se pravomoci Mezinárodního soudního dvora a příslušné praxe jednotlivých států na základě analýzy provedené členy pracovní skupiny a zvláštním zpravodajem, shrnuté v osmé zprávě zvláštního zpravodaje (A/CN.4/557)“.

46 — Rozsudek Mezinárodního soudního dvora Nuclear Tests, uvedený v poznámce 23, bod 49. Viz rovněž bod 1 větu druhou zásad ILC uvedených v poznámce 38: „Jsou-li tyto podmínky splněny, vychází závazná povaha takových prohlášení z dobré víry; dotčené státy je mohou zohledňovat a dovolávat se jich; tyto státy mohou požadovat, aby byly takové závazky respektovány“.

47 — Pokud jde o použití uvedené zásady pro smlouvy, viz rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, bod 44. - Viz rovněž článek 34 Vídeňských úmluv z roku 1969 a 1986.

48 — Rozsudek Mezinárodního soudního dvora Nuclear Tests, uvedený v poznámce 23, bod 46. Viz rovněž bod 2 zásad ILC uvedených v poznámce 38.

49 — Viz body 74 až 78 tohoto stanoviska.

50 — Pokud jde o použití zásady svěřených pravomocí pro vnější vztahy, viz, například, posudek ze dne 28. března 1996, 2/94, EU:C:1996:140, bod 24.

51 — Úř. věst. C 326, s. 348. Viz také článek 5 SFEU.

čl. 228 odst. 1 EHS. Obě posledně jmenovaná ustanovení používala v popisu vnitřního postupu pro sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod pouze slovo „dohoda“. V posudku 1/75 Soudní dvůr uvedl, že výraz „dohoda“ je používán „v obecném smyslu k označení jakéhokoli závazku přijatého subjekty mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální název“.[52] V rozsudku Francie v. Komise Soudní dvůr také použil vymezení pojmu „smlouvy“ uzavřené mezi mezinárodní organizací a státem, které je uvedeno v čl. 2 odst. 1 písm. a) bodě i) Vídeňské úmluvy z roku 1986.[53] Bez ohledu na šíři vymezení uvedeného pojmu je jasné, že (v jakémkoli kontextu) předpokládá uzavření dohody spojení vůle alespoň dvou stran. Dohodou tedy není situace, kdy Evropská unie vyjádří svůj úmysl být vázána podmínkami svého prohlášení, aniž by bylo nutné jeho přijetí třetím státem, jemuž je prohlášení určeno. Nevztahuje se ani na dokumenty, kterými nejsou přijímány žádné závazky.[54]

97. Mám nicméně za to, že podle unijního práva může Evropská unie v zásadě přijmout mezinárodněprávní závazek formou jednostranně závazného prohlášení. Mé stanovisko vychází v zásadě ze stejných úvah,[55] které mě vedly k závěru, že mezinárodní právo nebrání mezinárodním organizacím vydávat jednostranně závazná prohlášení.

98. Jedním ze základních prvků právní subjektivity Unie je skutečnost, že může přijímat závazky podle mezinárodního práva. Toto výslovně potvrzují i ustanovení Smluv týkající se mezinárodních dohod. Mezinárodní dohody jsou jedním ze zdrojů takových závazků; dalším zdrojem jsou jednostranně závazná prohlášení.

99. Uvedený názor mohu rovněž podpořit paralelami s odůvodněním rozsudku AETR.[56] V uvedené věci neexistence obecně použitelného ustanovení Smlouvy týkajícího se způsobu sjednání a uzavření mezinárodní dohody nebránilo potvrzení pravomoci Evropské unie takovou dohodu sjednat a uzavřít.[57] Soudní dvůr vyřešil nedostatek příslušného ustanovení v textu Smlouvy tím, že přezkoumal obecný systém (tehdejšího) práva Společenství týkající se vztahů se třetími státy.[58] Vycházel přitom z právní subjektivity (tehdejšího) Evropského hospodářského společenství.[59] Před tím, než přistoupil k rozboru předmětu dotčené dohody, Soudní dvůr určil, že právní subjektivita znamená, že „[...] ve vnějších vztazích má Společenství způsobilost k navazování smluvních vztahů s třetími státy [...]“.[60]

100. Uvedené části rozsudku AETR rozumím tak, že Soudní dvůr uznal, že pojem mezinárodněprávní subjektivity je třeba vykládat s ohledem na způsobilost, kterou s ní mezinárodní právo spojuje. Obdobně, nebrání-li mezinárodní právo mezinárodní organizaci mít způsobilost činit jednostranná prohlášení a být jimi vázána, skutečnost, že Evropská unie má mezinárodněprávní subjektivitu znamená, že může tímto způsobem přijímat závazky podle mezinárodního práva.

52 — Posudek ze dne 11. listopadu 1975, 1/75, EU:C:1975:145, s. 1360, týkající se čl. 228 odst. 1 EHS; Soudní dvůr učinil tuto poznámku v rámci svého rozboru přípustnosti žádosti o posudek ohledně slučitelnosti dohody OECD o nízkonákladovém standardu se Smlouvou.

53 — EU:C:1994:305, body 25 a 27.

54 — Rozsudek ze dne 23. března 2004, Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, body 43 až 45.

55 — Viz bod 86 tohoto stanoviska.

56 — Rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, 22/70, EU:C:1971:32 (dále jen „rozsudek AETR“).

57 — Římská smlouva stanovila výslovný základ pro uzavírání mezinárodních dohod v podobě obchodních dohod a dohod o přidružení.

58 — Rozsudek AETR, uvedený v poznámce 56, bod 12.

59 — Rozsudek AETR, uvedený v poznámce 56, bod 13.

60 — Rozsudek AETR, uvedený v poznámce 56, bod 14.

101. Konstatuji rovněž, že tvůrci Konventu o budoucnosti Evropy jasně zamýšleli, aby Evropská unie tím, že bude subjektem mezinárodního práva, „[...] mohla činit všechny formy mezinárodních úkonů (právo uzavírat smlouvy, legační právo, právo podávat žaloby a jednat před mezinárodním soudem či soudcem, právo stát se členem mezinárodní organizace nebo smluvní stranou mezinárodních úmluv, např. EÚLP, právo požívat imunity) a rovněž zavazovat Unii v mezinárodních vztazích“. [61] Mám tedy za to, že Evropská unie může vydávat jednostranně závazná prohlášení, jimiž přijme závazky podle mezinárodního práva.

102. Otázka, jakým způsobem tak má učinit, je otázkou unijního práva. [62]

103. Jak jsem již uvedla, článek 218 SFEU stanoví způsob sjednávání závazků, které Unie přijímá vůči třetím státům (a jiným mezinárodním organizacím) formou mezinárodní dohody, a způsob podpisu a uzavření takových dohod. Uvedené ustanovení obsahuje zvláštní normy týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dva jeho odstavce se netýkají procesů sjednávání, podpisu a uzavírání dohod (čl. 218 odst. 9 a 11 SFEU). Postup pro výkon vnější činnosti Unie prostřednictvím jednostranně závazného prohlášení neupravuje článek 218 SFEU ani žádné jiné ustanovení Smlouvy.

104. Má-li Evropská unie takovou pravomoc vykonávat, není možné, aby se nepoužila žádná procesní pravidla. Jinak by nutně došlo ke střetům, mimo jiné, o to, kdo se chopí iniciativy, jaké orgány budou zapojeny a kdo má mluvit s kým a kdy. Procesní záruky jsou nezbytné i proto, že takové jednostranné prohlášení bude od okamžiku svého vydání závazné pro unijní orgány a může tedy mít přednost před unijními akty.

105. Žádná ze zúčastněných stran neargumentovala, že by článek 218 SFEU *nebyl* použitelný.

106. Přesný procesní základ rozhodnutí, jímž se přijímá jednostranně závazné prohlášení, je již podle mého názoru méně jednoznačný.

107. To, že Smlouvy nestanoví postup výkonu určitého druhu vnější činnosti, jíž Evropská unie přijímá mezinárodněprávní závazky, není žádnou výjimkou. Smlouvy byly v tomto směru historicky uzpůsobovány praxi ve vnějších vztazích Unie a judikatuře Soudního dvora. Vzhledem k tomu, že jednostranně závazná prohlášení mezinárodních organizací jsou takřka bezprecedentní, není neexistence výslovného zvláštního postupu nijak překvapivá.

108. Jednou z možností je uvažovat, že při neexistenci výslovného procesněprávního základu nemůže Evropská unie své vnější pravomoci vykonávat formou jednostranně závazných prohlášení. Členským státům přísluší, aby provedly případnou úpravu Smluv v tomto ohledu. Nebezpečí takové úvahy se skrývá v tom, že z ní vyplývá, že Evropská unie může využívat pouze takové formy vnější činnosti, pro něž Smlouvy stanoví konkrétní procesní pravidla. To by mohlo narušit efektivitu činnosti Evropské unie v mezinárodním měřítku. Toto nebezpečí dokládají skutkové okolnosti tohoto řízení. Evropská unie se chtěla vyhnout použití postupu sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod, aby mohla rychle reagovat na nutnost stanovení mezinárodního titulu pro přístup do svých vod (a vyhovět tak požadavkům unijního a mezinárodního práva).

109. Soudnímu dvoru nepřísluší vytvořit soubor procesních pravidel, pro něž neexistuje opora ve Smlouvách. Mohou však existovat jiné možnosti.

61 — Závěrečná zpráva pracovní skupiny III pro právní subjektivitu CONV 305/02 (WG III 16) (Brusel, 1. října 2002), bod 19. Nic nenaznačuje, že by byl tento úmysl opuštěn při sestavování a přijetí Lisabonské smlouvy.

62 — Ve své První zprávě k jednostranným aktům států zvláštní zpravodaj ILC uvedl: „[...] pravidla upravující [provádění jednostranných aktů mezinárodních organizací] jsou patrně obsažena v základních dokumentech příslušné organizace a dokumentech z nich odvozených a případně v mezinárodním právu“ (uvedené v poznámce pod čarou č. 39, bod 34).

110. Další variantou je využít jako právní základ pro postup přijetí rozhodnutí, kterým se schvaluje jednostranně závazné prohlášení, jehož předmět spadá do (vnější) pravomoci Unie, ustanovení čl. 352 odst. 1 SFEU. Jednalo by se pak o určitý druh výchozího postupu pro vnější činnost Unie, pro niž Smlouvy nestanoví procesní pravidla. Vlastní text čl. 352 odst. 1 SFEU takovou možnost patrně nevylučuje.[63] Lze se jej dovolávat v případech, kdy je činnost Evropské unie nezbytná k dosažení jednoho z cílů stanovených ve Smlouvách a Smlouvy jinak neupravují potřebné pravomoci pro takovou činnost. Jeho funkcí je vyplnit mezeru vznikající v případech, kdy žádná konkrétní ustanovení Smlouvy nestanoví výslovnou či implikovanou pravomoc jednat, ale takové pravomoci jsou nicméně nezbytné.[64] V rámci této varianty je třeba přijmout, že chybějící „potřebné pravomoci" mohou zahrnovat procesní pravidla pro přijetí jednostranně závazného prohlášení. Podle čl. 352 odst. 1 SFEU by prohlášení musela přijmout jednomyslně Rada na návrh Komise a po obdržení souhlasu Parlamentu. Podle čl. 352 odst. 2 SFEU by Komise musela rovněž upozornit vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku. Jednostranně závazné prohlášení by tak bylo přijato postupem, který je v některých ohledech podstatně přísnější a náročnější než postup pro mezinárodní dohody stanovený v článku 218 SFEU. Existuje rovněž nebezpečí, že by pak každá forma vnější činnosti, pro niž neexistují výslovná procesní pravidla, musela být přijímána tímto postupem.

111. V tomto řízení by z uvedeného řešení vyplývalo, že součástí právního základu rozhodnutí musel být čl. 352 odst. 1 SFEU a ustanovení Smlouvy stanovující cíle vnější činnosti – tedy odkaz na čl. 43 odst. 2 nebo 3 SFEU. Odpověď na otázku, zda byla Rada povinna obdržet souhlas nebo stanovisko Parlamentu, by však nezávisela na tom, který z relevantních odstavců článku 43 SFEU byl použit. Rada by musela získat souhlas podle čl. 352 odst. 1 SFEU.

112. Třetí možností by bylo analogické použití článku 218 SFEU.

113. Jednostranně závazná prohlášení a mezinárodní dohody jsou samostatné zdroje závazků podle mezinárodního práva. Součástí obou je však rozhodnutí Evropské unie přijmout závazek podle mezinárodního práva. Je tedy patrně namístě se ptát, proč by se způsob, kterým je takové rozhodnutí přijato, měl nějak zásadně lišit u jednostranně závazných prohlášení, na straně jedné, a mezinárodních dohod, na straně druhé? Prvně jmenovaná *nejsou* pouhá politická prohlášení či výroky, jimiž se Evropská unie prezentuje na mezinárodním poli nebo jež jsou činěny v rámci zapojení Unie do rozhodování na mezinárodní úrovni. Nejedná se ani o druh vnitřního rozhodnutí, které by mělo být přijato na základě postupů použitelných pro vnitřní činnost (například řádného legislativního postupu).

114. Platí-li výše uvedené, lze článek 218 SFEU použít obdobně?

115. Článek 218 SFEU v zásadě stanoví ústavní postupy použitelné v případě, kdy Evropská unie jedná s cílem stát se smluvní stranou mezinárodní dohody, což je nejběžnější způsob, kterým Unie přijímá závazky podle mezinárodního práva. Ústavní postupy mají zpravidla pro tento účel i jednotlivé státy.

116. Článek 218 SFEU je založen na určité interinstitucionální rovnováze mezi Komisí (která dotyčný proces zahajuje a zastupuje Unii navenek), Radou (která je odpovědná za rozhodnutí, že má být Unie vázána mezinárodním právem) a Parlamentem (který musí být vždy informován a může být požádán o udělení souhlasu nebo poskytnutí stanoviska).[65]

63 — Upozorňuji však, že v prohlášení č. 42 k článku 352 SFEU (Úř. věst. C 326, s. 353) je uvedeno, že článek 352 SFEU „nemůže [...] sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 nemůže být v žádném případě použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž účinek by v podstatě znamenal změnu Smluv, aniž by se použil postup, který pro tento účel Smlouvy stanoví." Viz rovněž posudek 2/94, bod 30, citovaný výše v poznámce 50.

64 — Viz, například, rozsudek ze dne 3. září 2009, Parlament v. Rada, C-166/07, EU:C:2009:499, bod 41 a citovaná judikatura.

65 — Viz rovněž rozsudek Francie v. Komise, uvedený v poznámce 54, bod 28.

117. Článek 218 odst. 3 a 4 SFEU se týká zapojení Evropské unie do jednání o dohodě a tedy obsahu závazků, které může Unie v takovém případě přijmout. Komise v zásadě zastupuje Evropskou unii na základě příslušného rozhodnutí Rady. Tyto etapy postupu se mohou u jednostranně závazného prohlášení jevit bezúčelnými. Neexistuje žádný text, o němž by bylo možné jednat se třetími osobami, a také požadavek, aby si Komise nejprve vyžádala zmocnění Rady pro vypracování návrhu prohlášení, je patrně zbytečný, protože Rada má každopádně poslední slovo, pokud jde o rozhodnutí, zda má být Unie vázána podle mezinárodního práva. U jednostranně závazných prohlášení není takové rozlišení třeba. Nelze použít ani čl. 218 odst. 7 SFEU, protože neexistuje dohoda stanovící, že změny mají být přijaty zjednodušeným postupem nebo orgánem zřízeným dohodou.

118. Mám však za to, že pravomoci Rady vydat zmocnění k podpisu a uzavření dohody vycházejí z konkrétní interinstitucionální rovnováhy mezi ní a Komisí, jež se specificky vztahuje na tuto část postupu. Je třeba zvážit i úlohu členských států.[66] Například, otázku, zda (a případně v jakém rozsahu) může Rada odmítnout přijmout rozhodnutí o uzavření dohody či nikoli, je třeba posoudit ve světle (přinejmenším) obsahu takové dohody, návrhu Komise, pokynů Rady pro jednání a dalších aspektů relevantních pro daný krok v rámci tohoto postupu. Má-li být čl. 218 odst. 6 SFEU použitelný obdobně pro přijetí rozhodnutí o schválení jednostranně závazného prohlášení, lze jednoduše předpokládat, že by měla v takovém případě existovat totožná interinstitucionální rovnováha a že Komise a Rada budou mít stejné pravomoci?

