



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

5 април 2022 година*

„Жалба за отмяна — Решение на Съвета, съдържащо се в акта на Комитета на постоянните представители (Корепер) от 5 февруари 2020 г., с което се одобрява внасянето на предложение в Международната морска организация (ММО) във връзка с въвеждането на насоки относно жизнения цикъл за оценка „от източник до резервоар“ на емисии на парникови газове от устойчиви алтернативни горива — Член 17, параграф 1 ДЕС — Външно представителство на Европейския съюз — Предаване на това предложение на ММО от държавата членка, която осигурява председателството на Съвета, от името на държавите членки и на Комисията“

По дело C-161/20

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 14 април 2020 г.

Европейска комисия, представлявана първоначално от J.-F. Brakeland, S. L. Kaléda, W. Mölls и Е. Георгиева, а впоследствие от J.-F. Brakeland и S. L. Kaléda и Е. Георгиева,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от N. Rouam, K. Michoel и T. Haas и A. Norberg,

ответник,

подпомаган от:

Кралство Белгия, представлявано от S. Baeyens и P. Cottin, подпомагани от V. Van Thuyne и W. Timmermans, advocaten,

Чешка република, представлявана от M. Smolek, J. Vlácil, D. Czechová, K. Najmanová и L. Březinová,

Кралство Дания, представлявано първоначално от J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen и M. Søndahl Wolff, а впоследствие от V. Pasternak Jørgensen и M. Søndahl Wolff,

Федерална република Германия, представлявана от D. Klebs и J. Möller,

* Език на производството: английски.

Република Гърция, представлявана от S. Chala,

Френска република, представлявана от J.-L. Carré, T. Stéhelin и A.-L. Desjonquères,

Кралство Нидерландия, представлявано от K. Bulterman, M. H. S. Gijzen и J. M. Hoogveld,

Република Финландия, представлявана от H. Leppo,

Кралство Швеция, представлявано от O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder и R. Shahsavan Eriksson,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Prechal, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen и I. Ziemele, председатели на състави, J.-C. Bonichot, M. Safjan, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi (докладчик), A. Kumin и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: M. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 септември 2021 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 ноември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяна на решението на Съвета на Европейския съюз, съдържащо се в акта на Комитета на постоянните представители (Корепер) от 5 февруари 2020 г., с което се одобрява внасянето на предложение в Международната морска организация (ММО) във връзка с въвеждането на насоки относно жизнения цикъл за оценка „от източник до резервоар“ на емисии на парникови газове от устойчиви алтернативни горива, с оглед на предаването на ММО на предложението от председателството на Съвета от името на държавите членки и на Комисията (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Правна уредба

Резолюция 65/276

- 2 Резолюция 65/276 на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 3 май 2011 г. (наричана по-нататък „Резолюция 65/276“) гласи:

„Общото събрание,

[...]

Като признава, че всяка регионална организация сама определя реда и условията за външното си представителство,

Като припомня своята Резолюция 3208 (XXIX) от 11 октомври 1974 г., с която предоставя статут на наблюдател на Европейската икономическа общност,

Като припомня също, че в съответствие с приложимите правни разпоредби Европейският съюз заменя Европейската общност, че е страна по множество инструменти, сключени под егидата на Организацията на обединените нации, и че се присъединява към работата на редица специализирани институции и органи на Организацията на обединените нации като наблюдател или като участник,

[...]

1. [...]

2. *Реша* да приеме приложените към настоящата резолюция ред и условия за участие на представителите на Европейския съюз — в качеството на наблюдател — в сесиите и в работата на Общото събрание и на неговите комисии и работни групи, в международните срещи и конференции, организирани под егидата Общото събрание, и в конференциите на Организацията на обединените нации;

[...]“.

Инструменти на ММО

- 3 ММО, учредена с Конвенцията за създаване на Международната морска организация, подписана в Женева на 6 март 1948 г. (Сборник договори на ООН, том 289, стр. 3), в приложимата ѝ към спора редакция (наричана по-нататък „Конвенцията за ММО“), е специализирана институция на Организацията на обединените нации, която отговаря по-специално за предотвратяването на замърсяването на морската среда и на атмосферата от кораби.
- 4 Член 4 от Конвенцията за ММО предвижда:
„Съгласно разпоредбите на част III членството в Организацията е открито за всички държави“.
- 5 Всички държави членки са страни по Конвенцията за ММО.

- 6 Съюзът обаче не е страна по тази конвенция.
- 7 Член 25, буква а) от тази конвенция гласи:
„Съветът [на ММО] може да сключва договори или споразумения, отнасящи се до отношенията на Организацията с други организации [...]“.
- 8 Съгласно член 66 от посочената конвенция:
„[ММО] може да си сътрудничи по въпроси от нейната компетентност с други междуправителствени организации, които не са специализирани агенции на Обединените нации, но чиито интереси и дейности имат отношение към целите на [ММО]“.
- 9 На 28 юни 1974 г. чрез размяна на писма между нейния председател и генералния секретар на ММО Комисията сключва споразумение за сътрудничество с ММО на основание член 229 от Договора за ЕИО (наричано по-нататък „Споразумението за сътрудничество от 1974 г.“). Това споразумение, което все още е в сила, предвижда по същество, че секретариатът на ММО и Комисията си сътрудничат и се консултират в области от общ интерес по начин, който определят помежду си за всеки отделен случай, обменят си информация и се информират взаимно за всички предвидени дейности и работни програми, които могат да представляват интерес за някоя от страните. Освен това съгласно посоченото споразумение секретариатът на ММО кани Комисията да изпраща наблюдатели на организирания от ММО конференции и на заседанията на органите на ММО, които могат да окажат влияние върху въпроси от интерес за Съюза.
- 10 Наред с основните си органи — Асамблея, Съвет и Секретариат, ММО има пет комитета, сред които Комитета по опазване на морската среда (наричан по-нататък „МЕРС“) и Комитета по морска безопасност, които имат правомощия за вземане на решения по прилагането на конвенции, които са приети под егидата на ММО или за които тя отговоря.
- 11 Преработеният документ за организацията и методите на работа на Комитета по морска безопасност и на МЕРС, както и на техните спомагателни органи (MSC-МЕРС.1/Circ.5/Rev.1 от 13 юни 2018 г., наричан по-нататък „вътрешният правилник MSC-МЕРС“) предвижда в точка 1.5, озаглавена „Цели“:
„Разпоредбите на настоящия документ са насочени към постигне на следните цели:
[...]
6 осигуряване на възможно най-широко участие на всички държави членки и организации със статут на наблюдател в работата на комитетите и техните спомагателни органи;
[...].“
- 12 Правило 5, параграф 3 от процедурните правила на МЕРС предвижда, че на всяка сесия на посочения комитет, в чийто дневен ред са включени въпроси, които пряко ги засягат, генералният секретар кани да бъдат представлявани от наблюдатели други междуправителствени организации, с които има сключено споразумение или специална договореност, и неправителствени международни организации, с които ММО е установила отношения.

Обстоятелства по спора

- 13 Една от конвенциите, сключени под егидата на ММО, е Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби, подписана в Лондон на 2 ноември 1973 г., допълнена с два протокола от 1978 г. и 1997 г. (наричана по-нататък „Конвенцията Marpol“). Всички държави членки са страни по тази конвенция, но не и Съюзът.
- 14 Съгласно Конвенцията Marpol ММО приема редица задължителни мерки за намаляване на емисиите на парникови газове от международното корабоплаване. Понастоящем са предвидени и други мерки.
- 15 Органът за вземане на решения, който отговаря за прилагането на Конвенцията Marpol, е МЕРС.
- 16 Съветът на ММО одобрява решение на МЕРС за създаване на междусесийна работна група за намаляване на емисиите на парникови газове от кораби (Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emision from Ships, наричана по-нататък „ISWG-GHG“), която докладва на МЕРС по време на сесиите му.
- 17 МЕРС дава мандат на ISWG-GHG да формулира конкретни предложения за насърчаване на използването на алтернативни горива с ниски или нулеви въглеродни емисии, включително предложения за разработване на насоки за интензивността на емисиите на парникови газове/въглеродни емисии на всички видове горива през целия им жизнен цикъл и на схеми за стимулиране на използването на посочените алтернативни горива.
- 18 В рамките на този мандат на заседание, преведено между 11 и 15 ноември 2019 г., ISWG-GHG приканва „заинтересованите държави членки и международните организации да сътрудничат и да представят предложения за проект на насоки за интензивността на емисиите на парникови газове/въглеродните емисии за всички съответни видове горива през целия им жизнен цикъл“.
- 19 На 20 декември 2019 г. Комисията изпраща на Съвета работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Union submission to the seventh meeting of the [ISWG-GHG] of the IMO in London from 23 to 27 March 2020 on the introduction of lifecycle guidelines to estimate well-to[-]tank greenhouse gas (GHG) emissions of sustainable alternative fuels to incentivise the uptake of sustainable alternative fuels at global level“ (Внасяне от Съюза на седмата среща на ISWG-GHG на ММО в Лондон от 23 до 27 март 2020 г. на предложение за въвеждане на насоки относно жизнения цикъл за оценка „от източник до резервоар“ на емисии на парникови газове от устойчиви алтернативни горива, за да се стимулира използването на устойчиви алтернативни горива на световно равнище“ (SWD(2019) 456 final).
- 20 В този работен документ Комисията посочва, че приложеното към него предложение е от изключителната външна компетентност на Съюза и е представено на Съвета, за да се изготви позицията на Съюза, която да бъде изпратена на ММО. Освен това в бележка под линия 1 от работния документ се уточнява следното: „Внасянето на предложения или информационни документи в ММО по въпроси, попадащи в обхвата на изключителната външна компетентност на [Съюза], е акт на външно представителство. Тези предложения трябва да се представят от субект на Съюза, който може да го представлява във външните

отношения по силата на Договора, като за въпросите, които не се отнасят до [общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС)], това е Комисията или делегацията на [Съюза] в съответствие с член 17, параграф 1 ДЕС и член 221 ДФЕС“.

- 21 Накрая, в подзаглавието на самото предложение се посочва, че то е „представено от Европейската комисия от името на Европейския съюз“.
- 22 На 31 януари 2020 г. работна група „Морски транспорт“ към Съвета решава, от една страна, да предложи на Корепер предложението да бъде представено в ММО не от името на Съюза, а от името на 27-те държави членки и на Комисията. От друга страна, след като изменя по-специално подзаглавието на проекта за предложение на Комисията, тази работна група приканва Корепер да одобри така измененото предложение, за да бъде изпратено на ММО от председателството на Съвета.
- 23 На 5 февруари 2020 г. с обжалваното решение Корепер одобрява така измененото предложение (наричано по-нататък „спорното предложение“) и изпращането му на ММО от председателството на Съвета от името на държавите членки и на Комисията.
- 24 С електронно писмо от 7 февруари 2020 г. Република Хърватия, която към този момент председателства Съвета, изпраща спорното предложение на ММО от името на 27-те държави членки и на Комисията.

Искания на страните и производството пред Съда

- 25 Комисията иска от Съда да отмени обжалваното решение, да запази действието му и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.
- 26 Съветът иска отхвърлянето на жалбата и осъждането на Комисията да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност, ако обжалваното решение бъде отменено, Съветът моли Съда да запази действието му.
- 27 С решения на председателя на Съда от 15 септември, 24 септември, 25 септември, 1 октомври, 6 октомври, 8 октомври и 13 октомври 2020 г. Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

По жалбата

По компетентността на Съда

- 28 Република Гърция поддържа по същество, че жалбата на Комисията се основава на оспорваното от Съвета схващане, че Съюзът има статут на наблюдател в ММО. Ето защо, за да се произнесе по жалбата, Съдът трябвало първо да тълкува Конвенцията за ММО, за да определи дали Съюзът има такъв статут. Съдът обаче няма такава компетентност, тъй като посочената конвенция не е част от правото на Съюза.

- 29 В това отношение е достатъчно да се констатира, от една страна, че както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 44—46 от заключението си, Република Гърция не оспорва, че обжалваното решение е обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС. Освен това Съдът вече е приел за допустима жалба за отмяна на решение на Корепер за внасяне на документ за обсъждане пред комисия, създадена с международно споразумение, доколкото подобно решение цели да породи правни последици (вж. в този смисъл решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктида), С-626/15 и С-659/16, ЕУ:С:2018:925, т. 59—67).
- 30 От друга страна, Република Гърция не оспорва, че основанията, изтъкнати от Комисията в подкрепа на жалбата ѝ, са изведени от нарушение на Договорите, което е едно от основанията за образуване на производство по жалба за отмяна, предвидени в член 263, втора алинея ДФЕС, по което Съдът е компетентен да се произнесе.
- 31 Разбира се, Съдът по принцип не е компетентен да упражнява контрол за законосъобразност на актове на правото на Съюза от гледна точка на разпоредбите на международно споразумение, по което Съюзът не е страна (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г. Air Transport Association of America и др., С-366/10, ЕУ:С:2011:864, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 32 Съгласно постоянната съдебна практика обаче, когато Съюзът реши да упражни правомощията си, той трябва да спазва приложимото международно право (решения от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation, С-286/90, ЕУ:С:1992:453, т. 9 и от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктида), С-626/15 и С-659/16, ЕУ:С:2018:925, т. 127).
- 33 От това следва, че в рамките на правомощията си по член 263 ДФЕС Съдът трябва в пълна степен да вземе предвид релевантните разпоредби на международното право, когато това е необходимо за решаването на спора, с който е сезиран.
- 34 В случая, за да разреши настоящия спор, Съдът трябва да вземе предвид Конвенцията за ММО, за да установи дали Съюзът има определен статут в тази организация.
- 35 При тези обстоятелства Съдът е компетентен да се произнесе по жалбата на Комисията.

По същество

- 36 В подкрепа на жалбата си Комисията посочва две основания. Първото основание е изведено от нарушение на член 3, параграф 2 ДФЕС, тоест на изключителната външна компетентност, с която разполага Съюзът съгласно тази разпоредба, доколкото актът, който трябва да бъде приет от орган, създаден с международно споразумение, „може да засегне общите правила или да промени техния обхват“. Второто основание е изведено от нарушение на член 17, параграф 1, шесто изречение ДЕС, тоест на институционалните прерогативи на Комисията.
- 37 Най-напред следва да се разгледа второто основание.

По второто основание

– Доводи на страните

- 38 В подкрепа на второто си основание Комисията изтъква, че тъй като обжалваното решение не се отнася до ОВППС, в случая тя разполага с правомощието да осигури външното представителство на Съюза съгласно член 17, параграф 1, шесто изречение ДЕС. Именно по тази причина и предвид изключителната компетентност на Съюза в областта, към която се отнася спорното предложение, Комисията предложила то да бъде представено „от Европейската комисия от името на Европейския съюз“.
- 39 Комисията добавя, че нито правилата за сътрудничество с ММО, сред които е Споразумението за сътрудничество от 1974 г., тълкувани в светлината на Резолюция 65/276, нито вътрешният правилник MSC-MERC, и по-специално точка 1.5.6 от него, са пречка посоченото предложение да се представи от името на Съюза.
- 40 За разлика от това, що се отнася, от една страна, до Резолюция 65/276, с нея се признавала новата институционална рамка на Съюза след влизането в сила на Договора от Лисабон. В тази резолюция изрично се подчертавало, че „всяка регионална организация сама определя реда и условията за своето външно представителство“. Като се има предвид, че признаването на това положение било формулирано по общ начин, фактът, че посочената резолюция не се прилага за специализираните институции на Организацията на обединените нации, нямал никакво отражение върху нейната относимост към определянето на позицията на Съюза и на неговите институции по отношение на тези специализирани институции. Освен това със съвместна вербална нота от 27 ноември 2009 г. Съветът и Комисията били информирали ММО за правните последици от влизането в сила на Договора от Лисабон, а именно че от 1 декември 2009 г. „Европейският съюз ще упражнява всички права и ще поеме всички задължения на Европейската общност, включително статута ѝ в организацията“, и че „произтичащите от това промени в режима на представителство ще бъдат съобщени своевременно“.
- 41 От друга страна, точка 1.5.6 от вътрешния правилник MSC-MERC изрично позволявала участието на организации със статут на наблюдател в работата на MERC.
- 42 Комисията отбелязва, че след приемането на обжалваното решение спорното предложение е било изпратено на ММО от председателството на Съвета от името на „държавите членки и на Комисията“, а не от името на Съюза.
- 43 Освен това Съветът неправилно бил приел, че Съюзът има изключителна компетентност само по отношение на част от спорното предложение и че следва да се приеме, че това предложение е от хибридно естество. Освен това, ако трябва да се разбира, че под „Комисията“ косвено се има предвид Съюзът, обжалваното решение щяло да попречи на Комисията да осигури външното представителство на Съюза по отношение на тази част от предложението.
- 44 При всички положения предоставеното от Договорите правомощие на Комисията да представлява Съюза, означавало, че председателството на Съвета не може да осъществява правно представителство на Съюза, нито да упражнява неговите външни компетенции.

Тъй като изпращането с електронно писмо до ММО на спорното предложение представлявало акт на външно представителство, този акт бил приет в нарушение на член 17, параграф 1 ДЕС.

- 45 Освен това самото обстоятелството, че Съюзът не е член на международна организация, по никакъв начин не позволявало на държава членка, която действа в индивидуално качество в рамките на участието си в международна организация, да поема задължения, които могат да засегнат правилата на Съюза, приети за постигане на целите на Договора.
- 46 Впрочем, приетите с Договора от Лисабон изменения, които засягат по-специално член 1, член 17, параграф 1 и член 47 ДЕС, както и член 220 ДФЕС, оказали влияние върху начина, по който Общността, понастоящем Съюзът, участва в работата на специализираните институции на Организацията на обединените нации. По-специално след влизането в сила на Договора от Лисабон Съюзът упражнявал всички права и изпълнявал всички задължения на Общността, включително свързаните със статута ѝ в международните организации, с които Комисията поддържа отношения съгласно член 229 от Договора за ЕИО (впоследствие член 302 ЕО). Освен това тези правни промени вече били общопризнати на международно равнище. Най-значителното проявление на това признаване била именно Резолюция 65/276.
- 47 Според Съвета, подкрепян от всички встъпили държави членки, второто основание трябва да се отхвърли по същество.

– *Съображения на Съда*

- 48 С второто си основание Комисията изтъква, че в случая член 17, параграф 1 ДЕС предоставя на Комисията изключителната компетентност да осигури външното представителство на Съюза, поради което именно тази институция трябвало да изпрати спорното предложение на ММО. Освен това, тъй като това предложение било направено в област от изключителната компетентност на Съюза, то трябвало да бъде представено от името на Съюза, а не от името на държавите членки и на Комисията.
- 49 В това отношение най-напред трябва да се уточни, че тъй като доводите на Комисията могат да се разбират като упрек към обжалваното решение, затова че е възложило на председателството на Съвета да изпрати спорното предложение на ММО не само от името на държавите членки, но и от името на Комисията, въпреки че Комисията се е противопоставила на това, тези доводи очевидно са закъснели, тъй като са изложени за първи път едва в писмената реплика. Ето защо тези доводи трябва да се сметат за недопустими.
- 50 Що се отнася до съществуването на настоящото основание, на първо място, трябва да се припомни, че самият текст на член 17, параграф 1, шесто изречение ДЕС предвижда, че с изключение на ОВППС и на други предвидени в Договорите случаи, които са без значение в настоящия случай, Комисията осигурява външното представителство на Съюза.
- 51 Тази разпоредба обаче не въвежда никакво разграничение в зависимост от това дали Съюзът упражнява изключителната си външна компетентност в съответствие с член 3, параграф 2 ДФЕС, или споделена с държавите членки външна компетентност и дали я упражнява заедно с държавите членки, или Съветът се позовава на възможността да

събере необходимото мнозинство за самостоятелно упражняване на тази външна компетентност от Съюза (вж. в този смисъл решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктида), С-626/15 и С-659/16, ЕУ:С:2018:925, т. 126].

- 52 От това следва, че компетентността на Комисията да представлява Съюза при упражняването на неговата външна компетентност, не може да зависи от това дали тази външна компетентност е изключителна или споделена, което се определя само от вътрешни правила на Съюза, които не обвързват трети държави или други международни организации.
- 53 На второ място, макар да е вярно, че както по същество поддържа Комисията, Договорите ограничават компетентността ѝ да осигурява външното представителство на Съюза само с изрично посочените в член 17, параграф 1 ДЕС дерогации, това не променя факта, че както вече бе припомнено в точка 32 от настоящото решение, когато Съюзът реши да упражни своите правомощия като субект на международното право, това упражняване трябва да се извършва при спазване на приложимото международно право.
- 54 От една страна обаче, от член 4 от Конвенцията за ММО следва, че единствено държавите могат да се присъединят към нея. Така, макар всички държави — членки на Съюза, да са членове на ММО, самият Съюз не е.
- 55 От друга страна, вярно е, че съгласно член 25, буква а) от тази конвенция Съветът на ММО може да сключва договори или споразумения, отнасящи се до отношенията с други организации, и че съгласно член 66 от посочената конвенция ММО може да си сътрудничи по въпроси от нейната компетентност с други междуправителствени организации, които не са специализирани институции на Обединените нации, но чиито интереси и дейности имат отношение към целите на ММО.
- 56 Впрочем именно в този контекст Комисията сключва с ММО — на основание член 229 от Договора за ЕИО — Споразумението за сътрудничество от 1974 г., което предвижда по-специално възможността Комисията да участва като наблюдател в работата на ММО и следователно ѝ позволява да изпраща от свое име предложения на тази организация.
- 57 Безспорно е обаче, че нито Общността, нито Съюзът, който я заменя, са сключили споразумение с ММО, така че Съюзът няма никакъв статут в тази организация.
- 58 От материалите по делото и от разискванията в съдебното заседание обаче става ясно, че въз основа на приложимите за ММО текстове органите на тази организация считат, че само междуправителствените организации, с които ММО е сключила споразумения, могат да участват в работата ѝ, по-специално чрез внасянето на предложения за приемане на правни актове. Впрочем именно въз основа на това съображение на 14 февруари 2005 г. генералният секретар на ММО отхвърля предложението, което Кралство Нидерландия представя от името на Общността в отговор на покана, отправена от ММО до междуправителствените организации, с мотива че Общността не е член на ММО и няма статут на наблюдател в тази организация.
- 59 В този контекст несъмнено е вярно, първо, че точка 1.5.6 от вътрешния правилник MSC-MERC предвижда активното участие на организации със статут на наблюдател в работата на MERC, второ, че съгласно правило 5, параграф 3 от процедурните правила на MERC междуправителствените организации, различни от ММО, с които е сключено

споразумение или специална договореност, и неправителствените международни организации, с които ММО е установила отношения, могат да бъдат представлявани в този комитет от наблюдатели и трето, че спорното предложение е било изпратено на ММО в отговор на споменатата в точка 18 от настоящото решение покана от страна на ISWG-GHG, адресирана до „заинтересованите държави членки и международни организации“. Тези обстоятелства обаче не означават, че както бе припомнено в точка 57 от настоящото решение, Съюзът, който не е международна организация със статут на наблюдател в ММО и с който ММО не е сключила никакво споразумение или специална договореност, е имал право да предостави спорното предложение свое име.

- 60 От това следва, че за разлика от Комисията, която е сключила с ММО Споразумението за сътрудничество от 1974 г., Съюзът няма право да участва в работата на органите и комитетите на тази организация.
- 61 Освен това в препоръката си до Съвета да я упълномощи да започне преговори с ММО относно условията и реда за присъединяване на Европейската общност (SEC(2002) 381 окончателен) Комисията признава, че Общността няма право да участва в работата на ММО и следователно е в неин интерес да се присъедини към Конвенцията за ММО.
- 62 Комисията обаче твърди, че влизането в сила на Договора от Лисабон, и по-специално въвеждането на член 1, трета алинея и член 47 ДЕС, както и на член 220ДФЕС, означава, че Съюзът има право да действа от свое име в ММО.
- 63 В това отношение, що се отнася, от една страна, до член 1, трета алинея и член 47 ДЕС, тези разпоредби предвиждат съответно, че Съюзът заменя Европейската общност и е неин правоприемник и че има юридическа правосубектност. Съветът и Комисията уведомяват ММО за тази правна последица на Договора от Лисабон със съвместна вербална нота от 27 ноември 2009 г., която е взета предвид в Резолюция 65/276 на Общото събрание на Организацията на обединените нации.
- 64 Въпреки това, освен че както потвърждава генералният секретар на Организацията на обединените нации в докладна записка от 1 юни 2011 г., тази резолюция не се прилага за специализираните институции на Организацията на обединените нации, така или иначе нито посочената резолюция, нито по-специално поради едностранния си характер вербалната нота от 27 ноември 2009 г. могат да предоставят на Съюза статут в ММО, какъвто Общността не е имала.
- 65 От друга страна, що се отнася до член 220 ДФЕС, вярно е, че той предоставя на Съюза компетентността да установява „всякакви форми на полезно сътрудничество с органите на Организацията на обединените нации и нейните специализирани институции“, а преди това член 229 от Договора за ЕИО възлага на Комисията задачата „да осигури поддържането на необходимите отношения с органите на Организацията на обединените нации [и] нейните специализирани институции“.
- 66 С приемането на член 220 ДФЕС обаче Съюзът не замества Комисията като страна по сключените от нея споразумения за сътрудничество на основание член 229 от Договора за ЕИО, каквото е Споразумението за сътрудничество от 1974 г. Всъщност, въпреки че съгласно член 1, трета алинея ДЕС с влизането в сила на Договора от Лисабон Съюзът заменя Общността и е неин правоприемник, нито тази, нито друга разпоредба от Договорите предвижда, че Съюзът може да замени Комисията.

- 67 На трето място, обстоятелството, че Съюзът не е член на ММО и не е сключил с нея специални споразумения, които да му позволяват да участва в работата ѝ, не е пречка за ефективното упражняване на външната му компетентност в тази област.
- 68 За тази цел, от една страна, трябва да се направи така, че Съюзът да е в състояние да упражнява своята вътрешна компетентност и при упражняването ѝ той да определя позицията си в съответствие с приложимата към съответната област процедура.
- 69 От друга страна, когато Съюзът не е член на международна организация и следователно приложимото международно право не му позволява да упражнява своята външна компетентност в рамките на такава организация, тази компетентност може да се упражнява по-специално от държавите членки, действащи съвместно в интерес на Съюза по силата на задължението за лоялно сътрудничество, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС. В този контекст държавите членки не могат да бъдат възпрепятствани да внасят предложения в тази организация, независимо дали се отнасят до области от изключителната компетентност на Съюза, или до области от споделената компетентност с държавите членки (вж. в този смисъл становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ), от 19 март 1993 г., EU:C:1993:106, т. 5, решение от 12 февруари 2009 г., Комисия/Гърция, С-45/07, EU:C:2009:81, т. 31 и становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г., EU:C:2014:2303, т. 44).
- 70 В случая е безспорно, че по предложение на Комисията Съветът е одобрил внасянето на предложението на Съюза в ММО, като, както бе потвърдено в съдебното заседание, Комисията не оспорва нито начина на одобрение, нито съдържанието на това предложение.
- 71 При това положение по изложените в точки 53—66 от настоящото решение причини и независимо от обстоятелството дали това предложение е от изключителната, или от споделената компетентност на Съюза, то при всички положения не може да бъде представено на ММО от името на Съюза, без по този начин да се нарушат правилата за работата на тази организация. Следователно Съветът правилно е приел, че спорното предложение трябва да бъде представено от името на държавите членки, действащи съвместно в интерес на Съюза.
- 72 На четвърто и последно място, що се отнася до довода на Комисията, че Република Хърватия не може да представи спорното предложение, без да наруши външната компетентност на Съюза и правомощието за външно представителство на Комисията, вярно е, че само по себе си обстоятелството, че Съюзът не е член на международна организация, не дава право на държава членка, която действа в индивидуално качество при участието си в международна организация, да поема ангажименти, които могат да засегнат правила на Съюза, приети за постигане на целите на Договора (решение от 12 февруари 2009 г., Комисия/Комисия, С-45/07, EU:C:2009:81, т. 30).
- 73 В случая обаче от електронното писмо, изпратено на 7 февруари 2020 г. от Република Хърватия до ММО, е видно, че Република Хърватия, която действа от името на държавите членки и на Комисията, само е изпратила на тази организация спорното предложение на държавите членки и на Комисията.
- 74 Вярно е, че с оглед на установените по силата на Споразумението за сътрудничество от 1974 г. отношения между Комисията и ММО и доколкото приложимото международно право, изглежда, не се противопоставя, държавите членки биха могли да възложат на

Комисията задачата да ги представява при съвместното упражняване на външна компетентност в интерес на Съюза, която не може да се упражнява от Съюза по силата на приложимите правила на Конвенцията за ММО.

- 75 В Договорите обаче няма разпоредба, която да задължава държавите членки да възложат на Комисията да ги представява дори когато приложимото международно право допуска това.
- 76 Всъщност, както посочва по същество генералният адвокат в точка 84 от заключението си, извън изрично посочените в него дерогации, член 17, параграф 1 ДЕС предоставя на Комисията изключителната компетентност да осигури единствено представителството на Съюза, но не и на държавите членки дори когато те действат съвместно в интерес на Съюза.
- 77 Ето защо се налага изводът, че държавите членки са свободни да решават във всеки отделен случай реда и условията за собственото си външно представителство, включително когато действат съвместно в интерес на Съюза. За тази цел няма пречка държавите членки да упълномощят една от тях, под чието председателство е Съветът, стига тази държава членка да не действа нито в индивидуално качество, нито от името на Съюза.
- 78 С оглед на всичко изложено по-горе второто основание трябва да се отхвърли.

По първото основание

- 79 Комисията изтъква първото си основание само за да докаже, че Съюзът е имал изключителна компетентност в настоящия случай и че следователно спорното предложение е трябвало да бъде представена от името на Съюза.
- 80 По изложените в точки 51, 52 и 54 от настоящото решение съображения и независимо от това дали спорното предложение е от изключителната, или от споделената външна компетентност на Съюза, Съюзът при всички положения не е могъл да представи това предложение в ММО в съответствие с приложимото международно право.
- 81 Следователно, както по същество отбелязва и генералният адвокат в точка 97 от заключението си, първото основание е неотнормисимо и следователно трябва да се отхвърли.
- 82 Тъй като нито едно от основанията за обжалване не е уважено, жалбата трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 83 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. В случая, тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Съвета съгласно исканията на тази институция.

- 84 Освен това съгласно член 140, параграф 1 от същия процедурен правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Ето защо Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция трябва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Осъжда Европейската комисия да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Съвета на Европейския съюз.
- 3) Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи