Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 16. juli 2015 [1]

Sag C-73/14

Rådet for Den Europæiske Union
mod

Europa-Kommissionen

»Kommissionens afgivelse af en skriftlig erklæring på Den Europæiske Union vegne til Den Internationale Havretsdomstol — artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 16, stk. 1, TEU og artikel 17, stk. 1, TEU — artikel 218, stk. 9, TEUF og artikel 335 TEUF — Den Europæiske Unions repræsentation udadtil — tilsidesættelse af Rådets beføjelser — loyalt samarbejde — artikel 263 TEUF — antagelse til realitetsbehandling«

1. Den 29. november 2013 indgav Europa-Kommissionen en skriftlig erklæring på vegne af Den Europæiske Union (herefter »EU« eller »Unionen«) til Den Internationale Havretsdomstol (herefter »ITLOS«) vedrørende en rådgivende udtalelse, der skal afgives af nævnte domstol.

2. Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt påstand om annullation af »Kommissionens afgørelse af 29. november 2013« om indgivelse af denne erklæring. Med støtte fra en række medlemsstater har Rådet i det væsentlige nedlagt påstand om, at Kommissionen burde have anmodet om og indhentet dets godkendelse, inden den indgav den skriftlige erklæring til ITLOS. Det er Rådets opfattelse, at Kommissionen dermed har tilsidesat artikel 218, stk. 9, TEUF og/eller artikel 16 TEU (første og andet led i det første anbringende) og har overtrådt pligten til loyalt samarbejde (det andet anbringende). Kommissionen har for sin del gjort gældende, at den havde kompetence til at indgive denne erklæring uden Rådets godkendelse, og at den samarbejdede fuldt ud med Rådet.

3. Det centrale spørgsmål mellem parterne vedrører således, hvilken EU-institution det tilkommer at fastlægge EU's holdning ved et retsligt organ, der er etableret i henhold til en international aftale, hvori EU er kontraherende part.

4. Jeg vil undersøge de forskellige aspekter af dette meget vigtige emne, men Rådets sagsanlæg kan efter min mening ikke antages til realitetsbehandling og bør alene af den grund afvises.

Retsgrundlag for ITLOS

5. EU er sammen med medlemsstaterne kontraherende part i De Forenede Nationers havretskonvention (herefter »UNCLOS«) [2].

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Udfærdiget i Montego Bay den 10.12.1982, 1833 UNTS 3. UNCLOS trådte i kraft den 16.12.1994. Jf. Rådets afgørelse af 23.3.1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af de Forenede Nationers havretskonvention af 10.10.1982 og af aftalen af 28.7.1994 vedrørende anvendelsen af kapitel XI i denne konvention (EFT L 179, s. 1).

6. ITLOS er sammensat og reguleret i henhold til UNCLOS, navnlig ved bilag VI til konventionen, som indeholder dens statut.

7. I henhold til artikel 16 i statutten for ITLOS fastsætter ITLOS selv sin forretningsorden. I henhold til artikel 20 skal ITLOS stå åben for de kontraherende parter.

8. I henhold til artikel 133 i forretningsordenen for ITLOS, der gælder for sager om rådgivende udtalelser ved Afdelingen for Havbundstvister under ITLOS, skal de kontraherende parter opfordres af ITLOS til at fremlægge skriftlige erklæringer om spørgsmål, der rejses i anmodninger om rådgivende udtalelser.

9. I artikel 138, stk. 1, i procesreglementet for ITLOS bestemmes det, at ITLOS skal »give an advisory opinion on a legal question if an international agreement related to the purposes of the [UNCLOS] specifically provides for the submission to the [ITLOS] of a request for such an opinion«. I henhold til artikel 138, stk. 3, skal ITLOS » apply mutatis mutandis articles 130 to 137«.

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Union

10. Artikel 13, stk. 2, TEU bestemmer: »Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Institutionerne samarbejder loyalt med hinanden.«

11. I artikel 16, stk. 1, andet punktum, TEU bestemmes det, at Rådet »udøver politikformulerende og koordinerende funktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne«. Resten af artikel 16 fastsætter de almindelige bestemmelser om Rådets arbejde. Artikel 16, stk. 3, bestemmer navnlig, at »Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne«.

12. Artikel 17, stk. 1, TEU bestemmer:

»Kommissionen fremmer Unionens almene interesser og tager passende initiativer med henblik herpå. Den drager omsorg for gennemførelsen af traktaterne og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf. Den fører tilsyn med gennemførelsen af EU-retten under Den Europæiske Unions Domstols kontrol. [...] Den udøver koordinerings-, gennemførelses- og forvaltningsfunktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne. Bortset fra den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne, varetager den Unionens repræsentation udadtil. […]«

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

13. EU's optræden udadtil er omhandlet i femte del af TEUF, hvis afsnit V vedrører internationale aftaler. Under dette afsnit giver artikel 216 TEUF og 217 TEUF EU beføjelse til at indgå aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, og artikel 218 TEUF fastsætter den procedure, der skal følges ved forhandling og indgåelse af sådanne aftaler. De relevante bestemmelser er som følger:

»1. Med forbehold af de særlige bestemmelser i artikel 207 [(den fælles handelspolitik)] forhandles og indgås aftaler mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer efter nedenstående procedure.

2. Rådet godkender indledningen af forhandlinger, vedtager forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og indgår aftalerne.

3. Kommissionen [...] forelægger henstillinger for Rådet, som vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og [...] om udpegelse af Unionens forhandler [...].

4. Rådet kan give forhandleren direktiver [...].

5. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen [...].

6. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om indgåelse af aftalen.

7. Uanset stk. 5, 6 og 9 kan Rådet, når det indgår en aftale, bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen, hvis disse ændringer ifølge aftalen skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved aftalen. Rådet kan knytte særlige betingelser til en sådan bemyndigelse.

8. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal under hele proceduren.

Det træffer dog afgørelse med enstemmighed [under angivne omstændigheder].

9. Rådet vedtager på forslag af Kommissionen [...] en afgørelse om [...] fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

10. Europa-Parlamentet skal straks underrettes fuldt ud i alle faser af proceduren.

11. [(Dette stykke omhandler proceduren for at indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne og følgerne af en negativ udtalelse).]«

14. Artikel 263, stk. 1, 2 og 6, TEUF bestemmer:

»Den Europæiske Unions Domstol prøver lovligheden af lovgivningsmæssige retsakter, af retsakter vedtaget af Rådet, Kommissionen eller Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt af de af Europa-Parlamentets og Det Europæiske Råds retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand. Den prøver ligeledes lovligheden af de af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand.

I denne henseende har Domstolen kompetence til at udtale sig om klager, der af en medlemsstat, af Europa-Parlamentet, af Rådet eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaterne eller af retsregler vedrørende deres gennemførelse samt magtfordrejning.

[…]

De i denne artikel omhandlede klager skal indgives, inden to måneder efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter at klageren har fået kendskab til den.«

15. Hvis klagen findes berettiget, erklærer Domstolen i henhold til artikel 264 TEUF den anfægtede retsakt for ugyldig og angiver, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

16. Artikel 335 TEUF bestemmer: »Unionen har i hver medlemsstat den videstgående rets- og handleevne, som vedkommende stats lovgivning tillægger juridiske personer; det kan i særdeleshed erhverve og afhænde fast ejendom og løsøre og optræde som part i retssager. I denne henseende repræsenteres [EU] af Kommissionen. Unionen repræsenteres dog af hver af institutionerne inden for rammerne af deres administrative autonomi for så vidt angår de spørgsmål, der vedrører deres respektive funktioner.«

FN-aftalen om fiskebestande

17. Ved Rådets afgørelse 98/414/EF[3] indgik EU aftalen om gennemførelse af bestemmelserne i UNCLOS vedrørende bevarelse og forvaltning af fiskebestande, der bevæger sig både inden for og uden for eksklusive økonomiske zoner (fælles bestande), og stærkt vandrende fiskebestande (herefter »FN-aftalen om fiskebestande«). I artikel 3 i afgørelse 98/414 anføres følgende:

»Når Fællesskabet er part i en tvist under [FN-aftalen om fiskebestande], repræsenteres det af Kommissionen. Kommissionen rådfører sig inden ethvert skridt med medlemsstaterne, idet den dog iagttager de bindende procedurefrister.«

18. ITLOS er blandt de retsinstanser, som sådanne tvister kan indbringes for.

Statutten og procesreglementet for Den Europæiske Unions Domstol

19. Artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »statutten«) bestemmer bl.a., at en stævning ved Domstolen »[…] ledsages i påkommende tilfælde af det aktstykke, der begæres kendt ugyldigt […]«.

20. I henhold til 120 og 122 i Domstolens procesreglement skal en stævning bl.a. indeholde søgsmålets genstand og sagsøgerens påstande og skal være vedlagt den retsakt, der begæres kendt ugyldig.

21. Artikel 150 bestemmer: »Domstolen kan til enhver tid af egen drift, på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt parterne og generaladvokaten, beslutte at afsige begrundet kendelse om, hvorvidt sagen skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt.«

Tvistens baggrund

22. Den 28. marts 2013 modtog ITLOS en anmodning om en rådgivende udtalelse fra Sub-Regional Fisheries Commission (herefter »SRFC«), en mellemstatslig fiskerisamarbejdsorganisation etableret ved konventionen af 29. marts 1985 mellem Kap Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauretanien, Senegal og Sierra Leone[4]. EU har indgået fiskeripartnerskabsaftaler med fem af SRFC-staterne og protokoller vedrørende fiskerimuligheder til gengæld for et finansielt bidrag med to af disse stater.

23. Denne anmodning, der blev registreret som »sag nr. 21«, omhandler spørgsmål, der i det væsentlige vedrører flagstaters, internationale agenturers og kyststaters rettigheder, forpligtelser og ansvar i tilfælde af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (herefter »IUU-fiskeri«) og med hensyn til at sikre bæredygtig forvaltning af fælles bestande og bestande af fælles interesse.

3 — Rådets afgørelse af 8.6.1998 om Det Europæiske Fællesskabs ratifikation af aftalen om gennemførelse af bestemmelserne i [UNCLOS] vedrørende bevarelse og forvaltning af fiskebestande, der bevæger sig både inden for og uden for eksklusive økonomiske zoner (fælles bestande), og stærkt vandrende fiskebestande (EFT L 189, s. 14).

4 — Konventionen fra 1985 undertegnet i Dakar blev ændret den 14.7.1993 i Praia, Kap Verde. Konventionens tekst (som ændret) findes kun på fransk og findes på: http://spcsrp.org/Documents

24. Den 24. maj 2013 opfordrede ITLOS de kontraherende parter i UNCLOS til at fremlægge skriftlige erklæringer vedrørende de indgivne spørgsmål inden den 29. november 2013 og udsatte den mundtlige forhandling.

25. Rådet drøftede anmodningen om en rådgivende udtalelse ved flere lejligheder i to arbejdsgrupper: Havretsgruppen (herefter »COMAR«) i det væsentlige med hensyn til spørgsmålene om kompetence og sagens antagelse til realitetsbehandling og Gruppen vedrørende den Interne og Eksterne Fiskeripolitik (herefter »FISH«) med hensyn til spørgsmålenes indhold. Under de indledende drøftelser i COMAR mellem april og juli 2013 oplyste Kommissionen, at dens tjenestegrene overvejede, om EU skulle intervenere i sag nr. 21 og forpligtede sig til at høre Rådet, alt efter omstændighederne.

26. Den 5. august 2013 vedtog Kommissionen en udtrykkelig afgørelse[5] om at afgive skriftlige erklæringer på vegne af EU til ITLOS i sag nr. 21 og deltage i den mundtlige forhandling (artikel 1). Den pålagde sin juridiske tjenestegren at gennemføre afgørelsen (artikel 2). I niende betragtning til denne afgørelse anføres artikel 335 TEUF som retsgrundlag for Kommissionens deltagelse på vegne af EU, og i 11. betragtning anføres det, at Kommissionen i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde bør informere Rådet via den kompetente arbejdsgruppe.

27. På møderne i FISH den 12. september 2013 og COMAR den 17. september 2013 bekræftede Kommissionen, at den ville indgive skriftlige bemærkninger på vegne af EU, og anførte, at Kommissionen i henhold til artikel 335 TEUF ikke skulle indhente Rådets forudgående godkendelse heraf. På mødet i FISH udtalte formandskabet for Rådet, at Rådet skulle godkende indholdet af erklæringen, der skulle indgives på vegne af EU, og opfordrede Kommissionen til at forelægge Rådet et udkast til en skriftlig erklæring inden udgangen af oktober 2013.

28. Den 22. oktober 2013 fremsendte Kommissionen et første arbejdsdokument med hovedlinjerne til den tekst, der ville blive indgivet til ITLOS, til Rådets arbejdsgrupper. I dette dokuments indledende afsnit citeres afgørelsen af 5. august 2013, hvori Kommissionen besluttede at indgive bemærkninger på vegne af EU i sag nr. 21, og det gentages, at Rådets arbejdsgrupper informeres i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde. Kommissionen understregede også, at den så frem til fuldt ud at inddrage ethvert forslag og råd fra medlemsstaterne med det formål at underbygge EU's argumenter.

29. Dette dokument blev behandlet af FISH og COMAR henholdsvis den 24. og 30. oktober 2013, hvor Kommissionen gentog, at den ikke ville forelægge Rådet et udkast til erklæring med henblik på forudgående godkendelse. Reviderede udgaver af dokumentet blev drøftet på møder i FISH den 15. og 22. november 2013. Den 27. november 2013 drøftede De Faste Repræsentanters Komité (herefter »Coreper«) sagen på grundlag af rapport udarbejdet af FISH. Medlemsstaternes delegationer og formandskabet fastholdt, at det er Rådet, der i overensstemmelse med dets politikformulerende funktion efter artikel 16 TEU afgør, om EU skal indgive bemærkninger, og som i påkommende tilfælde godkender deres indhold. Hvis Rådet ikke kan godkende en holdning vedrørende en sådan indgivelse på vegne af EU, findes der ingen EU-holdning, og der kan ikke indgives bemærkninger. Kommissionen understregede, at Rådets godkendelse ikke var påkrævet, og at det ville indgive en skriftlig erklæring til ITLOS.

30. Efter at have taget højde for bemærkninger modtaget fra en række medlemsstater indgav Kommissionen den 29. november 2013 den skriftlige erklæring på vegne af EU og fremsendte en kopi til Rådets sekretariatet via e-mail. Som deltagende stater i UNCLOS indgav syv medlemsstater i perioden 18.-29. november 2013 skriftlige erklæringer til ITLOS.

5 — Afgørelse C(2013) 4989 final (endnu ikke offentliggjort, herefter »afgørelsen af 5. august 2013«).

31. Efter indgivelsen af stævningen i nærværende sag indgav Kommissionen efterfølgende yderligere en skriftlig erklæring den 13. marts 2014 i en anden runde af skriftlige procedurer og deltog i den mundtlige forhandling den 2.-5. september 2014. ITLOS afgav sin rådgivende udtalelse den 2. april 2015.

Retsforhandlingerne, anbringender og parternes påstande

32. I sin stævning indgivet den 10. februar 2014 har Rådet gjort to anbringender gældende. I sit første anbringende har Rådet nedlagt påstand om, at det tilkommer Rådet at fastlægge EU's holdning i internationale domstolssager i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF eller under alle omstændigheder i henhold til artikel 16, stk. 1, TEU. I overensstemmelse hermed har Rådet gjort gældende, at Kommissionen burde have indhentet dets forudgående godkendelse, inden den indgav en skriftlig erklæring på vegne af EU til ITLOS. I sit andet anbringende har Rådet beskyldt Kommissionen for at tilsidesætte pligten til gensidigt loyalt samarbejde fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU.

33. Rådet har derfor nedlagt påstand om »at Domstolen annullerer Kommissionens afgørelse af 29. november 2013 om at afgive den skriftlige erklæring på vegne af [EU] til [ITLOS] i sag [nr.]21« og tilpligter Kommissionen at betale sagens omkostninger. Det har tilkendegivet, at det ikke anmoder om annullation af Kommissionens erklæring.

34. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger. Kommissionen har subsidiært nedlagt påstand om, at Domstolen bevarer virkningerne af afgørelsen, indtil en ny afgørelse er truffet inden for en rimelig periode.

35. Den østrigske, den tjekkiske, den finske, den franske, den græske, den litauiske, den nederlandske og den spanske regering har afgivet interventionsindlæg til støtte for Rådet. Repræsentanter for parterne samt den tjekkiske, den franske, den nederlandske, den spanske og den britiske regering afgav mundtlige indlæg på retsmødet den 14. april 2015, idet også sidstnævnte støttede Rådet. På retsmødet anførte Rådet, at det, såfremt den anfægtede afgørelse blev annulleret, ikke gjorde indsigelse mod Kommissionens anmodning om at bevare dens virkninger indtil vedtagelsen af en ny afgørelse. Under retsmødet blev der ligeledes drøftet spørgsmål vedrørende formaliteten.

Bedømmelse

36. Som anført kan Rådets sagsanlæg efter min mening ikke antages til realitetsbehandling, fordi der – som jeg forklarer i det følgende – ikke foreligger en retsakt, der kan prøves rettidigt. Det tilkommer Domstolen ex officio at undersøge, om en sag kan antages til realitetsbehandling [6]. Principielt og logisk set skal det afgøres inden selve sagen. Domstolen har imidlertid undtagelsesvis afstået fra at behandle dette spørgsmål, hvis den – selv om det var tvivlsomt, om en sag kunne antages til realitetsbehandling – fandt det ønskværdigt at træffe afgørelse om realiteten [7].

37. Jeg foreslår ikke et sådant forløb i denne sag, da bestemmelserne om antagelse til realitetsbehandling efter min mening bør anvendes på en ensartet måde og ikke skønsmæssigt. Jeg anerkender dog, at parterne ønsker en klar afgørelse af det vigtige spørgsmål om omfanget af deres respektive kompetencer og forpligtelser som fastsat i traktaterne i en situation som den, der har givet anledning til tvisten. Jeg vil derfor behandle dette spørgsmål, når jeg har redegjort for mit ræsonnement vedrørende antagelsen til realitetsbehandling, som jeg mener bør følges.

6 — Jf. eksempelvis dom Spanien mod Rådet (C-141/05, EU:C:2007:653, præmis 29).

7 — Jf. eksempelvis dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 26). Jf. også generaladvokat Jacobs' betragtninger i forslag til afgørelse Italien mod Kommissionen (C-301/03, EU:C:2005:550, punkt 61-81).

Formaliteten

38. Rådets stævning er baseret på artikel 263 TEUF og 264 TEUF. Det har nedlagt påstand om, at Domstolen prøver lovligheden af Kommissionens retsakt og erklærer den ugyldig. Artikel 21 i statutten og artikel 120 og 122 i Domstolens procesreglement finder anvendelse i sådanne sager.

39. I sin stævning har Rådet nedlagt påstand om annullation af »Kommissionens afgørelse af 29. november 2013« om at afgive en skriftlig erklæring til ITLOS på vegne af EU i sag nr. 21. Stævningen er ikke ledsaget af denne »afgørelse« i nogen form, blot en oplysning om, at den skriftlige erklæring faktisk blev indgivet til ITLOS den 29. november 2013, og at Rådet blev underrettet om indgivelsen samme dag.

40. Det er dog afgørelsen om at indgive en skriftlig erklæring, der alene og udtrykkeligt er den retsakt, der ifølge Rådets påstand skal annulleres. Rådet har udtrykkeligt i en fodnote til sine påstande i stævningen og igen i sit svar anført, at den ikke har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens erklæring til ITLOS.

41. Hvis Kommissionen rent faktisk traf en afgørelse om at indgive en skriftlig erklæring den 29. november 2013, kan det øjensynligt kun have været en stiltiende afgørelse, da den ikke fremgår af noget dokument eller endda af mundtlige bemærkninger.

42. Det er imidlertid efter min opfattelse klart, at en sådan afgørelse ikke blev truffet. Den 5. august 2013 vedtog Kommissionen en udtrykkelig og begrundet afgørelse om at indgive en skriftlig afgørelse til ITLOS i sag nr. 21 og pålagde sin juridiske tjenestegren at gennemføre afgørelsen. Der krævedes ikke yderligere afgørelse for at indgive en sådan erklæring. Der foreligger heller ingen beviser i sagens akter for, at en sådan afgørelse blev truffet, hverken skriftligt eller på anden måde. Der er ikke skyggen af tegn på, at Kommissionen den 29. november 2013 gjorde noget, som den ikke allerede havde besluttet at gøre i denne tidligere afgørelse. Der er kun det ikke-anfægtede forhold, at erklæringen rent faktisk blev indgivet, og en e-mail fra Kommissionen, som informerer Rådet om erklæringen.

43. Hvis der ikke blev truffet en afgørelse den 29. november 2013, kan den ikke annulleres, og dens virkninger kan ikke bevares, indtil en ny afgørelse træffes. Når der ikke foreligger en retsakt, der kan prøves, er der tale om ufravigelige procesforudsætninger i den forstand, der er fastsat i artikel 150 i Domstolens procesreglement[8]. Dette er så meget desto mere relevant, når der slet ikke foreligger en retsakt.

44. Formålet med proceduren efter artikel 263 TEUF og 264 TEUF er at afgøre, om en retsakt, der har retsvirkning, er ugyldig (eller ej). En sådan afgørelse ville være uden mening – og spild af retsvæsenets tid – hvis den i sig selv ikke har nogen håndgribelig virkning. Proceduren har ikke til formål alene at tilvejebringe en abstrakt redegørelse for den ret, der omhandler forholdet mellem institutionerne, selv om sådanne redegørelser naturligvis ofte indgår i det ræsonnement, der er nødvendigt for at træffe afgørelse om gyldigheden af en retsakt[9]. Annullationssøgsmålsproceduren kan ikke bruges til at opnå en sådan afgørelse, såfremt der ikke findes en retsakt, hvis annullation kan påvirke en retlig stilling. Institutionerne bør følgelig omhyggeligt undersøge deres stilling i proceduren, inden de anlægger sager ved Domstolen, som muligvis ikke opfylder kravene i traktaterne, statutten eller procesreglementet.

8 — Kendelse Brüggemann mod De Europæiske Fællesskabers Økonomiske og Sociale Udvalg (248/86, EU:C:1987:429, præmis 6).

9 — Jf. i en anden sammenhæng det rationale, som ligger til grund for den retspraksis, der er baseret på dom Foglia (104/79, EU:C:1980:73).

45. Rådets hensigt er efter min vurdering imidlertid at anfægte Kommissionens principielle afgørelse om at indgive en skriftlig erklæring til ITLOS uden først at have indhentet Rådets godkendelse. Det burde i så fald have nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 5. august 2013, hvori denne principielle afgørelse blev truffet.

46. Hvis Rådet havde gjort det, jf. artikel 263, stk. 6, TEUF, ville procesfristen på to måneder (forlænget med en fast afstandsfrist på ti dage i henhold til artikel 51 i Domstolens procesreglement) være begyndt at løbe på den dag, hvor afgørelsen af 5. august 2013 kom til dets kundskab.

47. I henhold til Kommissionen blev denne afgørelse ikke meddelt eller forelagt Rådet. Rådet blev dog tydeligt og udtrykkeligt informeret herom og om det væsentlige indhold af det indledende afsnit til Kommissionens første arbejdsdokument af 22. oktober 2013 [10], som blev drøftet på møderne i Rådets arbejdsgrupper FISH og COMAR henholdsvis den 24. og 30. oktober 2013, på hvilket tidspunkt Rådet nødvendigvis var blevet bekendt med afgørelsen af 5. august 2013. Enhver mulig tvivl med hensyn til Kommissionens fortolkning af denne afgørelse, herunder hvordan den ville gennemføre den, blev også fjernet som resultat af disse møder. Kommissionens holdning var klar og utvetydig: Den ville ikke forelægge Rådet et udkast til erklæringen med henblik på forhåndsgodkendelse.

48. Rådet nedlagde ikke påstand om annullation af afgørelsen af 5. august 2013 inden for fristen på to måneder og ti dage regnet fra den seneste dato, hvor det kunne have fået kendskab til denne afgørelse, og indgav først sin stævning i denne sag den 10. februar 2014.

49. Jeg er ikke desto mindre opmærksom på, at begge sagens parter ligesom alle de intervenerende medlemsstater reelt ønsker, at der tages stilling til deres respektive kompetencer og beføjelser. Jeg anerkender også, at en sådan fortolkning af retten er afgørende for EU's repræsentation udadtil, og at Domstolen tidligere har behandlet sammenlignelige væsentlige spørgsmål, selv om der var klare formalitetsindsigelser. Jeg vil derfor nu undersøge de væsentlige spørgsmål, der opstår under omstændigheder som i nærværende sag, men jeg vil i mit ræsonnement ikke redegøre for, om Kommissionens afgørelse om at indgive en skriftlig erklæring til ITLOS i sag nr. 21 bør annulleres – et spørgsmål, der efter min mening ikke kan besvares i denne sag af de grunde, jeg har anført.

Sagens genstand

Indledende betragtninger

50. Jeg vil først undersøge de to indledende aspekter af denne sag: om det er nødvendigt, at afgøre, om EU har enekompetence eller delt kompetence med hensyn til spørgsmål, der rejses ved ITLOS, og det præcise omfang af Rådets anbringende.

51. Hvad angår først spørgsmålet om enekompetence eller delt kompetence: Rådet har anerkendt, at de stillede spørgsmål – i hvert tilfælde delvist – vedrører forhold, der er omfattet af EU's enekompetence vedrørende bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik som fastsat i artikel 3, stk. 1, litra d), TEUF. Rådet har dog anført, at det indledende spørgsmål om, hvorvidt ITLOS har kompetence til at afgive rådgivende udtalelser, alene henhører under medlemsstaternes kompetence. Kommissionen har anført, at EU har enekompetence for så vidt angår de stillede spørgsmål, og at EU også har kompetence til at tage stilling til omfanget af ITLOS's kompetence.

10 — Hvori det hedder: »Ved afgørelse C(2013)4989 af 5.8.2013 besluttede Kommissionen at indgive bemærkninger på vegne af [EU] efter anmodning fra en sub-regional enhed […] med henblik på en rådgivende udtalelse til [ITLOS]. I overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde underrettes Rådets kompetente arbejdsgrupper.«

52. Parterne er enige om, at EU som kontraherende part i UNCLOS kan udtale sig for ITLOS [11]. Som den franske regering med rette har påpeget, er det centrale spørgsmål i denne sag, om Kommissionen eller Rådet har kompetence til at fastlægge EU's holdning for den pågældende domstol. Dette spørgsmål hænger ikke sammen med spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, hvilket Rådet ikke har gjort indsigelser mod. Jeg mener derfor ikke, at Domstolen bør tage stilling til sidstnævnte spørgsmål.

53. Hvad er for det andet det præcise omfang af Rådets klage?

54. Udtrykt så enkelt som muligt: Rådet har anmodet Domstolen om at afgøre, hvilken institution det i henhold til traktaterne tilkommer at *fastlægge* (til forskel fra at *udtrykke*) EU's holdning ved ITLOS i rådgivende sager.

55. Rådet har ikke nedlagt påstand om, at dets beføjelser omfatter repræsentation af EU ved ITLOS eller i andre internationale domstolssager. Det har anerkendt, at denne opgave tilkommer Kommissionen i medfør af artikel 335 TEUF (læst alene eller i sammenhæng med artikel 17, stk. 1, TEU) [12]. Det er dog et andet spørgsmål end spørgsmålet om, hvilken institution der har kompetence til at fastlægge den holdning, som Kommissionen efterfølgende udtrykker på vegne af EU ved et retsligt organ, som f.eks. ITLOS.

56. Nedenfor i dette forslag til afgørelse vil jeg først undersøge, om i) artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse på indgivelsen af skriftlige erklæringer i internationale domstolssager, hvor EU har møderet, og (i modsat fald) om ii) artikel 16, stk. 1, TEU udgør et retsgrundlag for at forbeholde Rådet kompetencen til træffe afgørelse om indgivelsen af sådanne erklæringer. Jeg vil derefter undersøge forpligtelsen til loyalt samarbejde. Endelig vil jeg undersøge anvendelsesområdet og begrænsningerne for artikel 335 TEUF, som Kommissionen har påberåbt sig som retsgrundlag for indgivelse af den skriftlige erklæring til ITLOS.

Første led i det første anbringende: artikel 218, stk. 9, TEUF

57. I det første led i sit første anbringende har Rådet nedlagt påstand om, at Kommissionen tilsidesatte Rådets beføjelser i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF, som bestemmer, at det tilkommer Rådet på forslag af Kommissionen at fastlægge, hvilke holdninger der skal indtages på EU's vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger. Rådet har anført, at ITLOS, herunder når det anmodes om at afgive en rådgivende udtalelse, er et »organ« som omhandlet i den bestemmelse og vedtager retsakter, der har retsvirkninger (selv om disse virkninger ikke er bindende). Rådet har videre anført, at artikel 218, stk. 9, TEUF siden Lissabontraktatens ikrafttræden i modsætning til dens forgænger, artikel 300, stk. 2, EF, ikke udgør en lex specialis med hensyn til proceduren for forhandling, undertegnelse og indgåelse af internationale aftaler, men i stedet bør læses som en selvstændig bestemmelse.

58. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 218, stk. 9, TEUF ikke finder anvendelse på EU's interventioner i internationale domstolssager. Ifølge Kommissionen finder denne bestemmelse anvendelse på organer, der fastsætter bestemmelser og udøver traktatsstiftende og/eller kvasilovgivende funktioner, som er fastsat ved international aftale med henblik på, at den pågældende aftale kan udvikles gennem vedtagelsen af en række beslutninger inden for rammerne af aftalen. Udtrykket

11 — Jf. punkt 8 og 9 ovenfor.

12 — Flere intervenerende medlemsstater har i modsætning dertil gjort gældende, at artikel 335 TEUF ikke finder anvendelse i denne sag, navnlig fordi denne artikels ordlyd kun tillægger Kommissionen opgaven med at repræsentere EU i visse domstolssager anlagt ved medlemsstaternes domstole.

»organ« i artikel 218, stk. 9, TEUF omfatter ikke organer, der udøver retlige funktioner, fordi sådanne funktioner ikke indebærer fastsættelse af nye bestemmelser. Udtrykket »i et organ« angiver tydeligt, at holdninger, der udtrykkes af EU *ved* en domstol, er uden for anvendelsesområdet for artikel 218, stk. 9, TEUF.

59. Jeg vil undersøge ordlyden af artikel 218, stk. 9, TEUF, inden jeg går videre til bestemmelsens tilblivelseshistorie, sammenhæng og formål.

60. Artikel 218, stk. 9, TEUF finder kun anvendelse, hvis en holdning skal vedtages på EU's vegne »i et organ nedsat ved en aftale«, og, i princippet, »når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger«.

61. Det første led i Rådets første anbringende kan efter min mening ikke tiltrædes, fordi EU – når det deltager i internationale domstolssager, som f.eks. ITLOS's rådgivende sager – ikke indtager en holdning i et organ (uanset hvordan det betegnes), der er blevet anmodet om at afgøre en tvist, som er omfattet af dets kompetence, eller udtale sig om fortolkningsspørgsmål.

62. Under sådanne omstændigheder deltager hverken EU eller andre parter, der har møderet ved et sådant organ, i den gruppe, der træffer afgørelser. EU deltager heller ikke i afsigelsen af domme eller andre domstolsafgørelser. En part udtrykker i stedet sin holdning til den sag, der er forelagt organet, ved (mundtlige og/eller skriftlige) indgivelser »til« (eller »ved«) organet med henblik på at påvirke resultatet af sagen.

63. Verdenshandelsorganisationens (herefter »WTO«) tvistbilæggelsesordning kan bruges til at illustrere skillelinjen mellem den situation, hvor holdningen på EU's vegne indtages »i« et organ (hvor artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse), og den situation, hvor den ikke gør det. Alle WTO-medlemmer, herunder EU, er repræsenteret og deltager i tvistbilæggelsesorganets beslutningsproces, herunder når det vedtager panelets og appelorganets rapporter (således at de bliver retligt bindende [13]), men de deltager ikke, når panelerne og appelorganet udøver deres respektive kompetencer.

64. Denne fortolkning er i overensstemmelse med Domstolens dom i sag C-399/12 (»OIV-sagen«). Domstolen fastslog i den sag, at artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse i forbindelse med anbefalinger vedrørende den fælles landbrugspolitik, der skulle til afstemning på OIV's generalforsamling, selv om EU (i modsætning til medlemsstaterne) formelt ikke kan deltage i OIV's styrende organ, fordi EU ikke er medlem af OIV. Domstolen henviste specifikt til sin praksis, hvorefter den omstændighed, at Unionen ikke har tiltrådt den pågældende internationale aftale, ikke – når et retsområde henhører under en af Unionens kompetencer – er til hinder for, at den kan udøve sin kompetence ved inden for rammerne af sine institutioner at fastlægge en holdning, der skal indtages på dennes vegne i det organ, som aftalen har nedsat, bl.a. derved, at de medlemsstater, der har tiltrådt aftalen, optræder solidarisk i Unionens interesse [14]. EU's holdning til de anbefalinger, der skulle vedtages på OIV's generalforsamling, blev således udtrykt »i« det pågældende organ af medlemsstaterne, der optrådte solidarisk i Unionens interesse.

65. Udtrykket »når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger« udgør konteksten for fortolkning af udtrykket »i et organ nedsat ved en aftale« (fordi det præciserer, at anvendelsesområdet for artikel 218, stk. 9, TEUF er begrænset til situationer, hvor dette organ vedtager retsakter, der har retsvirkninger), men det kan ikke bruges til at hævde, at artikel 218, stk. 9, TEUF også finder anvendelse, når EU deltager i internationale domstolssager. Jeg anerkender, at domme og andre domstolsafgørelser kan være »retsakter, der har retsvirkninger«. I traktatsterminologien bruges ordet

13 — Jf. artikel IV:2 og IV:3 i overenskomst om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen og artikel 16, stk. 4, og artikel 17, stk. 14, i Forståelse vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister.

14 — Dom Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 52 og den deri nævnte praksis).

»retsakt« typisk ikke til at betegne resultatet af domstolssager [15], men Domstolen har selv brugt udtrykket »acte juridictionnel« til at beskrive en domstolsafgørelse [16]. En rådgivende udtalelse har endvidere ikke præcis samme retsvirkninger som en bindende domstolsafgørelse vedrørende fortolkningen og anvendelsen af en international aftale (eller en anden folkeretlig bestemmelse, der er en del af retsgrundlaget for bilæggelse af en tvist, og for hvilken kompetence er fastlagt), og jeg er enig med Kommissionen i, at artikel 218, stk. 9, TEUF ikke fastsætter, at retsvirkningerne af en retsakt skal være bindende. Det var også Domstolens holdning i OIV-sagen, hvor den accepterede, at (ikke-bindende) OIV-anbefalinger kunne få afgørende indflydelse på indholdet af EU-regler vedrørende den fælles markedsordning for vinavlsprodukter, og at sådanne anbefalinger, navnlig på grund af deres inkorporering i EU-retten, havde retsvirkninger [17]. Jeg kan derfor acceptere, at en rådgivende udtalelse afgivet ITLOS kan udgøre en »retsakt, der har retsvirkning«, fordi den indeholder en fortolkning foretaget af det organ, der har kompetence dertil, og ligger til grund for betydningen af de forpligtelser, der følger af UNCLOS og andre aftaler, som ITLOS har kompetence til at fortolke, eksempelvis FN-aftalen om fiskebestande.

66. Denne brede fortolkning af »retsakter, der har retsvirkninger« kan imidlertid isoleret set ikke ændre betydningen af »i et organ nedsat ved en aftale« til at omfatte situationer, hvor EU *ikke* deltager *i* et organs vedtagelse af sådanne retsakter.

67. Jeg bemærker også, at artikel 218, stk. 7, TEUF »uanset« artikel 218, stk. 9, TEUF tillader yderligere forenkling af proceduren ved at give Rådet mulighed for at bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen, hvis disse ændringer ifølge aftalen skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved aftalen.

68. Denne undtagelse giver god mening, hvis de retsakter, der er omhandlet i artikel 218, stk. 9, TEUF, skal forhandles af de kontraherende parter »i« det organ, der er nedsat ved aftalen. Men dette er tydeligvis i sammenhæng med forhandling og godkendelse af tekster, der har retsvirkning, snarere end internationale domstolssager, hvor sådanne retsakter fortolkes.

69. Den fortolkning af »i et organ«, som jeg foreslår, bekræftes også af tilblivelseshistorien for artikel 218, stk. 9, TEUF.

70. Den viser, at artikel 218, stk. 9, TEUF blev medtaget, fordi der ved mange bilaterale eller multilaterale internationale aftaler, hvorigennem EU påtog sig forpligtelser over for tredjelande eller andre internationale organisationer, blev etableret organer, der fik til opgave at gennemføre aftalerne, og som fik tildelt kompetence til at træffe afgørelser med (bindende) retsvirkning for de kontraherende parter. Et tidligt eksempel er associeringsrådet EØF-Tyrkiet [18], hvis afgørelser vedrørende tyrkiske arbejdstageres rettigheder ifølge Domstolen kan have direkte virkning i EU's retsorden [19]. Disse afgørelsers status er derfor generelt tilpasset de bagvedliggende internationale aftalers status, og de kan derfor anses for en yderligere EU-retlig kilde [20].

15 — Termen »retsakt« (i stedet for »afgørelse«) bruges også i andre sprogversioner af artikel 218, stk. 9, TEUF, som jeg har undersøgt (jf. navnlig »acte« på fransk, »actos« på spansk, »Akte« på tysk, »akty« eller »actów« på polsk, »atos« på portugisisk, »säädoksiä« på finsk og »akter« på svensk), og bruges (som på engelsk) *ikke* på disse sprog, når bestemmelser i traktaterne henviser til retter eller domstole. Jf. eksempelvis artikel 67, stk. 4, TEUF: »[…] princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser om civilretlige spørgsmål«, artikel 256, stk. 1, TEUF: »afgørelser, der træffes af Retten […]« og artikel 267 TEUF: »Såfremt et sådant spørgsmål rejses ved en ret i en af medlemsstaterne, kan denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig […].«

16 — Jf. eksempelvis dom Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 26) og Det Europæiske Fællesskab (C-199/05, EU:C:2006:678, præmis 33).

17 — Jf. dom Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 63 og 64).

18 — Som det er sædvanligt for associeringsaftaler, er associeringsrådet EØF-Tyrkiet sammensat af repræsentanter for både EU og Tyrkiet. Artikel 22 i associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet (Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«) giver associeringsrådet beføjelse til at træffe beslutninger med henblik på at opfylde aftalens mål.

19 — Jf. dom Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, præmis 17-24).

20 — Jf. bl.a. A. Dashwood, »External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty«, 35 *CMLRev*. (1998), s. 1019, punkt 1026, og B. Martenczuk, »Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order«, i V. Kronenberger (red.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*?, TMC Asser Press, Haag, 2001, s. 141, punkt 157.

71. Inden Amsterdamtraktatens ikrafttræden fandtes der ingen specifik traktatbestemmelse, der fastsatte en procedure for at træffe afgørelse om det daværende Europæiske Fællesskabs holdning i sådanne beslutningstagende organer. Medmindre ad hoc-ordninger var vedtaget mellem institutionerne, anvendte man typisk proceduren i artikel 228 EF til at indgå internationale aftaler [21]

72. Denne situation blev anset for at være utilfredsstillende, fordi proceduren for indgåelse af internationale aftaler krævede forudgående samtykke fra eller forudgående høring af Europa-Parlamentet og derfor var ganske omstændelig. Kommissionen foreslog derfor indførelsen af en forenklet procedure, som begrænsede inddragelsen af Parlamentet, således at EU mere effektivt kunne deltage i beslutningstagende organer nedsat ved internationale aftaler [22]. Amsterdamtraktaten opfyldte delvist dette mål ved at ændre artikel 228 EF (som blev til artikel 300 EF) og føje et andet afsnit til artikel 300, stk. 2 (som er forgængeren for artikel 218, stk. 9, TEUF). Derved blev der etableret en forenklet procedure, hvor samtykke fra eller høring af Europa-Parlamentet ikke var påkrævet, for at Rådet kunne fastlægge, »hvilke holdninger der skal indtages på Fællesskabets vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger«. Det materielle anvendelsesområde af artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF blev dog begrænset til associeringsaftaler indgået af EU. Samtykke fra eller høring af Europa-Parlamentet var endvidere stadig påkrævet, når associeringsrådene skulle vedtage »beslutninger, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen«.

73. Nicetraktaten udvidede bestemmelsens materielle anvendelsesområde, således at den forenklede procedure kunne anvendes til at fastlægge den holdning, der skulle indtages af Fællesskabet i organer nedsat ved *enhver* international aftale. Sådan forholder det sig stadig.

74. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig Rådets argument om, at artikel 218, stk. 9, TEUF er en selvstændig bestemmelse. Tilblivelseshistorien for bestemmelsen viser klart, at den er en integreret del af de regler, der gælder for indgåelse af internationale aftaler. Den har stadig samme formål som artikel 300, stk. 2, EF. Den sætter EU i stand til at bruge en forenklet procedure til at deltage i beslutningsprocessen i organer, der er nedsat ved en international aftale, som skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, medmindre disse retsakter *supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen* (i hvilket tilfælde Parlamentet på forhånd skal inddrages) [23].

75. Den fortolkning, som jeg foreslår på grundlag af både ordlyden af og tilblivelseshistorien for artikel 218, stk. 9, TEUF, bekræftes således af bestemmelsens overordnede opbygning.

76. Jeg vil endelig påpege de retlige og praktiske konsekvenser, hvis det konkluderes, at artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse på indgivelse af erklæringer i internationale domstolssager.

77. Ved den fortolkning vil bestemmelser, der aktuelt findes i EU's sekundære ret, og som giver Kommissionen beføjelse til at indlede tvistbilæggelsesprocedurer efter kun høring eller underretning af medlemsstat, for det første ikke længere være gyldige.

21 — Domstolen behandlede derfor retsakter, der skulle vedtages af sådanne organer, som påtænkte aftaler som omhandlet i det, der nu er artikel 218, stk. 11, TEUF, således at denne kunne vurdere deres forenelighed med traktaterne inden deres vedtagelse. Jf. udtalelse 2/92 (EU:C:1995:83, punkt II-8) vedrørende den tredje reviderede beslutning om national behandling, vedtaget af Rådet for Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling. Jf. også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:289, punkt 44).

22 — Jf. punkt 26 i Kommissionens udtalelse »Den politiske union må styrkes og udvidelsen forberedes« (KOM(96) 90 endelig, 28.2.1996) om afholdelsen af regeringskonferencen vedrørende revision af traktaterne i 1996, hvori Kommissionen bemærker, at traktaten ikke er »velegnet til at imødekomme EU's voksende behov for at deltage i forhandlingerne og det daglige arbejde i de internationale organisationer. […] [D]ette svækker jævnligt forhandlingspositionen«. Kommissionen foreslog derfor, at »traktaten kommer til at indeholde en række bestemmelser, der udtrykkeligt sikrer, at EU taler med én stemme og kan forsvare alle de pågældende interesser«.

23 — Jf. i den henseende generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 97).

78. Blandt de bestemmelser, der da ville være ugyldige, er artikel 3 i afgørelse 98/414[24] og artikel 13 i Rådets forordning (EF) nr. 3286/94, som ændret (herefter »forordningen om handelshindringer«)[25]. Generelt ville de skønsbeføjelser, Kommissionen i øjeblikket har til at anlægge WTO-sager og deltage deri, tydeligvis blive begrænset[26].

79. Eftersom domstolssager kræver streng overholdelse af proceduremæssige frister (i modsætning til den situation, der normalt gælder, når forslag til retsakter skal vedtages i beslutningstagende organer), er der for det andet risiko for, at Rådet ikke er i stand til at nå et kvalificeret flertal[27] vedrørende EU's holdning hurtigt nok til, at der kan handles på EU's vegne. Det ville begrænse EU's evne til at påvirke fortolkningen og anvendelsen af internationale aftaler, det har undertegnet. Dette ville være i strid med Domstolens nuværende praksis vedrørende EU's deltagelse som international aktør, som bl.a. fremgår af OIV-sagen[28].

80. EU deltager ikke i beslutningsprocessen i internationale domstolssager, og derfor konkluderer jeg, at artikel 218, stk. 9, TEUF ikke har til formål at omhandle den situation, hvor EU indgiver skriftlige eller mundtlige erklæringer i sådanne sager. Det er derfor ikke nødvendigt i yderligere detaljer at gennemgå de øvrige betingelser for anvendelsen af artikel 218, stk. 9, TEUF[29]. Jeg mener derfor, at første led i Rådets første anbringende bør forkastes.

Andet led i det første anbringende: artikel 16, stk. 1, TEU

81. Rådet har anført, at det i henhold til artikel 16, stk. 1, TEU er ansvarligt for at fastsætte EU's politikker. Kommissionens opgave er i henhold til artikel 17 TEU at gennemføre disse politikker, når de er fastsat, og i den sammenhæng efter behov sikre EU's repræsentation udadtil. Rådet har anerkendt, at det tilkommer Kommissionen at repræsentere EU ved ITLOS i overensstemmelse med artikel 335 TEUF, som specifikt afspejler artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, men det har anført, at det alene tilkommer Rådet at afgøre, om EU bør indtage en holdning, og i påkommende tilfælde fastlægge indholdet af eller i det mindste de brede linjer for en sådan holdning. Ved at indgive skriftlige erklæringer til ITLOS uden Rådets godkendelse har Kommissionen dermed tilsidesat Rådets beføjelser som fastsat i artikel 16, stk. 1, TEU. Kommissionen har indvendt, at Rådet tilsidesætter sondringen mellem repræsentation udadtil i politiske henseender (der er omhandlet i artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, og som kan være omhandlet i artikel 16, stk. 1,TEU, hvis der endnu ikke er fastsat en EU-politik) og repræsentation af EU ved en international domstol (som er omhandlet i artikel 17, stk. 1, TEU, sammenholdt med artikel 335 TEUF).

82. Om denne del af Rådets første anbringende skal tages til følge eller ej, afhænger efter min mening for det første af, om fastlæggelse af EU's holdning i internationale domstolssager indebærer politikformulering, og for det andet af, om udøvelsen af sådanne opgaver er »fastsat i traktaterne«.

24 — Jf. punkt 17 ovenfor.

25 — Rådets forordning (EF) nr. 3286/94 af 22.12.1994 om fastsættelse af fællesskabsprocedurer på området for den fælles handelspolitik med henblik på at sikre udøvelsen af Fællesskabets rettigheder i henhold til internationale handelsregler, navnlig regler fastlagt i Verdenshandelsorganisationens regi (EFT 1994 L 349, s. 71), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 37/2014 af 15.1.2014 om ændring af visse forordninger vedrørende den fælles handelspolitik for så vidt angår procedurerne for vedtagelse af visse foranstaltninger (EUT L 18, s. 1). I henhold til artikel 13 kan Kommissionen efter klage fra EU's virksomheder, industrier eller deres sammenslutninger bl.a. træffe afgørelse om indledning og gennemførelse af tvistbilæggelsesprocedurer i WTO efter at have informeret medlemsstaterne.

26 — Ifølge WTO's websted (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) har EU (pr. 16.6.2015) været klager i 95 sager, respondent i 82 sager og intervenient som tredjepart i 149 sager.

27 — I henhold til artikel 218, stk. 8, TEUF skal Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal under hele proceduren. Det samme gælder naturligvis for artikel 16, stk. 3, TEU.

28 — Dom Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258).

29 — Kort omhandlet i punkt 65 ovenfor.

83. Med hensyn til den første af disse betingelser har Rådet med støtte fra nogle af de intervenerende medlemsstater anført, at afgørelsen om at indgive en skriftlig erklæring til ITLOS var en politisk beslutning. EU havde ikke pligt til at deltage i sagen. Eftersom det korrekte svar på en anmodning om en rådgivende udtalelse ikke objektivt og neutralt kan udledes af de relevante tekster (navnlig UNCLOS), indebærer erklæringer indgivet af EU politiske valg, herunder med hensyn til indledende spørgsmål, som eksempelvis ITLOS's generelle kompetence og antageligheden af en anmodning om en rådgivende udtalelse til realitetsbehandling.

84. Jeg anerkender, at enhver handling, der udføres af en EU-institution, især i forbindelser udadtil, kan have politiske konsekvenser. Indgivelser i (internationale) domstolssager har ligeledes i kraft af deres natur til formål at påvirke afgørelser, der træffes som følge af disse sager. Afhængigt af reglerne for de internationale domstolssager kan en intervenerende part eksempelvis betvivle domstolens kompetence, udtrykke tvivl med hensyn til antageligheden af nogle af eller alle de rejste spørgsmål til realitetsbehandling, foreslå svar på nogle af eller alle de rejste spørgsmål eller fokusere på ét argument frem for et andet.

85. Efter min mening betyder dette dog ikke nødvendigvis, at indgivelser i internationale domstolssager er omfattet af Rådets »politikformulerende« funktion, jf. artikel 16, stk. 1, TEU [30].

86. I denne sag havde Rådet allerede udøvet dets »politikformulerende« funktion inden for rammerne af UNCLOS, inden Kommissionen indgav en skriftlig erklæring til ITLOS.

87. EU blev for det første part i både UNCLOS og fiskeripartnerskabsaftaler med fem af SRFC-staterne beskrevet ovenfor efter procedurer, hvori Rådet fuldt ud varetog de funktioner, det er forbeholdt i traktaterne [31]. Det har følgelig accepteret at være bundet af navnlig deres bestemmelser om tvistbilæggelse [32] og mere generelt af ordninger vedrørende kompetence til at fortolke dem. I henhold til artikel 216 stk. 2, TEUF er disse internationale aftaler bindende for EU og en integreret del af EU-retten [33].

88. EU har dernæst vedtaget en række interne regler, som dækker de væsentlige aspekter af disse aftaler. Som Kommissionen har påpeget, er eksempelvis bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008, der er relevante for IUU-fiskeri, f.eks. de bestemmelser, der definerer »ulovligt fiskeri«, formuleret på grundlag af allerede eksisterende internationale bestemmelser [34].

89. Disse er »politikformulerende« valg, som Rådet har truffet i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, TEU, og de specifikke procedureregler i traktaterne, der beskytter Rådets beføjelser med hensyn til forhandling, undertegnelse og indgåelse af internationale aftaler.

30 — I denne henseende bemærkes det, at Rådet tilsyneladende (i hvert tilfælde for nuværende) accepterer, at Kommissionen kan træffe sådanne valg, når den indleder tvistbilæggelsesprocedurer i overensstemmelse med procedurekravene i forordningen om handelshindringer og artikel 3 i afgørelse 98/414 (vedrørende FN-aftalen om fiskebestande), uden at tilsidesætte artikel 16, stk. 1, TEU. Rådet har ikke forklaret, hvorfor rådgivende procedurer i ITLOS (eller andre internationale domstolssager) skal betragtes på en anden måde.

31 — Jf. punkt 13 ovenfor. Da Rådet ratificerede UNCLOS på vegne af EU, støttede Rådet sig bl.a. til artikel 113 EF (fælles landbrugspolitik) og artikel 228, stk. 2 og 3, EF (indgåelse af internationale aftaler). Rådet støttede sig på artikel 300, stk. 2 og 3, EF (indgåelse af internationale aftaler), da det vedtog en række rådsforordninger om ratificering af fiskeriaftalerne med SRFC-staterne. De tidligere forordninger var alene vedtaget på grundlag af traktatbestemmelserne om den fælles fiskeripolitik.

32 — EU har endnu ikke valgt et eller flere af midlerne til bilæggelse af tvister vedrørende fortolkning eller anvendelse af UNCLOS som fastsat i artikel 287 UNCLOS. I overensstemmelse med artikel 7 i bilag IV til UNCLOS indebærer det, at EU har accepteret voldgiftsproceduren.

33 — Jf. eksempelvis dom Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 73).

34 — I overensstemmelse med artikel 30 i Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29.9.2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1936/2001 og (EF) nr. 601/2004 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1093/94 og (EF) nr. 1447/1999 har Kommissionen vedtaget en EU-liste over IUU-fartøjer (revideres løbende), som er baseret på listerne fra de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, jf. Kommissionens forordning (EU) nr. 468/2010 af 28.5.2010 om opstilling af en EU-liste over fartøjer, der udøver ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (EUT L 131, s. 22). EU har også gennemført foranstaltninger fastsat af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer vedrørende visse stater, jf. eksempelvis Rådets forordning (EF) nr. 826/2004 af 26.4.2004 om forbud mod import af atlantisk tun (Thunnus thynnus) med oprindelse i Ækvatorialguinea og Sierra Leone og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2092/2000 (EUT L 127, s. 19), der gennemfører anbefalingerne fra Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (ICCAT), hvori EU er kontraherende part.

90. Den efterfølgende afklaring og anvendelse af EU's eksisterende forpligtelser i medfør af folkeretten gennem internationale domstolssager, herunder rådgivende procedurer i ITLOS, repræsenterer i de fleste tilfælde blot følgerne af Rådets tidligere »politiske« valg og kræver ikke, at der formuleres en ny politik.

91. Selv om dette er tilfældet her, er jeg tilbageholdende med at konkludere, at det altid er tilfældet. Det må således forventes, at EU inden for rammerne af internationale domstolssager, hvor EU har møderet, vil indtage en holdning til et spørgsmål, der endnu ikke er omfattet af hverken eksisterende EU-forpligtelser i medfør af folkeretten, som skal fortolkes (og anvendes) i disse sager, eller andre regler i folkeretten, som EU allerede har taget stilling til. Under sådanne omstændigheder skal Rådets beføjelser respekteres. De sager ved ITLOS, der er omhandlet her, og EU's indgivelser vedrørte efter min vurdering imidlertid forhold, der følger af gennemførelsen af UNCLOS og FN-aftalen om fiskebestande.

92. Med hensyn til den anden betingelse, som dette led i Rådets anbringende er baseret på, kan Rådet efter min vurdering under ingen omstændigheder støtte sig på andet punktum i artikel 16, stk. 1, TEU isoleret fra de øvrige bestemmelser i traktaterne.

93. Udtrykket »som fastsat i traktaterne« betyder efter min vurdering, at Rådets politikformulerende funktioner ikke kan udøves uden en særskilt bestemmelse (eller serie af bestemmelser) i traktaterne, der fastsætter denne beføjelse, hvilket sikrer overholdelse af princippet om kompetencetildeling.

94. Jeg mener dog ikke, at det forhold, at der ikke er fastsat en anden bestemmelse i traktaterne, som omhandler Rådets rolle i forbindelse med vedtagelsen af specifikke instrumenter, hvorigennem EU handler udadtil – og hvorigennem EU's politikker kan gennemføres – hindrer Rådet i at udøve dets beføjelser i medfør af artikel 16, stk. 1, TEU til at fastsætte EU's politikker for dets eksterne forbindelser, hvis der endnu ikke findes en tilstrækkelig politik. Hvis det var tilfældet, ville EU være alvorligt hæmmet i sin evne til at handle effektivt. Traktaterne indeholder ikke særskilte bestemmelser vedrørende mange af de instrumenter, som EU, der internationalt har status som juridisk person, kan benytte i sin optræden udadtil [35]. For at kunne optræde effektivt udadtil skal EU kunne anvende forskellige instrumenter, og i den forbindelse skal Rådets beføjelser respekteres.

95. Hvis der ved traktaterne er fastsat procedureregler, hvorefter Rådet skal handle, for så vidt angår et bestemt instrument i EU's indsats udadtil, kan Rådet desuden ikke bruge artikel 16, stk. 1, TEU til at underminere disse regler [36]. Domstolen har bekræftet, at det følger af artikel 13, stk. 2, TEU, at det er traktaterne, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes EU's institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv [37].

96. Som jeg allerede har forklaret ovenfor, kræver fastlæggelsen af EU's holdning i en international domstolssag imidlertid ikke, at Rådet udøver disse beføjelser.

97. Jeg mener derfor, at andet led i Rådets første anbringende bør forkastes.

35 — Jf. også mit forslag til afgørelse Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:334 (»venezuelansk fiskeri«), punkt 107 og 108).

36 — Parlamentet, som i henhold til artikel 14, stk. 1, TEU »[…] udøver politiske kontrolfunktioner og rådgivende funktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne«, kan ligeledes ikke bruge denne bestemmelse om dets kompetence til at udvide dets rolle med hensyn til internationale aftaler som omhandlet i artikel 218 TEUF. Jf. i den henseende dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025 (»Mauritius overførsel af mistænkte pirater«), præmis 54 og 55).

37 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257 (»flygtningestatus«), præmis 54) og Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:282 (»double mixity«), præmis 41 og 42).

Det andet anbringende: artikel 13, stk. 2, TEU

98. Med sit andet anbringende har Rådet gjort gældende, at Kommissionens handlinger er en klar tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde fastsat i artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU. Rådet har anført, at Kommissionen: i) ikke har forelagt Rådet et forslag til afgørelse om EU's holdning ved ITLOS i overensstemmelse med artikel 218, stk. 9, TEUF, ii) ikke har samarbejdet med Rådet om at fastlægge indholdet af den erklæring, der skulle indgives, og iii) ikke har taget hensyn til Rådets synspunkt om, at der, når en EU-holdning godkendt af Rådet ikke forelå, ikke skulle indgives en skriftlig erklæring til ITLOS, ved på Coreper-mødet den 27. november 2013 at oplyse, at den ville fortsætte med at indgive erklæringen, og derefter gjorde netop det to dage senere. Kommissionen har til gengæld understreget, at den holdt Rådet fuldt ud orienteret gennem hele forløbet og så vidt muligt tog hensyn til detaljerede bemærkninger fra enkelte medlemsstater ved udarbejdelsen af den skriftlige erklæring, som den indgav til ITLOS.

99. Pligten til gensidigt loyalt samarbejde, jf. artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU, finder anvendelse inden for rammerne for de beføjelser, som traktaterne har tildelt hver institution. Den ændrer således ikke de pågældende beføjelser[38]. Når Kommissionen i henhold til traktaterne har kompetence til at handle uden Rådets godkendelse, kan Kommissionens pligt til at samarbejde med Rådet derfor ikke udvides så vidt, at den forhindrer Kommissionen i at handle.

100. Første og tredje led i Rådets andet anbringende er efter min mening baseret på den antagelse, at Kommissionen – ved en korrekt fortolkning af artikel 218, stk. 9, TEUF – skulle indhente Rådets forudgående godkendelse til at indgive skriftlige erklæringer til de rådgivende sager ved ITLOS, og at ingen form for høring eller loyalt samarbejde kunne afhjælpe denne tilsidesættelse. Hvis artikel 218, stk. 9, TEUF, som jeg har konkluderet, *ikke* kræver, at Kommissionen indhenter en sådan forudgående godkendelse, kan Kommissionen imidlertid ikke have tilsidesat sin pligt til loyalt samarbejde ved ikke at træffe foranstaltninger for at indhente den.

101. Med hensyn til andet led viser de foreliggende oplysninger efter min vurdering, at Kommissionen under udarbejdelsen af erklæringen rent faktisk hørte medlemsstaterne og Rådet og tog deres bemærkninger i betragtning (herunder bemærkninger vedrørende ITLOS's kompetence)[39], inden den indgav den skriftlige erklæring på vegne af EU inden for den tidsfrist, ITLOS havde fastsat.

102. Jeg konkluderer derfor, at det andet anbringende også bør forkastes.

Yderligere spørgsmål: artikel 17, stk. 1, TEU og artikel 335 TEUF

103. Hvis artikel 16, stk. 1, TEU og artikel 218, stk. 9, TEUF ikke finder anvendelse, bør Kommissionen frifindes: Efter disse bestemmelser havde Rådet allerede fastsat den relevante holdning, og det havde ikke kompetence til at træffe afgørelse om indgivelsen af den omhandlede skriftlige erklæring. Men indebærer den konklusion også, at afgørelsen om at indgive erklæringen var behørigt baseret, som Kommissionen har gjort gældende, på artikel 335 TEUF (sammenholdt med artikel 17, stk. 1, TEU) og derfor var omfattet af Kommissionens kompetence? Eller var Kommissionen, hvis artikel 335 TEUF ikke finder anvendelse, alligevel kompetent til at træffe afgørelsen i medfør af artikel 17, stk. 1, TEU? Jeg vil behandle disse spørgsmål i det følgende.

38 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-48/14, EU:C:2015:91 (»radioaktive substanser«), præmis 57 og 58).

39 — Jf. videre punkt 103-115 nedenfor vedrørende anvendelsesområdet for og omfanget af Kommissionens beføjelser i medfør af artikel 335 TEUF.

104. Eftersom den relevante EU-holdning allerede er fastsat, tilkommer det efter min mening Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU at gennemføre denne holdning ved at gennemføre den og repræsentere den på den internationale arena (herunder i internationale domstolssager). Det tilkommer trods alt Kommissionen at fremme EU's interesser og sikre anvendelsen af traktaterne og af de foranstaltninger, som institutionerne vedtager på grundlag heraf [40].

105. Hvis artikel 335 TEU blot specifikt med hensyn til repræsentation af EU afspejler det generelle princip, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, TEU, giver artikel 335 TEUF, sammenholdt med artikel 17, stk. 1, TEU, Kommissionen kompetence til at træffe afgørelse om skriftlige erklæringer som de omhandlede.

106. Domstolen har i Reynolds Tobacco-dommen allerede accepteret, at artikel 282 EF (nu artikel 335 TEUF) trods udtrykket »i hver medlemsstat« i bestemmelsen »[…] er et udtryk for et almindeligt princip og præciserer, at Fællesskabet er en juridisk person og som sådan repræsenteret af Kommissionen« [41]. Domstolen henviste i den sag også til det forhold, at Kommissionen skal drage omsorg for gennemførelsen af traktaterne og af de foranstaltninger, der vedtages på grundlag heraf (artikel 211 EF, nu artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU). Domstolen afviste derfor en appel af Rettens dom [42], hvorved den afviste søgsmål med påstand om annullation anlagt af cigaretproducenter mod Kommissionens beslutning om at anlægge sag ved domstolene i et tredjeland (USA) vedrørende disse producenters påståede deltagelse i organiseret smugleri på Fællesskabets område. Kommissionen havde indledt denne sag i USA uden Rådets forudgående godkendelse [43].

107. I Reynolds Tobacco-dommen havde Kommissionen i henhold til disse bestemmelser således kompetence til uden Rådets forudgående godkendelse at træffe afgørelse om at indlede en sag ved domstolene i et tredjeland og fastsætte den anlagte domstolssags omfang og realiteter. Domstolen accepterede tilsyneladende, at alle disse elementer udgjorde Kommissionens »repræsentation« af EU. Det indebærer efter min mening nødvendigvis, at Domstolen *ikke* fandt, at Kommissionen – som en af EU's primære politiske institutioner – spillede en rolle, der kunne sammenlignes med en advokat (Kommissionen), der repræsenterer en klient (EU).

108. Domstolen understregede, at Kommissionens repræsentation af EU har til formål at sikre, at EU kan deltage i domstolssager som en juridisk person. I modsætning til Rådet og den østrigske regering kan jeg ikke se nogen gyldig begrundelse for, at Kommissionens kompetence til således at repræsentere EU adskiller sig fra det forum, for hvilket EU deltager som part i en domstolssag.

109. Jeg er heller ikke overbevist af Rådets påstand om, at de skriftlige erklæringer, som Kommissionen havde indgivet til ITLOS – i modsætning til situationen i Reynolds Tobacco-dommen – ikke vedrører dens rolle som »traktaternes vogter« i henhold til artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU.

110. I Reynolds Tobacco havde Fællesskabet ganske vist i det civile søgsmål i USA i det væsentlige nedlagt påstand om erstatning fra tobaksproducenterne for deres påståede deltagelse i organiseret smugling af cigaretter i Fællesskab, hvorved de undgik betaling af told og moms. Kommissionen handlede derfor for at beskytte toldunionens integritet og Fællesskabets finansielle interesser [44].

111. Det forhold, at Kommissionen, da den indgav skriftlige erklæringer til ITLOS i sag nr. 21, ikke søgte at opnå tilsvarende umiddelbare praktiske følger for gennemførelsen af det indre marked og EU's budget, betyder dog ikke, at den ikke handlede i overensstemmelse med dens mandat i medfør af artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU.

40 — Jf. også dom Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P (»Reynolds Tobacco«), EU:C:2006:541, præmis 94).

41 — Dom Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 94).

42 — Dom Philip Morris International mod Kommissionen (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, EU:T:2003:6).

43 — Domstolen var fuldt ud bekendt med dette, eftersom Rådet specifikt havde nævnt det i sit interventionsindlæg til støtte for Kommissionen.

44 — Jf. dom Philip Morris International mod Kommissionen (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, EU:T:2003:6, præmis 1-3).

112. ITLOS's rådgivende domstolssager er nødvendigvis forskellige fra et civilt søgsmål vedrørende betaling af erstatning for tab, men begge kan få resultater, der har følger for EU. Begge kan derfor kræve, at Kommissionen »tager passende initiativer« og »fremmer Unionens almene interesser«.

113. Domstolen har for det andet allerede bekræftet, at Kommissionen som vogter af traktaterne skal drage omsorg for den korrekte gennemførelse i et tredjeland af forpligtelser, som det har indgået i henhold til en aftale med EU, ved midler fastsat i aftalen eller ved afgørelser truffet i henhold hertil [45], herunder tvistbilæggelsesproceduren [46]. I overensstemmelse med dette kan jeg ikke se nogen begrundelse for at udelukke repræsentation i internationale domstolssager fra Kommissionens kompetence.

114. De spørgsmål, der var indgivet til ITLOS med henblik på en rådgivende udtalelse, vedrørte for det tredje fortolkningen af en international aftale indgået af EU (UNCLOS), EU's bilaterale fiskeriaftaler med tredjelande (navnlig de fem medlemmer af SRFC) og FN-aftalen om fiskebestande. Alle disse internationale instrumenter udgør en integreret del af EU's retsorden og er bindende for institutionerne. De specifikke spørgsmål vedrørte desuden problemet med samtidig kyststatsjurisdiktion og flagstatsjurisdiktion med henblik på at sikre sund bevarelse af havets biologiske ressourcer, navnlig i forbindelse med bekæmpelsen af IUU-fiskeri – et område, hvor EU har vedtaget specifik sekundær ret på grundlag af allerede eksisterende internationale regler [47]. I enhver domstolssag kan der undervejs opstå yderligere aspekter vedrørende generelle spørgsmål (i dette tilfælde ITLOS's kompetence til at afgive rådgivende udtalelser og antageligheden af de forelagte spørgsmål).

115. Jeg mener derfor, at artikel 335 TEUF, sammenholdt med artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU, gav Kommissionen tilstrækkeligt hjemmel til at indgive skriftlige og mundtlige erklæringer til ITLOS på vegne af EU.

I –Forslag til afgørelse

116. På baggrund af det ovenstående samt artikel 138 og 140 i Domstolens procesreglement vedrørende fordeling af sagsomkostninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Europa-Kommissionen frifindes.

– Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagens omkostninger

– Den østrigske, den tjekkiske, den finske, den franske, den græske, den litauiske, den nederlandske, den portugisiske og den spanske regering samt Det Forenede Kongeriges regering tilpligtes at bære deres egne omkostninger.«

45 — Dom C.A.S. mod Kommissionen (C-204/07 P, EU:C:2008:446, præmis 95 (vedrørende associeringsaftale med Tyrkiet)) og kendelse Mugraby mod Rådet og Kommissionen (C-581/11 P, EU:C:2012:466, præmis 68) (vedrørende Euro-Middelhavsaftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Libanesiske Republik på den anden side, undertegnet i Luxembourg den 17.6.2002 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved artikel 1, stk. 1, i Rådets afgørelse 2006/356/EF af 14.2.2006 (EUT L 143, s. 1)).

46 — Jf. dom Kaufring m.fl. mod Kommissionen (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 og T-147/99, EU:T:2001:133, præmis 270).

47 — Jf. eksempelvis punkt 88 ovenfor.