119. Zbývající část čl. 218 odst. 6 SFEU je již snadnější přenést na rozhodnutí o schválení jednostranně závazných prohlášení. Rozhodnutí v zásadě přísluší Radě (a je přijímáno zásadně kvalifikovanou většinou), a to vždy s nějakou formou účasti Parlamentu. I pokud je tedy předmětem příslušné dohody záležitost, u níž Smlouvy nepředvídají nějakou roli Parlamentu, mezinárodní dohoda se stejným předmětem bude vyžadovat účast Parlamentu, který je také nutno v souladu s čl. 218 odst. 10 SFEU okamžitě a plně informovat ve všech etapách tohoto postupu.

120. Pak je zde čl. 218 odst. 9 SFEU, který stanoví postup „vypracování postojů, které jsou zaujímány jménem Společenství v orgánu vytvořeném dohodou, pokud je tento orgán zmocněn přijímat rozhodnutí s právními účinky“. Neexistují patrně přesvědčivé důvody pro použití tohoto konkrétního postupu i pro jednostranná prohlášení Evropské unie, jež mají Unii zavazovat podle mezinárodního práva nezávisle na jakýchkoli úkonech třetí osoby. Pokud se totiž čl. 218 odst. 9 SFEU použije pro jednostranně závazná prohlášení, nemělo by záležet na tom, zda jsou vydávána v rámci orgánu vytvořeného dohodou, který má přijímat úkony s právními účinky, či nikoli.

121. Pravomoc Soudního dvora podle čl. 218 odst. 11 SFEU není v tomto řízení zpochybněna. Cílem uvedeného ustanovení je „předcházet obtížím, které by vyplývaly ze soudních sporů ohledně slučitelnosti mezinárodních dohod zavazujících Unii se Smlouvami“.[67] Tím, že bude Soudní dvůr požádán o vydání stanoviska k obsahu a postupu přijetí takové dohody, lze předejít vážným obtížím a negativním důsledkům.[68] Stejně jako u mezinárodní dohody způsobuje vydané jednostranně závazné prohlášení vznik závazku podle mezinárodního práva, jehož se mohou dovolávat třetí státy a jehož porušení může vést ke vzniku odpovědnosti podle mezinárodního práva. Tento závěr dobře ilustrují skutkové okolnosti tohoto řízení, jež dále podporují úvahu, že na jednostranně závazná prohlášení lze transponovat ustanovení čl. 218 odst. 11 SFEU.

122. Čtvrtou možností by bylo použít ustanovení, z nichž vychází samotná vnější pravomoc. Toto pravidlo by mohlo mít jiné důsledky. Je-li taková pravomoc stanovena výslovně, její uplatnění může znovu vést k analogickému použití článku 218 SFEU (nebo konkrétních pravidel týkajících se mezinárodních dohod v určité oblasti). Je-li taková pravomoc implicitní, bude výsledkem použití

66 — Viz například rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Komise v. Švédsko, C-246/07, EU:C:2010:203, bod 76 a citovaná judikatura, pokud jde o povinnost spolupráce mezi členskými státy a orgány Evropské unie.

67 — Posudek ze dne 8. března 2011, 1/09, EU:C:2011:123, bod 47 a citovaná judikatura.

68 — Viz posudek 1/09, uvedený v poznámce 67, bod 48 a citovaná judikatura.

stejných procesních pravidel jako pro (výslovně stanovenou) vnitřní činnost. Jednostranně závazné prohlášení by tak mohlo být, například, přijato s použitím řádného legislativního postupu. V takovém případě by patrně ještě nabyly na významu argumenty směřující proti analogickému použití článku 218 SFEU, které jsem uvedla výše (protože dotčené ustanovení jednoduše nepřihlíží k povaze jednostranně závazného prohlášení nebo způsobu, kterým je formulováno, a existuje tak nebezpečí narušení rozdělení pravomocí mezi orgány). [69]

123. Každá z uvedených variant tak má své slabiny. Celkově se však jeví nejvhodnějším analogické použití článku 218 SFEU, i když takový závěr vyžaduje flexibilní práci se zněním dotčeného ustanovení, neboť ne každou jeho část lze použít pro jednostranně závazná prohlášení stejným způsobem jako pro mezinárodní dohodu.

124. Pokud by tedy Soudní dvůr rozhodl, že článek 218 SFEU nelze použít jako procesněprávní základ rozhodnutí, existovaly by dostatečné důvody pro jeho zrušení, aniž by bylo nutné se zabývat vlastními žalobními důvody předloženými Parlamentem a Komisí.

125. Nyní se zaměřím na vznesené žalobní důvody, přičemž budu vycházet z předpokladu, že Soudní dvůr schválí možnost použití článku 218 SFEU jako procesněprávního základu pro vydání jednostranně závazného prohlášení Evropskou unií.

*Použití nesprávného právního základu (první žalobní důvod ve věci C-103/12 a první a druhá část prvního žalobního důvodu ve věci C-165/12)*

Argumentace účastníků řízení

126. Parlament a Komise argumentují, že Rada nesprávně založila rozhodnutí na čl. 43 odst. 3 a čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU, namísto čl. 43 odst. 2 a čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU.

127. Mají za to, že čl. 43 odst. 3 SFEU je výjimkou z ustanovení čl. 43 odst. 2 SFEU a je tedy třeba jej vykládat restriktivně. Posledně jmenované ustanovení tvoří v zásadě základ jakéhokoli (legislativního) opatření nezbytného k dosažení cílů SRP, zatímco prvně jmenovaný odstavec je základem pouze (správních) opatření v něm uvedených, zejména opatření, kterými se stanoví a přidělují rybolovná práva. Článek 43 odst. 3 SFEU nezmiňuje povolení přístupu do vod Unie plavidlům třetích zemí za účelem lovu ryb v těchto vodách ani oprávnění k provozování rybolovných činností.

128. Článek 43 odst. 3 SFEU se netýká přijímání legislativních aktů ve smyslu článku 289 SFEU. Posledně jmenovaný článek zavádí řádný legislativní postup (vymezený v článku 294 SFEU) a odkazuje na použití zvláštního legislativního postupu ve zvláštních případech uvedených taxativně ve Smlouvách. Rozhodovací pravomoc, která nespadá do žádné z uvedených kategorií, tedy musí být nelegislativním postupem. Podle Komise je totiž stanovení rybolovných práv v zásadě aktem moci výkonné, i když je postup stanovený v čl. 43 odst. 3 SFEU postupem *sui generis*. Parlament tvrdí, že i kdyby byl čl. 43 odst. 3 SFEU považován za autonomní právní základ, nelze na jeho základě přijmout žádné opatření bez předběžného (politického) rozhodnutí o cílech SRP – tedy rozhodnutí, které je třeba přijmout podle čl. 43 odst. 2 SFEU.

69 — Viz například rozsudek Francie v. Komise, uvedený v poznámce 53, bod 41, kde Soudní dvůr došel k závěru, že „[...] taková vnitřní pravomoc [přijmout jednotlivá rozhodnutí, jimiž jsou uplatňována pravidla hospodářské soutěže] nemůže vést ke změně rozdělení pravomocí mezi orgány Společenství, pokud jde o uzavírání mezinárodních dohod [...]“.

129. Komise tvrdí, že sémantická argumentace Rady [70] se zaměřuje zejména na francouzské znění čl. 43 odst. 3 SFEU („mesures relatives à“, tedy „opatření týkající se“). Anglická verze používá výraz „measures on“, z něhož vyplývá existence přímější a silnější vazby. Článek 43 odst. 3 SFEU je sice dostatečně široký, aby pod něj šla zařadit pravidla funkčně související se stanovením rybolovných práv, nemůže však znamenat, že na něm má být založeno každé opatření, které se (byť jen vzdáleně) „týká“ stanovení rybolovných práv. Parlament používá restriktivnější přístup a má za to, že na čl. 43 odst. 3 SFEU mohou být založena pouze rozhodnutí týkající se záležitostí taxativně uvedených v tomto ustanovení.

130. Parlament a Komise dále argumentují, že unijní právo stanoví třístupňový proces poskytování přístupu rybářským plavidlům třetích zemí do vod Unie a ke zdrojům, jež se v nich nacházejí. Zaprvé, možný přístup je poskytnut formou mezinárodní dohody, jejímž právním základem je čl. 43 odst. 2 SFEU [a kterou je třeba přijmout v souladu s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU]. Zadruhé, Rada pak může udělit rybolovná práva na základě čl. 43 odst. 3 SFEU. Zatřetí, po stanovení a přidělení rybolovných práv vydá Komise oprávnění k rybolovu pro jednotlivá plavidla. Třetí zemi nelze udělit rybolovná práva formou rozhodnutí Rady (druhý krok) bez existence mezinárodní dohody (první krok) uzavřené jménem Evropské unie v souladu s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU. Pojmové rozlišení mezi přístupem do vod a přístupem ke zdrojům je patrné i ze skutečnosti, že přístup do vod je zpravidla poskytován na dlouhou, případně i neurčitou, dobu, zatímco rybolovná práva jsou stanovována a přidělována každoročně.

131. Parlament a Komise tvrdí, že cílem rozhodnutí je poskytnout venezuelským plavidlům právo přístupu do vod Unie za účelem provozování rybolovných činností a stanovit pro takové činnosti pojistky, které zajistí dodržování cílů SRP. Odkaz v bodě 2 prohlášení na článek 22 nařízení o oprávněních k rybolovu není jen deklaratorní, nýbrž podřizuje venezuelská rybářská plavidla pravidlům SRP. V tomto ohledu je původní návrh Komise podobný výslednému rozhodnutí (nejsou-li totožné). Tato skutečnost sama o sobě ukazuje, že cíl rozhodnutí zůstává i přes změnu právního základu nezměněn.

132. Rada, podporovaná členskými státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, argumentuje, že rozhodnutí (včetně prohlášení k němu připojenému) se týká stanovení rybolovných práv. Rada tvrdí, že použití fráze „přijme opatření *týkající se*“ v čl. 43 odst. 3 SFEU naznačuje, že tento článek lze použít jako právní základ pro jiná opatření, než je stanovení a přidělování rybolovných práv. Zahrnuje tedy kvantifikované právo rybolovu, které lze vyjádřit různými způsoby, včetně TAC, omezení samotné rybolovné činnosti (například, z hlediska denní spotřeby kilowattů či počtu dnů, kdy mohou být plavidla mimo přístav) nebo omezení maximálního počtu plavidel.

133. Ačkoli čl. 43 odst. 3 SFEU představuje určitou formu *lex specialis* ve vztahu k ustanovení *lex generalis* v čl. 43 odst. 2 SFEU, Rada argumentuje, že není výjimkou z posledně jmenovaného. Není tedy namístě jej vykládat restriktivně.

134. Rada dále tvrdí, že přijetím čl. 43 odst. 3 SFEU zamýšleli autoři Smlouvy zavést zjednodušený postup přijímání opatření Unie, jejichž cílem je zajistit zachování zdrojů ve vodách Unie a rychleji reagovat na vědecké poznatky, které tvoří základ takových opatření.

135. Rada nesouhlasí s argumentem, že pokud je určité opatření spojeno s cíli SRP, musí být založeno na čl. 43 odst. 2 SFEU, a že na základě čl. 43 odst. 3 SFEU nelze přijmout žádné opatření bez předchozího rozhodnutí podle čl. 43 odst. 2 SFEU o politických cílech SRP. Rada dále namítá proti tomu, že žalobci „uměle“ rozlišují mezi přístupem do vod a přístupem ke zdrojům.

70 — Viz dále bod 132 tohoto stanoviska.

136. Pokud jde o rozhodnutí, Rada tvrdí, že VEZ při pobřeží Francouzské Guyany se nachází mezi pobřežními vodami a volným mořem: jde o zónu *sui generis*, na niž se vztahuje úmluva UNCLOS. Pobřežní státy mají omezenou pravomoc ve vztahu k VEZ a odpověď na otázku, zda je k přístupu do VEZ nutný jejich souhlas, závisí na účelu takového přístupu. V této souvislosti nevyžaduje mezinárodní právo veřejné ani unijní právo existenci formální dohody.

137. Rada tvrdí, že cíl ani obsah prohlášení dotčeného v projednávané věci nejdou nad rámec použití čl. 43 odst. 3 SFEU, tedy stanovení a přidělení rybolovných práv. I kdyby Soudní dvůr došel k závěru, že body 2 až 4 prohlášení nemohou být založeny na čl. 43 odst. 3 SFEU, uvedené ustanovení představuje nicméně řádný právní základ, protože uvedené body jsou podpůrné ve vztahu k hlavnímu cíli rozhodnutí, tedy potvrzení závazku Unie umožnit venezuelským pravidlům provozovat rybolov ve VEZ.

Posouzení

138. V projednávané věci je Soudní dvůr žádán o výklad čl. 43 odst. 2 a 3 SFEU[71] s cílem určit, které z uvedených ustanovení mělo tvořit základ rozhodnutí. Není tedy nutné podat taxativní výčet všech druhů opatření, na něž se každé z uvedených ustanovení vztahuje.

139. Všechny zúčastněné strany se patrně shodují, že není-li řádným právním základem rozhodnutí čl. 43 odst. 3 SFEU, je jím čl. 43 odst. 2.

140. Z ustálené judikatury vyplývá, že volba právního základu pro opatření Evropské unie musí vycházet z objektivních faktorů, zejména z cíle a obsahu daného opatření, a tyto faktory musí být přezkoumatelné soudem.[72] Je tedy nezbytné provést rozbor obsahu a cílů rozhodnutí. Může být rovněž namístě zvážit legislativní kontext.[73] Z právního základu opatření pak vyplývají postupy, jež je třeba sledovat při jeho přijetí.[74]

141. Soudní dvůr určil, že je-li zjištěno, že opatření sleduje dvojí cíl nebo že má dvě složky, a pokud jednu z nich je možné identifikovat jako hlavní nebo převažující, zatímco druhá je pouze vedlejší, musí být opatření založeno na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím cílem nebo složkou.[75] Sleduje-li opatření několik cílů nebo má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž by jeden z cílů nebo jedna ze složek byly ve vztahu k druhým druhořadými nebo nepřímými, bude muset být takové opatření výjimečně založeno na různých tomu odpovídajících právních základech.[76]

142. Nejprve posoudím obsah a cíl či cíle rozhodnutí.

143. První bod odůvodnění rozhodnutí popisuje praxi venezuelských plavidel působících ve vodách Unie, zejména ve VEZ při pobřeží Francouzské Guyany, pod podmínkou, že dodržují platné unijní právo v oblasti zachování a řízení rybolovných zdrojů. V druhém bodu odůvodnění je zdůrazněno, že je nezbytné zachovat kontinuitu tohoto rybolovu, a to z důvodu, že na vykládce úlovků z uvedených plavidel je závislý zpracovatelský průmysl ve Francouzské Guyaně. Třetí bod odůvodnění popisuje předmět prohlášení, tedy potvrdit „připravenost [Unie] vydat oprávnění k rybolovu omezenému počtu rybářských plavidel plujících pod venezuelskou vlajkou pod podmínkou, že budou dodržovat platné právně závazné akty Unie“.

71 — Viz rovněž věci Parlament v. Rada, C-124/13, a Komise v. Rada, C-125/13, projednávané Soudním dvorem.

72 — Rozsudek ze dne 22. října 2013, Komise v. Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52 a citovaná judikatura.

73 — Viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Komise v. Parlament a Rada, C-411/06, EU:C:2009:518, bod 64.

74 — Viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80.

75 — Rozsudek Komise v. Rada, uvedený v poznámce 72, bod 53 a citovaná judikatura.

76 — Viz, například, rozsudek Komise v. Parlament a Rada, uvedený v poznámce 73, bod 47 a citovaná judikatura.

144. V článku 1 rozhodnutí je poté schváleno prohlášení Evropské unie určené Venezuele. Článek 2 se týká oznámení prohlášení Venezuele.

145. Obsahem a cíli prohlášení jsem se již zabývala při rozboru pravomoci Unie jej přijmout.[77]

146. Mám za to, že se Unie uvedeným prohlášením zavazuje poskytnout venezuelským plavidlům přístup do vod Unie *za účelem rybolovu v těchto vodách*. Takový konkrétní typ přístupu má být poskytnut až po stanovení rybolovných práv a vydání oprávnění k rybolovu.

147. Rozhodnutí (včetně připojeného prohlášení) však:

— *nestanoví* pro rok 2012 maximální počet oprávnění k rybolovu pro venezuelská plavidla ani maximální počet současně přítomných plavidel, ani neurčuje druh ryb či vody, v nichž může být rybolov provozován (to bylo učiněno až následně v čl. 36 odst. 1 a příloze VIII nařízení č. 44/2012);[78]

— *nestanoví* zvláštní podmínky, které mají být splněny pro získání oprávnění k rybolovu pro venezuelská plavidla ve vodách Unie v roce 2012 (to bylo učiněno až následně v poznámce pod čarou k příloze VIII nařízení č. 44/2012);[79] ani

— *neuděluje* oprávnění k rybolovu pro jednotlivá venezuelská plavidla (to bylo učiněno až následně rozhodnutím Komise ze dne 26. března 2012).[80]

148. Unie se prohlášením zavázala poskytnout přístup do VEZ při pobřeží Francouzské Guyany, která má rozsah nejvíce 200 námořních mil od hranice pobřežních vod, za účelem provozování rybolovu v této zóně. Bez souhlasu vydaného jménem Evropské unie by venezuelská plavidla nebyla oprávněna do těchto vod vplout. Tato skutečnost vyplývá z mezinárodněprávních pravidel upravujících práva a svobody pobřežních států a jiných států ve VEZ prvně jmenovaných. Podle čl. 56 odst. 1 písm. a) úmluvy UNCLOS má pobřežní stát (v tomto případě, prostřednictvím Francie, Evropská unie) v těchto vodách svrchovaná práva za účelem, mimo jiné, průzkumu a využívání přírodních zdrojů, jejich zachování a hospodaření s nimi. Takový pobřežní stát má tedy právo odepřít nebo umožnit plavidlům plujícím pod vlajkou jiných států přístup do své VEZ za jakýmkoli jiným účelem, než jsou účely (například svoboda plavby), pro něž mají všechny státy podle čl. 58 odst. 1 úmluvy UNCLOS právo přístupu do VEZ. Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Poulsen a Diva Navigation, pravomoc pobřežního státu v pobřežním moři a VEZ není absolutní; podle mořského práva (a zejména úmluvy UNCLOS) musí pobřežní stát při výkonu svých pravomocí k VEZ respektovat právo pokojného proplutí plavidel plujících pod vlajkou jiných států přes své pobřežní moře a zejména svobodu plavby[81]. Rybolov však není pokojným proplutím ani svobodnou plavbou.

149. Pobřežní státy mají rovněž povinnosti, zejména pokud jde o zachovávání (článek 61 úmluvy UNCLOS) a využití (článek 62 úmluvy UNCLOS) živých zdrojů ve VEZ. Podle čl. 62 odst. 2 úmluvy UNCLOS tak v případech, kdy pobřežní stát nemá kapacitu na výlov celého přípustného množství, poskytne „prostřednictvím dohod či jiných ujednání“ jiným státům přístup k přebytkům přípustného výlovu. Je-li takový přístup poskytnut, čl. 62 odst. 4 úmluvy UNCLOS stanoví, že se státní příslušníci jiných států, kteří provozují rybolov ve VEZ, musí podřídit ochranným opatřením a jiným podmínkám a požadavkům stanoveným právními předpisy pobřežního státu.

77 — Viz body 74 až 78 tohoto stanoviska.

78 — Viz bod 26 tohoto stanoviska.

79 — Viz bod 26 tohoto stanoviska.

80 — Viz bod 52 tohoto stanoviska.

81 — Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1992, C-286/90, EU:C:1992:453, bod 25.

150. Mám za to, že prohlášení plní právě tuto funkci: jedná se o formu „dohody či jiného ujednání“, jejichž prostřednictvím se Unie zavazuje poskytnout přístup třetímu státu. Bez takového souhlasu by venezuelská plavidla nemohla ve vodách Unie provozovat rybolov.

151. Je-li nutné takový dokument vydat v souladu s procesními pravidly stanovenými v článku 218 SFEU a pokud se týká oblasti, na niž se vztahuje řádný legislativní postup nebo zvláštní legislativní postup, mohla Rada přijmout rozhodnutí o schválení prohlášení jedině za podmínky, že k tomu Parlament poskytl svůj souhlas. Je tomu tak proto, že oba vnitřní postupy jsou postupy *legislativní*.

152. Rozlišuji zde mezi povahou pravomoci a základy pro určení zapojení Parlamentu do vnější činnosti podle článku 218 SFEU. Aniž bych provedla sémantický rozbor pojmů „areas“ a „fields“ (oblasti) používaných v anglické verzi Smluv, lze konstatovat, že se popis oblastí („areas“) v čl. 3 odst. 1, článku 4 a článku 6 SFEU, který slouží ke stanovení výlučné, sdílené a podpůrné pravomoci Evropské unie, týká rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy. Naopak, čl. 218 odst. 6 SFEU (který v anglické jazykové verzi používá pojem „fields“) se podle mého názoru týká rozdělení pravomocí mezi orgány Evropské unie, zejména pravomocí Parlamentu ve vztahu k pravomocím Rady.

153. Skutečnost, že Evropská unie má podle čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU výlučnou pravomoc, pokud jde o zachování biologických mořských zdrojů v rámci SRP, a že opatření nezbytná pro sledování cílů SRP musí být v souladu s čl. 43 odst. 2 SFEU přijata Parlamentem a Radou řádným legislativním postupem,[82] sama o sobě neřeší otázku správného právního základu pro přijetí rozhodnutí o schválení prohlášení. Takový závěr by opomíjel znění čl. 43 odst. 3 SFEU, které předpokládá, že některá opatření sledující cíle SRP mohou být přijata bez souhlasu Parlamentu, protože se týkají otázky či otázek upravených *nelegislativním* aktem.

154. Určitá dohoda by se mohla vztahovat na jednu nebo více oblastí, přičemž některé části by se řídily řádným legislativním postupem a jiné části jiným postupem. V tomto řízení však žádná ze zúčastněných stran neargumentuje, že by Rozhodnutí mělo být s ohledem na svůj předmět přijato na základě čl. 43 odst. 2 a *3 SFEU*.

155. Rozhodnutí přispívá k optimálnímu využití živých zdrojů ve VEZ řízením těchto zdrojů za účelem získání hospodářských a sociálních přínosů, které vytvářejí, a jejich zachování. Jedná se tedy o opatření nezbytné k dosažení cílů SRP, zejména těch, které jsou vymezeny v čl. 39 písm. a) a d) SFEU.[83] Je tedy třeba vycházet z předpokladu, že rozhodnutí musí být založeno na čl. 43 odst. 2 SFEU.

156. Mám za to, že ustanovení čl. 43 odst. 3 SFEU na tomto závěru nic nemění. Toto ustanovení se vztahuje na opatření, která jsou popsána úžeji, ale jsou nicméně všechna rovněž nezbytná ke sledování cílů SRP. Ze znění čl. 43 odst. 3 SFEU tedy vyplývá, že se vztahuje přinejmenším na opatření týkající se stanovení skutečných cen, dávek, podpor a množstevních omezení (bez ohledu na způsob vymezení či měření takových množství), stanovení rybolovných práv a určení členských států a třetích států, jimž byla přidělena rybolovná práva, a také co, kdy, kde a případně jak a za jakým účelem mohou tyto státy lovit.

157. Rozhodnutí nečiní nic z výše uvedeného.[84]

82 — Tento postup je stanoven v článku 294 SFEU.

83 — Což odpovídá také cílům, které čl. 62 odst. 2 a 3 úmluvy UNCLOS spojuje s dohodou či jiným ujednáním, na jejich základě mají ostatní státy přístup k přebytkům přípustného odlovu.

84 — Viz bod 147 tohoto stanoviska.

158. Zúčastněné strany se však neshodují na tom, zda se čl. 43 odst. 3 SFEU týká čehokoli mimo uvedený výčet opatření, zejména pokud jde o závěrečnou pasáž uvedeného ustanovení „[...] stanovení a přidělení rybolovných práv“. Jádro argumentu Rady se v této souvislosti patrně opírá o spojovací výraz popisující dotčené opatření a jeho předmět. Například, francouzská verze tak používá pojem „les mesures relatives à“, německá verze „die Maßnahmen zur“, nizozemská verze „de maatregelen … voor“ a španělská verze „las medidas relativas a“. Většina ostatních jazykových verzí patrně používá podobný spojovací výraz. Anglická verze však zní „measures on“.

159. Potíž s vymezením rozsahu pravomocí Rady podle čl. 43 odst. 3 SFEU spočívá v tom, že uvedené ustanovení jednak obsahuje taxativní výčet záležitostí v něm popsaných a jednak uvedený spojovací výraz rozšiřuje spektrum opatření, která lze podřadit čl. 43 odst. 3 SFEU.

160. Souhlasím s Radou, že spojovací výraz použitý v čl. 43 odst. 3 SFEU naznačuje, že uvedené ustanovení by v případě izolovaného výkladu mohlo zahrnovat nejen opatření, která skutečně stanoví či přidělují rybolovná práva, ale rovněž opatření, která se v nějakém širším smyslu „týkají“ jejich stanovení a přidělení. Je-li uvedené ustanovení vykládáno společně s čl. 44 druhým pododstavcem SFEU, je zjevné, že v jiných částech Smlouvy použili autoři pojem „stanoví“ a nikoli „opatření týkající se stanovení“.[85] Vzniká tím však otázka, co výraz „týkající se“ v tomto kontextu znamená.

161. Nejsem přesvědčena, že se čl. 43 odst. 3 SFEU vztahuje na každé opatření, které nějakým způsobem souvisí s rybolovnými právy.

162. Bezprostřední kontext uvedeného spojovacího výrazu tvoří slova „stanovení“ a „přidělení“. To naznačuje, že se čl. 43 odst. 3 SFEU nevztahuje na *všechna* opatření týkající se rybolovných práv. Naopak, opatření podle čl. 43 odst. 3 SFEU se musí týkat vymezení předmětu rybolovných práv a jejich přidělení členským státům a případně třetím státům. Opatření týkající se jiných aspektů rybolovných práv nespadají do působnosti čl. 43 odst. 3 SFEU.

163. Článek 43 odst. 3 SFEU je rovněž třeba vykládat v kontextu článku 43 SFEU jako celku. Mezi ustanoveními čl. 43 odst. 2 a čl. 43 odst. 3 SFEU lze navzájem rozlišovat ve dvou ohledech: opatření, která tato ustanovení vyžadují, a postupy, jež upravují pro jejich přijetí.

164. Postup sice nemůže určovat hmotněprávní rozsah použití určitého ustanovení, je však pravda, že autoři stanovili řádný legislativní postup podle čl. 43 odst. 2 SFEU pro širší kategorii opatření a nelegislativní postup podle čl. 43 odst. 3 SFEU pro opatření, která by jinak podléhala čl. 43 odst. 2 SFEU. Mám tedy za to, že bez ohledu na to, zda čl. 43 odst. 3 SFEU je či není výjimkou z čl. 43 odst. 2 SFEU, kterou je třeba vykládat restriktivně, čl. 43 odst. 3 SFEU vymezuje dílčí kategorii opatření, která by jinak spadala pod čl. 43 odst. 2 SFEU, a podřizuje je zvláštnímu postupu, který vylučuje účast Parlamentu. Domnívám se, že je tomu tak proto, že součástí opatření podle čl. 43 odst. 3 SFEU jsou rozhodnutí, jež mají být podle okolností přijata na základě podrobného (a často technického) posouzení relevantních informací týkajících se udržitelných úrovní využívání rybolovných zdrojů a zachovávání a řízení takových zdrojů. Naopak, opatření, která jsou podmínkou stanovení a přidělení rybolovných práv spadají do oblasti působnosti čl. 43 odst. 2 SFEU.

165. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost neupravovalo postupy stanovení a přidělení rybolovných práv žádné ustanovení Smlouvy. Namísto toho, čl. 37 odst. 2 třetí pododstavec ES stanovil, pokud jde o SZP: „Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou vydá nařízení nebo směrnice anebo přijme rozhodnutí; tím není dotčeno právo Rady vydávat vhodná doporučení“.

85 — Uvedené ustanovení stanoví: „Výši poplatků stanoví Komise v míře nutné k obnovení rovnováhy; může schválit také použití jiných opatření, jejichž podmínky a podrobnosti sama určí.“

166. Uvedené ustanovení tvořilo právní základ základního nařízení z roku 2002. Článek 20 odst. 1 uvedeného nařízení stanovil postup rozhodování (bez účasti Parlamentu) „[...] o omezeních odlovu a/nebo intenzity rybolovu a o rozdělení rybolovných práv mezi členské státy, jakož i o podmínkách souvisejících s těmito omezeními“: tato opatření měla být přijata Radou rozhodující kvalifikovanou většinou na návrh Komise. Článek 20 odst. 4 stanovil, že Rada rovněž stanoví „[...] rybolovná práva dostupná pro třetí země ve vodách [Unie] a přidělí tato práva každé třetí zemi“.

167. Obdobné rozlišení mezi oběma postupy lze nyní nalézt ve Smlouvách (které však nerozlišují, zda jsou rybolovná práva stanovena pro třetí země nebo pro členské státy).

168. Formulace čl. 43 odst. 3 SFEU je ve skutečnosti velmi podobná znění čl. III-231 odst. 3 Smlouvy o Ústavě pro Evropu:[86] „Rada přijme na návrh Komise evropská rozhodnutí nebo nařízení týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv.“ Na rozdíl od článku 20 základního nařízení z roku 2002 uvedené ustanovení neobsahovalo žádný odkaz na „[podmínky] související s [omezeními odlovu a intenzity rybolovu]“.

169. Ačkoli tedy může existovat určitý prostor pro výklad čl. 43 odst. 3 SFEU v tom smyslu, že se vztahuje i na jiná opatření, než je vlastní rozhodnutí o tom, kdo, co a jak je oprávněn lovit, mám za to, že dotčené ustanovení nezahrnuje *podmínky* pro vydání takového rozhodnutí.

170. Komise podle mého názoru správně argumentovala, že podle unijního i mezinárodního práva vyžaduje přístup venezuelských plavidel do vod Unie nějaký mezinárodní titul. Z tohoto důvodu nemůže Rada vykonat svou pravomoc podle čl. 43 odst. 3 SFEU a Komise nemůže vydat oprávnění k rybolovu bez *předchozího rozhodnutí*, kterým se Evropská unie vzdá svého svrchovaného práva k VEZ. Dokud nebude Venezuele umožněn přístup do vod Unie za účelem rybolovu v těchto vodách, nelze stanovit rybolovná práva. Mezinárodní titul byl nezbytnou podmínkou pro výkon pravomoci Rady, pokud jde o přijetí opatření ke stanovení a přidělení rybolovných práv Venezuele.

171. Rozhodnutí tedy nemohlo být založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU. Spojovací výraz použitý v uvedeném ustanovení nemůže být natolik široký, aby zahrnoval opatření, bez nichž nelze stanovit a přidělit rybolovná práva. Z toho vyplývá, že právní základ rozhodnutí měly tvořit čl. 43 odst. 2 a čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU a před jeho přijetím bylo třeba získat souhlas Parlamentu. Mám tedy za to, že první žalobní důvod ve věci C-103/12 a první a druhá část prvního žalobního důvodu ve věci C-165/12 jsou opodstatněné.

*Uvedení rozporného odůvodnění volby právního základu (třetí část prvního žalobního důvodu ve věci C-165/12)*

172. Třetí část prvního žalobního důvodu Komise, jak je formulována v její žalobě, zní, že Rada pochybila jednak v odůvodnění své volby právního základu a jednak tím, že v rozporu s duchem článku 295 SFEU nekonzultovala svou volbu s Parlamentem a Komisí. V rozhodnutí není vysvětleno, proč má být prohlášení poskytující přístup do vod Unie považováno za opatření, které stanoví rybolovná práva. Podle Komise je odůvodnění rozporné. Komise tvrdí, že název prohlášení výslovně odkazuje na rybolovná práva. Text prohlášení se však týká poskytnutí přístupu plavidlům, která jsou povinna dodržovat některé části SRP, do vod Unie. Tím je porušen požadavek, že odůvodnění obecně použitelného aktu musí být logické a nesmí vykazovat žádné vnitřní rozpory, a rovněž požadavek na konzultace mezi orgány.

86 — Úř. věst. C 310, s. 1. Uvedený text tvořil základ práce komise IGC 2007 (viz POLGEN 74, 26. června 2007).

173. Ve své replice Komise patrně podstatným způsobem omezila rozsah tohoto žalobního důvodu. Pokud jde o první část, Komise uvedla, že nenamítala nedostatečnost či neexistenci odůvodnění. Měla za to, že odůvodnění se stalo rozporným v důsledku změn textu provedených Radou. Pokud jde o druhou část, neargumentovala, že jde o zvláštní důvod neplatnosti. Komise dále tento žalobní důvod dále nerozvedla s tím, že Parlament žádný obdobný žalobní důvod neuplatňuje.

174. Rada odpověděla, že podmínky stanovené čl. 296 druhým pododstavcem SFEU byly splněny, protože první a druhý bod odůvodnění rozhodnutí stanoví kontext přijetí rozhodnutí a třetí bod odůvodnění vymezuje předmět rozhodnutí, tedy potvrzení, že Unie poskytne omezenému počtu venezuelských plavidel oprávnění k rybolovu. Rada dále uvedla, že se dotyčný postup řídí článkem 218 SFEU a nikoli článkem 295 SFEU. V každém případě prohlášení Komise obsahující námitky proti změnám návrhu provedeným Radou dokládají, že se Komise do daného postupu plně zapojila.

175. Na základě žaloby podané Komisí vycházím z toho, že se třetí část jejího prvního žalobního důvodu ve věci C-165/12 týká nutnosti uvést odůvodnění právních aktů (čl. 296 druhý pododstavec SFEU) a spolupráce mezi orgány (článek 295 SFEU).

176. Ačkoli Komise vzhledem ke své replice patrně netrvá na této části svého prvního žalobního důvodu jako důvodu neplatnosti rozhodnutí, konstatuji, že neuvedení (dostatečného) odůvodnění představuje porušení základního procesního požadavku a Soudní dvůr by se jím měl a dokonce musí zabývat i bez návrhu. [87]

177. Povinnost uvést odůvodnění právních aktů stanovená čl. 296 druhým pododstavcem SFEU znamená, že odůvodnění přijetí sporného opatření daným orgánem musí být uvedeno „jasně a jednoznačně [...] tak, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby Soudní mohl dvůr vykonávat svůj přezkum [...]“. Není potřeba, aby odůvodnění uvádělo veškeré relevantní skutkové nebo právní okolnosti. [88] Odpověď na otázku, zda byla uvedená povinnost dodržena, závisí na znění dotyčného opatření, na jeho obsahu a na všech právních pravidlech upravujících dotčenou oblast. [89]

178. Problém s porozuměním třetí části prvního žalobního důvodu Komise spočívá v tom, že společně s první a druhou částí se Komise domáhá zrušení rozhodnutí proto, že rozhodnutí bylo jednak s přihlédnutím k jeho obsahu a účelu přijato na nesprávném právním základě a jednak obsahuje nedostatečné odůvodnění nesprávného právního základu zvoleného Radou.

179. Mám za to, že je-li akt Evropské unie přijat na nesprávném právním základě, není nezbytné ani vždy možné dále zkoumat, zda orgán, který akt přijal, uvedl pro takový nesprávný právní základ dostatečné odůvodnění. Za takových okolností je použití nesprávného právního základu dostatečným důvodem neplatnosti.

180. Pokud by se Soudní dvůr nicméně rozhodl zabývat se částí žalobního důvodu Komise vycházející z článku 295 SFEU, je třeba poznamenat, že Komise uznává, že měla možnost vyjádřit své stanovisko, a v každém případě je nesporné, že si Rada vyžádala stanovisko Parlamentu a že Komise byla úzce zapojena do postupu, jak dokládají její opakovaná prohlášení. Na základě uvedeného mám za to, že porušení článku 295 SFEU nebylo prokázáno.

181. Proto se domnívám, že třetí část prvního žalobního důvodu Komise by měla být zamítnuta jako neopodstatněná.

87 — Viz, například, rozsudek ze dne 2. prosince 2009, Komise v. Irsko a další, C-89/08 P, EU:C:2009:742, body 34 a 35 a citovaná judikatura.

88 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2013, Komise v. Rada, C-63/12, EU:C:2013:752, bod 98 a citovaná judikatura.

89 — Rozsudek Komise v. Rada, uvedený v poznámce 88, bod 99 a citovaná judikatura.

*Použití nesprávného postupu (druhý žalobní důvod ve věci C-103/12)*

182. Pokud by Soudní dvůr došel k závěru, že rozhodnutí mohlo být založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU, Parlament tvrdí, že Rada použila nesprávný výklad čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU, protože základem rozhodnutí měl být čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU. Pokud unijní právo stanoví, že pro přijetí legislativních aktů nezbytných k provedení politiky Evropské unie má být použit řádný legislativní postup, mezinárodní dohody týkající se takové politiky mohou logicky být uzavřeny jen s předchozím souhlasem Parlamentu. Skutečnost, že by se na určitý akt týkající se konkrétního aspektu takové politiky vztahoval jiný postup, nemá žádný vliv na postup, jímž se řídí uzavření takové mezinárodní dohody. Uvedený výklad potvrzuje skutečnost, že význam slova „oblast" (v anglické jazykové verzi „field") v čl. 218 odst. 6 písm. a) bodě v) SFEU odpovídá významu slova „oblast" (v anglické jazykové verzi „area") v článcích 3, 4 a 6 SFEU.

183. Rada tvrdí, že Parlament nemůže mít spolurozhodovací pravomoc ve vnějších vztazích v případech, kdy takovou pravomoc postrádá ve vztazích vnitřních. SRP navíc netvoří jedinou oblast, protože opatření SRP se týkají jednak oblasti výlučné pravomoci ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU a jednak oblasti sdílené pravomoci ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU.

184. Mám za to, že není nutné se zabývat druhým žalobním důvodem Parlamentu, protože rozhodnutí mělo být založeno na čl. 43 odst. 2 a čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu v) SFEU. Pokud by se Soudní dvůr nicméně rozhodl tak učinit, mám za to, že uvedený žalobní důvod je třeba zamítnout z důvodů uvedených v bodech 151 a 153 tohoto stanoviska (které se týkají prvního žalobního důvodu Parlamentu ve věci C-103/12).

*Nerespektování výsad Parlamentu (druhý žalobní důvod ve věci C-165/12)*

185. Komise tvrdí, že Rada nerespektovala výsadu Parlamentu dát souhlas k takovému aktu, jakým je rozhodnutí, podle čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu v) SFEU. Komise navíc zdůrazňuje, že nestačí požádat Parlament o souhlas v určité lhůtě. Vyjma případů jednoduchých konzultací Smlouvy Radě neumožňují stanovit Parlamentu lhůtu a po jejím marném uplynutí přijmout rozhodnutí bez jeho souhlasu.

186. Rada tvrdí, že rozhodnutí bylo řádně založeno na čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU. Parlament by neměl mít právo vetovat vnější opatření, nemá-li takové právo, pokud jde o obdobná vnitřní opatření.

187. Je nesporné, že si Rada před přijetím rozhodnutí nevyžádala souhlas Parlamentu. Bylo-li rozhodnutí nesprávně založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU a mělo být založeno na čl. 43 odst. 2 SFEU, vyplývá z této skutečnosti bez dalšího, že rozhodnutí, vztahuje-li se na něj článek 218 SFEU, musí být přijato se souhlasem Parlamentu. Nevyžádání si takového souhlasu je porušením výsad Parlamentu.

188. Došla jsem k závěru, že první žalobní důvod je opodstatněný. Z toho vyplývá, že je opodstatněný i druhý žalobní důvod ve věci C-165/12.

*Zkreslení návrhu Komise (třetí žalobní důvod ve věci C-165/12)*

189. Pokud by Soudní dvůr došel k závěru, že rozhodnutí je opatřením určeným ke stanovení rybolovných práv a první žalobní důvod proto zamítl, Komise argumentuje, že Rada tím, že zkreslila návrh Komise a nerespektovala její právo iniciativy, porušila článek 17 SEU a čl. 218 odst. 2 SFEU. Článek 293 odst. 1 SFEU sice stanoví, že Rada může v zásadě změnit (ale pouze jednomyslně) návrh Komise, není však oprávněna změnit jeho předmět či cíl. V této souvislosti se Komise dovolává

rozsudku Soudního dvora Eurotunnel a další.[90] Rada v projednávané věci učinila stanovení rybolovných práv předmětem návrhu. Rada tak přijala rozhodnutí, jako kdyby Komise žádný návrh nepodala.

190. Rada tvrdí, že právo iniciativy Komise ani rozhodovací právo Rady nejsou absolutní. Nelze mít za to, že kdykoli Rada změní právní základ rozhodnutí, automaticky tím zkreslí návrh Komise a poruší její právo iniciativy. Soudní dvůr ve skutečnosti již v minulosti uznal platnost změny právního základu provedeného Radou či Parlamentem. Jakékoli změny návrhu byly provedeny proto, že se týkal opatření týkajícího se stanovení rybolovných práv.

191. Třetí žalobní důvod Komise vychází z předpokladu, že Soudní dvůr rozhodne, že rozhodnutí a prohlášení k němu připojené byly správně založeny na čl. 43 odst. 3 SFEU a článku 218 SFEU. Bude-li Soudní dvůr souhlasit s mým stanoviskem, že čl. 43 odst. 3 SFEU nebyl správným právním základem, nemusí se tímto žalobním důvodem zabývat. Pro úplnost však přesto provedu jeho stručnou analýzu.

192. Na základě výše uvedeného předpokladu přísluší Komisi, aby zahájila proces podle článku 218 SFEU, a Radě, aby přijala rozhodnutí o schválení dotyčného dokumentu.

193. Výše vysvětluji, že postupy popsané v článku 218 SFEU jsou založeny na zvláštní interinstitucionální rovnováze pravomocí, které se mohou u jednostranně závazných prohlášení a u mezinárodních dohod lišit.[91] Ať je tomu jakkoli, podle mého názoru nelze čl. 218 odst. 6 SFEU vykládat v tom smyslu, že brání Radě rozhodnout o *neuzavření* dohody nebo nevydání jednostranně závazného prohlášení nebo ve změně návrhu Komise (v souladu s čl. 293 odst. 1 SFEU). Zároveň v pozdějších fázích procesu podle článku 218 SFEU Rada zjevně nemůže vykonat své právo provést změnu návrhu způsobem, který by byl v rozporu s jakýmikoli dřívějšími rozhodnutími a úkony, které případně již v daném procesu uskutečnila.

194. V tomto řízení je zjevné, že Rada změnila návrh Komise, zejména jeho právní základ.

195. Podle mého názoru se všechny zúčastněné strany v zásadě shodují, že se jednak návrh Komise a jednak pozměněný návrh, který byl přijat Radou, týkaly opatření, kterým Evropská unie souhlasí s poskytnutím přístupu do vod Unie venezuelským plavidlům. Neshodují se v tom, jak má být takové opatření charakterizováno podle článku 43 EU, a tedy ohledně jeho právního základu.

196. Pokud tedy bylo rozhodnutí správně založeno na čl. 43 odst. 3 SFEU a článku 218 SFEU, Rada v zásadě provedla opravu právního základu použitého v návrhu Komise.

197. Je pravda, že volba právního základu pro opatření Evropské unie musí vycházet z objektivních faktorů, zejména z cíle a obsahu daného opatření, a tyto faktory musí být přezkoumatelné soudem.[92] Takové faktory mohou zůstat neměnné, ale mohou nicméně vést k rozdílným názorům, pokud jde o vhodný právní základ. Pokud za takových okolností Rada změní (na základě předpokladu, z něhož vychází tento žalobní důvod, správně) právní základ, neznamená to bez dalšího, že Rada změnila rozsah návrhu Komise z hlediska jeho předmětu a cíle (jak je zjevné v tomto řízení).

198. Z tohoto důvodu mám za to, že Rada nepřekročila svou pravomoc změnit návrh Komise. Třetí žalobní důvod ve věci C-165/12 bych tedy zamítla jako neopodstatněný.

90 — Rozsudek ze dne 11. listopadu 1997, C-408/95, EU:C:1997:532, bod 19.

91 — Viz body 116 až 118 tohoto stanoviska.

92 — Viz bod 140 tohoto stanoviska.

## Žádost o zachování účinků rozhodnutí

199. Komise ve věci C-165/12 navrhuje, aby Soudní dvůr na základě čl. 264 druhého pododstavce SFEU zachoval účinky rozhodnutí, pokud jej prohlásí za neplatné, a tyto účinky určil. Takové opatření by zůstalo v platnosti buď do té doby, než Rada se souhlasem Parlamentu nahradí rozhodnutí aktem přijatým na správném právním základě nebo, pokud by neudělil Parlament souhlas, do uplynutí krátké lhůty, během níž by Rada a Komise mohly přijmout nezbytná opatření v rámci mezinárodního práva a oznámit Venezuele zrušení ústní nóty a informovat hospodářské subjekty o zrušení jejich oprávnění k rybolovu.

200. Parlament obdobný návrh ve věci C-103/12 nepředložil. Ve své replice však Parlament uvedl, že nevidí žádné překážky zachování účinků rozhodnutí.

201. Žádná ze zúčastněných stran nevznesla proti tomuto návrhu námitky, ačkoli ne všechny zúčastněné strany souhlasí s názorem Komise, že by Soudní dvůr měl omezit účinky svého rozsudku, aniž by stanovil lhůtu, v níž má být přijato nové rozhodnutí.

202. Došla jsem k závěru, že by rozhodnutí mělo být zrušeno. Tím by přestal v rámci unijního a mezinárodního práva existovat titul pro přístup venezuelských plavidel do vod Unie a také základ jiných opatření, jimiž se stanoví a venezuelským plavidlům přidělují rybolovná práva a vydávají oprávnění k rybolovu.

203. Rozhodnutí o zachování účinků zrušeného aktu může být odůvodněno důležitými důvody právní jistoty [93] a nutností předejít vážným nepříznivým dopadům [94].

204. Je nesporné, že rybolovné činnosti venezuelských plavidel ve vodách Unie podstatným způsobem přispívají ke společenskému a hospodářskému rozvoji zpracovatelského průmyslu ve Francouzské Guyaně, který je na takových vykládkách závislý. Bez ohledu na právní základ takového přístupu by náhlé narušení dlouhodobé praxe poskytování přístupu do těchto vod mělo pro uvedený průmysl zřejmě nepříznivé důsledky. Mohlo by rovněž dojít k narušení řízení rybolovných zdrojů ve vodách Unie.

205. Je tedy zjevně třeba zachovat účinky rozhodnutí do té doby, než v přiměřené lhůtě vstoupí v platnost nové rozhodnutí přijaté na správném právním základě.

## K nákladům řízení

206. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Parlament i Komise požadovaly ve svých žalobách náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 téhož řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady.

93 — Viz, například, rozsudky ze dne 6. září 2012, Parlament v. Rada, C-490/10, EU:C:2012:525, body 90 a 91, a ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada, C-414/04, EU:C:2006:742, bod 59.

94 — Viz, například, rozsudek Parlament v. Rada, uvedený v poznámce 93, bod 59.

## Závěry

207. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr:

— zrušil rozhodnutí Rady 2012/19/EU ze dne 16. prosince 2011, kterým se jménem Evropské unie schvaluje Prohlášení o udělení rybolovných práv ve vodách Unie rybářským plavidlům plujícím pod vlajkou Bolívarovské republiky Venezuely ve výlučné ekonomické zóně při pobřeží Francouzské Guyany;

— určil podle čl. 264 odst. 2 SFEU, že účinky rozhodnutí 2012/19 jsou zachovány do té doby, než v přiměřené lhůtě vstoupí v platnost nové rozhodnutí přijaté na správném právním základě;

— uložil Radě, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Parlamentem a Komisí; a

— uložil vedlejším účastníkům, aby nesli vlastní náklady řízení.

*