



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. oktober 2015*

»Annulationssøgsmål — De Forenede Nationers havretskonvention — Den Internationale Havretsdomstol — ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri — procedure med henblik på rådgivende udtalelse — Europa-Kommissionens afgivelse af en skriftlig erklæring på Den Europæiske Unions vegne — ingen forudgående godkendelse af denne erklærings indhold af Rådet for Den Europæiske Union — artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 16 TEU og artikel 17, stk. 1, TEU — artikel 218, stk. 9, TEUF og 335 TEUF — repræsentation af Den Europæiske Union — principperne om kompetencefordeling og institutionel ligevægt — princippet om loyalt samarbejde«

I sag C-73/14,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 10. februar 2014,

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Westerhof Löfflerová, E. Finnegan og R. Liudvinaviciute-Cordeiro, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, E. Ruffer, J. Vlácil og M. Hedvábná, som befuldmægtigede,

Den Helleniske Republik ved G. Karipsiadis og K. Boskovits, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Spanien ved M. Sampol Pucurull, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik ved G. de Bergues, D. Colas, F. Fize og N. Rouam, som befuldmægtigede,

Republikken Litauen ved D. Kriauciūnas og G. Taluntytė, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman, M. Gijzen og M. de Ree, som befuldmægtigede,

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer og G. Eberhard, som befuldmægtigede,

Den Portugisiske Republik ved L. Inez Fernandes og M.L. Duarte, som befuldmægtigede,

Republikken Finland ved J. Heliskoski og H. Leppo, som befuldmægtigede,

* Processprog: engelsk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Holmes,

intervenienter,

mod

Europa-Kommissionen ved K. Banks, A. Bouquet, E. Paasivirta og P. Van Nuffel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin og K. Jürimäe samt dommerne J. Malenovský, J.L. da Cruz Vilaça og F. Biltgen,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. april 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. juli 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 Rådet for Den Europæiske Union har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 29. november 2013 om afgivelse af »en skriftlig erklæring fra Europa-Kommissionen på Den Europæiske Unions vegne« (herefter »den anfægtede afgørelse«) til Den Internationale Havretsdømstol (herefter »ITLOS«) i sag nr. 21.

Retsforskrifter

Bestemmelserne vedrørende ITLOS

- 2 De Forenede Nationers havretskonvention, der blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982, og som trådte i kraft den 16. november 1994 (herefter »UNCLOS«), blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af de Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 og af aftalen af 28. juli 1994 vedrørende anvendelsen af kapitel XI i denne konvention (EFT L 179, s. 1).
- 3 UNCLOS' artikel 191 bestemmer:
»Afdelingen for Havbundstvister skal efter anmodning fra Forsamlingen eller Rådet afgive responsa om retlige spørgsmål, som opstår inden for rammerne af deres virksomhed. Sådanne responsa skal afgives hurtigst muligt.«

4 UNCLOS artikel 287, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ved undertegnelse, ratifikation eller tiltrædelse af [UNCLOS] eller på ethvert tidspunkt derefter skal en deltagende stat ved en skriftlig erklæring frit kunne vælge en eller flere af følgende fremgangsmåder til bilæggelse af tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af [UNCLOS]:

a) [ITLOS] oprettet i overensstemmelse med bilag VI.

[...]«

5 UNCLOS' bilag VI indeholder statuten for ITLOS.

6 Denne stats artikel 16 med overskriften »[ITLOS'] reglement« bestemmer:

»[ITLOS] skal fastsætte regler for udøvelse af sin virksomhed. Den skal navnlig træffe bestemmelse om sin forretningsorden.«

7 Den nævnte stats artikel 21 med overskriften »Kompetence« bestemmer:

»[ITLOS'] kompetence omfatter alle tvister og anmodninger, der er indbragt for den i overensstemmelse med [UNCLOS], samt alle spørgsmål, der er særligt omhandlet i enhver anden aftale, som giver [ITLOS] kompetence.«

8 ITLOS' reglement, som ændret den 17. marts 2009, fastsætter i artikel 130-137 »[a]dvisory proceedings« for Afdelingen for Havbundstvister. Det følger af dette reglements artikel 133, at de stater, der er parter i UNCLOS, og de mellemstatslige organisationer, der kan indgive oplysninger vedrørende det spørgsmål, der er genstand for en anmodning om en rådgivende udtalelse, opfordres til at fremlægge skriftlige erklæringer om dette spørgsmål samt i tilfælde af, at der indledes en mundtlig forhandling, mundtlige erklæringer under den nævnte procedure.

9 Det nævnte reglements artikel 138 bestemmer:

»1. The [ITLOS] may give an advisory opinion on a legal question if an international agreement related to the purposes of the [UNCLOS] specifically provides for the submission to the [ITLOS] of a request for such an opinion.

2. A request for an advisory opinion shall be transmitted to the [ITLOS] by whatever body is authorized by or in accordance with the agreement to make the request to the [ITLOS].

3. The [ITLOS] shall apply *mutatis mutandis* articles 130-137.«

De internationale aftaler på området for ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

10 En række bestemmelser i internationale aftaler, som Den Europæiske Union er part i, vedrører de respektive forpligtelser og ansvar for flagstaten og kyststater på området for fiskeri på åbent hav eller inden for en eksklusiv økonomisk zone og er for så vidt relevante for så vidt angår bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (herefter »IUU-fiskeri«), der bringer bevarelsen og forvaltningen af fiskebestande i fare.

11 Disse omfatter således bl.a. UNCLOS' artikel 56, 61-68, 73, 91, 94 og 116-120, artikel III, V, VI og VIII i aftalen om fremme af fiskerfartøjers overholdelse af internationale bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger på det åbne hav, der blev godkendt den 24. november 1993 ved resolution 15/93 på den 27. samling i De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (herefter

»FAO's overholdelsesaftale«), som Fællesskabet godkendte ved Rådets afgørelse 96/428/EF af 25. juni 1996 (EFT L 177, s. 24), samt artikel 5-14 og 17-21 i den aftale, der blev vedtaget den 4. august 1995 i New York (De Forenede Stater) med henblik på anvendelsen af bestemmelserne i De Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 vedrørende bevarelse og forvaltning af fiskebestande, der bevæger sig både inden for og uden for eksklusive økonomiske zoner (fælles bestande), og stærkt vandrende fiskebestande (herefter »De Forenede Nationers aftale om fiskebestande«), der er blevet ratificeret på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 98/414/EF af 8. juni 1998 (EFT L 189, s. 14).

Partnerskabsaftalerne mellem Unionen og kyststater på fiskeriområdet

- 12 Den Subregionale Kommission for Fiskeriet (herefter »SRFC«) er en mellemstatslig fiskerisamarbejdsorganisation, som er blevet etableret ved en konvention af 29. marts 1985, der samler Republikken Kap Verde, Republikken Gambia, Republikken Guinea, Republikken Guinea-Bissau, Den Islamiske Republik Mauretanien, Republikken Senegal og Republikken Sierra Leone.
- 13 Unionen har indgået partnerskabsaftaler med forskellige stater, der er medlemmer af SRFC. De fleste af disse aftaler indeholder en bestemmelse, der ligner bestemmelsen i artikel 5, stk. 4, i Fiskeripartnerskabsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Kap Verde (EUT 2006 L 414, s. 3), hvorefter »Fællesskabet forpligter sig til at træffe alle fornødne foranstaltninger til at sikre, at dets fartøjer overholder bestemmelserne i denne aftale og fiskeribestemmelserne for de farvande, der hører under Kap Verdes jurisdiktion«.

EU-foranstaltningerne på området for IUU-fiskeri

- 14 Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29. september 2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1936/2001 og (EF) nr. 601/2004 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1093/94 og (EF) nr. 1447/1999 (EUT L 286, s. 1, herefter »IUU-forordningen«) fastsætter en detaljeret ramme for foranstaltninger til bekæmpelse af IUU-fiskeri.
- 15 Som det fremgår af femte betragtning til denne forordning, har denne til formål, at Unionen gør en større indsats mod IUU-fiskeri »i overensstemmelse med sine internationale forpligtelser«, som er anført i første betragtning til den nævnte forordning, dvs. de forpligtelser, der følger af UNCLOS, af FAO's overholdelsesaftale og af De Forenede Nationers aftale om fiskebestande.
- 16 Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008 af 29. september 2008 om tilladelser til EF-fiskerifartøjers fiskeri uden for EF-farvande og tredjelandsfartøjers adgang til EF-farvande, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 og (EF) nr. 1627/94 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 3317/94 (EUT L 286, s. 33) regulerer tredjelandsfartøjers adgang til EU-farvande og EU-fiskerifartøjers adgang til tredjelandsfarvande.
- 17 Gennemførelsen og kontrollen med overholdelsen af IUU-forordningen sikres ved Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (EUT L 343, s. 1).

- 18 I henhold til IUU-forordningen har Kommissionen ved forordning (EU) nr. 468/2010 af 28. maj 2010 om opstilling af en EU-liste over fartøjer, der udøver ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (EUT L 131, s. 22), som er blevet ændret flere gange, vedtaget en EU-liste over fartøjer, der udøver IUU-fiskeri på grundlag af lister etableret af regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (herefter »RFFO'er«). Unionen er medlem af de fleste af disse RFFO'er.
- 19 Unionen har ligeledes vedtaget forskellige forordninger, der gennemfører foranstaltninger truffet af RFFO'erne med hensyn til visse tredjelande. Eksempelvis kan nævnes Rådets forordning (EF) nr. 826/2004 af 26. april 2004 om forbud mod import af atlantisk tun (*Thunnus thynnus*) med oprindelse i Ækvatorialguinea og Sierra Leone og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2092/2000 (EUT L 127, s. 19) og Rådets forordning (EF) nr. 827/2004 af 26. april 2004 om forbud mod import af storøjet tun (*Thunnus obesus*) med oprindelse i Bolivia, Cambodja, Georgien, Ækvatorialguinea og Sierra Leone og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1036/2001 (EUT L 127, s. 21).

Sagens baggrund

- 20 Den 28. marts 2013 modtog ITLOS en anmodning om en rådgivende udtalelse fra SRFC (herefter »anmodningen om rådgivende udtalelse«).
- 21 Denne anmodning, der vedrører sag nr. 21, omhandlede følgende spørgsmål:
- »1) Hvilke forpligtelser har flagstaten i tilfælde af [IUU-fiskeri] udøvet inden for tredjelandes eksklusive økonomiske zone?
 - 2) I hvilket omfang skal flagstaten holdes ansvarlig for IUU-fiskeri udøvet af skibe, der fører dens flag?
 - 3) Kan en international organisation, der er indehaver af fiskerilicenser, holdes ansvarlig for overtrædelser af kyststatens fiskerilovgivning, når overtrædelser foretages af fiskerbåde, der har de nævnte licenser?
 - 4) Hvilke rettigheder og pligter gælder for kyststaten til at sikre bæredygtig forvaltning af fælles bestande og bestande af fælles interesse, navnlig bestandene af tunfisk og små pelagiske fiskearter?«
- 22 Ved kendelse af 24. maj 2013 opfordrede ITLOS parterne i UNCLOS, SRFC og andre mellemstatslige organisationer til at afgive skriftlige erklæringer i sag nr. 21 senest den 29. november 2013. ITLOS besluttede endvidere at organisere en mundtlig procedure i sagen.
- 23 Den 5. august 2013 vedtog Kommissionen afgørelse »om afgivelse af skriftlige erklæringer på Unionens vegne med henblik på anmodningen, fremsat af Den Subregionale Kommission for Fiskeriet, om en rådgivende udtalelse til Den Internationale Havretsdømstol i sag nr. 21« [(C(2013) 4989 final, herefter »afgørelsen af 5. august 2013«)].
- 24 Det anføres i 9. og 10. betragtning til denne afgørelse, at »[i] henhold til artikel 335 TEUF repræsenteres Unionen af Kommissionen i retslige procedurer«, og at »Kommissionen bør fremsætte skriftlige bemærkninger på Unionens vegne vedrørende de spørgsmål, der er stillet af ITLOS, og deltage i den mundtlige forhandling«. I 11. betragtning tilføjes det, at »[h]enset til princippet om loyalt samarbejde bør Kommissionen informere Rådet via dets kompetente arbejdsgruppe«.

- 25 Artikel 1 i afgørelsen af 5. august 2013 bestemmer, at »Kommissionen skal afgive skriftlige indlæg på Den Europæiske Unions vegne vedrørende spørgsmålene, forelagt den 27. marts 2013 af [SRFC], til [ITLOS] med henblik på en rådgivende udtalelse i sag nr. 21 [og] [...] skal deltage i den mundtlige forhandling i sag nr. 21«. I henhold til denne afgørelses artikel 2 har »Kommissionens juridiske tjeneste fået til opgave at gennemføre denne afgørelse«.
- 26 I Rådet blev anmodningen om en rådgivende udtalelse undersøgt dels af arbejdsgruppen »Havret« (herefter »COMAR«) for så vidt angår aspekterne vedrørende ITLOS' kompetence til at afgive denne rådgivende udtalelse og for så vidt angår spørgsmålet, om de stillede spørgsmål kunne antages til realitetsbehandling, dels af arbejdsgruppen »Intern og Ekstern Fiskeripolitik« (herefter »FISH«) for så vidt angår spørgsmålenes indhold.
- 27 På møderne i FISH den 12. september 2013 og i COMAR den 17. september 2013 gentog Kommissionen sin hensigt om at afgive skriftlige bemærkninger på Unionens vegne i sag nr. 21, og den anførte, at den ikke fandt det nødvendigt at indhente Rådets forudgående godkendelse med henblik herpå. På mødet i FISH udtalte formandskabet for Rådet for sit vedkommende, at Rådet skulle godkende indholdet af disse skriftlige bemærkninger, og det opfordrede Kommissionen til at forelægge Rådet et udkast til skriftlige bemærkninger senest ved udgangen af oktober måned 2013.
- 28 Den 22. oktober 2013 fremsendte Kommissionen Rådet et »[a]rbejdsdokument, der indeholder de væsentligste elementer i Unionens bemærkninger i [ITLOS'] sag nr. 21« (herefter »arbejdsdokumentet af 22. oktober 2013«). I dette dokument gentog Kommissionen, idet den henviste til sin afgørelse af 5. august 2013, at Rådet »i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde« skulle »være informeret«. Kommissionen fremhævede, at den »[så] frem til fuldt ud at inddrage ethvert forslag og råd fra medlemsstaterne med det formål at udbygge Unionens argumenter«.
- 29 På møderne i FISH den 24. oktober 2013 og i COMAR den 30. oktober 2013, hvor arbejdsdokumentet af 22. oktober 2013 blev behandlet, gentog Kommissionen, at den ikke ville forelægge Rådet et udkast til skriftlige bemærkninger med henblik på godkendelse.
- 30 Arbejdsdokumentet af 22. oktober 2013 blev revideret ved flere lejligheder, den 15., 18. og 26. november 2013. De på hinanden følgende versioner af dokumentet blev diskuteret på FISH's møder den 15. og 22. november 2013. I indledningen til den reviderede version af det nævnte dokument, som er dateret den 15. november 2013, fremhævede Kommissionen på ny, at den i henhold til artikel 335 TEUF havde beføjelse til at repræsentere Unionen i retslige procedurer, og at en sådan repræsentation ikke krævede Rådets forudgående godkendelse af skriftlige bemærkninger afgivet på Unionens vegne.
- 31 Den 27. november 2013 drøftede medlemsstaternes Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) spørgsmålet om den eventuelle afgivelse af skriftlige bemærkninger på Unionens vegne for ITLOS på grundlag af en rapport udarbejdet af FISH. Medlemsstaternes delegationer og formanden for Coreper anførte, at det var Rådet, der i overensstemmelse artikel 16 TEU skulle behandle dette spørgsmål og i givet fald godkende eller ændre indholdet af disse skriftlige bemærkninger. Coreper fandt, at hvis Rådet ikke kunne vedtage en holdning vedrørende en eventuel afgivelse af sådanne bemærkninger, fandtes der ingen holdning i denne henseende, og der kunne følgelig ikke indgives nogen skriftlige bemærkninger til anmodningen om rådgivende udtalelse til ITLOS på Unionens vegne. Kommissionen fastholdt for sit vedkommende sin holdning, hvorefter Rådets formelle godkendelse ikke var nødvendig i det foreliggende tilfælde, og den anførte, at den på Unionens vegne ville afgive en skriftlig erklæring til ITLOS.
- 32 Efter at have taget højde for bemærkninger modtaget fra en række medlemsstaters delegationer tilsendte Kommissionen den 29. november 2013 ITLOS »[d]en skriftlig[e] erklæring fra Europa-Kommissionen på Den Europæiske Unions vegne« i sag nr. 21. Rådet blev samme dag informeret herom pr. e-mail.

- 33 Syv medlemsstater har som parter af UNCLOS ligeledes afgivet en skriftlig erklæring til ITLOS i denne sag.

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 34 Rådet har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 35 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og subsidiært om, at virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes, indtil der er blevet vedtaget en ny afgørelse inden for en rimelig frist, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 36 Den Tjekkiske Republik, Den Hellske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Litauen, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande. Den Portugisiske Republik har dog ikke deltaget i nogen dele af nærværende sag.

Indledende betragtninger

- 37 Det er enighed mellem parterne om, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse efter meningsudvekslinger mellem Rådet og denne har gennemført sin hensigt, som den gav udtryk for den 5. august 2013, idet den på Unionens vegne til ITLOS i sag nr. 21 afgav en skriftlig erklæring, hvis indhold ikke var blevet forelagt Rådet til godkendelse til trods for sidstnævntes anmodning herom.
- 38 Nærværende søgsmål skal under disse omstændigheder forstås således, at det foreholdes Kommissionen, at den har tilsidesat Rådets særlige beføjelser, idet den ikke har fremlagt indholdet af den skriftlige erklæring, der på Unionens vegne blev afgivet i den nævnte sag, til Rådet til forudgående godkendelse.

Realiteten

- 39 Rådet har anført to anbringender til støtte for sit søgsmål. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om kompetencefordeling, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU, og af princippet om institutionel ligevægt. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i samme bestemmelse.

Det første anbringende

- 40 Det første anbringende indeholder to led. Det første led vedrører en tilsidesættelse af artikel 218, stk. 9, TEUF. Det andet led vedrører en tilsidesættelse af artikel 16, stk. 1, TEU. Disse to anbringender skal behandles samlet.

Parternes argumenter

- 41 Rådet har, støttet af alle de intervenerende medlemsstater med undtagelse af Republikken Østrig, inden for rammerne af det første anbringendes første led gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tilsidesat de særlige beføjelser, som Rådet er tillagt i artikel 218, stk. 9, TEUF.

- 42 De nævnte parter har anført, at denne bestemmelse omfatter enhver situation, hvor et organ, uanset art, som er blevet nedsat ved en international aftale, anvender denne aftale ved en retsakt, der har retsvirkninger, uanset om de er obligatoriske eller ej, i Unionen. Dette er tilfældet i den foreliggende sag. ITLOS er således blevet oprettet ved en international aftale, nemlig UNCLOS, og den i det foreliggende tilfælde omhandlede rådgivende udtalelse kan skabe betydelige virkninger for anvendelsen af UNCLOS og andre internationale aftaler, som Unionen er part i, og som følge deraf for Unionens retsorden. Da anmodningen om rådgivende udtalelse vedrører et område, der i vid udstrækning er reguleret i EU-retten, er denne udtalelse af en sådan art, at den kan påvirke udøvelsen af Unionens kompetence og dennes gældende ret på dette område. Udtalelsen kan endvidere nødvendiggøre en tilpasning af Unionens lovgivning på området for IUU-fiskeri.
- 43 Inden for rammerne af det første anbringendes andet led har Rådet, støttet af alle de intervenerende medlemsstater, gjort gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder har tilsidesat artikel 16, stk. 1, TEU, idet den har tiltaget sig kompetencer, der udelukkende henhører under Rådet.
- 44 I denne henseende har de nævnte parter for det første gjort gældende, at artikel 17, stk. 1, TEU ikke tillader Kommissionen at varetage Unionens repræsentation udadtil selvstændigt derved, at den ser bort fra Rådets politikformulerende funktion i henhold til artikel 16, stk. 1, andet punktum, TEU.
- 45 I det foreliggende tilfælde tilkom det – henset til betydningen af de konsekvenser, som indholdet af den skriftlige erklæring, der blev afgivet til ITLOS på Unionens vegne, kunne have på internationalt plan, navnlig for relationerne mellem Unionen og de stater, der er medlem af SRFC – Rådet i overensstemmelse med sidstnævnte bestemmelse at formulere dette indhold. Kommissionens rolle bestod for dennes vedkommende i at gennemføre den politik, som Rådet havde formuleret, og i at varetage Unionens repræsentation udadtil på grundlag af denne politik.
- 46 For det andet har Rådet og alle de intervenerende medlemsstater gjort gældende, at artikel 335 TEUF ikke kan afsvække den ovenstående argumentation.
- 47 I denne henseende har Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Republikken Finland gjort gældende, at artikel 335 TEUF udelukkende vedrører Unionens repræsentation inden for rammerne af nationale retslige procedurer og ikke afgivelsen af bemærkninger på Unionens vegne – som et udtryk for Unionens optræden udadtil – for en domstol, der er blevet oprettet ved en international aftale.
- 48 Rådet og alle de intervenerende medlemsstater har gjort gældende, at artikel 335 TEUF under alle omstændigheder, henset til den sædvanlige betydning af begrebet »repræsentation« og til princippet om kompetencefordeling, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU, ikke kan forstås således, at den tillader Kommissionen, bortset fra sager vedrørende dens egen funktion, at handle selvstændigt i retslige procedurer uden at respektere Rådets kompetence til at fastlægge indholdet af Unionens holdning om de omhandlede spørgsmål. Unionens repræsentation ved Kommissionen udadtil, uanset om den er politisk eller retlig, falder ind under artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, hvilket nødvendiggør, at der skal tages hensyn til de politikformulerende funktioner, som henhører under Rådet i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, TEU.
- 49 For det tredje har Rådet og de intervenerende medlemsstater gjort gældende, at Unionens repræsentation ved Kommissionen for ITLOS ikke vedrører gennemførelsen af traktaterne som omhandlet i artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU. Kommissionen kan følgelig ikke påberåbe sig sin opgave som traktaternes vogter med henblik på helt selvstændigt at udvikle sin egen fortolkning af de omhandlede internationale regler. Afgivelsen af bemærkninger på Unionens vegne i sag nr. 21 udgjorde desuden ikke en teknisk beskrivelse af Unionens gældende ret på det omhandlede område. Den indeholdt også politiske valg og strategier vedrørende et antal spørgsmål, der var blevet rejst i denne sag, såsom ITLOS' kompetence til at afgive den rådgivende udtalelse, der var anmodet om i det foreliggende tilfælde, og antagelsen til realitetsbehandling af de stillede spørgsmål.

- 50 For det fjerde har Rådet, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Litauen og Republikken Finland gjort gældende, at der ikke på området for bekæmpelse af IUU-fiskeri findes en forud fastsat EU-politik, der kunne fritage Kommissionen fra at opnå den forudgående godkendelse fra Rådet i det foreliggende tilfælde. Der findes heller ikke en forud fastsat EU-politik vedrørende det ikke tidligere behandlede spørgsmål om ITLOS' generelle kompetence til at afgive rådgivende udtalelser eller vedrørende de spørgsmål, der berører det respektive ansvar for flagstaten, kyststaten og de internationale organisationer på området for IUU-fiskeri.
- 51 Som svar på det første anbringendes første led har Kommissionen gjort gældende, at artikel 218, stk. 9, TEUF kun finder anvendelse, når et organ nedsat ved en international aftale som udøvende organ er blevet tillagt beføjelsen til at fastsætte regler eller vedtage afgørelser inden for rammerne af en sådan aftale. Denne bestemmelse vedrører således ikke de holdninger, der skal gives udtryk for på Unionens vegne for en international domstol.
- 52 Som svar på det første anbringendes andet led har Kommissionen principalt gjort gældende, at artikel 335 TEUF er udtryk for det generelle princip om, at Kommissionen repræsenterer Unionen i alle retslige procedurer, uanset om de er nationale eller internationale. Denne bestemmelse kræver ikke, at Kommissionen opnår godkendelse fra en anden EU-institution for at handle på Unionens vegne for en domstol. I den ordning, der er blevet skabt ved traktaterne, henhører repræsentationen af Unionen for en international domstol under en forfatningsmæssig opgave, der er tillagt Kommissionen ved artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 17, stk. 1, første og andet punktum, TEU og artikel 335 TEUF.
- 53 Efter Kommissionens opfattelse skal der sondres mellem to situationer. Den første situation vedrører repræsentationen af Unionen udadtil til politiske og diplomatiske formål, såsom forhandlingen af internationale aftaler, hvilken situation er reguleret ved artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, og som kan falde ind under artikel 16, stk. 1, TEU, hvis der ikke findes nogen eksisterende EU-politik. Den anden situation, som den foreliggende sag omhandler, vedrører Unionens repræsentation for en international domstol, inden for rammerne af hvilken repræsentation Kommissionen er forpligtet til i Unionens almene interesse, jf. artikel 17, stk. 1, første punktum, TEU, at drage omsorg for gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i artikel 17, stk. 2, TEU, herunder af internationale aftaler, som Unionen er part i.
- 54 Subsidiært har Kommissionen gjort gældende, at selv hvis Domstolen måtte fastslå, at artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU fandt anvendelse i den foreliggende sag, havde Kommissionen ret til at repræsentere Unionen inden for rammerne af en EU-politik, som Rådet allerede havde etableret. I den foreliggende sag fandtes der en fuldstændig retlig og politisk ramme på EU-plan, der gjorde det muligt for Kommissionen at udøve sin opgave med at repræsentere Unionen udadtil uden at skulle opnå yderligere vejledning fra Rådet.

Domstolens bemærkninger

- 55 Parterne er enige om, at de spørgsmål, der er blevet rejst i anmodningen om rådgivende udtalelse, i det mindste for en dels vedkommende henhører under området for bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, som i henhold til artikel 3, stk. 1, litra d), TEUF udgør et område, hvor Unionen har enekompetence, og at sidstnævnte som kontraherende part i UNCLOS, på hvis grundlag ITLOS er blevet oprettet, havde kompetence til at deltage i proceduren med henblik på rådgivende udtalelser for denne domstol i sag nr. 21 i medfør af artikel 133 i ITLOS' reglement.
- 56 Til støtte for sin afgørelse om at repræsentere Unionen inden for rammerne af dennes deltagelse i den nævnte procedure og om i denne forbindelse at indgive en skriftlig erklæring på Unionens vegne har Kommissionen støttet sig på artikel 335 TEUF, hvilket fremgår af sagsakterne, og hvilket Kommissionen har bekræftet både i sine skriftlige indlæg og under retsmødet.

- 57 En række intervenserende medlemsstater har imidlertid bestridt, at artikel 335 TEUF kan finde anvendelse på Unionens repræsentation for en international domstol såsom ITLOS. Ifølge disse medlemsstater vedrører denne artikel alene procedurerne for de nationale retter.
- 58 Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at artikel 335 TEUF, selv om den i henhold til sin ordlyd kun omhandler medlemsstaterne, er et udtryk for et almindeligt princip, hvorefter Unionen er en juridisk person og med henblik herpå repræsenteres af Kommissionen (jf. i denne retning dom Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 94).
- 59 Det følger heraf, at artikel 335 TEUF gav Kommissionen et grundlag til at repræsentere Unionen for ITLOS i sag nr. 21.
- 60 Således som Rådet, støttet deri af de intervenserende medlemsstater, har fremhævet, indebærer det forhold, at artikel 335 TEUF er anvendelig i det foreliggende tilfælde, imidlertid ikke en besvarelse af det med det første anbringende rejste spørgsmål om, hvorvidt overholdelsen af princippet om kompetencefordeling, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU, krævede, at indholdet af den skriftlige erklæring, som Kommissionen indgav til ITLOS i sag nr. 21 på Unionens vegne, på forhånd skulle godkendes af Rådet.
- 61 I denne henseende bemærkes, at hver EU-institution ifølge artikel 13, stk. 2, TEU handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Denne bestemmelse er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (jf. dom Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I det foreliggende tilfælde består argumentationen fra Rådet og de intervenserende medlemsstater i, at Kommissionen – ved at afgive en skriftlig erklæring på Unionens vegne, hvis indhold ikke var blevet godkendt af Rådet, til ITLOS i sag nr. 21 – har tilsidesat de beføjelser, som Rådet er tillagt i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF og under alle omstændigheder i henhold til artikel 16, stk. 1, andet punktum, TEU.
- 63 Hvad for det første angår artikel 218, stk. 9, TEUF betyder henvisningen deri til de holdninger, der skal indtages på Unionens vegne »i« et organ nedsat ved en international aftale, som skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, at anvendelsen af denne bestemmelse vedrører de holdninger, der skal indtages på Unionens vegne inden for rammerne af dennes deltagelse via dens institutioner eller i givet fald gennem dens medlemsstater, som handler solidarisk i Unionens interesse, ved vedtagelsen af sådanne retsakter inden for det pågældende internationale organ. Unionen er imidlertid blevet opfordret til som part at give udtryk for en holdning »for« en international domstol og ikke »i« denne.
- 64 Denne fortolkning understøttes af den sammenhæng, hvori artikel 218, stk. 9, TEUF indgår, og formålet med denne bestemmelse.
- 65 Som generaladvokaten har anført i punkt 70-74 i forslaget til afgørelse, fastsætter denne bestemmelse nemlig – som en fravigelse fra den almindelige procedure, der er beskrevet i artikel 218, stk. 1-8, TEUF for Unionens forhandling og indgåelse af en international aftale – en forenklet procedure med henblik på fastlæggelsen af de holdninger, der skal indtages på Unionens vegne ved dennes deltagelse i vedtagelsen – inden for et besluttende organ, som er oprettet ved den pågældende internationale aftale – af retsakter, der vedrører anvendelsen eller gennemførelsen af denne aftale.
- 66 Til forskel for den sag, der gav anledning til dom Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258), som vedrørte den holdning, der skulle indtages på Unionens vegne i forbindelse med dens deltagelse gennem medlemsstater i vedtagelsen af anbefalinger inden for det organ, der var nedsat ved den

omhandlede internationale aftale, omhandler den foreliggende sag fastlæggelsen af en holdning på Unionens vegne, der skal afgives for en international domstol, som er blevet anmodet om en rådgivende udtalelse, hvis vedtagelse alene henhører under kompetencen og ansvaret for dommerne ved dette organ, som med henblik herpå handler helt uafhængigt af parterne.

- 67 Det følger heraf, at artikel 218, stk. 9, TEUF ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og det er ikke nødvendigt at undersøge, om ITLOS' rådgivende udtalelse, der er blevet anmodet om i sag nr. 21, henhører under udtrykket »retsakt, der har retsvirkninger« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 68 Hvad for det andet angår artikel 16, stk. 1, andet punktum, TEU skal det undersøges, om det følger af denne bestemmelse, at Rådet skulle have godkendt indholdet af den skriftlige erklæring, der blev afgivet til ITLOS på Unionens vegne i sag nr. 21, før denne erklæring blev sendt til denne domstol.
- 69 I denne henseende skal det fremhæves, at anmodningen om rådgivende udtalelse vedrørte de respektive forpligtelser og ansvar for flagstaten og kyststaten for så vidt angår IUU-fiskeri, som bringer bevarelsen og forvaltningen af fiskebestande i fare. Som det fremgår af nærværende doms præmis 9 og 10, henhører IUU-fiskeri under anvendelsesområdet for en række bestemmelser i UNCLOS, som Unionen er kontraherende part i, i FAO's overholdelsesaftale, som Fællesskabet godkendte ved afgørelse 96/428, i De Forenede Nationers aftale om fiskebestande, som Fællesskabet ratificerede ved afgørelse 98/414, samt i partnerskabsaftaler indgået mellem Unionen og stater, der er medlemmer af SRFC, hvilke bestemmelser udgør en integrerende del af EU-retten i medfør af artikel 216, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis). IUU-fiskeri er desuden genstand for en detaljeret regulering i EU-retten, som for øvrigt blev skærpet i 2008 for at tage hensyn til Unionens internationale forpligtelser, jf. denne doms præmis 14-19.
- 70 Som det fremgår af den skriftlige erklæring, som på Unionens vegne blev tilsendt ITLOS i sag nr. 21, bestod denne erklæring i denne forbindelse i at foreslå svar på de spørgsmål, der var blevet stillet i denne sag, idet der deri blev redegjort for den måde, hvorpå Unionen forestillede sig fortolkningen og anvendelsen af de relevante bestemmelser i UNCLOS, i FAO's overholdelsesaftale og i De Forenede Nationers aftale om fiskebestande på området for IUU-fiskeri, og beskrevet de foranstaltninger, der på dette område er indeholdt i partnerskabsaftalerne og den EU-lovgivning, der er nævnt i ovenstående præmis.
- 71 Formålet med denne erklæring var således ikke at formulere en politik på området for IUU-fiskeri som omhandlet i artikel 16, stk. 1, andet punktum, TEU, men på grundlag af en analyse af de internationale bestemmelser og af den EU-lovgivning, som er relevante på dette område, til ITLOS at afgive en række retlige bemærkninger med henblik på at gøre det muligt for denne domstol i givet fald at afgive en informeret rådgivende udtalelse vedrørende de spørgsmål, som var blevet stillet den.
- 72 Rådet og visse intervenerende medlemsstater har gjort gældende, at den skriftlige erklæring, der blev afgivet til ITLOS på Unionens vegne i sag nr. 21, også indeholdt betragtninger om denne domstols kompetence til at besvare anmodningen om en rådgivende udtalelse og om antagelsen af de stillede spørgsmål til realitetsbehandling, som var betragtninger, der henhørte under strategiske eller politiske valg, som Rådet skulle have foretaget.
- 73 Sådanne betragtninger er imidlertid, ligesom de bemærkninger, der er blevet indgivet med hensyn til den omhandlede sags realitet, karakteristiske for deltagelsen i en sag for en domstol. Under disse betingelser kan de ikke anses for at svare til formuleringen af en politik som omhandlet i artikel 16, stk. 1, TEU.

- 74 Rådet og visse intervenserende medlemsstater har endvidere fremhævet de betydelige politiske konsekvenser, der navnlig kan opstå for forholdet mellem Unionen og de stater, der er medlemmer af SRFC, på grund af indholdet af den skriftlige erklæring, der blev afgivet til ITLOS på Unionens vegne i sag nr. 21.
- 75 Selv hvis det var korrekt, ville dette element imidlertid under ingen omstændigheder – henset til det ovenfor i nærværende doms præmis 69-71 anførte – være tilstrækkeligt til, at det kunne antages, at fastlæggelsen af indholdet af denne skriftlige erklæring henhørte under udøvelsen af en politikformulerende funktion som omhandlet i artikel 16, stk. 1, andet punktum, TEU.
- 76 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke har tilsidesat denne bestemmelse ved at fremsende den skriftlige erklæring på Unionens vegne til ITLOS i sag nr. 21 uden at have forelagt dens indhold til Rådets godkendelse.
- 77 Henset til alle de ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 78 Inden for rammerne af det andet anbringende har Rådet, støttet af Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Litauen og Republikken Østrig, gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU.
- 79 I denne henseende har de nævnte parter for det første kritiseret det forhold, at Kommissionen i strid med det krav, der er opstillet i artikel 218, stk. 9, TEUF, ikke forelagde Rådet et forslag til afgørelse, som fastlagde den holdning, der skulle indtages på Unionens vegne for ITLOS, hvilket forhindrede Rådet i at vedtage en sådan afgørelse. Ved at undlade dette undlod Kommissionen også at opfylde sin forpligtelse, der følger af artikel 17, stk. 1, TEU, til at tage passende initiativer med henblik på at fremme Unionens almene interesser, hvilken undladelse har forhindret Rådet i at udøve de funktioner, der er tillagt det i artikel 16, stk. 1, TEU.
- 80 For det andet har Kommissionen ikke samarbejdet loyalt med Rådet for så vidt angår fastlæggelsen af indholdet af den skriftlige erklæring, der blev afgivet til ITLOS. Kommissionen begrænsede sig nemlig til – alene til information – at sende Rådet flere på hinanden følgende forberedende dokumenter, der var meget mindre detaljerede end den skriftlige erklæring, der til sidst blev sendt til ITLOS, selv om medlemsstaternes delegationer i Rådet havde ønsket at råde over et udkast til en fuldstændig tekst, som bl.a. ville have gjort det muligt for dem at forberede deres egen erklæring med fuldt kendskab til den holdning, Unionen ville indtage i denne sag.
- 81 Kommissionen har bestridt, at den på nogen måde har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde.
- 82 Kommissionen har for det første gjort gældende, at eftersom det ikke var nødvendigt at vedtage en afgørelse, der var støttet på artikel 218, stk. 9, TEUF, var et forslag til en sådan afgørelse irrelevant.
- 83 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at den helt og holdent har samarbejdet med Rådet i det foreliggende tilfælde, og at den har taget hensyn til både de divergerende meninger, der var blevet givet udtryk for inden for Rådet, vedrørende visse aspekter, som var blevet anført ved anmodningen om den rådgivende udtalelse, og de forslag, som medlemsstaterne havde formuleret.

Domstolens bemærkninger

- 84 I henhold til artikel 13, stk. 2, TEU samarbejder EU-institutionerne loyalt. Dette loyale samarbejde sker dog inden for rammerne af de beføjelser, som hver institution er tildelt i medfør af traktaterne. Forpligtelsen i artikel 13, stk. 2, TEU ændrer således ikke de pågældende beføjelser (dom Parlamentet mod Rådet, C-48/14, EU:C:2015:91, præmis 57 og 58).
- 85 I det foreliggende tilfælde hviler den hovedargumentation, som Rådet og visse intervenserende medlemsstater har fremført inden for rammerne af det andet anbringende, på den forudsætning, at fastlæggelsen af indholdet af den skriftlige erklæring, der på Unionens vegne blev afgivet til ITLOS i sag nr. 21, henhørte under Rådets kompetence i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF eller artikel 16, stk. 1, andet punktum, TUE. Som det følger af undersøgelsen af det første anbringende, var dette imidlertid ikke tilfældet. Det kan således ikke foreholdes Kommissionen, at den har tilsidesat sin forpligtelse til at samarbejde loyalt ved ikke at tage de initiativer, der følger af anvendelsen af disse to bestemmelser.
- 86 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at princippet om loyalt samarbejde pålægger Kommissionen, at den rådfører sig med Rådet på forhånd, når den har til hensigt at give udtryk for holdninger på Unionens vegne for en international domstol.
- 87 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen overholdt denne forpligtelse. Som det fremgår af oplysningerne i nærværende doms præmis 28-32, sendte Kommissionen nemlig – forud for sin afgivelse af den skriftlige erklæring på Unionens vegne i sag nr. 21 til ITLOS – arbejdsdokumentet af 22. oktober 2013, der var blevet revideret ved forskellige lejligheder indtil den 26. november 2013, til Rådet for at tage hensyn til bemærkningerne fra FISH og COMAR. Det er således med urette, at Rådet har gjort gældende, at Kommissionen ikke har samarbejdet loyalt i forbindelse med udarbejdelsen af indholdet af denne skriftlige erklæring.
- 88 Det skal endelig bemærkes, at Kommissionen – uden at være blevet modsagt af Rådet eller af de intervenserende medlemsstater på dette punkt – har anført, at den neutrale holdning, der blev givet udtryk for i den nævnte skriftlige erklæring vedrørende spørgsmålet om ITLOS' kompetence til at afgive den rådgivende udtalelse, som der var blevet anmodet om i den foreliggende sag, var styret af Kommissionens egen interesse i – i en ånd af loyalitet – at tage hensyn til de divergerende holdninger, som medlemsstaterne havde givet udtryk for med hensyn til dette spørgsmål i Rådet.
- 89 Det følger heraf, at det andet anbringende skal forkastes.
- 90 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 91 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagsomkostningerne. I henhold til samme procesreglements artikel 140, stk. 1, hvorefter medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, skal det fastslås, at Den Tjekkiske Republik, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Litauen, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

- 2) **Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Tjekkiske Republik, Den Hellske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Litauen, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter