Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 listopada 2018 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) – Decyzja zatwierdzająca przedłożenie organowi międzynarodowemu dokumentu do dyskusji – Dopuszczalność – Akt zaskarżalny – Wyłączna, dzielona lub uzupełniająca kompetencja Unii Europejskiej – Wyłączna reprezentacja Unii w organie międzynarodowym lub zaangażowanie państw członkowskich po stronie Unii – Zachowanie morskich zasobów biologicznych – Rybołówstwo – Ochrona środowiska naturalnego – Badania naukowe – Morskie obszary chronione (MPA) – Układ Antarktyczny – Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki – Morze Weddella i Morze Rossa

W sprawach połączonych C-626/15 i C-659/16

mających za przedmiot dwie skargi o stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 263 TFUE, wniesione odpowiednio w dniu 23 listopada 2015 r. (C-626/15) i w dniu 20 grudnia 2016 r. (C-659/16),

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Bouqueta, E. Paasivirtę i C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez A. Westerhof Löfflerovą, R. Liudvinaviciute-Cordeiro i M. Simm, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego i J. Möllera, a także K. Stranz i S. Eisenberg, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Grecką, reprezentowaną przez G. Karipsiadisa i K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez M. Sampola Pucurulla, działającego w charakterze pełnomocnika,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez F. Fize'a, D. Colasa, G. de Bergues'a i B. Foddę, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: francuski.

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. Gijzen, M. Bulterman i M. Noort, działające w charakterze pełnomocników,

Republikę Portugalską, reprezentowaną przez L. Ineza Fernandesa, M. Figueireda i L. Duarte, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren i L. Zettergren, a także L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Brodie, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Holmesa, QC,

interwenienci (C-626/15),

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Bouqueta, E. Paasivirtę i C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez A. Westerhof Löfflerovą, R. Liudvinaviciute-Cordeiro i M. Simm, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Belgii, reprezentowane przez J. Van Holm, C. Pochet i L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego i J. Möllera, a także S. Eisenberg, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez A. Sampola Pucurulla, działającego w charakterze pełnomocnika,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez D. Colasa i B. Foddę, działających w charakterze pełnomocników,

Wielkie Księstwo Luksemburga, reprezentowane przez D. Holderer, działającą w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez B. Koopman, M. Bulterman i M. Noort, działające w charakterze pełnomocników,

Republikę Portugalską, reprezentowaną przez L. Ineza Fernandesa i M. Figueireda, a także L. Medeiros, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev i L. Zettergren, działające w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Brodie i G. Brown, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez J. Holmesa, QC, i J. Gregory'ego, barrister,

interwenienci (C-659/16),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Vilaras, T. von Danwitz, F. Biltgen i K. Jürimäe, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (sprawozdawca), E. Levits, L. Bay Larsen i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 marca 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 maja 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w swych skargach odpowiednio, po pierwsze, o stwierdzenie nieważności decyzji Rady Unii Europejskiej zawartej w konkluzji przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli z dnia 11 września 2015 r. (zwanej dalej „decyzją z 2015 r.") zatwierdzającej przedłożenie Komisji do spraw Zachowania Żywych Zasobów Morskich Antarktyki (zwanej dalej „Komisją CAMLR"), w imieniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, dokumentu do dyskusji dotyczącego przyszłej propozycji utworzenia morskiego obszaru chronionego na Morzu Weddella (zwanego dalej „dokumentem do dyskusji") (sprawa C-626/15), a także, po drugie, stwierdzenie nieważności decyzji Rady z dnia 10 października 2016 r. (zwanej dalej „decyzją z 2016 r.") zatwierdzającej przedłożenie Komisji CAMLR, w imieniu Unii i jej państw członkowskich, podczas 35. posiedzenia rocznego tego organu, trzech propozycji utworzenia morskich obszarów chronionych, a także propozycji utworzenia specjalnych stref badań naukowych wskazanej przestrzeni morskiej, zmiany klimatu i cofania się szelfów lodowych (sprawa C-659/16).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

Układ Antarktyczny

2 Układ Antarktyczny, podpisany w dniu 1 grudnia 1959 r. w Waszyngtonie, wszedł w życie z dniem 23 czerwca 1961 r. Artykuł VI tego układu stanowi:

„Postanowienia niniejszego Układu dotyczą rejonu położonego na południe od 60 równoleżnika szerokości geograficznej południowej, włączając w to wszystkie szelfy lodowe […]".

3 Artykuł IX wskazanego układu przewiduje między innymi:

„1. Przedstawiciele umawiających się stron […] zbiorą się w mieście Canberra [Australia] nie później niż w dwa miesiące po wejściu w życie niniejszego Układu, a następnie zbierać się będą w odpowiednich miejscach w celu wymiany informacji, wzajemnych konsultacji w sprawach Antarktydy, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, opracowania i zalecenia swoim Rządom środków mających się przyczynić do realizacji zasad i celów niniejszego Układu, uwzględniając środki dotyczące:

[…]

f) ochrony i zachowania żywych zasobów na Antarktydzie.

2. Każdej umawiającej się stronie, która stała się uczestnikiem niniejszego Układu, przez przystąpienie zgodnie z postanowieniem artykułu XIII, przysługuje prawo mianowania przedstawicieli uczestniczących w naradach wspomnianych w ustępie 1 niniejszego artykułu, tak długo, jak umawiające się strony wykazują zainteresowanie Antarktyką przez prowadzenie tam istotnej pracy naukowo-badawczej, takiej jak założenie stacji naukowej lub wysłanie wyprawy naukowej”.

4 Obecnie stronami Układu Antarktycznego jest dwadzieścia państw członkowskich. Trzy państwa członkowskie były sygnatariuszami układu w dniu 1 grudnia 1959 r. i z tego tytułu mają one status stron konsultatywnych „ratyfikujących” (Królestwo Belgii, Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej). Dziewięć innych państw członkowskich przystąpiło do Układu Antarktycznego w późniejszym czasie, przy czym państwa te mają status stron konsultatywnych „przystępujących” (Republika Bułgarii, Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Republika Włoska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji). Wreszcie osiem państw członkowskich ma status stron niekonsultatywnych (Królestwo Danii, Republika Estońska, Republika Grecka, Węgry, Republika Austrii, Republika Portugalska, Rumunia i Republika Słowacka). Jedynie strony konsultatywne mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji na posiedzeniach umawiających się stron.

Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki

5 Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki (zwana dalej „konwencją z Canberry”) została podpisana w Canberze w dniu 20 maja 1980 r. i weszła w życie w dniu 7 kwietnia 1982 r. Preambuła konwencji z Canberry wskazuje między innymi, że umawiające się strony:

„uznają […] ważność ochrony środowiska naturalnego i zachowania integralności ekosystemu mórz otaczających Antarktykę;

biorą […] pod uwagę skupienie żywych zasobów morskich w wodach Antarktyki oraz zwiększone zainteresowanie możliwościami wykorzystania tych zasobów jako źródła białka;

[są] świadome pilnej konieczności zapewnienia zachowania żywych zasobów morskich Antarktyki;

uważają […] za niezbędne rozszerzenie wiedzy o morskim ekosystemie Antarktyki i jego składnikach w celu umożliwienia podejmowania decyzji o ich wykorzystaniu na podstawie miarodajnych informacji naukowych;

[są] przekonane, że zachowanie żywych zasobów morskich Antarktyki wymaga współpracy międzynarodowej […] z czynnym współudziałem wszystkich państw prowadzących działalność badawczą lub eksploatacyjną wód Antarktyki;

uznają […] główną odpowiedzialność stron konsultatywnych Układu Antarktycznego za ochronę i zachowanie antarktycznego środowiska naturalnego, w szczególności ich odpowiedzialność wynikającą z artykułu IX punkt 1 litera f) Układu Antarktycznego, dotyczącą ochrony i zachowania żywych zasobów Antarktyki;

przypominają […] o podjętych już przez strony konsultatywne Układu Antarktycznego działaniach obejmujących w szczególności uzgodnione środki zachowania fauny i flory Antarktyki, jak również postanowienia Konwencji o ochronie fok antarktycznych;

mają […] na względzie troskę o zachowanie żywych zasobów morskich Antarktyki, wyrażoną na dziewiątym spotkaniu konsultacyjnym przez strony konsultatywne Układu Antarktycznego oraz znaczenie postanowień Zalecenia IX-2, które doprowadziło do przyjęcia niniejszej konwencji;

[…]

uznają[…], w świetle powyższego, że jest pożądane utworzenie odpowiedniego mechanizmu do wydawania zaleceń, popierania poczynań, podejmowania decyzji i koordynacji środków oraz badań naukowych niezbędnych do zapewnienia ochrony morskich organizmów żywych Antarktyki”.

6 Artykuł I ust. 1–3 konwencji z Canberry stanowi:

„1. Niniejsza konwencja ma zastosowanie do antarktycznych żywych zasobów morskich obszaru leżącego na południe od 60° szerokości geograficznej południowej oraz do antarktycznych żywych zasobów morskich obszaru znajdującego się pomiędzy tą szerokością a konwergencją antarktyczną, które stanowią część morskiego ekosystemu Antarktyki.

2. Określenie »żywe zasoby morskie Antarktyki« oznacza populacje ryb, mięczaków, skorupiaków oraz wszystkie inne gatunki żywych organizmów, włącznie z ptakami występującymi na południe od konwergencji antarktycznej.

3. Określenie »morski ekosystem Antarktyki« oznacza całokształt powiązań żywych zasobów morskich Antarktyki, wzajemnych i z otaczającym środowiskiem fizycznym”.

7 Artykuł II konwencji z Canberry stanowi:

„1. Celem niniejszej konwencji jest zachowanie żywych zasobów morskich Antarktyki.

2. W rozumieniu […] konwencji [z Canberry] określenie »zachowanie« obejmuje racjonalne wykorzystanie.

3. Wszelkie połowy i związana z nimi działalność na obszarze objętym […] konwencją [z Canberry] będą wykonywane zgodnie z postanowieniami […] konwencji [z Canberry] oraz z następującymi zasadami zachowania:

a) zapobiegania spadkowi liczebności jakiejkolwiek odławianej populacji do poziomu granicznego, zapewniającego stałe jej uzupełnianie; w tym celu nie należy dopuszczać do spadku liczebności populacji poniżej poziomu zbliżonego do tego, który gwarantuje najwyższy roczny przyrost netto;

b) utrzymania wzajemnych powiązań ekologicznych między populacjami odławianymi a zależnymi od nich i powiązanymi z nimi populacjami żywych zasobów morskich Antarktyki oraz odtwarzania populacji odłowionych do poziomu określonego pod lit. a) oraz

c) zapobiegania zmianom lub minimalizowania ryzyka zmian w ekosystemie morskim, potencjalnie nieodwracalnych w ciągu dwóch lub trzech dziesięcioleci, biorąc pod uwagę obecny stan wiedzy o bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu połowów, wpływie wprowadzania obcych gatunków, o skutkach związanej z tym działalności dla ekosystemu morskiego i o następstwach zmian w środowisku naturalnym, w celu umożliwienia długotrwałego zachowania żywych zasobów morskich Antarktyki".

8 Artykuł V konwencji stanowi:

„1. Umawiające się strony, niebędące stronami Układu Antarktycznego, uznają szczególne obowiązki i odpowiedzialność stron konsultatywnych Układu Antarktycznego w zakresie ochrony i zachowania środowiska na obszarze obowiązywania Układu Antarktycznego.

2. Umawiające się strony, niebędące stronami Układu Antarktycznego, są zgodne, że w swej działalności na obszarze zastosowania Układu Antarktycznego będą przestrzegać w odpowiednich przypadkach stosowania uzgodnionych środków zachowania fauny i flory Antarktyki oraz innych środków zaleconych przez strony konsultatywne Układu Antarktycznego w wykonaniu przez nie swojej odpowiedzialności za ochronę środowiska Antarktyki przed wszelkimi rodzajami szkodliwej ingerencji człowieka.

3. W rozumieniu niniejszej konwencji określenie »strony konsultatywne Układu Antarktycznego« oznacza umawiające się strony Układu Antarktycznego, których przedstawiciele uczestniczą w spotkaniach przewidzianych w artykule IX tego Układu".

9 Artykuł VII konwencji z Canberry stanowi:

„1. Umawiające się strony powołują i zgadzają się utrzymywać [Komisję CAMLR].

2. Skład [Komisji CAMLR] jest następujący:

[…]

c) każda organizacja regionalnej integracji gospodarczej, która zgłosiła przystąpienie do niniejszej konwencji zgodnie z artykułem XXIX, ma prawo być członkiem [Komisji CAMLR] w okresie, gdy państwa będące członkami tej organizacji mają do tego prawo;

[…]".

10 Artykuł IX ust. 1 i 2 tej konwencji ma następujące brzmienie:

„1. Działalność [Komisji CAMLR] polega na realizacji celów i zasad określonych w artykule II niniejszej konwencji. W tym celu [Komisja CAMLR] będzie:

a) ułatwiać prowadzenie badań i wszechstronne poznawanie żywych zasobów morskich Antarktyki oraz morskiego ekosystemu antarktycznego;

b) zbierać dane o stanie i zmianach w populacji żywych zasobów morskich Antarktyki oraz czynnikach wpływających na rozmieszczenie, liczebność i rozmnażanie gatunków odławianych oraz zależnych od nich i powiązanych z nimi gatunków lub populacji;

c) zapewniać uzyskiwanie danych statystycznych o połowach i nakładzie połowowym w odniesieniu do poławianych populacji;

[…]

f) formułować, przyjmować i rewidować środki ochrony, opierając się na najlepszych dostępnych informacjach naukowych, zgodnie z postanowieniami ustępu 5 niniejszego artykułu;

[…]

2. Wymienione w ustępie 1 lit. f) środki ochrony obejmują:

a) określanie wielkości populacji dowolnego gatunku, jaką wolno odłowić w rejonie zastosowania niniejszej konwencji;

[…]

d) określanie gatunków podlegających ochronie;

e) określanie wymiarów, wieku i – w odpowiednich przypadkach – płci gatunków, które wolno odławiać;

f) określanie dozwolonych i zakazanych okresów poławiania;

g) określanie obszarów, rejonów lub podrejonów otwartych lub zamkniętych dla badań naukowych lub ochrony, w tym specjalnych stref ochrony i badań naukowych;

h) regulację nakładu połowowego i metod poławiania, w tym narzędzi połowu, w szczególności w celu uniknięcia nadmiernej koncentracji połowów w jakimkolwiek rejonie lub podrejonie;

i) podejmowanie innych środków ochrony, które [Komisja CAMLR] uznaje za niezbędne do osiągnięcia celów […] Konwencji [z Canberry], w tym środków dotyczących oddziaływania połowów i związanej z nimi działalności na składniki ekosystemu morskiego inne niż odławiane populacje”.

11 Artykuł XXIX ust. 2 konwencji z Canberry stanowi:

„Do niniejszej Konwencji mogą przystąpić utworzone przez suwerenne państwa organizacje regionalnej integracji gospodarczej, w których skład wchodzi jedno lub więcej państw członków [Komisji CAMLR] i którym państwa członkowskie organizacji przekazały w pełni lub częściowo kompetencje dotyczące spraw objętych niniejszą konwencją. Przystąpienie takich organizacji regionalnej integracji gospodarczej będzie przedmiotem konsultacji między członkami [Komisji CAMLR]”.

12 Unia zatwierdziła konwencję z Canberry decyzją Rady 81/691/EWG z dnia 4 września 1981 r. (Dz.U. 1981, L 252, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 14, s. 251) i stała się jej stroną w dniu 21 kwietnia 1982 r.

13 Dotychczas stronami konwencji z Canberry stało się dwanaście państw członkowskich, z czego sześć (Królestwo Belgii, Republika Bułgarii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Rzeczpospolita Polska i Zjednoczone Królestwo) przed przystąpieniem Unii do tej konwencji i sześć (Królestwo Hiszpanii, Republika Grecka, Republika Włoska, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji) po owym przystąpieniu.

Ogólne ramy ustanawiania morskich obszarów chronionych

14 Na posiedzeniu, które odbyło się w dniach od 24 października do 4 listopada 2011 r., Komisja CAMLR przyjęła środek ochronny zatytułowany „Ogólne ramy ustanawiania morskich obszarów chronionych", którego motywy 1 i 6 stanowią:

„[Komisja CAMLR],

przypominając o swym przystąpieniu do programu prac komitetu naukowego, którego intencją jest utworzenie reprezentatywnego systemu morskich obszarów chronionych Antarktyki (MPA), którego celem będzie zachowanie morskiej różnorodności biologicznej w obszarze objętym konwencją, oraz – zgodnie z decyzją podjętą na Światowym Szczycie w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (WSSD) w 2002 r. – utworzenie reprezentatywnej sieci MPA do 2012 r.;

[…]

uznając, że MPA [Komisji CAMLR] mają przyczyniać się do utrzymania struktury i funkcji ekosystemu, w tym w sektorach usytuowanych poza MPA, utrzymania zdolności adaptacji do zmian klimatu oraz zmniejszenia możliwości inwazji gatunków obcych na skutek działalności człowieka".

15 Zgodnie z pkt 2 ogólnych ram ustanawiania morskich obszarów chronionych:

„MPA [Komisji CAMLR] są ustanawiane w oparciu o najlepsze dostępne dowody naukowe i przyczyniają się – przy pełnym uwzględnieniu artykułu II [konwencji z Canberry], w myśl którego ochrona obejmuje racjonalne wykorzystanie – do osiągnięcia następujących celów:

(i) ochrony reprezentatywnych przykładów ekosystemów, różnorodności biologicznej i siedlisk morskich na skalę pozwalającą na utrzymanie stabilności i integralności w perspektywie długoterminowej;

(ii) ochrony procesów ekosystemowych, siedlisk i gatunków kluczowych, w tym populacji i etapów cyklu życia;

(iii) ustanowienia naukowych stref referencyjnych w celu monitorowania naturalnej zmienności i zmian długoterminowych lub monitorowania skutków eksploatacji i innej działalności człowieka dla żywych zasobów morskich Antarktyki i tworzonych przez nie ekosystemów;

(iv) ochrony obszarów narażonych na wpływ działalności człowieka, w tym siedlisk i unikalnych, rzadkich lub niezwykle różnorodnych biologicznie cech;

(v) ochrony cech istotnych dla funkcjonowania miejscowych ekosystemów;

(vi) ochrony obszarów w celu zachowania ich odporności lub zdolności do zaadaptowania się do skutków zmiany klimatu".

Prawo Unii

Wieloletnie stanowisko

16 Rada przyjęła decyzję 13908/1/09 REV 1 z dnia 19 października 2009 r. w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii na forum komisji CAMLR na lata 2009–2014. Decyzja ta została zastąpiona, w odniesieniu do lat 2014–2019, decyzją 10840/14 z dnia 11 czerwca 2014 r. (zwaną dalej „wieloletnim stanowiskiem").

17 Jak wynika z art. 1 wieloletniego stanowiska, zawarte w nim reguły stosuje się „w sytuacji gdy [Komisja CAMLR] ma przyjąć decyzje wywierające skutki prawne w odniesieniu do kwestii związanych ze wspólną polityką rybołówstwa".

18 Artykuł 2 rzeczonej decyzji stanowi, że konkretne elementy stanowiska, jakie ma zająć Unia na posiedzeniu rocznym Komisji CAMLR, ustala się zgodnie z zasadami określonymi w załączniku II do tej decyzji. Załącznik ten ustanawia uproszczoną procedurę, w ramach której:

„[…] Komisja Europejska przekazuje Radzie lub jej organom przygotowawczym w odpowiednim terminie przed każdym posiedzeniem rocznym [Komisji CAMLR] pisemny dokument szczegółowo określający konkretne proponowane elementy stanowiska Unii w celu ich przedyskutowania i zatwierdzenia szczegółów stanowiska, które zostanie przedstawione w imieniu Unii.

Jeżeli podczas kolejnych posiedzeń, w tym na miejscu, nie będzie możliwe osiągnięcie porozumienia, tak aby stanowisko Unii uwzględniało nowe elementy, kwestię tę przekazuje się Radzie lub jej organom przygotowawczym".

Rozporządzenia nr 600/2004 i (WE) nr 601/2004

19 Motywy 4 i 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 600/2004 z dnia 22 marca 2004 r. ustanawiającego niektóre środki techniczne stosowane do działalności połowowej na obszarze objętym Konwencją o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki (Dz.U. 2004, L 97, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 7, s. 43) stanowią:

„(4) Niektóre ze środków technicznych przyjętych przez [Komisję CAMLR] zostały zaadoptowane rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3943/90 z dnia 19 grudnia 1990 r. na grunt systemu obserwacji i inspekcji ustanowiony art. XXIV [konwencji z Canberry] [Dz.U. 1990, L 379, s. 45] oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 66/98 z dnia 18 grudnia 1997 r. ustanawiającym pewne środki ochrony i kontroli stosowane do działalności połowowej na Antarktyce [Dz.U. 1998, L 6, s. 41].

(5) Przyjęcie przez [Komisję CAMLR] nowych środków dotyczących ochrony oraz modyfikacja środków obowiązujących od momentu przyjęcia wyżej wymieniowych rozporządzeń oznacza, że te ostatnie środki powinny zostać zmienione w terminie późniejszym".

20 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 600/2004 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia środki techniczne w zakresie działalności połowowej statków rybackich [Unii], które zbierają i przetrzymują na pokładzie organizmy morskie pochodzące z żywych zasobów morskich na obszarze objętym [konwencją z Canberry]".

21 Motyw 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 601/2004 z dnia 22 marca 2004 r. ustanawiającego określone środki kontrolne stosowane wobec działalności połowowej na obszarze objętym Konwencją o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki i uchylającego rozporządzenia: (WE) nr 3943/90, (WE) nr 66/98 i (WE) nr 1721/1999 (Dz.U. 2004, L 97, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 51, s. 52), stanowi:

„W celu wdrożenia nowych środków ochronnych przyjętych przez [Komisję CAMLR], […] [rozporządzenia Rady (WE) nr 3943/90, (WE) nr 66/98 i (WE) nr 1721/1999 z dnia 29 lipca 1999 r. ustanawiające pewne środki kontrolne w odniesieniu do statków pływających pod banderą stron niebędących stronami [konwencji z Canberry] (Dz.U. 1999, L 203, s. 14)] powinny zostać uchylone i zastąpione jednym rozporządzeniem zawierającym wszystkie specjalne postanowienia dotyczące kontroli działalności połowowej wynikające z zobowiązań [Unii] jako umawiającej się strony konwencji".

22 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 601/2004 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady i warunki stosowania przez [Unię]:

a) środków kontroli stosowanych wobec statków rybackich pływających pod banderą umawiającej się strony [konwencji z Canberry] zajmujących się działalnością połowową na terenie objętym [tą konwencją] na wodach położonych poza granicami jurysdykcji krajowej;

b) systemu promowania zgodności przestrzegania środków kontrolnych ustanowionych przez [Komisję CAMLR] przez statki pływające pod banderą państw niebędących stroną [konwencji z Canberry]".

Rozporządzenie nr 1380/2013

23 Motyw 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22) wskazuje:

„Należy wdrożyć podejście ekosystemowe do zarządzania rybołówstwem, ograniczyć negatywny wpływ działalności połowowej na środowisko oraz unikać przypadkowych połowów i ograniczać je w jak największym stopniu".

24 Artykuł 2 ust. 1–3 tego rozporządzenia stanowi:

„1. [Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb)] zapewnia, aby działalność połowowa i w zakresie akwakultury była zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej oraz zarządzana w sposób spójny z celami w zakresie osiągania korzyści ekonomicznych, społecznych i w dziedzinie zatrudnienia oraz przyczyniania się do dostępności dostaw żywności.

2. WPRyb stosuje wobec zarządzania rybołówstwem podejście ostrożnościowe i ma na celu zapewnienie, aby eksploatacja żywych zasobów morza odbudowywała i zachowywała populacje poławianych gatunków powyżej poziomów pozwalających uzyskać maksymalny podtrzymywalny połów.

[…]

3. WPRyb wdraża podejście ekosystemowe do zarządzania rybołówstwem, aby zapewnić minimalizowanie negatywnych skutków działalności połowowej dla ekosystemu morskiego, a także dąży do zapewnienia, aby działalność w zakresie akwakultury i działalność połowowa nie powodowały degradacji środowiska morskiego".

25 Artykuł 4 ust. 1 wskazanego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

9) »podejście ekosystemowe do zarządzania rybołówstwem« oznacza zintegrowane podejście do zarządzania rybołówstwem, w ramach rozsądnie wytyczonych pod względem ekologicznym granic, w którym dąży się do zarządzania wykorzystaniem zasobów naturalnych, przy uwzględnieniu rybołówstwa i innej działalności człowieka, zachowując zarówno bogactwo biologiczne, jak i procesy biologiczne niezbędne do zabezpieczenia składu, struktury i funkcjonowania siedlisk odnośnego ekosystemu, przy uwzględnieniu wiedzy i niepewności odnoszących się do biotycznych, abiotycznych i ludzkich elementów ekosystemów".

Okoliczności powstania sporów

26 Komisja CAMLR postawiła sobie za cel stworzenie sieci MPA w obrębie Antarktyki, który to cel jest wyraźnie wspierany przez Unię.

27 W tym kontekście w 2014 r., w celu przygotowania udziału Unii w przyszłych posiedzeniach rocznych Komisji CAMLR, Rada sporządziła w oparciu o art. 218 ust. 9 TFUE wieloletnie stanowisko, w ramach którego stworzono w szczególności uproszczoną procedurę dla podejmowania decyzji Rady w sprawie stanowiska Unii, które ma być reprezentowane w ramach Komisji CAMLR w odniesieniu do kwestii związanych z WPRyb. Zgodnie z tą procedurą przed każdym posiedzeniem rocznym Komisji CAMLR służby Komisji przedkładają istotne dokumenty organom przygotowawczym Rady. W praktyce służby Komisji przekazują owe dokumenty albo grupie roboczej ds. rybołówstwa Rady albo Komitetowi Stałych Przedstawicieli (Coreper).

Sprawa C-626/15

28 W dniu 31 sierpnia 2015 r. służby Komisji przedłożyły grupie roboczej ds. rybołówstwa Rady, w oparciu o ustanowioną przez Radę procedurę uproszczoną, nieformalny dokument (*non-paper*), do którego załączony był projekt dokumentu do dyskusji. Na stronach 4 i 5 dokumentu do dyskusji wspomniano między innymi o potrzebie ochrony ekosystemu na Morzu Weddella, a w szczególności wchodzących w jego skład zwierząt, takich jak ssaki morskie, pingwiny i ptaki morskie.

29 Służby Komisji zaproponowały przedłożenie dokumentu do dyskusji komitetowi naukowemu przy Komisji CAMLR wyłącznie w imieniu Unii, ponieważ w ocenie tych służb dokument ten należał do dziedziny WPRyb.

30 Na posiedzeniu w dniu 3 września 2015 r. grupa robocza Rady zaaprobowała treść dokumentu do dyskusji, ale uznała, że należy on nie tyle do dziedziny WPRyb, co do dziedziny polityki środowiska, wobec czego powinien on zostać przedłożony w imieniu Unii i jej państw członkowskich. Ze względu na tę rozbieżność poglądów postanowiono przekazać sprawę Coreperowi.

31 Coreper zbadał sprawę na posiedzeniu w dniu 11 września 2015 r. Po wymianie opinii przewodniczący Coreperu stwierdził, że komitet ten zatwierdził przedłożenie dokumentu do dyskusji i zdecydował, że powinien on zostać przedłożony Komisji CAMLR na 34. posiedzeniu rocznym, w imieniu Unii i jej państw członkowskich.

32 W oświadczeniu złożonym do protokołu ze spotkania, które odbyło się w dniu 11 września 2015 r., Komisja wyraziła swój sprzeciw wobec tej ostatniej kwestii. Instytucja ta zgłosiła gotowość przekazania dokumentu do dyskusji Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich, zgodnie z decyzją Coreperu, ale zastrzegła sobie możliwość podjęcia kroków prawnych.

33 Pismem z dnia 23 listopada 2015 r. Komisja wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z 2015 r. w zakresie, w jakim zatwierdza ona przedłożenie dokumentu do dyskusji Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich.

Sprawa C-659/16

34 W dniu 30 sierpnia 2016 r. służby Komisji, ponownie w ramach procedury uproszczonej, przedłożyły grupie roboczej ds. rybołówstwa Rady nieformalny dokument (*non-paper*). W dniu 6 września 2016 r. dokument ten został uzupełniony o trzy projekty propozycji w sprawie utworzenia lub wsparcia utworzenia morskich obszarów chronionych w Antarktyce, a mianowicie MPA na Morzu Weddella, MPA na Morzu Rossa, MPA we wschodniej Antarktyce, a także o projekt utworzenia systemu specjalnych stref przeznaczonych do prowadzenia badań naukowych dotyczących odnośnego obszaru morskiego, zmiany klimatu i cofania się szelfów lodowych (zwane dalej „planowanymi środkami").

35 Służby Komisji zaproponowały, aby planowane środki zostały przedłożone Komisji CAMLR wyłącznie w imieniu Unii, ponieważ w ocenie tych służb środki te należą do dziedziny WPRyb. W celu zachowania terminów przedstawiania propozycji na posiedzeniu rocznym Komisji CAMLR Komisja jednocześnie skierowała te środki, w imieniu Unii, do sekretariatu Komisji CAMLR.

36 Podczas posiedzeń w dniach 15 września i 22 września 2016 r. grupa robocza ds. rybołówstwa Rady zbadała treść planowanych środków. Uznała ona, że środki te należą do dziedziny polityki środowiska, a nie do dziedziny WPRyb, wobec czego, po pierwsze, powinny były zostać przedłożone Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich, a po drugie, nie mogły zostać zatwierdzone w ramach procedury uproszczonej ustanowionej przez Radę, ponieważ jest ona ograniczona wyłącznie do kwestii związanych z WPRyb. Sprawa została następnie przekazana Coreperowi, a następnie Radzie.

37 W dniu 10 października 2016 r. na 3487. posiedzeniu w Luksemburgu Rada zaaprobowała przełożenie planowanych środków Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich. Ponadto potwierdziła, że środki te wyrażają stanowisko, które Unia powinna zająć na 35. posiedzeniu rocznym Komisji CAMLR.

38 W oświadczeniu złożonym do protokołu z tego spotkania Komisja podkreśliła fakt, że rzeczone środki wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji Unii w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE, i że w związku z tym przedkładanie ich w imieniu Unii i jej państw członkowskich nie jest uzasadnione.

39 W roku 2016 Komisja CAMLR postanowiła, na swoim 35. posiedzeniu rocznym, przyjąć dwie z propozycji przedstawionych i wspieranych przez Unię, a mianowicie MPA na Morzu Rossa oraz utworzenie kilku specjalnych stref przeznaczonych do prowadzenia badań naukowych dotyczących właściwego obszaru morskiego, zmiany klimatu i cofania się szelfów lodowych. Ponadto Komisja CAMLR postanowiła kontynuować dyskusje nad pozostałymi dwiema propozycjami Unii.

40 Pismem z dnia 20 grudnia 2016 r. Komisja wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z 2016 r. w zakresie, w jakim decyzja ta zatwierdza przedłożenie planowanych środków Komisji CAMLR na 35. posiedzeniu rocznym tego organu, w imieniu Unii i jej państw członkowskich.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

41 W sprawie C-626/15 Komisja wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności decyzji z 2015 r. w zakresie, w jakim zatwierdza ona przedłożenie dokumentu do dyskusji Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich,

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

42 Rada ze swej strony wnosi do Trybunału o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a w każdym wypadku oddalenie jej jako bezzasadnej oraz

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

43 Postanowieniami z dnia 7 kwietnia, 14 kwietnia, 29 kwietnia, 2 maja i 3 maja 2016 r. prezes Trybunału dopuścił, odpowiednio, po pierwsze, Republikę Federalną Niemiec, po drugie, Królestwo Hiszpanii i Królestwo Niderlandów, po trzecie, Republikę Francuską i Republikę Finlandii, po czwarte, Republikę Portugalską i, po piąte, Republikę Grecką, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo, do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w tej sprawie.

44 W duplice Rada wniosła, na podstawie art. 60 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, o przydzielenie sprawy wielkiej izbie.

45 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 lutego 2017 r. postępowanie w sprawie C-626/15 zostało zawieszone do czasu zakończenia pisemnego etapu postępowania w sprawie C-659/16.

46 W sprawie C-659/16 Komisja wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie nieważności decyzji z 2016 r. w zakresie, w jakim zatwierdza ona przedłożenie planowanych środków Komisji CAMLR na 35. posiedzeniu rocznym tego organu w imieniu Unii i jej państw członkowskich, oraz

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

47 Rada ze swej strony wnosi do Trybunału o:

– oddalenie skargi jako bezzasadnej oraz

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

48 Postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2017 r. prezes Trybunału dopuścił Królestwo Belgii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Portugalską, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w tej sprawie.

49 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 lutego 2017 r. sprawy C-626/15 i C-659/16 zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

50 Po zamknięciu pisemnego etapu postępowania w dniu 16 września 2016 r. Rada zwróciła się, w dniu 16 listopada 2016 r., powołując się na art. 128 ust. 2 regulaminu postępowania, o zezwolenie jej na przedstawienie, w sprawie C-626/15, trzech nowych dowodów, a mianowicie noty w sprawie ustalenia stanowiska Unii w odniesieniu do planowanych środków w związku z 35. posiedzeniem rocznym Komisji CAMLR, tekstu wypracowanego stanowiska oraz odnoszącego się do niego oświadczenia Komisji.

51 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 stycznia 2017 r., po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, trzy nowe dowody przedstawione po zamknięciu pisemnego etapu postępowania zostały dopuszczone w postępowaniu w sprawie C-626/15.

W przedmiocie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania

52 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 27 czerwca 2018 r., Rada złożyła wniosek o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. Na poparcie swojego wniosku instytucja ta podniosła zasadniczo, że przedstawiony przez rzecznik generalną w jej opinii argument dotyczący rzekomego wykonania w pełni kompetencji Unii w dziedzinie środowiska naturalnego w momencie przyjęcia decyzji z 2015 r. i 2016 r. nie został podniesiony przez Komisję ani w jej pismach, ani na rozprawie; argument ten nie był zresztą przedmiotem dyskusji między stronami podczas rozprawy.

53 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał może w każdej chwili, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2018 r., Belastingdienst/Toeslagen (Skutek zawieszający apelacji), C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 20].

54 W niniejszej sprawie Trybunał, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, uznał, że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem toczonej przed nim dyskusji.

55 W konsekwencji wniosek Rady o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo należy oddalić.

W przedmiocie skarg

W przedmiocie dopuszczalności skargi w sprawie C-626/15

Argumentacja stron

56 Rada, popierana przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo, kwestionuje dopuszczalność skargi w sprawie C-626/15 ze względu na to, że decyzja z 2015 r. nie stanowi aktu zaskarżalnego.

57 Rada podnosi z jednej strony, że decyzja ta została przyjęta nie przez instytucję, lecz przez Coreper, który nie posiada własnych uprawnień decyzyjnych. Z drugiej strony wspomniana decyzja nie może „wywierać skutków prawnych" w rozumieniu art. 263 TFUE, ponieważ dotyczy ona zatwierdzenia zwykłego dokumentu do dyskusji, mającego na celu zebranie opinii na temat utworzenia MPA na Morzu Weddella. Decyzji tej nie można zakwalifikować jako zatwierdzenie stanowiska Unii w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE, gdyż taka kwalifikacja oznacza, że dany organ międzynarodowy

zamierza przyjąć akt wywołujący skutki prawne. Tymczasem w niniejszej sprawie dokładna treść propozycji dotyczącej utworzenia MPA na Morzu Weddella nie była jeszcze znana w chwili wydania decyzji z 2015 r. i nie było jasne, czy taka propozycja została sformułowana.

58 Z kolei Komisja uważa, że skarga wniesiona w sprawie C-626/15 jest dopuszczalna. Twierdzi bowiem, że decyzję z 2015 r. należy przypisać Radzie, która jest instytucją. Ponadto decyzja ta zmierza do wywarcia skutków prawnych, ponieważ zobowiązuje Komisję do przedstawienia dokumentu do dyskusji w imieniu Unii i jej państw członkowskich, a nie wyłącznie w imieniu Unii. Ponadto stanowi ona zajęcie stanowiska w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE.

Ocena Trybunału

59 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE stanowi każda wydana przez instytucję, organ lub jednostkę Unii decyzja, bez względu na jej charakter lub formę, która zmierza do wywołania skutków prawnych (zob. w szczególności wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., Komisja/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 14).

60 Przede wszystkim zgodnie z art. 240 ust. 1 TFUE Coreper jest złożony ze stałych przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii i odpowiada za przygotowywanie prac Rady oraz wykonywanie powierzonych mu przez nią zadań. Należy zatem stwierdzić, że autorzy traktatów zamierzali ukształtować Coreper jako organ pomocniczy Rady, który wykonuje dla niej zadania przygotowawcze i wykonawcze (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 1996 r., Komisja/Rada, C-25/94, EU:C:1996:114, pkt 25, 26).

61 Tymczasem, chociaż funkcja przygotowywania prac i wykonywania zadań Rady nie upoważnia Coreperu do wykonywania uprawnień decyzyjnych, które zgodnie z traktatami przysługują Radzie (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 1996 r., Komisja/Rada, C-25/94, EU:C:1996:114, pkt 27), to jednak – jako że Unia jest unią prawa – akt wydany przez Coreper powinien podlegać kontroli co do jego zgodności z prawem, w sytuacji gdy jako taki zmierza on do wywarcia skutków prawnych, przez co wykracza poza ramy owej funkcji przygotowawczej i wykonawczej.

62 Ponadto, co się tyczy określenia skutków, jakie ma wywrzeć decyzja z 2015 r., zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy skupić się na samej jej istocie, którą należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak kontekst, w którym ów akt został wydany, jego treść i intencje jego autora, pod warunkiem, że da się je ustalić w sposób obiektywny (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja, C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 42).

63 W tym względzie, po pierwsze, jeśli chodzi o kontekst decyzji z 2015 r., należy stwierdzić, że została ona przyjęta w celu przekonania Komisji CAMLR do utworzenia MPA na Morzu Weddella.

64 Po drugie, jeśli chodzi o treść tej decyzji, należy stwierdzić, że postanawiając przedłożyć dokument do dyskusji w imieniu Unii i jej państw członkowskich, Coreper zobowiązał Komisję do nieodstępowania od tego stanowiska w ramach wykonywania jej kompetencji w zakresie zewnętrznej reprezentacji Unii w związku z udziałem w 34. posiedzeniu rocznym Komisji CAMLR.

65 Po trzecie, jeśli chodzi o intencje autora aktu, jak wynika z protokołu z posiedzenia Coreperu z dnia 11 września 2015 r., który jest elementem pozwalającym na określenie tych intencji w sposób obiektywny, decyzja z 2015 r. miała na celu ostateczne określenie stanowiska Rady, a następnie Unii, w odniesieniu do przedłożenia dokumentu do dyskusji Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich, a nie wyłącznie w imieniu Unii.

66 W związku z powyższym decyzja z 2015 r. miała zatem na celu wywołanie skutków prawnych, wobec czego stanowi akt zaskarżalny.

67 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę w sprawie C-626/15.

Co do istoty

68 Na poparcie każdej ze swych skarg Komisja podnosi te same dwa zarzuty. Zarzut pierwszy, przedstawiony jako zarzut główny, dotyczy tego, że decyzje z 2015 r. i 2016 r. (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami") zostały wydane z naruszeniem wyłącznych kompetencji, jakie art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE przyznaje Unii w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych. Zarzut drugi, podniesiony posiłkowo, dotyczy tego, że decyzje te zostały przyjęte z naruszeniem wyłącznych kompetencji, którymi Unia dysponuje w tym względzie na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE

– *Argumentacja stron*

69 Komisja twierdzi, że dokument do dyskusji i planowane środki powinny były zostać przedłożone Komisji CAMLR wyłącznie w imieniu Unii, a nie w imieniu Unii i jej państw członkowskich, ponieważ są one objęte w całości lub w każdym razie w przeważającej części zakresem wyłącznych kompetencji, jakie przysługują Unii na mocy art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych.

70 Na poparcie tego zarzutu Komisja podnosi z jednej strony, że kompetencje te dotyczą nie tylko samych środków ochronnych przyjmowanych w celu zachowania uprawnień do połowów, ale wszystkich środków ochrony morskich zasobów biologicznych. W istocie zawarte w art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE odniesienie do WPRyb należy rozumieć w ten sposób, iż ma ono na celu podkreślenie tego, że ochrona morskich zasobów biologicznych stanowi kompetencję szczególną, wchodzącą w zakres bardziej ogólnych kompetencji, jakie przysługują Unii w dziedzinie rybołówstwa, a nie w ten sposób, że ogranicza ono wynikające z tego postanowienia wyłączne kompetencje jedynie do środków ochrony morskich zasobów biologicznych przyjmowanych w ramach wspomnianej polityki.

71 Z drugiej strony, chociaż utworzenie MPA jest podyktowane częściowo względami ochrony środowiska, to sama ta okoliczność nie jest wystarczająca, aby uznać, że tego rodzaju środek wchodzi w zakres polityki ochrony środowiska. Zważywszy, że art. 11 TFUE stanowi, iż wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, sam fakt, że dany środek realizuje cel lub obejmuje element związany z ochroną środowiska naturalnego, nie musi oznaczać, że środek ten wchodzi w zakres kompetencji, które Unia i państwa członkowskie dzielą między sobą w dziedzinie ochrony środowiska. Niezbędne jest bowiem jeszcze to, aby centralny punkt ciężkości tego środka leżał po stronie polityki ochrony środowiska. Tymczasem w niniejszym przypadku dokument do dyskusji oraz planowane środki, a w konsekwencji zaskarżone decyzje, koncentrują się w przeważającej mierze na wyłącznych kompetencjach, jakie przysługują Unii w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych.

72 W każdym razie nawet jeśli te wyłączne kompetencje są ograniczone do samych środków ochrony w ramach WPRyb, a mianowicie do środków służących zachowaniu możliwości połowowych, to jednak dokument do dyskusji i planowane środki są objęte zakresem takich kompetencji, ponieważ, jak wskazano w rozporządzeniu nr 1380/2013, WPRyb opiera się na podejściu ekosystemowym.

73 Rada i wszystkie interweniujące państwa członkowskie utrzymują, że zarzut pierwszy jest bezzasadny. Wyrażenie „w ramach [WPRyb]" użyte w art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE ma bowiem na celu ograniczenie przysługujących Unii w tym zakresie wyłącznych kompetencji do samych środków ochrony przyjmowanych w celu ochrony gatunków objętych połowami. Tymczasem, chociaż celem dokumentu

do dyskusji i planowanych środków było, co prawda, przyjęcie środków ochronnych, to jednak owe środki nie należą do dziedziny rybołówstwa, ale do dziedziny ochrony środowiska naturalnego wchodzącej w zakres kompetencji, które Unia dzieli z państwami członkowskimi.

74 Posiłkowo niektóre interweniujące państwa członkowskie podnoszą, że dokument do dyskusji i planowane środki wchodzą w zakres kompetencji, które zgodnie z art. 4 ust. 3 TFUE Unia i państwa członkowskie mogą wykonywać równolegle w dziedzinie badań oraz że w związku z tym powinny zostać przedłożone Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich.

– Ocena Trybunału

75 Na wstępie należy zaznaczyć, że chociaż w zaskarżonych decyzjach stwierdzono jedynie, iż dokument do dyskusji i planowane środki powinny zostać przedłożone Komisji CAMLR w imieniu Unii i jej państw członkowskich, to jednak skoro decyzje te zatwierdzają, bez poprawek, treść tego dokumentu i tych środków, to o kompetencjach do przyjmowania tego rodzaju decyzji rozstrzygają charakter i treść wskazanego dokumentu i wskazanych środków, a także ich cel i kontekst, w który się wpisują.

76 Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu określenia kompetencji, z którymi należy powiązać decyzje, należy określić ich właściwą podstawę prawną, opierając się na obiektywnych czynnikach, do których należą kontekst, treść i cele danych decyzji (wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 35).

77 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli analiza danego aktu Unii wykaże, że wyznaczono mu kilka celów lub ma on kilka elementów składowych i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy pozostałe są jedynie pomocnicze, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (Umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo].

78 Tylko w wyjątkowych przypadkach akt Unii należy oprzeć na kilku podstawach prawnych, mianowicie wtedy, gdy akt ten zmierza jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2003 r., Komisja/Rada, C-211/01, EU:C:2003:452, pkt 40).

79 W niniejszej sprawie wszystkie strony zgadzają się co do tego, że dokument do dyskusji i planowane środki mogą wchodzić w zakres kilku dziedzin kompetencji Unii. Różnią się one jednak co do kwestii, na jakiej podstawie prawnej zaskarżone decyzje powinny były zostać przyjęte. Do oceny dokumentu do dyskusji i planowanych środków należy zatem zastosować orzecznictwo przypomniane w pkt 76–78 niniejszego wyroku.

80 W tym względzie Komisja utrzymuje, że cel i główne elementy dokumentu do dyskusji i planowanych środków wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji, jakie przysługują Unii w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach WPRyb, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE. Postanowienie to odnosi się bowiem do przyjmowania wszelkich dokumentów lub wszelkich środków mających na celu zachowanie zasobów morskich, niezależnie od zamierzonego celu.

81 A zatem w celu ustalenia, czy rzeczony zarzut ten jest zasadny, należy w pierwszej kolejności sprecyzować zakres wyłącznych kompetencji Unii w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE, a w drugiej kolejności ustalić, czy – jak twierdzi Komisja – wyłączny cel i wyłączny lub główny element dokumentu do dyskusji i planowanych środków należą do tej dziedziny kompetencji.

82 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o zakres wyłącznych kompetencji przysługujących Unii na mocy art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE, należy przypomnieć, że postanowienie to przewiduje, iż kompetencje te dotyczą zachowania morskich zasobów biologicznych „w ramach [WPRyb]".

83 Tymczasem, zgodnie ze zwykłym znaczeniem tego wyrażenia należy uznać, że jedynie zachowanie morskich zasobów biologicznych zapewniane w ramach WPRyb, a więc nierozerwalnie związane z tą polityką, jest objęte art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE.

84 W związku z tym jedynie wówczas, gdy ochrona morskich zasobów biologicznych jest realizowana w tych ramach, należy ona do kompetencji wyłącznych Unii, a w związku z tym jest – jak wskazano wyraźnie w art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE – wyłączona z zakresu kompetencji, jakie Unia dzieli z państwami członkowskimi w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa.

85 Wniosek ten potwierdza geneza art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE.

86 Należy bowiem przypomnieć, że początkowo traktaty przewidywały, wśród kompetencji Unii, ustanowienie wspólnej polityki rolnej obejmującej rybołówstwo, bez odnoszenia się w sposób autonomiczny do zachowania morskich zasobów biologicznych. W ramach tych kompetencji w dniu 20 października 1970 r. Unia przyjęła rozporządzenie Rady (EWG) nr 2141/70 z dnia 20 października 1970 r. ustanawiające wspólną politykę strukturalną dla sektora rybołówstwa (Dz.U. 1970, L 236, s. 1), którego art. 5 wyraźnie upoważnił Radę do przyjmowania środków mających na celu zachowanie zasobów rybołówstwa. Uprawnienie to zostało powtórzone w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia Królestwa Danii, Irlandii oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. 1972, L 73, s. 14), w świetle którego Trybunał uznał, że po zakończeniu przewidzianego w tym akcie okresu przejściowego państwa członkowskie tracą kompetencje w tej dziedzinie (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lipca 1976 r., Kramer i in., 3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, pkt 40; a także z dnia 5 maja 1981 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, 804/79, EU:C:1981:93, pkt 17, 27).

87 Co się tyczy w drugiej kolejności określenia głównego lub wyłącznego celu i elementu dokumentu do dyskusji i planowanych środków – jak przypomniano w pkt 76 niniejszego wyroku – powinno ono opierać się na obiektywnych, podlegających kontroli sądowej czynnikach, a mianowicie na kontekście, treści i celach danej decyzji.

88 W odniesieniu, po pierwsze, do kontekstu, jako że dokument do dyskusji i planowane środki mają zostać przedłożone Komisji CAMLR, należy zbadać zadania powierzone temu organowi międzynarodowemu w konwencji z Canberry, a także prawa i obowiązki państw reprezentowanych w ramach tej komisji.

89 W tym względzie z art. IX konwencji z Canberry, w związku z art. II tego aktu, wynika wprawdzie, że pewna liczba zadań powierzonych Komisji CAMLR odnosi się do zachowania żywych zasobów morskich Antarktyki eksploatowanych przez sektor rybołówstwa.

90 Przede wszystkim jednak w akapicie wprowadzającym preambuły rzeczonej konwencji uściślono, że konwencja ta została przyjęta z uwagi na znaczenie ochrony środowiska naturalnego i zachowania integralności ekosystemu mórz otaczających Antarktykę

91 Ponadto zakres zastosowania konwencji z Canberry nie ogranicza się wyłącznie do zasobów związanych z rybołówstwem, lecz obejmuje – zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 tej konwencji – wszystkie gatunki żywych organizmów, które stanowią część morskiego ekosystemu Antarktyki, włączając ptaki.

92 Co więcej, art. V ust. 2 konwencji z Canberry stanowi, że strony tej konwencji, które nie są stronami Układu Antarktycznego, muszą zobowiązać się do wdrożenia środków uzgodnionych w ramach tego układu na rzecz ochrony żywych zasobów Antarktyki oraz innych środków zaleconych przez strony konsultatywne tego układu w wykonaniu swych zadań w zakresie ochrony środowiska Antarktyki przed wszelkimi rodzajami szkodliwej ingerencji człowieka, co wykracza znacznie poza zobowiązania podejmowane zwykle w ramach porozumienia w przedmiocie zarządzania działalnością rybołówstwa.

93 Należy wreszcie zaznaczyć, że ogólne ramy ustanawiania morskich obszarów chronionych nie przypisują tym obszarom, jako głównego celu, rybołówstwa czy zachowania zasobów rybołówstwa. Natomiast, po pierwsze, jak wynika z motywów 1 i 6 tych ram, MPA, które mogą być tworzone przez Komisję CAMLR mają na celu utrzymanie „morskiej różnorodności biologicznej", „struktury i funkcji ekosystemu" oraz „zdolności adaptacji do zmian klimatu", a także ograniczenie „możliwości inwazji gatunków obcych na skutek działalności człowieka". Z drugiej strony pkt 2 rzeczonych ram, dążący do sprecyzowania owych celów, wskazuje, że MPA muszą przyczyniać się do „ochrony reprezentatywnych przykładów ekosystemów, różnorodności biologicznej i siedlisk morskich na skalę pozwalającą na utrzymanie stabilności i integralności w perspektywie długoterminowej", „ochrony procesów ekosystemowych, siedlisk i gatunków kluczowych", „ochrony obszarów narażonych na wpływ działalności człowieka", czy też „ochrony cech istotnych dla funkcjonowania miejscowych ekosystemów".

94 Oznacza to nie tylko, że Komisja CAMLR jest uprawniona do przyjmowania różnych środków związanych z ochroną środowiska, ale także, że ochrona taka jawi się jako główny cel i główny element tych środków.

95 Co się tyczy, po drugie, treści dokumentu do dyskusji i planowanych środków, z jednej strony – jak wskazała rzecznik generalna w pkt 94 opinii – położono w niej nacisk na regulację działalności statków rybackich. Jednakże, jak wynika z pkt 5.3 i 5.4 propozycji utworzenia MPA na Morzu Weddella, z pkt 3 i 7 propozycji utworzenia morskiego MPA na Morzu Rossa, a także z akapitu wprowadzającego i z pkt 10 propozycji utworzenia systemu specjalnych stref przeznaczonych do prowadzenia badań naukowych dotyczących odnośnego obszaru morskiego, zmiany klimatu i cofania się szelfów lodowych, uregulowania te zmierzają do ustanowienia częściowego ale znaczącego zakazu połowów, które dopuszcza się jedynie wyjątkowo, w celu ochrony właściwych ekosystemów lub – jeśli chodzi o ten ostatni środek – w celu umożliwienia badania wpływu zmiany klimatu na objęty tym środkiem ekosystem morski. Z powyższego wynika, że bardzo ograniczone uprawnienia do połowów przewidziane w obszarach, których dotyczą wspomniane wyżej środki i dokument do dyskusji, są uzasadnione wyłącznie względami ochrony środowiska.

96 Z drugiej strony niektóre uregulowania dokumentu do dyskusji i planowanych środków, takie jak pkt 5.5 propozycji utworzenia MPA na Morzu Weddella, pkt 10 propozycji utworzenia MPA na Morza Rossa i pkt 14 propozycji utworzenia systemu specjalnych stref przeznaczonych do prowadzenia badań naukowych dotyczących odnośnego obszaru morskiego, zmiany klimatu i cofania się szelfów lodowych, zakazują także składowania lub zrzucania odpadów, wobec czego nie dotyczą jako takie uregulowania działalności statków rybackich.

97 W związku z tym, chociaż dokument do dyskusji i planowane środki mają wprawdzie częściowo na celu uregulowanie działalności statków rybackich, wobec czego wykraczają swą treścią poza samą ochronę środowiska naturalnego, to jednak ta ostatnia dziedzina nie stanowi ich głównego elementu.

98 Po trzecie, co się tyczy celów realizowanych przez dokument do dyskusji i planowane środki, zarówno z ich motywów, jak i przepisów wynika, że omawiany dokument i omawiane środki mają na celu utrzymanie, badanie i ochronę ekosystemów, różnorodności biologicznej i siedlisk Antarktyki, jak również zwalczanie szkodliwych skutków zmian klimatu w tym niezwykle istotnym dla światowego klimatu obszarze. Tak więc gatunki zwierząt, których ochronie służą te środki, nie ograniczają się do tych, które są przedmiotem połowów handlowych, ale obejmują – jak wspomniano w szczególności na stronach 4 i 5 dokumentu do dyskusji, w pkt 3.1 lit. b) propozycji utworzenia MPA na Morzu Weddella oraz w pkt 3 ppkt (i) propozycji utworzenia MPA na Morza Rossa – określonych ptaków i ssaków morskich.

99 Tym samym cele realizowane przez dokument do dyskusji i planowane środki, które przyczyniają się do osiągnięcia szeregu wskazanych w art. 191 ust. 1 TFUE celów z zakresu polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, potwierdzają wnioski sformułowane w pkt 94 i 97 niniejszego wyroku.

100 Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, rybołówstwo jest tylko celem pomocniczym dokumentu do dyskusji i planowanych środków. Ponieważ głównym celem i głównym elementem tego dokumentu i tych środków jest ochrona środowiska naturalnego, należy stwierdzić, że zaskarżone decyzje należą nie do dziedziny kompetencji wyłącznych Unii, przewidzianych w art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE, ale do dziedziny kompetencji, jakie na mocy art. 4 ust. 2 lit. e) TFUE dzieli ona, co do zasady, z państwami członkowskimi w sferze ochrony środowiska naturalnego.

101 Wniosku tego nie podważa okoliczność, że zgodnie z art. 11 TFUE wymogi ochrony środowiska naturalnego powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w tym WPRyb. Chociaż Unia powinna w istocie stosować się do tego postanowienia przy wykonywaniu swych kompetencji, to jednak polityka ochrony środowiska naturalnego została wyraźnie wymieniona w traktatach jako stanowiąca dziedzinę kompetencji autonomicznych, wobec czego w sytuacji gdy cel i główne elementy danego środka są związane z tą dziedziną kompetencji, to należy uznać, że ów środek także należy do tej dziedziny kompetencji [zob. podobnie opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r., EU:C:2001:664, pkt 34, 42–44].

102 Podobnie, o ile Unia może wprawdzie włączyć do WPRyb elementy służące realizacji tej polityki w ramach podejścia ekosystemowego zmierzającego do zminimalizowania negatywnych skutków działalności połowowej dla ekosystemu morskiego i uniknięcia degradacji środowiska morskiego na skutek tej działalności – co ilustrują motyw 13 rozporządzenia nr 1380/2013, jak też art. 2 ust. 3 i art. 4 tego rozporządzenia – o tyle podejście takie służy realizacji celu znacznie węższego niż przedstawione w pkt 98 niniejszego wyroku cele, których realizacji służą dokument do dyskusji i planowane środki, wobec czego nie może uzasadniać włączenia tych środków do WPRyb.

103 W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy należy oddalić w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, podniesionego posiłkowo i dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 2 TFUE

– Argumentacja stron

104 Posiłkowo Komisja podnosi, że w wypadku gdyby przedłożenie Komisji CAMLR dokumentu do dyskusji i planowanych środków nie wchodziło w zakres kompetencji Unii, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE, to i tak Unia powinna była zaproponować ten dokument i te środki wyłącznie we własnym imieniu, na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE.

105 W tej kwestii Komisja przypomina, że zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Kompetencja ta dotyczy jednak nie tylko zawierania umów międzynarodowych,

ale także – jak w tym wypadku – przyjmowania środków wykonawczych przez organy ustanowione na ich podstawie. Tak więc, nawet jeśli udział w głosowaniu mającym doprowadzić do przyjęcia planowanych środków w ramach Komisji CAMLR należy do zakresu kompetencji dzielonych, to kompetencje te stały się wyłączne z dwóch powodów. Po pierwsze, rzeczone środki są sprzeczne z wieloletnim stanowiskiem, zgodnie z którym stanowiska w ramach tego organu międzynarodowego muszą być zajmowane przez Unię działającą samodzielnie. Po drugie, tworzenie morskich MPA i proponowanych specjalnych stref badawczych może mieć wpływ na szereg przepisów zawartych w rozporządzeniach nr 600/2004 i 601/2004.

106 Komisja uważa również, że Rada błędnie uznała, iż kompetencje dzielone prowadzą nieuchronnie do wspólnego działania zewnętrznego Unii i jej państw członkowskich. Zdaniem Komisji Rada odmawia w rzeczywistości uznania faktu, że w domniemanej sferze kompetencji dzielonych Unia może skutecznie działać samodzielnie, stosując procedurę decyzyjną przewidzianą w traktatach.

107 W odpowiedzi na skargę Rada, popierana przez wszystkie interweniujące państwa członkowskie, podnosi, po pierwsze, że planowane środki, jeżeli miałyby zostać przyjęte, nie mogą wpłynąć na zakres wieloletniego stanowiska, ponieważ – jak wynika z jego art. 1 oraz z pkt 2 załącznika I do tego dokumentu, zakres stosowania rzeczonego wieloletniego stanowiska został celowo ograniczony przez Radę do zagadnień z dziedziny WPRyb. Tymczasem planowane środki nie wchodzą w zakres tej polityki.

108 Co się tyczy argumentu przedstawionego przez Komisję w odniesieniu do obu wspomnianych rozporządzeń, nie spełnia on wymogów dowodowych wynikających z orzecznictwa Trybunału. Jak bowiem Trybunał orzekł w wyroku z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 75), to na stronie, która powołuje się na wyłączny charakter kompetencji zewnętrznej Unii, spoczywa ciężar dostarczenia dowodu na tę okoliczność. Tymczasem Komisja nie przedstawiła dowodu, który pozwalałby na wykazanie wyłącznego charakteru kompetencji zewnętrznych Unii, na które powołuje się ona na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE. W każdym razie planowane środki nie zawierają żadnych uregulowań, które mogłyby mieć wpływ na stosowanie rozporządzeń nr 600/2004 i 601/2004, gdyż te ostatnie dotyczą działalności połowowej, a nie – jak w niniejszym przypadku – działań w zakresie ochrony zasobów biologicznych.

109 Wreszcie, jeśli chodzi o argument, w myśl którego Rada pomyliła kompetencje dzielone i z działaniami o charakterze mieszanym, należy zaznaczyć, że chociaż argument ten został przedstawiony przez Komisję w jej skargach, to Rada nie ustosunkowała się do niego.

– Ocena Trybunału

110 W odniesieniu do argumentu dotyczącego stosowania art. 3 ust. 2 TFUE należy przede wszystkim przypomnieć, że na mocy tego postanowienia Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

111 Tak więc zastrzegając wyłączną kompetencję Unii do zawierania umów w warunkach określonych w art. 3 ust. 2 TFUE, prawodawca Unii zmierza, poprzez to postanowienie, do wyeliminowania sytuacji, w której państwa członkowskie mogłyby, jednostronnie bądź kolektywnie, zaciągać wobec państw trzecich zobowiązania mogące wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres [zob. podobnie opinia 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 170].

112 Z uwagi na ten cel art. 3 ust. 2 TFUE należy zatem interpretować – aby zachować jego skuteczność (effet utile) – w ten sposób, że mimo iż jego treść odnosi się jedynie do zawarcia umowy międzynarodowej, to ma on zastosowanie także na wcześniejszym etapie, to jest przy negocjowaniu takiej umowy, oraz na etapie późniejszym, to jest gdy organ ustanowiony na mocy wspomnianej umowy ma za zadanie przyjąć środki służące jej wykonaniu.

113 Z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że ryzyko wpływu zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwa członkowskie na wspólne zasady Unii lub zmiany ich zakresu, mogące uzasadniać istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad, przy czym stwierdzenie istnienia takiego ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną objętą uregulowaniami Unii. Wpływ na zakres zasad Unii lub jego zmiana ze strony zobowiązań międzynarodowych może mieć miejsce w szczególności wtedy, gdy zobowiązania te należą do dziedziny w znacznej mierze objętej już takimi zasadami [opinia 1/13 (przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej), z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 71–73].

114 Ponadto istnienie takiego ryzyka wywarcia wpływu może zostać stwierdzone, w sytuacji gdy dane zobowiązania międzynarodowe, mimo że niekoniecznie są one sprzeczne ze wspólnymi zasadami Unii, to jednak mogą mieć wpływ na znaczenie, zakres i skuteczność tych zasad [zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 102; opinia 1/13 (przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej) z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 85].

115 Zainteresowana strona powinna przedstawić okoliczności pozwalające na wykazanie wyłącznego charakteru kompetencji zewnętrznej Unii, na której naruszenie zamierza się powołać (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 75).

116 W niniejszym przypadku Komisja nie przedstawiła jednak takich okoliczności.

117 W pierwszej kolejności należy bowiem stwierdzić, że w celu ustalenia, czy rozpatrywane zobowiązania międzynarodowe należą do dziedziny objętej prawem Unii, Komisja ogranicza się do przywołania treści wieloletniego stanowiska, a także rozporządzeń nr 600/2004 i 601/2004, bez zbadania, czy dziedzina stosowania tych ostatnich obejmuje „w znacznej mierze" dziedziny, do których odnoszą się rzeczone zobowiązania międzynarodowe.

118 W tym względzie, jak wynika z analizy przedstawionej w pkt 89–92 niniejszego wyroku, konwencja z Canberry upoważnia Komisję CAMLR, do której skierowano dokument do dyskusji i planowane środki, do przyjęcia środków, których głównym elementem i celem – a więc zasadniczo dziedziną zastosowania – jest ochrona środowiska naturalnego.

119 Wydaje się natomiast, że dziedzina objęta wieloletnim stanowiskiem oraz rozporządzeniami nr 600/2004 i 601/2004 jest zasadniczo ograniczona do rybołówstwa. Z jednej strony bowiem, jak wynika z art. 1 wieloletniego stanowiska oraz z pkt 2 załącznika I do tego stanowiska, obejmuje ono stanowiska, jakie mają zostać przedstawione w imieniu Unii w ramach Komisji CAMLR, w sytuacji gdy zadaniem tego organu jest podjęcie decyzji wywierających skutki prawne w dziedzinach związanych z WPRyb. Z drugiej strony, jak wynika z motywów 4 i 5 rozporządzenia nr 600/2004 i motywu 6 rozporządzenia nr 601/2004, a także z brzmienia art. 1 każdego z tych rozporządzeń, mają one zasadniczo na celu uregulowanie działań połowowych na obszarze, do którego zastosowanie ma konwencja z Canberry.

120 Tak więc dziedzina zastosowania rozpatrywanych zobowiązań międzynarodowych nie może w żadnym wypadku być postrzegana jako „w znacznej mierze" należąca już do dziedziny objętej wieloletnim stanowiskiem czy rozporządzeniami nr 600/2004 i 601/2004.

121 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że Komisja nie dostarczyła wystarczających informacji na temat charakteru domniemanego ryzyka wywarcia wpływu.

122 Co się bowiem tyczy wieloletniego stanowiska, Komisja poprzestała na wskazaniu, że nie przewiduje ono zobowiązania Unii do działania wspólnie z państwami członkowskimi. Tymczasem w tej kwestii wystarczy stwierdzić, że w art. 1 wieloletniego stanowiska wyjaśniono, że dotyczy ono wyłącznie ustalenia stanowiska Unii w kontekście posiedzenia rocznego Komisji CAMLR, w sytuacji gdy organ ten ma przyjąć decyzje wywierające skutki prawne w odniesieniu do kwestii z zakresu WPRyb. Wynika stąd w każdym razie, że to wieloletnie stanowisko nie przesądzało kwestii, czy zaskarżone decyzje, których główny element i cel należy do dziedziny polityki ochrony środowiska, powinny zostać przyjęte tylko przez Unię czy przez Unię działającą wspólnie z państwami członkowskimi.

123 Podobnie w odniesieniu do rozporządzeń nr 600/2004 i 601/2004 Komisja powołała się wprawdzie na kilka wspólnych zasad, które, jej zdaniem, planowane środki mogłyby naruszyć, gdyby zostały przyjęte, a także przedstawiła pewne argumenty mogące świadczyć o tym, że planowane środki należą, przynajmniej w części, do dziedziny zastosowania rozporządzeń nr 600/2004 i 601/2004. Jednakże Komisja nie wskazała – w celu wykazania, że środki te mogą mieć wpływ na znaczenie, zakres i skuteczność tych rozporządzeń – zawartych w tych środkach uregulowań, które miałyby być źródłem owych naruszeń, ani nawet nie sprecyzowała, na czym naruszenia te miałyby polegać.

124 W związku z tym argument Komisji, według którego zaskarżone decyzje zostały wydane z naruszeniem art. 3 ust. 2 TFUE, należy oddalić jako bezzasadny.

125 Wreszcie, co się tyczy przedstawionego przez Komisję argumentu, w ramach którego instytucja ta podnosi, że Rada pomyliła pojęcia kompetencji dzielonych i działań zewnętrznych o charakterze mieszanym, a w konsekwencji zaprzeczyła temu, że w dziedzinie kompetencji dzielonych Unia może działać samodzielnie, należy stwierdzić, że argument ten nie zasługuje na uwzględnienie.

126 W tym względzie Trybunał miał, co prawda, okazję wyjaśnić, że sama okoliczność, iż działanie Unii na scenie międzynarodowej należy do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, nie wyklucza ewentualności, że Rada wyłoni w swym gronie większość wymaganą do tego, aby Unia mogła wykonać tę kompetencję zewnętrzną samodzielnie [zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rada, C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 68, w którym przytoczono pkt 244 opinii 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376].

127 Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, gdy Unia postanawia skorzystać ze swych kompetencji, powinna to uczynić z poszanowaniem prawa międzynarodowego (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 291 i przytoczone tam orzecznictwo).

128 Tymczasem w szczególnym kontekście systemu umów dotyczących Antarktyki wykonywanie przez Unię kompetencji zewnętrznych, o których mowa w niniejszych sprawach, z wykluczeniem państw członkowskich, byłoby niezgodne z prawem międzynarodowym.

129 Z brzmienia art. VII ust. 2 lit. c) w związku z art. XXIX ust. 2 konwencji z Canberry wynika bowiem, że organizacja regionalnej integracji gospodarczej, taka jak Unia, może przystąpić do tej konwencji i stać się członkiem Komisji CAMLR jedynie pod warunkiem, że status taki mają jej państwa członkowskie. Natomiast żaden analogiczny warunek, wiążący obecność tych państw w gronie Komisji CAMLR z wymogiem, aby członkiem tej komisji była także dana organizacja regionalna, nie został przewidziany.

130 W konsekwencji należy stwierdzić, że konwencja z Canberry nie przyznaje organizacjom integracji regionalnej, takim jak Unia, w pełni autonomicznego statusu w ramach Komisji CAMLR.

131 Jest tak, tym bardziej że wszystkie traktaty i konwencje międzynarodowe mające zastosowanie do Antarktyki tworzą zorganizowany i spójny system, na czele którego stoi najstarszy i najbardziej ogólny spośród nich traktat, a mianowicie Układ Antarktyczny, co odzwierciedlają postanowienia art. V konwencji z Canberry. Wynika stąd, że nawet strony tej konwencji, które nie są stronami Układu Antarktycznego, uznają szczególne obowiązki i odpowiedzialność stron konsultatywnych tego układu, a w konsekwencji stosują różne zalecane przez nie środki. Tak więc w pierwszej kolejności do stron konsultatywnych Układu Antarktycznego należy wyznaczanie kierunku zmian tego systemu traktatów dotyczących Antarktyki i zapewnienie jego spójności.

132 Tymczasem Unia jest jedną ze stron konwencji z Canberry, do których mają zastosowanie postanowienia art. V ust. 1 i 2 tej konwencji w zakresie, w jakim nie jest ona stroną Układu Antarktycznego. Wynika stąd w szczególności, że powinna ona respektować zobowiązania i szczególną odpowiedzialność stron konsultatywnych Układu Antarktycznego, w tym zobowiązania i odpowiedzialność posiadających ten status państw członkowskich, bez względu na to, czy są one członkami Komisji CAMLR.

133 W tych okolicznościach dopuszczenie do tego, aby na forum Komisji CAMLR Unia korzystała z przysługującego jej uprawnienia do działania bez udziału państw członkowskich w dziedzinie kompetencji dzielonych, nawet wtedy, gdy niektóre z tych państw, w przeciwieństwie do samej Unii, mają status stron konsultatywnych Układu Antarktycznego, groziłoby – z uwagi na szczególną rolę konwencji z Canberry w systemie traktatów dotyczących Antarktyki – podważeniem odpowiedzialności i prerogatyw tych stron konsultatywnych, co mogłoby osłabić spójność owego systemu traktatów i co w efekcie byłoby sprzeczne z postanowieniami art. V ust. 1 i 2 konwencji z Canberry.

134 Wobec tego podniesiony posiłkowo zarzut drugi należy oddalić.

135 Ponieważ żaden z dwóch zarzutów nie został uwzględniony, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

136 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę, zgodnie z żądaniem tej instytucji.

137 Ponadto zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie oraz instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W związku z tym Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Portugalska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skargi zostają oddalone.

2) Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.

3) Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Portugalska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.

Podpisy