



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. april 2022 *

»Annulationssøgsmål – Rådets afgørelse indeholdt i retsakt af 5. februar 2020 fra De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) om godkendelse af forelæggelsen for Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) vedrørende indførelsen af livscyklusretningslinjer med henblik på at bedømme »well-to-tank« drivhusgasemissioner fra bæredygtige alternative brændstoffer – artikel 17, stk. 1, TEU – Den Europæiske Unions repræsentation udadtil – fremsendelse på medlemsstaternes og Kommissionens vegne af denne forelæggelse til IMO ved den medlemsstat, der varetager formandskabet for Rådet«

I sag C-161/20,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 14. april 2020,

Europa-Kommissionen først ved J.-F. Brakeland, S.L. Kaléda, W. Mölls og E. Georgieva, derefter ved J.-F. Brakeland, S.L. Kaléda og E. Georgieva, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved N. Rouam, K. Michoel, T. Haas og A. Norberg, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved S. Baeyens og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af advokaten V. Van Thuyne og W. Timmermans,

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil, D. Czechová, K. Najmanová og L. Březinová, som befuldmægtigede,

Kongeriget Danmark først ved J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff, derefter ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,

Forbundsrepublikken Tyskland ved D. Klebs og J. Möller, som befuldmægtigede,

* Processprog: engelsk.

Den Hellske Republik ved S. Chala, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik ved J.-L. Carré, T. Stéhelin og A.-L. Desjonquères, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman, H.S. Gijzen og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,

Republikken Finland ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

Kongeriget Sverige ved O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A.M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder og R. Shahsavan Eriksson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Prechal, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen og I. Ziemele samt dommerne J.-C. Bonichot, M. Safjan, P.G. Xuereb, N. Piçarra, L.S. Rossi (refererende dommer), A. Kumin og N. Wahl,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2021,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. november 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af den afgørelse fra Rådet for Den Europæiske Union, der er indeholdt i retsakt af 5. februar 2020 fra De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) om godkendelse af forelæggelsen for Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) vedrørende indførelsen af livscyklusretningslinjer med det formål at bedømme »well-to-tank« drivhusgasemissioner fra bæredygtige alternative brændstoffer, med henblik på, at Rådets formandskab fremsender denne forelæggelse til IMO på vegne af medlemsstaterne og Kommissionen (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

Resolution 65/276

- 2 Resolution 65/276 fra De Forenede Nationers Generalforsamling af 3. maj 2011 (herefter »resolution 65/276«) har følgende ordlyd:

»The General Assembly,

[...]

Acknowledging that it is for each regional organization to define the modalities of its external representation,

Recalling its resolution 3208 (XXIX) of 11 October 1974, by which it granted observer status to the European Economic Community,

Recalling also that, consistent with the relevant legal provisions, the European Union has replaced the European Community and is a party to many instruments concluded under the auspices of the United Nations and an observer or participant in the work of several specialized agencies and bodies of the United Nations,

[...]

1. [...]

2. *Decides* to adopt the modalities set out in the annex to the present resolution for the participation of the representatives of the European Union, in its capacity as observer, in the sessions and work of the General Assembly and its committees and working groups, in international meetings and conferences convened under the auspices of the Assembly and in United Nations conferences;

[...]«

IMO-instrumenter

- 3 IMO, der blev oprettet ved konventionen angående Den Internationale Søfartsorganisation, undertegnet i Genève den 6. marts 1948 (*United Nations Treaty Series*, bind 289, s. 3), i den affattelse, der er relevant for den foreliggende sag (herefter »IMO-konventionen«), er en særlig institution under De Forenede Nationer, som bl.a. har til opgave at forebygge hav- og luftforurening fra skibe.
- 4 IMO-konventionens artikel 4 fastsætter:
- »Som medlemmer af [o]rganisationen kan optages alle stater under iagttagelse af bestemmelserne i afsnit III.«
- 5 Samtlige medlemsstater er parter i IMO-konventionen.

- 6 Unionen er til gengæld ikke part i denne konvention.
- 7 Denne konventions artikel 25, litra a), bestemmer:
- »Rådet [for IMO kan] indgå overenskomster eller træffe aftaler vedrørende [o]rganisationens forhold til andre organisationer. [...]«
- 8 Den nævnte konventions artikel [61] har følgende ordlyd:
- »I spørgsmål, der ligger inden for dens område, kan [IMO] samarbejde med andre mellemstatslige organisationer, der ikke er særlige institutioner under De Forenede Nationer, men hvis interesse og virksomhed er beslægtet med [IMO's] formål.«
- 9 Den 28. juni 1974 indgik Kommissionen ved en brevveksling mellem Kommissionens formand og IMO's generalsekretær en samarbejdsaftale med IMO i henhold til EØF-traktatens artikel 229 (herefter »samarbejdsaftalen af 1974«). Det fremgår i det væsentlige af denne aftale, der stadig er i kraft, at IMO's sekretariat og Kommissionen samarbejder og rådfører sig med hinanden på områder af fælles interesse efter de nærmere vilkår, der fastlægges i hvert enkelt tilfælde, udveksler oplysninger og holder hinanden underrettet om alle påtænkte aktiviteter og arbejdsprogrammer, der kan være af interesse for den ene eller den anden af parterne. Det fremgår endvidere af den nævnte aftale, at IMO's sekretariat opfordrer Kommissionen til at sende observatører til de konferencer, der organiseres af IMO, og til de møder i IMO's organer, som kan få betydning for spørgsmål, der har Unionens interesse.
- 10 Ud over de vigtigste organer, som udgøres af Forsamlingen, Rådet og Sekretariatet, består IMO af fem komitéer, herunder Komitéen til Beskyttelse af Havmiljøet (herefter »MEPC«) og Komitéen for Sikkerhed på Søen, der har beslutningsbeføjelser med hensyn til gennemførelsen af de konventioner, der vedtages inden for rammerne af IMO, eller som denne organisation i øvrigt er ansvarlig for.
- 11 Det reviderede dokument om tilrettelæggelsen af arbejdet og arbejdsmetoderne for Komitéen for Sikkerhed på Søen og MEPC og disses underorganer (MSC-MEPC.1/Circ.5/Rev.1 af 13.6.2018, herefter »MSC-MEPC's forretningsorden«) bestemmer i punkt 1.5 med overskriften »Formål«:
- »Bestemmelserne i det nærværende dokument tager sigte på at nå følgende mål:
- [...]
- 6 sikre den størst mulige deltagelse af alle medlemsstater og organisationer med observatørstatus i arbejdet i komitéerne og de tilknyttede underorganer
- [...]«
- 12 I overensstemmelse med regel 5, stk. 3, i MEPC's forretningsorden opfordrer denne komités generalsekretær de andre mellemstatslige organisationer, med hvilke der er indgået en aftale eller en sær aftale, og de ikke-statslige internationale organisationer, med hvilke IMO har etableret forbindelser, til at lade sig repræsentere ved observatører på hvert af komitéens møder, hvori anliggender, som berører dem umiddelbart, er på dagsordenen.

Sagens baggrund

- 13 Blandt de konventioner, der er indgået inden for rammerne af IMO, findes den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe, der blev undertegnet i London den 2. november 1973, og som suppleres af to protokoller, der blev vedtaget i 1978 og 1997 (herefter »Marpol-konventionen«). Alle medlemsstaterne er parter i denne konvention, men Unionen deltager ikke.
- 14 I henhold til Marpol-konventionen har IMO vedtaget en række obligatoriske foranstaltninger, der har til formål at reducere drivhusgasemissioner fra international skibsfart. Andre foranstaltninger er på nuværende tidspunkt under overvejelse.
- 15 MEPC er det besluttende organ, der er ansvarlig for gennemførelsen af Marpol-konventionen.
- 16 Rådet for IMO har godkendt en afgørelse fra MEPC om oprettelse af en intersessionel arbejdsgruppe om reduktion af drivhusgasemissioner fra skibe (*Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships*, herefter »ISWG-GHG«), som aflægger rapport til MEPC under dennes møder.
- 17 MEPC har givet ISWG-GHG mandat til at fremsætte konkrete forslag til fremme af anvendelsen af alternative kulstoffattige eller kulstofneutrale brændstoffer, idet disse forslag bl.a. skal vedrøre udarbejdelsen af retningslinjer for drivhusgas- og kulstofintensiteten i et brændstofs livscyklus for så vidt angår alle relevante brændstofformer og udviklingen af ordninger for tilskyndelse til brug af de nævnte alternative brændstoffer.
- 18 Inden for rammerne af dette mandat opfordrede ISWG-GHG i forbindelse med et møde i perioden fra den 11. til den 15. november 2019 »de berørte medlemsstater og internationale organisationer til at samarbejde om og fremsætte forslag til retningslinjer for drivhusgas- og kulstofintensiteten i et brændstofs livscyklus for så vidt angår alle relevante brændstofformer«.
- 19 Den 20. december 2019 fremsendte Kommissionen til Rådet et arbejdsdokument, der var udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene, og som havde overskriften »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« (Unionens bidrag til det syvende møde i [ISWG-GHG] under IMO i London fra den 23.3. til den 27.3.2020 om indførelsen af livscyklusretningslinjer med henblik på at bedømme drivhusgasemissioner (GHG) fra bæredygtige alternative brændstoffer med henblik på at fremme anvendelsen af bæredygtige alternative brændstoffer på globalt plan) (SWD(2019) 456 final).
- 20 Kommissionen anførte i dette arbejdsdokument, at den forelæggelse, som var indeholdt i bilaget, henhørte under Unionens eksterne enekompetence, og at den blev fremlagt for Rådet med henblik på at fastlægge Unionens holdning og derefter fremsende den til IMO. Endvidere havde fodnote 1 i det nævnte arbejdsdokument følgende ordlyd: »De forslag eller informationsdokumenter, der forelægges IMO, og som vedrører spørgsmål, der er omfattet af [Unionens] eksterne enekompetence, har karakter af retsakter, der henhører under [Unionens] repræsentation udadtil. Disse forelæggelser skal fremsendes af en enhed, der repræsenterer Unionen udadtil i henhold til traktaten, dvs. for så vidt angår spørgsmål, der ikke henhører under [den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)], Kommissionen eller [EU-]delegationen i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, TEU og artikel 221 TEUF.«

- 21 Endelig fremgik det af undertitlen til selve forelæggelsen, at den blev »fremsendt af Europa-Kommissionen på vegne af Den Europæiske Union«.
- 22 Den 31. januar 2020 besluttede Rådets arbejdsgruppe for »Søtransport« at foreslå Coreper, at forelæggelsen skulle fremsendes til IMO ikke på vegne af Unionen, men på vegne af de 27 medlemsstater og Kommissionen. Efter at have foretaget ændringer af bl.a. undertitlen til Kommissionens udkast til forelæggelsen opfordrede arbejdsgruppen desuden Coreper til at godkende den således ændrede forelæggelse med henblik på, at Rådets formandskab skulle fremsende den til IMO.
- 23 Den 5. februar 2020 godkendte Coreper ved den anfægtede afgørelse den således ændrede forelæggelse (herefter »den omtvistede forelæggelse«) med henblik på, at Rådets formandskab skulle fremsende den til IMO på medlemsstaternes og Kommissionens vegne.
- 24 Ved e-mail af 7. februar 2020 fremsendte Republikken Kroatien, som på dette tidspunkt varetog formandskabet for Rådet, den omtvistede forelæggelse til IMO på vegne af de 27 medlemsstater og Kommissionen.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 25 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, at dens virkninger opretholdes, og at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 26 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Subsidiært har Rådet for det tilfælde, at Domstolen måtte annullere den anfægtede afgørelse, nedlagt påstand om, at dens retsvirkninger opretholdes.
- 27 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 15. september, den 24. september, den 25. september, den 1. oktober, den 6. oktober, den 8. oktober og den 13. oktober 2020 har Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellske Republik, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Om Domstolens kompetence

- 28 Den Hellske Republik har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionens søgsmål er baseret på den forudsætning, som Rådet har bestridt, at Unionen har status som observatør ved IMO. For at kunne træffe afgørelse i denne sag skal Domstolen således indledningsvis fortolke IMO-konventionen med henblik på at afgøre, om Unionen har denne status. Domstolen har imidlertid ikke kompetence hertil, idet den nævnte konvention ikke er en del af EU-retten.
- 29 I denne henseende er det for det første tilstrækkeligt at konstatere, at Den Hellske Republik, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 44-46 i forslaget til afgørelse, ikke har bestridt, at den anfægtede afgørelse kan gøres til genstand for prøvelse som omhandlet i artikel 263 TEUF. I øvrigt har Domstolen allerede fastslået, at et annulationsøgsmål, der er anlagt

til prøvelse af en afgørelse fra Coreper om at forelægge et oplæg for en kommission, som er nedsat ved en international aftale, kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som en sådan afgørelse tilsigter at skabe retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 59-67).

- 30 For det andet har Den Helleniske Republik ikke bestridt, at de anbringender, som Kommissionen har fremsat til støtte for sit søgsmål, vedrører tilsidesættelse af traktaterne, idet denne tilsidesættelse udgør et af de i artikel 263 TEUF nævnte tilfælde, hvor der kan anlægges annulationssøgsmål, som Domstolen har kompetence til at udtale sig om.
- 31 Det er korrekt, at Domstolen principielt ikke har kompetence til at prøve lovligheden af EU-retsakter i lyset af bestemmelser i en international aftale, hvori Unionen ikke er part (jf. i denne retning dom 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at når Unionen beslutter at udøve sin kompetence, skal denne udøves under overholdelse af den relevante folkeret (dom af 24.11.1992, Poulsen og Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, præmis 9, og af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 127).
- 33 Det følger heraf, at Domstolen inden for rammerne af sine kompetencer i henhold til bl.a. artikel 263 TEUF skal tage hensyn til de relevante folkeretlige regler i det omfang, en sådan hensyntagen er nødvendig for at træffe afgørelse i den sag, der er indbragt for den.
- 34 I det foreliggende tilfælde er det for at træffe afgørelse i den foreliggende sag nødvendigt, at Domstolen tager hensyn til IMO-konventionen med henblik på at undersøge, om Unionen har en status inden for denne organisation.
- 35 Under disse omstændigheder har Domstolen kompetence til at træffe afgørelse i det af Kommissionen anlagte søgsmål.

Om realiteten

- 36 Kommissionen har til støtte for sine påstande fremsat to anbringender. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, TEUF og dermed af den eksterne enekompetence, som Unionen har i henhold til denne bestemmelse, for så vidt som den retsakt, der skal vedtages, af en instans, som er oprettet ved en international aftale, »kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde«. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU og dermed af Kommissionens institutionelle beføjelser.
- 37 Det andet anbringende skal undersøges først.

Om det andet anbringende

– Parternes argumenter

- 38 Til støtte for det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at eftersom den anfægtede afgørelse ikke vedrører FUSP, har Kommissionen i det foreliggende tilfælde i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU beføjelse til at repræsentere Unionen udadtil. Det var af denne grund og henset til Unionens enekompetence på det område, som den omtvistede forelæggelse henhører under, at Kommissionen havde foreslået, at denne forelæggelse skulle fremsendes af »Europa-Kommissionen på Den Europæiske Unions vegne«.
- 39 Kommissionen har tilføjet, at hverken de regler, der finder anvendelse på samarbejdet med IMO, herunder samarbejdsaftalen af 1974, sammenholdt med resolution 65/276, eller MSC-MEPC's forretningsorden, navnlig dennes punkt 1.5.6, er til hinder for, at den nævnte forelæggelse blev fremsendt på Unionens vegne.
- 40 Hvad for det første angår resolution 65/276 anerkender denne resolution tværtimod Unionens nye institutionelle ramme, således som den følger af Lissabontraktatens ikrafttræden. Det fremhæves specifikt i denne resolution, at »it is for each regional organization to define the modalities of its external representation«. Eftersom denne anerkendelse er af generel karakter, har den omstændighed, at den nævnte resolution ikke finder anvendelse på De Forenede Nationers særlige institutioner, ingen indflydelse på, om den er relevant for fastlæggelsen af Unionens og dens institutioners holdning til disse særlige institutioner. I øvrigt har Rådet og Kommissionen ved en fælles verbalnote af 27. november 2009 underrettet IMO om de retsvirkninger, der følger af Lissabontraktatens ikrafttræden, nemlig at fra den 1. december 2009 »vil Den Europæiske Union [...] udøve alle Det Europæiske Fællesskabs rettigheder og påtage sig alle dets forpligtelser, herunder [dets] deltagerstatus i organisationen«, og at »[k]onsekvensændringer i repræsentationens arrangementer vil blive meddelt senere«.
- 41 For det andet giver punkt 1.5.6 i MSC-MEPC's forretningsorden udtrykkeligt mulighed for, at organisationer, der har observatørstatus, kan deltage i MEPC's arbejde.
- 42 Kommissionen har imidlertid anført, at Rådets formandskab efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse fremsendte den omtvistede forelæggelse til IMO på vegne af »medlemsstaterne og Kommissionen« og ikke på vegne af Unionen.
- 43 Desuden var det med urette, at Rådet fandt, at Unionen kun havde enekompetence med hensyn til en del af den omtvistede forelæggelse, og at denne forelæggelse efter sin art skulle anses for at have hybrid karakter. Hvis henvisningen til »Kommissionen« skal forstås som en indirekte henvisning til Unionen, ville den anfægtede afgørelse desuden være til hinder for, at Kommissionen kunne sikre Unionens repræsentation udadtil for så vidt angår denne del af den nævnte forelæggelse.
- 44 Under alle omstændigheder indebærer den beføjelse til at repræsentere Unionen, som er tillagt Kommissionen ved traktaterne, at Rådets formandskab ikke på noget tidspunkt retligt kan repræsentere Unionen eller udøve dens eksterne kompetencer. Eftersom fremsendelsen af den omtvistede forelæggelse til IMO ved hjælp af en e-mail, udgør en handling, som henhører under Unionens repræsentation udadtil, er denne handling udført i strid med artikel 17, stk. 1, TEU.

- 45 Den blotte omstændighed, at Unionen ikke er medlem af en international organisation, giver endvidere på ingen måde en medlemsstat, der optræder individuelt inden for rammerne af sin deltagelse i en international organisation, adgang til at påtage sig forpligtelser, der er egnede til at berøre de EU-regler, der er vedtaget for at gennemføre traktatens mål.
- 46 I øvrigt har de ændringer, der blev indført ved Lissabontraktaten, og som førte til indførelsen af bl.a. artikel 1 TEU, artikel 17, stk. 1, TEU, artikel 47 TEU og artikel 220 TEUF, indflydelse på den måde, hvorpå Fællesskabet – nu Unionen – deltager i det arbejde, der udføres i De Forenede Nationers særlige institutioner. Navnlig har Unionen siden Lissabontraktatens ikrafttræden udøvet alle Fællesskabets rettigheder og påtaget sig alle dets forpligtelser, herunder dem, der vedrører dets status i de internationale organisationer, med hvilke Kommissionen opretholder forbindelse i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 229 (nu artikel 302 EF). I øvrigt er disse retlige ændringer efterfølgende generelt blevet anerkendt på internationalt plan. Det klareste udtryk for denne anerkendelse er netop resolution 65/276.
- 47 Ifølge Rådet, der støttes af samtlige intervenerende medlemsstater, er det andet anbringende ugrundet.

– *Domstolens bemærkninger*

- 48 Med det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at artikel 17, stk. 1, TEU i det foreliggende tilfælde tildeler Kommissionen enekompetence til at sikre Unionens repræsentation udadtil, således at det tilkom denne institution at fremsende den omtvistede forelæggelse til IMO. Eftersom denne forelæggelse er udarbejdet inden for et område, der henhører under Unionens enekompetence, burde den desuden have været fremsendt på Unionens vegne og ikke på vegne af medlemsstaterne og Kommissionen.
- 49 Det skal i denne forbindelse indledningsvis præciseres, at for så vidt som Kommissionens argumentation kan forstås således, at den anfægtede afgørelse kritiseres for at have bemyndiget Rådets formandskab til at fremsende den omtvistede forelæggelse til IMO ikke blot på medlemsstaternes vegne, men også på Kommissionens vegne, selv om Kommissionen havde modsat sig dette, er det åbenbart, at en sådan argumentation er fremsat for sent, idet den blev fremført for første gang i replikken. Denne argumentation skal derfor ikke antages til realitetsbehandling.
- 50 Hvad angår realitetsbehandlingen af dette anbringende skal det for det første bemærkes, at det af ordlyden af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU fremgår, at bortset fra FUSP og de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne, og som ikke er relevante i det foreliggende tilfælde, varetager Kommissionen Unionens repræsentation udadtil.
- 51 Denne bestemmelse indfører imidlertid ingen sondring med hensyn til, om Unionen udøver sin eksterne enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF, eller om den udøver en ekstern kompetence, der er delt med medlemsstaterne, uanset om den udøver denne kompetence sammen med medlemsstaterne, eller om Rådet gør brug af muligheden for, at der i Rådet kan opnås det flertal, som kræves, for at Unionen selv kan udøve denne eksterne kompetence (jf. i denne retning dom af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 126).

- 52 Det følger heraf, at Kommissionens kompetence til at repræsentere Unionen i forbindelse med udøvelsen af Unionens eksterne kompetence ikke kan afhænge af, om denne eksterne kompetence har karakter af enekompetence eller delt kompetence, idet denne sondring kun vedrører Unionens interne regler, der ikke er bindende for tredjelande eller andre internationale organisationer.
- 53 Selv om det for det andet er korrekt, således som Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, at traktaterne kun begrænser Kommissionens kompetence til at sikre Unionens repræsentation udadtil i medfør af de undtagelser, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 17, stk. 1, TEU, forholder det sig ikke desto mindre således, som det allerede er anført i denne doms præmis 32, at når Unionen som folkeretligt retssubjekt beslutter at udøve sine kompetencer, skal en sådan udøvelse ske under overholdelse af den relevante folkeret.
- 54 Det fremgår imidlertid af IMO-konventionens artikel 4, at denne konvention kun kan tiltrædes af stater. Selv om samtlige EU-medlemsstater er medlemmer af IMO, er Unionen ikke selv medlem.
- 55 Det er endvidere korrekt, at Rådet for IMO i overensstemmelse med denne konventions artikel 25, litra a), kan indgå overenskomster eller træffe aftaler vedrørende forholdet til andre organisationer, og at IMO i henhold til den nævnte konventions artikel [61] med hensyn til ethvert spørgsmål, der ligger inden for dens område, kan samarbejde med andre mellemstatslige organisationer, der uden at være særlige institutioner under De Forenede Nationer har interesser og udfører virksomhed, der er beslægtet med de formål, der forfølges med konventionen.
- 56 Det er i øvrigt i denne sammenhæng, at Kommissionen på grundlag af EØF-traktatens artikel 229 indgik samarbejdsaftalen af 1974 med IMO, som bl.a. giver mulighed for, at Kommissionen som observatør kan deltage i IMO's arbejde, og at den således på egne vegne kan indgive bidrag til denne organisation.
- 57 Det er imidlertid ubestridt, at hverken Fællesskabet eller Unionen, der trådte i stedet for Fællesskabet, har indgået en aftale med IMO, hvilket indebærer, at Unionen ikke har nogen status inden for denne sidstnævnte organisation.
- 58 Det fremgår imidlertid af sagsakterne og af forhandlingerne i retsmødet, at IMO's instanser på grundlag af de retsakter, der finder anvendelse på denne organisation, er af den opfattelse, at kun de mellemstatslige organisationer, med hvilke organisationen har indgået aftaler, kan deltage i dens arbejde, bl.a. ved at fremsende forelæggelser om vedtagelsen af retsakter. Det var i øvrigt på grundlag af en sådan betragtning, at IMO's generalsekretær den 14. februar 2005 afslog at modtage en forelæggelse fra Kongeriget Nederlandene på Fællesskabets vegne som svar på en opfordring fra IMO til de mellemstatslige organisationer med den begrundelse, at Fællesskabet hverken var medlem af IMO eller havde observatørstatus i denne organisation.
- 59 I denne sammenhæng er det ganske vist korrekt, for det første, at punkt 1.5.6 i MSC-MEPC's forretningsorden foreskriver, at organisationer, der har observatørstatus, kan deltage aktivt i MEPC's arbejde, for det andet, at andre mellemstatslige organisationer end IMO, med hvilke der er indgået en aftale eller en særaftale, og de ikke-statslige internationale organisationer, med hvilke IMO har etableret forbindelser, i overensstemmelse med regel 5, stk. 3, i MEPC's forretningsorden kan lade sig repræsentere i denne komité ved observatører, og, for det tredje, at den omtvistede forelæggelse blev fremsendt til IMO som svar på den opfordring fra ISWG-GHG, der er nævnt i denne doms præmis 18, og som var rettet til »medlemsstaterne og de berørte internationale organisationer«. Disse omstændigheder indebærer imidlertid ikke, at Unionen, der

ikke er en international organisation med observatørstatus i IMO, og med hvilken IMO ikke har indgået nogen aftale eller sær aftale, således som det fremgår af denne doms præmis 57, var bemyndiget til at fremsende den omtvistede forelæggelse på egne vegne.

- 60 Det følger heraf, at Unionen i modsætning til Kommissionen, som har indgået samarbejdsaftalen af 1974 med IMO, ikke kan henvise til et retsgrundlag, der gør det muligt for den selv at deltage i arbejdet i denne organisations institutioner og komitéer.
- 61 I øvrigt har Kommissionen i sin henstilling til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede og føre forhandlinger med IMO om betingelser og vilkår for Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse (SEK(2002) 381 endelig) medgivet, at Fællesskabet ikke havde ret til at deltage i arbejdet i IMO, og at det derfor var i dets interesse at tiltræde IMO-konventionen.
- 62 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at Lissabontraktatens ikrafttræden, bl.a. med indførelsen af artikel 1, stk. 3, TEU, artikel 47 TEU og artikel 220 TEUF, indebærer, at Unionen har ret til at handle på egne vegne i IMO.
- 63 Hvad i denne henseende for det første angår artikel 1, stk. 3, TEU og artikel 47 TEU fastsætter disse bestemmelser henholdsvis, at Unionen træder i stedet for og efterfølger Fællesskabet, og at Unionen har status som juridisk person. Rådet og Kommissionen underrettede IMO om denne retsvirkning, der følger Lissabontraktaten, ved en fælles verbalnote af 27. november 2009, hvortil der blev henvist i resolution 65/276 fra De Forenede Nationers Generalforsamling.
- 64 Ud over den omstændighed, at denne resolution, således som De Forenede Nationers generalsekretær har bekræftet i en skrivelse af 1. juni 2011, ikke finder anvendelse på De Forenede Nationers særlige institutioner, kan den nævnte resolution og verbalnoten af 27. november 2009, navnlig på grund af dens ensidige karakter, under alle omstændigheder imidlertid ikke indebære, at Unionen tildeles en status i IMO, som Fællesskabet ikke har.
- 65 Hvad for det andet angår artikel 220 TEUF er det korrekt, at denne bestemmelse tillægger Unionen kompetence til at indlede »ethvert formålstjenligt samarbejde med De Forenede Nationers organer og særorganisationer«, mens EØF-traktatens artikel 229 tildelte Kommissionen opgaven med at »opretholde alle formålstjenlige forbindelser med organerne for De Forenede Nationer og disses særorganisationer«.
- 66 Vedtagelsen af artikel 220 TEUF har imidlertid ikke medført, at Unionen er trådt i stedet for Kommissionen som part i de samarbejdsaftaler, som Kommissionen har indgået på grundlag af EØF-traktatens artikel 229, såsom samarbejdsaftalen af 1974. Selv om Unionen i henhold til artikel 1, stk. 3, TEU ved Lissabontraktatens ikrafttræden er trådt i stedet for og har efterfulgt Fællesskabet, fastsætter hverken sidstnævnte bestemmelse eller nogen anden bestemmelse i traktaterne således, at Unionen kan træde i stedet for Kommissionen.
- 67 For det tredje er den omstændighed, at Unionen ikke er medlem af IMO og ikke har indgået sær aftaler med IMO, som gør det muligt for Unionen at deltage i denne organisations arbejde, ikke til hinder for, at den rent faktisk kan udøve sin eksterne kompetence på dette område.
- 68 Med henblik herpå skal det sikres, at Unionen er i stand til at udøve sin kompetence internt, og at den ved udøvelsen af denne kompetence i overensstemmelse med den procedure, der finder anvendelse på det pågældende område, fastlægger sin egen holdning.

- 69 Det bemærkes endvidere, at når Unionen ikke er medlem af en international organisation og således i henhold til den relevante folkeret er forhindret i inden for en sådan organisation at udøve sin eksterne kompetence, kan denne kompetence bl.a. udøves af medlemsstaterne, når de i henhold til den pligt til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, i fællesskab handler i Unionens interesse. I denne forbindelse kan medlemsstaterne ikke hindres i at fremsende forelæggelser til denne organisation, uanset om disse forelæggelser vedrører områder, der henhører under Unionens enekompetence, eller en kompetence, som Unionen deler med medlemsstaterne (jf. i denne retning udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19.3.1993, EU:C:1993:106, præmis 5, dom af 12.2.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 31, og udtalelse 1/13 (Tredjestaters tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014, EU:C:2014:2303, præmis 44).
- 70 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Rådet på forslag af Kommissionen godkendte den forelæggelse, som Unionen skulle fremsende til IMO, idet Kommissionen, således som denne bekræftede i retsmødet, hverken har anfægtet godkendelsesproceduren eller indholdet heraf.
- 71 Denne forelæggelse kunne imidlertid af de grunde, der er anført i denne doms præmis 53-66, og uafhængigt af, om forelæggelsen henhører under Unionens enekompetence eller delte kompetence, under alle omstændigheder ikke forelægges IMO på Unionens vegne uden at tilsidesætte de regler, der gælder for denne organisations arbejde. Det var derfor med rette, at Rådet fandt, at den omtvistede forelæggelse skulle fremsendes af medlemsstaterne på deres vegne, som således handlede i fællesskab i Unionens interesse.
- 72 Hvad for det fjerde og sidste angår Kommissionens argument om, at Republikken Kroatien ikke kunne fremsende den omtvistede forelæggelse uden at tilsidesætte Unionens eksterne kompetence og Kommissionens beføjelse til at repræsentere Unionen udadtil, er det korrekt, at den blotte omstændighed, at Unionen ikke er medlem af en international organisation, ikke giver en medlemsstat, der optræder individuelt inden for rammerne af sin deltagelse i en international organisation, adgang til at påtage sig forpligtelser, der er egnede til at berøre de EU-regler, der er vedtaget for at gennemføre traktatens mål (dom af 12.2.2009, Grækenland mod Kommissionen, C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 30).
- 73 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af den e-mail, som Republikken Kroatien sendte til IMO den 7. februar 2020, at denne på medlemsstaternes og Kommissionens vegne begrænsede sig til at fremsende den omtvistede forelæggelse fra medlemsstaterne og Kommissionen til denne organisation.
- 74 Henset til de forbindelser, som Kommissionen har etableret med IMO i henhold til samarbejdsaftalen af 1974, og for så vidt som den relevante folkeret ikke synes at være til hinder herfor, kunne medlemsstaterne ganske vist have tildelt Kommissionen opgaven med at sikre deres repræsentation i forbindelse med, at de i Unionens interesse i fællesskab udøvede en ekstern kompetence, som Unionen var forhindret i at udøve i henhold til de gældende regler i IMO-konventionen.
- 75 Der er imidlertid ingen bestemmelser i traktaterne, der kræver, at medlemsstaterne tildeler Kommissionen opgaven med at sikre deres repræsentation, selv om den relevante folkeret ikke er til hinder herfor.

- 76 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 84 i forslaget til afgørelse, fastlægger artikel 17, stk. 1, TEU bortset fra de undtagelser, der udtrykkeligt er fastsat deri, Kommissionens enekompetence til udelukkende at sikre Unionens og ikke medlemsstaternes repræsentation, herunder i de situationer, hvor medlemsstaterne handler i fællesskab i Unionens interesse.
- 77 Det må således konstateres, at medlemsstaterne i hvert enkelt tilfælde frit kan beslutte, hvorledes de vil lade sig repræsentere udadtil, herunder når de handler i fællesskab i Unionens interesse. Med henblik herpå er der intet til hinder for, at medlemsstaterne overlader denne opgave til den medlemsstat blandt dem, der varetager formandskabet for Rådet, for så vidt som denne medlemsstat hverken handler individuelt eller på Unionens vegne.
- 78 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet anbringende forkastes.

Om det første anbringende

- 79 Kommissionen har kun fremsat sit første anbringende med henblik på at godtgøre, at Unionen i det foreliggende tilfælde har enekompetence, og at den omtvistede forelæggelse derfor burde have været fremsendt på Unionens vegne.
- 80 Uanset om den eksterne kompetence for Unionen, som den omtvistede forelæggelse henhører under, havde karakter af enekompetence eller delt kompetence, kunne Unionen imidlertid af de grunde, der er anført i denne doms præmis 51, 52 og 54, under alle omstændigheder ikke selv fremsende denne forelæggelse til IMO under overholdelse af den relevante folkeret.
- 81 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, er det første anbringende følgelig uvirksomt og skal derfor forkastes.
- 82 Da ingen af anbringenderne er taget til følge, skal Rådet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 83 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 i det foreliggende tilfælde har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.
- 84 I henhold til samme procesreglements artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det følger heraf, at Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellske Republik, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.

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

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet.

- 3) Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenke Republik, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter