Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 16 lipca 2015 r.[1]

Sprawa C-73/14

Rada Unii Europejskiej
przeciwko

Komisji Europejskiej

Przedłożenie przez Komisję w imieniu Unii Europejskiej pisemnego oświadczenia Międzynarodowemu Trybunałowi Prawa Morza — Artykuł 13 ust. 2 TUE, art. 16 ust. 1 TUE i art. 17 ust. 1 TUE — Artykuł 218 ust. 9 TFUE i art. 335 TFUE — Reprezentacja zewnętrzna Unii Europejskiej — Naruszenie uprawnień Rady — Lojalna współpraca — Artykuł 263 TFUE — Dopuszczalność

1. W dniu 29 listopada 2013 r. Komisja Europejska złożyła w imieniu Unii Europejskiej (zwanej dalej „UE") do Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza (zwanego dalej „ITLOS") pisemne oświadczenie dotyczące opinii doradczej, która miała zostać wydana przez ten trybunał.

2. Rada Unii Europejskiej domaga się stwierdzenia nieważności „decyzji Komisji z dnia 29 listopada 2013 r." w przedmiocie powyższego oświadczenia. Rada, której stanowisko popiera szereg państw członkowskich, twierdzi co do zasady, że Komisja powinna była wystąpić do niej o udzielenie zgody i uzyskać taką zgodę przed złożeniem pisemnego oświadczenia do ITLOS. Rada podnosi, że zaniechanie uzyskania takiej zgody stanowiło naruszenie przez Komisję art. 218 ust. 9 TFUE lub art. 16 TUE (odpowiednio, pierwsza i druga część zarzutu pierwszego) oraz niewywiązanie się z obowiązku lojalnej współpracy (zarzut drugi). Z kolei Komisja twierdzi, że była uprawniona do złożenia tego oświadczenia bez zgody Rady i że współpracowała z Radą w pełnym zakresie.

3. Kluczową kwestią będącą przedmiotem debaty między stronami jest zatem to, która instytucja UE ma prawo decydować o stanowisku UE przed organem sądowym ustanowionym na podstawie umowy międzynarodowej, której UE jest umawiającą się stroną.

4. W dalszej części swoich rozważań dokonam analizy różnych aspektów tej niezwykle istotnej kwestii, jednak w mojej opinii skarga Rady jest w istocie niedopuszczalna i już na tej podstawie powinna zostać odrzucona.

Prawo regulujące ITLOS

5. Unia Europejska, wraz ze swoimi państwami członkowskimi, jest umawiającą się stroną Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (zwanej dalej „konwencją o prawie morza")[2].

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Sporządzonej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r., 1833 UNTS 3. Konwencja o prawie morza weszła w życie w dniu 16 grudnia 1994 r. Zobacz decyzja Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotyczącą zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (Dz.U. L 179, s. 1).

6. ITLOS został utworzony i działa zgodnie z postanowieniami konwencji o prawie morza, w szczególności z postanowieniami załącznika VI do tej konwencji, który zawiera statut ITLOS.

7. Artykuł 16 statutu ITLOS nakłada na ITLOS obowiązek ustalenia swoich przepisów proceduralnych. Artykuł 20 stanowi, że ITLOS jest otwarty dla umawiających się stron.

8. Zgodnie z art. 133 regulaminu postępowania przed ITLOS, który ma zastosowanie do postępowania w sprawie wydania opinii doradczej przez Izbę Sporów Dotyczących Dna Morskiego ITLOS, ITLOS umożliwia umawiającym się stronom konwencji o prawie morza przedkładanie pisemnych oświadczeń w przedmiocie kwestii podniesionych we wniosku o wydanie opinii doradczej.

9. Artykuł 138 ust. 1 regulaminu postępowania przed ITLOS stanowi, że ITLOS „wydaje opinię doradczą w kwestii prawnej, jeśli umowa międzynarodowa związana z celami [konwencji o prawie morza] przewiduje wprost złożenie do [ITLOS] wniosku o wydanie takiej opinii". Artykuł 138 ust. 3 stanowi, że w takiej sytuacji ITLOS „stosuje mutatis mutandis art. 133–137".

Prawo UE

Traktat o Unii Europejskiej

10. Artykuł 13 ust. 2 TUE stanowi: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują".

11. Artykuł 16 ust. 1 zdanie drugie TUE stanowi, że Rada „[p]ełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach". Pozostałe postanowienia art. 16 zawierają ogólne zasady regulujące działania Rady. W szczególności art. 16 ust. 3 przewiduje, że „[o] ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną".

12. Artykuł 17 ust. 1 TUE stanowi:

„Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości [UE]. […] Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. […]".

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

13. Działania zewnętrzne UE reguluje część piąta TFUE, której tytuł V dotyczy umów międzynarodowych. W ramach tego tytułu art. 216 TFUE i 217 TFUE upoważniają UE do zawierania umów z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, zaś art. 218 TFUE ustanawia procedurę, zgodnie z którą takie umowy są negocjowane i zawierane. Artykuł ten, w istotnym dla niniejszej sprawy zakresie, brzmi następująco:

„1. Bez uszczerbku dla szczególnych postanowień artykułu 207 [wspólna polityka handlowa], umowy pomiędzy [UE] a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą.

2. Rada upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawiera umowy.

3. Komisja […] przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz […] mianującą negocjatora […] [UE].

4. Rada może kierować wytyczne do negocjatora […].

5. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy […].

6. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy.

7. Zawierając umowę, Rada może, na zasadzie odstępstwa od ustępów 5, 6 i 9, upoważnić negocjatora do zatwierdzenia w imieniu [UE] zmian w umowie, jeżeli umowa przewiduje, że zmiany te powinny być przyjęte według procedury uproszczonej lub przez organ utworzony przez tę umowę. Rada może dołączyć do takiego upoważnienia warunki szczegółowe.

8. Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną.

Rada stanowi jednak jednomyślnie [w określonych przypadkach].

9. Rada, na wniosek Komisji […], przyjmuje decyzję […] ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu [UE] w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy.

10. Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury.

11. [Ustęp ten przedstawia procedurę uzyskania opinii Trybunału w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami oraz skutki opinii negatywnej]".

14. Artykuł 263 akapity pierwszy, drugi i szósty TFUE stanowią:

„Trybunał Sprawiedliwości [UE] kontroluje legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych [UE], które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.

W tym celu Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez państwo członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy.

[…]

Skargi przewidziane w niniejszym artykule wnosi się w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie".

15. Artykuł 264 TFUE stanowi, że jeżeli skarga jest zasadna, Trybunał Sprawiedliwości orzeka o nieważności danego aktu i może wskazać, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

16. Artykuł 335 TFUE stanowi: „[w] każdym z państw członkowskich [UE] posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem. W tym zakresie [UE] jest reprezentowana przez Komisję. [EU] jest jednak reprezentowana przez każdą z instytucji, z tytułu ich autonomii administracyjnej, w sprawach związanych z funkcjonowaniem każdej z nich".

Porozumienie ONZ w sprawie zasobów rybnych

17. Na mocy decyzji Rady 98/414/WE [3] UE zawarła porozumienie w sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza odnoszących się do ochrony i zarządzania międzystrefowymi zasobami rybnymi i zasobami rybnymi masowo migrującymi (zwane dalej „porozumieniem ONZ w sprawie zasobów rybnych"). Artykuł 3 decyzji 98/414 stanowi:

„Jeśli z inicjatywy Wspólnoty zostanie podjęta procedura rozstrzygania sporów, jak to przewidziano w [porozumieniu ONZ w sprawie zasobów rybnych], jest ona reprezentowana przez Komisję. Przed podjęciem jakichkolwiek działań Komisja konsultuje się z państwami członkowskimi, biorąc pod uwagę wiążące terminy proceduralne".

18. ITLOS jest jednym z sądów, przed którym takie postępowanie może zostać wszczęte.

Statut oraz regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

19. Artykuł 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „statutem") przewiduje między innymi, że skardze wniesionej do Trybunału „[…] towarzyszy, w stosownych przypadkach, akt, którego stwierdzenia nieważności się żąda […]".

20. Artykuły 120 i 122 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości przewidują, że skarga powinna zawierać między innymi przedmiot sporu oraz żądania skarżącego oraz powinien towarzyszyć jej w szczególności akt, którego stwierdzenia nieważności się żąda.

21. Artykuł 150 stanowi, że: „[n]a wniosek sędziego sprawozdawcy Trybunał może w każdej chwili, z urzędu, po zapoznaniu się ze stanowiskiem stron oraz rzecznika generalnego, stwierdzić w drodze postanowienia z uzasadnieniem wystąpienie bezwzględnych przeszkód procesowych".

Okoliczności powstania sporu

22. W dniu 28 marca 2013 r. ITLOS otrzymał wniosek o wydanie opinii doradczej złożony przez podregionalną komisję ds. rybołówstwa (zwaną dalej „PKR"), międzyrządową organizację na rzecz współpracy w dziedzinie rybołówstwa ustanowioną na mocy konwencji z dnia 29 marca 1995 r. między Republiką Zielonego Przylądka, Gambią, Gwineą, Gwineą Bissau, Mauretanią, Senegalem i Sierra Leone [4]. Unia Europejska zawarła umowy o partnerstwie w sprawie połowów z pięcioma państwami PKR, a z dwoma z tych państw – protokoły, na mocy których zezwolono na połowy w zamian za świadczenia finansowe.

3 — Decyzja Rady 98/414/WE z dnia 8 czerwca 1998 r. w sprawie ratyfikowania przez Wspólnotę Europejską Porozumienia w sprawie wykonania postanowień [konwencji o prawie morza] odnoszących się do ochrony i zarządzania międzystrefowymi zasobami rybnymi i zasobami rybnymi masowo migrującymi (Dz.U. L 189, s. 14).

4 — Konwencja z 1985 r., podpisana w Dakarze, została zmieniona w dniu 14 lipca 1993 r. w Prai, Republika Zielonego Przylądka. Zmieniony tekst konwencji jest dostępny wyłącznie w wersji francuskojęzycznej i można się z nim zapoznać na stronie internetowej pod adresem: http://spcsrp.org/Documents.

23. Przedmiotem wspomnianego wyżej wniosku, który został zarejestrowany jako sprawa nr 21, są pytania dotyczące w istocie praw, obowiązków i zobowiązań państw bandery, agencji międzynarodowych i państw nadbrzeżnych w przypadkach nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów (zwanych dalej „połowami NNN") oraz pytania związane z zapewnieniem zrównoważonego zarządzania wspólnymi zasobami i zasobami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania.

24. W dniu 24 maja 2013 r. ITLOS zwrócił się do umawiających się stron konwencji o prawie morza o przedstawienie pisemnych oświadczeń w przedmiocie przedłożonych pytań najpóźniej do dnia 29 listopada 2013 r. oraz postanowił przeprowadzić postępowanie ustne.

25. Na forum Rady wniosek o wydanie opinii doradczej był wielokrotnie przedmiotem dyskusji dwóch grup roboczych: Grupy Roboczej ds. Prawa Morza (zwanej dalej „grupą COMAR"), głównie w związku z kwestiami dotyczącymi właściwości i dopuszczalności, oraz Grupy Roboczej ds. Wewnętrznej i Zewnętrznej Polityki Rybołówstwa (zwanej dalej „grupą FISH") w odniesieniu do kwestii merytorycznych. Podczas wstępnych dyskusji w obrębie grupy COMAR w okresie od kwietnia do lipca 2013 r. Komisja wskazała, że jej służby rozważają kwestię, czy UE powinna zainterweniować w sprawie nr 21 i zobowiązała się podjąć konsultacje z Radą stosownie do okoliczności.

26. W dniu 5 sierpnia 2013 r. Komisja przyjęła wyraźną decyzję [5] w przedmiocie przedłożenia ITLOS pisemnych oświadczeń w imieniu UE w sprawie nr 21 i wzięcia udziału w postępowaniu ustnym (art. 1). Zleciła swoim służbom prawnym wykonanie tej decyzji (art. 2). Jako podstawę prawną do reprezentowania UE przez Komisję w motywie 9 decyzji wskazano art. 335 TFUE, zaś w motywie 11 stwierdzono, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Komisja powinna informować Radę poprzez właściwą grupę roboczą.

27. Podczas spotkań grupy FISH w dniu 12 września 2013 r. i grupy COMAR w dniu 17 września 2013 r. Komisja potwierdziła, że złoży uwagi na piśmie w imieniu UE i wskazała, że zgodnie z art. 335 TFUE działania Komisji nie wymagają uprzedniej zgody Rady. Na spotkaniu grupy FISH prezydencja Rady wskazała, że treść oświadczenia składanego w imieniu UE wymaga zgody Rady i zwróciła się do Komisji o przedłożenie Radzie projektu pisemnego oświadczenia w terminie nie później niż do końca października 2013 r.

28. W dniu 22 października 2013 r. Komisja przesłała grupom roboczym Rady pierwszy dokument roboczy zawierający główne zarysy tekstu, który miał zostać przedłożony ITLOS. W akapicie wprowadzającym odwołano się do decyzji z dnia 5 sierpnia 2013 r., w której Komisja postanowiła przedłożyć uwagi w imieniu UE w sprawie nr 21, wskazując ponownie, że grupy robocze Rady zostaną poinformowane zgodnie z zasadą lojalnej współpracy. Komisja podkreśliła także, że zamierza uwzględnić w najszerszym możliwym zakresie wszelkie sugestie i rady ze strony państw członkowskich, aby wzmocnić stanowisko UE.

29. Dokument, o którym mowa powyżej, został przeanalizowany przez grupy FISH i COMAR, odpowiednio, w dniach 24 i 30 października 2013 r., kiedy to Komisja powtórzyła, że nie przedłoży projektu oświadczenia w celu uzyskania uprzedniej zgody Rady. Poprawione wersje tego dokumentu były przedmiotem rozmów podczas spotkań grupy FISH w dniach 15 i 22 listopada 2013 r. W dniu 27 listopada 2013 r., w oparciu o sprawozdanie przygotowane przez grupę FISH, sprawa została omówiona przez Komitet Stałych Przedstawicieli (zwany dalej „Coreper"). Delegacje państw członkowskich oraz prezydencja stanowczo utrzymywały, że do zadań Rady, zgodnie z pełnioną przez nią na podstawie art. 16 TUE funkcją określania polityki, należy decyzja w przedmiocie tego, czy UE

5 — Decyzja C(2013) 4989 wersja ostateczna (nieopublikowana; zwana dalej „decyzją z dnia 5 sierpnia 2013 r.").

powinna przedłożyć uwagi, a jeśli tak – zatwierdzenie ich treści. Ponadto gdyby Rada nie mogła zatwierdzić żadnego stanowiska dotyczącego złożenia oświadczenia w imieniu UE, oznaczałoby to, że UE nie zajmuje żadnego stanowiska, a oświadczenie nie mogłoby zostać złożone. Komisja podkreśliła, że zgoda Rady nie jest wymagana i że przedłoży ona ITLOS pisemne oświadczenie.

30. W dniu 29 listopada 2013 r., po uwzględnieniu uwag przedłożonych przez szereg państw członkowskich, Komisja złożyła pisemne oświadczenie w imieniu UE, przesyłając jego kopię do sekretariatu Rady drogą mailową. W okresie pomiędzy 18 a 29 listopada 2013 r. siedem państw członkowskich, działając w charakterze umawiających się stron konwencji o prawie morza, przedłożyło ITLOS własne pisemne oświadczenia.

31. Następnie, po wniesieniu skargi w niniejszej sprawie, Komisja przedłożyła kolejne pisemne oświadczenie w dniu 13 marca 2014 r. na drugim etapie postępowania pisemnego i wzięła udział w postępowaniu ustnym w dniach od 2 do 5 września 2014 r. ITLOS wydał opinię doradczą w dniu 2 kwietnia 2015 r.

Postępowanie, zarzuty i żądania

32. W skardze złożonej w dniu 10 lutego 2014 r. Rada wysuwa dwa zarzuty. W ramach zarzutu pierwszego Rada podnosi, że decyzja w przedmiocie stanowiska UE w międzynarodowym postępowaniu sądowym należy do jej kompetencji zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE lub w każdym razie zgodnie z art. 16 ust. 1 TUE. W związku z powyższym Rada twierdzi, że Komisja powinna była uzyskać jej zgodę przed przekazaniem ITLOS pisemnego oświadczenia w imieniu UE. Zarzut drugi Rady opiera się na twierdzeniu, że Komisja naruszyła obowiązek wzajemnej lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 13 ust. 2 TUE.

33. Mając powyższe na uwadze, Rada wnosi do Trybunału o „stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 29 listopada 2013 r. w przedmiocie przedłożenia ITLOS »pisemnego oświadczenia przez Komisję Europejską w imieniu [UE]« w sprawie [nr] 21” i obciążenie Komisji kosztami postępowania. Rada precyzuje, że nie żąda stwierdzenia nieważności oświadczenia Komisji.

34. Komisja wniosła do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Rady kosztami postępowania. Tytułem żądania ewentualnego wniosła ona do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków jej decyzji do momentu przyjęcia nowej decyzji w rozsądnym czasie.

35. Rządy austriacki, czeski, fiński, francuski, grecki, litewski, niderlandzki i hiszpański przedłożyły swoje uwagi, działając w charakterze interwenientów, w których to uwagach przychyliły się do stanowiska Rady. Podczas rozprawy w dniu 14 kwietnia 2015 r. przedstawiciele stron, rządy czeski, francuski, niderlandzki, hiszpański i rząd Zjednoczonego Królestwa (także popierający Radę) przedstawili ustnie swoje stanowiska. Jednocześnie Rada wskazała, że jeśli Trybunał miałby stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, nie sprzeciwia się ona wnioskowi Komisji o utrzymanie w mocy jej skutków do momentu wydania nowej decyzji. Na rozprawie były także roztrząsane kwestie dotyczące dopuszczalności.

Ocena

36. Jak już wskazałam, w mojej ocenie skarga Rady jest niedopuszczalna z powodów, które przedstawię poniżej, a które są związane z brakiem aktu podlegającego kontroli i zaskarżonego we właściwym czasie. Kwestia dopuszczalności skargi jest brana pod uwagę przez Trybunał z urzędu [6]. Co do zasady i zgodnie z zasadami logiki powinna ona zostać przeanalizowana przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy. Od reguły tej odstępowano jednak niejednokrotnie w sytuacji, gdy dopuszczalność skargi wydawała się wprawdzie wątpliwa, lecz Trybunał uznawał za wskazane orzec co do meritum [7].

37. Nie zalecam powyższego sposobu postępowania w niniejszej sprawie, gdyż stoję na stanowisku, że zasady dopuszczalności powinny być stosowane w sposób jednolity, a nie dyskrecjonalny. Mam jednak świadomość, że strony chcą uzyskać jasne rozstrzygnięcie w przedmiocie istotnej kwestii zakresu swoich uprawnień i obowiązków wynikających z traktatów w sytuacji podobnej do tej, na tle której powstał przedmiotowy spór. Mając na uwadze powyższe, przejdę do tych zagadnień po przedstawieniu swojego stanowiska w kwestii dopuszczalności, która moim zdaniem powinna zostać omówiona w pierwszej kolejności.

Dopuszczalność

38. Skarga Rady jest oparta na art. 263 TFUE i 264 TFUE; Rada wnosi o dokonanie przez Trybunał kontroli zgodności z prawem aktu Komisji i stwierdzenie, że akt ten jest nieważny. Do postępowania tego zastosowanie mają art. 21 statutu oraz art. 120 i 122 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

39. W swojej skardze Rada domaga się stwierdzenia nieważności „decyzji Komisji z dnia 29 listopada 2013 r." w przedmiocie przedłożenia ITLOS pisemnego oświadczenia w imieniu UE w sprawie nr 21. Skardze nie towarzyszy wspomniana „decyzja" w żadnej formie, lecz jedynie dowody na to, że takie pisemne oświadczenie zostało faktycznie przedłożone ITLOS w dniu 29 listopada 2013 r. i że Rada została poinformowana o jego przedłożeniu tego samego dnia.

40. Jednak to decyzja w przedmiocie przedłożenia pisemnego oświadczenia stanowi wyłącznie i wyraźnie akt, w odniesieniu do którego Rada wnosi o stwierdzenie nieważności. Rada wprost wskazuje w przypisie do żądania zgłoszonego w skardze i ponownie w swojej replice, że nie domaga się stwierdzenia nieważności oświadczenia Komisji przedłożonego ITLOS.

41. Jeśli decyzja o przedłożeniu pisemnego oświadczenia została faktycznie przyjęta przez Komisję w dniu 29 listopada 2013 r., mogła być to – jak się wydaje – jedynie decyzja dorozumiana, gdyż nie wykazano, aby została ona wyrażona w jakimkolwiek dokumencie ani nawet w formie ustnej.

42. Jasne jest dla mnie jednak, że żadna taka decyzja nie została przyjęta. W dniu 5 sierpnia 2013 r. Komisja przyjęła wyraźną, uzasadnioną decyzję o przedłożeniu ITLOS pisemnego oświadczenia w sprawie nr 21 i zleciła swoim służbom prawnym wykonanie tej decyzji. Przedłożenie tego oświadczenia nie wymagało żadnej dodatkowej decyzji. W aktach sprawy brak także dowodu na okoliczność, że taka decyzja została przyjęta, niezależnie od tego, czy w formie pisemnej czy nie. Nic nie wskazuje na to, że w dniu 29 listopada 2013 r. Komisja zdecydowała uczynić coś innego niż to, co było już przedmiotem tej wcześniejszej decyzji. Mamy tu do czynienia jedynie z niekwestionowanym faktem, że oświadczenie zostało faktycznie przedłożone oraz z wiadomością elektroniczną Komisji informującą Radę o tym oświadczeniu.

6 — Zobacz na przykład wyrok Hiszpania/Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, pkt 29.

7 — Zobacz na przykład wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 26; zob. także rozważania przedstawione przez rzecznika generalnego F. Jacobsa w opinii w sprawie Włochy/Komisja, C-301/03, EU:C:2005:550, pkt 61–81.

43. Jeśli żadna decyzja nie została przyjęta w dniu 29 listopada 2013 r., nie można stwierdzić jej nieważności ani też jej skutki nie mogą być utrzymane w mocy do momentu przyjęcia nowej decyzji. Brak aktu podlegającego kontroli jest bezwzględną przesłanką procesową w rozumieniu art. 150 regulaminu postępowania przed Trybunałem [8]. Ta sama zasada dotyczy, a fortiori, braku jakiegokolwiek aktu.

44. Celem postępowania toczącego się na podstawie art. 263 TFUE i 264 TFUE jest uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie tego, czy akt wywołujący skutki prawne jest (czy też nie jest) nieważny. Jeśli rozstrzygnięcie takie nie może wywrzeć żadnego wymiernego skutku, jest ono bezcelowe i angażuje jedynie niepotrzebnie czas Trybunału. Celem postępowania nie jest dokonanie abstrakcyjnych ustaleń w przedmiocie prawa regulującego stosunki między instytucjami, mimo że takie ustalenia stanowiłyby oczywiście integralną część rozumowania niezbędnego do orzeczenia w przedmiocie ważności aktu [9]. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie może być wykorzystywane w celu uzyskania omawianego rozstrzygnięcia w razie braku aktu, którego nieważność mogłaby wpłynąć na jakąś sytuację prawną. W związku z tym instytucje powinny dokładnie przeanalizować swoje stanowiska procesowe przed wniesieniem do Trybunału skargi, która nie będzie spełniała wymogów wynikających z traktatów, statutu lub regulaminu postępowania.

45. Wydaje mi się jednak, że celem Rady jest zakwestionowanie zasadniczej decyzji Komisji w przedmiocie przedłożenia ITLOS pisemnego oświadczenia bez uprzedniego uzyskania zgody Rady. To oznaczałoby, że Rada powinna była raczej wnosić o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 5 sierpnia 2013 r., w której ta zasadnicza decyzja została wyrażona.

46. Gdyby Rada postąpiła w opisany wyżej sposób, zgodnie z art. 263 akapit szósty TFUE dwumiesięczny termin do wszczęcia postępowania (przedłużony o 10-dniowy termin uwzględniający odległość zgodnie z art. 51 regulaminu postępowania przed Trybunałem) rozpocząłby bieg od dnia, w którym Rada dowiedziała się o decyzji z dnia 5 sierpnia 2013 r.

47. Według Komisji powyższa decyzja nie została notyfikowana ani przekazana Radzie. Niemniej jednak Rada została o tej decyzji i jej najważniejszych postanowieniach poinformowana w sposób jasny i jednoznaczny we wprowadzającym akapicie pierwszego dokumentu roboczego Komisji z dnia 22 października 2013 r. [10], który był omawiany na spotkaniach grup roboczych Rady, tj. FISH i COMAR, odpowiednio, w dniach 24 i 30 października 2013 r., w związku z czym najpóźniej w tym momencie Rada niechybnie wiedziała o decyzji z dnia 5 sierpnia 2013 r. W wyniku tych spotkań rozwiane zostały również wszelkie możliwe wątpliwości w przedmiocie interpretacji tej decyzji przez Komisję oraz tego, w jaki sposób zamierzała ona ją wykonać. Stanowisko Komisji było jasne i jednoznaczne: Komisja nie przedłoży projektu oświadczenia w celu uzyskania uprzedniej zgody Rady.

48. Rada nie wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 5 sierpnia 2013 r. w terminie 2 miesięcy i 10 dni od najpóźniejszej możliwej daty, w której powzięła wiedzę o tej decyzji i nie wniosła skargi w niniejszym postępowaniu przed dniem 10 lutego 2014 r.

49. Niemniej jednak mam pełną świadomość, że obie strony postępowania, podobnie jak i wszystkie państwa członkowskie uczestniczące w sprawie w charakterze interwenientów, są szczerze zainteresowane uzyskaniem orzeczenia w przedmiocie swoich uprawnień i prerogatyw. Przyznaję także, że rozstrzygnięcie niniejszej kwestii prawnej ma kluczowe znaczenie dla zewnętrznej reprezentacji UE oraz że w przeszłości Trybunał zajmował się podobnymi zagadnieniami merytorycznymi, nawet jeżeli istniało wysokie prawdopodobieństwo niedopuszczalności skargi.

8 — Postanowienie Brüggemann/KES, 248/86, EU:C:1987:429, pkt 6.

9 — Porównaj, w innym kontekście, rozumowanie leżące u podstaw linii orzeczniczej opartej na wyroku Foglia, 104/79, EU:C:1980:73.

10 — Który brzmi następująco: „Na mocy decyzji C(2013)4989 z dnia 5 sierpnia 2013 r. Komisja postanowiła przedłożyć [ITLOS] uwagi w imieniu [UE] na wniosek jednostki podregionalnej […] o wydanie opinii doradczej. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy należy poinformować właściwą grupę roboczą Rady”.

W związku z powyższym przejdę teraz do omówienia kwestii merytorycznych, które występują w okolicznościach takich jak te, z którymi mamy do czynienia w niniejszej sprawie, jednak w dokonanej przeze mnie analizie nie będę poruszała kwestii, czy decyzja Komisji w przedmiocie przedłożenia ITLOS pisemnego oświadczenia w sprawie nr 21 powinna zostać uznana za nieważną – uważam, że odpowiedź na to pytanie nie może zostać udzielona w niniejszym postępowaniu z powodów, które wskazałam powyżej.

Co do istoty

Uwagi wstępne

50. W pierwszej kolejności muszę odnieść się do dwóch wstępnych aspektów niniejszej sprawy: czy konieczne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy UE ma wyłączne lub dzielone kompetencje w odniesieniu do pytań zadanych w postępowaniu przed ITLOS; oraz dokładny zakres zarzutu Rady.

51. Po pierwsze, co się tyczy wyłącznych lub dzielonych kompetencji: Rada przyznaje, że zadane pytania dotyczą, przynajmniej w części, spraw należących do wyłącznej kompetencji UE w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE. Niemniej Rada utrzymuje, że kwestia wstępna, a mianowicie to, czy ITLOS jest właściwy do wydawania opinii doradczych, należy całkowicie do kompetencji państw członkowskich. Komisja podnosi, że UE posiada wyłączną kompetencję w zakresie przedstawionych pytań oraz że UE jest także właściwa do zajęcia stanowiska w przedmiocie zakresu właściwości ITLOS.

52. Bezsporne jest, że UE, jako umawiająca się strona konwencji o prawie morza, może wyrażać swoje opinie przed ITLOS [11]. Jak trafnie wskazał rząd francuski, główne pytanie w niniejszej sprawie brzmi, czy Komisja lub Rada są właściwe do decydowania w sprawie stanowiska UE przed tym trybunałem. Pytanie to nie jest związane z kwestią podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie, zaś Rada nie zgłosiła zastrzeżeń w tym przedmiocie. W tym stanie rzeczy w mojej ocenie Trybunał nie musi odnosić się do tej kwestii.

53. Po drugie, jaki jest dokładny zakres zarzutu Rady?

54. Krótko mówiąc: Rada wnosi, aby Trybunał rozstrzygnął, której instytucji powierzono na podstawie traktatów zadanie *decydowania w przedmiocie* (w odróżnieniu od *wyrażania*) stanowiska UE w postępowaniu doradczym przed ITLOS.

55. Rada nie twierdzi, że do jej uprawnień należy reprezentowanie UE przed ITLOS lub w jakimkolwiek innym międzynarodowym postępowaniu sądowym. Rada przyznaje, że zadanie to należy do Komisji na mocy art. 335 TFUE (samodzielnie lub w związku z art. 17 ust. 1 TUE) [12]. Kwestia ta jest jednak odrębna od pytania w przedmiocie tego, która instytucja jest uprawniona do decydowania w przedmiocie stanowiska, które zostaje następnie wyrażone przez Komisję w imieniu UE przed organem sądowym takim jak ITLOS.

11 — Zobacz pkt 8, 9 powyżej.

12 — Z kolei szereg państw członkowskich występujących w charakterze interwenienta twierdzi, że art. 335 TFUE nie ma w niniejszej sprawie zastosowania, przede wszystkim z uwagi na to, że brzmienie tego postanowienia przemawia za przyjęciem, że powierza on tylko Komisji zadanie reprezentowania UE w określonych postępowaniach sądowych wszczętych przed sądami państw członkowskich.

56. W dalszej części niniejszej opinii w pierwszej kolejności przeanalizuję kwestię, czy (i) art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie do przedłożenia pisemnego oświadczenia w międzynarodowym postępowaniu sądowym, w którym UE przysługuje legitymacja procesowa; oraz (jeśli nie) – czy (ii) art. 16 ust. 1 TUE stanowi podstawę prawną zastrzeżenia na rzecz Rady kompetencji do decydowania o przedłożeniu takiego oświadczenia. Następnie dokonam analizy obowiązku lojalnej współpracy. Na koniec odniosę się do zakresu i ograniczeń wynikających z art. 335 TFUE, który Komisja powołała jako podstawę prawną przedłożenia ITLOS pisemnego oświadczenia.

Część pierwsza zarzutu pierwszego: art. 218 ust. 9 TFUE

57. W części pierwszej zarzutu pierwszego Rada twierdzi, że Komisja naruszyła uprawienia przysługujące Radzie na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, zgodnie z którym Rada, na wniosek Komisji, ustala stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu UE w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne. Rada podnosi, że ITLOS, również w sytuacji gdy otrzyma wniosek o wydanie opinii doradczej, jest „organem" w rozumieniu powyższego postanowienia i przyjmuje akty mające skutki prawne (nawet jeśli skutki te nie są wiążące). Ponadto Rada utrzymuje, że od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony art. 218 ust. 9 TFUE, w przeciwieństwie do stanowiącego wcześniej jego odpowiednik art. 300 ust. 2 WE, nie stanowi już lex specialis w odniesieniu do procedury odnoszącej się do negocjowania, podpisywania i zawierania umów międzynarodowych, lecz powinien być raczej interpretowany jako samodzielny przepis.

58. Komisja kwestionuje, jakoby art. 218 ust. 9 TFUE miał zastosowanie do interwencji UE w międzynarodowym postępowaniu sądowym. Według Komisji postanowienie to ma zastosowanie do organów stanowiących prawo, które wykonują funkcje związane z zawieraniem traktatów lub funkcje quasi-legislacyjne, które są ustanowione przez umowę międzynarodową w celu umożliwienia dalszego rozwijania takiej umowy poprzez przyjęcie szeregu decyzji w ramach danej umowy. Pojęcie „organu", o którym mowa w art. 218 ust. 9 TFUE, nie obejmuje organów wykonujących funkcje sądowe, ponieważ takie funkcje nie obejmują tworzenia nowych przepisów. Ponadto wyrażenie«w ramach organu" jasno wskazuje, że stanowisko wyrażone przez UE *przed* sądem wykracza poza zakres art. 218 ust. 9 TFUE.

59. Najpierw zbadam brzmienie art. 218 ust. 9 TFUE, a następnie omówię jego genezę, jego kontekst i jego cele.

60. Artykuł 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy zajęte ma zostać stanowisko w imieniu UE«w ramach organu utworzonego przez umowę" i co do zasady, „gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne".

61. W mojej ocenie pierwsza część zarzutu pierwszego Rady nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ gdy UE bierze udział w międzynarodowym postępowaniu sądowym takim jak postępowanie doradcze przed ITLOS, nie zajmuje ona stanowiska w ramach organu (niezależnie od tego, w jaki sposób zostaje on scharakteryzowany), który został powołany do rozstrzygania sporów należących do jego właściwości lub wydawania opinii w kwestiach związanych wyłącznie z wykładnią.

62. W powyższych okolicznościach ani UE, ani żadna inna strona, której przysługuje legitymacja do występowania przed takim organem, nie uczestniczy w formacji, która odbywa naradę. Unia Europejska nie bierze także udziału w wydaniu wyroku ani innego rodzaju orzeczenia sądowego. Aby wywrzeć wpływ na wynik postępowania, strona wyraża swoje stanowisko w kwestii poddanej pod rozstrzygnięcie organu poprzez (ustne lub pisemne) stanowisko kierowane „do" tego organu (lub zajmowane „przed" nim).

63. Uregulowania systemu rozstrzygania sporów Światowej Organizacji Handlu (zwanej dalej „WTO") są pomocne dla zilustrowania linii granicznej między sytuacją, w której stanowisko w imieniu UE jest przyjmowane«w ramach" organu (do której zastosowanie ma art. 218 ust. 9 TFUE) a sytuacją, w której tak się nie dzieje. Mimo że każdy członek WTO, w tym UE, jest reprezentowany i bierze udział w procesie podejmowania decyzji przez Organ Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body, zwany dalej „DSB"), także wtedy gdy DSB przyjmuje sprawozdania zespołu orzekającego i organu odwoławczego (dzięki czemu stają się one prawnie wiążące)[13], to nie bierze on udziału w wykonywaniu (odpowiednich) kompetencji zespołu orzekającego i organu odwoławczego.

64. Powyższa wykładnia jest spójna z wyrokiem Trybunału w sprawie C-399/12 (zwanej dalej „sprawą OIV"). W wyroku tym Trybunał uznał, że art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie w kontekście zaleceń dotyczących wspólnej polityki rolnej, poddanych pod głosowanie zgromadzenia ogólnego Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina (zwanej dalej „OIV"), pomimo że UE (w przeciwieństwie do jej państw członkowskich) nie może formalnie uczestniczyć w organie zarządzającym OIV, ponieważ nie jest członkiem OIV. Trybunał odwołał się w szczególności do swoich wcześniejszych orzeczeń, z których wynika, że w przypadku gdy dana dziedzina należy do kompetencji UE, brak udziału UE w danej umowie międzynarodowej nie stanowi przeszkody w wykonywaniu przez nią tej kompetencji poprzez ustalenie, w ramach swoich instytucji, stanowiska, jakie ma być zajęte w jej imieniu w ramach organu utworzonego w drodze tej umowy, zwłaszcza za pośrednictwem państw członkowskich będących stronami tej umowy i działających solidarnie w interesie UE[14]. Stanowisko UE dotyczące zaleceń podlegających przyjęciu przez zgromadzenie ogólne OIV miało zatem zostać wyrażone«w ramach" tego organu przez państwa członkowskie działające wspólnie w interesie UE.

65. Mimo że wyrażenie „gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne" stanowi kontekst dla dokonania interpretacji wyrażenia«w ramach organu utworzonego przez umowę" (ponieważ wynika z niego jasno, że zakres art. 218 ust. 9 TFUE jest ograniczony do sytuacji, w których omawiany organ przyjmuje akty mające skutki prawne), nie może być on użyty jako argument przemawiający za tym, że art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie także wówczas, gdy UE bierze udział w międzynarodowym postępowaniu sądowym. Przyznaję, że wyroki oraz inne orzeczenia sądowe mogą jak najbardziej stanowić „akty mające skutki prawne". Mimo że na gruncie traktatów słowo „akt" nie jest zazwyczaj używane dla oznaczenia wyniku postępowania sądowego[15], sam Trybunał posługiwał się już określeniem „acte juridictionnel" dla określenia orzeczenia sądu[16]. Ponadto chociaż opinia doradcza nie ma dokładnie takich samych skutków prawnych jak wiążące orzeczenie sądowe w przedmiocie wykładni i stosowania umowy międzynarodowej (lub innej normy prawa międzynarodowego, która jest częścią prawa mającego zastosowanie do sporu i której zastosowanie zostało ustalone), zgadzam się z Komisją, że art. 218 ust. 9 TFUE nie uściśla, że skutki prawne aktu muszą być wiążące. Takie stanowisko zajął również Trybunał w sprawie OIV, w której przyjął, że (niewiążące) zalecenia OIV mogą w sposób decydujący wywrzeć wpływ na dorobek prawny UE regulujący wspólną organizację rynku wina i że takie zalecenia, w szczególności z uwagi na ich włączenie do prawa Unii, wywierają skutki prawne[17]. W tym stanie rzeczy byłabym skłonna uznać, że opinia doradcza ITLOS może

13 — Zobacz art. IV:2 i IV:3 porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu oraz art. 16 ust. 4 i 17 ust. 14 porozumienia w sprawie zasad regulujących rozstrzyganie sporów.

14 — Wyrok Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Termin „akt" (w języku angielskim „act") (a nie „orzeczenie", w języku angielskim „decision") występuje także w innych przeanalizowanych przeze mnie wersjach językowych art. 218 ust. 9 TFUE (zob. w szczególności: „acte" we francuskiej wersji językowej, „actos" w hiszpańskiej wersji językowej, „Akte" w niemieckiej wersji językowej, „akty" lub „aktów" w polskiej wersji językowej, „atos" w portugalskiej wersji językowej, „säädoksiä" w fińskiej wersji językowej, „akter" w szwedzkiej wersji językowej); ponadto (jak w przypadku angielskiej wersji językowej) termin ten *nie* jest używany w wyżej wymienionych wersjach językowych, gdy postanowienia traktatów odnoszą się do sądów i trybunałów. Zobacz na przykład art. 67 ust. 4 TFUE: „[…] zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych"; art. 256 ust. 1TFUE: „[o]d orzeczeń wydanych przez Sąd […]" oraz art. 267 TFUE: „W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu […]".

16 — Zobacz na przykład wyroki: Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 26; Wspólnota Europejska, C-199/05, EU:C:2006:678, pkt 33.

17 — Zobacz wyrok Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 63, 64.

stanowić „akt mający skutki prawne”, gdyż zawiera ona wykładnię dokonaną przez organ, który jest do tego uprawniony i informuje o treści obowiązków zaciągniętych na mocy konwencji o prawie morza i innych umów, w przypadku których ITLOS jest właściwy do dokonywania wykładni, takich jak porozumienie ONZ w sprawie zasobów rybnych.

66. Niemniej jednak taka szeroka interpretacja wyrażenia „akty mające skutki prawne”, dokonywana oddzielnie, nie może zmieniać znaczenia wyrażenia«w ramach organu utworzonego przez umowę” w taki sposób, aby obejmowało ono sytuacje, w których UE *nie* uczestniczy *w* przyjęciu przez organ takich aktów.

67. Należy również zauważyć, że art. 218 ust. 7 TFUE zezwala, „na zasadzie odstępstwa” od art. 218 ust. 9, na dalsze uproszczenie procedury polegające na przyznaniu Radzie uprawnienia do upoważnienia negocjatora do zatwierdzenia, w imieniu UE, zmian w umowie, jeśli umowa przewiduje, że zmiany te powinny być przyjęte według procedury uproszczonej lub przez organ utworzony przez tę umowę.

68. Odstępstwo takie ma uzasadnienie, jeśli akty, o których mowa w art. 218 ust. 9 TFUE, są negocjowane przez umawiające się strony«w ramach” organu utworzonego przez umowę. Niemniej jednak z kontekstu jasno wynika, że chodzi o negocjowanie i zatwierdzanie tekstów, które będą miały skutki prawne, nie zaś o międzynarodowe postępowanie sądowe, w którym dokonywana jest wykładnia takich aktów.

69. Za zaproponowanym przeze mnie sposobem rozumienia wyrażenia«w ramach organu” przemawia także geneza art. 218 ust. 9 TFUE.

70. Z historii art. 218 ust. 9 TFUE wynika, że regulacja ta została przyjęta z uwagi na fakt, że wiele dwu- lub wielostronnych umów międzynarodowych, poprzez które UE zaciągała zobowiązania w stosunku do państw trzecich i innych organizacji międzynarodowych, ustanowiło organy uprawnione do wykonywania tych umów i przyjmowania decyzji mających (wiążące) skutki prawne dla umawiających się stron. Jednym z pierwszych przykładów jest Rada Stowarzyszenia EWG–Turcja [18], której decyzje dotyczące praw pracowników tureckich mogą, zdaniem Trybunału, wywierać bezpośrednie skutki w ramach porządku prawnego UE [19]. Status tych decyzji jest przeto co do zasady zbliżony do statusu leżących u ich podstaw umów międzynarodowych i mogą one w konsekwencji być uznane za dodatkowe źródło prawa Unii [20].

71. Przed wejściem w życie traktatu z Amsterdamu żadne konkretne postanowienie traktatów nie określało procedury w przedmiocie ustalenia stanowiska (ówczesnej) WE w ramach takich organów decyzyjnych. W braku przyjęcia przez instytucje porozumienia ad hoc do zawierania umów międzynarodowych stosowano zazwyczaj procedurę z art. 228 WE [21].

72. Powyższa sytuacja była uznawana za niesatysfakcjonującą, ponieważ procedura zawierania umów międzynarodowych wymagała uprzedniej zgody Parlamentu Europejskiego lub uprzednich konsultacji z Parlamentem Europejskim, w związku z czym była dość skomplikowana. Dlatego też Komisja zasugerowała wykorzystanie uproszczonej procedury, ograniczając udział Parlamentu Europejskiego

18 — Jak ma to miejsce w przypadku układów stowarzyszeniowych, Rada Stowarzyszenia EWG–Turcja jest złożona z przedstawicieli zarówno Unii Europejskiej, jak i Turcji. Artykuł 22 układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja (Dz.U. 1973, C 113, s. 2) nadaje Radzie Stowarzyszenia „uprawnienia decyzyjne” dla realizacji celów wskazanych przez ten układ.

19 — Zobacz wyrok Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, pkt 17–24.

20 — Zobacz między innymi A. Dashwood, External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty, 35 *CMLRev.*, 1998, s. 1019, s. 1026; B. Martenczuk, Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order, w: *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*?, ed. V. Kronenberger, TMC Asser Press, Haga 2001, s. 141, 157.

21 — Trybunał traktował zatem akty, które miały zostać przyjęte przez takie organy, jako przewidywane umowy w rozumieniu obecnego art. 218 ust. 11 TFUE, umożliwiając tym samym weryfikację zgodności takich aktów z traktatami przed ich przyjęciem. Zobacz opinia 2/92 (EU:C:1995:83, pkt II-8) dotycząca trzeciej zmienionej decyzji o krajowym traktowaniu Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:289, pkt 44.

w sposób umożliwiający UE skuteczniejszy udział w organach decyzyjnych utworzonych na mocy umów międzynarodowych [22]. Traktat z Amsterdamu częściowo zrealizował ten cel poprzez nowelizację art. 228 WE (który stał się art. 300 WE) i dodanie akapitu drugiego do art. 300 ust. 2 WE (który jest poprzednikiem art. 218 ust. 9 TFUE). W ten sposób wprowadzono procedurę uproszczoną, w której zlikwidowano wymóg uzyskania przez Radę zgody Parlamentu Europejskiego lub konsultacji z Parlamentem Europejskim w celu ustalenia „stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Wspólnoty w organie utworzonym przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć decyzje mające skutki prawne […]". Niemniej jednak zakres przedmiotowy art. 300 ust. 2 akapit drugi WE był ograniczony do układów stowarzyszeniowych zawieranych przez UE. Ponadto konsultacje z Parlamentem Europejskim lub jego zgoda były nadal wymagane w sytuacji, gdy rady stowarzyszenia miały przyjąć „decyzje uzupełniające lub zmieniające ramy instytucjonalne umowy".

73. Traktat z Nicei rozszerzył zakres przedmiotowy powyższego postanowienia tak, aby procedura uproszczona mogła być stosowana do decydowania w przedmiocie stanowisk, które mają być zajęte przez Wspólnotę w ramach organów utworzonych na mocy *dowolnej* umowy międzynarodowej. Regulacja ta obowiązuje na chwilę obecną.

74. W tym stanie rzeczy nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem, jakoby art. 218 ust. 9 stanowił samodzielne postanowienie, jak sugeruje Rada. To, w jaki sposób zmieniało się jego brzmienie, jasno wskazuje, że stanowi on integralną część regulacji mających zastosowanie do zawierania umów międzynarodowych. Jego cel jest tożsamy z celem art. 300 ust. 2 WE. Umożliwia on UE korzystanie z procedury uproszczonej celem wzięcia udziału w procesie decyzyjnym organów utworzonych na mocy umowy międzynarodowej, gdy organy te mają przyjąć akty mające skutki prawne, chyba że dane akty *uzupełniają lub zmieniają ramy instytucjonalne umowy* (w którym to przypadku wymagany jest uprzedni udział Parlamentu Europejskiego) [23].

75. Proponowany przeze mnie sposób rozumienia art. 218 ust. 9 TFUE, oparty zarówno na jego wykładni językowej, jak i historycznej, znajduje zatem potwierdzenie w wykładni systemowej.

76. Chciałabym też w końcu zwrócić uwagę na określone prawne i praktyczne skutki, jakie wynikałyby z przyjęcia, że art. 218 ust. 9 TFUE znajduje zastosowanie do przedkładania oświadczeń w międzynarodowych postępowaniach sądowych.

77. Po pierwsze, przyjmując taki sposób wykładni, przepisy prawa wtórnego Unii w obecnym brzmieniu, które upoważniają Komisję do wszczęcia procedury rozstrzygania sporów po samym tylko skonsultowaniu się z państwami członkowskimi lub ich poinformowaniu, nie byłyby już dopuszczalne.

22 — Zobacz pkt 26 opinii Komisji w sprawie wzmacniania unii politycznej i przygotowania do rozszerzenia (Reinforcing political union and preparing for enlargement) [COM(96) 90 wersja ostateczna z dnia 28 lutego 1996 r.] w przedmiocie zorganizowania konferencji międzyrządowej w 1996 r. w sprawie nowelizacji traktatów, gdzie wskazano, że UE była „źle przystosowana do prowadzenia negocjacji w ramach organizacji międzynarodowych i uczestniczenia w ich działalności, o co zwracano się do niej coraz częściej. […] Stanowisko negocjacyjne [UE] ulega w wielu przypadkach osłabieniu". Komisja zaproponowała zatem, że „traktaty powinny zawierać postanowienia opracowane wprost, tak aby umożliwić UE przemawianie jednym głosem i dzięki temu umożliwić skuteczniejszą obronę wszystkich istotnych interesów".

23 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2114, pkt 97.

78. Wśród przepisów, które straciłyby w ten sposób moc obowiązującą, znalazłyby się art. 3 decyzji 98/414[24] i art. 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 3286/94 w zmienionym brzmieniu (zwanego dalej „rozporządzeniem o barierach w handlu")[25]. Mówiąc ogólniej, oczywiste jest, że uznanie, jakie przysługuje obecnie Komisji w zakresie wszczynania postępowania przed WTO i uczestniczenia w takim postępowaniu, zostałaby ograniczona[26].

79. Po drugie, jako że postępowanie sądowe wymaga przestrzegania ściśle określonych terminów proceduralnych (w przeciwieństwie do sytuacji, która zazwyczaj ma miejsce podczas negocjowania aktów, które mają zostać przyjęte w organach decyzyjnych), istnieje obawa, że Rada może nie być w stanie osiągnąć większości kwalifikowanej[27] co do stanowiska UE w czasie wystarczającym na podjęcie działań w imieniu UE. Powodowałoby to ograniczenie możliwości wpływania przez UE na wykładnię i stosowanie umów międzynarodowych, których UE jest sygnatariuszem. Skutek ten wydaje się stać w sprzeczności z obecnym podejściem Trybunału do udziału UE na arenie międzynarodowej, czego przykładem jest sprawa OIV[28].

80. Doszłam do wniosku, że z uwagi na fakt, iż UE nie uczestniczy w procesie decyzyjnym w międzynarodowych postępowaniach sądowych, celem art. 218 ust. 9 TFUE nie jest regulowanie sytuacji, w której UE składa pisemne lub ustne oświadczenia w takim postępowaniu. Zbędne jest zatem bardziej szczegółowe rozważanie pozostałych przesłanek stosowania art. 218 ust. 9 TFUE[29]. W tym stanie rzeczy proponuję, aby pierwszą część zarzutu pierwszego Rady oddalić.

Druga część zarzutu pierwszego: art. 16 ust. 1 TUE

81. Rada podnosi, że zgodnie z art. 16 ust. 1 TUE to ona jest odpowiedzialna za określanie polityki UE. Funkcja Komisji, zgodnie z art. 17 TUE, obejmuje wykonywanie tej polityki po tym, jak zostanie już ona określona, oraz zapewnienie w tym kontekście (w razie potrzeby) zewnętrznej reprezentacji UE. Mimo że Rada przyznaje, że to do Komisji należy reprezentowanie UE przed ITLOS zgodnie z art. 335 TFUE, który jest szczególnym przejawem art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE, do wyłącznych uprawnień Rady należy określenie, czy UE powinna zająć stanowisko, a jeśli tak – ustalenie treści takiego stanowiska lub co najmniej jego podstawowych założeń. W związku z tym, przedkładając ITLOS pisemne oświadczenie bez zgody Rady, Komisja naruszyła uprawnienia Rady wynikające z art. 16 ust. 1 TUE. W odpowiedzi Komisja wywodzi, że Rada pomija różnicę między zewnętrzną reprezentacją do celów politycznych (do której zastosowanie ma art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE i w odniesieniu do której istotny może być art. 16 ust. 1, jeśli polityka UE nie została jeszcze określona) a reprezentacją UE przed międzynarodowym trybunałem (do której zastosowanie ma art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE w związku z art. 335 TFUE).

24 — Zobacz pkt 17 powyżej.

25 — Rozporządzenie Rady nr 3286/94 z dnia 22 grudnia 1994 r. ustanawiające procedury wspólnotowe w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (Dz.U. L 349, s. 71), w wersji zmienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 37/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. zmieniającym niektóre rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do procedur przyjmowania niektórych środków (Dz.U. L 18, s. 1). Zgodnie z art. 13 Komisja jest między innymi uprawniona, w następstwie skargi złożonej przez przedsiębiorstwa UE, gałęzie przemysłu lub ich związki, do przyjmowania decyzji dotyczących rozpoczęcia i prowadzenia procedur rozstrzygania sporów przez WTO, po uprzednim poinformowaniu państw członkowskich.

26 — Jak wskazano na stronie internetowej WTO (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm), UE wystąpiła (na dzień 16 czerwca 2015 r.) w charakterze strony skarżącej w 95 sprawach, w charakterze strony pozwanej – w 82 sprawach, zaś jako interwenient – w 149 sprawach.

27 — Zgodnie z art. 218 ust. 8 TFUE podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną. To samo dotyczy oczywiście art. 16 ust. 3 TUE.

28 — Wyrok Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258.

29 — Wspominam o tym w pkt 65 powyżej.

82. W mojej ocenie to, czy omawiana część zarzutu pierwszego Rady okaże się skuteczna, zależy, po pierwsze, od tego, czy decydowanie w przedmiocie stanowiska UE w międzynarodowym postępowaniu sądowym należy traktować jako kwestię określania polityki, a po drugie, od tego, czy wykonywanie takich funkcji odbywa się „zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach".

83. Odnosząc się do pierwszego z powyższych warunków, Rada, popierana przez niektóre państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów, twierdzi, że decyzja w przedmiocie przedłożenia ITLOS pisemnego oświadczenia stanowiła decyzję polityczną. Unia Europejska nie miała obowiązku uczestniczenia w tym postępowaniu. Jako że prawidłowa odpowiedź na wniosek o wydanie opinii doradczej nie może być w sposób obiektywny i neutralny wywiedziona ze stosownych dokumentów (w szczególności konwencji o prawie morza), jakiekolwiek oświadczenia składane przez UE wiążą się z politycznymi wyborami, w tym dotyczącymi kwestii wstępnych, takich jak ogólna właściwość ITLOS i dopuszczalność wniosku o wydanie opinii doradczej.

84. Zgadzam się, że każdy akt instytucji UE, w szczególności w stosunkach zewnętrznych, może mieć skutki polityczne. Podobnie oświadczenia składane w (międzynarodowym) postępowaniu sądowym mają na celu, ze swojej natury, wywarcie wpływu na wynik tego postępowania. W zależności od przepisów regulujących międzynarodowe postępowania sądowe strona mająca legitymację do wystąpienia w charakterze interwenienta może, przykładowo, kwestionować właściwość sądu, wyrazić wątpliwości co do dopuszczalności niektórych lub wszystkich zadanych pytań, sugerować odpowiedzi na niektóre lub wszystkie zadane pytania lub skupić się na jednym wybranym argumencie.

85. Moim zdaniem jednak nie oznacza to, że oświadczenia składane w toku międzynarodowych postępowań sądowych stanowią każdorazowo „funkcje określania polityki" na mocy art. 16 ust. 1 TUE [30].

86. W niniejszej sprawie Rada wykonała już swoją funkcję „określania polityki" w ramach konwencji o prawie morza, zanim Komisja przedłożyła pisemne oświadczenie ITLOS.

87. Po pierwsze, UE przystąpiła do konwencji o prawie morza oraz umów o partnerstwie w sprawie połowów z pięcioma państwami PKR opisanych powyżej zgodnie z procedurami, w których Rada odegrała w pełni rolę zastrzeżoną na jej rzecz przez traktaty [31]. W szczególności Rada zgodziła się więc na to, że będzie związana ich postanowieniami dotyczącymi rozstrzygania sporów [32] oraz, bardziej ogólnie, ustaleniami dotyczącymi właściwości do interpretowania tych postanowień. Zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE te umowy międzynarodowe są dla UE wiążące i tworzą integralną część prawa Unii [33].

30 — W powyższym względzie zwracam uwagę, że Rada wydaje się przyznawać (przynajmniej na chwilę obecną), że takich wyborów Komisja może dokonywać w sposób ważny, wszczynając procedurę rozstrzygania sporów zgodnie z wymogami proceduralnymi określonymi w rozporządzeniu o barierach w handlu i w art. 3 decyzji 98/414 (dotyczącej porozumienia ONZ w sprawie zasobów rybnych), nie naruszając jednocześnie art. 16 ust. 1 TUE. Rada nie wyjaśniła, dlaczego postępowanie doradcze przed ITLOS (lub jakiekolwiek inne międzynarodowe postępowanie sądowe) powinno być traktowane inaczej.

31 — Zobacz pkt 13 powyżej. Ratyfikując konwencję o prawie morza w imieniu UE, Rada działała między innymi na podstawie art. 113 WE (wspólna polityka handlowa) oraz art. 228 ust. 2 i 3 WE (zawieranie umów międzynarodowych). W późniejszym czasie Rada działała w szczególności na podstawie art. 300 ust. 2 i 3 WE (zawieranie umów międzynarodowych), gdy przyjmowała najnowsze rozporządzenia Rady ratyfikujące umowy w sprawie połowów z państwami PKR. Wcześniejsze rozporządzenia były oparte wyłącznie na postanowieniach traktatów odnoszących się do wspólnej polityki rybołówstwa.

32 — Unia Europejska nie wybrała jeszcze jednego lub więcej środków rozstrzygania sporów w przedmiocie wykładni lub stosowania konwencji o prawie morza określonych w art. 287 konwencji o prawie morza. Zgodnie z art. 7 załącznika IV do konwencji o prawie morza oznacza to, iż uznaje się, że UE przyjęła procedurę arbitrażu.

33 — Zobacz na przykład wyrok Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73.

88. Po drugie, UE przyjęła szereg przepisów wewnętrznych, które regulują istotne aspekty tych umów. W szczególności, jak wskazała Komisja, przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 istotne z punktu widzenia połowów NNN – takie jak te, które definiują „nielegalne połowy" – są interpretowane na podstawie wcześniej istniejących przepisów międzynarodowych [34].

89. To właśnie są wybory w zakresie „określania polityki", których Rada dokonała zgodnie z art. 16 ust. 1 TUE i określonymi normami proceduralnymi zawartymi w traktatach, które chronią uprawnienia Rady w zakresie negocjowania, podpisywania i zawierania umów międzynarodowych.

90. Późniejsze doprecyzowanie i stosowanie istniejących zobowiązań UE na podstawie prawa międzynarodowego w ramach międzynarodowego postępowania sądowego, w tym postępowania doradczego przed ITLOS, w większości przypadków stanowi jedynie konsekwencję wcześniejszego wyboru „polityki" dokonanego przez Radę i tym samym nie wymaga określania nowej polityki.

91. Mimo że z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, nie jestem skłonna przyjąć, że tak będzie w każdym przypadku. W tym stanie rzeczy nie jest wykluczone, że w kontekście międzynarodowego postępowania sądowego, w którym UE przysługuje legitymacja procesowa, może zaistnieć konieczność przyjęcia przez UE stanowiska w kwestii, która nie została jeszcze uregulowana przez istniejące zobowiązania UE wynikające z prawa międzynarodowego, które mają zostać zinterpretowane (i zastosowane) w takim postępowaniu czy też przez jakiekolwiek inne normy prawa międzynarodowego, w których przedmiocie UE zajęła już stanowisko. W takich okolicznościach uprawnienia Rady musiałyby być przestrzegane. Niemniej jednak wydaje mi się, że postępowanie przed ITLOS będące przedmiotem niniejszej sprawy oraz oświadczenia złożone przez UE dotyczyły kwestii, które wyniknęły w trakcie funkcjonowania konwencji o prawie morza i porozumienia ONZ w sprawie zasobów rybnych.

92. Jeśli chodzi o drugi warunek, od którego zależy omawiana część zarzutu Rady, wydaje mi się, że w każdym razie Rada nie może polegać na art. 16 ust. 1 zdanie drugie TUE w oderwaniu od innych postanowień zawartych w traktatach.

93. Wyrażenie „zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach" rozumiem w ten sposób, że funkcje określania polityki przez Radę nie mogą być wykonywane bez odrębnego postanowienia (lub, stosownie do okoliczności, większej liczby postanowień) zawartych w traktatach tworzących dane uprawnienie, respektując tym samym zasadę przyznania.

94. Nie sądzę jednak, aby brak w traktatach innego postanowienia określającego rolę Rady w odniesieniu do przyjęcia określonych instrumentów, poprzez które UE działa na zewnątrz i dzięki którym polityka UE może być realizowana, stanowi przeszkodę w wykonywaniu przez Radę jej uprawnień wynikających z art. 16 ust. 1 TUE w zakresie decydowania o polityce UE w stosunkach zewnętrznych w sytuacji, gdy brak jest wystarczającej polityki. Jeśli taka sytuacja miałaby miejsce, poważnie utrudniałaby ona UE skuteczne działanie. W rzeczywistości traktaty nie zawierają odrębnych

34 — Zgodnie z art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania, zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1936/2001 i (WE) nr 601/2004 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 1093/94 i (WE) nr 1447/1999 Komisja przyjęła (regularnie uzupełniany) unijny wykaz statków NNN, który jest oparty na wykazach tworzonych przez regionalne organizacje zarządzania rybołówstwem (zwane dalej „ROZR"): zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 468/2010 z dnia 28 maja 2010 r. ustanawiające unijny wykaz statków prowadzących nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane połowy (Dz.U. L 131, s. 22). Unia Europejska wdrożyła także środki ROZR dotyczące niektórych państw: zob. na przykład rozporządzenie Rady (WE) nr 826/2004 z dnia 26 kwietnia 2004 r. zakazujące przywozu tuńczyka błękitnopłetwego (Thunnus thynnus) pochodzącego z Gwinei Równikowej i Sierra Leone oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2092/2000 (Dz.U. L 127, s. 19), które wykonuje zalecenia Międzynarodowej Komisji Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego (ICCAT), której UE jest umawiającą się stroną.

postanowień regulujących wiele instrumentów działań zewnętrznych, poprzez które UE, mając międzynarodową osobowość prawną, może działać [35]. Aby UE mogła skutecznie podejmować działania zewnętrzne, musi ona jednak być w stanie posługiwać się różnymi instrumentami, a czyniąc to, powinna respektować uprawnienia Rady.

95. Należy również dodać, że w przypadku gdy traktaty określają normy proceduralne, w ramach których Rada ma działać w odniesieniu do konkretnego instrumentu działań zewnętrznych UE, Rada nie może wykorzystywać art. 16 ust. 1 TUE do podważania tych norm [36]. Trybunał potwierdził, że z art. 13 ust. 2 TUE wynika, iż normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje Unii ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji państw członkowskich ani samych instytucji [37].

96. Wobec powyższego, jak wyjaśniłam już wcześniej, decyzja w przedmiocie stanowiska UE w międzynarodowym postępowaniu sądowym nie wymagała tu dalszego wykonywania tych uprawnień przez Radę.

97. Podsumowując, druga część zarzutu pierwszego Rady powinna zostać oddalona.

Zarzut drugi: art. 13 ust. 2 TUE

98. Zarzut drugi Rady oparty jest na twierdzeniu, że działania Komisji w sposób oczywisty naruszają zasadę lojalnej współpracy określoną w art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE. Rada wskazuje, że Komisja zaniechała: (i) przedłożenia, na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, propozycji w celu uzyskania decyzji Rady ustalającej stanowisko UE, które ma zostać wyrażone przed ITLOS, (ii) współpracy z Radą w zakresie ustalenia treści oświadczenia, które ma zostać złożone oraz (iii) uwzględnienia stanowiska Rady, zgodnie z którym w braku ustalenia przez Radę stanowiska UE pisemne oświadczenie nie może zostać przedłożone ITLOS, gdyż podczas spotkania Coreper w dniu 27 listopada 2013 r. Komisja zapowiedziała, że przedłoży oświadczenie, co też uczyniła dwa dni później. Komisja podkreśla, że ze swojej strony cały czas informowała w pełni Radę i przy przygotowywaniu pisemnego oświadczenia, które przedłożyła ITLOS, uwzględniła w możliwie najszerszym zakresie szczegółowe komentarze pochodzące od poszczególnych państw członkowskich.

99. Obowiązek wzajemnej lojalnej współpracy wynikający z art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE ma zastosowanie w poszanowaniu granic uprawnień przyznanych w traktatach każdej instytucji. Obowiązek ten nie może zatem powodować powstania dodatkowych uprawnień lub ograniczenia istniejących [38]. W związku z powyższym, gdy traktaty stanowią, że Komisja jest uprawniona do działania bez zgody Rady, obowiązek Komisji polegający na współpracy z Radą nie może sięgać tak daleko, by uniemożliwiał Komisji działanie w taki właśnie sposób.

35 — Zobacz także moja opinia w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334 („połowy wenezuelskie”), pkt 107, 108.

36 — Podobnie Parlament Europejski, który zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE „[…] pełni funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach”, nie może opierać się na tej kompetencji w celu rozszerzenia swojej roli w odniesieniu do umów międzynarodowych, które reguluje art. 218. Zobacz w tym względzie wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025 („przekazywanie osób podejrzanych o piractwo na wyspę Mauritius”), pkt 54, 55.

37 — Zobacz wyroki: Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257 („status uchodźca”), pkt 54; Komisja/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282 („sprawa dotycząca umów mieszanych”), pkt 41, 42.

38 — Wyrok Parlament/Rada, C-48/14, EU:C:2015:91 („sprawa substancji radioaktywnych”), pkt 57, 58.

100. Moim zdaniem pierwsza i trzecia część zarzutu drugiego Rady oparte są na założeniu, że zgodnie z prawidłową wykładnią art. 218 ust. 9 TFUE Komisja potrzebowała uprzedniej zgody Rady w celu złożenia pisemnego oświadczenia w postępowaniu doradczym przed ITLOS, a żaden stopień konsultacji bądź lojalnej współpracy nie może naprawić tego naruszenia. Jeśli jednak – zgodnie z wnioskami, do których doszłam – art. 218 ust. 9 TFUE *nie* wymagał, aby Komisja uzyskała uprzednią zgodę, Komisja nie mogła naruszyć obowiązku lojalnej współpracy poprzez niepodjęcie starań o uzyskanie takiej zgody.

101. Odnosząc się do drugiej części, uważam, że ujawnione fakty wskazują, iż podczas sporządzania oświadczenia Komisja w rzeczy samej konsultowała się z państwami członkowskim i Radą oraz uwzględniła ich uwagi (w tym te, które dotyczyły właściwości ITLOS)[39] przed złożeniem pisemnego oświadczenia w imieniu UE w terminie wyznaczonym przez ITLOS.

102. Z powyższych względów dochodzę do wniosku, że zarzut drugi również należy oddalić.

Kwestia dodatkowa: art. 17 ust. 1 TUE i art. 335 TFUE

103. Jeśli art. 16 ust. 1 TUE i art. 218 ust. 9 TFUE nie mają zastosowania, skarga Rady powinna zostać oddalona: przynajmniej zgodnie z powyższymi postanowieniami Rada zajęła już wcześniej stosowne stanowisko i nie była uprawniona do decydowania o przedłożeniu pisemnego oświadczenia będącego przedmiotem sporu w niniejszej sprawie. Czy wniosek ten oznacza jednak także, że decyzja o przedłożeniu spornego oświadczenia – jak twierdzi Komisja – została słusznie oparta na art. 335 TFUE (w związku z art. 17 ust. 1 TUE) i tym samym wchodziła w zakres kompetencji Komisji? Czy też, jeśli art. 335 TFUE nie ma zastosowania, Komisja była mimo to uprawniona, na podstawie art. 17 ust. 1 TUE, do przyjęcia tej decyzji? Poniżej odniosę się do tych zagadnień.

104. W mojej opinii, biorąc pod uwagę fakt, że stosowne stanowisko UE już istnieje, zadaniem Komisji, stosownie do art. 17 ust. 1 TUE, jest zatem wykonanie tego stanowiska poprzez jego realizację i zaprezentowanie go na arenie międzynarodowej (w tym w międzynarodowym postępowaniu sądowym). Zadaniem Komisji jest bowiem promowanie ogólnego interesu UE i zapewnienie stosowania traktatów oraz środków przyjmowanych przez instytucje stosownie do postanowień traktatów[40].

105. Jeśli art. 335 TUE stanowiłby szczególny przejaw, w odniesieniu do reprezentacji UE, ogólnej zasady wyrażonej w art. 17 ust. 1 TUE, wówczas na podstawie art. 335 TFUE w związku z art. 17 ust. 1 TUE Komisja byłaby uprawniona do decydowania w przedmiocie pisemnych oświadczeń takich jak oświadczenie będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie.

106. W sprawie Reynolds Tobacco Trybunał przyznał już, że art. 282 WE (obecnie art. 335 TFUE) stanowi, mimo wyrażenia „[w] każdym z państw członkowskich" użytego w tym postanowieniu, „([…] wyraz zasady ogólnej, że Wspólnota posiada zdolność prawną i jest w tym zakresie reprezentowana przez Komisję[41]". Podstawą takiego stanowiska Trybunału był również fakt, że Komisja jest zobowiązana do zapewnienia stosowania postanowień traktatów i środków przyjętych na ich podstawie (art. 211 WE, obecnie art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE). W konsekwencji Trybunał oddalił odwołanie od wyroku Sądu Pierwszej Instancji[42], który uznał za niedopuszczalną skargę o stwierdzenie

39 — Zobacz pkt 103–115 poniżej w odniesieniu do zakresu uprawnień Komisji wynikających z art. 335 TFUE.

40 — Zobacz także wyrok Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P („Reynolds Tobacco"), EU:C:2006:541, pkt 94.

41 — Wyrok Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P („Reynolds Tobacco"), EU:C:2006:541, pkt 94.

42 — Wyrok Philip Morris International/Komisja, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01, EU:T:2003:6.

nieważności wniesioną przez producentów papierosów na decyzję Komisji o wszczęciu postępowania przed sądami państwa trzeciego (USA) dotyczącego domniemanego udziału tych producentów w systemie przemytu na terytorium Wspólnoty Europejskiej. Komisja wszczęła wspomniane postępowanie w USA bez uprzedniej zgody Rady [43].

107. W sprawie Reynolds Tobacco Komisja dysponowała zatem na podstawie wymienionych wyżej postanowień uprawnieniem do podjęcia decyzji, bez uprzedniej zgody Rady, o wszczęciu postępowania przed sądami państwa trzeciego oraz do określenia zakresu i przedmiotu wszczętego postępowania. Wydaje się, że Trybunał przyjął, że wszystkie te elementy stanowią „reprezentację" UE przez Komisję. W mojej ocenie z powyższego wynika, że Trybunał *nie* uznał, aby rola Komisji jako jednej z głównych instytucji politycznych UE była porównywalna z rolą prawnika (Komisja) reprezentującego swojego klienta (UE).

108. Trybunał jasno stwierdził, że reprezentacja UE przez Komisję istnieje po to, aby realizować osobowość prawną UE poprzez uczestnictwo w postępowaniach sądowych. W przeciwieństwie do Rady i rządu austriackiego nie widzę uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że zakres uprawnień Komisji do reprezentowania UE miałby różnić się w zależności od forum, na którym UE występuje jako strona postępowania sądowego.

109. Nie przekonuje mnie również argument Rady, zgodnie z którym w przeciwieństwie do sytuacji w sprawie Reynolds Tobacco pisemne oświadczenia przedkładane ITLOS przez Komisję nie odnoszą się do jej roli „strażnika traktatów" na podstawie art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE.

110. Prawdą jest, że w sprawie Reynolds Tobacco powództwo cywilne w Stanach Zjednoczonych zmierzało zasadniczo do uzyskania odszkodowania od spółek tytoniowych w związku z ich domniemanym udziałem w przemycie papierosów na terytorium Wspólnoty Europejskiej, a tym samym uchylaniem się od płacenia ceł i podatku VAT. Komisja działała zatem w celu ochrony integralności unii celnej i interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej [44].

111. Niemniej jednak okoliczność, że przedkładając ITLOS pisemne oświadczenia w sprawie nr 21, Komisja nie dążyła bezpośrednio do tego, aby osiągnąć podobne praktyczne skutki dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i budżetu UE, nie oznacza, iż nie działała ona zgodnie z upoważnieniem udzielonym jej na podstawie art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE.

112. Po pierwsze, o ile postępowanie doradcze przed ITLOS różni się ze swojej natury od powództwa cywilnego o zapłatę odszkodowania finansowego z tytułu straty, oba te postępowania mogą wywierać skutki dla UE. Oba mogą wymagać zatem od Komisji przyjęcia „stosownych środków" i „promowania ogólnych interesów [UE]".

43 — Trybunał był w pełni świadomy tego faktu: Rada celowo zwróciła na to uwagę w swoich uwagach, występując jako interwenient popierający żądania Komisji.

44 — Zobacz wyrok Philip Morris International/Komisja, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01, EU:T:2003:6, pkt 1–3.

113. Po drugie, Trybunał potwierdził już, że kompetencje Komisji jako „strażnika traktatów" obejmują zapewnianie prawidłowego wykonania przez państwo trzecie obowiązków przyjętych na siebie na mocy umowy zawartej z UE, przy wykorzystaniu środków przewidzianych przez umowę lub decyzje przyjęte na jej podstawie[45], włączając procedurę rozstrzygania sporów[46]. W związku z tym nie widzę co do zasady podstaw do wyłączenia reprezentacji w międzynarodowym postępowaniu sądowym z kompetencji Komisji.

114. Po trzecie, pytania przedłożone ITLOS w celu uzyskania opinii doradczej dotyczyły wykładni umowy międzynarodowej zawartej przez UE (konwencji o prawie morza), umów dwustronnych w sprawie połowów między UE a państwami trzecimi (w szczególności z pięcioma członkami PKR) oraz porozumienia ONZ w sprawie zasobów rybnych. Wszystkie te instrumenty międzynarodowe stanowią integralną część porządku prawnego UE i są wiążące dla instytucji. Ponadto poszczególne pytania dotyczyły kwestii kolizji właściwości państw nadbrzeżnych i właściwości państw bandery w celu zachowania morskich zasobów biologicznych, w szczególności w kontekście zwalczania połowów NNN – w obszarze, w którym UE przyjęła określone prawo wtórne na podstawie wcześniej istniejących norm międzynarodowych[47]. Możliwość podniesienia w toku takiego postępowania dodatkowych aspektów dotyczących kwestii ogólnych (tu: właściwość ITLOS do wydawania opinii doradczych oraz dopuszczalność przekazanych pytań) występuje w przypadku każdego postępowania.

115. W tym stanie rzeczy uważam, że art. 335 TFUE w związku z art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE zapewnił Komisji wystarczającą podstawę prawną do przedłożenia ITLOS pisemnych i ustnych oświadczeń w imieniu UE.

I –Wnioski

116. W świetle powyższych rozważań oraz art. 138 i 140 regulaminu postępowania przed Trybunałem dotyczących zasad podziału kosztów proponuję, aby Trybunał:

— oddalił skargę Rady Unii Europejskiej;

— obciążył Radę własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską;

— obciążył rządy austriacki, czeski, fiński, francuski, grecki, litewski, niderlandzki, portugalski, hiszpański oraz rząd Zjednoczonego Królestwa pokrycie własnymi kosztami.

45 — Wyrok C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 95 (dotyczący układu stowarzyszeniowego z Turcją); postanowienie Mugraby/Rada i Komisja, C-581/11 P, EU:C:2012:466, pkt 68 (dotyczące układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony a Republiką Libańską, z drugiej strony, podpisanego w Luksemburgu w dniu 17 czerwca 2002 r. i zatwierdzonego w imieniu Wspólnoty Europejskiej przez art. 1 ust. 1 decyzji Rady 2006/356/WE z dnia 14 lutego 2006 r. (Dz.U. L 143, s. 1).

46 — Zobacz wyrok Kaufring i in./Komisja, T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, pkt 270.

47 — Zobacz na przykład pkt 88 powyżej.