Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 16 юли 2015 година [1]

Дело C-73/14

Съвет на Европейския съюз
срещу

Европейска комисия

„Изпращане от Комисията на писмено становище от името на Европейския съюз до Международния трибунал по морско право — Член 13, параграф 2, член 16, параграф 1 и член 17, параграф 1 ДЕС — Член 218, параграф 9 и член 335 ДФЕС — Външно представителство на Европейския съюз — Нарушение на правомощията на Съвета — Лоялно сътрудничество — Член 263 ДФЕС — Допустимост“

1. На 29 ноември 2013 г. Европейската комисия изпраща писмено становище от името на Европейския съюз (ЕС) до Международния трибунал по морско право (наричан по-нататък „ITLOS“) във връзка с консултативно заключение, което този съд следва да даде.

2. Съветът на Европейския съюз иска отмяна на „решението на Комисията от 29 ноември 2013 г.“ да изпрати това становище. Подкрепен от няколко държави членки, той по същество твърди, че преди да изпрати писменото становище до ITLOS, Комисията е трябвало да поиска и да получи одобрение от Съвета. Съветът твърди, че тъй като не е направила това, Комисията е нарушила член 281, параграф 9 ДФЕС и/или член 16 ДЕС (съответно първа и втора част на първото основание) и не е изпълнила задължението за лоялно сътрудничество (второ основание). От своя страна Комисията твърди, че е била оправомощена да изпрати това становище без одобрението на Съвета и че е сътрудничила напълно на Съвета.

3. Следва, че основният разискван от страните въпрос се отнася до това коя е институцията на ЕС, натоварена със задачата да вземе решение относно позицията на ЕС пред съдебен орган, конституиран в съответствие с международно споразумение, по което ЕС е страна.

4. Ще разгледам последователно различните аспекти на този особено важен въпрос, но ми се струва, че искането на Съвета всъщност е недопустимо и следва да бъде отхвърлено на това единствено основание.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

Разпоредби относно ITLOS

5. ЕС заедно с държавите членки е страна по Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право (наричана по-нататък „КООНМП“) [2].

6. ITLOS е създаден и се урежда от КООНМП, по-специално от приложение VI към Конвенцията, което съдържа неговия Статут.

7. Съгласно член 16 от Статута на ITLOS той изготвя свой правилник за процедурите. Член 20 предвижда, че ITLOS е открит за държавите страни.

8. Съгласно член 133 от Правилника за процедурите на ITLOS, които са приложими по отношение на производството за консултативно заключение на Камарата по споровете относно морското дъно към ITLOS, страните по КООНМП следва да бъдат поканени от ITLOS да представят писмени становища по въпросите, поставени в искането за консултативно заключение.

9. Член 138, параграф 1 от Правилника за процедурите на ITLOS предвижда, че ITLOS „дава консултативно заключение по правен въпрос, когато международно споразумение, свързано с целите на [КООНМП], изрично предвижда да се иска заключение от ITLOS“. Член 138, параграф 3 предвижда, че в такива случаи ITLOS „прилага *mutatis mutandis* членове 133-137“.

Право на ЕС

Договор за Европейския съюз

10. Член 13, параграф 2 ДЕС предвижда, че „[в]сяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Институциите осъществяват лоялно сътрудничество помежду си“.

11. Член 16, параграф 1, второ изречение от ДЕС предвижда, че Съветът „осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията, предвидени в Договорите“. Останалата част на член 16 прогласява общите правила, уреждащи дейността на Съвета. По-специално член 16, параграф 3 предвижда, че „Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго“.

12. Член 17, параграф 1 ДЕС гласи:

„Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока. Тя следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори. Тя съблюдава прилагането на правото на [ЕС] под контрола на Съда [на ЕС]. […] Тя осъществява функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите. С изключение на общата външна политика и политика на сигурност и на другите предвидени в Договорите случаи, тя осигурява външното представителство на [ЕС]. […]“.

2 — Подписана в Монтего Бей на 10 декември 1982 г., 1833 UNTS 3, КООНМП влиза в сила на 16 декември 1994 г. Вж. Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 година за сключване от Европейската общност на Конвенция на Организацията на обединените нации по морско право от 10 декември 1982 година и на Споразумението от 28 юли 1994 година по отношение прилагането на част XI от Конвенцията (ОВ L 179, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103).

Договор за функционирането на Европейския съюз

13. Част V ДФЕС регламентира външната дейност на ЕС, като дял V от нея се отнася до международните споразумения. В рамките на този дял членове 216 ДФЕС и 217 ДФЕС оправомощават ЕС да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, а член 218 ДФЕС предвижда процедурата, в съответствие с която се договарят и сключват тези споразумения. Релевантните разпоредби от него гласят следното:

„1. Без да се засягат особените разпоредби на член 207 [обща търговска политика], споразуменията между [ЕС] и трети страни или международни организации се договарят и сключват съгласно посочената по-долу процедура.

2. Съветът разрешава започване на преговорите, приема указанията за водене на преговорите, разрешава подписването и сключва споразуменията.

3. Комисията […] представя[…][…] препоръки до Съвета, който приема решение, с което разрешава започването на преговорите и назначава [ЕС] преговарящ […]

4. Съветът може да дава указания до преговарящия […]

5. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение, с което разрешава подписването на споразумението […]

6. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението.

7. Чрез дерогация от параграфи 5, 6 и 9, Съветът може, с решението за сключването на дадено споразумение, да упълномощи преговарящия да одобри измененията по споразумението от името на Съюза, когато това споразумение предвижда, че измененията трябва да бъдат приети съгласно опростена процедура или от създаден от споразумението орган. Съветът може да включи специфични условия при упълномощаването.

8. По време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство.

Въпреки това той действа с единодушие [при специални обстоятелства].

9. Съветът, по предложение на Комисията […] приема решение за […] установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението.

10. Европейският парламент получава незабавно изчерпателна информация на всички етапи на процедурата.

11. [Този параграф съдържа процедурата за получаване на становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите, както и последиците при отрицателно становище]“.

14. Първа, втора и шеста алинея от член 263 ДФЕС гласят:

„Съдът на [ЕС] осъществява контрол относно законосъобразността на законодателните актове, на актовете на Съвета, на Комисията и на Европейската централна банка, с изключение на препоръките и становищата, както и на актовете на Европейския парламент и на Европейския съвет, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни. Той контролира също така законосъобразността на актовете, издадени от органите, службите или агенциите на [ЕС], предназначени да произвеждат правно действие по отношение на трети страни.

За тази цел Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по искове на държава членка, на Европейския парламент, на Съвета или на Комисията, на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение, или злоупотреба с власт.

[…]

Исковете, предвидени в настоящия член, трябва да бъдат заведени в срок от два месеца, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца, или, при липса на уведомяване, от деня, в който той е узнал за него“.

15. Член 264 ДФЕС предвижда, че ако искът е обоснован, Съдът на Европейския съюз обявява атакувания акт за недействителен и може да определи, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни.

16. Член 335 ДФЕС предвижда: „Във всяка от държавите членки [ЕС] притежава най-широката правоспособност, предоставяна на юридическите лица, съгласно националните законодателства; той може в частност да придобива или да се разпорежда с движима и недвижима собственост и да бъде страна в съдебни производства. За тази цел [ЕС] се представлява от Комисията. Независимо от това, [ЕС] се представлява от всяка от институциите по силата на административната им автономност, по отношение на въпросите, свързани с тяхното функциониране“.

Споразумение на ООН за рибните запаси

17. С Решение 98/414/ЕО на Съвета[3] ЕС сключва споразумението за прилагане на разпоредбите от КООНМП, свързани с опазването и управлението на трансгранично преминаващите и далекомигриращи рибни запаси (наричано по-нататък „Споразумение на ООН за рибните запаси“). Член 3 от Решение 98/414 гласи:

„Ако Общността открие процедура за решаване на спор, както е предвидено в [Споразумението на ООН за рибните запаси], тя се представлява от Комисията. Преди предприемането на каквото и да е действие, Комисията се консултира с държавите членки, като взема предвид задължителните крайни срокове, отнасящи се до съответните процедури“.

18. ITLOS е сред юрисдикциите, пред които може да се образува такова производство.

3 — Решение 98/414/ЕО на Съвета от 8 юни 1998 година относно ратификацията от страна на Европейската общност на Споразумението за прилагане на разпоредбите от [КООНМП], свързани с опазването и управлението на трансгранично преминаващите и далекомигриращи рибни запаси (ОВ L 189, стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 237).

Статут и Процедурен правилник на Съда

19. Член 21 от Статута на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Статутът“) предвижда по-специално, че исковата молба до Съда „[…] се придружава, по целесъобразност, от мярката, чиято отмяна се иска […]“.

20. Членове 120 и 122 от Процедурния правилник на Съда изискват исковата молба да съдържа, наред с останалото, предмета на спора и исканията на ищеца, както и да се придружава, по-конкретно, от мярката, чиято отмяна се иска.

21. Член 150 предвижда, че: „[в]във всеки един момент Съдът може служебно, по предложение на съдията докладчик и след изслушване на страните и генералния адвокат, да реши да се произнесе с мотивирано определение относно липсата на абсолютни процесуални предпоставки“.

Обстоятелства в основата на спора

22. На 28 март 2013 г. ITLOS получава искане за консултативно заключение от Подрегионалната комисия по рибарство (наричана по-нататък „SRFC“), междуправителствена организация за сътрудничество в областта на рибарството, учредена с Конвенцията от 25 март 1985 г. между Кабо Верде, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Мавритания, Сенегал и Сиера Леоне [4]. ЕС е сключил споразумения за партньорство в областта на рибарството с пет от държавите членки на SRFC, а с две от тях — протоколи, предоставящи достъп до риболов срещу финансово участие.

23. Това искане, вписано като дело № 21, се отнася до въпроси, свързани по същество с правата, задълженията и отговорностите на държавите на знамето, международните агенции и крайбрежните държави в случаи на незаконен, недекларирал и нерегулиран (ННН) риболов и с оглед гарантиране устойчивото управление на споделените запаси и запасите от общ интерес.

24. На 24 май 2013 г. ITLOS поканва държавите — страни по КООНМП, да представят своите писмени становища по въпросите, внесени най-късно до 29 ноември 2013 г., и решава да проведе устно производство.

25. В рамките на Съвета искането за консултативно заключение е обсъждано няколко пъти в две работни групи: работната група „Морско право“ (наричана по-нататък „COMAR“), основно във връзка с въпроси за компетентността и допустимостта, и работната група по вътрешна и външна политика в областта на рибарството (наричана по-нататък „FISH“), по съществото на въпросите. В хода на първоначалните дискусии в COMAR от април до юли 2013 г. Комисията посочва, че нейните служби разглеждат въпроса дали ЕС следва да встъпи по дело № 21 и решава при необходимост да се консултира със Съвета.

26. На 5 август 2013 г. Комисията приема изрично решение [5] да изпрати до ITLOS писмено становище от името на ЕС по дело № 21 и да участва в устното производство (член 1). Тя дава указания на правната си служба да изпълни решението (член 2). Съображение 9 от това решение посочва член 335 ДФЕС като правно основание за участието на Комисията от името на ЕС, а съображение 11 гласи, че съгласно принципа на лоялно сътрудничество Комисията следва да информира Съвета посредством неговата компетентна работна група.

4 — Подписаната в Дакар Конвенция от 1985 г. е изменена на 14 юли 1993 г. в Прая, Кабо Верде. Текстът на Конвенцията с измененията е наличен само на френски език и може да бъде намерен за справка на адрес: http://spcsrp.org/Documents.

5 — Решение C(2013) 4989 окончателен (непубликувано, наричано по-нататък „решението от 5 август 2013 г.“).

27. В хода на заседанията на FISH от 12 септември 2013 г. и на COMAR от 17 септември 2013 г. Комисията отново потвърждава, че ще изпрати писмено становище от името на ЕС и твърди, че съгласно член 335 ДФЕС за предприемането на действия от нейна страна не е необходимо да получи предварително одобрение от Съвета. На заседанието на FISH Председателството на Съвета заявява, че е необходимо Съветът да одобри съдържанието на изпращаното становище от името на ЕС и отправя покана към Комисията да представи пред Съвета проект на писмено становище до края на октомври 2013 г.

28. На 22 октомври 2013 г. Комисията изпраща на работните групи на Съвета първи работен документ, набелязващ основните насоки на текста, който предстои да бъде изпратен на ITLOS. Встъпителният параграф от този документ цитира решението от 5 август 2013 г., с което Комисията е взела решение да изпрати становище от името на ЕС по дело № 21, като повтаря, че работните групи на Съвета ще бъдат информирани в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество. Комисията подчертава още, че е готова да вземе предвид в най-голяма степен всяко предложение или съвет от държавите членки, за да направи позицията на ЕС по-стабилна.

29. Този документ е разгледан от FISH и COMAR съответно на 24 и 30 октомври 2013 г., когато Комисията повтаря, че няма да представя проектостановище за предварително одобрение от Съвета. Редактирани текстове на документа се обсъждат на заседанията на FISH на 15 и 22 ноември 2013 г. На 27 ноември 2013 г. въз основа на изготвен от FISH доклад Комитетът на постоянните представители (Coreper) разглежда въпроса. Делегациите на държавите членки и Председателството настояват, че в съответствие с неговите функции за определяне на политиките по член 16 ДЕС Съветът е компетентен да реши дали ЕС следва да изпрати становище и при положителен отговор, да одобри неговото съдържание. Освен това, ако Съветът не може да заеме позиция по такова становище от името на ЕС, това означава, че липсва позиция на ЕС и не може да се изпраща становище. Комисията подчертава, че не е необходимо одобрение от Съвета и че тя ще изпрати писмено становище до ITLOS.

30. На 29 ноември 2013 г., след като взема предвид коментарите, получени от няколко държави членки, Комисията представя писменото становище от името на ЕС, като изпраща копие до Секретариата на Съвета по електронна поща. Между 15 и 29 ноември 2013 г. в качеството си на страни по Конвенцията седем държави членки представят пред ITLOS свои писмени становища.

31. Впоследствие, след подаването на иска по настоящото дело, на 13 март 2014 г. Комисията представя ново писмено становище във втора фаза на писменото производство и участва в устната фаза на производството от 2 до 5 септември 2014 г. На 2 април 2015 г. ITLOS постановява своето консултативно заключение.

Производство, основания и искания на страните

32. В иска си от 10 февруари 2014 г. Съветът посочва две основания. С първото основание Съветът твърди, че правомощието по вземане на решение относно позицията на ЕС в международни съдебни производства спада в рамките на неговата компетентност по член 218, параграф 9 ДФЕС или във всички случаи по член 16, параграф 1 ДЕС. Затова Съветът твърди, че Комисията е трябвало да получи неговото предварително одобрение, преди да изпрати на ITLOS писмено становище от името на ЕС. С второто си основание Съветът твърди, че Комисията не е изпълнила задължението за взаимно лоялно сътрудничество по член 13, параграф 2 ДЕС.

33. Поради това Съветът иска от Съда да „отмени решението на Комисията от 29 ноември 2013 г. да изпрати „Писмено становище на Европейската комисия от името на [ЕС]“ до [ITLOS] по дело № 21“ и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. Той посочва изрично, че не иска отмяната на становището на Комисията.

34. Комисията иска от Съда да отхвърли иска и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност Комисията иска Съдът да остави в сила нейното решение до приемането на ново решение в разумен срок.

35. Австрийското, чешкото, финландското, френското, гръцкото, литовското, нидерландското и испанското правителство представят становища като встъпили страни в подкрепа на Съвета. В хода на съдебно заседание от 14 април 2015 г. устни становища представят представителите на страните, чешкото, френското, нидерландското, испанското правителство и правителството на Обединеното кралство (като последното също подкрепя Съвета). По този повод Съветът заявява, че ако оспореното решение бъде отменено, той не възразява срещу искането на Комисията за оставянето му в сила до приемането на ново решение. В хода на съдебното заседание са обсъдени и въпроси, свързани с допустимостта.

Анализ

36. Както вече посочих, считам иска на Съвета за недопустим, поради основания, които ще изложа по-долу, свързани с липсата на своевременно обжалван подлежащ на контрол акт. Допустимостта на иска е въпрос, който Съдът е компетентен да разгледа по свое усмотрение [6]. По принцип логично е той да бъде разгледан, преди да се пристъпи към същността на делото. В някои случаи обаче този въпрос може да не бъде взет под внимание, когато, макар допустимостта да изглежда съмнителна, Съдът счита, че е желателно да се произнесе по същество [7].

37. Не предлагам прилагането на такъв подход в настоящия случай, тъй като считам, че правилата относно допустимостта следва да се прилагат еднакво, а не по целесъобразност. При все това отчитам желанието на страните да получат ясно решение по въпроса за обхвата на съответните си правомощия и задължения съгласно установеното в Договорите в ситуации, подобни на тази, която е станала причина за спора. Затова ще разгледам тези въпроси, след като изложа мотивите си относно допустимостта, които считам, че ще надделеят.

Допустимост

38. Искът на Съвета се основава на членове 263 ДФЕС и 264 ДФЕС, като с него се иска от Съда да извърши контрол за законосъобразността на акт на Комисията и да го обяви за недействителен. Член 21 от Статута на Съда и членове 120 и 122 от Процедурния правилник на Съда се прилагат спрямо такова производство.

39. С иска си Съветът иска отмяна на „решението на Комисията от 29 ноември 2013 г.“ да изпрати писмено становище до ITLOS от името на ЕС по дело № 21. Искът не е придружен от това „решение“ под каквато и да било форма, а само от доказателство, че писменото становище действително е изпратено на ITLOS на 29 ноември 2013 г. и че същия ден Съветът е уведомен за изпращането.

6 — Вж. например решение Испания/Съвет, C-141/05, EU:C:2007:653, т. 29.

7 — Вж. например решение Франция/Комисия, C-233/02, EU:C:2004:173, т. 26; вж. още съображенията на генералния адвокат Jacobs в заключението по дело Италия/Комисия, C-301/03, EU:C:2005:550, т. 61—81.

40. Все пак актът, чиято отмяна единствено и изрично иска Съветът, е решението за изпращане на писмено становище. Съветът изрично заявява в бележка под линия в иска си и още веднъж в отговора си, че не иска отмяна на становището на Комисията, изпратено до ITLOS.

41. Ако действително на 29 ноември 2013 г. Комисията е взела решение за изпращане на писмено становище, то би могло да бъде, както се оказва, само мълчаливо решение, тъй като няма доказателства за неговото изразяване в документ или дори в устно изказване.

42. Струва ми се ясно обаче, че такова решение не е взето. На 5 август 2013 г. Комисията приема изрично и мотивирано решение да изпрати писмено становище до ITLOS по дело № 21 и даде указания на правната си служба да изпълни това решение. За изпращането на това становище не е било необходимо друго решение. В материалите по делото също липсват доказателства, че такова решение е прието, независимо дали в писмена форма или не. Няма никакви данни за това, че на 29 ноември 2013 г. Комисията е взела решение да направи нещо, което вече не е била решила в това предишно решение. Налице е единствено безспорният факт, че становището е било изпратено и Съветът е бил уведомен от Комисията за това становище с електронна поща.

43. След като на 29 ноември 2013 г. не е било взето решение, то не може да бъде отменено, нито действието му може да бъде запазено до приемането на ново решение. Липсата на подлежащ на контрол акт е липса на абсолютна процесуална предпоставка по смисъла на член 150 от Процедурния правилник на Съда[8]. Същото се отнася a fortiori за липсата на какъвто и да било акт.

44. Целта на процедурата по членове 263 ДФЕС и 264 ДФЕС е да се констатира, че даден акт с правно действие е (или не е) недействителен. Тази констатация би била безсмислена и води до загуба на време за съдопроизводство, ако сама по себе си не може да има видим резултат. Процедурата няма за цел да доведе само до абстрактно правно становище, уреждащо отношенията между институциите, въпреки че подобни становища могат да бъдат неразделна част от мотивите, необходими за решението относно действителността на даден акт[9]. Процедурата за отмяна не може да бъде използвана за получаване на такова решение, при положение че напълно липсва акт, чиято отмяна би могла да засегне някакво правно положение. Следователно институциите следва да разглеждат внимателно своите процедурни позиции, преди да подават искове до Съда, които може да не отговарят на изискванията на Договорите, на Статута или Процедурния правилник.

45. Струва ми се обаче, че целта на Съвета е да оспори принципното решение на Комисията да изпрати писмено становище до ITLOS, без предварително да е получила одобрението на Съвета. Това явно означава, че би трябвало да се иска отмяната на решението от 5 август 2013 г., с което е прието това принципно решение.

46. Ако Съветът беше поискал тази отмяна, в съответствие с член 263, алинея шеста ДФЕС двумесечният срок за завеждане на съдебно производство („удължен[…] с фиксиран десетдневен срок поради отдалеченост“ съгласно член 51 от Процедурния правилник на Съда) щеше да започне да тече от деня, в който е узнал за решението от 5 август 2013 г.

8 — Определение Brüggemann/ESC, 248/86, EU:C:1987:429, т. 6.

9 — Сравни, в друг контекст, логиката, залегнала в съдебната практика, основаваща се на решение Foglia, 104/79, EU:C:1980:73.

47. Според Комисията това решение не е било съобщено или предоставено на Съвета. Въпреки това Съветът е бил ясно и изрично информиран за него и за основното му съдържание във встъпителния параграф от първия работен документ на Комисията от 22 октомври 2013 г.[10], който е обсъден на заседанията на работните групи на Съвета FISH и COMAR, съответно на 24 и 30 октомври 2013 г., като до тези дати решението от 5 август 2013 г. със сигурност е станало известно на Съвета. Всички възможни колебания във връзка с тълкуването на Комисията на това решение и начина, по който тя възнамерява да го изпълни, са преодолени на тези заседания. Позицията на Комисията е ясна и недвусмислена: тя няма да изпраща проектостановище за предварително одобрение от Съвета.

48. Съветът не е поискал отмяна на решението от 5 август 2013 г. в рамките на 2 месеца и 10 дни от възможно най-късната дата, на която е могъл да узнае за това решение, и е завел иска си по настоящото производство едва на 10 февруари 2014 г.

49. Въпреки това известно ми е, че и двете страни в производството настояват да получат решение относно техните съответни компетентности и правомощия, каквото е желанието и на всички встъпили в производството държави членки. Освен това ми е ясно, че такова определяне на правото е от решаващо значение за осъществяването на външното представителство на ЕС, и че по-рано Съдът е разглеждал сходни въпроси по същество дори при наличието на сериозни признаци за недопустимост. Затова ще се заема с разглеждане по същество на въпросите, които възникват при обстоятелства като тези в настоящия случай, без да разглеждам въпроса дали решението на Комисията да изпрати писмено становище до ITLOS по дело № 21 следва да бъде отменено — считам, че на този въпрос не може да се отговори в настоящото производство поради причините, които изложих.

По същността на спора

Предварителни бележки

50. Най-напред трябва да разгледам два предварителни аспекта на настоящия случай: необходимо ли е да се реши дали ЕС има изключителна или споделена компетентност във връзка с повдигнатите пред ITLOS въпроси, както и точния обхват на иска на Съвета.

51. Първо, по отношение на изключителната или споделена компетентност: Съветът приема, че поставените въпроси засягат поне отчасти проблеми, попадащи в обхвата на изключителната компетентност на ЕС за опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството по смисъла на член 3, параграф 1, буква г) ДФЕС. При все това Съветът твърди, че предварителният въпрос дали ITLOS е компетентен да дава консултативни становища е изцяло от компетентността на държавите членки. Според Комисията ЕС има изключителна компетентност в сферата на поставените въпроси и ЕС също така е компетентен да изрази позиция относно обхвата на компетентността на ITLOS.

52. Безспорно е, че ЕС като страна по КООНМП може да изрази мнението си пред ITLOS[11]. Както правилно изтъква френското правителство, основният въпрос в настоящото производство е дали Комисията или Съветът е органът, компетентен да решава каква е позицията на ЕС пред този трибунал. Този въпрос няма връзка с въпроса за разпределението на правомощията между ЕС и държавите членки, а и Съветът не е засегнал този въпрос в иска си. Затова предлагам Съдът да не разглежда последния въпрос.

10 — Което гласи: „С решение C(2013) 4989 от 5 август 2013 г. Комисията реши да изпрати становище от името на [ЕС] по искане на подрегионален орган […] за консултативно становище до [ITLOS]. Съгласно принципа на лоялно сътрудничество следва да бъде информирана компетентната работна група на Съвета“.

11 — Вж. точки 8 и 9 по-горе.

53. Второ, какъв е точният обхват на иска на Съвета?

54. Казано възможно най-просто, Съветът иска от Съда да реши коя институция е оправомощена съгласно Договорите да *решава относно* (за разлика от това да *изразява*) позицията на ЕС пред ITLOS в консултативно производство.

55. Съветът не твърди, че неговите правомощия включват представителство на ЕС пред ITLOS или в друго международно съдебно производство. Той е съгласен, че това е задача на Комисията по силата на член 335 ДФЕС (самостоятелно или във връзка с член 17, параграф 1 ДЕС)[12]. Това обаче е различно от въпроса коя институция е компетентна да решава относно позицията, която Комисията изразява от името на ЕС пред съдебен орган като ITLOS.

56. В останалата част от настоящото заключение ще се спра последователно на това i) дали член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага по отношение на представянето на писмено становище в международно съдебно производство, в което ЕС има процесуална правоспособност; и (при отрицателен отговор) ii) дали член 16, параграф 1 ДЕС съставлява правно основание за запазване на компетентност за Съвета да решава представянето на такива становища. След това ще разгледам задължението за лоялно сътрудничество. Накрая ще се спра на въпроса за обхвата и ограниченията на член 335 ДФЕС, на който Комисията се позовава като правно основание за изпращането на писмено становище до ITLOS.

Първа част на първото основание: Член 218, параграф 9 ДФЕС

57. С първата част на първото си основание Съветът твърди, че Комисията е нарушила правомощията си по член 218, параграф 9 ДФЕС, съгласно който Съветът, по предложение на Комисията, следва да установява позициите, които трябва да се заемат от името на ЕС в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие. Съветът твърди, че ITLOS, включително когато от него се иска да даде консултативно заключение, е „орган“ по смисъла на тази разпоредба и че той приема актове с правно действие (дори ако това действие не е обвързващо). Освен това Съветът твърди, че след влизането в сила на Договора от Лисабон член 218, параграф 9 ДФЕС, за разлика от предишния член 300, параграф 2 ДЕО, вече не съставлява lex specialis във връзка с процедурата за водене на преговори, подписване и сключване на международни споразумения, а следва да се разглежда като самостоятелна разпоредба.

58. Комисията оспорва прилагането на член 218, параграф 9 ДФЕС за встъпването на ЕС в международни съдебни производства. Тя тълкува тази разпоредба като приложима по отношение на нормотворчески органи, упражняващи функции по сключване на договори и/или квази-законодателни функции, които са учредени с международно споразумение, за да се даде възможност за развитие на това споразумение чрез приемане на поредица от решения в рамките на същото. Терминът „орган“ в член 218, параграф 9 ДФЕС не обхваща органи, които упражняват правораздавателни функции, тъй като тези функции не включват създаването на нови правила. Освен това изразът „в рамките на орган“ ясно показва, че позициите, изразени от ЕС *пред* съд не попадат в приложното поле на член 218, параграф 9 ДФЕС.

59. Преди да се спра на историята на създаване на тази разпоредба, контекста и целите ѝ, ще разгледам най-напред формулировката на член 218, параграф 9 ДФЕС.

12 — Обратно, няколко встъпили държави членки твърдят, че член 335 ДФЕС не е приложим спрямо настоящото производство главно поради това че с текста на този член възлага на Комисията само задачата да представлява ЕС в определени съдебни производства, заведени пред съдилищата на държавите членки.

60. Член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага само когато трябва да се заеме позиция от името на ЕС „в рамките на орган, създаден със споразумение“, и по принцип, „когато този орган има за задача да приема актове с правно действие“.

61. Според мен първата част на първото основание на Съвета трябва да се отхвърли, тъй като когато ЕС участва в международни съдебни производства, като например консултативните производства пред ITLOS, той не заема позиция в рамките на органа (независимо как ще бъде характеризиран), който има за задача да урежда спорове, които са му подсъдни, или да дава становище по изцяло тълкувателни въпроси.

62. При тези обстоятелства нито ЕС, нито друга страна, имаща процесуална правоспособност да се явява пред такъв орган, взема участие в състава, който заседава. Същите не участват и при вземането на съдебно решение или друг съдебен акт. Вместо това страната изразява своята позиция по поставения пред органа проблем чрез (устно и/или писмено) становище „до“ (или „пред“) този орган с цел да повлияе на изхода от производството.

63. Правилата на системата на Световната търговска организация (наричана по-нататък „СТО“) за уреждане на спорове добре илюстрират разделителната линия между положение, в което позицията от името на ЕС се заема „в рамките на“ орган (по отношение на която се прилага член 218, параграф 9 ДФЕС), и положение, в което това не е така. Доколкото всички членове на СТО, включително ЕС, са представени и участват в процеса на вземане на решения на Органа за уреждане на спорове (наричан по-нататък „ОУС“), включително когато ОУС приема доклади на групата на съдебните заседатели и на Апелативния орган (така че те стават правно обвързващи) [13], те не участват в упражняването от страна на групата на съдебните заседатели и на Апелативния орган на техните (съответни) компетентности.

64. Това тълкуване съответства на решението на Съда по дело C-399/12 (наричано по-нататък „делото OIV“). В него Съдът приема, че член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага в контекста на препоръки, свързани с общата селскостопанска политика, които ще бъдат гласувани в рамките на Общото събрание на Международната организация по лозата и виното (наричана по-нататък „OIV”), въпреки факта, че ЕС (за разлика от неговите държави членки) формално не може да участва в управителния орган на OIV, тъй като не е член на OIV. Съдът по-специално припомня своята практика, според която, когато съответна сфера на правото е от компетентността на Съюза, неучастието на Съюза в разглежданото международно споразумение не е пречка той да упражнява тази компетентност, като чрез своите институции установява позицията, която трябва да се заеме от негово име в рамките на създадения със споразумението орган, по-специално от държавите членки — страни по споразумението, които действат солидарно в негов интерес [14]. Следователно позицията на ЕС във връзка с препоръките, които ще бъдат гласувани от Общото събрание на OIV, следва да бъде изразена „в рамките на“ този орган от държавите членки, които действат колективно в интерес на ЕС.

65. Макар изразът „когато този орган има за задача да приема актове с правно действие“ да предоставя контекст за тълкуване на израза „в рамките на орган, създаден със споразумение“ (тъй като от него става ясно, че обхватът на член 218, параграф 9 ДФЕС се ограничава до случаите, в които този орган приема актове с правно действие), той не може да бъде използван, за да се твърди, че член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага и в случаите, когато ЕС участва в международни съдебни производства. Съгласна съм, че съдебните решения и други съдебни актове могат да бъдат „актове с правно действие“. Макар в терминологията на Договорите думата „акт“ не се използва обичайно за обозначаване на изхода от съдебното

13 — Вж. член IV, параграфи 2 и 3 от Споразумението за създаване на световната търговска организация, член 16, параграф 4 и член 17, параграф 14 от Договореността относно правилата и процедурите за уреждане на спорове.

14 — Решение Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:2258, т. 52 и цитираната съдебна практика.

производство [15], самият Съд вече е използвал термина „acte juridictionnel“ за обозначаване на съдебен акт [16]. Освен това, макар консултативното заключение да няма съвсем същото правно действие, каквото има обвързващ съдебен акт относно тълкуването и прилагането на международно споразумение (или друга разпоредба на международното право, която е част от приложимото право, уреждащо спора, и за която е налице компетентност), споделям мнението на Комисията, че член 218, параграф 9 ДФЕС не изисква правното действие на акта да бъде обвързващо. Такава позиция заема и Съдът по дело OIV, като в решението си приема, че (необвързващите) препоръки на OIV могат да окажат съществено въздействие върху съдържанието на нормативната уредба на ЕС в областта на общата организация на лозаро-винарските пазари и че тези препоръки, конкретно поради инкорпорирането им в правото на ЕС, пораждат правно действие [17]. Затова съм готова да приема, че консултативното заключение на ITLOS е годно да съставлява „акт с правно действие“, тъй като съдържа тълкуване на компетентния орган и изяснява съдържанието на задълженията, поети съгласно КООНМП и други споразумения, които ITLOS е компетентен да тълкува, като например Споразумението на ООН за рибните запаси.

66. Все пак това широко самостоятелно тълкуване на израза „актове с правно значение“ не може да промени значението на израза „в рамките на орган, създаден със споразумение“, така че да включва случаите, в които ЕС *не* участва *в* приемането на такива актове от даден орган.

67. Освен това отбелязвам, че член 218, параграф 7 ДФЕС позволява допълнително опростяване на процедурата „чрез дерогация“ от член 218, параграф 9, като предоставя на Съвета правомощие да упълномощи преговарящия да одобри измененията по споразумението от името на Съюза, когато това споразумение предвижда, че измененията трябва да бъдат приети съгласно опростена процедура или от създаден от споразумението орган.

68. Тази дерогация има смисъл, ако посочените в член 218, параграф 9 ДФЕС актове трябва да бъдат договаряни от страните „в рамките на“ създадения от споразумението орган. Но контекстът ясно показва, че става дума за договаряне и одобряване на текстове, които ще пораждат правно действие, а не за международни съдебни производства, в които тези актове се тълкуват.

69. Предлаганото от мен тълкуване на израза „в рамките на орган“ се потвърждава и от историята на създаване на разпоредбата на член 218, параграф 9 ДФЕС.

70. Историята показва, че разпоредбата на член 218, параграф 9 ДФЕС е била приета, тъй като много двустранни и многостранни международни споразумения, чрез които ЕС поема задължения към трети държави или други международни организации, създават органи, натоварени с изпълнението на споразуменията и оправомощени да приемат актове, пораждащи (обвързващо) правно действие за договарящите страни. Ранен пример е Съветът по асоцииране ЕИО—Турция [18], чиито решения относно правата на турските работници според Съда са годни

15 — Терминът „акт“ (а не „решение“) се използва и в други проучени от мен езикови версии на член 218, параграф 9 ДФЕС (вж. по-специално „acte“ на френски, „actos“ на испански, „Akte“ на немски, „akty“ или „actów“ на полски, „atos“ на португалски, „säädoksiä“ на финландски, „akter“ на шведски), а *не* се използва на тези езици (както на английски), когато в разпоредбите на Договорите се говори за съдилища или трибунали. Вж. например член 67, параграф 4 ДФЕС: „[…] принципа на взаимното признаване на съдебните и извънсъдебните решения по граждански дела“; член 256, параграф 1 ДФЕС: „Решенията на Общия съд […]“ и член 267 ДФЕС: „Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване […]“.

16 — Вж. например решения Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, т. 26, и Европейска общност, C-199/05, EU:C:2006:678, т. 33.

17 — Вж. решение Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:2258, т. 63 и 64.

18 — В случая със споразуменията за асоцииране Съветът по асоцииране ЕИО—Турция се състои от представители на Европейския съюз и на Турция. Член 22 от Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция (ОВ C 113, стр. 2) предоставя на Съвета по асоцииране „правомощие за вземане на решения“ за постигането на целите, заложени в споразумението.

да породят непосредствено действие в рамките на правния ред на ЕС[19]. Следователно положението на тези решения по принцип е приравнено на това на международните споразумения, въз основа на които са приети, поради което те могат да се считат за допълнителни източници на правото на ЕС[20].

71. Преди влизането в сила на Договора от Амстердам не съществува специална разпоредба на Договора, предвиждаща процедура за вземане на решения относно (тогавашната) позиция на ЕС в такива органи за вземане на решения. Освен в случаите на сключени ad hoc споразумения между институциите, обичайно се е прилагала процедурата по член 228 ЕО за сключване на международни споразумения[21].

72. Това положение е считано за незадоволително, тъй като процедурата за сключване на международни споразумения изисква предварително одобрение или предварителна консултация с Европейския парламент, поради което е твърде сложна. Затова Комисията предлага използването на опростена процедура, ограничаваща участието на Европейския парламент, за да позволи по-ефективно участие на ЕС в органите за вземане на решения, създадени с международни споразумения[22]. Договорът от Амстердам отчасти постига тази цел с изменението на член 228 ЕО (който става член 300 ЕО) и добавянето на втора алинея на член 300, параграф 2 ЕО (който предшества член 218, параграф 9 ДФЕС). Така се въвежда опростена процедура, при която не се изисква одобрение или консултация с Европейския парламент, за да може Съветът да решава относно „позициите, които трябва да се заемат от името на Общността в рамките на орган, създаден със споразумение […] когато този орган има за задача да приема актове с правно действие[…]“. Все пак материалноправният обхват на член 300, параграф 2, втора алинея ЕО е ограничен до споразуменията за асоцииране, сключени от ЕС. Освен това все още се изисква консултацията или одобрението на Европейския парламент, когато Съветите по асоцииране са призовани „да приемат актове за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

73. Договорът от Ница разширява материалноправния обхват на разпоредбата, така че опростената процедура да може да се прилага за приемане на решение относно позицията, която трябва да се заеме от Общността в рамките на орган, създаден с *което и да било* международно споразумение. Такова е положението и понастоящем.

74. Следователно не мога да се съглася, че член 218, параграф 9 ДФЕС е самостоятелна разпоредба, както твърди Съветът. Историята на създаване на текста на разпоредбата ясно показва, че тя е неразделна част от правилата, приложими за сключването на международни споразумения. Нейното предназначение остава идентично с това на член 300, параграф 2 ЕО. Тя дава възможност на ЕС да прилага опростена процедура за участие в процеса на вземане на

19 — Вж. решение Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, т. 17—24.

20 — Вж., наред с другите, *Dashwood*, A. External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty. — 35 CMLRev. (1998), p. 1019, p. 1026, и *Martenczuk*, B. Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order. — In: *Kronenberger*, V. (ed.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony? TMC Asser Press, The Hague, 2001 г., стр. 141, стр. 157.

21 — Затова Съдът счита актовете, които трябва да бъдат приети от такива органи, за предвидени споразумения по смисъла на настоящия член 218, параграф 11 ДФЕС, което му дава възможност да упражнява контрол за съвместимостта им с Договорите преди тяхното приемане. Вж. заключение 2/92, EU:C:1995:83, т. II-8, във връзка с Третото преразгледано решение относно националното третиране на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Вж. още заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:289, т. 44.

22 — Вж. точка 26 от Становище на Комисията „Укрепване на политическия съюз и подготовка за разширяване“ (COM(96) 90 окончателен, 28 февруари 1996 г.) относно провеждането на Междуправителствената конференция от 1996 година за изменение на Договорите, която посочва, че ЕС „не е подготвен да води преговори в рамките на международни организации и да участва в техните дейности, което все по-често се очаква от него[…]. В много случаи позицията на [ЕС] в преговорите е отслабена“. Затова Комисията предлага „Договорите да съдържат разпоредби, специално предназначени да позволят на ЕС да изразява единна позиция и по този начин да защитава по-ефективно всички съответни интереси“.

решения на органи, създадени с международно споразумение, които имат за задача да приемат актове с правно действие, освен когато въпросните актове *допълват или изменят институционалната рамка на споразумението* (като в този случай се изисква предварителното участие на Европейския парламент)[23].

75. Тълкуването, което предлагам въз основа на текста и на историята на създаване на член 218, параграф 9 ДФЕС, следователно се потвърждава от цялостната структура на тази разпоредба.

76. Накрая, обръщам внимание на някои правни и практически последици, които биха произтекли от извода, че член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага по отношение на представянето на становища в международни съдебни производства.

77. Първо, въз основа на това тълкуване действащите понастоящем разпоредби на вторичното законодателство на ЕС, които оправомощават Комисията да започва процедури за уреждане на спорове единствено след консултиране или уведомяване на държавите членки, вече ще бъдат недопустими.

78. Сред обезсилените по този начин разпоредби ще бъде член 3 от Решение 98/414[24] и член 13 от Регламент (ЕО) № 3286/94 на Съвета, с измененията (Регламент за търговските бариери наричан по-нататък „РТБ“)[25]. Казано по-общо, правото на свободна преценка, с което Комисията понастоящем разполага, за започване на производство на СТО и за участие в него очевидно ще бъде засегнато[26].

79. Второ, тъй като в съдебното производство следва да се спазват строги процесуални срокове (за разлика от обичайния случай при водене на преговори за актове, които следва да бъдат приети в рамките на органите за вземане на решения), съществува опасност Съветът да не може да постигне квалифицирано мнозинство[27] относно позицията на ЕС достатъчно бързо, за да даде възможност за предприемане на действия от името на ЕС. Това би намалило възможността на ЕС да влияе на тълкуването и прилагането на международни споразумения, по които е страна. Този извод би противоречал на съществуващия подход на Съда за участието на ЕС като международен участник, илюстриран с решение по дело OIV[28] .

80. Стигам до заключението, че тъй като ЕС не участва в процеса на вземане на решения в рамките на международни съдебни производства, член 218, параграф 9 ДФЕС няма за цел да обхване ситуацията, в която ЕС изпраща писмено или устно становище в такова производство. Следователно не е необходимо да се разглеждат подробно останалите условия за прилагане на член 218, параграф 9 ДФЕС[29]. Затова предлагам първата част на първото основание на Съвета да се отхвърли.

23 — Вж. в тази връзка заключението на генералния адвокат Kokott по дело Обединено кралство/Съвет, C-81/13, EU:C:2014:2114, т. 97.

24 — Вж. точка 17 по-горе.

25 — Регламент (ЕО) № 3286/94 на Съвета от 22 декември 1994 година за установяване на процедури на Общността в областта на общата търговска политика с оглед гарантиране упражняването от Общността на правата, които са ѝ предоставени съгласно правилата за международна търговия, по-специално тези, които са установени под егидата на Световната търговска организация (СТО) (ОВ L 349, стр. 71; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 11, стр. 23), последно изменен с Регламент (ЕС) № 37/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2014 година за изменение на някои регламенти, свързани с общата търговска политика, по отношение на процедурите за приемане на определени мерки (ОВ L 18, стр. 1). Съгласно член 13 Комисията по-специално има право, при подадена жалба от предприятия или индустрии в Общността или техни сдружения, да взема решения във връзка със започването и провеждането на процедури на СТО за решаване на спорове, след като уведоми държавите членки.

26 — Според уебсайта на СТО (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) ЕС е действал (към 16 юни 2015 г.) като жалбоподател по 95 дела, като ответник — по 82 дела и е встъпил като трета страна по 149 дела.

27 — Член 218, параграф 8 ДФЕС уточнява, че по време на процедурата Съветът действа с квалифицирано мнозинство. Разбира се, това се отнася и за член 16, параграф 3 ДЕС.

28 — Решение Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:2258.

29 — Накратко разгледани в точка 65 по-горе.

Втора част на първото основание: член 16, параграф 1 ДЕС

81. Съветът твърди, че съгласно член 16, параграф 1 ДЕС той отговаря за определяне на политиките на ЕС. Съгласно член 17 ДЕС Комисията осъществява функция по изпълнение на тези вече определени политики и в този контекст осигурява (когато е необходимо) външното представителство на ЕС. Макар Съветът да приема, че Комисията е компетентна да представлява ЕС пред ITLOS в съответствие с член 335 ДФЕС, който е специфичен израз на член 17, параграф 1, шесто изречение ДЕС, в обхвата на изключителните правомощия на Съвета е да определи дали ЕС е трябвало да изрази позиция и при положителен отговор, да определи съдържанието или поне общите насоки на тази позиция. Вследствие на това с изпращането на писмено становище до ITLOS без одобрението на Съвета Комисията е нарушила правомощията на Съвета по член 16, параграф 1 ДЕС. Комисията отговаря, че Съветът не прави разграничение между външно представителство за политически цели (по отношение на което се прилага член 17, параграф 1, шесто изречение ДЕС и във връзка с което може да бъде релевантен член 16, параграф 1, ако все още няма определена политика на ЕС) и представителството на ЕС пред международен трибунал (по отношение на което се прилага член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС във връзка с член 335 ДФЕС).

82. Според мен състоятелността на този довод от първото

83. основание на Съвета зависи на първо място от това дали решаването относно позицията на ЕС в международно съдебно производство е въпрос на водене на политика и на второ място, дали подобни функции са „предвидени в Договорите“.

84. По отношение на първото условие Съветът, подкрепян от някои от встъпилите държави членки, твърди, че решението за изпращане на писмено становище до ITLOS е политически акт. ЕС не е бил длъжен да участва в производството. Тъй като от релевантните текстове (по-специално КООНМП) не може да се направи обективен и неутрален извод за правилния отговор на искането за консултативно заключение, всяко становище на ЕС съдържа политически избор, включително по отношение на предварителните въпроси за общата компетентност на ITLOS и допустимостта на искането за консултативно заключение.

85. Съгласна съм, че всеки акт на институция на ЕС, особено в областта на външните отношения, може да има политически последици. По същия начин становище, дадено в (международно) съдебно производство, по своето естество има за цел да повлияе върху крайния акт на това производство. В зависимост от правилата, уреждащи международните съдебни производства, страна, която е легитимирана да встъпи в производството, може например да оспори компетентността, да изрази съмнение относно допустимостта на някои или всички повдигнати въпроси, да предложи отговори на някои или всички тези въпроси или да се фокусира върху един от доводите.

86. Това обаче според мен не означава непременно, че изпратените становища в международни съдебни производства попадат в обхвата на „функции[те на Съвета] по определяне на политиките“ съгласно член 16, параграф 1 ДЕС[30].

87. В настоящия случай Съветът вече е упражнил функцията си „по определяне на политиките“ в рамките на КООНМП, преди Комисията да изпрати писмено становище до ITLOS.

30 — Във връзка с това отбелязвам, че Съветът явно приема (поне засега), че Комисията може да прави такъв избор и той да е действителен, когато поставя началото на производство за уреждане на спорове в съответствие с процедурните изисквания, установени в РТБ и в член 3 от Решение 98/414 (във връзка със Споразумението на ООН за рибните запаси), без да нарушава член 16, параграф 1 ДЕС. Съветът не обяснява защо консултативното производство пред ITLOS (или друго международно съдебно производство по този въпрос) следва да се възприема по различен начин.

88. Първо, ЕС е страна по КООНМП и по споразумения за партньорство в областта на рибарството с пет от държавите членки на SRFC, посочени по-горе, в съответствие с процедурите, в които Съветът изпълнява изцяло ролята, която му отредена с Договорите [31]. Следователно той е приел, по-специално, да бъде обвързан от техните разпоредби за уреждане на спорове [32] и по-общо, от разпоредби относно компетентността за тяхното тълкуване. Съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС тези международни споразумения обвързват ЕС и са неразделна част от правото на ЕС [33].

89. Второ, ЕС е приел широк кръг вътрешни правила, които обхващат съществените аспекти на тези споразумения. По-специално, както посочва Комисията, разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета относно ННН риболов, като например тези, които определят понятието „незаконен риболов“, са формулирани въз основа на съществуващи преди тях международни правила [34].

90. Това е направеният от Съвета избор „по определяне на политиките“ съгласно член 16, параграф 1 ДЕС, както и специалните процедурни правила в Договорите относно правомощията на Съвета по отношение на воденето на преговори, подписването и сключването на международни споразумения.

91. Последващото изясняване и прилагане на съществуващи ангажименти на ЕС съгласно международното право чрез международни съдебни производства, включително консултативното производство пред ITLOS, в повечето случаи е просто последица от по-ранен избор на „политика“ на Съвета, поради което не изисква определянето на нова политика.

92. Въпреки че настоящата ситуация е такава, не съм склонна да приема, че всеки случай ще бъде такъв. Следователно не е изключено в контекста на международно съдебно производство, за участие в което ЕС притежава процесуална легитимация, ЕС да трябва да заеме позиция по въпрос, който все още не е обхванат от съществуващите ангажименти на ЕС съгласно международното право, които следва да се тълкуват (и прилагат) в това производство, или от други норми на международното право, по отношение на които ЕС вече е заел позиция. При такива обстоятелства следва да се зачитат правомощията на Съвета. Струва ми се обаче, че разглежданото производство пред ITLOS и даденото от ЕС становище се отнасят до въпроси, които възникват във връзка с действието на КООНМП и Споразумението на ООН за рибните запаси.

93. По отношение на второто условие, от което зависи тази част на основанието на Съвета, струва ми се, че във всички случаи Съветът не може да се позовава на член 16, параграф 1, второ изречение ДФЕС отделно от други разпоредби на Договорите.

31 — Вж. точка 13 по-горе. Когато ратифицира КООНМП от името на ЕС, Съветът се позовава, наред с останалото, на член 113 ЕО (обща търговска политика) и член 228, параграфи 2 и 3 ЕО (сключване на международни споразумения). Съветът се позовава също на член 300, параграфи 2 и 3 ЕО (сключване на международни споразумения), когато приема последните регламенти на Съвета за ратифициране на споразуменията в областта на рибарството с държавите членки на SRFC. По-ранните регламенти са били основани единствено на разпоредбите на Договора относно общата политика в областта на рибарството.

32 — ЕС все още не е избрал един или повече от способите за уреждане на спорове относно тълкуването или прилагането на КООНМП, посочени в член 287 КООНМП. Съгласно член 7 от приложение IV на КООНМП това означава, че ЕС е приел арбитражната процедура.

33 — Вж. например решение Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 73.

34 — В съответствие с член 30 от Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета от 29 септември 2008 година за създаване на система на Общността за предотвратяване, възпиране и премахване на незаконния, недекларирал и нерегулиран риболов, за изменение на регламенти (ЕИО) № 2847/93, (ЕО) № 1936/2001 и (ЕО) № 601/2004 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 1093/94 и (ЕО) № 1447/1999, Комисията съставя списък на ЕС на кораби, извършващи ННН риболов (редовно обновяван), който се основава на списъците, приети от регионални организации за управление на риболова (наричани по-нататък „РОУР“): Вж. Регламент (ЕС) № 468/2010 на Комисията от 28 май 2010 година за съставяне на списък на ЕС на корабите, извършващи незаконен, недекларирал и нерегулиран риболов (ОВ L 131, стр. 22). Освен това ЕС е изпълнил РОУР мерки по отношение на някои държави: вж. например Регламент (ЕО) № 826/2004 на Съвета от 26 април 2004 година за забрана на вноса на атлантически червен тон (Thunnus thynnus) с произход от Екваториална Гвинея и Сиера Леоне и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2092/2000 (ОВ L 127, стр. 19), с който се изпълняват препоръките на Международната комисия по опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT), чийто член е ЕС.

94. Според мен изразът „в съответствие с условията, предвидени в Договорите“, трябва да се тълкува в смисъл, че функциите на Съвета по определяне на политиките не могат да се упражняват без отделна разпоредба (или, когато е релевантно, поредица от разпоредби) в Договорите, която да създава това правомощие, като по този начин се спазва принципът на предоставена компетентност.

95. Не считам обаче, че липсата на друга разпоредба в Договорите, установяваща ролята на Съвета във връзка с приемането на специфични инструменти, чрез които ЕС действа извън своите рамки — и чрез които се реализират политиките на ЕС — е пречка за упражняването от Съвета на неговите правомощия по член 16, параграф 1 ДЕС да решава относно политиките на ЕС във външни отношения, при които все още не е разработена задоволителна политика. В противен случай ЕС би бил сериозно възпрепятстван в своите усилия за ефективни действия. В действителност в Договорите липсват отделни разпоредби относно много инструменти за действие извън рамките на Съюза, чрез които ЕС, който притежава международна правосубектност, може да действа [35]. Въпреки това за ефективни външни действия на ЕС трябва да е възможно използването на разнообразни инструменти, при което да се зачитат правомощията на Съвета.

96. Ще добавя, че когато процедурните правила, в съответствие с които Съветът следва да действа във връзка с конкретен инструмент на ЕС за външна дейност, са предвидени в Договорите, Съветът не може да използва член 16, параграф 1 ДЕС, за да нарушава тези правила [36]. Съдът потвърждава, че съгласно член 13, параграф 2 ДЕС правилата за формиране на волята на институциите на Съюза са установени в Договора и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции [37].

97. След казаното, както вече обясних по-горе, вземането на решение относно позицията на ЕС в международно съдебно производство в този случай не е налагало Съветът отново да упражнява тези правомощия.

98. Стигам до извода, че втората част на първото основание на Съвета трябва да се отхвърли.

Второ основание: Член 13, параграф 2 ДЕС

99. С второто си основание Съветът твърди, че с действията си Комисията явно е нарушила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 13, параграф 2 ДЕС. Съветът твърди, че Комисията: i) не е представила съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС предложение за решение на Съвета за изготвяне на позицията на ЕС, която следва да бъде изразена пред ITLOS, ii) не е сътрудничила на Съвета във връзка с установяване съдържанието на становището, което следва да бъде дадено, и iii) не е взела предвид мнението на Съвета, че при липсата на одобрена от Съвета позиция на ЕС не може да се изпраща писмено становище на ITLOS, доколкото на заседанието на Корепер от 27 ноември 2013 г. е обявила, че ще изпрати становище и след два дни е направила това. От своя страна Комисията подчертава, че през цялото време е информирала Съвета и при изготвянето на писменото становище, което е изпратила до ITLOS, е взела предвид, доколкото е възможно, подробните коментари от отделни държави членки.

35 — Вж. също моето заключение по съединени дела Парламент и Комисия/Съвет (C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:334 („риболов на Венецуела“), т. 107 и 108).

36 — Подобно на това Европейският парламент, който в съответствие с член 14, параграф 1 ДЕС „[...] осъществява функции по политически контрол и консултативни функции в съответствие с условията, предвидени в Договорите“, не може да се позовава на тази своя компетентност, за да разшири ролята си по отношение на международните споразумения, посочени в член 218 ДФЕС. Вж. в тази връзка решение Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025 („прехвърляне в Република Мавриций на заподозрени в пиратски действия лица“), т. 54 и 55.

37 — Вж. решения Парламент/Комисия, C-133/06, EU:C:2008:257 („статут на бежанец“), т. 54, и Комисия/Съвет, C-28/12, EU:C:2015:282 („double mixity case“), т. 41 и 42.

100. Задължението за взаимно лоялно сътрудничество съгласно член 13, параграф 2 ДЕС се прилага в границите на правомощията, предоставени на всяка институция с Договорите. Следователно не става въпрос за разширяване или стесняване на тези правомощия [38]. Затова, когато Договорите предвиждат, че Комисията е компетентна да действа без одобрението на Съвета, задължението на Комисията да сътрудничи на Съвета не може да стига дотам, че да възпрепятства нейните действия.

101. Виждам, че първата и третата част от второто основание на Съвета се опират на предположението, че при правилно тълкуване на член 218, параграф 9 ДФЕС Комисията се нуждае от предварителното разрешение на Съвета, за да представи писмено становище в консултативното производство пред ITLOS, като това нарушение не може да бъде отстранено на ниво консултации или лоялно сътрудничество. Все пак, ако, както заключих, член 218, параграф 9 ДФЕС *не* изисква Комисията да получи такова предварително разрешение, тя не може да наруши задължението си за лоялно сътрудничество, като не предприеме действия за неговото получаване.

102. По отношение на втората част считам, че наличните факти показват, че в процеса на изготвяне на становището Комисията действително се е консултирала с държавите членки и Съвета и е взела предвид техните мнения (включително тези относно компетентността на ITLOS) [39], преди да изпрати писменото становище от името на ЕС в посочения от ITLOS срок.

103. Поради тези причини считам, че второто основание също трябва да се отхвърли.

Допълнителен въпрос: член 17, параграф 1 ДЕС и член 335 ДФЕС

104. Ако член 16, параграф 1 ДЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС не се прилагат, искът на Съвета следва да бъде отхвърлен: най-малкото съгласно тези разпоредби Съветът вече е заел съответната позиция, той не е бил компетентен да взема решение за изпращането на разглежданото писмено становище. Но дали този извод предполага също, че решението за изпращане на това становище е било правилно основано, както твърди Комисията, на член 335 ДФЕС (във връзка с член 17, параграф 1 ДЕС) и поради това попада в рамките на компетентността на Комисията? В случай, че член 335 ДФЕС не се прилага, била ли е компетентна въпреки това Комисията съгласно член 17, параграф 1 ДЕС да вземе това решение? Ще разгледам тези въпроси.

105. Според мен, при условие че вече съществува съответната позиция на ЕС, задачата на Комисията по член 17, параграф 1 ДЕС е да изпълни тази позиция, като я приведе в действие и я представи на международната сцена (включително в международно съдебно производство). Все пак задача на Комисията е да допринася за общия интерес на ЕС и да следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори [40].

106. Ако, що се отнася до представителството на ЕС, член 335 ДФЕС представлява само специфичен израз на закрепения в член 17, параграф 1 ДЕС общ принцип, следва, че член 335 ДФЕС във връзка с член 17, параграф 1 ДЕС предоставя на Комисията компетентност да решава относно писмени становища, подобни на разглежданото в настоящото производство.

38 — Решение Парламент/Съвет, C-48/14, EU:C:2015:91, (радиоактивни вещества) т. 57 и 58.

39 — Вж. още точки 103—115 по-долу относно обхвата и обема на правомощията на Комисията по член 335 ДФЕС.

40 — Вж. също решение Reynolds Tobacco и др./Комисия, C-131/03 P („Reynolds Tobacco“), EU:C:2006:541, т. 94.

107. По дело Reynolds Tobacco Съдът вече се е произнесъл, че въпреки израза „[в]ъв всяка от държавите членки“ в тази разпоредба, член 282 ДЕС (понастоящем член 335 ДФЕС) „изразява общ принцип и заявява, че Общността притежава правоспособност, като за целта се представлява от Комисията“ [41]. Съдът се позовава още на факта, че Комисията е длъжна да осигури прилагането на разпоредбите на Договора и на приетите съгласно него мерки (член 211 ЕО, понастоящем член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС). Вследствие на това Съдът отхвърля жалбата срещу решение на Първоинстанционния съд [42], с което се обявява за недопустима жалба за отмяна, подадена от производители на цигари, срещу решение на Комисията за завеждане на дело пред съдилищата на трета държава (САЩ) относно твърдяно участие на тези производители в система за контрабанда на територията на Европейската общност. Комисията е завела това дело в САЩ без предварително одобрение на Съвета [43].

108. Следователно по делото Reynolds Tobacco по силата на тези разпоредби Комисията е била компетентна, без предварителното одобрение на Съвета, да вземе решение за завеждане на дело пред съд на трета държава и да определи обхвата и същността на предявения иск. Съдът приема, че всички тези елементи съставляват „представителство“ на ЕС от страна на Комисията. Според мен това предполага по необходимост, че Съдът *не* счита ролята на Комисията, като една от основните политически институции на ЕС, за съпоставима с ролята на адвокат (Комисията), които представлява свой клиент (ЕС).

109. Съдът ясно посочва, че представителството на ЕС от Комисията съществува, за да се реализира юридическата правосубектност на ЕС чрез участие в съдебни производства. За разлика от Съвета и от австрийското правителство не виждам основателна причина, поради която обхватът на компетентността на Комисията да представлява ЕС трябва да бъде различен в зависимост от юрисдикцията, пред която ЕС се явява като страна в съдебно производство.

110. Не ме убеждава и твърдението на Съвета, че за разлика от ситуацията по делото Reynolds Tobacco писменото становище, изпратено от Комисията до ITLOS, не е свързано с нейната роля на „пазител на Договорите“ съгласно член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС.

111. Наистина в Reynolds Tobacco заведеният в Съединените щати граждански иск по същество има за цел да получи обезщетение от тютюневите компании във връзка с твърдяното им участие в контрабанда с цигари в рамките на Европейската общност, с което се избягва плащането на митни сборове и ДДС. Следователно Комисията е действала в защита целостта на митническия съюз и финансовите интереси на Европейската общност [44].

112. Все пак фактът, че с изпращането на писмено становище до ITLOS по дело № 21 Комисията не е целяла да постигне подобни непосредствени практически последици за функционирането на вътрешния пазар и бюджета на ЕС, не означава, че тя не е действала в съответствие със своите правомощия съгласно член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС.

113. Първо, въпреки че консултативното производство пред ITLOS неминуемо се различава по естеството си от гражданскоправно производство, в което се иска плащането на парично обезщетение за претърпени загуби, резултатът и от двете производства може да породи последици за ЕС. Следователно и при двете може да се наложи Комисията да предприеме „подходящи инициативи“ и да „допринася за общия интерес на [ЕС]“.

41 — Решение Reynolds Tobacco и др./Комисия, C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 94.

42 — Решение Philip Morris International/Комисия, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 и T-272/01, EU:T:2003:6.

43 — Съдът е напълно наясно с този факт, тъй като Съветът специално насочва вниманието към него в своето становище като встъпила страна в подкрепа на Комисията.

44 — Вж. решение Philip Morris International/Комисия, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 и T-272/01, EU:T:2003:6, т. 1—3.

114. Второ, Съдът вече е потвърдил, че компетентността на Комисията като „пазител на Договорите“ включва задължението да осигури точното изпълнение от трети държави на задълженията им, договорени по силата на сключено с ЕС споразумение, посредством способите, предвидени в споразумението или във взетите въз основа на него решения[45], включително процедурата за уреждане на спорове[46]. В тази връзка не виждам принципна причина за изключване на представителството в международно съдебно производство от компетентността на Комисията.

115. Трето, отправените до ITLOS въпроси за консултативно заключение се отнасят до тълкуването на международно споразумение, сключено от ЕС (КООНМП), на двустранни споразумения на ЕС в областта на рибарството с трети страни (по-специално с пет държави членки на SRFC) и на Споразумението на ООН за рибните запаси. Всички тези международни инструменти са неразделна част от правния ред на ЕС и са обвързващи за неговите институции. Освен това конкретните поставени въпроси са свързани с проблема за съвместната компетентност на крайбрежните държави и компетентността на държавата на знамето за обезпечаване на надеждно опазване на морските биологични ресурси, по-специално в контекста на борбата с ННН риболов — област, в която ЕС е приел специално вторично законодателство въз основа на съществуващи преди това международни норми[47]. Фактът, че в хода на такова производство могат да бъдат повдигнати допълнителни аспекти, свързани с общи въпроси (в този случай, компетентността на ITLOS да дава консултативни становища и допустимостта на отправените въпроси), е присъщ за всяко съдебно производство.

116. Следователно считам, че член 335 ДФЕС, разглеждан във връзка с член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС, предоставя на Комисията подходящо правно основание за изпращане на писмени и устни становища до ITLOS от името на ЕС.

Заключение

117. С оглед на всички горепосочени съображения и на членове 138 и 140 от Процедурния правилник на Съда относно възлагането на съдебните разноски предлагам на Съда:

— да отхвърли иска на Съвета на Европейския съюз;

— да осъди Съвета да заплати направените от него съдебни разноски, както и тези, направени от Европейската комисия;

— да осъди австрийското, чешкото, финландското, френското, гръцкото, литовското, нидерландското, португалското, испанското правителство и правителството на Обединеното кралство да заплатят направените от тях съдебни разноски.

45 — Решение C.A.S./Комисия, C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 95 (относно Споразумението за асоцииране с Турция) и определение Mugraby/Съвет и Комисия, C-581/11 P, EU:C:2012:466, т. 68 (относно Евро-средиземноморско споразумение за асоцииране между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Република Ливан, от друга страна, подписано в Люксембург на 17 юни 2002 г. и одобрено от името на Европейските общности с член 1, параграф 1 от Решение 2006/356/ЕО на Съвета от 14 февруари 2006 г. (ОВ L 143, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 46, стр. 7).

46 — Вж. решение Kaufring и др./Комисия, T-186/97, T-187/97, T-190/97—T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97—T 218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 и T-147/99, EU:T:2001:133, т. 270.

47 — Вж. например точка 88 по-горе.