



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 31 januari 2020*

”Fördragsbrott – Artikel 259 FEUF – Domstolens behörighet – Fastställande av gränsen mellan två medlemsstater – Gränstvist mellan Republiken Kroatien och Republiken Slovenien – Skiljeavtal – Skiljeförfarande – Meddelande från Republiken Kroatien om sitt beslut att säga upp avtalet på grund av en oegentlighet som den anser att en medlem av skiljedomstolen har begått – Skiljedom som meddelats av skiljedomstolen – Påstående att Republiken Kroatien har åsidosatt skiljeavtalet och inte respekterat den gräns som fastställts i skiljedomen – Principen om lojalt samarbete – Begäran att en handling ska avlägsnas från handlingarna i målet – Skyddet för juridisk rådgivning”

I mål C-457/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 259 FEUF, som väckts den 13 juli 2018,

Republiken Slovenien, företrädd av M. Menard, i egenskap av ombud, biträdd av J.-M. Thouvenin, avocat,

sökande,

mot

Republiken Kroatien, företrädd av G. Vidović Mesarek, i egenskap av ombud, biträdd av J. Stratford, QC,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, A. Prechal, S. Rodin, L.S. Rossi och I. Jarukaitis samt domarna M. Ilešič, J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda (referent) och F. Biltgen,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 juli 2019,

och efter att den 11 december 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: kroatiska.

Dom

- 1 Republiken Slovenien har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Kroatien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt
 - artikel 4.3 FEU, genom att äventyra förverkligandet av Europeiska unionens mål, däribland främjandet och befastandet av freden och av en allt fastare sammanslutning mellan Europas folk, och genom att hindra Republiken Slovenien från att uppfylla sin skyldighet att genomföra unionsrätten fullt ut inom hela sitt territorium,
 - principen om respekt för rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, vilken utgör ett väsentligt villkor för medlemskap i unionen och enligt vilken Republiken Kroatien är skyldig att respektera Republiken Sloveniens territorium, såsom detta fastställts i den slutliga dom som meddelades den 29 juni 2017 av den domstol som bildats i skiljeförfarandet angående land- och sjöterritorierna mellan dessa båda stater (Permanent skiljedomstolen, mål nr 2012–04) (nedan kallad skiljedomen), i enlighet med internationell rätt,
 - artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 2013, s. 22), samt bilaga I till denna förordning, genom att vägra att genomföra den ordning för ömsesidigt tillträde som föreskrivs i förordning nr 1380/2013, underlåta att erkänna verkan av den lagstiftning som Republiken Slovenien antagit för att genomföra ordningen för ömsesidigt tillträde, förvägra slovenska medborgare att fiska på slovenskt territorialvatten, och förhindra Republiken Slovenien att utöva sina rättigheter, såsom att vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden, i enlighet med vad som föreskrivs i denna förordning,
 - systemet för kontroll, inspektion och genomförande av de regler som föreskrivs i 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, 2009, s. 1), och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs (EUT L 112, 2011, s. 1), genom att förhindra Republiken Slovenien att utföra de uppgifter denna åläggs enligt detta system, att genomföra övervakning, kontroll och inspektioner av fiskefartyg, och att, när det vid dessa inspektioner upptäcks eventuella åsidosättanden av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken, inleda förfaranden och vidta genomförandeåtgärder gentemot dem som är ansvariga för dessa åsidosättanden, samt genom att själv utöva de rättigheter som dessa förordningar tilldelar Republiken Slovenien i egenskap av kuststat,
 - artiklarna 4 och 17, jämförda med artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/399 av den 9 mars 2016 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1) (nedan kallad kodexen om Schengengränserna), samt
 - artikel 2.4 och artikel 11.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering (EUT L 257, 2014, s. 135), genom att anta och genomföra ”strategin för Republiken Kroatiens fysiska planering”.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Wienkonventionen

- 2 Artikel 60 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen) har rubriken ”En traktats upphävande eller suspension till följd av brott mot traktaten”. I punkterna 1 och 3 föreskrivs följande:

”1. Ett väsentligt brott mot en bilateral traktat av en av parterna berättigar den andra parten att återropa brottet som skäl till att sätta traktaten ur kraft eller suspendera den helt eller delvis.

...

3. Ett väsentligt traktatbrott i denna artikels mening består i

...

- b) ett brott mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av traktatens ändamål och syfte.

...”

- 3 Artikel 65 i Wienkonventionen har rubriken ”Förfarande som skall följas i fråga om en traktats ogiltighet, upphävande, frånträdande eller suspension”. I punkterna 1 och 3 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. En part som på grundval av denna konventions bestämmelser återoppar antingen en brist i sitt samtycke till att vara bunden av en traktat eller ett skäl till att bestrida en traktats giltighet, sätta den ur kraft, frånträda eller suspendera den måste meddela de övriga parterna sitt anspråk. Meddelandet skall ange vilken åtgärd med traktaten som åsyftas och skälen för åtgärden.

...

3. Om invändning emellertid rests av någon annan part, skall parterna söka en lösning genom de medel som anges i artikel 33 i Förenta nationernas stadga [undertecknad i San Francisco den 26 juni 1945].”

Skiljeavtalet

- 4 Ett skiljeavtal mellan Republiken Slovenien och Republiken Kroatien undertecknades i Stockholm den 4 november 2009 (nedan kallat skiljeavtalet).
- 5 Genom artikel 1 i skiljeavtalet inrättas en skiljedomstol.
- 6 I artikel 2 i avtalet föreskrivs hur skiljedomstolen ska vara sammansatt, däribland vad avser hur dess ledamöter ska utses och ersättas.
- 7 I artikel 3 i nämnda avtal, med rubriken ”Skiljedomstolens uppdrag”, föreskrivs i punkt 1 att skiljedomstolen ska fastställa a) sträckningen av sjö- och landgränsen mellan Kroatien och Slovenien, b) Sloveniens anslutning till det fria havet och c) ordningen för användning av de relevanta

havsområdena. I artikel 3.2 anges hur det exakta föremålet för tvisten ska bestämmas, i artikel 3.3 föreskrivs att skiljedomstolen ska meddela en skiljedom angående tvisten och i artikel 3.4 ges skiljedomstolen behörighet att tolka skiljeavtalet.

- 8 Enligt artikel 4 a i skiljeavtalet ska skiljedomstolen, vid genomförandet av de beslut som fattas enligt artikel 3.1 a i avtalet, tillämpa folkrättsliga bestämmelser och principer. Enligt artikel 4 b i skiljeavtalet ska skiljedomstolen, vid genomförandet av de beslut som avses i artikel 3.1 b och c i samma avtal, tillämpa folkrätten, skälighet och principen om goda grannförbindelser för att uppnå ett rättvist och skäligt resultat som beaktar samtliga de relevanta omständigheterna.
- 9 I artikel 6.2 i skiljeavtalet föreskrivs att skiljedomstolen, om inte annat avtalats, ska genomföra förfarandet i enlighet med Permanenta skiljedomstolens frivilliga regler om skiljedomsförfarande vid tvister mellan två stater. I artikel 6.4 i detta avtal föreskrivs att skiljedomstolen, efter att ha hört parterna, snarast möjligt ska avgöra processuella frågor genom majoritetsbeslut.
- 10 I artikel 7.1 i skiljeavtalet preciseras bland annat att skiljedomstolen, efter att vederbörligen ha beaktat samtliga de relevanta omständigheterna i tvisten, ska meddela sin dom så snart som möjligt. I artikel 7.2 anges att skiljedomen ska vara bindande för parterna och att den slutligt avgör tvisten. Enligt artikel 7.3 ska parterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa domen, inbegripet, om så behövs, en ändring av den nationella lagstiftningen, detta inom sex månader räknat från den dag då skiljedomen meddelas.
- 11 Enligt artikel 9.1 i skiljeavtalet ska Republiken Slovenien, om hindret avser tvisten, häva sina reservationer rörande inledandet och avslutandet av kapitlen i förhandlingarna om Republiken Kroatiens anslutning till Europeiska unionen.
- 12 Enligt artikel 11.3 i skiljeavtalet ska samtliga förfarandefrister som fastställs i detta avtal tillämpas från och med dagen för undertecknandet av fördraget mellan Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Ungern, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Republiken Kroatien om Republiken Kroatiens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 112, 2012, s. 10) (nedan kallat fördraget om Republiken Kroatiens anslutning till unionen). Detta undertecknande ägde rum den 9 december 2011.

Unionsrätt

Primärrätt

- 13 I artikel 15 i akten om villkoren för Republiken Kroatiens anslutning och om anpassning av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 112, 2012, s. 21) (nedan kallad anslutningsakten), som är en bilaga till fördraget om Republiken Kroatiens anslutning till unionen, föreskrivs följande:

”De akter som förtecknas i bilaga III ska anpassas på det sätt som anges i den bilagan.”

- 14 Genom punkt 5 i bilaga III till anslutningsakten, med rubriken "Fiske", anpassades rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 2002, s. 59), genom att i bilaga I till denna förordning lägga till punkterna 11 och 12, med rubrikerna "Kroatiens kustvatten" respektive "Sloveniens kustvatten". I de fotnoter till vilka det hänvisas i sistnämnda punkter anges i identiska ordalag att "[ordningen för tillträde till Kroatiens och Sloveniens kustband enligt principen om goda grannförbindelser] ska tillämpas från det att skiljedomen till följd av skiljeavtalet ... har genomförts fullt ut". Dessa punkter och fotnoter återfinns i huvudsak i förordning nr 1380/2013, genom vilken förordning nr 2371/2002 upphävdes.

Sekundärrätt

– Förordning (EG) nr 1049/2001

- 15 I artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) anges följande:

"Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

...

– rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

...

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet."

– Förordning nr 1224/2009 och genomförandeförordning nr 404/2011

- 16 Enligt artikel 1 i förordning (EG) nr 1224/2009 införs genom denna förordning ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.
- 17 I genomförandeförordning nr 404/2011 fastställs tillämpningsföreskrifter för detta kontrollsystem.

– Förordning nr 1380/2013

- 18 Artikel 5.1 och 5.2 i förordning nr 1380/2013 har följande lydelse:

"1. Unionsfiskefartyg ska ha lika tillträde till vatten och resurser i alla unionens vatten utom de som avses i punkterna 2 och 3, med förbehåll för de åtgärder som vidtas enligt del III.

2. Medlemsstaterna ska till och med den 31 december 2022 ha rätt att i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjerna som är under deras överhöghet eller jurisdiktion begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten, utan att det påverkar tillämpningen av arrangemangen för de unionsfiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg, enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater samt arrangemangen i bilaga I, i vilka det för varje medlemsstat fastställs geografiska områden inom andra medlemsstaters kustband där fiskeverksamhet bedrivs samt berörda arter. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om de begränsningar som införs enligt denna punkt."

- 19 I bilaga I till denna förordning, med rubriken ”Tillträde till kustvatten enligt definitionen i artikel 5.2”, föreskrivs i punkterna 8 och 10 ordningar för tillträde till ”Kroatiens kustvatten” respektive ”Sloveniens kustvatten”. I de fotnoter till vilka det hänvisas i dessa punkter anges i identiska ordalag att ”[ordningen för tillträde till Kroatiens och Sloveniens kustband enligt principen om goda grannförbindelser] ska tillämpas från det att skiljedomen till följd av skiljeavtalet ... har genomförts fullt ut”.

– *Direktiv 2014/89*

- 20 Enligt artikel 1.1 i direktiv 2014/89 fastställs i direktivet en ram för havsplanering i syfte att främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling av havsområden och hållbar användning av havsresurser.

- 21 I artikel 2 i direktivet, vilken har rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 4:

”Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas suveräna rättigheter och jurisdiktion till följd av internationell rätt på området, särskilt [Förenta nationernas havsrättskonvention (Unclos), undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982 och som trädde i kraft den 16 november 1994 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1833, 1834 och 1835, s. 3)]. Tillämpningen av detta direktiv ska i synnerhet inte inverka på medlemsstaternas dragning och fastställande av havsgränser i enlighet med relevanta bestämmelser i Unclos.”

- 22 I artikel 11 i direktivet, vilken har rubriken ”Samarbete mellan medlemsstaterna”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Som en del av planerings- och förvaltningsprocessen ska medlemsstater med angränsande marina vatten samarbeta i syfte att säkerställa att havsplanerna är enhetliga och samordnade i hela den berörda marina regionen. Detta samarbete ska särskilt ta hänsyn till frågor av gränsöverskridande karaktär.”

– *Kodexen om Schengengränserna*

- 23 I artikel 4 i kodexen om Schengengränserna, med rubriken ”Grundläggande rättigheter”, föreskrivs följande:

”Vid tillämpningen av denna förordning ska medlemsstaterna handla i full överensstämmelse med relevant unionsrätt, däribland Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ..., relevant folkrätt, däribland konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 [(*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954))], de skyldigheter som följer av tillträde till internationellt skydd, särskilt principen om non-refoulement, och de grundläggande rättigheterna. ...”

- 24 I artikel 13.1 och 13.2 i denna kodex föreskrivs följande:

”1. Det huvudsakliga syftet med gränsövervakningen är att förhindra obehörig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och att vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt. En person som har passerat en gräns på olagligt sätt och som inte har rätt att vistas på den berörda medlemsstatens territorium ska gripas och bli föremål för förfaranden som respekterar [Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98)].

2. Gränskontrolltjänstemännen ska använda stationära eller rörliga enheter för gränsövervakning.

Denna övervakning ska utföras på ett sådant sätt att den hindrar och avskräcker personer från att kringgå kontrollerna vid gränsövergångsställena.”

25 I artikel 17 i nämnda kodex, vilken har rubriken ”Samarbete mellan medlemsstaterna”, föreskrivs följande i punkterna 1–3:

”1. Medlemsstaterna ska bistå varandra och ha ett nära och kontinuerligt samarbete för genomförande av en effektiv gränskontroll i enlighet med artiklarna 7–16. De ska utbyta all relevant information.

2. Det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna i fråga om förvaltningen av de yttre gränserna ska samordnas av [Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser].

3. Utan att det påverkar byråns befogenheter får medlemsstaterna fortsätta operativt samarbete med andra medlemsstater och/eller tredjeländer vid de yttre gränserna, inklusive utbyte av sambandsmän, om detta samarbete kompletterar byråns verksamhet.

Medlemsstaterna ska avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra byråns arbete eller uppnåendet av dess mål.

Medlemsstaterna ska rapportera till byrån om det operativa samarbete som avses i första stycket i denna punkt.”

Bakgrund till tvisten

26 Den 25 juni 1991 förklarade sig Republiken Kroatien och Republiken Slovenien självständiga från Socialistiska förbundsrepubliken Jugoslavien. Under åren 1992–2001 försökte dessa två stater lösa frågan om deras gemensamma land- och havsgränser genom bilaterala förhandlingar. Dessa förhandlingar var resultatlösa för vissa segment av dessa gränser.

27 Republiken Slovenien blev medlem i Europeiska unionen den 1 maj 2004.

28 Den 4 november 2009 undertecknade Republiken Kroatien och Republiken Slovenien skiljeavtalet för att lösa sin gränstvist. Enligt detta avtal, som trädde i kraft den 29 november 2010, förband de sig att hänskjuta denna tvist till den skiljedomstol som hade inrättats genom avtalet, vars skiljedom skulle vara bindande för dem.

29 Efter det att fördraget om Kroatiens anslutning till unionen ratificerats av samtliga fördragsslutande stater i enlighet med respektive konventionsstats konstitutionella bestämmelser, trädde detta fördrag i kraft den 1 juli 2013. Republiken Kroatien blev medlem i unionen samma dag.

30 Det framgår av handlingarna i förevarande mål att det inom ramen för skiljeförfarandet vid skiljedomstolen uppstod en rättegångsfråga till följd av att det förekommit halvofficiell kommunikation mellan den skiljedomare som utsetts av Republiken Slovenien och denna stats ombud vid skiljedomstolen under dess överläggningar. Efter det att vissa tidningsartiklar publicerats som återspeglade innehållet i denna kommunikation avgick skiljedomaren och det berörda ombudet från sina respektive uppdrag.

31 Genom skrivelse av den 24 juli 2015 översände Republiken Kroatien utdrag ur nämnda kommunikation till skiljedomstolen. Republiken Kroatien ansåg att det som hade hänt gjort att den förlorat förtroendet för förfarandet och begärde därför att skiljedomstolen skulle förklara skiljeförfarandet vilande.

- 32 Republiken Kroatien informerade genom ett muntligt meddelande av den 30 juli 2015 Republiken Slovenien om att den ansåg att Republiken Slovenien hade gjort sig skyldig till en eller flera väsentliga överträdelser av skiljeavtalet, i den mening som avses i artikel 60.1 och 60.3 i Wienkonventionen, och att den följaktligen hade rätt att avsluta skiljeavtalet. Republiken Kroatien angav att denna skrivelse utgör ett meddelande enligt artikel 65.1 i Wienkonventionen, varigenom den anmodade att skiljeavtalet omedelbart skulle upphöra att gälla. Kroatien förklarade att den ansåg att skiljeförfarandets opartiskhet och integritet oåterkalleligt hade äventyrats genom den halvofficiella kommunikation som det hänvisas till i punkt 30 i förevarande dom, vilket innebar att Kroatiens rättigheter uppenbart hade åsidosatts.
- 33 Samma dag avgick den ledamot av skiljedomstolen som hade utsetts av Republiken Kroatien från sitt ämbete.
- 34 Genom skrivelse av den 31 juli 2015 underrättade Republiken Kroatien skiljedomstolen om sitt beslut att avsluta skiljeavtalet och angav sina skäl för detta beslut.
- 35 Den 13 augusti 2015 underrättade Republiken Slovenien skiljedomstolen om att den hade framställt en invändning mot Republiken Kroatiens meddelande om sitt beslut att avsluta skiljeavtalet och förklarade att skiljedomstolen hade befogenhet och skyldighet att fortsätta förfarandet.
- 36 Skiljedomstolens ordförande utsåg den 25 september 2015 två nya skiljedomare till de två lediga tjänsterna, i enlighet med förfarandet i artikel 2 i skiljeavtalet för att ersätta en skiljedomare.
- 37 Genom skrivelse av den 1 december 2015 anmodade skiljedomstolen båda parterna att inkomma med skriftliga inlagor ”om rättsföljderna av de frågor som [Republiken] Kroatien har behandlat i sina skrivelser av den 24 och den 31 juli 2015”, varefter den höll en muntlig förhandling i frågan den 17 mars 2016. Endast Republiken Slovenien besvarade skiljedomstolens uppmaning och närvarade vid förhandlingen.
- 38 Den 30 juni 2016 avgjorde skiljedomstolen rättegångsfrågan genom deldom. Skiljedomstolen fann bland annat att Republiken Slovenien, genom att inleda halvofficiella kontakter med den skiljedomare som den ursprungligen hade utsett, hade åsidosatt bestämmelserna i skiljeavtalet. Skiljedomstolen fann emellertid, med hänsyn till de korrigerande åtgärder som vidtagits därefter, att dessa åsidosättanden inte hade påverkat skiljedomstolens möjlighet att, i sin ändrade sammansättning, på ett oberoende och opartiskt sätt meddela en slutlig dom i tvisten mellan parterna i enlighet med tillämpliga regler, med tanke på att nämnda åsidosättanden inte hade berövat skiljeavtalet dess föremål eller syfte. Skiljedomstolen förklarade att Republiken Kroatien inte hade rätt att avsluta skiljeavtalet enligt artikel 60.1 i Wienkonventionen och att skiljeavtalet därför fortfarande var i kraft.
- 39 Den 29 juni 2017 meddelade skiljedomstolen skiljedomen, i vilken den fastställde avgränsningen av sjö- och landgränserna mellan Republiken Kroatien och Republiken Slovenien.

Det administrativa förfarandet

- 40 Genom skrivelse av den 29 december 2017 uppmärksammade Republiken Slovenien kommissionen på att Republiken Kroatien hade avvisat skiljedomen och underströk att denna medlemsstats vägran på verkställa denna skiljedom medförde att det blev omöjligt för Republiken Slovenien att utöva sin suveränitet över de havs- och landområden som enligt internationell rätt utgör en del av dess territorium. Under dessa omständigheter angav Republiken Slovenien att det var omöjligt för den att iaktta såväl sin skyldighet enligt internationell rätt att genomföra skiljedomen som sin skyldighet enligt fördragen att genomföra unionsrätten på sitt territorium. Med hänsyn till det hot mot unionens värderingar och respekten för unionsrätten som denna situation innebar, anmodade Republiken

Slovenien kommissionen att utan dröjsmål vidta åtgärder för att få Republiken Kroatien överträdelse av skiljeavtalet och skiljedomen att upphöra. Republiken Slovenien angav att detta åsidosättande ska anses utgöra ett åsidosättande av Republiken Kroatien skyldigheter enligt fördragen.

- 41 Till följd av flera sjöincidenter i de havsområden som tilldelats Republiken Slovenien genom skiljedomen inledde denna medlemsstat, genom skrivelse av den 16 mars 2018, ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Kroatien och hänsköt ärendet till kommissionen i enlighet med artikel 259 andra stycket FEUF.
- 42 Den 17 april 2018 inkom Republiken Kroatien med ett skriftligt yttrande till kommissionen. Båda parterna deltog i en förhandling vid kommissionen.
- 43 Kommissionen avgav inte något motiverat yttrande inom den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 259 fjärde stycket FEUF.

Förfarandet vid domstolen

- 44 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 13 juli 2018 väckte Republiken Slovenien förevarande talan.
- 45 Genom särskild handling av den 21 december 2018 framställde Republiken Kroatien en invändning om rättegångshinder med stöd av artikel 151.1 i domstolens rättegångsregler.
- 46 Republiken Slovenien besvarade denna invändning den 12 februari 2019.
- 47 Genom beslut av den 21 maj 2019 beslutade domstolen att hänskjuta målet till stora avdelningen för att pröva invändningen om rättegångshinder.
- 48 Genom särskild handling som inkom till domstolens kansli den 31 maj 2019 begärde Republiken Kroatien, med stöd av artikel 151 i rättegångsreglerna, att kommissionens interna arbetsdokument avseende yttrandet från dess rättstjänst – vilket återfinns på sidorna 38–45 i bilaga C.2 till Republiken Sloveniens svar på invändningen om rättegångshinder (nedan kallad den omtvistade handlingen) – skulle avlägsnas från handlingarna i målet.
- 49 Genom skrivelser från domstolens kansli av den 3 och den 12 juni 2019 anmodades parterna, som en åtgärd för processledning enligt artikel 62.1 i rättegångsreglerna, att besvara en fråga vid den kommande förhandlingen och att inkomma med vissa handlingar. Parterna ingav dessa handlingar i vederbörlig ordning.
- 50 Genom skrivelse från domstolens kansli av den 7 juni 2019 förelades kommissionen, med stöd av artikel 24 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, att skriftligen eller, i förekommande fall vid förhandlingen, besvara frågor rörande bestämmelserna i förordning nr 1380/2013.
- 51 Den 11 juni 2019 yttrade sig Republiken Slovenien över Republiken Kroatien begäran om att den omtvistade handlingen skulle avlägsnas från handlingarna i målet.
- 52 Genom skrivelse från domstolens kansli av den 20 juni 2019 anmodade domstolen kommissionen att yttra sig över denna begäran.
- 53 Den 28 juni 2019 inkom kommissionen med yttrande i detta avseende. I en särskild skrivelse besvarade kommissionen samma dag de frågor som domstolen, den 7 juni 2019, hade ställt till den.

54 En muntlig förhandling hölls den 8 juli 2019 i närvaro av Republiken Kroatien och Republiken Slovenien, angående invändningen om rättegångshinder.

Begäran om att den omtvistade handlingen ska avlägsnas från handlingarna i målet

Parternas argument

55 Republiken Kroatien har begärt att domstolen ska avlägsna den omtvistade handlingen från handlingarna i förevarande mål.

56 Till stöd för sin begäran har Republiken Kroatien gjort gällande att den omtvistade handlingen är ett internt yttrande från kommissionens rättstjänst som avgavs under den administrativa fasen av förevarande fördragsbrottsförfarande och som kommissionen aldrig har offentliggjort. Att behålla denna handling bland handlingarna i målet skulle inte bara få negativa följder för kommissionens goda funktion, utan även strida mot kraven på en rättvis rättegång.

57 Republiken Slovenien har yrkat att Republiken Kroatiens begäran ska avslås.

58 Republiken Slovenien har för det första gjort gällande att den har fått tillgång till den omtvistade handlingen via en hypertextlänk i en artikel som publicerats på en tysk veckotidnings webbplats och har understrukit att såväl denna artikel som yttrandet från kommissionens rättstjänst fortfarande är tillgängliga online. Den omständigheten att Republiken Slovenien fick tillgång till handlingen strider således inte mot förordning nr 1049/2001, eftersom handlingen är offentlig.

59 Republiken Slovenien har för det andra gjort gällande att Republiken Kroatien, som inte är upphovsman till den omtvistade handlingen, inte har rätt att agera i kommissionens ställe för att försvara kommissionens intressen genom att begära att handlingen ska avlägsnas från handlingarna i målet.

60 Republiken Slovenien har för det tredje gjort gällande att domen av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374), och beslutet av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet (C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438), inte ger någon vägledning för förevarande fall, eftersom de mål som avgjordes genom nämnda dom och nämnda beslut rörde invändningar mot att handlingar som författats av en institution som var part i målet använts på ett otillåtet sätt. Förevarande förfarande avser ett annat fall, eftersom kommissionen, som är upphovsman till den omtvistade handlingen, inte deltar i förfarandet i egenskap av svarande

61 Republiken Slovenien har under alla omständigheter understrukit att ingivandet av den omtvistade handlingen inte kan skada de intressen som skyddas av artikel 4 i förordning nr 1049/2001 och att Republiken Kroatien inte har angett på vilket sätt denna stat skulle vållas skada om handlingen behålls bland handlingarna i målet.

62 Republiken Slovenien har för det fjärde gjort gällande att om kommissionen skulle intervensera i förevarande mål eller om domstolen skulle anmoda denna institution att yttra sig, så har den omständigheten, att den omtvistade handlingen görs tillgänglig på detta sätt, inte någon inverkan i sak på kommissionens eventuella yttrande till domstolen. Det kan nämligen antas att kommissionen i ett sådant fall i princip följer sin rättstjänsts bedömning.

63 Kommissionen anser å sin sida att den omtvistade handlingen, som är ett internt arbetsdokument innehållande ett yttrande från kommissionens rättstjänst, ska avlägsnas från handlingarna i målet. Kommissionen har angett att nämnda handling inte är riktad till allmänheten och att institutionen

varken lämnat ut den till allmänheten eller gett tillstånd till att den görs tillgänglig inom ramen för en tvist vid domstolen. Kommissionen har tillagt att domstolen inte heller har beslutat att den ska göras tillgänglig.

Domstolens bedömning

- 64 Tribunalen konstaterar att den omtvistade handlingen är en intern skrivelse som har upprättats av kommissionens rättstjänst och som är ställd till chefen för kommissionens ordförandes kansli och att den rör det administrativa förfarande som Republiken Slovenien hade inlett med tillämpning av artikel 259 FEUF, varvid det lämnas en rättslig bedömning av de relevanta rättsfrågorna. Handlingen innehåller således onekligen ett juridiskt yttrande.
- 65 Det är utrett, för det första, att Republiken Slovenien inte har begärt tillstånd från kommissionen att inge handlingen till domstolen, för det andra, att domstolen inte har förordnat om företeende inom ramen för förevarande talan och, för det tredje, att kommissionen inte har lämnat ut den med anledning av en ansökan om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.
- 66 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att det skulle strida mot det allmänintresse som ligger till grund för att institutionerna ska få tillgång till yttranden från sina rättstjänster, vilka upprättas helt självständigt, om det godtas att sådana interna handlingar kan inges inom ramen för ett mål i domstolen, utan att den berörda institutionen godkännt det eller att domstolen förordnat om detta (beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 8 och där angiven rättspraxis).
- 67 Detta intresse återspeglas i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. I punkt 2 i denna artikel föreskrivs att "[i]nstitutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för ... rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning, ... om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet". Även om denna artikel inte är tillämplig i förevarande mål, eftersom Republiken Slovenien, utan kommissionens godkännande, har bifogat den omtvistade handlingen till sitt svar på invändningen om rättegångshinder, så är den likväl av ett visst värde för den avvägning av intressen som krävs för att pröva begäran om att nämnda handling ska avlägsnas från handlingarna i målet (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkterna 9, 12 och 13).
- 68 Det ska härvidlag påpekas att Republiken Slovenien, genom att, inom ramen för förevarande fördragsbrottstalan enligt artikel 259 FEUF, åberopa och inge ett juridiskt yttrande från kommissionens rättstjänst, vilket upprättats efter det att ärendet hänsköts till kommissionen och som innehåller en rättslig bedömning av de relevanta rättsfrågorna, avser att konfrontera Republiken Kroatien och, i förekommande fall, kommissionen med detta yttrande i förevarande förfarande. Att tillåta att handlingen behålls bland handlingarna i målet, trots att kommissionen inte har gett tillstånd till att lämna ut handlingen, skulle innebära att Republiken Slovenien tillåts kringgå det förfarande för ansökan om tillgång till en sådan handling som införts genom förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 14 och där angiven rättspraxis).
- 69 Den enda omständigheten att Republiken Slovenien har åberopat den omtvistade handlingen i ett mål vid domstolen mot en annan part än den institution som har utfärdat yttrandet saknar betydelse för institutionernas intresse av att kunna få tillgång till yttranden från respektive rättstjänst, vilka avges helt oberoende. Denna omständighet gör det således inte överflödigt att göra den intresseavvägning som krävs för att ta ställning till begäran om att denna handling ska avlägsnas från handlingarna i målet (se, analogt, beslut av den 23 oktober 2002, Österrike/rådet, C-445/00, EU:C:2002:607, punkt 12).

- 70 I förevarande fall går det att förutse en långt ifrån hypotetisk risk att kommissionen – som varken har avgett något motiverat yttrande enligt artikel 259 tredje stycket FEUF avseende Republiken Sloveniens invändningar eller tillkännagett sin ståndpunkt beträffande dessa anmärkningar genom att intervensera vid domstolen till stöd för den ena eller den andra partens yrkanden – anser sig vara tvungen att offentligt ta ställning till ett yttrande som uppenbarligen var avsett att användas internt, detta på grund av att den omtvistade handlingen, utan tillstånd, ingetts i förevarande förfarande. En sådan risk skulle oundvikligen inverka negativt på kommissionens intresse av att begära juridiska yttranden och dess möjlighet att erhålla uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden (se, analogt, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 42, och beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 16).
- 71 Vad avser frågan huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att den omtvistade handlingen behålls bland handlingarna i förevarande mål, ska det – förutom det faktum att det juridiska yttrandet som framgår av denna handling inte avser ett lagstiftningsförfarande för vilket en ökad öppenhet krävs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 46, 47, 67 och 68) – påpekas att Republiken Sloveniens intresse av att behålla handlingen består i möjligheten att kunna återropa detta juridiska yttrande till stöd för sitt svar på Republiken Kroatiens invändning om rättegångshinder. Under dessa omständigheter förefaller det som att önskan att få inge detta juridiska yttrande vägleds av denna medlemsstats egna intressen att få stöd för sina argument i dess svar på invändningen om rättegångshinder och inte av något övervägande allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 18).
- 72 Den omständigheten att Republiken Slovenien, såsom denna har gjort gällande, fått tillgång till den omtvistade handlingen från en veckotidnings webbplats, på vilken det i en artikel gavs en hypertextlänk till nämnda yttrande, påverkar inte ovanstående överväganden, eftersom det rör sig om en otillåten publicering av yttrandet (se, analogt, beslut av den 14 maj 2019, Ungern/parlamentet, C-650/18, ej publicerat, EU:C:2019:438, punkt 17).
- 73 Domstolen bifaller därför Republiken Kroatiens begäran om att den omtvistade handlingen ska avlägsnas från handlingarna i målet.

Domstolens behörighet

Parternas argument

- 74 Republiken Kroatien har yrkat att domstolen ska avvisa talan i dess helhet, och har i detta avseende anfört tre invändningar om bristande behörighet.
- 75 Republiken Kroatien har för det första gjort gällande att Republiken Sloveniens påståenden att Republiken Kroatien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten är underordnade i förhållande till lösningen av tvisten avseende giltigheten och rättsverkningarna av skiljeavtalet och skiljedomen. Såsom slagits fast i domen av den 30 september 2010, kommissionen/Belgien (C-132/09, EU:C:2010:562), är domstolen emellertid inte behörig att uttala sig om åsidosättande av skyldigheter som följer av unionsrätten om dessa skyldigheter endast är av underordnad betydelse i förhållande till lösningen av en annan tvist som inte omfattas av domstolens behörighet.
- 76 Republiken Kroatien har för det andra gjort gällande att det verkliga föremålet för tvisten mellan de båda staterna är dels giltigheten och de eventuella rättsverkningarna av skiljeavtalet, vilket inte utgör en del av unionsrätten, dels giltigheten och de eventuella rättsliga följderna av skiljedomen, vilken ännu inte har genomförts. En sådan tvist ska således avgöras med tillämpning av folkrättsliga regler och lösningen av tvisten beror inte på tillämpningen av unionsrätten.

- 77 För det tredje anser Republiken Kroatien att domstolen, enligt artikel 259 FEUF, inte är behörig att uttala sig om vare sig giltigheten och verkningarna av skiljeavtalet, som är ett internationellt avtal som inte utgör en integrerad del av unionsrätten, eller giltigheten och verkningarna av den skiljedom som meddelats på grundval av detta skiljeavtal. Skiljeavtalet utgör dock själva grunden för de åsidosättanden av unionsrätten som Republiken Slovenien har åberopat.
- 78 Republiken Slovenien har yrkat att Republiken Kroatiens invändning om rättegångshinder ska ogillas, i den del Republiken Kroatien har gjort gällande att domstolen saknar behörighet att pröva förevarande talan.
- 79 Republiken Slovenien anser, inledningsvis, att Republiken Kroatien genom dessa argument försöker att ensidigt förvanska föremålet för talan.
- 80 För det första har Republiken Slovenien i detta avseende understrukit att den i sin ansökan endast har åberopat ett åsidosättande av unionens primärrätt och sekundärrätt.
- 81 För det andra anser Republiken Slovenien att det inte kan uteslutas att domstolen är behörig enligt artikel 259 FEUF om de omständigheter som ligger till grund för påståendena om åsidosättanden av unionsrätten även omfattas av folkrätten. Det enda som är av betydelse i detta hänseende är att dessa omständigheter avser ett åsidosättande av skyldigheter enligt unionsrätten. Detta hindrar emellertid inte domstolen från att beakta de materiella bestämmelserna i folkrätten som unionsrätten har integrerat eller hade för avsikt att integrera i sin rättsordning.
- 82 För det tredje har Republiken Slovenien, med hänvisning till domen av den 12 september 2006, Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543), gjort gällande att den omständigheten att det föreligger en bilateral tvist om tolkningen av en internationell rättsakt som är tillämplig mellan parterna i ett fördragsbrottsförfarande inte utesluter att domstolen är behörig att pröva det målet.
- 83 För det fjärde är det, vid prövningen av huruvida en talan enligt artikel 259 FEUF kan tas upp till prövning, endast avgörande huruvida ”skyldigheter enligt fördragen” ligger till grund för yrkandena.
- 84 Republiken Slovenien anser att dess ansökan uppfyller de nödvändiga villkoren för en prövning enligt artikel 259 FEUF. Det följer nämligen av Republiken Sloveniens yrkanden och av de skäl som anförts till stöd för denna ansökan att dess invändningar avser unionens primärrätt och en rad sekundärrättsakter. Republiken Slovenien har preciserat att den i sin ansökan inte yrkar att domstolen ska fastställa att Republiken Kroatien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt internationell rätt. Hänvisningen, i ansökan, till skiljedomen är endast relevant för tolkningen av unionsrätten vid fastställandet av det territorium inom vilket medlemsstaterna ska uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten.
- 85 Republiken Slovenien anknyter vidare till de invändningar om bristande behörighet som framställts av Republiken Kroatien.
- 86 När det särskilt gäller invändningen om bristande behörighet, på grund av att de påstådda åsidosättandena av unionsrätten är underordnade, har Republiken Slovenien gjort gällande att eftersom Republiken Kroatiens respektive Republiken Sloveniens territorium bestäms av den gräns som fastställts i enlighet med internationell rätt – i förevarande fall i skiljedomen – innebär talan inte ett yrkande att domstolen ska fastställa att folkrätten har åsidosatts eller att pröva en internationell tvist. Republiken Slovenien har understrukit att gränsen mellan de två staterna, såsom den framgår av skiljedomen, är en fråga om faktiska omständigheter som domstolen kan och ska beakta, och inte en rättsfråga som domstolen kan pröva. Domstolen borde i vilket fall som helst iakttä och tillämpa internationell rätt i den utsträckning det behövs för att tolka eller tillämpa unionsrätten.

- 87 Vad gäller invändningarna om bristande behörighet med hänvisning till dels att det verkliga syftet med talan är att få till stånd en tolkning och tillämpning av internationell rätt, dels att domstolen saknar behörighet att uttala sig om giltigheten och verkningarna av ett internationellt avtal som inte omfattas av unionsrätten, har Republiken Slovenien understrukit att frågan om skiljedomens giltighet och rättsverkningar inte utgör föremålet för tvisten vid domstolen, att den inte omfattas av domstolens behörighet, och att den under alla omständigheter har avgjorts genom skiljedomstolens deldom av den 30 juni 2016. Den omständigheten att Republiken Kroatien inte är nöjd med den omtvistade skiljedomen innebär varken att det kvarstår en gränstvist som inte har avgjorts eller att domstolen ska uttala sig om denna fråga som redan har avgjorts.
- 88 Republiken Slovenien har slutligen gjort gällande att Republiken Kroatiens argument, att skiljedomen inte är direkt tillämplig, inte hänför sig till prövningen av behörigheten utan till prövningen i sak. Detta argument är under alla omständigheter felaktigt, eftersom skiljedomen är bindande i enlighet med internationell rätt och således slutgiltigt fastställer gränsen mellan de båda medlemsstaterna.

Domstolens bedömning

- 89 Det ska erinras om att enligt artikel 259 första stycket FEUF får "[e]n medlemsstat som anser att en annan medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen ... anhängiggöra ärendet vid Europeiska unionens domstol".
- 90 I förevarande fall framgår det av lydelsen av yrkandena i ansökan att Republiken Slovenien grundar sin talan om fördragsbrott på Republiken Kroatiens påstådda åsidosättande av sina skyldigheter enligt, för det första, artikel 4.3 FEU, för det andra, artikel 2 FEU, för det tredje, artikel 5.2 i förordning nr 1380/2013, jämförd med bilaga I till samma förordning, för det fjärde, systemet för kontroll, inspektion och genomförande av de regler som föreskrivs i förordning nr 1224/2009 och i genomförandeförordning nr 404/2011, för det femte, artiklarna 4 och 17 i kodexen om Schengengränserna, jämförda med artikel 13 i samma kodex, och, för det sjätte, artikel 2.4 och artikel 11.1 i direktiv 2014/89.
- 91 Det ska även erinras om att domstolen, i ett mål om fördragsbrott, redan har slagit fast att den inte är behörig att uttala sig om tolkningen av ett internationellt avtal som ingåtts av medlemsstater och som inte omfattas av unionens behörighet och att detta även gäller frågan vilka skyldigheter som följer av detta avtal för medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2010, kommissionen/Belgien, C-132/09, EU:C:2010:562, punkt 44).
- 92 Det framgår av denna rättspraxis att domstolen inte är behörig att pröva en talan om fördragsbrott, oavsett om den väckts med stöd av artikel 258 FEUF eller artikel 259 FEUF, när den överträdelse av unionsrättsliga bestämmelser som åberopats till stöd för talan är underordnad i förhållande till det påstådda åsidosättandet av skyldigheter enligt ett sådant avtal.
- 93 För att exakt förstå arten och omfattningen av de påstådda fördragsbrotten ska yrkandena i ansökan således tolkas mot bakgrund av Republiken Sloveniens anmärkningar, såsom de framgår av skälen i ansökan.
- 94 Av dessa skäl följer att Republiken Slovenien, i sin första anmärkning om åsidosättande av artikel 2 FEU, avser att få fastställt att Republiken Kroatien, genom att ensidigt underlåta att fullgöra det åtagande som Republiken Kroatien har gjort i samband med förfarandet för anslutning till unionen – nämligen att följa den kommande skiljedomen, att respektera den gräns som fastställs i skiljedomen och att uppfylla de övriga skyldigheterna enligt denna dom – vägrar att respektera det värde som rättsstaten utgör enligt denna bestämmelse och därmed bryter mot principerna om lojalt samarbete och om *res judicata*.

- 95 I den andra anmärkningen, avseende åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, har Republiken Slovenien gjort gällande att Republiken Kroatien, genom att vägra att erkänna och respektera den gräns som fastställts i skiljedomen, äventyrar uppnåendet av unionens mål och hindrar genomförandet av unionsrätten i hela Slovenien, vars tillämpning är avhängig av hur medlemsstaternas territorier har fastställts.
- 96 I den tredje och den fjärde anmärkningen har Republiken Slovenien gjort gällande att Republiken Kroatien åsidosätter unionsrätten på den gemensamma fiskeripolitikens område genom att varken respektera Sloveniens territorium eller dess gränser, såsom de har fastställts i skiljedomen.
- 97 När det särskilt gäller den tredje anmärkningen har Republiken Slovenien gjort gällande att Republiken Kroatien, genom att ifrågasätta gränsen, såsom den fastställts i skiljedomen, och genom att motsätta sig gränsdragningen och dess genomförande, kränker Republiken Sloveniens ensamrätt till sitt territorialhav och hindrar den från att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning nr 1380/2013 samt att Republiken Kroatien, genom ett ensidigt agerande som utgör ett uppenbart åsidosättande av skiljeavtalet, hindrar tillämpningen av den ordning för tillträde till Kroatiens och Sloveniens kustvatten enligt principen om goda grannförbindelser som införts genom denna förordning, vilken gäller för båda dessa medlemsstater sedan den 30 december 2017, det vill säga dagen efter utgången av den tidsfrist på sex månader som enligt artikel 7.3 i skiljeavtalet gäller för att genomföra skiljedomen.
- 98 Vad avser den fjärde anmärkningen har Republiken Slovenien gjort gällande att Republiken Kroatien åsidosätter gemenskapens kontrollsystem – som upprättats för att säkerställa iakttagandet av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, och som införts genom förordning nr 1224/2009 och genom genomförandeförordning nr 404/2011– genom att den, på grund av åsidosättandet av dess sjögräns, såsom den fastställts i skiljedomen, dels hindrar Republiken Slovenien från att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda kontrollsystem, dels i de slovenska vattnen rättsstridigt utövar de rättigheter som tillkommer Republiken Slovenien i dess egenskap av kuststat.
- 99 Republiken Slovenien har i sin femte anmärkning påpekat att gränsen mellan Republiken Kroatien och Republiken Slovenien, såsom den fastställts i skiljedomen, är en yttre gräns på vilken bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna, avseende yttre gränser, är tillämpliga. Republiken Slovenien anser därför att Republiken Kroatien åsidosätter såväl skyldigheten att kontrollera gränsen som den övervakningsskyldighet som föreskrivs i denna kodex. Republiken Kroatien har dessutom åsidosatt skyldigheten att handla i full överensstämmelse med relevant internationell rätt enligt nämnda kodex, eftersom den vägrar att erkänna den omtvistade skiljedomen.
- 100 Republiken Slovenien har i sin sjätte invändning påstått att Republiken Kroatien, genom att vägra att erkänna skiljedomen varigenom territorialhavet mellan de båda medlemsstaterna har avgränsats, och, särskilt, genom att inkludera det slovenska territorialhavet i sin havsplanering, åsidosätter direktiv 2014/89. På så sätt omöjliggör Republiken Kroatien även det samarbete som föreskrivs i detta direktiv.
- 101 Av det ovan anförda följer att de påstådda åsidosättanden av unionens primärrätt som avses i den första och den andra anmärkningen, enligt Republiken Slovenien själv, är en följd av Republiken Kroatiens påstådda åsidosättande av de skyldigheter som följer av skiljeavtalet och av den skiljedom som meddelats på grundval av detta skiljeavtal, däribland skyldigheten att respektera den gräns som fastställts i denna skiljedom. På samma sätt vilar de påstådda åsidosättandena av unionens sekundärrätt, som det hänvisas till i den tredje till den sjätte anmärkningen, på antagandet att land- och sjögränsen mellan Republiken Kroatien och Republiken Slovenien har fastställts i enlighet med internationell rätt, det vill säga i skiljedomen. Förstnämnda medlemsstat vägrar att verkställa denna skiljedom hindrar följaktligen den andra medlemsstaten från att inom hela sitt territorium genomföra de aktuella bestämmelserna i unionens sekundärrätt och att utöva de rättigheter som denna har enligt

dessa bestämmelser. Denna vägran hindrar också Republiken Slovenien från att, i de havsområden som är föremål för tvisten, tillämpa bestämmelser i unionens sekundärrätt som endast kan tillämpas när den skiljedom som följer av skiljeavtalet fullständigt har genomförts.

- 102 Domstolen konstaterar härvidlag att skiljedomen har meddelats av en internationell domstol som bildats med stöd av ett bilateralt skiljeavtal som regleras av internationell rätt, vars föremål inte omfattas av de av unionens befogenheter som avses i artiklarna 3–6 FEUF och i vilket avtal unionen inte är part. Unionen har visserligen erbjudit sig att medla mellan de båda parterna i gränstvisten i syfte att lösa tvisten, och rådets ordförandeskap har undertecknat skiljeavtalet på unionens vägnar, i egenskap av vittne; vidare finns det ett samband mellan, å ena sidan, ingåendet av detta skiljeavtal och det skiljeförfarande som genomförts på grundval av detsamma och, å andra sidan, förhandlingsprocessen för Republiken Kroatiens anslutning till unionen. Sådana omständigheter är emellertid inte tillräckliga för att skiljeavtalet och skiljedomen ska anses utgöra en integrerad del av unionsrätten.
- 103 Det ska påpekas att det genom punkt 5 i bilaga III till anslutningsakten tillagts två punkter i bilaga I till förordning nr 2371/2002, nämligen punkterna 11 och 12, och att det, i de fotnoter som dessa punkter hänvisar till, i neutrala ordalag hänvisas till den skiljedom som meddelats på grundval av skiljeavtalet, i syfte att fastställa den dag då systemet för tillträde till Kroatiens och Sloveniens kustvatten ska tillämpas i enlighet med principen om goda grannförbindelser. Denna omständighet ska dock inte tolkas som ett tecken på att de internationella åtaganden som gjorts av Republiken Kroatien och Republiken Slovenien inom ramen för detta skiljeavtal, däribland skyldigheten att respektera de gränser som fastställts genom denna skiljedom, har införlivats med unionsrätten genom denna anslutningsakt.
- 104 Härav följer att de påstådda åsidosättandena av unionsrätten är av underordnad betydelse i förhållande till Republiken Kroatiens påstådda åsidosättande av de skyldigheter som följer av ett bilateralt internationellt avtal, i vilket unionen inte är part och som inte omfattas av unionens befogenheter. Eftersom en talan om fördragsbrott enligt artikel 259 FEUF endast kan avse underlåtenhet att uppfylla skyldigheter som följer av unionsrätten, är domstolen, i enlighet med vad som angetts ovan i punkterna 91 och 92, inte behörig att inom ramen för förevarande talan pröva ett påstått åsidosättande av de skyldigheter som följer av skiljeavtalet och skiljedomen, vilka Republiken Sloveniens invändningar om påstådda överträdelser av unionsrätten grundar sig på.
- 105 Det ska även preciseras att eftersom fördragen inte innehåller någon mer exakt definition av de territorier som omfattas av medlemsstaternas suveränitet, ankommer det på var och en av dem att i enlighet med internationell rätt fastställa detta territoriums utsträckning och gränser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2007, Aktiebolaget NN, C-111/05, EU:C:2007:195, punkt 54). Det är nämligen med hänvisning till nationella territorier som unionens territoriella tillämpningsområde fastställs, i den mening som avses i artikel 52 FEU och artikel 355 FEUF. I artikel 77.4 FEUF erinras för övrigt om att medlemsstaterna i enlighet med internationell rätt har befogenhet att bestämma den geografiska avgränsningen av sina gränser.
- 106 Det ska härvidlag noteras att det i artikel 7.3 i skiljeavtalet föreskrivs att parterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra skiljedomen, inbegripet, om så behövs, en ändring av den nationella lagstiftningen inom sex månader räknade från den dag då skiljedomen meddelas. I fotnoterna till punkterna 8 och 10 i bilaga I till förordning nr 1380/2013 anges för övrigt att när det gäller Republiken Kroatien och Republiken Slovenien ska ordningen för tillträde till dessa medlemsstaters kustvatten enligt principen om goda grannförbindelser i bilaga I till denna förordning ”tillämpas från det att skiljedomen till följd av skiljeavtalet ... har genomförts fullt ut”. Det är emellertid utrett, vilket även generaladvokaten har påpekat i punkt 164 i sitt förslag till avgörande, att skiljedomen inte har verkställts.

- 107 Under dessa omständigheter ankommer det inte på domstolen att inom ramen för förevarande talan enligt artikel 259 FEUF pröva frågan om omfattningen av och gränserna för Republiken Kroatiens respektive Republiken Sloveniens respektive territorier, genom att direkt tillämpa den gräns som fastställts i skiljedomen i syfte att fastställa huruvida de aktuella överträdelserna av unionsrätten ägt rum. Att så göra vore att överskrida de befogenheter som domstolen har tilldelats genom fördragen och att inkräkta på de befogenheter som är förbehållna medlemsstaterna.
- 108 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att den saknar behörighet att pröva förevarande talan om fördragsbrott.
- 109 Denna slutsats påverkar inte de skyldigheter som var och en av de berörda medlemsstaterna har att uppfylla gentemot varandra, men även gentemot unionen och de andra medlemsstaterna, och vilka följer av artikel 4.3 FEU, nämligen att lojalt samarbeta för att uppnå en slutgiltig rättslig lösning som är förenlig med internationell rätt, såsom denna beskrivs i anslutningsakten, varvid det genom denna lösning ska säkerställas att unionsrätten tillämpas effektivt och utan hinder i de berörda områdena, och att lojalt samarbeta för att lösa deras tvist genom att använda något av de alternativ som finns till hands härför, i förekommande fall genom att ingå en kompromiss med stöd av artikel 273 FEUF.

Rättegångskostnader

- 110 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 111 Republiken Kroatien har yrkat att Republiken Slovenien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Slovenien har tappat målet, ska Republiken Kroatiens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Europeiska kommissionens interna arbetsdokument avseende yttrandet från dess rättstjänst, vilket återfinns på sidorna 38–45 i bilaga C.2 till Republiken Sloveniens svar på invändningen om rättegångshinder, avlägsnas från handlingarna i mål C-457/18.**
- 2) **Europeiska unionens domstol är inte behörig att pröva Republiken Sloveniens talan, väckt med stöd av artikel 259 FEUF, i mål C-457/18.**
- 3) **Republiken Slovenien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter