



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. oktobra 2015\*

„Ničnostna tožba — Konvencija Združenih narodov o pomorskem pravu — Mednarodno sodišče za pomorsko pravo — Nezakoniti, neprijavljeni in neregulirani ribolov — Postopek sprejetja svetovalnega mnenja — Predložitev pisne izjave s strani Komisije v imenu Evropske unije — Neobstoj predhodne potrditve vsebine te izjave s strani Sveta Evropske unije — Členi 13(2) PEU, 16 PEU in 17(1) PEU — Člena 218(9) PDEU in 335 PDEU — Zastopanje Evropske unije — Načeli dodelitve pristojnosti in institucionalnega ravnovesja — Načelo lojalnega sodelovanja“

V zadevi C-73/14,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 10. februarja 2014,

**Svet Evropske unije**, ki ga zastopajo A. Westerhof Löfflerová, E. Finnegan in R. Liudvinaviciute-Cordeiro, agentke,

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Češke republike**, ki jo zastopajo M. Smolek, E. Ruffer, J. Vlácil in M. Hedvábná, agenti,

**Helenske republike**, ki jo zastopata G. Karipsiadis in K. Boskovits, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourggu,

**Kraljevine Španije**, ki jo zastopa M. Sampol Pucurull, agent,

**Francoske republike**, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas, F. Fize in N. Rouam, agenti,

**Republike Litve**, ki jo zastopata D. Kriaučiūnas in G. Taluntytė, agenta,

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopajo M. Bulterman, M. Gijzen in M. de Ree, agentke,

**Republike Avstrije**, ki jo zastopata C. Pesendorfer in G. Eberhard, agenta,

**Portugalske republike**, ki jo zastopata L. Inez Fernandes in M. L. Duarte, agenta,

**Republike Finske**, ki jo zastopata J. Heliskoski in H. Leppo, agenta,

**Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska**, ki ga zastopajo E. Jenkinson in M. Holt, agenta, skupaj z J. Holmesom, barrister,

intervenienti,

\* Jezik postopka: angleščina.

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo K. Banks, A. Bouquet, E. Paasivirta in P. Van Nuffel, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts (poročevalec), podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin, predsedniki senatov, K. Jürimäe, predsednica senata, J. Malenovský, J. L. da Cruz Vilaça in F. Biltgen, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. aprila 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. julija 2015

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Svet Evropske unije s tožbo predlaga razglasitev ničnosti sklepa Evropske komisije z dne 29. novembra 2013 o predložitvi „pisne izjave Evropske komisije v imenu Evropske unije“ (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) Mednarodnemu sodišču za pomorsko pravo (v nadaljevanju: ITLOS) v zadevi št. 21.

### Pravni okvir

#### *Predpisi v zvezi z ITLOS*

- 2 Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, ki je bila podpisana v Montego Bayu 10. decembra 1982 in je začela veljati 16. novembra 1994 (v nadaljevanju: UNCLOS), je bila v imenu Evropske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta z dne 23. marca 1998 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 in Sporazuma o izvajanju dela XI Konvencije z dne 28. julija 1994 s strani Evropske skupnosti (98/392/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).

- 3 Člen 191 UNCLOS določa:

„Senat za spore o morskem dnu daje svetovalna mnenja na zahtevo skupščine ali sveta o pravnih vprašanjih, ki nastanejo v okviru njihovih dejavnosti. Taka mnenja se dajejo po hitrem postopku.“

- 4 Člen 287(1) UNCLOS določa:

„Ko država podpisuje, ratificira ali pristopa [k UNCLOS] ali kadar koli potem, lahko s pisno izjavo izbere eno ali več naslednjih sredstev za reševanje sporov o razlagi [UNCLOS] ali o njeni uporabi:

- (a) [ITLOS], ustanovljeno v skladu z aneksom VI;

[...]“

5 Aneks VI k UNCLOS vsebuje statut ITLOS.

6 Člen 16 tega statuta, naslovljen „Pravila [ITLOS]“, določa:

„[ITLOS] določa pravila, na podlagi katerih opravlja svoje funkcije. [ITLOS] predvsem določi pravila postopka.“

7 Člen 21 navedenega statuta, naslovljen „Pristojnost“, določa:

„[ITLOS] je pristojno za vse spore ter vse zahteve, ki so mu predložene v skladu s to konvencijo, in za stvari, ki so izrecno predvidene v vsakem drugem sporazumu, s katerim je določena pristojnost [ITLOS].“

8 Pravila ITLOS v revidirani različici z dne 17. marca 2009 v členih od 130 do 137 določajo „[p]ostopek sprejemanja svetovalnega mnenja“ pred Senatom za spore o morskem dnu. Iz člena 133 teh pravil izhaja, da se države podpisnice UNCLOS in medvladne organizacije, ki lahko predložijo informacije o vprašanju, ki je predmet zahteve za svetovalno mnenje, pozovejo k predložitvi pisnih izjav o tem vprašanju, v primeru ustnega postopka pa k podajanju ustnih izjav med postopkom.

9 Člen 138 navedenih pravil določa:

„1. [ITLOS] lahko izda svetovalno mnenje o pravnem vprašanju, če mednarodni sporazum, povezan z nameni [UNCLOS], izrecno določa, da se [ITLOS] predloži zahteva za tako mnenje.

2. Zahtevo za svetovalno mnenje posreduje [ITLOS] kateri koli organ, ki je bil za to pooblaščen s to konvencijo ali na podlagi te konvencije.

3. [ITLOS] *mutatis mutandis* uporablja člene od 130 do 137.“

*Mednarodni sporazumi na področju nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova*

10 Več določb mednarodnih sporazumov, katerih podpisnica je Evropska unija, obravnava obveznosti in odgovornosti države zastave in obalnih držav na področju ribolova na odprtem morju ali v izključni ekonomski coni in so zato upoštevne v zvezi z bojem proti nezakonitemu, neprijavljenemu in nereguliranemu ribolovu (v nadaljevanju: ribolov IUU), ki ogroža ohranjanje in upravljanje staležev rib.

11 Tako gre zlasti za člene 56, od 61 do 68, 73, 91, 94 in od 116 do 120 UNCLOS, člene III, V, VI in VIII Sporazuma o pospeševanju upoštevanja mednarodnih ukrepov za ohranjanje in upravljanje s strani ribiških plovil na odprtem morju, ki je bil 24. novembra 1993 potrjen z resolucijo 15/93 sedemindvajsetega zasedanja konference Organizacije združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (v nadaljevanju: Sporazum FAO o usklajevanju) in h kateremu je Skupnost pristopila na podlagi Sklepa Sveta 96/428/ES z dne 25. junija 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 2, str. 322), ter člene od 5 do 14 in od 17 do 21 Sporazuma, sprejetega 4. avgusta 1995 v New Yorku (Združene države Amerike), o izvajanju določb Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 glede ohranjanja in upravljanja čezconskih staležev rib in izrazito selivskih staležev rib (v nadaljevanju: Sporazum Združenih narodov o staležih rib), ki je bil v imenu Skupnosti ratificiran s Sklepom Sveta 98/414/ES z dne 8. junija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 4, str. 3).

*Sporazumi o partnerstvu med Unijo in obalnimi državami na področju ribištva*

- 12 Podregionalni odbor za ribištvo (v nadaljevanju: SRFC) je medvladna organizacija za sodelovanje na področju ribištva, ki je bila ustanovljena s konvencijo z dne 29. marca 1985 in vključuje Republiko Zelenortske otoki, Republiko Gambijo, Republiko Gvinejo, Republiko Gvinejo Bissau, Islamsko republiko Mavretanijo, Republiko Senegal in Republiko Sierra Leone.
- 13 Unija je te sporazume o partnerstvu sklenila z različnimi državami članicami SRFC. Večina teh sporazumov vsebuje določbo, ki je primerljiva z določbo člena 5(4) Sporazuma o partnerstvu v ribiškem sektorju med Evropsko skupnostjo in Republiko Zelenortske otoki (UL 2006, L 414, str. 3), v skladu s katero „Skupnost sprejme vse ustrezne določbe za zagotovitev, da so njena plovila v skladu z določbami tega sporazuma in zakonodajo, ki ureja ribolov v zadevnih vodah, v pristojnosti Zelenortskih otokov“.

*Ukrepi Unije na področju ribolova IUU*

- 14 Uredba Sveta (ES) št. 1005/2008 z dne 29. septembra 2008 o vzpostavitvi sistema Skupnosti za preprečevanje nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova, za odvracanje od njega ter za njegovo odpravljanje in o spremembi uredb (EGS) št. 2847/93, (ES) št. 1936/2001 in (ES) št. 601/2005 ter o razveljavitvi uredb (ES) št. 1093/94 in (ES) št. 1447/1999 (UL L 286, str. 1, v nadaljevanju: Uredba IUU) določa natančen okvir ukrepov za boj proti ribolovu IUU.
- 15 Kot je razvidno iz uvodne izjave 5 te uredbe, je njen namen okrepitev delovanja Unije proti ribolovu IUU „v skladu [z] mednarodnimi obveznostmi“ Unije, navedenimi v uvodni izjavi 1 navedene uredbe, torej tistimi iz UNCLOS, Sporazuma FAO o usklajevanju in Sporazuma Združenih narodov o staležih rib.
- 16 Uredba Sveta (ES) št. 1006/2008 z dne 29. septembra 2008 o dovoljenjih za ribolovne dejavnosti ribiških plovil Skupnosti zunaj voda Skupnosti in dostopu plovil tretjih držav do voda Skupnosti ter o spremembi uredb (EGS) št. 2847/93 in (ES) št. 1627/94 in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 3317/94 (UL L 286, str. 33) ureja dostop plovil tretjih držav do voda Unije in dostop plovil Unije do voda tretjih držav.
- 17 Izvajanje in zagotavljanje skladnosti z Uredbo IUU zagotavlja Uredba Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike, o spremembi uredb (ES) št. 847/96, (ES) št. 2371/2002, (ES) št. 811/2004, (ES) št. 768/2005, (ES) št. 2115/2005, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES) št. 509/2007, (ES) št. 676/2007, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 1300/2008, (ES) št. 1342/2008 in razveljavitvi uredb (EGS) št. 2847/93, (ES) št. 1627/94 in (ES) št. 1966/2006 (UL L 343, str. 1).
- 18 Komisija je na podlagi Uredbe IUU z Uredbo Komisije (EU) št. 468/2010 z dne 28. maja 2010 o oblikovanju seznama EU plovil, ki opravljajo nezakonit, neprijavljen in nereguliran ribolov (UL L 131, str. 22), ki je bila večkrat spremenjena, sprejela seznam Unije za plovila, ki opravljajo ribolov IUU, na podlagi seznamov, ki so jih sprejele regionalne organizacije za upravljanje ribolova (v nadaljevanju: ROUR). Unija je članica večine teh ROUR.
- 19 Unija je sprejela tudi različne uredbe o izvajanju ukrepov, ki so jih ROUR sprejele glede nekaterih tretjih držav. To velja na primer za Uredbo Sveta (ES) št. 826/2004 z dne 26. aprila 2004 o prepovedi uvoza modroplavutih tunov (*Thunnus thynnus*) s poreklom iz Ekvatorialne Gvineje in Sierra Leone in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2092/2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 51, str. 172) in za Uredbo Sveta (ES) št. 827/2004 z dne 26. aprila 2004 o prepovedi uvoza atlantskega

veleokega tuna (*Thunnus obesus*) s poreklom iz Bolivije, Kambodže, Ekvatorijalne Gvineje, Gruzije in Sierra Leone in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1036/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 7, str. 74).

### Dejansko stanje

- 20 SRFC je pri ITLOS 28. marca 2013 vložil zahtevo za svetovalno mnenje (v nadaljevanju: zahteva za svetovalno mnenje).
- 21 Ta zahteva, ki je povezana z zadevo št. 21, se nanaša na ta vprašanja:
- „1. Kakšne obveznosti ima država zastave v primeru [ribolova IUU] znotraj izključne ekonomske cone tretje države?
  2. Koliko je država zastave lahko odgovorna za ribolov IUU, ki ga opravljajo plovila, ki plujejo pod njeno zastavo?
  3. Ali je lahko mednarodna organizacija, ki je imetnica ribolovnih dovoljenj, odgovorna za kršitve ribolovne zakonodaje obalne države s strani ribiških ladij, ki so imetnice navedenih dovoljenj?
  4. Katere pravice in obveznosti ima obalna država za zagotavljanje trajnostnega upravljanja skupnih staležev in staležev, ki so v skupnem interesu, zlasti staležev tuna in malih pelagičnih vrst?“
- 22 ITLOS je s sklepom z dne 24. maja 2013 pozvalo podpisnice UNCLOS, SRFC in druge medvladne organizacije, naj najpozneje do 29. novembra 2013 predložijo pisne izjave v zadevi št. 21. Odločilo je tudi, da bo v tej zadevi izvedlo ustni postopek.
- 23 Komisija je 5. avgusta 2013 sprejela sklep „o vložitvi pisnih izjav v imenu Unije v zvezi z zahtevo za svetovalno mnenje, ki jo je Podregionalni odbor za ribištvo vložil pri Mednarodnem sodišču za pomorsko pravo v zadevi št. 21“ (C(2013) 4989 final, v nadaljevanju: sklep z dne 5. avgusta 2013).
- 24 V točkah 9 in 10 obrazložitve tega sklepa je navedeno, da „[n]a podlagi člena 335 PDEU Unijo zastopa Komisija v sodnih postopkih“ in da mora „Komisija predložiti pisne izjave v imenu Unije o vprašanjih, ki so bila predložena ITLOS, in sodelovati v ustnem postopku“. V točki 11 obrazložitve navedenega sklepa je dodano, da mora „Komisija v skladu z načelom lojalnega sodelovanja obvestiti Svet prek njegove pristojne delovne skupine“.
- 25 Člen 1 sklepa z dne 5. avgusta 2013 določa, da „Komisija predloži pisne izjave v imenu Unije o vprašanjih, ki jih je 27. marca 2013 [SRFC] predložil za sprejetje svetovalnega mnenja [ITLOS] v zadevi št. 21, [in] [...] se udeleži ustnega postopka v zadevi št. 21“. V skladu s členom 2 tega sklepa se „[p]ravni službi [...] Komisije naloži izvršitev tega sklepa“.
- 26 V Svetu je zahtevo za svetovalno mnenje preučila po eni strani delovna skupina za pomorsko pravo (v nadaljevanju: skupina COMAR) v zvezi s pristojnostjo ITLOS za sprejetje tega svetovalnega mnenja in dopustnostjo predloženih vprašanj ter po drugi strani delovna skupina za notranjo in zunanjo ribiško politiko (v nadaljevanju: skupina FISH) z vsebinskih vidikov.
- 27 Na sestankih skupine FISH z dne 12. septembra 2013 in skupine COMAR z dne 17. septembra 2013 je Komisija ponovila, da namerava predložiti pisna stališča v imenu Unije v zadevi št. 21 in potrdila, da meni, da za to ni potrebna predhodna potrditev Sveta. Na sestanku skupine FISH je predsedstvo Sveta navedlo, da mora Svet potrditi vsebino teh pisnih stališč, in je Komisijo pozvalo, naj Svetu predloži osnutek pisnih stališč najpozneje do konca oktobra 2013.

- 28 Komisija je 22. oktobra 2013 Svetu poslala „[d]elovni dokument z glavnimi elementi stališč Unije v zadevi [ITLOS] št. 21“ (v nadaljevanju: delovni dokument z dne 22. oktobra 2013). V tem dokumentu je Komisija s sklicevanjem na svoj sklep z dne 5. avgusta 2013 ponovila, da mora „v skladu z načelom lojalnega sodelovanja“ Svet „biti obveščen“. Poudarila je, da „bo kar najbolj upoštevala vse predloge in mnenja držav članic, da bi bilo stališče Unije čim trdnejše“.
- 29 Komisija je na sestankih skupine FISH z dne 24. oktobra 2013 in skupine COMAR z dne 30. oktobra 2013, na katerih se je preučil delovni dokument z dne 22. oktobra 2013, ponovno potrdila, da osnutka pisnih stališč ne bo predložila Svetu v odobritev.
- 30 Delovni dokument z dne 22. oktobra 2013 je bil večkrat spremenjen, in sicer 15., 18. in 26. novembra 2013. O njegovih poznejših različicah se je razpravljalo na sestankih skupine FISH z dne 15. in 22. novembra 2013. Komisija je v uvodnem delu spremenjene različice navedenega dokumenta z dne 15. novembra 2013 ponovno poudarila, da je na podlagi člena 335 PDEU pooblaščen za zastopanje Unije v sodnih postopkih in da za tako zastopanje ni treba, da Svet predhodno odobri pisna stališča, ki bodo predložena v imenu Unije.
- 31 Vprašanje morebitne predložitve pisnih stališč v imenu Unije pred ITLOS je 27. novembra 2013 obravnaval Odbor stalnih predstavnikov (Coreper) držav članic na podlagi poročila skupine FISH. Delegacije držav članic in predsedstvo Coreper so trdili, da mora Svet v skladu s členom 16 PEU obravnavati to vprašanje in, odvisno od primera, potrditi ali spremeniti vsebino teh pisnih stališč. Coreper je menil, da če Svet ne more sprejeti nikakršnega stališča o morebitni predložitvi takih stališč, v zvezi s tem stališče ne obstaja in zato ITLOS v imenu Unije ni mogoče predložiti nobenega pisnega stališča v zvezi z zahtevo za svetovalno mnenje. Komisija pa je vztrajala pri stališču, da uradna odobritev Sveta v obravnavanem primeru ni potrebna, in je navedla, da bo v imenu Unije ITLOS predložila pisno izjavo.
- 32 Potem ko je Komisija upoštevala opombe, ki jih je podalo nekaj delegacij držav članic, je na ITLOS 29. novembra 2013 nasloвила „[p]isno izjavo Evropske komisije v imenu Evropske unije“ v zadevi št. 21. Svet je bil o tem obveščen istega dne po elektronski pošti.
- 33 Sedem držav članic kot podpisnic UNCLOS je v tej zadevi prav tako predložilo ITLOS pisno izjavo.

### **Predlogi strank in postopek pred Sodiščem**

- 34 Svet Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen in Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 35 Komisija Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne in, podredno, ohrani v veljavi učinke izpodbijanega sklepa do sprejetja novega sklepa v razumnem roku ter Svetu naloži plačilo stroškov.
- 36 Češki republiki, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Republiki Litvi, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji, Republiki Portugalski, Republiki Finski ter Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta. Vendar se Republika Portugalska ni udeležila nobene faze tega postopka.

### **Uvodne ugotovitve**

- 37 Med strankama ni sporno, da je Komisija po izmenjavi mnenj s Svetom začela uresničevati svoje namene, ki jih je izrazila 5. avgusta 2013, tako da je v imenu Unije ITLOS v zadevi št. 21 predložila pisno izjavo, katere vsebina ni bila predložena v odobritev Svetu, kljub njegovi zahtevi.

38 V teh okoliščinah je treba šteti, da se s to tožbo Komisiji očita, da ni upoštevala prerogativ Sveta, ker vsebine pisne izjave, ki je bila v imenu Unije predložena v navedeni zadevi, ni predložila Svetu v predhodno odobritev.

### **Vsebinska presoja**

39 Svet v utemeljitev tožbe uveljavlja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU in načela institucionalnega ravnovesja. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela lojalnega sodelovanja, določenega s to določbo.

#### *Prvi tožbeni razlog*

40 Prvi tožbeni razlog je razdeljen na dva dela. Prvi del se nanaša na kršitev člena 218(9) PDEU. Drugi del se nanaša na kršitev člena 16(1) PEU. Ta dela je treba preučiti skupaj.

#### Trditve strank

41 Svet ob podpori vseh držav članic intervenientk, razen Republike Avstrije, v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga trdi, da Komisija v obravnavanem primeru ni upoštevala njegovih prerogativ, priznanih s členom 218(9) PDEU.

42 Navedene stranke trdijo, da se ta določba nanaša na vsak položaj, v katerem kakršenkoli organ, ki je bil ustanovljen z mednarodnim sporazumom, ta sporazum uporabi z aktom, ki ustvarja zavezujoče ali nezavezujoče pravne učinke v Uniji. Tako naj bi bilo v obravnavanem primeru. ITLOS naj bi bilo namreč ustanovljeno z mednarodnim sporazumom, in sicer UNCLOS, in zadevno svetovalno mnenje bi utegnilo pomembno vplivati na uporabo UNCLOS in drugih mednarodnih sporazumov, katerih podpisnica je Unija, ter posledično na pravni red Unije. Ker se zahteva za svetovalno mnenje nanaša na področje, ki je dobro urejeno s pravom Unije, bi to mnenje utegnilo vplivati na izvajanje pristojnosti Unije in na njen pravni red na tem področju. Poleg tega naj bi bila zaradi njega potrebna prilagoditev ureditve Unije na področju ribolova IUU.

43 Svet ob podpori vseh držav članic intervenientk v okviru drugega tožbenega razloga trdi, da je Komisija v obravnavanem primeru vsekakor kršila člen 16(1) PEU s tem, da si je pripisala pristojnosti, ki pripadajo izključno Svetu.

44 Glede tega navedene stranke na prvem mestu trdijo, da člen 17(1) PEU Komisiji ne dovoljuje, da navzven samostojno zastopa Unijo in pri tem ne upošteva funkcij oblikovanja politike, ki so dodeljene Svetu s členom 16(1), drugi stavek, PEU.

45 V obravnavanem primeru naj bi bil Svet v skladu z zadnjenavedeno določbo glede na pomembnost posledic, ki bi jih vsebina pisne izjave, predložene ITLOS v imenu Unije, lahko imela na mednarodni ravni zlasti na razmerja med Unijo in državami članicami SRFC, pristojen za opredelitev te vsebine. Vloga Komisije pa naj bi bila uresničevanje politike, ki jo oblikuje Svet, in zastopanje Unije navzven na podlagi te politike.

46 Na drugem mestu Svet in vse države članice intervenientke trdijo, da člen 335 PDEU ne omaja zgoraj navedenih trditev.

47 Glede tega Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija in Republika Finska trdijo, da se člen 335 PDEU nanaša le na zastopanje Unije v nacionalnih sodnih postopkih, in ne na predložitev stališč v imenu Unije glede njenega zunanjega delovanja pred sodiščem, ki je bilo ustanovljeno z mednarodnim sporazumom.

- 48 Svet in vse države članice intervenientke trdijo, da člena 335 PDEU glede na običajen pomen pojma „zastopanje“ in glede na načelo dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU ni mogoče razlagati tako, da Komisiji dovoljuje, da zunaj zadev, ki so povezane z njenim delovanjem, samostojno opravlja procesna dejanja, ne da bi upoštevala pristojnost Sveta za določitev vsebine stališča Unije glede zadevnih vprašanj. Zastopanje Unije navzven s strani Komisije, bodisi politično bodisi pravno, naj bi bilo zajeto s členom 17(1), šesti stavek, PEU, zaradi česar naj bi bilo treba upoštevati funkcijo oblikovanja politike, ki jo ima Svet v skladu s členom 16(1) PEU.
- 49 Na tretjem mestu Svet in države članice intervenientke trdijo, da se zastopanje Unije s strani Komisije pred ITLOS ne nanaša na uporabo Pogodb v smislu člena 17(1), drugi stavek, PEU. Komisija naj se zato ne bi mogla sklicevati na svojo vlogo varuha Pogodb, da bi lahko samostojno razvijala svojo razlago zadevnih mednarodnih pravil. Poleg tega naj predložitev stališč v imenu Unije v zadevi št. 21 ne bi zajemala le tehničnega opisa pravnega reda Unije na zadevnem področju. Vključevala naj bi tudi politične in strateške izbire v zvezi z nekaj vprašanji, ki se postavljajo s to zadevo, kot sta pristojnost ITLOS za sprejetje svetovalnega mnenja, ki se zahteva v obravnavanem primeru, in dopustnost predloženih vprašanj.
- 50 Na četrtem mestu Svet, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Litva in Republika Finska trdijo, da na področju boja proti ribolovu IUU ne obstaja vnaprej določena politika Unije, na podlagi katere Komisiji v obravnavanem primeru ne bi bilo treba pridobiti predhodne odobritve Sveta. Prav tako naj ne bi obstajala vnaprej določena politika Unije glede novega vprašanja splošne pristojnosti ITLOS za sprejemanje svetovalnih mnenj niti glede vprašanj, ki se nanašajo na odgovornosti države zastave, obalne države in mednarodnih organizacij na področju ribolova IUU.
- 51 V odgovor na prvi del prvega tožbenega razloga Komisija trdi, da se člen 218(9) PDEU uporablja le, če je organ, ustanovljen z mednarodnim sporazumom, kot izvršilni organ pristojen za določanje pravil ali sprejemanje odločitev v okviru takega sporazuma. Ta določba naj se torej ne bi nanašala na stališča, ki se izrazijo v imenu Unije pred mednarodnim sodiščem.
- 52 V odgovor na drugi del prvega tožbenega razloga Komisija primarno trdi, da člen 335 PDEU izraža splošno načelo, v skladu s katerim ta zastopa Unijo v vseh sodnih postopkih, nacionalnih ali mednarodnih. Ta določba naj ne bi zahtevala, da pridobi dovoljenje druge institucije Unije za opravljanje procesnih dejanj v imenu Unije. V sistemu, določenem s Pogodbami, naj bi bilo zastopanje Unije pred mednarodnim sodiščem zajeto s funkcijo ustavne narave, ki je Komisiji dodeljena s členi 13(2) PEU, 17(1), prvi in drugi stavek, PEU ter 335 PDEU.
- 53 Po mnenju Komisije je treba razlikovati med dvema položajema. Prvi položaj naj bi se nanašal na zastopanje Unije navzven za politične in diplomatske namene, kot je sklepanje mednarodnih sporazumov, ki naj bi ga urejal šesti stavek člena 17(1) PEU, lahko pa bi bil zajet s členom 16(1) PEU, če glede tega ne obstaja politika Unije. Drugi položaj, ki naj bi mu ustrezal obravnavani primer, naj bi se nanašal na zastopanje Unije pred mednarodnim sodiščem, v okviru katerega naj bi morala Komisija v splošnem interesu Unije v skladu s prvim stavkom člena 17(1) PEU skrbeti za uporabo prava Unije v smislu drugega stavka iste določbe, vključno z mednarodnimi sporazumi, katerih podpisnica je Unija.
- 54 Komisija podredno trdi, da ima, tudi če bi se priznalo, da se v obravnavanem primeru uporabi šesti stavek člena 17(1) PEU, pravico zastopati Unijo v okviru politike Unije, ki jo je že določil Svet. V obravnavanem primeru pa naj bi obstajal celovit pravni in politični okvir na ravni Unije, ki naj bi Komisiji omogočal, da opravlja svojo funkcijo zastopanja Unije navzven, ne da bi morala pridobiti dodatne smernice Sveta.



## Presoja Sodišča

- 55 Med strankama ni sporno, da vprašanja, predložena z zahtevo za svetovalno mnenje, vsaj deloma spadajo na področje ohranjanja morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike, ki je v skladu s členom 3(1)(d) PDEU področje izključne pristojnosti Unije, in da se je bila ta kot podpisnica UNCLOS, na podlagi katere je bilo ustanovljeno ITLOS, v skladu s členom 133 Pravil ITLOS pristojna udeležiti postopka za sprejetje svetovalnega mnenja pred tem sodiščem v zadevi št. 21.
- 56 Komisija se je v utemeljitev svojega sklepa o tem, da bo zastopala Unijo v okviru svoje udeležbe v navedenem postopku in da bo zato predložila pisno izjavo v imenu Unije, sklicevala na člen 335 PDEU, kot je razvidno iz elementov v spisu in kot je potrdila tako v svojih pisnih vlogah kot na obravnavi.
- 57 Nekaj držav članic intervenientk sicer nasprotuje temu, da bi se člen 335 PDEU uporabljal za zastopanje Unije pred mednarodnim sodiščem, kot je ITLOS. Menijo, da se ta člen nanaša le na postopke pred nacionalnimi sodišči.
- 58 Vendar iz sodne prakse Sodišča izhaja, da čeprav je člen 335 PDEU po besedilu omejen na države članice, pomeni izraz splošnega načela, v skladu s katerim ima Unija pravno in poslovno sposobnost ter jo v ta namen zastopa Komisija (glej v tem smislu sodbo Reynolds Tobacco in drugi/Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 94).
- 59 Iz tega sledi, da je lahko Komisija na podlagi člena 335 PDEU zastopala Unijo pred ITLOS v zadevi št. 21.
- 60 Kot je poudaril Svet, ob podpori držav članic intervenientk, uporaba člena 335 PDEU v obravnavani zadevi ne ponudi izčrpnega odgovora na vprašanje, postavljeno s prvim tožbenim razlogom, in sicer ali spoštovanje načela dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU zahteva, da vsebino pisne izjave, ki jo Komisija v imenu Unije predloži ITLOS v zadevi št. 21, vnaprej odobri Svet.
- 61 Glede tega je treba opozoriti, da na podlagi člena 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbami, ter v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Ta določba izraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij (glej sodbo Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 62 V obravnavanem primeru Svet in države članice s svojimi argumenti trdijo, da Komisija s tem, da je ITLOS v zadevi št. 21 predložila pisno izjavo v imenu Unije, katere vsebine Svet ni odobril, ni upoštevala pristojnosti, ki jih ima Svet na podlagi člena 218(9) PDEU in vsekakor na podlagi člena 16(1), drugi stavek, PEU.
- 63 Kar zadeva, prvič, člen 218(9) PDEU, sklicevanje v njem na stališča, ki se sprejmejo v imenu Unije „v“ organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, pomeni, da se uporaba te določbe nanaša na stališča, ki jih je treba sprejeti v imenu Unije, kadar ta prek svojih institucij ali, odvisno od primera, prek svojih držav članic, ki ravnajo solidarno v njenem interesu, sodeluje pri sprejemanju takih aktov v zadevnem mednarodnem organu. Unija pa je pozvana, naj kot stranka izrazi stališče „pred“ mednarodnim sodiščem, in ne „v“ njem.
- 64 To razlago potrjujeta sobesedilo in cilj člena 218(9) PDEU.
- 65 Kot je namreč navedla generalna pravobranilka v točkah od 70 do 74 sklepnih predlogov, navedena določba z odstopanjem od običajnega postopka iz člena 218, od (1) do (8), PDEU za pogajanja in sklenitev mednarodnega sporazuma s strani Unije določa poenostavljen postopek za oblikovanje

stališč, ki jih je treba sprejeti v njenem imenu za njeno sodelovanje pri sprejemanju – v organu za odločanje, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom – aktov za uporabo in izvajanje tega sporazuma.

- 66 Drugače od zadeve, v kateri je bila izdana sodba Nemčija/Svet (C-399/12, EU:C:2014:2258) in ki se je nanašala na stališče, ki ga je treba sprejeti v imenu Unije, kadar ta prek svojih držav članic sodeluje pri sprejemanju priporočil v organu, ustanovljenem z zadevnim mednarodnim sporazumom, pa se obravnavana zadeva nanaša na oblikovanje stališča, ki ga je treba izraziti v imenu Unije pred mednarodnim sodiščem, od katerega se zahteva svetovalno mnenje, za sprejetje katerega so pristojni in odgovorni zgolj člani tega organa, ki za ta namen ravnajo povsem neodvisno od strank.
- 67 Iz tega sledi, da se ta določba, ne da bi bilo treba preučiti, ali je svetovalno mnenje ITLOS, zahtevano v zadevi št. 21, zajeto s pojmom „akt s pravnim učinkom“ v smislu člena 218(9) PDEU, v obravnavanem primeru ne uporabi.
- 68 Kar zadeva, drugič, člen 16(1), drugi stavek, PEU, je treba preučiti, ali iz te določbe izhaja, da bi moral Svet odobriti vsebino pisne izjave, ki je bila ITLOS v zadevi št. 21 predložena v imenu Unije, preden se ta izjava naslovi na to sodišče.
- 69 Glede tega je treba poudariti, da se zahteva za svetovalno mnenje nanaša na obveznosti in odgovornosti države zastave in obalne države glede ribolova IUU, ki ogroža ohranjanje in upravljanje staležev rib. Kot je bilo poudarjeno v točkah 10 in 11 te sodbe, spada ribolov IUU na področje uporabe celote določb UNCLOS, katere podpisnica je Unija, Sporazuma FAO o usklajevanju, h kateremu je Skupnost pristopila s Sklepom 96/428, Sporazuma Združenih narodov o staležih rib, ki ga je Skupnost ratificirala s Sklepom 98/414, in sporazumov o partnerstvu, ki so bili sklenjeni med Unijo in državami članicami SRFC ter so sestavni del prava Unije na podlagi člena 216(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 73 in navedena sodna praksa). Prav tako je predmet natančne ureditve v pravu Unije, ki je poleg tega z letom 2008 postala bolj stroga, da bi se upoštevale mednarodne zaveze Unije, kot je navedeno v točkah od 14 do 19 te sodbe.
- 70 Kot izhaja iz pisne izjave, ki je bila v imenu Unije naslovljena na ITLOS v zadevi št. 21, je ta izjava v teh okoliščinah nakazovala na odgovore na vprašanja, postavljena v tej zadevi, s predstavitvijo tega, kako si Unija zamišlja razlago in uporabo upoštevnih določb UNCLOS, Sporazuma FAO o usklajevanju in Sporazuma Združenih narodov o staležih rib na področju ribolova IUU, ter z opisom ukrepov, ki jih v zvezi s tem vsebujejo sporazumi o partnerstvu, in ureditve Unije, navedene v prejšnji točki.
- 71 Predmet te izjave torej ni bilo oblikovanje politike na področju ribolova IUU v smislu člena 16(1), drugi stavek, PEU, temveč to, da se ITLOS na podlagi analize mednarodnih predpisov in ureditve Unije, upoštevnih na tem področju, predstavijo vsa pravna stališča, da bi lahko to sodišče, če je to primerno, ob poznavanju zadeve sprejelo svetovalno mnenje o vprašanjih, ki so mu bila postavljena.
- 72 Svet in nekatere države članice intervenientke trdijo, da je pisna izjava, ki je bila v imenu Unije predložena ITLOS v zadevi št. 21, vsebovala tudi preudarke o pristojnosti tega sodišča za odgovor na zahtevo za svetovalno mnenje in o dopustnosti predloženih vprašanj, ti preudarki pa pomenijo strateške in politične izbire, ki bi jih moral sprejeti Svet.
- 73 Vendar so taki preudarki ravno tako kot stališča, predstavljena o vsebini obravnavane zadeve, značilni za sodelovanje v postopku pred sodiščem. V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da ustrezajo oblikovanju politike v smislu člena 16(1) PEU.

- 74 Svet in nekatere države članice intervenientke dalje vztrajajo, da ima lahko vsebina pisne izjave, ki je bila v imenu Unije predložena ITLOS v zadevi št. 21, velike politične posledice zlasti za odnose med Unijo in državami članicami SRFC.
- 75 Ta dejavnik pa, če se šteje za dokazan, glede na navedeno v točkah od 69 do 71 te sodbe nikakor ne zadostuje za ugotovitev, da je določitev vsebine te izjave zajeta z opravljanjem funkcije oblikovanja politike v smislu člena 16(1), drugi stavek, PEU.
- 76 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da Komisija s tem, da je pisno izjavo v imenu Unije naslovila na ITLOS v zadevi št. 21, ne da bi njeno vsebino predložila v odobritev Svetu, te določbe ni kršila.
- 77 Glede na vse zgoraj navedeno je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

### *Drugi tožbeni razlog*

#### Trditve strank

- 78 V okviru drugega tožbenega razloga Svet ob podpori Republike Češke, Kraljevine Španije, Francoske republike, Republike Litve in Republike Avstrije trdi, da je Komisija v obravnavanem primeru kršila načelo lojalnega sodelovanja, določeno v členu 13(2) PEU.
- 79 Glede tega navedene stranke na prvem mestu grajajo to, da Komisija v nasprotju z zahtevo iz člena 218(9) PDEU Svetu ni predstavila predloga tega sklepa o določitvi stališča, ki ga je treba sprejeti v imenu Unije pred ITLOS, s čimer je bilo Svetu preprečeno, da bi sprejel tak sklep. Ta opustitev Komisije naj bi pomenila tudi neizpolnitev njene obveznosti iz člena 17(1) PEU, da sprejema ustrezne pobude za spodbujanje splošnega interesa Unije, s to neizpolnitvijo obveznosti pa naj bi bilo Svetu preprečeno opravljanje funkcij, ki so mu dodeljene s členom 16(1) PEU.
- 80 Na drugem mestu, Komisija naj ne bi lojalno sodelovala s Svetom pri določitvi vsebine pisne izjave, predložene ITLOS. Svetu naj bi zgolj v vednost poslala več zaporednih pripravljivih dokumentov, ki so bili znatno manj natančni od pisne izjave, ki je bila nazadnje predložena ITLOS, medtem ko naj bi delegacije držav članic v Svetu želele imeti na voljo popoln osnutek besedila, ki bi jim med drugim omogočal pripravo izjave ob popolni seznanjenosti z načrtovanim stališčem Unije v obravnavani zadevi.
- 81 Komisija zanika, da bi kakorkoli kršila načelo lojalnega sodelovanja.
- 82 Trdi, prvič, da bi bil predlog sklepa, ki bi temeljil na členu 218(9) PDEU, ker takega sklepa ni bilo treba sprejeti, brezpredmeten.
- 83 Drugič, trdi, da je v obravnavanem primeru v celoti sodelovala s Svetom in da je upoštevala tako razhajajoča se mnenja, izražena v Svetu glede nekaterih vidikov iz zahteve za svetovalno mnenje, kot predloge, ki so jih podale države članice.

#### Presoja Sodišča

- 84 V skladu s členom 13(2) PEU institucije Unije lojalno sodelujejo. To lojalno sodelovanje pa poteka ob spoštovanju omejitve pooblastil, ki so s Pogodbami podeljena vsaki od teh institucij. Obveznost iz člena 13(2) PEU torej ne more spremeniti navedenih pooblastil (sodba Parlament/Svet, C-48/14, EU:C:2015:91, točki 57 in 58).

- 85 V obravnavanem primeru glavne trditve, ki so jih Svet in nekatere države članice intervenientke podale v okviru drugega tožbenega razloga, temeljijo na predpostavki, da je za določitev vsebine pisne izjave, ki je bila ITLOS predložena v imenu Unije v zadevi št. 21, pristojen Svet na podlagi člena 218(9) PDEU ali člena 16(1) PEU. Vendar kot je razvidno iz preučitve prvega tožbenega razloga, ni bilo tako. Zato Komisiji ni mogoče očitati, da z nesprijemom pobud, nujnih za uporabo teh dveh določb, ni izpolnila svoje dolžnosti lojalnega sodelovanja.
- 86 Vendar načelo lojalnega sodelovanja Komisiji, kadar ta namerava izraziti stališča v imenu Unije pred mednarodnim sodiščem, nalaga obveznost, da se pred tem posvetuje s Svetom.
- 87 V obravnavanem primeru pa je Komisija izpolnila to obveznost. Kot je namreč razvidno iz navedenega v točkah od 28 do 32 te sodbe, je Komisija pred predložitvijo pisne izjave ITLOS v imenu Unije v zadevi št. 21 Svetu poslala delovni dokument z dne 22. oktobra 2013, ki je bil večkrat spremenjen do 26. novembra 2013, da bi upoštevala stališča, izražena v skupinah FISH in COMAR. Svet torej napačno trdi, da Komisija ni lojalno sodelovala pri oblikovanju vsebine te pisne izjave.
- 88 Nazadnje je treba opozoriti, da je Komisija navedla – ne da bi to Svet ali države članice intervenientke prerokale – da je nevtrarno stališče iz te pisne izjave glede vprašanja pristojnosti ITLOS za sprejetje svetovalnega mnenja, ki se zahteva v obravnavanem primeru, narekovala njena skrb za to, da bi v duhu lojalnosti upoštevala razhajajoča mnenja, ki so jih države članice izrazile v Svetu glede tega vprašanja.
- 89 Iz tega sledi, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.
- 90 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da je treba tožbo zavrniti v celoti.

### **Stroški**

- 91 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Komisija predlagala, naj se plačilo stroškov naloži Svetu, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki določa, da države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Češka republika, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Litva, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Portugalska republika, Republika Finska in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Češka republika, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Litva, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Portugalska republika, Republika Finska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi