Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

6. října 2015*

„Žaloba na neplatnost — Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu — Mezinárodní tribunál pro mořské právo — Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov — Řízení o posudku — Předložení písemného stanoviska Evropské komise jménem Evropské unie — Neexistence předchozího schválení obsahu tohoto stanoviska Radou Evropské unie — Článek 13 odst. 2 SEU, článek 16 SEU a čl. 17 odst. 1 SEU — Článek 218 odst. 9 SFEU a článek 335 SFEU — Zastupování Evropské unie — Zásady svěřených pravomocí a institucionální rovnováhy — Zásada loajální spolupráce“

Ve věci C-73/14,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 10. února 2014,

Rada Evropské unie, zastoupená A. Westerhof Löfflerovou, E. Finnegan a R. Liudvinaviciute-Cordeiro, jako zmocněnkyněmi,

žalobkyně,

podporovaná

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, E. Rufferem, J. Vláčilem a M. Hedvábnou, jako zmocněnci,

Řeckou republikou, zastoupenou G. Karipsiadisem a K. Boskovitsem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Španělským královstvím, zastoupeným M. Sampol Pucurullem, jako zmocněncem,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, D. Colasem a F. Fizem, jakož i N. Rouam, jako zmocněnci,

Litevskou republikou, zastoupenou D. Kriaučiūnasem a G. Taluntytė, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. Bulterman, M. Gijzen a M. de Ree, jako zmocněnkyněmi,

Rakouskou republikou, zastoupenou C. Pesendorfer a G. Eberhardem, jako zmocněnci,

Portugalskou republikou, zastoupenou L. Inez Fernandesem a M. L. Duarte, jako zmocněnci,

Finskou republikou, zastoupenou J. Heliskoskim a H. Leppo, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: angličtina.

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným E. Jenkinson a M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Holmesem, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Evropské komisi, zastoupené K. Banks, A. Bouquetem, E. Paasivirtou a P. Van Nuffelem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts (zpravodaj), místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin a K. Jürimäe, předsedové senátů, J. Malenovský, J. L. da Cruz Vilaça a F. Biltgen, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. dubna 2015,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 16. července 2015,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Rada Evropské unie domáhá zrušení rozhodnutí Evropské komise ze dne 29. listopadu 2013 o předložení „písemného stanoviska Evropské komise jménem Evropské unie“ (dále jen „napadené rozhodnutí“) Mezinárodnímu tribunálu pro mořské právo (dále jen „MTMP“) ve věci č. 21.

Právní rámec

Ustanovení týkající se MTMP

2 Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, podepsaná v Montego Bay dne 10. prosince 1982, která nabyla účinnosti dne 16. listopadu 1994 (dále „UNCLOS“), byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 a dohody ze dne 28. července 1994 o provedení části XI této úmluvy Evropským společenstvím (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260).

3 Článek 191 UNCLOS stanoví:

„Senát pro spory týkající se mořského dna poskytne na žádost Shromáždění anebo Rady posudky o právních otázkách vznikajících v rámci jejich činnosti. Takové posudky se poskytují ve lhůtě co možná nejkratší.“

4 Podle čl. 287 odst. 1 UNCLOS:

„Stát si může při podpisu, ratifikaci nebo přistoupení k [UNCLOS] nebo kdykoli poté písemným prohlášením zvolit jeden nebo více z následujících způsobů urovnávání [řešení] sporů, které se týkají výkladu nebo použití [o výklad nebo provádění] [UNCLOS]:

a) [MTMP] založený [zřízený] v souladu s přílohou VI;

[…]“

5 Příloha VI UNCLOS obsahuje statut MTMP.

6 Článek 16 tohoto statutu, nadepsaný „Pravidla [MTMP]“, stanoví:

„[MTMP] přijme pravidla pro vykonávání svých funkcí. Zejména stanoví svůj jednací řád.“

7 Podle článku 21 uvedeného statutu, nadepsaného „Příslušnost“:

„Příslušnost [MTMP] se vztahuje na všechny spory a žaloby předložené v souladu s [UNCLOS] a veškeré záležitosti konkrétně stanovené v kterékoli jiné dohodě, která zakládá příslušnost [MTMP].“

8 Pravidla MTMP v revidovaném znění ze dne 17. března 2009 ve svých článcích 130 až 137 stanovují „[p]ostup konzultace“ před senátem pro spory týkající se mořského dna. Z článku 133 těchto pravidel plyne, že státy, které jsou stranami UNCLOS, a mezivládní organizace, které mohou poskytnout informace o otázce, která je předmětem žádosti o posudek, jsou vyzvány k předložení písemného stanoviska k této otázce a v případě ústního řízení k přednesení ústního stanoviska v průběhu tohoto řízení.

9 Článek 138 uvedených pravidel stanoví:

„1. [MTMP] může poskytnout posudek o právní otázce v případě, kdy mezinárodní dohoda týkající se cílů [UNCLOS] výslovně stanoví, že žádost o takový posudek může být [MTMP] předložena.

2. Žádost o posudek je [MTMP] předána jakýmkoliv orgánem, který je k tomu touto dohodou nebo na jejím základě zmocněn.

3. [MTMP] použije obdobně články 130 až 137.“

Mezinárodní dohody v oblasti nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu

10 Řada ustanovení mezinárodních dohod, jejichž stranou je Evropská unie, se zabývá povinnostmi a odpovědností státu vlajky a pobřežních států v souvislosti s rybolovem na volném moři nebo ve výlučné ekonomické zóně, a jsou tak relevantní, pokud jde o boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu (dále jen „NNN rybolov“), který ohrožuje zachování a řízení rybích populací.

11 Jde zejména o články 56, 61 až 68, 73, 91, 94 a 116 až 120 UNCLOS, články III, V, VI a VIII Dohody k podpoře dodržování mezinárodních opatření na zachování a řízení rybářskými plavidly na volném moři, schválené dne 24. listopadu 1993 rezolucí 15/93 27. zasedání konference Organizace Spojených národů pro výživu a zemědělství (FAO) (dále jen „dohoda FAO o dodržování opatření“), k níž Společenství přistoupilo na základě rozhodnutí Rady 96/428/ES ze dne 25. června 1996 (Úř. věst. L 177, s. 24; Zvl. vyd. 04/02, s. 322), jakož i články 5 až 14 a 17 až 21 dohody přijaté dne 4. srpna 1995 v New Yorku (Spojené státy) a týkající se provádění ustanovení Úmluvy Organizace

spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 o zachování a řízení tažných populací ryb a vysoce stěhovavých rybích populací (dále jen „Úmluva Organizace spojených národů o rybích populacích“, která byla jménem Společenství ratifikována rozhodnutím Rady 98/414/ES ze dne 8. června 1998 (Úř. věst. L 189, s. 14; Zvl. vyd. 04/04, s. 3).

Dohody o partnerství mezi Unií a pobřežními státy v oblasti rybolovu

12 Subregionální komise pro rybolov (Commission sous-régionale des pêches, dále jen „CSRP“) je mezivládní organizací pro spolupráci v oblasti rybolovu zřízenou úmluvou ze dne 29. března 1985, která sdružuje Kapverdskou republiku, Gambijskou republiku, Guinejskou republiku, Republiku Guinea-Bissau, Islámskou republiku Mauretánii, Senegalskou republiku a Republiku Sierra Leone.

13 Unie uzavřela s jednotlivými státy CSRP dohody o partnerství. Většina z těchto dohod obsahuje ustanovení srovnatelné s ustanovením čl. 5 odst. 4 Dohody mezi Evropským společenstvím a Kapverdskou republikou o partnerství v odvětví rybolovu (Úř. věst. 2006, L 414, s. 3), podle něhož se „Společenství […] zavazuje přijmout všechna příslušná opatření k tomu, aby plavidla Společenství dodržovala ustanovení této dohody, jakož i právních předpisů upravujících rybolov ve vodách spadajících pod jurisdikci Kapverd“.

Unijní opatření v oblasti NNN rybolovu

14 Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008 ze dne 29. září 2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu, mění nařízení (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1936/2001 a (ES) č. 601/2004 a zrušují nařízení (ES) č. 1093/94 a (ES) č. 1447/1999 (Úř. věst. L 286, s. 1, dále jen „nařízení NNN“), stanoví podrobný rámec opatření pro boj proti NNN rybolovu.

15 Jak plyne z bodu 5 jeho odůvodnění, předmětem uvedeného nařízení je důraznější jednání Unie proti rybolovu NNN „[v] souladu [s jejími] mezinárodními závazky“ připomenutými v bodě 1 odůvodnění uvedeného nařízení, tedy těmi, které plynou z UNCLOS, Dohody FAO o dodržování opatření a Úmluvy Organizace spojených národů o rybích populacích.

16 Nařízení Rady (ES) č. 1006/2008 ze dne 29. září 2008 o udělování oprávnění k rybolovným činnostem provozovaným rybářskými plavidly Společenství mimo vody Společenství a o přístupu plavidel třetích zemí do vod Společenství, o změně nařízení (EHS) č. 2847/93 a (ES) č. 1627/94 a o zrušení nařízení (ES) č. 3317/94 (Úř. věst. L 286, s. 33) upravuje přístup plavidel třetích zemí do unijních vod, jakož i přístup unijních plavidel do vod třetích zemí.

17 Provádění a dohled nad dodržováním nařízení NNN jsou zajištěny nařízením Rady (ES) č. 1224/2009 ze dne 20. listopadu 2009 o zavedení kontrolního režimu Společenství k zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky, o změně nařízení (ES) č. 847/96, (ES) č. 2371/2002, (ES) č. 811/2004, (ES) č. 768/2005, (ES) č. 2115/2005, (ES) č. 2166/2005, (ES) č. 388/2006, (ES) č. 509/2007, (ES) č. 676/2007, (ES) č. 1098/2007, (ES) č. 1300/2008 a (ES) č. 1342/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1627/94 a (ES) č. 1966/2006 (Úř. věst. L 343, s. 1).

18 Na základě nařízení NNN Komise několikrát pozměněným nařízením (EU) č. 468/2010 ze dne 28. května 2010, kterým se stanoví seznam EU s plavidly provádějícími nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov (Úř. věst. L 131, s. 22), vypracovala na základě seznamů přijatých regionálními organizacemi pro řízení rybolovu (dále jen „ROŘR“) unijní seznam plavidel praktikujících NNN rybolov. Unie je členkou většiny ROŘR.

19 Unie rovněž přijala různá nařízení provádějící opatření přijatá ROŘR ve vztahu k některým třetím zemím. Jedná se například o nařízení Rady (ES) č. 826/2004 ze dne 26. dubna 2004, kterým se zakazuje dovoz atlantického tuňáka obecného (Thunnus thynnus) pocházejícího z Rovníkové Guineje a Sierry Leone a kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 2092/2000 (Úř. věst. L 127, s. 19; Zvl. vyd. 11/51, s. 172), a o nařízení Rady (ES) č. 827/2004 ze dne 26. dubna 2004, kterým se zakazuje dovoz atlantického tuňáka velkookého (Thunnus obesus) pocházejícího z Bolívie, Kambodži, Rovníkové Guineje, Gruzie a Sierry Leone a kterým se zrušuje nařízení (ES) č. 1036/2001 (Úř. věst. L 127, s. 21; Zvl. vyd. 04/07, s. 74).

Skutečnosti předcházející sporu

20 Dne 28. března 2013 obdržel MTMP od CSRP žádost o posudek (dále jen „žádost o posudek“).

21 Uvedená žádost, která je evidována jako věc č. 21, se týkala následujících otázek:

„1) Jaké jsou povinnosti státu vlajky v případě [NNN rybolovu] ve výlučné ekonomické zóně třetích států?

2) V jaké míře může být stát vlajky považován za odpovědný za NNN rybolov provozovaný plavidly plujícími pod jeho vlajkou?

3) Může být mezinárodní organizace držící licence k rybolovu považována za odpovědnou za porušení právních předpisů pobřežního státu v oblasti rybolovu loďmi, jimž byly poskytnuty uvedené licence?

4) Jaká práva a povinnosti má pobřežní stát v souvislosti se zajištěním udržitelného řízení sdílených populací ryb a populací společného zájmu, zejména tuňáků a malých pelagických druhů?“

22 Usnesením ze dne 24. května 2013 vyzval MTMP strany UNCLOS, CSRP, jakož i další mezivládní organizace, aby do 29. listopadu 2013 předložily písemná stanoviska ve věci č. 21. Rovněž rozhodl o konání ústního jednání v uvedené věci.

23 Dne 5. srpna 2013 přijala Komise rozhodnutí „o předložení písemných stanovisek týkajících se žádosti o posudek předložené subregionální komisí pro rybolov Mezinárodnímu tribunálu pro mořské právo ve věci č. 21 jménem Unie“ [C(2013) 4989 final, dále jen „rozhodnutí ze dne 5. srpna 2013“].

24 Body 9 a 10 odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádějí, že „[p]odle článku 335 SFEU Unii v soudních řízeních zastupuje Komise“ a že „[j]e třeba […], aby Komise předložila jménem Unie písemné stanovisko k otázkám položeným MTMP a zúčastnila se ústní části řízení“. Bod 11 odůvodnění uvedeného rozhodnutí doplňuje, že „Komise musí na základě zásady loajální spolupráce informovat Radu prostřednictvím její příslušné pracovní skupiny“.

25 Článek 1 rozhodnutí ze dne 5. srpna 2013 stanoví, že „Komise předloží jménem Evropské unie písemné stanovisko k otázkám [CSRP] položeným [MTMP] ve věci č. 21 dne 27. března 2013 za účelem vydání posudku [a] […] zúčastní se ústní části řízení ve věci č. 21“. Podle článku 2 tohoto rozhodnutí je „právní služba Komise pověřena toto rozhodnutí provést“.

26 V Radě byla žádost o posudek projednána pracovní skupinou pro mořské právo (dále „skupina COMAR“), a to s ohledem na otázky příslušnosti MTMP k vydání posudku a přípustnosti položených otázek, a pracovní skupinou pro vnitřní a vnější rybářskou politiku (dále „skupina FISH“), pokud jde o věcné aspekty.

27 Na jednáních skupiny FISH dne 12. září 2013 a skupiny COMAR dne 17. září 2013 Komise zopakovala svůj záměr předložit písemné stanovisko ve věci č. 21 jménem Unie a tvrdila, že nepovažuje za nutné získat za tímto účelem předchozí souhlas Rady. Na jednání skupiny FISH předsednictví Rady ale uvedlo, že Radě přísluší obsah tohoto písemného stanoviska schválit, a vyzvalo Komisi, aby předložila návrh písemného stanoviska Radě do konce října 2013.

28 Dne 22. října 2013 zaslala Komise Radě „pracovní dokument obsahující hlavní teze stanoviska Unie ve věci č. 21 projednávané [MTMP]“ (dále jen „pracovní dokument ze dne 22. října 2013“). V tomto dokumentu Komise odkazovala na své rozhodnutí ze dne 5. srpna 2013 a zopakovala, že „na základě zásady loajální spolupráce“ má být Rada „informována“. Zdůraznila, že „přihlédne co možná nejvíce k jakýmkoli návrhům či názorům členských států za účelem posílení unijního postoje“.

29 Na jednáních skupiny FISH dne 24. října 2013 a skupiny COMAR dne 30. října 2013, na nichž byl pracovní dokument ze dne 22. října 2013 projednáván, Komise zopakovala, že návrh písemného stanoviska Radě ke schválení nepředloží.

30 Pracovní dokument ze dne 22. října 2013 byl opakovaně, a to 15., 18. a 26. listopadu 2013, přepracován. Jednotlivé verze byly projednány na jednáních skupiny FISH, která proběhla ve dnech 15. a 22. listopadu 2013. V úvodní části revidovaného znění uvedeného dokumentu ze dne 15. listopadu 2013 Komise opětovně zdůraznila, že podle článku 335 SFEU je Komise zmocněna zastupovat Unii v soudních řízeních a že toto zastupování nevyžaduje, aby písemné stanovisko předložené jménem Unie podléhalo předchozímu schválení Radou.

31 Dne 27. listopadu 2013 byla otázka případného předložení MTMP písemného stanoviska jménem Unie projednána Výborem stálých zástupců členských států (Coreper), a to na základě zprávy vyhotovené skupinou FISH. Delegace členských států a předsednictví Coreper tvrdily, že podle článku 16 SEU přísluší Radě rozhodnutí o této otázce a případné schválení nebo pozměnění obsahu tohoto písemného stanoviska. Coreper měl za to, že pokud by Rada neměla možnost přijmout jakýkoliv postoj k případnému předložení takového stanoviska, neexistoval by v tomto ohledu žádný postoj, a nemohlo by tak být MTMP jménem Unie předloženo žádné písemné stanovisko k žádosti o posudek. Komise naopak trvala na tom, že formální souhlas Rady není v tomto případě třeba, a uvedla, že písemné stanovisko jménem Unie MTMP předloží.

32 Poté, co vzala v potaz komentáře zaslané některými delegacemi členských států, Komise dne 29. listopadu 2013 zaslala MTMP „písemné stanovisko Evropské komise jménem Evropské unie“ ve věci č. 21. Rada o tom byla informována e-mailem z téhož dne.

33 Sedm členských států předložilo MTMP v uvedené věci rovněž písemné stanovisko, a to jakožto účastnické státy UNCLOS.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

34 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

35 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl nebo, podpůrně, aby zachoval účinky napadeného rozhodnutí do doby, než bude v přiměřené lhůtě vydáno nové rozhodnutí, a aby uložil Radě náhradu nákladů řízení.

36 České republice, Řecké republice, Španělskému království, Francouzské republice, Litevské republice, Nizozemskému království, Rakouské republice, Portugalské republice, Finské republice a Spojenému království Velké Británie a Severního Irska bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady. Portugalská republika se nicméně žádné fáze tohoto řízení nezúčastnila.

Úvodní úvahy

37 Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že Komise napadeným rozhodnutím uskutečnila po výměně stanovisek s Radou svůj záměr vyjádřený dne 5. srpna 2013, když předložila MTMP jménem Unie písemné stanovisko ve věci č. 21, jehož obsah nebyl navzdory žádosti Rady předložen k jejímu schválení.

38 Projednávané žalobě je za těchto podmínek třeba rozumět tak, že Komisi vytýká, že nepředložením obsahu písemného stanoviska předloženého jménem Unie v uvedené věci Radě k předchozímu schválení nerespektovala pravomoci tohoto orgánu.

K věci samé

39 Rada uplatňuje na podporu své žaloby dva důvody. První vychází z porušení zásady svěřených pravomocí uvedené v čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásady institucionální rovnováhy. Druhý vychází z porušení zásady loajální spolupráce zakotvené týmž ustanovením.

K prvnímu žalobnímu důvodu

40 První žalobní důvod lze rozdělit na dvě části. První část vychází z porušení čl. 218 odst. 9 SFEU. Druhá část vychází z porušení čl. 16 odst. 1 SEU. Obě tyto části je třeba přezkoumat společně.

Argumentace účastníků řízení

41 Rada, podporovaná všemi členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci s výjimkou Rakouské republiky, v rámci první části prvního žalobního důvodu tvrdí, že Komise v projednávaném případě nerespektovala pravomoci Rady, které jí přiznává čl. 218 odst. 9 SFEU.

42 Uvedení účastníci řízení tvrdí, že se dané ustanovení týká všech situací, v nichž jakýkoliv orgán zřízený mezinárodní dohodou uplatňuje tuto dohodu aktem, který bude mít v Unii závazné či nezávazné právní účinky. Tak je tomu i v projednávaném případě. MTMP byl totiž zřízen mezinárodní dohodou, a sice UNCLOS, a posudek dotčený v projednávaném případě může mít zásadní účinky na uplatňování UNCLOS a dalších mezinárodních dohod, jejichž stranou Unie je, a tedy i na unijní právní řád. Jelikož se žádost o posudek týká oblasti, která je do velké míry upravena unijním právem, může mít tento posudek vliv na výkon unijních pravomocí a na *acquis* Unie v této oblasti. Může mimoto vyžadovat změnu unijní právní úpravy NNN rybolovu.

43 V rámci druhé části prvního žalobního důvodu Rada, podporovaná všemi členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci, tvrdí, že se Komise v každém případě dopustila porušení čl. 16 odst. 1 SEU, neboť si přisvojila pravomoci, které náležejí výlučně Radě.

44 V tomto ohledu uvedení účastníci řízení zaprvé tvrdí, že čl. 17 odst. 1 SEU neopravňuje Komisi samostatně zastupovat Unii navenek, aniž by respektovala funkce vymezování politik přiznané Radě článkem 16 odst. 1 druhou větou SEU.

45 V projednávaném případě Radě vzhledem ke značným důsledkům, které by obsah písemného stanoviska předloženého MTMP jménem Unie mohl mít v mezinárodním měřítku, zejména na vztahy Unie s členskými státy CSRP, příslušelo v souladu s výše uvedeným ustanovením určit tento obsah. Úloha Komise podle Rady spočívá v provádění Radou definované politiky zajištění vnějšího zastupování Unie na základě této politiky.

46 Zadruhé Rada a všechny členské státy vystupující jako vedlejší účastníci tvrdí, že článek 335 SFEU nemůže výše uvedené argumenty vyvrátit.

47 V tomto ohledu Španělské království, Francouzská republika, Nizozemské království, Rakouská republika a Finská republika tvrdí, že článek 335 SFEU se týká výhradně zastupování Unie ve vnitrostátních soudních řízeních, ale nikoliv předkládání stanovisek soudům zřízeným mezinárodními dohodami jménem Unie v rámci její vnější činnosti.

48 Rada a všechny členské státy vystupující jako vedlejší účastníci tvrdí, že článku 335 SFEU nelze s ohledem na běžný význam pojmu „zastupování“, jakož i zásadu svěřených pravomocí uvedenou v čl. 13 odst. 2 SEU v žádném případě rozumět tak, že by Komisi zmocňoval k tomu, aby mimo rámec věcí týkajících se jejího vlastního fungování jednala samostatně v rámci soudních řízení a nerespektovala přitom pravomoc Rady určit obsah unijního stanoviska k dotčeným otázkám. Politické i právní vnější zastupování Unie Komisí spadá pod čl. 17 odst. 1 šestou větu SEU, což vyžaduje zohlednění funkcí vymezování politik přiznaných Radě článkem 16 odst. 1 druhou větou SEU.

49 Zatřetí Rada a členské státy vystupující jako vedlejší účastníci tvrdí, že zastupování Unie před MTMP Komisí nesouvisí s uplatňováním Smluv ve smyslu čl. 17 odst. 1 druhé věty SEU. Komise se tudíž nemůže dovolávat své funkce strážkyně Smluv k tomu, aby zcela nezávisle rozvíjela vlastní výklad dotčených mezinárodních pravidel. Mimoto se stanovisko předložené jménem Unie ve věci č. 21 neomezovalo na technický popis unijního *acquis* v dotyčné oblasti. Neslo s sebou rovněž politická a strategická rozhodnutí o určitých otázkách vznesených v rámci uvedené věci, například příslušnosti MTMP k vydání posudku požadovaného v daném případě a přípustnosti položených otázek.

50 Začtvrté Rada, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Litevská republika a Finská republika tvrdí, že v oblasti boje proti NNN rybolovu neexistuje předem stanovená unijní politika, která by mohla Komisi v projednávaném případě zprostit povinnosti získat předchozí souhlas Rady. Neexistuje ani předem stanovená unijní politika týkající se nové otázky obecné příslušnosti MTMP k vydávání posudků nebo otázek souvisejících s odpovědností státu vlajky, pobřežního státu a mezinárodních organizací v souvislosti s NNN rybolovem.

51 V odpověď na první část prvního žalobního důvodu Komise tvrdí, že čl. 218 odst. 9 SFEU se použije pouze tehdy, je-li orgán zřízený mezinárodní dohodou jakožto výkonný orgán nadán pravomocí určovat pravidla nebo přijímat rozhodnutí v rámci takové dohody. Toto ustanovení se tedy netýká stanovisek vyjadřovaných jménem Unie před mezinárodním soudem.

52 V odpověď na druhou část prvního žalobního důvodu Komise tvrdí, že článek 335 SFEU vyjadřuje obecnou zásadu, podle níž zastupuje Unii ve všech vnitrostátních nebo mezinárodních soudních řízeních. Toto ustanovení nevyžaduje, aby k jednání před soudem jménem Unie získala povolení jiného unijního orgánu. V systému vytvořeném Smlouvami patří zastupování Unie před mezinárodními soudy k ústavním úlohám svěřeným Komisi článkem 13 odst. 2 SEU, článkem 17 odst. 1 první a druhou větou SEU a článkem 335 SFEU.

53 Podle Komise je třeba rozlišovat dvě situace. První se váže k vnějšímu zastupování Unie s politickými a diplomatickými cíli, jako například sjednávání mezinárodních dohod, které se řídí článkem 17 odst. 1 šestou větou SEU a mohlo by při neexistenci stávající unijní politiky spadat pod čl. 16 odst. 1 SEU. Druhá, jíž odpovídá projednávaná věc, se týká zastupování Unie před mezinárodními soudy, v rámci kterého musí Komise v obecném zájmu Unie v souladu s čl. 17 odst. 1 první větou SEU dbát na uplatňování unijního práva ve smyslu druhé věty téhož ustanovení, včetně mezinárodních dohod, jejichž stranou Unie je.

54 Podpůrně Komise tvrdí, že i kdyby bylo možné připustit, že by čl. 17 odst. 1 šestá věta SEU byl v projednávaném případě použitelný, je oprávněna zastupovat Unii v rámci Radou již dříve stanovené politiky. V projednávaném případě přitom existuje úplný právní a politický rámec na unijní úrovni, který Komisi umožnil vykonávat její funkce související s vnějším zastupováním Unie, aniž by jí musela Rada poskytnout další pokyny.

Závěry Soudního dvora

55 Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že otázky vznesené v žádosti o posudek přinejmenším částečně spadaly do oblasti zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky, která je dle čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU oblastí výlučné pravomoci Unie, a že Unie, jakožto strana UNCLOS, v rámci níž byl zřízen MTMP, je příslušná k účasti v řízení o vydání posudku ve věci č. 21 před tímto soudem na základě článku 133 pravidel MTMP.

56 Na podporu svého rozhodnutí zastupovat Unii v rámci její účasti v uvedeném řízení a předložit z tohoto titulu písemné stanovisko jménem Unie se Komise dovolávala článku 335 SFEU, jak plyne z písemností ve spisu a jak tato potvrdila ve svých písemných vyjádřeních i na jednání.

57 Některé členské státy vystupující jako vedlejší účastníci nicméně zpochybňují, že by byl článek 335 SFEU použitelný na zastupování Unie před mezinárodními soudy, včetně MTMP. Podle nich se uvedený článek týká pouze řízení před vnitrostátními soudy.

58 Z judikatury Soudního dvora však plyne, že článek 335 SFEU, i když je podle svého znění omezen na členské státy, představuje výraz obecné zásady, podle níž má Unie způsobilost k právům a právním úkonům, přičemž je pro tento účel zastupována Komisí (v tomto smyslu viz rozsudek Reynolds Tobacco a další v. Komise, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 94).

59 Z toho plyne, že článek 335 SFEU poskytuje Komisi právní základ pro zastupování Unie před MTMP ve věci č. 21.

60 Jak zdůraznila Rada, podporovaná v tomto ohledu členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci, použitelnost článku 335 SFEU v projednávaném případě nicméně neřeší otázku vznesenou v rámci prvního žalobního důvodu, a to zda dodržování zásady svěřených pravomocí uvedené v čl. 13 odst. 2 SEU vyžaduje, aby obsah písemného stanoviska předloženého MTMP ve věci č. 21 Komisí jménem Unie byl nejprve schválen Radou.

61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 13 odst. 2 SEU jedná každý unijní orgán v mezích působnosti svěřené jemu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních (viz rozsudek Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovaná judikatura).

62 V projednávaném případě spočívá argumentace Rady a členských států vystupujících jako vedlejší účastníci v tvrzení, že Komise tím, že jménem Unie předložila MTMP ve věci č. 21 písemné stanovisko, jehož obsah nebyl Radou schválen, nerespektovala pravomoci, které Radě přiznává čl. 218 odst. 9 SFEU a každopádně čl. 16 odst. 1 druhá věta SEU.

63 Co se zaprvé týče čl. 218 odst. 9 SFEU, jeho odkaz na postoje zaujímané jménem Unie v orgánu zřízeném mezinárodní dohodou, který má přijímat akty s právními účinky, znamená, že uplatnění tohoto ustanovení se vztahuje k postojům zaujímaným jménem Unie v rámci její účasti na přijímání

takových aktů v dotyčném mezinárodním orgánu prostřednictvím unijních orgánů, případně i členských států jednajících solidárně v jejím zájmu. Unie je přitom vyzývána, aby jako účastník dohody vyjádřila stanovisko „před“ mezinárodním soudem, nikoliv v něm.

64 Tento výklad je podepřen kontextem a cílem čl. 218 odst. 9 SFEU.

65 Jak totiž uvedla generální advokátka v bodech 70 až 74 svého stanoviska, uvedené ustanovení odchylně od běžného postupu sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod Unií, popsaného v čl. 218 odst. 1 až 8 SFEU, stanoví zjednodušený postup pro stanovení postojů zaujímaných jménem Unie v rámci její účasti na přijímání aktů plynoucích z uplatňování nebo provádění mezinárodní dohody uvnitř rozhodovacího orgánu zřízeného dotyčnou dohodou.

66 Na rozdíl od věci, v níž byl vydán rozsudek Německo v. Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258) a která se týkala postoje zaujímaného jménem Unie v rámci její účasti na přijímání doporučení v orgánu zřízeném dotčenou mezinárodní dohodou prostřednictvím členských států, se přitom projednávaná věc týká stanovení postoje, který má být jménem Unie vyjádřen před mezinárodním soudním orgánem, který je žádán o posudek, jehož přijetí spadá pouze pod pravomoc a odpovědnost členů tohoto orgánu, kteří za tímto účelem jednají zcela nezávisle na účastnících řízení.

67 Z toho plyne, že aniž by bylo třeba zkoumat, zda posudek MTMP požadovaný ve věci č. 21 naplňuje pojem „akt s právními účinky“ ve smyslu čl. 218 odst. 9 SFEU, toto ustanovení není v projednávaném případě použitelné.

68 Co se zadruhé týče čl. 16 odst. 1 druhé věty SEU, je třeba zkoumat, zda z tohoto ustanovení plyne, že Rada měla před zasláním písemného stanoviska MTMP ve věci č. 21 jménem Unie obsah tohoto stanoviska schválit.

69 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že žádost o posudek se týkala povinností a odpovědností státu vlajky a pobřežního státu v souvislosti s NNN rybolovem, který ohrožuje zachování a řízení rybích populací. Jak je uvedeno v bodech 10 a 11 tohoto rozsudku, NNN rybolov spadá do působnosti souboru ustanovení UNCLOS, jejíž stranou Unie je, dohody FAO o dodržování opatření, k níž Společenství přistoupilo rozhodnutím 96/428, Úmluvy Organizace spojených národů o rybích populacích, kterou Společenství ratifikovalo rozhodnutím 98/414, jakož i dohod o partnerství uzavřených mezi Unií a členskými státy CSRP, které jsou na základě čl. 216 odst. 2 SFEU nedílnou součástí unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73 a citovaná judikatura). Je kromě toho předmětem podrobné úpravy v unijním právu, která byla ostatně posílena v roce 2008 tak, aby zohledňovala mezinárodní závazky Unie, jak bylo připomenuto v bodech 14 až 19 tohoto rozsudku.

70 Jak plyne z písemného stanoviska zaslaného MTMP ve věci č. 21 jménem Unie, uvedené stanovisko v této souvislosti spočívalo v návrhu odpovědí na otázky položené v dané věci, který vyjadřoval způsob, jakým Unie vnímá výklad a uplatňování relevantních ustanovení UNCLOS, Dohody FAO o dodržování opatření a Úmluvy Organizace spojených národů o rybích populacích v oblasti NNN rybolovu, a popisoval opatření obsažená v tomto ohledu v dohodách o partnerství a unijní právní úpravě uvedených v předchozím bodě.

71 Předmětem tohoto stanoviska tedy nebylo vymezení politiky NNN rybolovu ve smyslu čl. 16 odst. 1 druhé věty SEU, ale předložení souboru právních názorů na základě analýzy relevantních ustanovení mezinárodního a unijního práva v této oblasti, který by mohl MTMP případně umožnit vydat se znalostí věci posudek ohledně otázek, které mu byly položeny.

72 Rada a některé členské státy vystupující jako vedlejší účastníci tvrdí, že písemné stanovisko předložené MTMP ve věci č. 21 jménem Unie obsahovalo rovněž úvahy o příslušnosti uvedeného soudu k zodpovězení žádosti o posudek, jakož i o přípustnosti položených otázek, tedy úvahy, které představují politická a strategická rozhodnutí příslušející Radě.

73 Takové úvahy jsou však, stejně jako vyjádření předložená k meritu dané věci, charakteristické pro účast v soudním řízení. V těchto podmínkách na ně nelze nahlížet jako na vymezování politiky ve smyslu čl. 16 odst. 1 SEU.

74 Rada a některé členské státy vystupující jako vedlejší účastníci dále zdůrazňují významné politické důsledky, které mohou z obsahu písemného stanoviska předloženého MTMP ve věci č. 21 jménem Unie plynout zejména pro vztahy mezi Unií a členskými státy CSRP.

75 Tento prvek, i kdyby odpovídal skutečnosti, však vzhledem k tomu, co bylo uvedeno v bodech 69 až 71 tohoto rozsudku, v žádném případě nemůže stačit k tomu, aby bylo možné mít za to, že vypracování obsahu tohoto písemného stanoviska je projevem výkonu funkce vymezování politiky ve smyslu čl. 16 odst. 1 druhé věty SEU.

76 Z výše uvedených poznatků plyne, že Komise zasláním písemného stanoviska MTMP ve věci č. 21 jménem Unie, aniž by jeho obsah předložila Radě ke schválení, uvedené ustanovení neporušila.

77 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy musí být první žalobní důvod zamítnut.

Ke druhému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

78 V rámci druhého žalobního důvodu Rada, podporovaná Českou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Litevskou republikou a Rakouskou republikou, tvrdí, že Komise v projednávaném případě porušila zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 13 odst. 2 SEU.

79 V tomto ohledu uvedení účastníci řízení kritizují zaprvé skutečnost, že Komise v rozporu s požadavkem uvedeným v čl. 218 odst. 9 SFEU nepředložila Radě návrh rozhodnutí o postoji, který má být zaujat jménem Unie před MTMP, což Radě zabránilo v přijetí takového rozhodnutí. Tato nečinnost Komise znamenala rovněž nesplnění její povinnosti činit vhodné podněty k podpoře obecného zájmu Unie, plynoucí z čl. 17 odst. 1 SEU, což Radě bránilo ve výkonu jejích funkcí, které jí přiznává čl. 16 odst. 1 SEU.

80 Zadruhé Komise s Radou loajálně nespolupracovala, co se týče vypracování obsahu písemného stanoviska předloženého MTMP. Omezila se totiž na to, že Radě pouze pro informaci zaslala řadu přípravných dokumentů, podstatně méně podrobných, než bylo písemné stanovisko nakonec zaslané MTMP, zatímco delegace členských států v Radě chtěly mít k dispozici úplný návrh znění, který by jim zejména umožnil připravit po podrobném obeznámení se se zamýšleným postojem Unie v dotyčném případě vlastní stanovisko.

81 Komise popírá existenci jakéhokoliv porušení zásady loajální spolupráce z její strany.

82 Zaprvé tvrdí, že jelikož nebylo nutné přijímat rozhodnutí založené na čl. 218 odst. 9 SFEU, nebyl návrh takového rozhodnutí třeba.

83 Zadruhé tvrdí, že s Radou v projednávaném případě plně spolupracovala a že přihlédla k nesouhlasným názorům vyjádřeným v Radě k některým aspektům žádosti o posudek i k návrhům formulovaným členskými státy.

Závěry Soudního dvora

84 Článek 13 odst. 2 SEU stanoví, že orgány mezi sebou loajálně spolupracují. Tato loajální spolupráce je však naplňována při dodržování mezí působnosti svěřené každému orgánu Smlouvami. Povinnost vyplývající z čl. 13 odst. 2 SEU tudíž nemůže uvedenou působnost změnit (rozsudek Parlament v. Rada, C-48/14, EU:C:2015:91, body 57 a 58).

85 V projednávaném případě spočívá hlavní argumentace rozvinutá Radou a některými členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci v rámci druhého žalobního důvodu na předpokladu, že stanovení obsahu písemného stanoviska předloženého MTMP ve věci č. 21 jménem Unie spadalo podle čl. 218 odst. 9 SFEU nebo čl. 16 odst. 1 druhé věty SEU do pravomoci Rady. Jak však plyne z přezkumu prvního žalobního důvodu, tak tomu nebylo. Nelze tudíž Komisi vytýkat, že by tím, že nečinila podněty plynoucí z použití uvedených dvou ustanovení, porušila svou povinnost loajální spolupráce.

86 Přesto zásada loajální spolupráce ukládá Komisi, hodlá-li vyjádřit postoje Unie před mezinárodním soudem, povinnost je nejprve konzultovat s Radou.

87 V projednávaném případě Komise tuto povinnost ale splnila. Jak totiž plyne ze skutečností popsaných v bodech 28 až 32 tohoto rozsudku, Komise předložila písemné stanovisko MTMP ve věci č. 21 jménem Unie až poté, co Radě zaslala pracovní dokument ze dne 22. října 2013, který byl do 26. listopadu 2013 opakovaně přepracován tak, aby zohlednil připomínky vyjádřené ve skupinách FISH a COMAR. Rada tak neprávem tvrdí, že Komise v rámci vypracovávání obsahu tohoto písemného stanoviska neprojevila loajální spolupráci.

88 A konečně je třeba podotknout, že Komise uvedla – aniž to bylo Radou nebo členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci zpochybněno – že neutrální postoj v uvedeném písemném stanovisku k příslušnosti MTMP vydat v daném případě požadovaný posudek byl veden její snahou zohlednit v rámci loajálnosti protichůdné názory vyjádřené k této otázce v Radě členskými státy.

89 Z toho vyplývá, že druhý žalobní důvod musí být zamítnut.

90 Ze všech výše uvedených úvah plyne, že žaloba musí být zamítnuta v plném rozsahu.

K nákladům řízení

91 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rada neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, podle něhož členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Česká republika, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Litevská republika, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Finská republika a Spojené království ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) **Česká republika, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Litevská republika, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Finská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.