



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. aprila 2022*

„Ničnostna tožba – Sklep Sveta iz akta Odbora stalnih predstavnikov (Coreper) z dne 5. februarja 2020, s katerim je bila podprta predložitev Mednarodni pomorski organizaciji (IMO) v zvezi z uvedbo smernic o življenjskem krogu za oceno emisij toplogrednih plinov ‚od izvora do rezervoarja‘ pri trajnostnih alternativnih gorivih – Člen 17(1) PEU – Zastopanje Evropske unije navzven – Posredovanje te predložitve IMO s strani države članice, ki predseduje Svetu, v imenu držav članic in Komisije“

V zadevi C-161/20,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 14. aprila 2020,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali J.-F. Brakeland, S. L. Kaléda, W. Mölls in E. Georgieva, nato J.-F. Brakeland, S. L. Kaléda in E. Georgieva, agenti,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo N. Rouam, K. Michoel, T. Haas in A. Norberg, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopata S. Baeyens in P. Cottin, agenta, skupaj z V. Van Thuynom in W. Timmermansom, advocaten,

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vlácil, D. Czechová, K. Najmanová in L. Březinová, agenti,

Kraljevine Danske, ki so jo sprva zastopali J. Nymann-Lindgren, M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen in M. Søndahl Wolff, agenti, nato V. Pasternak Jørgensen in M. Søndahl Wolff, agentki,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata D. Klebs in J. Möller, agenta,

Helenske republike, ki jo zastopa S. Chala, agentka,

Francoske republike, ki jo zastopajo J.-L. Carré, T. Stéhelin in A.-L. Desjonquères, agenti,

* Jezik postopka: angleščina.

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo M. K. Bulterman, H. S. Gijzen in J. M. Hoogveld, agenti,

Republike Finske, ki jo zastopa H. Leppo, agentka,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder in R. Shahsavan Eriksson, agenti,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Prechal, predsednica senata, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, predsedniki senatov, in I. Ziemele, predsednica senata, J.-C. Bonichot, M. Safjan, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, L. S. Rossi (poročevalka), sodnica, A. Kumin in N. Wahl, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: M. Longar, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. septembra 2021,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. novembra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti sklepa Sveta Evropske unije iz akta Odbora stalnih predstavnikov (Coreper) z dne 5. februarja 2020, s katerim je bila podprta predložitev Mednarodni pomorski organizaciji (IMO) v zvezi z uvedbo smernic o življenjskem krogu za oceno emisij toplogrednih plinov „od izvora do rezervoarja“ pri trajnostnih alternativnih gorivih, in sicer tako, da bi predsedstvo Sveta to predložitev posredovalo IMO v imenu držav članic in Komisije (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Resolucija 65/276

- 2 Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov 65/276 z dne 3. maja 2011 (v nadaljevanju: Resolucija 65/276) določa:

„Generalna skupščina je

[...]

Ob priznavanju, da mora vsaka regionalna organizacija opredeliti pravila svojega zastopanja navzven,

Ob opozarjanju na svojo Resolucijo 3208 (XXIX) z dne 11. oktobra 1974, s katero je Evropski gospodarski skupnosti priznala status opazovalke,

Tudi ob opozarjanju, da je Evropska unija v skladu z upoštevnimi pravnimi določbami nadomestila Evropsko skupnost, da je pogodbenica številnih instrumentov, ki so bili sklenjeni pod okriljem Organizacije združenih narodov, in da sodeluje pri delu več specializiranih agencij in organov Združenih narodov kot opazovalka ali kot udeleženka,

[...]

1. [...]

2. *Odločila*, da sprejme podrobna pravila, določena v prilogi k tej resoluciji, za sodelovanje predstavnikov Evropske unije kot opazovalke na zasedanjih in pri delu Generalne skupščine, njenih komisij in delovnih skupin, na mednarodnih sestankih in konferencah, organiziranih pod okriljem Generalne skupščine, in na konferencah Združenih narodov;

[...]“

Instrumenti, ki se nanašajo na IMO

3 IMO, ki je bila ustanovljena s Konvencijo o Mednarodni pomorski organizaciji, podpisano 6. marca 1948 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 289, str. 3), v različici, ki je upoštevna za ta spor (v nadaljevanju: Konvencija IMO), je specializirana agencija Združenih narodov, ki je pristojna med drugim za preprečevanje onesnaževanja morja in zraka z ladij.

4 Člen 4 Konvencije IMO določa:

„Vse države lahko postanejo članice Organizacije pod pogoji iz dela III.“

5 Vse države članice so pogodbenice Konvencije IMO.

6 Unija pa ni pogodbenica te konvencije.

7 Člen 25(a) te konvencije določa:

„Svet [IMO] lahko sklene sporazume ali dogovore, ki zajemajo razmerje z drugimi organizacijami [...].“

8 Člen 66 navedene konvencije določa:

„[IMO] lahko v zadevah s področja svojega delovanja sodeluje z drugimi medvladnimi organizacijami, ki niso specializirane agencije Združenih narodov, katerih interesi in dejavnosti pa so sorodni ciljem [IMO].“

9 Komisija je 28. junija 1974 na podlagi člena 229 Pogodbe EGS z izmenjavo dopisov med svojim predsednikom in generalnim sekretarjem IMO sklenila sporazum o sodelovanju z IMO (v nadaljevanju: sporazum o sodelovanju iz leta 1974). Ta sporazum, ki še vedno velja, v bistvu določa, da sekretariat IMO in Komisija sodelujeta in se posvetujeta na področjih skupnega interesa v skladu s podrobnimi pravili, ki jih med seboj opredelita za vsak primer posebej, si izmenjujeta informacije ter se medsebojno obveščata o vseh predvidenih dejavnostih in delovnih programih,

ki bi lahko bili pomembni za eno ali drugo pogodbenico. Poleg tega sekretariat IMO v skladu z navedenim sporazumom Komisijo pozove, naj na konference, ki jih organizira IMO, in na seje organov IMO, ki lahko vplivajo na vprašanja, zanimiva za Unijo, pošlje opazovalce.

- 10 IMO ima poleg svojih glavnih organov – in sicer skupščine, sveta in sekretariata – pet odborov, med katerimi sta tudi odbor za varstvo morskega okolja (v nadaljevanju: MEPC) in odbor za varnost na morju, ki imata pooblastilo za odločanje pri izvajanju konvencij, sprejetih pod okriljem IMO ali za katere je IMO sicer odgovorna.
- 11 Spremenjeni dokument o organizaciji dela in načinu dela odbora za varnost na morju in MEPC ter njunih pomožnih organov (MSC-MEPC.1/Circ.5/Rev.1 z dne 13. junija 2018, v nadaljevanju: poslovnik MSC-MEPC) v točki 1.5, naslovljeni „Cilji“, določa:

„Namen določb tega dokumenta je uresničiti te cilje:

[...]

6 zagotoviti kar najširše sodelovanje vseh držav članic in organizacij, ki imajo status opazovalke, pri delu odborov in njunih pomožnih organov;

[...]“

- 12 V skladu s pravilom 5(3) poslovnika MEPC generalni sekretar tega odbora pozove k temu, da so na vseh zasedanjih navedenega odbora prek opazovalcev zastopane druge medvladne organizacije, s katerimi je sklenjen sporazum ali poseben dogovor, in nevladne mednarodne organizacije, s katerimi je IMO vzpostavila odnose, kadar so na teh zasedanjih na dnevnem redu zadeve, ki jih neposredno zadevajo.

Dejansko stanje

- 13 Med konvencijami, sklenjenimi pod okriljem IMO, je Mednarodna konvencija o preprečevanju onesnaževanja morja z ladij, podpisana 2. novembra 1973 v Londonu, kakor je bila dopolnjena s protokoloma, sprejetima leta 1978 in 1997 (v nadaljevanju: Konvencija Marpol). Vse države članice so pogodbenice te konvencije, Unija pa ni njena pogodbenica.
- 14 IMO je na podlagi Konvencije Marpol sprejela številne obvezne ukrepe za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki izvirajo iz mednarodnega pomorskega prometa. Trenutno so načrtovani drugi ukrepi.
- 15 MEPC je organ odločanja, ki je odgovoren za izvajanje Konvencije Marpol.
- 16 Svet IMO je potrdil sklep MEPC o ustanovitvi delovne skupine za zmanjšanje emisij z ladij za čas med zasedanji (*Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships*, v nadaljevanju: ISWG-GHG), katere naloga je, da med zasedanji poroča MEPC.

- 17 MEPC je ISWG-GHG pooblastil, da oblikuje konkretne predloge za spodbujanje uvedbe alternativnih nizkoogljičnih ali brezogljičnih goriv, pri čemer se morajo ti predlogi za vse upoštevne vrste goriv nanašati med drugim na razvoj smernic o intenzivnosti toplogrednih plinov/ogljika v življenjskem ciklu in sistemov za spodbujanje uporabe navedenih alternativnih goriv.
- 18 V okviru tega pooblastila je ISWG-GHG na sestanku, ki je potekal od 11. do 15. novembra 2019, pozvala „zainteresirane države članice in mednarodne organizacije k sodelovanju in predložitvi predlogov za osnutek smernic o intenzivnosti toplogrednih plinov/ogljika v življenjskem krogu za vse upoštevne vrste goriv“.
- 19 Komisija je 20. decembra 2019 Svetu poslala delovni dokument svojih služb, naslovljen „Union submission to the seventh meeting of the [ISWG-GHG] of the IMO in London from 23 to 27 March 2020 on the introduction of lifecycle guidelines to estimate well-to[-]tank greenhouse gas (GHG) emissions of sustainable alternative fuels to incentivise the uptake of sustainable alternative fuels at global level“ (Predložitev Unije za sedmi sestanek [ISWG-GHG IMO], ki bo potekal v Londonu od 23. do 27. marca 2020, o uvedbi smernic o življenjskem krogu za oceno emisij toplogrednih plinov od izvora do rezervoarja pri trajnostnih alternativnih gorivih z namenom spodbujanja uvedbe trajnostnih alternativnih goriv na svetovni ravni) (SWD(2019) 456 final).
- 20 Komisija je v tem delovnem dokumentu navedla, da predložitev, ki je v prilogi, spada v izključno zunanjo pristojnost Unije in da je predložena Svetu za določitev stališča Unije, da se posreduje IMO. Poleg tega je bilo v opombi 1 navedenega delovnega dokumenta navedeno: „To, da so IMO predloženi predlogi ali dokumenti z informaciji o vprašanih, ki spadajo v okvir izključne zunanje pristojnosti [Unije], pomeni zastopanje navzven. Te predložitve mora predložiti akter Unije, ki Unijo lahko zastopa navzven v skladu s Pogodbo, in sicer v zadevah, ki ne spadajo v okvir [skupne zunanje in varnostne politike (SZVP)], torej Komisija ali delegacija [Unije] v skladu s členom 17(1) PEU in členom 221 PDEU“.
- 21 Nazadnje, v podnaslovu same predložitve je bilo navedeno, da to predložitev „Evropska komisija predloži v imenu Evropske unije“.
- 22 Delovna skupina Sveta za pomorski promet se je 31. januarja 2020 po eni strani odločila odboru Coreper predlagati, naj predložitev IMO ne bo predložena v imenu Unije, ampak v imenu 27 držav članic in Komisije. Po drugi strani je delovna skupina Sveta za pomorski promet, potem ko je spremenila med drugim podnaslov osnutka predložitve Komisije, Coreper pozvala, naj tako spremenjeno predložitev potrdi, da bi jo predsedstvo Sveta posredovalo IMO.
- 23 Coreper je 5. februarja 2020 tako spremenjeno predložitev (v nadaljevanju: sporna predložitev) z izpodbijanim sklepom potrdil, da bi jo predsedstvo Sveta v imenu držav članic in Komisije posredovalo IMO.
- 24 Republika Hrvaška, ki je takrat predsedovala Svetu, je z elektronskim sporočilom z dne 7. februarja 2020 sporno predložitev v imenu 27 držav članic in Komisije posredovala IMO.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 25 Komisija Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen in ohrani njegove učinke ter Svetu naloži plačilo stroškov.
- 26 Svet predlaga zavrnitev tožbe in naložitev plačila stroškov Komisiji. Podredno, če bo izpodbijani sklep razglašen za ničen, Svet Sodišču predlaga, naj ohrani njegove učinke.
- 27 S sklepi predsednika Sodišča z dne 15. septembra, 24. septembra, 25. septembra, 1. oktobra, 6. oktobra, 8. oktobra in 13. oktobra 2020 je bila Kraljevini Belgiji, Češki republiki, Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Kraljevini Nizozemski, Republiki Finski in Kraljevini Švedski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

Pristojnost Sodišča

- 28 Helenska republika v bistvu trdi, da tožba Komisije temelji na premisi, ki jo Svet izpodbija, in sicer da ima Unija status opazovalke pri IMO. Tako naj bi moralo Sodišče, da bi odločilo o tej tožbi, najprej razložiti Konvencijo IMO, da bi ugotovilo, ali ima Unija ta status ali ne. Sodišče pa naj za to ne bi bilo pristojno, saj navedena konvencija ni del prava Unije.
- 29 V zvezi s tem zadošča ugotoviti, prvič, da Helenska republika, kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točkah od 44 do 46 sklepnih predlogov, ne prereka izpodbojnosti izpodbijanega sklepa v smislu člena 263 PDEU. Poleg tega je Sodišče že priznalo dopustnost ničnostne tožbe zoper sklep odbora Coreper, da se dokument za razpravo predloži komisiji, ustanovljeni z mednarodnim sporazumom, če ima tak sklep pravne učinke (glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točke od 59 do 67).
- 30 Drugič, Helenska republika ne prereka tega, da se tožbeni razlogi, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev tožbe, nanašajo na kršitev Pogodb, ta kršitev pa je eden od razlogov za vložitev ničnostne tožbe, ki so navedeni v drugem odstavku člena 263 PDEU, o katerem je Sodišče pristojno odločati.
- 31 Sodišče sicer načeloma ni pristojno za nadzor zakonitosti aktov prava Unije v razmerju do določb mednarodnega sporazuma, katerega Unija ni pogodbenica (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 32 Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da mora Unija, če odloči, da bo izvajala svojo pristojnost, to izvajati ob spoštovanju upoštevnega mednarodnega prava (sodbi z dne 24. novembra 1992, Poulsen in Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, točka 9, in z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 127).
- 33 Iz tega sledi, da mora Sodišče v okviru svojih pristojnosti, med drugim na podlagi člena 263 PDEU, upoštevati upoštevna pravila mednarodnega prava, če se izkaže, da je to upoštevanje potrebno za rešitev spora, o katerem odloča.

- 34 V obravnavani zadevi pa je za rešitev tega spora nujno, da Sodišče upošteva Konvencijo IMO, da bi ugotovilo, ali ima Unija v okviru te organizacije status ali ne.
- 35 V teh okoliščinah je Sodišče pristojno za odločanje o tožbi Komisije.

Utemeljenost

- 36 Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 3(2) PDEU, torej na izključno zunanjo pristojnost, ki jo ima Unija v skladu s to določbo, kolikor akt, ki ga sprejme organ, ustanovljen z mednarodnim sporazumom, „lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“. Drugi tožbeni razlog pa se nanaša na kršitev člena 17(1), šesti stavek, PEU, torej na institucionalne prerogative Komisije.
- 37 Na prvem mestu je treba preučiti drugi tožbeni razlog.

Drugi tožbeni razlog

– Trditve strank

- 38 Komisija v utemeljitev drugega tožbenega razloga trdi, da se izpodbijani sklep ne nanaša na SZVP, zato ima v obravnavani zadevi v skladu s členom 17(1), šesti stavek, PEU pristojnost za zastopanje Unije navzven. Zato in ob upoštevanju izključne pristojnosti Unije na področju, na katero spada sporna predložitev, je Komisija predlagala, naj to predložitev „Evropska komisija predloži v imenu Evropske unije“.
- 39 Komisija dodaja, da niti pravila, ki se uporabljajo za sodelovanje z IMO, med katerimi je sporazum o sodelovanju iz leta 1974, v povezavi z Resolucijo 65/276 niti poslovnik MSC-MEPC, zlasti točka 1.5.6 tega poslovnika, ne nasprotujejo temu, da bi bila navedena predložitev predložena v imenu Unije.
- 40 Nasprotno, z Resolucijo 65/276 naj bi bil po eni strani priznan nov institucionalni okvir Unije po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. V tej resoluciji naj bi bilo posebej poudarjeno, da „vsaka regionalna organizacija opredeli pravila svojega zastopanja navzven“. Ker naj bi bilo to priznanje splošno, naj dejstvo, da se navedena resolucija ne uporablja za specializirane agencije Združenih narodov, ne bi imelo nobenega vpliva na njeno upoštevnost pri določanju položaja Unije in njenih institucij v razmerju do teh specializiranih agencij. Poleg tega naj bi Svet in Komisija s skupno verbalno noto z dne 27. novembra 2009 IMO obvestila o pravnih posledicah, ki izhajajo iz začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, in sicer, da bo od 1. decembra 2009 „Evropska unija izvrševala vse pravice in prevzela vse obveznosti Evropske skupnosti, vključno z njenim statusom v organizaciji“, in da bodo „spremembe, ki bodo zaradi tega nastale glede pravil zastopanja, pravočasno sporočene“.
- 41 Po drugi strani naj bi bilo v točki 1.5.6 poslovnika MSC-MEPC sodelovanje organizacij, ki imajo status opazovalke, pri delu MEPC izrecno dopuščeno.
- 42 Komisija pa navaja, da je po sprejetju izpodbijanega sklepa sporno predložitev IMO poslalo predsedstvo Sveta v imenu „držav članic in Komisije“, in ne v imenu Unije.

- 43 Poleg tega naj bi Svet napačno menil, da je pristojnost Unije izključna le za del sporne predložitve in da jo je treba po naravi šteti za hibridno. Poleg tega, če bi bilo treba sklicevanje na „Komisijo“ razumeti kot posredno sklicevanje na Unijo, naj bi bilo z izpodbijanim sklepom Komisiji preprečeno, da zagotovi zastopanje Unije navzven v zvezi s tem delom navedene predložitve.
- 44 Pooblastilo za zastopanje Unije, ki ga ima Komisija na podlagi Pogodb, naj bi vsekakor pomenilo, da predsedstvo Sveta nikoli ne more pravno zastopati Unije ali izvajati njenih zunanjih pristojnosti. Ker naj bi pošiljanje sporne predložitve IMO prek elektronske pošte pomenilo zastopanje navzven, naj bi bilo to zastopanje izvedeno v nasprotju s členom 17(1) PEU.
- 45 Poleg tega naj samo okoliščina, da Unija ni članica mednarodne organizacije, nikakor ne bi dovoljevala državi članici, ki v okviru svojega sodelovanja v tej mednarodni organizaciji deluje individualno, da prevzame obveznosti, ki bi lahko vplivale na pravila Unije, sprejeta zaradi uresničevanja ciljev Pogodbe.
- 46 Poleg tega naj bi spremembe, ki so bile uvedene z Lizbonsko pogodbo in iz katerih izhajajo med drugim člen 1, člen 17(1) in člen 47 PEU ter člen 220 PDEU, vplivale na to, kako Skupnost, ki je postala Unija, sodeluje pri delu specializiranih agencij Združenih narodov. Natančneje, Unija naj bi od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe izvrševala vse pravice in prevzela vse obveznosti Skupnosti, vključno s tistimi, ki se nanašajo na njen status v mednarodnih organizacijah, s katerimi naj bi Komisija zagotavljala povezave v skladu s členom 229 Pogodbe EGS (postal člen 302 ES). Poleg tega naj bi bile te pravne spremembe odtlej splošno priznane na mednarodni ravni. Najpomembnejši izraz tega priznanja naj bi bila prav Resolucija 65/276.
- 47 Po mnenju Sveta, ki ga podpirajo vse države članice intervenientke, drugi tožbeni razlog ni utemeljen.

– *Presoja Sodišča*

- 48 Komisija z drugim tožbenim razlogom trdi, da je v obravnavani zadevi s členom 17(1) PEU Komisiji podeljena izključna pristojnost za zagotavljanje zastopanja Unije navzven, tako da bi morala sporno predložitev IMO posredovati ta institucija. Poleg tega naj bi morala biti ta predložitev, ker je bila sprejeta na področju, ki spada v izključno pristojnost Unije, predložena v imenu Unije, ne pa v imenu držav članic in Komisije.
- 49 V zvezi s tem je treba najprej pojasniti, da če bi bilo mogoče utemeljitev Komisije razumeti tako, da ta institucija graja dejstvo, da se je z izpodbijanim sklepom predsedstvu Sveta dovolilo, da IMO posreduje sporno predložitev ne le v imenu držav članic, ampak tudi v imenu Komisije, čeprav je Komisija temu nasprotovala, bi bila taka utemeljitev očitno prepozna, ker je bila prvič navedena šele v repliki. Zato je treba to utemeljitev šteti za nedopustno.
- 50 Glede vsebine tega tožbenega razloga je treba spomniti, na prvem mestu, da Komisija v skladu z besedilom člena 17(1), šesti stavek, PEU – razen SZVP in drugih primerov, določenih s Pogodbama, ki v obravnavani zadevi niso upoštevni – zagotavlja zastopanje Unije navzven.
- 51 S to določbo pa se ne uvaja nobeno razlikovanje glede na to, ali Unija izvaja svojo izključno zunanjo pristojnost v skladu s členom 3(2) PDEU ali izvaja deljeno zunanjo pristojnost z državami članicami, ne glede na to, ali jo izvaja skupaj z državami članicami ali pa Svet uveljavlja

možnost, da pridobi večino, ki se zahteva, da Unija sama izvaja to zunanjo pristojnost (glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika), C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točka 126).

- 52 Iz tega sledi, da pristojnost Komisije za zastopanje Unije pri njenem izvajanju zunanje pristojnosti ne more biti odvisna od izključne ali deljene narave te zunanje pristojnosti, ki je povezana le z notranjimi pravili Unije, ki ne zavezujejo tretjih držav ali drugih mednarodnih organizacij.
- 53 Na drugem mestu, čeprav je res, kot v bistvu trdi Komisija, da Pogodbi omejujeta njeno pristojnost za zagotavljanje zastopanja Unije navzven le na podlagi odstopanj, ki so izrecno navedena v členu 17(1) PEU, pa je treba, kot je bilo že opozorjeno v točki 32 te sodbe, če se Unija kot subjekt mednarodnega prava odloči, da bo izvajala svojo pristojnost, to izvajati ob spoštovanju upoštevnega mednarodnega prava.
- 54 Vendar po eni strani iz člena 4 Konvencije IMO izhaja, da lahko k njej pristopijo le države. Tako Unija, čeprav so vse države članice Unije članice IMO, ni članica IMO.
- 55 Po drugi strani drži, da lahko v skladu s členom 25(a) te konvencije svet IMO sklene sporazume ali dogovore, ki zajemajo razmerje z drugimi organizacijami, in da lahko v skladu s členom 66 navedene konvencije IMO v zadevah s področja svojega delovanja sodeluje z drugimi medvladnimi organizacijami, ki niso specializirane agencije Združenih narodov, so pa njihovi interesi in dejavnosti sorodni ciljem IMO.
- 56 V tem okviru je tako Komisija na podlagi člena 229 Pogodbe EGS z OMI sklenila sporazum o sodelovanju iz leta 1974, ki med drugim določa možnost, da Komisija kot opazovalka sodeluje pri delu IMO, in ji torej omogoča, da tej organizaciji posreduje predložitev v lastnem imenu.
- 57 Vendar ni sporno, da niti Skupnost niti Unija, ki jo je nadomestila, nista sklenili sporazuma z IMO, tako da Unija v IMO nima nobenega statusa.
- 58 Iz listin v spisu in razprav na obravnavi pa je razvidno, da organi IMO na podlagi predpisov, ki veljajo za to organizacijo, menijo, da lahko pri njenem delu sodelujejo le medvladne organizacije, s katerimi je IMO sklenila sporazume, med drugim z vložitvijo predložitve za sprejetje pravnih aktov. Tako je generalni sekretar IMO 14. februarja 2005 na podlagi takšnega predudarka zavrnil predložitev, ki jo je Kraljevina Nizozemska v imenu Skupnosti predložila v odgovor na poziv, ki ga je IMO naslovila na medvladne organizacije, z obrazložitvijo, da Skupnost ni članica IMO niti nima statusa opazovalke v tej organizaciji.
- 59 V tem okviru je sicer res, prvič, da točka 1.5.6 poslovnika MSC-MEPC določa aktivno sodelovanje organizacij, ki imajo status opazovalke, pri delu MEPC, drugič, da so lahko v skladu s pravilom 5(3) poslovnika MEPC v tem odboru prek opazovalcev zastopane druge medvladne organizacije, s katerimi je IMO sklenila sporazum ali poseben dogovor, in nevladne mednarodne organizacije, s katerimi je IMO vzpostavila odnose, in tretjič, da je bila sporna predložitev posredovana IMO v odgovor na poziv ISWG-GHG, omenjen v točki 18 te sodbe, ki je bil naslovljen na „zainteresirane države članice in mednarodne organizacije“. Vendar te okoliščine ne pomenijo, da je bila Unija, ki ni bila mednarodna organizacija s statusom opazovalke pri IMO in s katero IMO ni sklenila nobenega sporazuma ali posebnega dogovora, kot je bilo opozorjeno v točki 57 te sodbe, pooblaščen, da sporno predložitev predloži v svojem imenu.

- 60 Iz tega sledi, da Unija, drugače kot Komisija, ki je z IMO sklenila sporazum o sodelovanju iz leta 1974, nima nobene podlage, ki bi ji omogočala, da sama sodeluje pri delu agencij in odborov te organizacije.
- 61 Poleg tega je Komisija v svojem priporočilu Svetu o pooblastilu Komisije za začetek in vodenje pogajanj z IMO o pogojih in podrobnih pravilih pristopa Evropske skupnosti (SEC(2002) 381 final) priznala, da Skupnost nima pravice sodelovati pri delu IMO in da je torej v interesu Skupnosti, da pristopi h Konvenciji IMO.
- 62 Komisija vseeno trdi, da je bila Unija zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, zlasti z uvedbo člena 1, tretji odstavek, in člena 47 PEU ter člena 220 PDEU, v IMO upravičena delovati v svojem imenu.
- 63 V zvezi s tem po eni strani člen 1, tretji odstavek, in člen 47 PEU določata, da Unija nadomesti Skupnost in je njena naslednica oziroma da je Unija pravna oseba. Svet in Komisija sta o tej pravni posledici, povezani z Lizbonsko pogodbo, IMO obvestila s skupno verbalno noto z dne 27. novembra 2009, ta pravna posledica pa je bila upoštevana v Resoluciji 65/276 Generalne skupščine Združenih narodov.
- 64 Vendar poleg dejstva, da se ta resolucija, kot je potrdil generalni sekretar Združenih narodov v obvestilu z dne 1. junija 2011, ne uporablja za specializirane agencije Združenih narodov, niti z navedeno resolucijo niti z verbalno noto z dne 27. novembra 2009 – zlasti zaradi enostranskosti te note – Uniji nikakor ne more biti podeljen status v IMO, ki ga Skupnost ni imela.
- 65 Po drugi strani je glede člena 220 PDEU res, da ta člen Uniji podeljuje pristojnost za sodelovanje „v ustrezni obliki [...] z organi Združenih narodov in njihovimi specializiranimi agencijami“, medtem ko je bila s členom 229 Pogodbe EGS Komisiji zaupana naloga, da „zagotavlja vzdrževanje ustreznih odnosov z organi Združenih narodov in njihovimi specializiranimi agencijami“.
- 66 Vendar sprejetje tega člena 220 PDEU ni povzročilo, da je Unija nadomestila Komisijo kot stranko sporazumov o sodelovanju, ki jih je Komisija sklenila na podlagi člena 229 Pogodbe EGS, kot je sporazum o sodelovanju iz leta 1974. Čeprav je namreč Unija v skladu s členom 1, tretji odstavek, PEU, ko je začela veljati Lizbonska pogodba, nadomestila Skupnost in je postala njena naslednica, niti zadnjenavedena določba niti nobena druga določba Pogodb ni določala, da lahko Unija nadomesti Komisijo.
- 67 Na tretjem mestu, dejstvo, da Unija ni članica IMO in z njo ni sklenila posebnih sporazumov, ki bi ji omogočali sodelovanje pri delu te organizacije, ne preprečuje, da se zunanja pristojnost Unije na tem področju dejansko izvaja.
- 68 Zato je treba po eni strani zagotoviti, da Unija lahko izvaja svojo pristojnost na notranji ravni in da pri izvajanju te pristojnosti v skladu s postopkom, ki se uporablja za zadevno področje, opredeli svoje stališče.
- 69 Po drugi strani, kadar Unija ni članica mednarodne organizacije in ji je torej z upoštevnim mednarodnim pravom preprečeno, da bi v taki organizaciji izvajala svojo pristojnost na zunanji ravni, lahko to pristojnost med drugim izvajajo države članice, ki na podlagi dolžnosti lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU delujejo skupaj v interesu Unije. V tem okviru državam članicam ni mogoče preprečiti, da posredujejo predložitve tej organizaciji, ne glede na to, ali se te nanašajo na področja, ki spadajo v izključno pristojnost Unije, ali na pristojnost, ki jo Unija deli z državami

članicami (glej v tem smislu mnenje 2/91 (Konvencija MOD št. 170) z dne 19. marca 1993, EU:C:1993:106, točka 5; sodbo z dne 12. februarja 2009, Komisija/Grčija, C-45/07, EU:C:2009:81, točka 31, in mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014, EU:C:2014:2303, točka 44).

- 70 V obravnavani zadevi ni sporno, da je Svet na predlog Komisije odobril predložitev Unije, ki se predloži IMO, pri čemer Komisija, kot je ta potrdila na obravnavi, ne izpodbija niti načina odobritve niti vsebine te predložitve.
- 71 Vendar te predložitve iz razlogov, navedenih v točkah od 53 do 66 te sodbe, in neodvisno od okoliščine, ali ta predložitev spada v izključno ali deljeno pristojnost Unije, nikakor ni bilo mogoče predložiti IMO v imenu Unije, ne da bi bila kršena pravila, ki urejajo delo te organizacije. Svet je torej pravilno menil, da morajo države članice, ki delujejo skupaj v interesu Unije, sporno predložitev predložiti v svojem imenu.
- 72 Četrtrič in zadnjič, glede trditve Komisije, da Republika Hrvaška sporne predložitve ni mogla posredovati, ne da bi kršila zunanjo pristojnost Unije in pristojnost Komisije za zastopanje navzven, je res, da samo okoliščina, da Unija ni članica mednarodne organizacije, ne dovoljuje državi članici, ki v okviru svojega sodelovanja v mednarodni organizaciji deluje individualno, da sprejema obveznosti, ki bi lahko vplivale na pravila Unije, sprejeta zaradi doseganja ciljev Pogodbe (sodba z dne 12. februarja 2009, Komisija/Grčija, C-45/07, EU:C:2009:81, točka 30).
- 73 Vendar je v obravnavani zadevi iz elektronskega sporočila, ki ga je Republika Hrvaška 7. februarja 2020 poslala IMO, razvidno, da je Republika Hrvaška tej organizaciji v imenu držav članic in Komisije zgolj posredovala sporno predložitev držav članic in Komisije.
- 74 Res je, da bi lahko države članice ob upoštevanju razmerij, ki jih je Komisija vzpostavila z IMO na podlagi sporazuma o sodelovanju iz leta 1974, in ker se zdi, da upošteveno mednarodno pravo temu ne nasprotuje, Komisiji naložile obveznost, da zagotovi njihovo zastopanje pri skupnem izvajanju zunanje pristojnosti Unije v interesu Unije, ki je ta ni mogla izvajati na podlagi pravil Konvencije IMO, ki so se uporabljala.
- 75 Vendar se z nobeno določbo Pogodb ne zahteva, da države članice Komisiji naložijo obveznost, da zagotovi njihovo zastopanje, čeprav upošteveno mednarodno pravo temu ne nasprotuje.
- 76 Kot je namreč generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 84 sklepnih predlogov, člen 17(1) PEU, razen izjem, ki jih izrecno določa, Komisiji podeljuje izključno pristojnost za zagotavljanje zgolj zastopanja Unije, in ne držav članic, tudi kadar te delujejo skupaj v interesu Unije.
- 77 Tako je treba ugotoviti, da lahko države članice v vsakem posameznem primeru še naprej prosto odločajo o pravilih svojega zastopanja navzven, tudi kadar delujejo skupaj v interesu Unije. Zato navedenim državam članicam nič ne preprečuje, da to obveznost – pri čemer izbirajo med seboj – naložijo državi članici, ki predseduje Svetu, če ta država članica ne deluje niti individualno niti v imenu Unije.
- 78 Ob upoštevanju vsega prej navedenega je treba drugi tožbeni razlog zavrni.

Prvi tožbeni razlog

- 79 Komisija svoj prvi tožbeni razlog navaja le zato, da bi dokazala, da je imela Unija v obravnavani zadevi izključno pristojnost in da bi morala biti zaradi tega sporna predložitev predložena v imenu Unije.
- 80 Vendar iz razlogov, navedenih v točkah 51, 52 in 54 te sodbe, ne glede na to, ali je zunanja pristojnost Unije, v katero spada sporna predložitev, izključna ali deljena, Unija te predložitve nikakor ne bi mogla sama predložiti IMO v skladu z upoštevnim mednarodnim pravom.
- 81 Zato je prvi tožbeni razlog, kot je v bistvu navedel tudi generalni pravobranilec v točki 97 sklepnih predlogov, brezpredmeten in ga je torej treba zavreči.
- 82 Ker nobenemu tožbenemu razlogu ni bilo ugodeno, je treba tožbo zavrniti.

Stroški

- 83 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija v obravnavani zadevi s svojimi predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Sveta naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Sveta.
- 84 Poleg tega v skladu s členom 140(1) Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zato Kraljevina Belgija, Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropska komisija poleg svojih stroškov nosi stroške Sveta Evropske unije.

3. Kraljevina Belgija, Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

Podpisi