



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 oktober 2015*

”Talan om ogiltigförklaring — Förenta nationernas havsrättskonvention — Internationella havsrättsdomstolen — Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske — Förfarandet med rådgivande yttranden — Kommissionens ingivande av ett skriftligt yttrande på Europeiska unionens vägnar — Europeiska unionens råd har inte förhandsgodkänt innehållet i detta yttrande — Artiklarna 13.2 FEU, 16 FEU och 17.1 FEU — Artiklarna 218.9 FEUF och 335 FEUF — Europeiska unionens representation — Principerna om tilldelade befogenheter och om den institutionella jämvikten — Principen om lojalt samarbete”

I mål C-73/14,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 10 februari 2014,

Europeiska unionens råd, företrätt av A. Westerhof Löfflerová, E. Finnegan och R. Liudvinaviciute-Cordeiro, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företräd av M. Smolek, E. Ruffer, J. Vlácil och M. Hedvábná, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Grekland, företräd av G. Karipsiadis och K. Boskovits, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Spanien, företrätt av M. Sampol Pucurull, i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företräd av G. de Bergues, D. Colas, F. Fize och N. Rouam, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Litauen, företräd av D. Kriauciūnas och G. Taluntyté, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman, M. Gijzen och M. de Ree, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företräd av C. Pesendorfer och G. Eberhard, båda i egenskap av ombud,

Republiken Portugal, företräd av L. Inez Fernandes och M.L. Duarte, båda i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företräd av J. Heliskoski och H. Leppo, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av E. Jenkinson och M. Holt, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Holmes, barrister,

intervenienter,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av K. Banks, A. Bouquet, E. Paasivirta och P. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts (referent), avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin och K. Jürimäe samt domarna J. Malenovský, J.L. da Cruz Vilaça och F. Biltgen,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 april 2015,

och efter att den 16 juli 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska unionens råd har yrkat att Europeiska kommissionens beslut av den 29 november 2013 om ingivande av ”ett skriftligt yttrande på Europeiska unionens vägnar” (nedan kallat det angripna beslutet) till Internationella havsrättsdomstolen (nedan kallad Itlos) i mål nr 21 ska ogiltigförklaras.

Tillämpliga bestämmelser

Bestämmelser tillämpliga på Itlos

- 2 Förenta nationernas havsrättskonvention (nedan kallad Unclos) undertecknades i Montego Bay den 10 december 1982 och trädde i kraft den 16 december 1994. Konventionen godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 om Europeiska gemenskapens ingående av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om genomförande av del XI i denna konvention (EGT L 179, 1998, s. 1).
- 3 Artikel 191 i Unclos har följande lydelse:

”[Itlos] avdelning för havsbottentvister skall på församlingens eller rådets begäran avge rådgivande yttranden i rättsfrågor som uppstår inom ramen för deras verksamhet. Dessa yttranden skall avges i brådskande ordning.”

4 I artikel 287.1 i Unclos anges följande:

”En stat skall i samband med att den undertecknar, ratificerar eller ansluter sig till [Unclos], eller vid vilken tidpunkt som helst därefter, genom en skriftlig förklaring ha möjlighet att välja ett eller flera av följande medel för biläggande av tvister rörande tolkningen eller tillämpningen av [Unclos]:

a) [Itlos] upprättad i enlighet med bilaga VI,

...”

5 Bilaga VI till Unclos innehåller Itlos stadga.

6 I artikel 16 i denna stadga, med rubriken ”Regler för [Itlos], föreskrivs följande:

”[Itlos] skall utarbeta regler för fullgörande av sina uppgifter. Den skall i synnerhet fastställa sina procedurregler.”

7 I artikel 21 i stadgan, med rubriken ”Behörighet”, föreskrivs följande:

”[Itlos] behörighet omfattar alla tvister och framställningar som underställs denna i enlighet med [Unclos] samt alla frågor som särskilt anges i annan överenskommelse som ger [Itlos] behörighet.”

8 I artiklarna 130-137 i reglerna för Itlos, i deras ändrade lydelse av den 17 mars 2009, regleras ”förfarandet för rådgivande yttrande” vid avdelningen för tvister rörande havsbotten. Enligt artikel 133 i dessa regler ska de stater som är parter i Unclos och mellanstatliga organisationer inbjudas att framställa skriftliga yttranden i den fråga som ställts i begäran om ett rådgivande yttrande samt, om det anordnas ett muntligt förfarande, att yttra sig muntligen i detta förfarande.

9 Artikel 138 i reglerna har följande lydelse:

”1. [Itlos] kan avge ett rådgivande yttrande i en rättslig fråga om det i ett internationellt avtal relaterat till syftena med [Unclos] uttryckligen föreskrivs att ett sådant yttrande ska underställas [Itlos].

2. Begäran om rådgivande yttrande överlämnas till [Itlos] av det organ som har tillstånd därtill enligt eller med stöd av detta avtal.

3. [Itlos] ska i tillämpliga delar tillämpa artiklarna 130-137.”

Internationella avtal rörande olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

10 Flera bestämmelser i internationella avtal i vilka Europeiska unionen är part rör skyldigheter och ansvar för flaggstaten respektive kuststaterna i fråga om fiske på det öppna havet eller inom en exklusiv ekonomisk zon. Dessa bestämmelser är därför relevanta vad avser kampen mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (nedan kallat IUU-fiske), som äventyrar bevarande och förvaltning av fiskbestånd.

11 Bland dessa bestämmelser kan nämnas artiklarna 56, 61-68, 73, 91, 94 och 116-120 i Unclos, artiklarna III, V, VI och VIII i avtalet om att främja fiskefartygens iakttagande av internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder på det fria havet, vilket godkännt av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation vid dess 27:e möte den 24 november 1993 genom resolution 15/93 (nedan kallat FAO-avtalet), som gemenskapen anslutit sig till genom rådets beslut 96/428/EG av den 25 juni 1996 (EGT L 177, s. 24), och artiklarna 5-14 och 17-21 i det avtal som antogs den 4 augusti 1995 i New-York (USA) om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av

den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (nedan kallat Förenta nationernas avtal om fiskbestånd), som ratificerats på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 98/414/EG av den 8 juni 1998 (EGT L 189, s. 14).

Partnerskapsavtal mellan EU och kuststaterna om fiske

- 12 Den subregionala fiskerikommissionen är en mellanstatlig organisation för fiskerisamarbete som inrättats genom en konvention av den 29 mars 1995 mellan Republiken Kap Verde, Republiken Gambia, Republiken Guinea, Republiken Guinea-Bissau, Islamiska republiken Mauretanien, Republiken Senegal och Republiken Sierra Leone.
- 13 Unionen har ingått partnerskapsavtal med flera stater som är medlemmar i den subregionala fiskerikommissionen. De flesta av dessa avtal innehåller en bestämmelse som liknar artikel 5.4 i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Kap Verde (EUT L 414, 2006, s. 3), enligt vilken "[g]emenskapen förbinder sig att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att dess fartyg uppfyller bestämmelserna i det här avtalet och den lagstiftning som reglerar fisket i de vatten som står under Kap Verdes jurisdiktion".

Unionens åtgärder mot IUU-fiske

- 14 Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 (EUT L 286, s. 1) (nedan kallad IUU-förordningen) innehåller detaljerade regler om åtgärder mot IUU-fiske.
- 15 I skäl 5 i nämnda förordning anges att förordningens syfte är att unionen "[i] linje med sina internationella åtaganden" ska ta krafttag mot IUU-fisket. Enligt skäl 1 i nämnda förordning avses härmed de åtaganden som följer av Unclos, FAO-avtalet och Förenta nationernas avtal om fiskbestånd.
- 16 Rådets förordning (EG) nr 1006/2008 av den 29 september 2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94 (EUT L 286, s. 33) reglerar tillträde för fartyg från tredjeland till unionens vatten och tillträde för fartyg från unionen till tredjeländers vatten.
- 17 IUU-förordningen genomförs och dess efterlevnad kontrolleras enligt rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (EUT L 343, s. 1).
- 18 Med tillämpning av IUU-förordningen har kommissionen genom förordning (EU) nr 468/2010 av den 28 maj 2010 om upprättande av EU:s förteckning över fartyg som är inblandade i olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (EUT L 131, s. 22), vilken senare ändrats vid flera tillfällen, antagit en EU-förteckning över fartyg som ägnar sig åt IUU-fiske, vilken grundar sig på förteckningar som upprättats av regionala fiskeorganisationer. Unionen är medlem i de flesta regionala fiskeorganisationer.

- 19 Unionen har även antagit olika förordningar om genomförande av åtgärder som beslutats av regionala fiskeorganisationer gentemot vissa tredjeländer, däribland rådets förordning (EG) nr 826/2004 av den 26 april 2004 om förbud mot import av atlantisk blåfenad tonfisk (*Thunnus thynnus*) med ursprung i Ekvatorialguinea och Sierra Leone och om upphävande av förordning (EG) nr 2092/2000 (EUT L 27, s. 19) och rådets förordning (EG) nr 827/2004 av den 26 april 2004 om förbud mot import av atlantisk storögd tonfisk (*Thunnus obesus*) med ursprung i Bolivia, Kambodja, Ekvatorialguinea, Georgien och Sierra Leone och om upphävande av förordning (EG) nr 1036/2001 (EUT L 127, 29.4.2004, s. 21).

Bakgrund till tvisten

- 20 Den 28 mars 2013 mottog Itlos en begäran om rådgivande yttrande från den subregionala fiskerikommissionen (nedan kallad begäran om rådgivande yttrande).
- 21 Denna begäran, som registrerades som mål nr 21, rörde följande frågor:
- ”1) Vilka är flaggstatens skyldigheter vad rör [IUU-fiske] som förekommer inom tredjeländers exklusiva ekonomiska zon?
 - 2) I vilken omfattning kan flaggstaten hållas ansvarig för IUU-fiske från fartyg som för dess flagg?
 - 3) Kan en internationell organisation som beviljar fiskelicenser hållas ansvarig för brott mot kuststatens fiskelagstiftning när det är fartyg som innehar sådana licenser som begått dessa lagbrott?
 - 4) Vilka rättigheter och skyldigheter har kuststaten vad gäller att säkerställa en hållbar förvaltning av delade bestånd och bestånd av allmänt intresse, särskilt vad rör tonfisk och små pelagiska arter?”
- 22 Genom beslut av den 24 maj 2013 uppmanade Itlos parterna i Unclos, den subregionala fiskerikommissionen och andra mellanstatliga organisationer att senast den 29 november 2013 inkomma med skriftliga yttranden i mål nr 21. Itlos beslutade också att det skulle hållas en muntlig förhandling i detta mål.
- 23 Den 5 augusti 2013 antog kommissionen ett beslut ”angående ingivande av ett skriftligt yttrande på unionens vägnar angående begäran om rådgivande yttrande från den subregionala fiskerikommissionen till [Itlos] i mål nr 21” (C(2013) 4989 final) (nedan kallat beslutet av den 5 augusti 2013).
- 24 I skälen 9 och 10 i detta beslut anges att ”unionen enligt artikel 335 FEUF företräds av kommissionen i domstolsförfaranden” och att ”det är lämpligt ... att kommissionen inger ett skriftligt yttrande på unionens vägnar över de frågor som underställts Itlos och deltar i det muntliga förfarandet”. I skäl 11 i nämnda beslut tilläggs att ”kommissionen i enlighet med principen om lojalt samarbete ska informera rådet via sin behöriga arbetsgrupp”.
- 25 I artikel 1 i beslutet av den 5 augusti 2013 föreskrivs att ”[k]ommissionen ska inge ett skriftligt yttrande på Europeiska unionens vägnar rörande de frågor i vilka [den subregionala fiskerikommissionen] den 27 mars 2013 begärt rådgivande yttrande från [Itlos] i mål nr 21 [och] ... delta i det muntliga förfarandet i mål nr 21” Enligt artikel 2 i detta beslut ”ansvarar kommissionens rättstjänst för förevarande besluts verkställighet”.

- 26 Inom rådet diskuterades begäran om ett rådgivande yttrande dels av havsrättsarbetsgruppen (nedan kallad Comar-gruppen), beträffande frågan om Itlos behörighet att avge detta rådgivande yttrande och huruvida de aktuella frågorna kunde tas upp till prövning, dels av arbetsgruppen för intern och extern fiskeripolitik (nedan kallad Fish-gruppen), beträffande sakfrågorna.
- 27 Under möten i Fish-gruppen den 12 september 2013 och i Comar-gruppen den 17 september 2013 bekräftade kommissionen att den skulle inge ett skriftligt yttrande på unionens vägnar i mål nr 21 och gjorde gällande att den, enligt artikel 335 FEUF, inte behövde något förhandsgodkännande från rådet för att agera. Vid mötet i Fish-gruppen angav rådets ordförandeskap att det krävdes att rådet godkände innehållet i detta skriftliga yttrande och uppmanade kommissionen att till rådet inkomma med ett utkast till skriftligt yttrande senast i slutet av oktober 2013.
- 28 Den 22 oktober 2013 sände kommissionen rådet ett "[a]rbedsdokument med de viktigaste delarna av unionens anmärkningar i mål nr 21 vid [Itlos]" (nedan kallat arbetsdokumentet av den 22 oktober 2013). Kommissionen hänvisade i detta dokument till sitt beslut av den 5 augusti 2013 och upprepade att rådet "i enlighet med principen om lojalt samarbete ska informeras". Kommissionen underströk sin avsikt att "fullt ut beakta varje förslag och råd från medlemsstaterna i syfte att stärka unionens ståndpunkt".
- 29 Vid Fish-gruppens möte den 24 oktober 2013 och Comar-gruppens möte den 30 oktober 2013 diskuterades arbetsdokumentet av den 22 oktober 2013, varvid kommissionen på nytt förklarade att den inte skulle inge något utkast till skriftligt yttrande till rådet för godkännande.
- 30 Arbetsdokumentet av den 22 oktober 2013 skrevs om vid flera tillfällen, närmare bestämt den 15, 18 och 26 november 2013. De omarbetade versionerna diskuterades under möten i Fish-gruppen den 15 och den 22 november 2013. I inledningen till den omarbetade versionen av den 15 november 2013 underströk kommissionen på nytt att den enligt artikel 335 FEUF är behörig att företräda unionen i domstolsförfaranden och att den i detta sammanhang inte behöver inhämta rådets förhandsgodkännande av skriftliga yttranden som den inger på unionens vägnar.
- 31 I Europeiska unionens medlemsstaters ständiga representanters kommitté (Coreper) diskuterades den 27 november 2013, på grundval av en rapport från Fish-gruppen, frågan huruvida det eventuellt skulle inges ett skriftligt yttrande till Itlos på unionens vägnar. Medlemsstaternas delegationer och Corepers ordförandeskap upprepade att det ankom på rådet, i enlighet med dess befogenhet enligt artikel 16 FEU, att fatta beslut i denna fråga och i förekommande fall godkänna eller ändra innehållet i detta skriftliga yttrande. Coreper ansåg att om rådet inte kan stödja en ståndpunkt i frågan huruvida det eventuellt ska inges ett sådant yttrande, så föreligger ingen ståndpunkt i frågan och att det således inte kan inges något skriftligt yttrande angående begäran om rådgivande yttrande till Itlos på unionens vägnar. Kommissionen vidhöll å sin sida att det inte behövs något formellt godkännande från rådet i det aktuella fallet och meddelade sin avsikt att inge ett skriftligt yttrande till Itlos på unionens vägnar.
- 32 Efter att ha beaktat kommentarer från ett antal medlemsstaters delegationer tillsände kommissionen den 29 november 2013 Itlos "Europeiska kommissionens skriftliga yttrande på Europeiska unionens vägnar" i mål nr 21. Rådet informerades därom genom e-post samma dag.
- 33 Sju medlemsstater ingav också, i egenskap av parter i Unclos, skriftliga yttranden till Itlos i detta mål.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 34 Rådet har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

- 35 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla talan eller i andra hand fastställa att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå till dess att ett nytt beslut har antagits inom rimlig tid samt förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 36 Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Litauen, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland och Konungariket Storbritannien och Nordirland har tillåtits att intervensera till stöd för rådets yrkanden. Republiken Portugal har emellertid inte deltagit i någon del av förevarande förfarande.

Inledande anmärkningar

- 37 Det är ostridigt mellan parterna att kommissionen genom det angripna beslutet, efter sitt meningsutbyte med rådet, fullföljde sin avsiktsförklaring från den 5 augusti 2013 genom att på unionens vägnar i mål nr 21 tillsända Itlos ett skriftligt yttrande vars innehåll inte hade underställts rådet för godkännande, trots att rådet så begärt.
- 38 Förevarande talan ska mot denna bakgrund förstås på så sätt att det görs gällande att kommissionen åsidosatte rådets befogenheter genom att inte skicka det skriftliga yttrandet på unionens vägnar i detta mål till rådet för förhandsgodkännande.

Prövning i sak

- 39 Rådet har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av principen om tilldelade befogenheter i artikel 13.2 FEU och principen om institutionell jämvikt. Den andra grunden rör åsidosättande av principen om lojalt samarbete som stadfästs i samma bestämmelse.

Den första grunden

- 40 Den första grunden är uppdelad i två delgrunder. Den första delgrunden rör åsidosättande av artikel 218.9 FEUF. Den andra delgrunden avser åsidosättande av artikel 16.1 FEU. Dessa båda delgrunder ska prövas tillsammans.

Parternas argument

- 41 Rådet, som stöds av samtliga intervenerande medlemsstater, förutom Republiken Österrike, har i den första grundens första del gjort gällande att kommissionen i förevarande fall har åsidosatt de befogenheter som rådet tillerkänns i artikel 218.9 FEUF.
- 42 De har hävdat att denna bestämmelse rör varje situation där någon form av organ som instiftats genom ett internationellt avtal tillämpar detta avtal genom att anta en akt med rättslig verkan – bindande eller inte – inom unionen, och att så är fallet här. Itlos har inrättats genom ett internationellt avtal (Unclos) och det aktuella rådgivande yttrandet kan antas ha betydande inverkan på tillämpningen av Unclos och andra internationella avtal i vilka unionen är part och följaktligen även inverka på unionens rättsordning. Begäran om rådgivande yttrande rör ett rättsområde som i hög grad regleras i unionsrätten, varför detta yttrande kan antas inverka på hur unionen utövar sin befogenhet på detta område och inverka på unionens regelverk på samma område. Yttrandet kan dessutom göra det nödvändigt att anpassa unionens lagstiftning om IUU-fiske.

- 43 Rådet, som stöds av samtliga intervenerande medlemsstater, har i den första grundens andra del hävdad att kommissionen i förevarande fall under alla omständigheter har åsidosatt artikel 16.1 FEU genom att tillskansa sig befogenheter som endast tillkommer rådet.
- 44 De har härvid för det första hävdad att artikel 17.1 FEU inte tillåter att kommissionen självständigt representerar unionen utåt och därmed inkräktar på rådets befogenhet att fastställa politik enligt artikel 16.1 andra meningen FEU.
- 45 Med hänsyn till vilka följder innehållet i det skriftliga yttrande som inges till Itlos på unionens vägnar kan medföra på internationell nivå, särskilt vad avser unionens relationer till de medlemsstater som ingår i den subregionala fiskerikommissionen, borde det ha varit rådet som i enlighet med sistnämnda bestämmelse bestämde över yttrandets innehåll. Kommissionens roll är att verkställa den politik som rådet har fastställt och att representera unionen utåt på grundval av denna politik.
- 46 Rådet och samtliga medlemsstater som intervenerat hävdar att artikel 335 FEUF inte innehåller något som går emot dessa argument.
- 47 Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Republiken Finland har gjort gällande att artikel 335 FEUF endast rör befogenhet att företräda unionen i nationella domstolsförfaranden och inte befogenhet att inge yttranden på unionens vägnar, som en del av unionens yttre åtgärder, vid en domstol som inrättats genom ett internationellt avtal.
- 48 Rådet och samtliga medlemsstater som intervenerat har hänvisat till den normala innebörden av ”representation” och principen om tilldelade befogenheter enligt artikel 13.2 FEU som stöd för slutsatsen att artikel 335 FEUF i vilket fall som helst inte kan tolkas så, att kommissionen i sistnämnda bestämmelse ges befogenhet att, förutom i mål som rör kommissionens egen verksamhet, självständigt uppträda inför domstol på ett sätt som strider mot rådets befogenhet att bestämma unionens ståndpunkt i de aktuella frågorna. Oavsett om det rör sig om politiska eller rättsliga frågor omfattas kommissionens externa representation av unionen av artikel 17.1 sjätte meningen FEU, vilket innebär att hänsyn måste tas till rådets rätt att fastställa unionens politik enligt artikel 16.1 FEU.
- 49 Rådet och de intervenerande medlemsstaterna har för det tredje gjort gällande att frågan om kommissionens befogenhet att företräda unionen vid Itlos inte rör tillämpning av fördragen, i den mening som avses i artikel 17.1 andra meningen FEU. Kommissionen kan således inte hänvisa till sin uppgift som fördragens väktare för att självständigt utveckla sin egen tolkning av de aktuella internationella bestämmelserna. Uppgiften att yttra sig på unionens vägnar i mål nr 21 bestod dessutom inte i att ge en teknisk beskrivning av unionens regelverk på det aktuella området. Detta innebar även att det gjordes politiska och strategiska val i ett antal frågor som uppstått i det aktuella målet, såsom frågan huruvida Itlos var behörig att avge det begärda rådgivande yttrandet och huruvida de aktuella frågorna kunde upptas till sakprövning.
- 50 Rådet, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Litauen och Republiken Finland har för det fjärde hävdad att det vad avser kampen mot IUU-fiske inte föreligger någon redan etablerad unionspolitik som skulle kunnat befria kommissionen från dess skyldighet att inhämta förhandsgodkännande från rådet i förevarande fall. Det föreligger inte heller någon redan etablerad unionspolitik i den hittills oprövade frågan vad Itlos har för allmän behörighet vad gäller att avge rådgivande yttranden eller i frågan om respektive skyldigheter för flaggstaten, kuststaterna och internationella fiskeorganisationer vad gäller IUU-fiske.
- 51 Vad rör den första grundens första del har kommissionen anfört att artikel 218.9 FEUF endast är tillämplig när ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal, i egenskap av verkställande organ, har befogenhet att fastställa regler eller fatta beslut inom ramen för ett sådant avtal. Denna bestämmelse rör således inte ståndpunkter som uttrycks på unionens vägnar vid en internationell domstol.

- 52 Vad rör den första grundens andra del har kommissionen gjort gällande att artikel 335 FEUF ger uttryck för den allmänna principen att kommissionen företräder unionen i alla domstolsförfaranden, oavsett om det rör sig om nationella eller internationella domstolar. Bestämmelsen innehåller inget krav på att kommissionen måste inhämta tillstånd från en annan unionsinstitution för att agera på unionens vägnar vid en domstol. Enligt det system som instiftats genom fördragen ingår uppgiften att företräda unionen vid en internationell domstol som en del av det konstitutionella uppdrag som kommissionen anförtrotts genom artiklarna 13.2 FEU, 17.1 första och andra meningen FEU och 335 FEUF.
- 53 Kommissionen anser att det måste göras åtskillnad mellan två skilda situationer. Den första situationen rör uppgiften att representera unionen utåt i politiska och diplomatiska syften, såsom att förhandla fram internationella avtal, vilket är den situation som regleras i artikel 17.1 sjätte meningen FEU. Denna situation kan omfattas av artikel 16.1 FEU om det inte redan föreligger en etablerad unionspolitik. Den andra situationen är den som föreligger här och rör företräddande av unionen vid en internationell domstol. I denna situation måste kommissionen, i unionens allmänna intresse enligt artikel 17.1 första meningen FEU, säkerställa tillämpningen av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 17.1 andra meningen FEU, däribland internationella avtal i vilka unionen är part.
- 54 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att även om det skulle anses att artikel 17.1 sjätte meningen FEU var tillämplig i förevarande fall, har kommissionen rätt att företräda unionen när rådet redan har fastställt en politik på området. I förevarande fall förelåg ett fullständigt rättsligt och politiskt ramverk på unionsnivå, vilket gjorde att kommissionen kunde utöva sitt uppdrag att företräda unionen utåt, utan skyldighet att inhämta ytterligare anvisningar från rådet.

Domstolens bedömning

- 55 Det är ostridigt mellan parterna att de frågor som ska behandlas inom ramen för begäran om rådgivande yttrande åtminstone delvis rör bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt artikel 3.1 d FEUF är detta ett område där unionen har exklusiv befogenhet, och unionen är som part i *Unclos*, varigenom *Itlos* inrättats, behörig att delta i förfarandet för att inhämta ett rådgivande yttrande från denna domstol i mål nr 21, med tillämpning av artikel 133 i reglerna för *Itlos*.
- 56 Kommissionen åberopade artikel 335 FEUF till stöd för sitt beslut att företräda unionen vad gäller unionens deltagande i nämnda förfarande och att i detta sammanhang inge ett skriftligt yttrande på unionens vägnar. Detta framgår av handlingarna i målet och bekräftas av kommissionens skriftliga yttrande och vad den anförde vid den muntliga förhandlingen.
- 57 Ett antal intervenerande medlemsstater bestrider emellertid att artikel 335 FEUF skulle vara tillämplig på företräddande av unionen vid en internationell domstol, som *Itlos*. Enligt dessa medlemsstater rör nämnda artikel endast förfaranden vid nationella domstolar.
- 58 Det framgår emellertid av domstolens praxis att även om artikel 335 FEUF enligt sin lydelse endast gäller medlemsstaterna, så utgör bestämmelsen ett uttryck för en allmän princip om att unionen har rättskapacitet och i detta sammanhang ska företräddas av kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom *Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 94).
- 59 Av detta följer att artikel 335 FEUF gav kommissionen en grundval för att företräda unionen vid *Itlos* i mål nr 21.

- 60 Rådet, som härvid stöds av de intervenerande medlemsstaterna, har understukit att frågan huruvida artikel 335 FEUF är tillämplig inte är överordnad frågan, som tas upp i den första grunden, huruvida principen om tilldelade befogenheter enligt artikel 13.2 FEU krävde att innehållet i det skriftliga yttrande som kommissionen ingav till Itlos i mål nr 21 på unionens vägnar förhandsgodkändes av rådet.
- 61 Det ska härvid erinras om att enligt artikel 13.2 FEU ska varje unionsinstitution handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Denna bestämmelse är ett uttryck för principen om den institutionella jämvikten, som är karaktäristisk för unionens institutionella uppbyggnad. Principen innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övrigas befogenheter (se dom rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 62 I förevarande fall går rådets och de intervenerande medlemsstaternas argument ut på att kommissionen genom att till Itlos i mål nr 21 inge ett skriftligt yttrande på unionens vägnar vars innehåll inte godkänts av rådet har åsidosatt rådets befogenheter enligt artikel 218.9 FEUF och i vilket fall som helst artikel 16.1 andra meningen FEU.
- 63 Vad för det första rör artikel 218.9 FEUF talas det i denna bestämmelse om ståndpunkter som på unionens vägnar intas "i" ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan. Detta innebär att bestämmelsen rör ståndpunkter som ska intas på unionens vägnar när unionen, genom sina institutioner eller, i förekommande fall, genom sina medlemsstater, som handlar solidariskt i unionens intresse, antar sådana akter i det berörda internationella organet. I förevarande fall har unionen ombetts att, såsom part, framföra en ståndpunkt "vid" en internationell domstol och inte "i" densamma.
- 64 Denna tolkning finner stöd i syftet med artikel 218.9 FEUF och det sammanhang som den ingår i.
- 65 Såsom framgår av punkterna 70-74 i generaladvokatens förslag till avgörande i förevarande mål innehåller denna bestämmelse ett undantag från det normala förfarande som beskrivs i artikel 218.1-8 FEUF vad gäller hur unionen framförhandlar och ingår ett internationellt avtal. Istället gäller ett förenklat förfarande för att besluta om vilken ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar när unionen, i ett beslutsfattande organ som inrättats genom ett internationellt avtal, deltar i arbetet med att anta rättsakter som rör hur avtalet tillämpas eller genomförs.
- 66 Till skillnad från vad som var fallet i målet Tyskland/rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258), som rörde frågan vilka ståndpunkter som på unionens vägnar skulle intas inom ramen för unionens deltagande, genom sina medlemsstater, i arbetet med att anta rekommendationer i ett organ som inrättats genom det aktuella internationella avtalet, rör förevarande mål fastställandet av en ståndpunkt som ska framföras på unionens vägnar vid en internationell domstol som anmodats att avge ett rådgivande yttrande, varvid denna domstols ledamöter ensamma är behöriga och ansvariga för detta yttrande och agerar självständigt i förhållande till parterna.
- 67 Av detta följer att artikel 218.9 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, och detta utan att det behöver prövas huruvida det rådgivande yttrande som Itlos anmodats avge i mål nr 21 omfattas av begreppet "akter med rättslig verkan", i den mening som avses i artikel 218.9 FEUF.
- 68 Vad för det andra rör artikel 16.1 andra meningen FEU ska det prövas huruvida denna bestämmelse innebär att rådet borde ha godkänt innehållet i det skriftliga yttrande som ingavs till Itlos på unionens vägnar i mål nr 21 innan så skedde.
- 69 Det ska härvid understrykas att begäran om rådgivande yttrande rörde skyldigheter och ansvar för flaggstaten respektive kuststaten i fråga om IUU-fiske som äventyrar bevarande och förvaltning av fiskbestånd. Såsom påpekats i punkterna 10 och 11 ovan regleras IUU-fiske av en rad bestämmelser i

Unclos, som unionen är part i, av FAO-avtalet, till vilket gemenskapen anslutit sig genom beslut 96/428, av Förenta nationernas avtal om fiskbestånd, som gemenskapen ratificerat genom beslut 98/414, och av olika partnerskapsavtal mellan unionen och medlemsstater som ingår i den subregionala fiskerikommissionen. Dessa bestämmelser utgör en integrerad del av unionens rättsordning enligt artikel 216.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73 och där angiven rättspraxis). IUU-fisket regleras dessutom i detalj i unionsrätten, vilken för övrigt stärktes under år 2008 för att beakta unionens internationella åtaganden, såsom det erinrats om i punkterna 14-19 ovan.

- 70 Såsom framgår av det skriftliga yttrande som på unionens vägnar tillställts Itlos i mål nr 21 gick detta yttrande ut på att föreslå svar på de frågor som ställts i nämnda mål. Detta gjordes i form av en redogörelse för unionens syn på tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i Unclos, FAO-avtalet och Förenta nationernas avtal om fiskbestånd, vad rör IUU-fiske, samt en beskrivning av de åtgärder på detta område som anges i de i föregående punkt nämnda partnerskapsavtalen och unionsbestämmelserna.
- 71 Syftet med detta yttrande var således inte att fastställa en politik rörande IUU-fiske, i den mening som avses i artikel 16.1 andra meningen FEU, utan att på grundval av en analys av relevanta internationella bestämmelser och unionsrättsliga bestämmelser förse Itlos med en rad juridiska påpekanden som var avsedda att ge denna domstol kännedom om omständigheterna innan den eventuellt avgav ett rådgivande yttrande över de frågor som ställts till densamma.
- 72 Rådet och vissa intervenerande medlemsstater har gjort gällande att det skriftliga yttrande som tillställdes Itlos på unionens vägnar i mål nr 21 även innehöll överväganden rörande denna domstols behörighet att besvara begäran om rådgivande yttrande och huruvida frågorna kunde upptas till sakprövning. I så fall skulle det vara fråga om strategiska eller politiska val som det endast ankommer på rådet att göra.
- 73 Sådana överväganden är emellertid, i likhet med överväganden om målet i sak, något som typiskt görs i ett domstolsförfarande. De kan därför inte ses som något som passar in under uppgiften att fastställa politik, i den mening som avses i artikel 16.1 FEU.
- 74 Rådet och vissa intervenerande medlemsstater har vidare betonat potentiellt betydande politiska konsekvenser av det skriftliga yttrande som på unionens vägnar tillställts Itlos i mål nr 21, vad gäller relationerna mellan unionen och medlemsstaterna i den subregionala fiskerikommissionen,
- 75 Även om så skulle anses vara fallet räcker detta emellertid, med hänsyn till vad som anförts i punkterna 69–71 ovan, inte som grund för att anse att uppgiften att fastställa innehållet i detta skriftliga yttrande ingår som en del i uppgiften att fastställa politik, i den mening som avses i artikel 16.1 andra meningen FEU.
- 76 Kommissionen har således inte åsidosatt ovannämnda bestämmelse genom att på unionens vägnar tillställa Itlos ett skriftligt yttrande i mål nr 21, utan att underställa yttrandet rådets godkännande.
- 77 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

- 78 I den andra grunden har rådet, som stöds av Republiken Tjeckien, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Litauen och Republiken Österrike, gjort gällande att kommissionen i förevarande fall åsidosatt principen om lojalt samarbete enligt artikel 13.2 FEU.
- 79 Nämnda parter har härvid för det första kritiserat den omständigheten att kommissionen, i strid med kravet i artikel 218.9 FEUF, inte tillställt rådet ett förslag till beslut om vilken ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid Itlos, vilket hindrat rådet från att fatta ett sådant beslut. Kommissionens underlåtenhet att lämna ett förslag innebär även ett åsidosättande av dess skyldighet, enligt artikel 17.1 FEU, att ta lämpliga initiativ för att främja unionens allmänna intresse. Denna underlåtenhet har hindrat rådet från att genomföra sina uppgifter enligt artikel 16.1 FEU.
- 80 Kommissionen har för det andra inte lojalt samarbetat med rådet vad gäller att bestämma innehållet i det skriftliga yttrandet till Itlos. Kommissionen nöjde sig nämligen med att för kännedom tillsända rådet flera förberedande handlingar som var betydligt mindre detaljerade än det skriftliga yttrande som slutligen tillställdes Itlos, trots att medlemsstaternas delegationer vid rådet ville få tillgång till ett fullständigt textförslag, med hjälp av vilket de bland annat hade kunnat förbereda sina egna yttranden med fullständig kännedom om unionens planerade ståndpunkt i frågan.
- 81 Kommissionen har bestritt att den på något sätt åsidosatt principen om lojalt samarbete.
- 82 Kommissionen har för det första gjort gällande att det inte var nödvändigt att anta ett beslut med stöd av artikel 218.9 FEUF, varför det var onödigt att lämna ett förslag till ett sådant beslut.
- 83 Kommissionen har för det andra hävdad att den fullt ut samarbetat med rådet i förevarande fall och att den beaktat såväl de olika åsikter som framförts inom rådet angående vissa aspekter av begäran om rådgivande yttrande som medlemsstaternas förslag.

Domstolens bedömning

- 84 Enligt artikel 13.2 FEU ska institutionerna samarbeta lojalt med varandra. Detta lojala samarbete sker emellertid med beaktande av begränsningarna i den befogenhet som varje institution tilldelas enligt fördragen. Den skyldighet som följer av artikel 13.2 FEU förändrar således inte nämnda befogenhet (dom parlamentet/rådet, C-48/14, EU:C:2015:91, punkterna 57 och 58).
- 85 I förevarande fall bygger, vad rör den andra grunden, rådets och vissa intervenerande medlemsstaters huvudargument på premissen att det enligt artikel 218.9 FEUF eller artikel 16.1 andra meningen FEU ankom på rådet att bestämma innehållet i det skriftliga yttrande som tillställdes Itlos på unionens vägnar i mål nr 21. Så är emellertid inte fallet, såsom framgår av prövningen av den första grunden. Kommissionen kan således inte anses ha åsidosatt sin skyldighet att lojalt samarbeta genom att inte ta de initiativ som behövs för att tillämpa dessa två bestämmelser.
- 86 Samtidigt innebär principen om lojalt samarbete att kommissionen, när den har för avsikt att framföra ståndpunkter på unionens vägnar vid en internationell domstol, är skyldig att först vända sig till rådet.
- 87 I förevarande fall har kommissionen korrekt uppfyllt denna skyldighet. Såsom framgår av punkterna 28-32 ovan sände kommissionen rådet ett arbetsdokument av den 22 oktober 2013, som omarbetades flera gånger fram till den 26 november 2013, för att beakta vad som anförts i

Fish-gruppen och Comar-gruppen, innan kommissionen tillställde Itlos ett skriftligt yttrande på unionens vägnar i mål nr 21. Rådet har således fel i sitt påstående att kommissionen inte uppfyllt kravet på lojalt samarbete när den bestämde innehållet i detta skriftliga yttrande.

- 88 Kommissionen har slutligen, utan att på denna punkt motsägas av rådet eller de intervenerande medlemsstaterna, angett att den neutrala ståndpunkt som i det skriftliga yttrandet uttryckts i frågan om Itlos behörighet att avge det rådgivande yttrandet har sin grund i kommissionens önskan att med hänsyn till lojalitetskravet återspegla de skilda åsikter som medlemsstaterna uttryckt i denna fråga i rådet.
- 89 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.
- 90 Av det anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 91 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Litauen, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland och Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Litauen, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland och Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter