



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄEGO
przedstawiona w dniu 11 grudnia 2019 r.¹

Sprawa C-457/18

**Republika Słowenii
przeciwko**

Republice Chorwacji

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Zarzuty braku właściwości i niedopuszczalności – Ustalenie wspólnej granicy między dwoma państwami członkowskimi – Spór graniczny między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii – Umowa o arbitraż – Postępowanie arbitrażowe – Wypowiedzenie umowy przez Republikę Chorwacji – Wydane przez sąd polubowny wyroki częściowy i końcowy – Ważność i skutki „końcowego wyroku sądu polubownego”

1. Czy w przypadku wniesienia przez państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 259 TFUE Trybunał jest właściwy do rozpoznania tej skargi, jeżeli zarzuty naruszenia prawa Unii są wywiedzione z treści „wyroku sądu polubownego” wydanego na podstawie dwustronnej umowy o arbitraż należącej do sfery prawa międzynarodowego publicznego, której to umowie jedna ze stron odmawia jakiejkolwiek mocy prawnej? Jest to główne zagadnienie, którego dotyczy niniejsza sprawa, stanowiąca jeden z nielicznych przypadków, gdy skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest wnoszona przez inne państwo członkowskie na podstawie art. 259 TFUE², które to postanowienie w akapicie pierwszym stanowi, że państwo członkowskie „może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uznaje, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów”.

2. W skardze Republika Słowenii wnosi do Trybunału między innymi o stwierdzenie, że Republika Chorwacji naruszyła art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz szereg norm prawa wtórnego dotyczących wspólnej polityki rybołówstwa, zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) oraz ram planowania przestrzennego obszarów morskich.

3. Przed wdaniem się w spór co do istoty sprawy Republika Chorwacji podniosła zarzuty braku właściwości oraz niedopuszczalności skargi, których analiza jest przedmiotem niniejszej opinii. Trybunał postanowił zbadać te zarzuty odrębnie przed ewentualnym wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy.

¹ Język oryginału: francuski.

² Artykuł 259 TFUE jest odpowiednikiem dawnego art. 170 traktatu EWG oraz art. 227 traktatu WE. Jeśli chodzi o skargi oparte na tych postanowieniach zob. w szczególności wyroki: z dnia 4 października 1979 r., Francja/Zjednoczone Królestwo (141/78, EU:C:1979:225); z dnia 16 maja 2000 r., Belgia/Hiszpania (C-388/95, EU:C:2000:244); z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543); z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630); a także z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504).

4. Trybunał winien zatem zastanowić się nad kwestią, czy spór graniczny między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii, próba jego rozwiązania oraz postępowanie arbitrażowe, do którego doprowadził, są zagadnieniami z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, które mogą stanowić podstawę skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej w oparciu o art. 259 TFUE. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których moim zdaniem, tak jak twierdzi Republika Chorwacji, Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie niniejszej skargi. Nadto proponuję uwzględnić wniosek Republiki Chorwacji dotyczący wyłączenia z akt sprawy opinii prawnej Komisji Europejskiej znajdującej się w załączniku C.2 do odpowiedzi udzielonej przez Republikę Słowenii.

I. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Umowa o arbitraż

5. Motyw trzeci preambuły do umowy podpisanej w dniu 4 listopada 2009 r. pomiędzy Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii (zwanej dalej „umową o arbitraż”) przypomina sposoby pokojowego rozwiązywania sporów wyszczególnione w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych³. W art. 1 umowy o arbitraż ustanowiony został sąd polubowny.

6. Artykuł 2 tej umowy określa skład tego sądu, a w szczególności zasady powoływania jego członków oraz zasady ich zastępowania.

7. Artykuł 3 umowy o arbitraż, zatytułowany „Zadania sądu polubownego”, w ust. 1 stanowi, że sąd polubowny określa a) linię graniczną między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii; b) sposób połączenia Słowenii z pełnym morzem; oraz c) zasady dotyczące użytkowania obszarów morskich każdego z tych dwu państw. Artykuł ten w ust. 2 ustanawia zasady określania przedmiotu sporu. Ustęp 3 omawianego artykułu stanowi, że sąd polubowny rozstrzyga spór wyrokiem. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu sąd polubowny jest uprawniony do dokonywania wykładni umowy o arbitraż.

8. Zgodnie z art. 4 lit. a) umowy o arbitraż sąd polubowny, wykonując postanowienia zawarte w art. 3 ust. 1 lit. a) tej umowy, stosuje normy i zasady prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 4 lit. b) rzeczony umowy sąd polubowny, wykonując postanowienia zawarte w art. 3 ust. 1 lit. b) i c), stosuje prawo międzynarodowe, zasadę słuszności oraz zasadę dobrego sąsiedztwa, tak aby uzyskać sprawiedliwy i słuszny wynik uwzględniający wszystkie istotne okoliczności.

9. Artykuł 6 ust. 2 umowy o arbitraż stanowi, że z zastrzeżeniem odmiennych postanowień sąd polubowny będzie prowadził postępowanie zgodnie z fakultatywnym regulaminem Stałego Trybunału Arbitrażowego (zwanego dalej „PCA”) mającym zastosowanie w arbitrażu dotyczącym sporów między państwami. Ustęp 4 tego artykułu stanowi, że wszelkie kwestie proceduralne będą rozstrzygane przez sąd polubowny niezwłocznie, większością głosów jego członków, po konsultacji ze stronami.

10. Artykuł 7 ust. 1 umowy o arbitraż stanowi między innymi, że sąd polubowny wyda wyrok niezwłocznie po należytym rozważeniu wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. W ust. 2 tego artykułu wskazano, że wyrok sądu polubownego będzie wiążący dla stron i będzie stanowił ostateczne rozstrzygnięcie sporu. Zgodnie z ust. 3 rzeczony artykułu strony podejmą wszelkie środki niezbędne w celu wykonania wyroku, w tym w razie potrzeby, w terminie sześciu miesięcy od dnia wydania wyroku, przeprowadzą zmianę przepisów krajowych.

³ Podpisanej w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r.

11. W myśl art. 9 ust. 1 umowy o arbitraż Republika Słowenii wycofa swoje zastrzeżenia dotyczące otwarcia i zamknięcia rozdziałów negocjacyjnych odnoszących się do przystąpienia do Unii Europejskiej, w przypadkach gdy przeszkoda jest związana ze sporem.

12. Zgodnie z art. 11 ust. 3 umowy o arbitraż wszystkie terminy proceduralne określone w tej umowie mają zastosowanie od daty podpisania przez Republikę Chorwacji traktatu pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Republiką Chorwacji dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej⁴ (zwanego dalej „traktatem o przystąpieniu”).

2. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów

13. Artykuł 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w dniu 23 maja 1969 r.⁵ (zwanej dalej „konwencją wiedeńską”), zatytułowany „Wygaśnięcie lub zawieszenie działania traktatu w następstwie jego naruszenia”, w ust. 1 stanowi:

„Istotne naruszenie traktatu dwustronnego przez jedną ze stron upoważnia drugą stronę do powołania tego naruszenia jako podstawy wygaśnięcia traktatu bądź zawieszenia jego działania w całości lub w części”.

B. Prawo Unii

1. Akt przystąpienia

14. Artykuł 15 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej⁶ (zwanego dalej „aktem przystąpienia”), stanowiący załącznik do traktatu o przystąpieniu, stanowi:

„Akty wymienione w załączniku III dostosowuje się w sposób określony w tym załączniku”.

15. Załącznik III do tego aktu w pkt 5 przewiduje dostosowania, jakie należy wprowadzić do rozporządzenia w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa⁷ mającego zastosowanie w dacie przystąpienia tego państwa. Ów pkt 5 stanowi, że w załączniku I do tego rozporządzenia zostaną dodane pkt 11 i 12, zatytułowane odpowiednio „Wody przybrzeżne Chorwacji” i „Wody przybrzeżne Słowenii”. Powyższe pkt 11 i 12 zawierają odesłanie do przypisów dolnych nr 2 i 3, zgodnie z którymi „[w]spomniany system ma zastosowanie od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z umowy o arbitraż między Rządem Republiki Słowenii a Rządem Republiki Chorwacji, podpisanej w Sztokholmie w dniu 4 listopada 2009 r.”.

⁴ Dz.U. 2012, L 112, s. 10.

⁵ *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331.

⁶ Dz.U. 2012, L 112, s. 21.

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 2002, L 358, s. 59; sprostowanie – Dz.U. 2013, L 68, s. 61).

2. Prawo wtórne

a) Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013

16. Artykuł 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa⁸, zatytułowany „Ogólne zasady dotyczące dostępu do wód”, w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Unijne statki rybackie mają równy dostęp do wód i zasobów na wszystkich wodach Unii, z wyjątkiem tych, o których mowa w ust. 2 i 3, z zastrzeżeniem środków przyjętych na mocy części III.

2. W odniesieniu do wód do 12 mil morskich od linii podstawowych podlegających zwierzchnictwu lub jurysdykcji państw członkowskich państwa te są uprawnione do dnia 31 grudnia 2022 r. do ograniczenia prowadzenia połowów do statków rybackich, które tradycyjnie łowią na tych wodach z portów na przyległych wybrzeżach, bez uszczerbku dla uzgodnień dotyczących unijnych statków rybackich pływających pod banderą innych państw członkowskich w ramach istniejących stosunków sąsiedzkich między państwami członkowskimi oraz uzgodnień zawartych w załączniku I, ustalających dla każdego państwa członkowskiego strefy geograficzne w ramach pasów przybrzeżnych innych państw członkowskich, w których prowadzi się działalność połowową, oraz odnośne gatunki. Państwa członkowskie informują Komisję o ograniczeniach ustanowionych na podstawie niniejszego ustępu”.

17. Załącznik I do rozporządzenia nr 1380/2013, zatytułowany „Dostęp do wód przybrzeżnych w rozumieniu art. 5 ust. 2”, w pkt 8 i 10, zatytułowanych, odpowiednio, „Wody przybrzeżne Chorwacji” i „Wody przybrzeżne Słowenii”, odsyła do przypisów dolnych nr 2 i 3, zgodnie z którymi „[w]spomniany system ma zastosowanie od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z umowy o arbitraż między Rządem Republiki Słowenii a Rządem Republiki Chorwacji, podpisanej w Sztokholmie w dniu 4 listopada 2009 r.”.

18. Republika Słowenii powołuje się również na przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego unijny system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa⁹ oraz na rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 404/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 1224/2009¹⁰.

b) Kodeks graniczny Schengen

19. Artykuł 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)¹¹ (zwanego dalej „kodeksem granicznym Schengen”), zatytułowany „Prawa podstawowe”, stanowi, że „[s]tosując [to] rozporządzenie, państwa członkowskie w pełni przestrzegają odpowiednich przepisów prawa Unii, w tym [...] prawa międzynarodowego, [...] zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej [...]”.

⁸ Rozporządzenie zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22).

⁹ Rozporządzenie zmieniające rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz.U. 2009, L 343, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 355, s. 94; Dz.U. 2015, L 149, s. 23).

¹⁰ Dz.U. 2011, L 112, s. 1.

¹¹ Dz.U. 2016, L 77, s. 1.

20. Artykuł 13 kodeksu granicznego Schengen ustanawia ochronę granic, której głównym celem, zgodnie z ust. 1 tego przepisu, jest „zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie”. Zasady dotyczące ochrony granic są określone w ust. 2–5 tego przepisu oraz w części A załącznika V do rzeczonego kodeksu.

21. Artykuł 17 tego kodeksu ustanawia obowiązek współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Ustęp 1 tego przepisu stanowi w szczególności, że „[p]aństwa członkowskie udzielają sobie wzajemnego wsparcia oraz utrzymują ścisłą i stałą współpracę w celu skutecznej realizacji kontroli granicznej zgodnie z art. 7–16” oraz że „[w]ymieniają one między sobą wszystkie istotne informacje”.

c) Dyrektywa 2014/89/UE

22. Motyw 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich¹² ma następujące brzmienie:

„Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (»UNCLOS«) stanowi w preambule, że kwestie odnoszące się do wykorzystania obszarów morskich są ściśle ze sobą powiązane i wymagają rozpatrywania jako całość. Planowanie obszarów morskich stanowi logiczny postęp i element porządkujący zobowiązania i korzystanie z praw przyznanych na mocy konwencji UNCLOS i jest praktycznym narzędziem wspierania państw członkowskich w wypełnianiu ich obowiązków”.

23. Zgodnie z art. 2 ust. 4 tej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa nie narusza suwerennych praw i jurysdykcji państw członkowskich nad wodami morskimi wynikających z właściwego prawa międzynarodowego, w szczególności UNCLOS. W szczególności stosowanie niniejszej dyrektywy pozostaje bez wpływu na wyznaczanie i wytyczanie granic morskich przez państwa członkowskie zgodnie z właściwymi przepisami UNCLOS”.

24. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2014/89 stanowi:

„W ramach procesu planowania i zarządzania nadbrzeżne państwa członkowskie współpracują w celu zapewnienia, aby plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich były spójne i skoordynowane w ramach całego regionu morskiego, którego te plany dotyczą. Współpraca ta uwzględnia w szczególności kwestie ponadnarodowe”.

II. Stan faktyczny i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

25. W dniu 25 czerwca 1991 r. Słowenia i Chorwacja ogłosiły niepodległość od Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. W latach 1992–2001 Republika Chorwacji i Republika Słowenii podejmowały próby rozwiązania kwestii ustalenia ich granicy lądowej i morskiej w drodze dwustronnych negocjacji.

26. W dniu 1 maja 2004 r. Republika Słowenii stała się członkiem Unii Europejskiej.

27. W dniu 4 listopada 2009 r., w celu rozstrzygnięcia sporu granicznego pomiędzy nimi, Republika Chorwacji i Republika Słowenii podpisały umowę o arbitraż, na podstawie której podjęły zobowiązanie do podporządkowania się orzeczeniu utworzonego w tym celu sądu polubownego. Umowa ta weszła w życie w dniu 29 listopada 2010 r.

¹² Dz.U. 2014, L 257, s. 135.

28. W dniu 9 grudnia 2011 r. państwa członkowskie Unii i Republika Chorwacji podpisały traktat o przystąpieniu. Traktat o przystąpieniu, ratyfikowany przez Republikę Chorwacji w styczniu 2012 r., został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 24 kwietnia 2012 r. Republika Chorwacji stała się członkiem Unii w dniu 1 lipca 2013 r.

29. W dniu 17 stycznia 2012 r., zgodnie z art. 2 ust. 1 umowy o arbitraż, Republika Chorwacji i Republika Słowenii wyznaczyły przewodniczącego oraz dwóch spośród członków sądu polubownego¹³. Dwóch członków sądu, którzy mieli także zostać wyznaczeni przez strony na podstawie art. 2 ust. 2 umowy o arbitraż, zostało mianowanych w końcu stycznia tego samego roku¹⁴. Zasady mianowania zostały podpisane w kwietniu 2012 r., przy czym PCA¹⁵ został wskazany jako instytucja mająca pełnić funkcję sekretariatu¹⁶ (na podstawie decyzji obydwu państw będących stronami sporu)¹⁷. Nadto, zgodnie z art. 6 akapit drugi umowy o arbitraż, sąd polubowny miał prowadzić postępowanie zgodnie z fakultatywnym regulaminem PCA mającym zastosowanie w arbitrażu dotyczącym sporów między państwami¹⁸.

30. Pisemny etap postępowania rozpoczął się w dniu 11 lutego 2013 r., a rozprawa została zorganizowana w dniach 2–13 czerwca 2014 r.

31. Z pism Republiki Chorwacji wynika, że w trakcie postępowania arbitrażowego doszło do incydentu proceduralnego, jakim był kontakt ex parte arbitra mianowanego przez Republikę Słowenii z pełnomocnikiem tego państwa przed sądem polubownym w trakcie obrad tego sądu. W następstwie publikacji pewnych artykułów prasowych obydwie osoby, których dotyczyła sprawa, złożyły rezygnacje z funkcji arbitra i pełnomocnika. W dniu 30 lipca 2015 r. arbiter mianowany uprzednio przez Republikę Chorwacji także złożył rezygnację.

32. Pismem z dnia 24 lipca 2015 r. skierowanym do sądu polubownego Republika Chorwacji poinformowała sąd o najwyższym zaniepokojeniu, jakie wzbudził u niej rozpatrywany kontakt ex parte, który jej zdaniem prowadził do powstania poważnych wątpliwości co do uczciwości i bezstronności całego postępowania arbitrażowego, oraz wniosła o zawieszenie postępowania przed sądem polubownym¹⁹.

33. W dniu 29 lipca 2015 r. parlament Republiki Chorwacji przyjął jednomyślnie rezolucję zobowiązującą rząd Republiki Chorwacji do wszczęcia postępowania mającego na celu wypowiedzenie umowy o arbitraż.

34. Notą werbalną z dnia 30 lipca 2015 r. Republika Chorwacji poinformowała Republikę Słowenii, że uznaje, iż Republika Chorwacji jest uprawniona do wypowiedzenia umowy o arbitraż²⁰ z uwagi na istotne naruszenie tej umowy (w rozumieniu art. 60 ust. 1 konwencji wiedeńskiej) przez Republikę Słowenii. Republika Chorwacji wyjaśniła, że powyższa nota stanowi notyfikację zgodnie z art. 65 ust. 1

13 Punkt 17 wyroku częściowego, wydanego przez sąd polubowny w dniu 30 czerwca 2016 r. (zwanego dalej „wyrokiem częściowym”).

14 Punkt 18 wyroku częściowego.

15 Do PCA należy 122 umawiających się stron, które przystąpiły do jednej z konwencji założycielskich PCA lub do obydwu tych konwencji. Co się tyczy niniejszej sprawy, Republika Słowenii przystąpiła do obydwu konwencji, odpowiednio w dniu 1 października 1996 r. i w dniu 29 marca 2004 r. Republika Chorwacji przystąpiła do konwencji z 1899 r. w dniu 7 października 1998 r. Zobacz <https://pca-cpa.org/fr/about/introduction/contracting-parties/>.

16 Zobacz pkt 148 końcowego wyroku sądu polubownego, wydanego w dniu 29 czerwca 2017 r. (zwanego dalej „spornym wyrokiem sądu polubownego”).

17 Punkt 19 wyroku częściowego.

18 Dostępny w Internecie pod adresem <https://pca-cpa.org/fr/documents/pca-conventions-and-rules/>.

19 Załącznik B.6 do pisma dotyczącego zarzutu niedopuszczalności.

20 Zobacz załącznik B.6 do pisma dotyczącego zarzutu niedopuszczalności oraz pkt 84 wyroku częściowego.

konwencji wiedeńskiej, poprzez którą państwo to proponuje natychmiastowe rozwiązanie umowy o arbitraż. Republika Chorwacji wyjaśniła, że uważa, iż bezstronność i uczciwość postępowania arbitrażowego zostały w sposób nieodwracalny podważone, co prowadzi do rażącego naruszenia praw tego państwa. Sąd polubowny otrzymał kopię rzeczony noty werbalnej.

35. Pismem z dnia 31 lipca 2015 r. Republika Chorwacji poinformowała sąd polubowny o swojej decyzji dotyczącej wypowiedzenia umowy o arbitraż, wyjaśniając motywy tego wypowiedzenia.

36. Republika Słowenii mianowała nowego arbitra, który jednak złożył rezygnację ze swojej funkcji w dniu 3 sierpnia 2015 r. W następstwie przewodniczący sądu polubownego mianował dwóch nowych arbitrów na dwa wakujące stanowiska, zgodnie z procedurą zastępowania arbitrów przewidzianą w art. 2 umowy o arbitraż.

37. Pismem z dnia 1 grudnia 2015 r. sąd polubowny wezwał strony do przedłożenia nowych żądań i argumentów „dotyczących skutków prawnych wiążących się z kwestiami podniesionymi przez [Republikę] Chorwacji[i] w jej pismach z dnia 24 i 31 lipca 2015 r.”. Sąd polubowny zobowiązał strony do przedłożenia pism w terminie do dnia 15 stycznia 2016 r. (Republika Chorwacji) oraz 26 lutego 2016 r. (Republika Słowenii). Nadto sąd ten poinformował strony o zamiarze przeprowadzenia w dniu 17 marca 2016 r. rozprawy dotyczącej tych kwestii.

38. Rozprawa dotycząca tych kwestii odbyła się w dniu 17 marca 2016 r. Republika Słowenii przedłożyła uwagi na piśmie i wzięła udział w rozprawie. Natomiast Republika Chorwacji nie wzięła w niej udziału.

39. W dniu 30 czerwca 2016 r. sąd polubowny rozstrzygnął kwestię incydentalną w drodze wyroku częściowego (zwanego dalej „wyrokiem częściowym”). Sąd polubowny uważa w szczególności, że nawiązując kontakty ex parte z mianowanym przez siebie uprzednio arbitrem, Republika Słowenii naruszyła postanowienia umowy o arbitraż. Jednakże charakter tych naruszeń nie dawał Republice Chorwacji podstaw do wypowiedzenia umowy o arbitraż, a zatem umowę tę należało w dalszym ciągu stosować. Zdaniem sądu polubownego naruszenie to nie miało wpływu na możliwość wydania przez sąd (w zmienionym składzie) ostatecznego wyroku w sposób niezależny i bezstronny. Sąd polubowny stwierdził zatem, że nie istnieje przeszkoda do kontynuowania postępowania zgodnie z umową o arbitraż.

40. W dniu 29 czerwca 2017 r. sąd polubowny wydał „końcowy wyrok sądu polubownego” mający za przedmiot ustalenie granic lądowej i morskiej obydwu państw. Jednakże Republika Chorwacji kwestionuje ważność, a tym samym wszelką moc wiążącą tego wyroku.

41. W dniu 16 marca 2018 r. Republika Słowenii wszczęła postępowanie przewidziane w art. 259 TFUE, wnosząc do Komisji skargę dotyczącą naruszenia prawa Unii przez Republikę Chorwacji.

42. Komisja nie wydała uzasadnionej opinii w terminie trzech miesięcy przewidzianym w art. 259 TFUE.

III. Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

43. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 13 lipca 2018 r. Republika Słowenii wniosła skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

44. W odrębnym piśmie z dnia 21 grudnia 2018 r. Republika Chorwacji podniosła zarzut niedopuszczalności owej skargi na podstawie art. 151 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Republika Chorwacji wnosi, tytułem żądania głównego, o odrzucenie tej skargi w całości jako niedopuszczalnej ze względu na to, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania na podstawie art. 259 TFUE w przedmiocie żądań przedstawionych przez Republikę Słowenii. Tytułem ewentualnym państwo to formułuje takie samo żądanie, uzasadniając je tym, że skarga nie odpowiada wymogom art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 120 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

45. W dniu 12 lutego 2019 r. Republika Słowenii przedstawiła swoje uwagi odnośnie do tego zarzutu. Państwo to wnosi o przyjęcie skargi do rozpoznania, podnosząc zasadniczo, że Trybunał jest właściwy do orzekania na podstawie art. 259 TFUE w przedmiocie tej skargi oraz że skarga ta spełnia wymogi przewidziane w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 120 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

46. Decyzją z dnia 14 maja 2019 r. Trybunał przydzielił sprawę wielkiej izbie, aby ta orzekła w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

47. Pismem sekretarza Trybunału z dnia 7 czerwca 2019 r. Trybunał zobowiązał Komisję na podstawie art. 24 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do udzielenia odpowiedzi na piśmie lub ewentualnie podczas rozprawy na pytania dotyczące przepisów rozporządzenia nr 1380/2013.

48. Pismem z dnia 31 maja 2019 r. Republika Chorwacji wniosła do Trybunału o wyłączenie z akt sprawy wewnętrznego dokumentu roboczego Komisji odnoszącego się do opinii jej służb prawnych, znajdującego się w załączniku C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności²¹.

49. Pismem sekretarza Trybunału z dnia 20 czerwca 2019 r. Trybunał zobowiązał Komisję do przedstawienia uwag w przedmiocie rzeczzonego wniosku.

50. W dniu 28 czerwca 2019 r. Komisja przedłożyła rzeczzone uwagi. Tego samego dnia, w odrębnym piśmie, Komisja udzieliła odpowiedzi na pytania przekazane jej w dniu 7 czerwca 2019 r.

51. Rozprawa odbyła się w dniu 8 lipca 2019 r. w obecności Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii, należycie reprezentowanych.

52. Podczas rozprawy Republika Słowenii, zapytana o tę kwestię, wyjaśniła, że podtrzymuje swoje żądanie zaprzestania zarzucanych Republice Chorwacji uchybień.

IV. Argumentacja przedstawiona przez Republikę Słowenii w skardze

53. Na poparcie skargi Republika Słowenii podnosi sześć zarzutów.

54. W ramach zarzutu pierwszego Republika Słowenii podnosi, że Republika Chorwacji, jednostronnie uchybiając podjętemu w trakcie procesu przystąpienia do Unii Europejskiej zobowiązaniu podporządkowania się przyszłemu wyrokowi sądu polubownego co do granicy ustalonej w spornym wyroku sądu polubownego oraz co do przestrzegania innych zobowiązań wynikających z tego wyroku, Republika Chorwacji, z naruszeniem art. 2 TUE, odmawia respektowania zasady państwa prawnego oraz zasad lojalnej współpracy i res iudicata.

²¹ Trybunał nie wydał jeszcze orzeczenia co do tego zarzutu.

55. W ramach zarzutu drugiego Republika Słowenii podnosi, że Republika Chorwacji, uchylając się jednostronnie od spełnienia zobowiązań, jakie zostały na nią nałożone w spornym wyroku sądu polubownego, uniemożliwia Słowenii wykonywanie w pełni zwierzchnictwa nad całością jej terytorium lądowego i morskiego zgodnie z traktatami i przepisami prawa wtórnego. Tym samym Republika Chorwacji narusza obowiązek lojalnej współpracy ustanowiony w art. 4 ust. 3 TUE i zagraża urzeczywistnieniu celów Unii, wśród których znajdują się popieranie i umacnianie pokoju i coraz ściślejszego związku między narodami, realizacja celów wynikających z przepisów prawa Unii dotyczących terytoriów państw członkowskich oraz skuteczne wdrożenie prawa Unii przez Republikę Słowenii. W tym kontekście Republika Słowenii zarzuca Republice Chorwacji, że ta uniemożliwia jej wypełnienie zobowiązania dotyczącego wdrożenia szeregu aktów prawa wtórnego²².

56. W ramach zarzutu trzeciego Republika Słowenii podnosi, że nie respektując słoweńskiego terytorium ani granic tego państwa, Republika Chorwacji narusza prawo Unii w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa.

57. Republika Słowenii twierdzi w tym względzie, że Republika Chorwacji, kwestionując granicę ustaloną spornym wyrokiem sądu polubownego oraz sprzeciwiając się demarkacji i wprowadzeniu w życie tej granicy, narusza prawa wyłączne Republiki Słowenii do jej wód terytorialnych i uniemożliwia jej wypełnienie obowiązków, które na niej ciążyą na podstawie rozporządzenia nr 1380/2013.

58. W szczególności Republika Słowenii zarzuca Republice Chorwacji naruszanie systemu wzajemnego dostępu ustanowionego rozporządzeniem nr 1380/2013, który ma zastosowanie do tych dwu państw członkowskich od dnia 30 grudnia 2017 r. i który przyznaje 25 statkom rybackim każdego z tych państw członkowskich swobodny dostęp do wód terytorialnych drugiego państwa członkowskiego, wytyczonych zgodnie z prawem międzynarodowym, czyli zgodnie ze spornym wyrokiem sądu polubownego. Republika Chorwacji uniemożliwia bowiem stosowanie systemu wzajemnego dostępu, odmawia uznania ważności przepisów przyjętych w tym zakresie przez Republikę Słowenii oraz uniemożliwia słoweńskim rybakom (systematycznie nakładając na nich kary) swobodny dostęp do wód terytorialnych przyznanych Republice Słowenii spornym wyrokiem sądu polubownego oraz, a fortiori, do chorwackich wód terytorialnych objętych tym systemem.

59. W ramach zarzutu czwartego Republika Słowenii podnosi, że Republika Chorwacji narusza wspólnotowy system kontroli mający na celu zapewnienie przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (zwany dalej „systemem kontroli”) ustanowiony rozporządzeniem nr 1224/2009 i rozporządzeniem wykonawczym nr 404/2011, ponieważ, po pierwsze, państwo to uniemożliwia Republice Słowenii wypełnienie zobowiązań, które na niej ciążyą w ramach powyższego systemu kontroli, a po drugie, wykonuje ono bezprawnie uprawnienia w odniesieniu do wód słoweńskich, przysługujące Słowenii jako państwu nadbrzeżnemu. Rozporządzenia te nakładają na państwa członkowskie bandery dwa rodzaje obowiązków, a mianowicie obowiązek monitorowania (art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1224/2009 i art. 21–23 rozporządzenia wykonawczego nr 404/2011) oraz obowiązek wymiany informacji (art. 15 rozporządzenia nr 1224/2009 oraz art. 43 i 44 rozporządzenia wykonawczego nr 404/2011).

²² Republika Słowenii powołuje się między innymi na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. 2008, L 164, s. 19), dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz.U. 2014, L 317, s. 35) oraz dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).

60. W ramach zarzutu piątego Republika Słowenii twierdzi, że Republika Chorwacji narusza kodeks graniczny Schengen, ponieważ granica między tymi państwami jest w dalszym ciągu granicą zewnętrzną, do której mają zastosowanie przepisy tytułu II tego kodeksu. Republika Chorwacji narusza zarówno obowiązki dotyczące kontroli granicznej wynikające z art. 17 kodeksu granicznego Schengen, jak i obowiązek ochrony granicy ustanowiony na podstawie art. 13 tego kodeksu. Nadto Republika Chorwacji, odmawiając uznania spornego wyroku sądu polubownego, narusza ustanowiony w art. 4 rzeczonego kodeksu obowiązek postępowania z pełnym poszanowaniem mających zastosowanie przepisów prawa międzynarodowego.

61. W ramach zarzutu szóstego Republika Słowenii podnosi, że Republika Chorwacji, odmawiając uznania spornego wyroku sądu polubownego, który określił rozgraniczenie wód terytorialnych między tymi dwoma państwami członkowskimi, oraz włączając słoweńskie wody terytorialne do prowadzonego przez siebie planowania przestrzennego obszarów morskich²³, naruszyła art. 4 ust. 1 oraz art. 8 dyrektywy 2014/89. Poprzez takie działanie Republika Chorwacji uniemożliwia również wszelką współpracę, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, który ustanawia obowiązek współpracy między państwami członkowskimi.

V. Streszczenie argumentów stron dotyczących zarzutów braku właściwości i niedopuszczalności

A. Zarzuty dotyczące braku właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszej sprawy

62. Pierwszy zarzut dotyczący braku właściwości odnosi się do ubocznego charakteru twierdzeń przedstawionych przez Republikę Słowenii. W tym względzie twierdzenia te, w formie, w jakiej zostały zawarte w skardze, mają charakter uboczny w stosunku do rozstrzygnięcia sporu dotyczącego ważności i skutków prawnych umowy o arbitraż oraz spornego wyroku sądu polubownego. Tymczasem w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 259 TFUE Trybunał nie jest właściwy, aby wypowiadać się w przedmiocie rzeczonego sporu ani takich ubocznych twierdzeń. Z wyroku Komisja/Belgia²⁴ wynika w tym względzie, że w ramach takiego postępowania Trybunał nie jest właściwy, aby wypowiadać się w przedmiocie naruszenia obowiązków wynikających z prawa Unii, jeżeli obowiązki te mają charakter uboczny, gdyż zależą od uprzedniego rozstrzygnięcia innego sporu, który nie jest objęty zakresem właściwości Trybunału.

63. W ramach drugiego zarzutu dotyczącego braku właściwości Republika Chorwacji podnosi, że rzeczywistym przedmiotem sporu między nią a Republiką Słowenii jest, po pierwsze, wykładnia i możliwość stosowania umowy o arbitraż, niebędącej integralną częścią prawa Unii, oraz po drugie, ważność i ewentualne skutki prawne spornego wyroku sądu polubownego.

64. Republika Chorwacji podkreśla w tym względzie, że kwestionuje samo istnienie spornego wyroku sądu polubownego, ponieważ skutecznie wypowiedziała umowę o arbitraż jeszcze przed wydaniem tego wyroku. Gdyby Trybunał miał badać te zagadnienia, musiałby w szczególności, po pierwsze, zająć się kwestią ważności tego wypowiedzenia i jego skutków, po drugie, ustaleniem, czy po dokonaniu spornego wypowiedzenia sąd polubowny nadal istniał, po trzecie, czy sąd ten był uprawniony do podjęcia decyzji o swoim dalszym istnieniu, i po czwarte, czy sporne wypowiedzenie położyło kres

²³ Przyjętego w dniu 13 października 2017 r.

²⁴ Wyrok z dnia 30 września 2010 r. (C-132/09, EU:C:2010:562).

pracom sądu polubownego²⁵. Nadto, w przypadku prowadzenia takiego badania, Trybunał oceniałby uzasadnienie wyroku częściowego. Tymczasem kwestie te podlegają zasadom prawa międzynarodowego, a w szczególności zależą od wykładni postanowień art. 60 konwencji wiedeńskiej oraz umowy o arbitraż, które nie stanowią integralnej części prawa Unii.

65. W ramach trzeciego zarzutu dotyczącego braku właściwości Republika Chorwacji twierdzi, że Trybunał nie jest zgodnie z art. 259 TFUE właściwy, aby wypowiadać się ani co do ważności i skutków prawnych umowy o arbitraż (gdyż nie stanowi ona integralnej części prawa Unii), ani co do ważności i skutków spornego wyroku sądu polubownego wydanego podobno na podstawie tej umowy o arbitraż. Zdaniem Republiki Chorwacji możliwy wpływ rozstrzygnięcia sporu dwustronnego na funkcjonowanie prawa Unii nie może powodować poszerzenia właściwości Trybunału poza to, co zostało ustanowione w traktatach. W związku z tym podniesione przez Republikę Słowenii zarzuty, które odnoszą się do naruszeń prawa Unii, lecz których rozstrzygnięcie zależałoby od uprzedniego rozstrzygnięcia sporu dotyczącego ważności i ewentualnych skutków prawnych umowy o arbitraż, nie mogą sprawić, aby Trybunał stał się właściwy do rozpoznania niniejszego sporu na podstawie art. 259 TFUE.

66. W ramach czwartego zarzutu dotyczącego braku właściwości Republika Chorwacji podnosi, że inaczej niż w przypadku sporu poddanego Trybunałowi na podstawie art. 273 TFUE, nie wystarcza tutaj, aby spór wykazywał związek z prawem Unii. Podniesione przez Republikę Słowenii zarzuty odnoszące się do naruszeń prawa Unii, uzależnione od uprzedniego rozstrzygnięcia sporu dotyczącego ważności i skutków prawnych umowy o arbitraż nie mogą sprawić, aby Trybunał stał się właściwy do rozpoznania niniejszego sporu na podstawie art. 259 TFUE.

67. W ramach piątego zarzutu dotyczącego braku właściwości Republika Chorwacji podkreśla, że jakiegokolwiek stwierdzenie przez Trybunał, że Republika Chorwacji miała dopuścić się naruszeń prawa Unii, mogłoby mieć co najwyżej charakter hipotetyczny. Tymczasem Trybunał, w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 259 TFUE, nie jest właściwy do orzekania o hipotetycznych naruszeniach prawa Unii.

68. W ramach szóstego zarzutu dotyczącego braku właściwości Republika Chorwacji twierdzi, że niniejszy spór nie dotyczy kwestii wykładni prawa Unii. W konsekwencji w niniejszej sprawie nie jest możliwe uzasadnienie właściwości Trybunału na podstawie art. 259 TFUE koniecznością rozstrzygnięcia sporu dotyczącego wykładni prawa Unii i zapewnienia jednolitego stosowania tego prawa.

69. Republika Słowenii wnosi o oddalenie zarzutu braku właściwości podniesionego przez Republikę Chorwacji.

70. Przede wszystkim państwo to uważa, że zarzut ten opiera się na błędnym założeniu, jakoby jego żądania miały na celu stwierdzenie uchybienia przez Republikę Chorwacji zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie umowy o arbitraż lub spornego wyroku sądu polubownego, a nie na mocy prawa Unii. Stanowi to próbę jednostronnego wypaczenia przedmiotu skargi przez Republikę Chorwacji.

71. Republika Słowenii twierdzi w tym względzie, po pierwsze, że z postanowień traktatów oraz z orzecznictwa wynika, iż właściwość Trybunału zależy od tego, czy skarżące państwo członkowskie w żądaniach skargi podnosi naruszenie prawa Unii, lub od tego, że prawo Unii może mieć zastosowanie do tych żądań. Republika Chorwacji nie może zmienić w korzystny dla siebie sposób

²⁵ Republika Chorwacji podkreśla w tym kontekście w szczególności, że Trybunał powinien wypowiedzieć się na temat wpływu zasady *nemo iudex in causa sua* na właściwość sądu polubownego do orzekania, w częściowo identycznym składzie, o swojej właściwości. W przypadku gdyby Trybunał uznał, że umowa o arbitraż pozostała ważna, powinien wydać orzeczenie w przedmiocie skutków prawnych wyroku sądu polubownego, który zgodnie z umową o arbitraż powinien zostać wykonany przez strony, lecz jak dotąd wykonany nie został.

przedmiotu sporu określonego w skardze, ponieważ Republika Słowenii w żądaniach swojej skargi w żadnym razie nie wnosi do Trybunału o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, które ciążyą na Republice Chorwacji na mocy prawa międzynarodowego, lecz wnosi o to, aby Trybunał stwierdził uchybienie zobowiązaniom, które spoczywają na tym państwie członkowskim na mocy prawa Unii.

72. Po drugie, Republika Słowenii twierdzi, że właściwość Trybunału na podstawie art. 259 TFUE nie jest wyłączona, w przypadku gdy okoliczności faktyczne, na których opierają się zarzuty naruszenia prawa Unii, objęte są również zakresem prawa międzynarodowego. Istotne w tym względzie jest wyłącznie to, że okoliczności te dotyczą naruszenia obowiązków nałożonych na mocy prawa Unii. Nie stoi to jednak na przeszkodzie temu, aby Trybunał uwzględnił materialnoprawne przepisy prawa międzynarodowego, które Unia włączyła lub zamierzała włączyć do swojego systemu prawnego.

73. Po trzecie, Republika Słowenii podnosi, że dwustronny spór dotyczący wykładni aktu prawa międzynarodowego mającego zastosowanie pomiędzy stronami postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego także nie wyłącza właściwości Trybunału. I tak w wyroku Hiszpania/Zjednoczone Królestwo²⁶ Trybunał przeprowadził wykładnię jednostronnej deklaracji Zjednoczonego Królestwa odzwierciedlającej treść porozumienia zawartego między Królestwem Hiszpanii a Zjednoczonym Królestwem, mimo że między stronami istniał spór dotyczący znaczenia tego instrumentu prawa międzynarodowego.

74. Po czwarte, dla wydania orzeczenia co do dopuszczalności skargi na podstawie art. 259 TFUE istotna jest wyłącznie kwestia, czy podstawa żądań wiąże się ze „zobowiązania[mi] wynikając[y]mi z traktatów”. Republika Chorwacji błędnie sugeruje, że Trybunał, aby uznać swoją właściwość, powinien być przekonany, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy traktatów. Wykładnia i stosowanie zasad prawa Unii nie są zagadnieniami, którymi Trybunał powinien się zajmować na tym etapie. Należy to bowiem do badania sprawy co do istoty.

75. Następnie, jeśli chodzi o pierwszy zarzut braku właściwości, dotyczący ubocznego charakteru twierdzeń odnoszących się do prawa Unii, aby móc wypowiedzieć się w przedmiocie domniemych naruszeń prawa Unii, Trybunał nie musiałby wypowiadać się co do uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego ani co do podjętych przez Republikę Chorwacji działań sprzecznych z prawem międzynarodowym. Zważywszy na to, że właściwe terytoria Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii są określone przez granicę ustaloną zgodnie z prawem międzynarodowym, czyli zgodnie ze spornym wyrokiem sądu polubownego, zadaniem Trybunału nie będzie ani stwierdzenie naruszenia prawa międzynarodowego, ani orzekanie w przedmiocie sporu międzynarodowego.

76. Co się tyczy drugiego zarzutu braku właściwości, dotyczącego „rzeczywistego” przedmiotu sporu, jakim miałyby być wykładnia prawa międzynarodowego, Republika Słowenii podkreśla, że granica między nią a Republiką Chorwacji jest kwestią faktyczną, co do której Trybunał może opierać się na rozstrzygnięciu sporu terytorialnego, a nie kwestią prawną, w przedmiocie której Trybunał mógłby się wypowiadać. Przeciwnie, Trybunał powinien przestrzegać prawa międzynarodowego i stosować je w zakresie niezbędnym do dokonania wykładni lub zastosowania prawa Unii.

77. Jeśli chodzi o trzeci zarzut braku właściwości, dotyczący uprzedniego rozstrzygnięcia sporu co do ważności i ewentualnych skutków prawnych umowy o arbitraż, Republika Słowenii podkreśla, że w celu ustalenia zakresu i przestrzegania zobowiązań, które ciążyą na państwach członkowskich na mocy prawa Unii, w tym zobowiązania do nieutrudniania innemu państwu członkowskiemu wprowadzania w życie i stosowania prawa Unii na jego własnym terytorium, niezbędne jest przyjęcie jako punktu wyjścia granicy między państwami członkowskimi, których dotyczy sprawa, ustalonej zgodnie z prawem międzynarodowym. Trybunał powinien uwzględnić jako element stanu faktycznego istniejące okoliczności wynikające z prawa międzynarodowego.

²⁶ Wyrok z dnia 12 września 2006 r. (C-145/04, EU:C:2006:543).

78. Republika Słowenii dodaje, że kwestia ważności umowy o arbitraż i ważności skutków prawnych spornego wyroku sądu polubownego nie stanowi przedmiotu sporu przed Trybunałem, nie należy do jego właściwości, a w każdym razie została rozstrzygnięta w wyroku częściowym wydanym przez sąd polubowny. Okoliczność, że sporny wyrok sądu polubownego nie satysfakcjonuje Republiki Chorwacji, nie może oznaczać, iż istnieje nierozwiązany spór graniczny lub że Trybunał powinien wypowiedzieć się co do tej – już rozstrzygniętej – kwestii.

79. Nadto podniesiony przez Republikę Chorwacji argument, zgodnie z którym sporny wyrok sądu polubownego nie ma bezpośredniego zastosowania, poza tym, że nie dotyczy kwestii dopuszczalności, lecz badania sprawy co do istoty, jest błędny, ponieważ wyrok ten jest wiążący zgodnie z prawem międzynarodowym oraz określa w sposób ostateczny granicę między tymi państwami członkowskimi.

80. Co się tyczy piątego zarzutu braku właściwości, odnoszącego się do hipotetycznego charakteru zarzucanych jej naruszeń prawa Unii, Republika Chorwacji ogranicza się do twierdzenia, że nie dopuściła się uchybienia zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy prawa Unii. Jednakże tego rodzaju argument należy do istoty sprawy. W każdym wypadku chodzi o rzeczywiste, a nie hipotetyczne naruszenia, do których dochodzi każdego dnia i którym Republika Słowenii stara się położyć kres za pomocą rozpatrywanej skargi na podstawie art. 259 TFUE.

81. Jeśli chodzi o szósty zarzut braku właściwości, wywiedziony z tego, że niniejsza sprawa nie dotyczy zagadnień związanych z wykładnią prawa Unii, gdyż strony rozumieją w ten sam sposób zobowiązania, które na nich ciążyą na mocy prawa Unii, Republika Słowenii podnosi, że istnienie sporu co do wykładni lub stosowania prawa Unii nie stanowi samo w sobie przesłanki właściwości Trybunału na podstawie art. 259 TFUE. Wystarczające jest, że Republika Słowenii twierdzi, iż Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy prawa Unii.

B. Zarzuty dotyczące niedopuszczalności skargi

82. Tytułem żądania ewentualnego, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że jest właściwy do rozpoznania niniejszego sporu, Republika Chorwacji podnosi, że skarga, która jest niezgodna z wymogami art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 120 regulaminu postępowania przed Trybunałem, powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna. W żądaniach skargi Republika Słowenii nie wskazuje w sposób jednoznaczny przedmiotu sporu, którym miałyby być uchybienie przez Republikę Chorwacji zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy spornego wyroku sądu polubownego. Zdaniem Republiki Chorwacji w powyższych żądaniach nie wskazano domniemanego naruszenia spornego wyroku sądu polubownego, a skarga nie zawiera argumentów prawnych wykazujących, że istnieje ważny wyrok sądu polubownego, w związku z czym państwo to nie ma możliwości przygotowania swojej obrony i ustosunkowania się do tych argumentów.

83. Republika Słowenii twierdzi, że skarga spełnia wszystkie wymogi przewidziane w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 120 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Przedmiot skargi został należycie i dokładnie określony, przy czym na wstępie skargi został on podsumowany, następnie rozwinięty i poparty konkretnymi okolicznościami faktycznymi i jasnymi argumentami prawnymi oraz ponownie wskazany w żądaniach skargi. Podnoszone naruszenia przepisów prawa Unii zostały szczegółowo określone i nie budzą jakichkolwiek wątpliwości.

84. W konsekwencji twierdzenie Republiki Chorwacji, zgodnie z którym państwo to nie jest w stanie przygotować swojej obrony przed zarzutem naruszenia spornego wyroku sądu polubownego, jest również błędne. Nawet zakładając, że twierdzenie to powinno zostać wzięte pod uwagę przez Trybunał, dotyczy ono istoty sprawy, a nie kwestii jej dopuszczalności.

C. W przedmiocie wniosku o pominięcie opinii służb prawnych Komisji

85. Republika Chorwacji wnosi do Trybunału o wyłączenie z akt sprawy, zgodnie z art. 151 regulaminu postępowania przed Trybunałem, opinii służb prawnych Komisji znajdującej się na stronach 38–45 załącznika C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności (zwanej dalej „opinią prawną”).

86. Na poparcie swojego wniosku Republika Chorwacji podnosi, że opinia prawna jest dokumentem wewnętrznym, który nie został nigdy upubliczniony przez Komisję. Zdaniem tej instytucji jego rozpowszechnienie bez zezwolenia mogłoby mieć negatywny wpływ na jej funkcjonowanie.

87. Komisja, powołując się na postanowienie z dnia 23 października 2002 r., Austria/Rada²⁷ podnosi, że przedstawianie takich wewnętrznych dokumentów w ramach sporu przed Trybunałem bez zgody zainteresowanej instytucji lub bez zobowiązania Trybunału w tym przedmiocie jest sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób w pełni niezależny. Zdaniem Komisji opinia prawna jest dokumentem wewnętrznym, który nie był przeznaczony do publikacji i nie został udostępniony publicznie. Komisja wyjaśnia, że nie została wydana zgoda na przedstawienie tej opinii w ramach sporu przed Trybunałem. W związku z tym opinia prawna powinna zostać wyłączona z akt sprawy.

VI. Analiza

88. Republika Chorwacji podnosi, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, oraz, tytułem żądania ewentualnego, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ nie spełnia przesłanek zawartych w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w art. 120 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Już w tym miejscu wskażę, że ze względów przedstawionych poniżej uważam, iż Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania tej skargi, w związku z czym nie ma potrzeby badania kwestii jej dopuszczalności pod kątem ewentualnego uchybienia wskazanym przepisom.

89. W pierwszej kolejności, przed badaniem zarzutów odnoszących się do braku właściwości oraz niedopuszczalności, należy zbadać wniosek o pominięcie opinii służb prawnych Komisji (część A). W drugiej kolejności, w ramach badania właściwości Trybunału, konieczne wydaje mi się z jednej strony sformułowanie kilku wstępnych uwag na temat właściwości Trybunału, w szczególności w kontekście instrumentów prawa międzynarodowego (część B), a z drugiej strony zbadanie w świetle tych uwag przedmiotu skargi w drodze analizy poszczególnych zarzutów podniesionych przez skarżącą (część C).

A. W przedmiocie wniosku o pominięcie opinii służb prawnych Komisji

90. Republika Chorwacji, na podstawie art. 151 regulaminu postępowania przed Trybunałem, wniosła do Trybunału o wyłączenie opinii prawnej z akt sprawy.

91. W tym względzie, po pierwsze, należy podkreślić, że postanowieniem z dnia 23 października 2002 r., Austria/Rada²⁸ Trybunał zdecydował o wyłączeniu z akt sprawy opinii służb prawnych Komisji, która została załączona do wniesionej przez Austrię skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia. W pkt 12 tego postanowienia Trybunał zauważył między innymi, że sprzeczne

²⁷ C-445/00, EU:C:2002:607.

²⁸ C-445/00, EU:C:2002:607.

z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z wydawanych w sposób całkowicie niezależny opinii swoich służb prawnych, byłoby uznanie, że takie wewnętrzne dokumenty mogą być przedstawiane w ramach sporu przed Trybunałem bez zgody zainteresowanej instytucji lub bez zobowiązania Trybunału w tym przedmiocie.

92. Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie opinia prawna pochodzi od służb prawnych Komisji oraz że została przygotowana dla szefa gabinetu przewodniczącego Komisji. Opinia ta została sporządzona w ramach postępowania wszczętego przez Republikę Słowenii na podstawie art. 259 akapit drugi TFUE, na potrzeby uprzedniego rozpatrywania sprawy przez Komisję. Rzeczona opinia zawiera analizę zarzutów podniesionych przeciwko Republice Chorwacji na potrzeby uzyskania zgody wspomnianego szefa gabinetu na przygotowanie uzasadnionej opinii w myśl art. 259 akapit trzeci TFUE. Oczywiście jest, że omawiana opinia prawna nie była przeznaczona do publikacji²⁹.

93. Po drugie, zgodnie z orzecznictwem wyłączenie opinii prawnej pochodzącej od instytucji jest uzasadnione w sytuacji, gdy istnieje możliwe do przewidzenia ryzyko, że instytucja, której dotyczy sprawa, będzie musiała w ramach toczącego się postępowania sądowego, które dotyczy ważności wydanej przez nią decyzji, publicznie zająć stanowisko co do opinii wydanej przez jej własne służby prawne. Taka perspektywa nieuchronnie skutkowałaby negatywnymi następstwami, jeśli chodzi o interes danej instytucji leżący w tym, by mogła się ona zwracać o poradę do swoich służb prawnych i uzyskiwać od nich w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie³⁰.

94. W niniejszej sprawie, w ramach postępowania toczącego się na podstawie w art. 259 akapit drugi TFUE, Komisja, do której zwróciła się Republika Słowenii, nie wydała uzasadnionej opinii przewidzianej w akapicie trzecim tego postanowienia. Nie wyraziła ona zatem swego oficjalnego stanowiska w tym postępowaniu. W związku z tym niniejsza sprawa różni się od wyżej wymienionych spraw, które dotyczyły postępowania sądowego w sprawie *ważności* decyzji przyjętej przez daną instytucję i bronięcej przez nią. Jednakże mimo tej różnicy, wydaje mi się, *mutatis mutandis*, że rozważania zawarte w pkt 93 niniejszej opinii, są istotne dla niniejszej sprawy. Nie jest bowiem wykluczone, że Komisja w późniejszym czasie postanowi wziąć udział w postępowaniu przed Trybunałem albo że zostanie zobowiązana do przedstawienia uwag, w związku z czym będzie musiała wyrazić swoje oficjalne stanowisko co do sprawy toczącej się przed Trybunałem, a zatem zająć publicznie stanowisko co do opinii wydanej przez jej własne służby prawne. Wyłączenie opinii prawnej wydaje się więc zasadne z uwagi na interes rzeczonoj instytucji leżący w tym, by mogła się ona zwracać o porady do swoich służb prawnych i uzyskiwać od nich w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie³¹.

95. Nadto Trybunał orzekł już, że zezwolenie, aby państwo członkowskie załączyło do akt sprawy opinię prawną, na której rozpowszechnienie zainteresowana instytucja nie wydała zgody, byłoby równoznaczne w szczególności z obejściem przepisów dotyczących postępowania w sprawie udzielenia dostępu do takiego dokumentu ustanowionych w rozporządzeniu nr 1049/2001³². W tym przypadku, jak wyjaśniła Komisja w swoich uwagach na piśmie, opinia prawna nie została udostępniona ani stronom, ani opinii publicznej, lecz została ujawniona w załączniku do artykułu prasowego³³. Należy zatem stwierdzić, że Republika Słowenii nie uzyskała opinii prawnej zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 1049/2001.

29 Wynika z tego, że dokument ten można zakwalifikować jako „poradę prawną” w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

30 Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 42); a także postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament (C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 16).

31 Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 42); postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament (C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 16).

32 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 29 stycznia 2009 r., Donnici/Parlament (C-9/08, niepublikowane, EU:C:2009:40, pkt 18).

33 Chodzi o artykuł prasowy znajdujący się na stronach 32–37 załącznika C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności.

96. W tych okolicznościach, mając również na względzie fakt, że Komisja powiadomiła Trybunał, iż nie życzy sobie, aby omawiany dokument był przedstawiony w ramach niniejszego postępowania, proponuję uwzględnić żądanie Republiki Chorwacji w sprawie wyłączenia z akt niniejszej sprawy dokumentu znajdującego się na stronach 38–45 załącznika C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności.

B. Uwagi wstępne dotyczące właściwości Trybunału

97. W pierwszej kolejności należy sformułować kilka uwag wstępnych dotyczących właściwości Trybunału w materii skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (sekcja 1), w drugiej kolejności – określić przedmiotowy zakres stosowania prawa Unii w kontekście instrumentów prawa międzynarodowego (sekcja 2), a w trzeciej kolejności zbadać terytorialny zakres stosowania prawa Unii (sekcja 3).

1. Właściwość Trybunału w materii skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

98. Artykuł 19 TUE powierza Trybunałowi zadanie dbałości o zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów³⁴. Zgodnie z ust. 3 lit. a) tego postanowienia Trybunał orzeka zgodnie z traktatami w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne. Kompetencja ta konkretyzuje się w skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianej w art. 259 TFUE.

99. Postępowanie na podstawie art. 259 TFUE ma na celu stwierdzenie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie i doprowadzenie do jego zaprzestania³⁵. Postanowienie to uzależnia właściwość Trybunału do rozpoznawania sprawy od istnienia uchybienia przez państwo członkowskie „jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów”. W tym kontekście do Trybunału nie należy badanie, jakie są cele, którym służy wniesiona do niego skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego³⁶.

100. Jeśli chodzi o znaczenie wyrażenia „zobowiązań [...] na mocy traktatów”, słowo „traktaty” oznacza, że skarga może zostać wniesiona z powodu domniemyanych uchybień zobowiązaniom powstałym na mocy traktatów UE i FUE oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, pod warunkiem że działanie państwa członkowskiego wchodzi w zakres ich stosowania³⁷. Nadto jest oczywiste, że powyższe wyrażenie obejmuje również akty prawa wtórnego³⁸.

101. Właściwość Trybunału zależy zatem od zakresu stosowania prawa Unii³⁹. Ponieważ przedmiotem niniejszej sprawy jest międzynarodowa umowa o arbitraż oraz wydany na jej podstawie wyrok sądu polubownego, proponuję przeanalizować przedmiotowy zakres stosowania prawa Unii w kontekście instrumentów prawa międzynarodowego.

34 Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i Komisja (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 40). Nadto Trybunał wyjaśnił już, że umowa międzynarodowa nie może naruszać wyłącznej kompetencji Trybunału do rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi dotyczących wykładni i stosowania prawa Unii (wyrok z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 132).

35 Wyrok z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Zobacz podobnie oraz w drodze analogii wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (416/85, EU:C:1988:321, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325, pkt 48 i przypis 19).

38 Wyrok z dnia 6 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-58/16, niepublikowany, EU:C:2017:279, pkt 36).

39 Jeśli chodzi o właściwość rzeczową zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 76).

2. Przedmiotowy zakres stosowania prawa Unii w kontekście instrumentów prawa międzynarodowego

102. Ponieważ umowa o arbitraż i sporny wyrok sądu polubownego, które znajdują się w centrum rozpatrywanej skargi, są instrumentami prawa międzynarodowego, powstaje pytanie, jaka jest ich relacja z prawem Unii, czy są one włączone w porządek prawny Unii i czy są wiążące dla Unii.

a) Instrumenty prawa międzynarodowego w orzecznictwie Trybunału

103. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „Unia [...] ma obowiązek wykonywania swoich kompetencji w poszanowaniu całego prawa międzynarodowego, w tym nie tylko norm i zasad ogólnego i zwyczajowego prawa międzynarodowego, lecz również postanowień konwencji międzynarodowych, które ją wiążą”⁴⁰.

104. Z orzecznictwa tego wynika, jak się wydaje, że sytuacje, w których prawo międzynarodowe jest wiążące dla Unii, są ściśle ograniczone. Po pierwsze, Unia jest związana umowami międzynarodowymi, które zawarła zgodnie z postanowieniami traktatów i które, od momentu ich wejścia w życie, stanowią integralną część porządku prawnego Unii⁴¹. Po drugie, Unia jest związana umową międzynarodową w sytuacji, gdy przejęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie, w której zastosowanie ma ta umowa⁴². Po trzecie, Unia jest obowiązana wykonywać swoje kompetencje w poszanowaniu zwyczajowego prawa międzynarodowego⁴³. Wynika z tego, że umowy międzynarodowe, które nie należą do wyżej wymienionych kategorii, nie stanowią aktów prawa Unii ani nie są dla niej wiążące. Skoro nie są to akty prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do badania ich ważności lub dokonywania ich wykładni.

b) W przedmiocie ubocznego charakteru twierdzeń dotyczących obowiązków wynikających z prawa Unii

105. Na poparcie pierwszego zarzutu braku właściwości Republika Chorwacji podniosła, że z wyroku Komisja/Belgia⁴⁴ wynika, iż w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał nie jest właściwy, aby wypowiadać się co do podnoszonego naruszenia obowiązków wynikających z prawa Unii, „jeżeli obowiązki te mają charakter uboczny, gdyż zależą od uprzedniego rozstrzygnięcia innego sporu, który nie jest objęty zakresem właściwości Trybunału”.

106. W tym względzie jestem zdania, że z powyższego wyroku wynika, iż włączenie instrumentów prawnych prawa międzynarodowego, które nie stanowią aktów prawa Unii, w kontekst skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może wyrzucić negatywny skutek, jeśli chodzi o właściwość Trybunału do zbadania zarzutu naruszenia prawa Unii. Chodzi o przypisanie uchybienia, które formalnie ma związek z prawem Unii, lecz w rzeczywistości dotyczy instrumentu prawa międzynarodowego, który nie jest objęty przedmiotowym zakresem prawa Unii, a więc nie wchodzi w zakres właściwości Trybunału. I tak w rzeczonym wyroku Trybunał orzekł, że nie jest właściwy, aby wypowiadać się co do domniemanego naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii mających jedynie uboczny charakter względem zobowiązań wynikających z instrumentu prawa międzynarodowego.

40 Zobacz m.in. wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Zobacz m.in. wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 45, 46 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał jest właściwy, aby dokonywać wykładni postanowień takich umów (zob. niedawny wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, EU:C:2018:557, pkt 44).

42 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 22 października 2009 r., Bogiatzi (C-301/08, EU:C:2009:649, pkt 33); z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 63).

43 Jeśli chodzi o międzynarodowe morskie prawo zwyczajowe zob. w szczególności wyrok z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9, 10). Jeśli chodzi o zwyczajową zasadę samostanowienia zob. w szczególności wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, pkt 88). Jeśli chodzi o zwyczajową zasadę dobrej wiary zob. w szczególności wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, pkt 45).

44 Wyrok z dnia 30 września 2010 r. (C-132/09, EU:C:2010:562).

107. Ścisłej rzecz ujmując, w sprawie, w której zapadł ów wyrok, Komisja powoływała się na jednoczesne naruszenie porozumienia w sprawie siedziby z 1962 r. zawartego w dniu 12 października 1962 r. między Zarządem Szkół Europejskich a Królestwem Belgii (zwanego dalej „porozumieniem w sprawie siedziby”) i art. 10 WE (obecnie art. 4 ust. 3 TUE). Trybunał przeprowadził materialnoprawną analizę skargi wszczynającej postępowanie, która to analiza pozwoliła mu ocenić dokładny zakres zarzutu podniesionego przez Komisję wobec Królestwa Belgii. Trybunał uznał, że naruszenie przepisu prawa Unii było jedynie zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z porozumienia w sprawie siedziby; Trybunał wyraził to formalnie w ten sposób, że użył określenia „uboczny” w stosunku do podnoszonego naruszenia art. 10 WE. Uznawszy, w wyniku powtórnej analizy, że powyższe porozumienie nie jest częścią prawa Unii, lecz że należy wyłącznie do sfery prawa międzynarodowego, Trybunał w konsekwencji stwierdził, że nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie wniesionej przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

108. Uważam, że rozumowanie przeprowadzone w owym wyroku jest istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy. W związku z tym proponuję, aby w ramach analizy poszczególnych zarzutów podniesionych przez skarżącą w uzasadnieniu skargi (część C poniżej) zbadać kryteria sformułowane w tym wyroku.

3. Terytorialny zakres stosowania prawa Unii

109. Należy podkreślić, że formalnie rzecz biorąc, zgodnie z treścią żądań skargi wniesiona do Trybunału sprawa dotyczy nie oceny możliwości zastosowania umowy o arbitraż ani ważności spornego wyroku sądu polubownego, lecz wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia, czy przepisy prawa Unii, takie jak art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE oraz przepisy dotyczące wspólnej polityki rybołówstwa, kodeksu granicznego Schengen i planowania przestrzennego obszarów morskich, zostały przez Republikę Chorwacji naruszone, a w związku z tym mają zastosowanie w niniejszej sprawie.

110. W tym względzie Unia, w odróżnieniu od państwa, nie posiada „kompetencji terytorialnej” w świetle prawa międzynarodowego, czyli zwierzchnictwa nad swym terytorium ani nad „terytorium Unii”, porównywalnym z „terytorium federalnym”⁴⁵. „Terytorium Unii” obejmuje bowiem obszar geograficzny określony w art. 52 TUE i art. 355 TFUE, które definiują terytorialny zakres stosowania traktatów⁴⁶. W szczególności art. 52 TUE przewiduje w akapicie pierwszym, że traktaty stosuje się do państw członkowskich⁴⁷. Szczegółowe zasady dotyczące terytorialnego zakresu stosowania traktatów zostały określone w art. 355 TFUE. Artykuł 52 TUE i art. 355 TFUE są istotne nie tylko dla określenia zewnętrznej granicy Unii, lecz również przy ustalaniu właściwych państwom członkowskim kompetencji w zakresie wykonywania prawa Unii. W tym względzie Trybunał orzekł w wyroku *Aktiebolaget NN*⁴⁸ odnośnie do art. 299 WE (obecnie art. 355 TFUE), że „[w]obec faktu, że traktat nie zawiera dokładniejszej definicji terytorium objętego zakresem suwerenności każdego państwa członkowskiego, do każdego z państw członkowskich należy określenie zakresu i granic tego terytorium w zgodzie z zasadami prawa międzynarodowego publicznego”⁴⁹.

111. W związku z powyższym terytorialny zakres stosowania prawa Unii nie jest rezultatem określenia go a priori przez Unię, lecz wynika raczej z obiektywnych, niezależnych od niej okoliczności. Wynika z tego, że w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 259 TFUE, takiej jak ta w niniejszej sprawie, kiedy to jednemu państwu członkowskiemu zarzuca się utrudnianie wprowadzania w życie prawa Unii

45 Zobacz J. Ziller, *Champ d'application de l'Union – Application territoriale*, *JurisClasseur Europe Traité*, fascicule 470, 2013, pkt 4.

46 Wyrok z dnia 4 maja 2017 r., *El Dakkak i Intercontinental* (C-17/16, EU:C:2017:341, pkt 22).

47 Wyrok z dnia 15 grudnia 2015 r., *Parlament i Komisja/Rada* (od C-132/14 do C-136/14, EU:C:2015:813, pkt 64).

48 Wyrok z dnia 29 marca 2007 r. (C-111/05, EU:C:2007:195).

49 Wyrok z dnia 29 marca 2007 r., *Aktiebolaget NN* (C-111/05, EU:C:2007:195, pkt 54); podkreślenie moje.

na terytorium innego państwa członkowskiego, wytyczenie terytorium podlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego nie wchodzi w zakres kompetencji Unii, która powinna w tym względzie odwołać się do prawa międzynarodowego publicznego i jego odpowiednich instrumentów określających granice tego terytorium.

4. Wnioski pośrednie

112. Mając na względzie powyższe rozważania, stoję na stanowisku, że właściwość Trybunału w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zależy od zakresu stosowania prawa Unii. Prawo to obejmuje, po pierwsze, dwie kategorie norm prawa międzynarodowego mające charakter umów, a mianowicie umowy międzynarodowe, które Unia zawarła zgodnie z postanowieniami traktatów, oraz te, w przypadku których Unia przejęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie, w której zastosowanie ma dana umowa, oraz po drugie, normy zwyczajowe prawa międzynarodowego, które wiążą Unię Europejską, gdy wykonuje ona swoje kompetencje. W ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵⁰ Trybunał nie jest natomiast właściwy do rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi dotyczących ważności, wykładni i stosowania umów międzynarodowych nienależących do prawa Unii. Z tego powodu Trybunał uznał się za niewłaściwy w sytuacji, gdy formalnie skarga odnosiła się do prawa Unii, podczas gdy domniemane naruszenie dotyczyło w rzeczywistości instrumentu prawa międzynarodowego znajdującego się poza przedmiotowym zakresem prawa Unii, a więc poza zakresem właściwości Trybunału, przez co zarzuty dotyczące prawa Unii nabrały charakteru ubocznego. Terytorialny zakres stosowania traktatów został określony w art. 52 TUE oraz art. 355 TFUE i wynika z obiektywnych okoliczności ustalonych uprzednio przez państwa członkowskie, które to okoliczności są niezależne od Unii. Wobec faktu, że traktaty nie zawierają dokładniejszej definicji terytorium objętego zakresem suwerenności każdego państwa członkowskiego, do każdego z tych państw należy bowiem określenie zakresu i granic tego terytorium w zgodzie z zasadami prawa międzynarodowego publicznego. Ponieważ w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał jest właściwy jedynie do orzekania w przedmiocie postępowania państwa członkowskiego stanowiącego naruszenie prawa Unii, nie jest on właściwy do rozpoznawania międzypaństwowych sporów, które mają charakter sporów terytorialnych.

C. Przedmiot skargi

113. Aby ustalić, w świetle powyższych uwag, czy Trybunał jest właściwy do rozpoznania żądania Republiki Słowenii mającego na celu stwierdzenie zarzucanego Republice Chorwacji naruszenia przepisów prawa Unii, Trybunał nie może ograniczyć się do formalnego zbadania brzmienia zarzutów zawartych w żądaniach skargi, lecz powinien przeprowadzić materialnoprawną analizę zarzutów podniesionych przez Republikę Słowenii⁵¹.

1. Analiza poszczególnych zarzutów podniesionych przez Republikę Słowenii

114. Sześć zarzutów podniesionych przez Republikę Słowenii można podzielić w następujący sposób: pierwsze dwa dotyczą naruszenia postanowień prawa pierwotnego (art. 2 oraz art. 4 ust. 3 TUE), a cztery pozostałe naruszeń przepisów prawa wtórnego, a mianowicie zobowiązań w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa wynikających z rozporządzenia nr 1380/2013 (zarzut trzeci), systemu

⁵⁰ Nie jest wykluczone, że Trybunał będzie właściwy w odniesieniu do sporów tego rodzaju w ramach skargi na podstawie art. 273 TFUE, zgodnie z którym Trybunał może „orzeka[ć] w każdym sporze między państwami członkowskimi związanym z przedmiotem traktatów, jeśli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu”.

⁵¹ Jeśli chodzi o szczególności o rozumowanie przeprowadzone w wyroku z dnia 30 września 2010 r., Komisja/Belgia (C-132/09, EU:C:2010:562) zob. pkt 107 niniejszej opinii.

kontroli ustanowionego w rozporządzeniu nr 1224/2009 oraz w rozporządzeniu wykonawczym nr 404/2011, które to rozporządzenia wchodzą w skład wspólnej polityki rybołówstwa (zarzut czwarty), kodeksu granicznego Schengen (zarzut piąty), a wreszcie zasad planowania przestrzennego obszarów morskich określonych dyrektywą 2014/89 (zarzut szósty).

115. Wśród tych zarzutów można wyodrębnić dwie kategorie, a mianowicie zarzuty dotyczące naruszenia prawa pierwotnego oraz zarzuty dotyczące naruszenia prawa wtórnego. Analizując argumenty podnoszone na poparcie tych zarzutów, można zauważyć, że struktura tych argumentów różni się w zależności od kategorii, do której należą zarzuty.

116. W tym względzie zarzuty dotyczące naruszenia prawa pierwotnego mają na celu stwierdzenie, że niestosowanie umowy o arbitraż i niewykonywanie spornego wyroku sądu polubownego przez Republikę Chorwacji stanowi naruszenie zasady państwa prawnego ustanowionej w art. 2 TUE oraz zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE.

117. Ściślej rzecz ujmując, jeśli chodzi o zarzut pierwszy, dotyczący podnoszonego naruszenia zasady państwa prawnego ustanowionej w art. 2 TUE, Republika Słowenii twierdzi, że uchylając się jednostronnie od wypełnienia podjętego w toku procesu przystąpienia do Unii Europejskiej zobowiązania respektowania przyszłego wyroku sądu polubownego, granicy ustalonej spornym wyrokiem sądu polubownego oraz innych zobowiązań wynikających z tego wyroku, Republika Chorwacji odmawia przestrzegania zasady państwa prawnego ustanowionej na mocy tego postanowienia, a w związku z tym narusza zasady lojalnej współpracy i *res iudicata*. Jeśli chodzi o zarzut drugi, dotyczący naruszenia zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, że Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów, należy stwierdzić, że Republika Słowenii zarzuca Republice Chorwacji dwa rodzaje uchybień, a mianowicie uniemożliwienie realizacji celów Unii⁵² oraz utrudnianie jej wprowadzania w życie prawa Unii na terytorium Słowenii.

118. Z przedstawionej przez to państwo argumentacji dotyczącej tych dwóch zarzutów zdaje się wynikać, że Republika Słowenii stara się wykazać, iż niestosowanie umowy o arbitraż oraz niewykonywanie spornego wyroku sądu polubownego przez Republikę Chorwacji stanowi naruszenie prawa Unii, a w szczególności art. 2 TUE oraz zasad lojalnej współpracy i *res iudicata*.

119. Natomiast zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa wtórnego oparte są na założeniu, że granica między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii jest ustalona spornym wyrokiem sądu polubownego, w związku z czym odmowa jego wykonania przez to pierwsze państwo stanowi naruszenie tych przepisów.

120. Ze względu na różnicę strukturalną pomiędzy zarzutami dotyczącymi prawa pierwotnego a zarzutami dotyczącymi prawa wtórnego ich badanie należy przeprowadzić odrębnie.

2. W przedmiocie zarzutów dotyczących naruszenia prawa pierwotnego

121. Ze względu na wnioski pośrednie, do jakich doszedłem (pkt 112 niniejszej opinii), należy zastanowić się nad relacją pomiędzy umową o arbitraż i wydanym na jej podstawie spornym wyrokiem sądu polubownego a prawem Unii.

⁵² Punkty 62–71 skargi.

a) W przedmiocie relacji pomiędzy umową o arbitraż i spornym wyrokiem sądu polubownego a prawem Unii

122. Należy podkreślić, że umowa o arbitraż, a co za tym idzie – sporny wyrok sądu polubownego wydany na podstawie tej umowy, nie odpowiadają żadnej z hipotez, w których Unia jest związana prawem międzynarodowym, opisanych w pkt 103 i 104 niniejszej opinii.

123. Jeśli chodzi o pierwszą sytuację rozpatrywaną w pkt 104 niniejszej opinii, a mianowicie tę, w której Unia jest związana umowami międzynarodowymi, które zawarła zgodnie z postanowieniami traktatów, należy stwierdzić, że sporny wyrok sądu polubownego został wydany przez międzynarodowy sąd utworzony na mocy dwustronnej umowy o arbitraż. Jest bezsporne, że Unia nie była stroną umowy o arbitraż ani stroną postępowania przed sądem polubownym, które doprowadziło do wydania rzeczonego wyroku. Unia zaoferowała stronom swoje dobre usługi⁵³ i podpisała rzeczoną umowę wyłącznie w charakterze „świadka”. W myśl art. 4 lit. a) i b) umowy o arbitraż sąd polubowny stosuje normy i zasady prawa międzynarodowego oraz zasady słuszności i dobrego sąsiedztwa. Zgodnie z art. 8 tej umowy negocjacje w sprawie przystąpienia nie powinny mieć wpływu na prace sądu polubownego, które powinny być kontynuowane zgodnie z postanowieniami art. 9. Stosowanie prawa Unii nie zostało zatem przewidziane w umowie, którą Unia przyjęła do wiadomości w dokumencie z dnia 25 września 2009 r.⁵⁴. Okazuje się zatem, że sporny wyrok sądu polubownego jest orzeczeniem wydanym przez sąd polubowny, utworzony na podstawie dwustronnej umowy o arbitraż, stosujący w szczególności prawo międzynarodowe.

124. Jeśli chodzi o drugą hipotezę rozpatrywaną w pkt 104 niniejszej opinii, a mianowicie tę, w której Unia jest związana umową międzynarodową, w sytuacji gdy przejęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie, w której zastosowanie ma ta umowa, jest oczywiste, że w dziedzinie objętej umową o arbitraż państwa członkowskie nie przeniosły na Unię żadnych kompetencji.

125. Co się tyczy trzeciej sytuacji wskazanej w pkt 104 niniejszej opinii, która stanowi wyraz poszanowania norm zwyczajowego prawa międzynarodowego, to mamy z nią do czynienia wyłącznie wówczas, gdy Unia wykonuje swoje kompetencje, co nie zachodzi w niniejszej sprawie, ponieważ umowa o arbitraż i sporny wyrok sądu polubownego stanowią instrumenty prawa międzynarodowego leżące poza zakresem kompetencji Unii.

126. Jeśli chodzi o ustalenie, czy umowa o arbitraż albo sporny wyrok sądu polubownego mogą zostać włączone do prawa Unii poprzez akt przystąpienia Republiki Chorwacji, z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że jednym z *politycznych* warunków przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii było rozwiązanie sporu granicznego między tym państwem a Republiką Słowenii⁵⁵. Jest bezsporne, że w chwili podpisania traktatu o przystąpieniu umowa o arbitraż była zawarta, ale postępowanie arbitrażowe jeszcze się nie rozpoczęło⁵⁶. Jednakże żaden z elementów zawartych w aktach sprawy nie umożliwia stwierdzenia, że ten polityczny warunek znalazł wyraz w konkretnych postanowieniach aktu przystąpienia lub traktatu o przystąpieniu. Jestem bowiem zdania, że odniesienie do mającego zapaść wyroku sądu polubownego zawarte w załączniku III do aktu przystąpienia, które jest zresztą jedynym odniesieniem do sporu dotyczącego granicy między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii w tym

53 Zobacz załącznik A.3 do skargi oraz (bardziej ogólnie) A. Geddes, A. Taylor, Those Who Knock on Europe's Door Must Repent?, *Bilateral Border Disputes and EU Enlargement, Political Studies*, vol. 64, nr 4, s. 930–947. Jeśli chodzi o definicję „dobrych usług” – oznaczają one „czynności podejmowane przez osobę trzecią, najczęściej państwo lub organizację międzynarodową, która interweniuje w ramach sporu pomiędzy dwoma lub większą liczbą stron (z których co najmniej jedna jest państwem), aby zaproponować stronom, które zaakceptowały jej pośrednictwo, sposoby rozstrzygnięcia sporu w sposób ugodowy” (definicja dostępna w Internecie pod adresem <http://www.operationspaix.net/15-lexique-bons-offices.html>).

54 Zobacz w tym względzie załącznik A.3 do skargi, który zawiera korespondencję wymienianą pomiędzy przedstawicielami rządów chorwackiego i szwedzkiego, przekazaną do wiadomości konferencji dotyczącej przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej.

55 Zobacz w tym względzie załącznik A.3 do skargi, który zawiera korespondencję wymienianą pomiędzy przedstawicielami rządów chorwackiego i szwedzkiego, datowaną 25 września 2009 r.

56 Zobacz pkt 27–29 niniejszej opinii.

akcie, należy rozumieć jako stwierdzenie, zgodnie z którym przepisy w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa musiały zostać zmienione w celu określenia linii wód przybrzeżnych zainteresowanych państw, tak aby zastosować szczególne zasady wynikające ze stosunków sąsiedzkich. Mając na uwadze brzmienie tego odniesienia⁵⁷, nie można rozpatrywać go jako wynikającego z prawa Unii zobowiązania Republiki Chorwacji do rozwiązania sporu pomiędzy nią a Republiką Słowenii co do ich wspólnej granicy zgodnie z treścią przyszłego wyroku sądu polubownego⁵⁸.

127. Ze względu na powyższe jestem zdania, że Unia nie jest związana umową o arbitraż ani spornym wyrokiem przewidzianym w tej umowie w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 103 niniejszej opinii, ponieważ te instrumenty prawne nie należą do przedmiotowego zakresu stosowania prawa Unii.

128. Aby zbadać w szczególności, czy Trybunał jest właściwy do rozpoznania podniesionych przez skarżącą zarzutów dotyczących prawa pierwotnego, należy, po pierwsze, zbadać zarzut pierwszy, dotyczący uchybienia zasadzie państwa prawnego ustanowionej w art. 2 TUE [lit. b)], a po drugie, przeanalizować zarzut drugi dotyczący naruszenia zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE [lit. c)].

b) W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego uchybienia zasadzie państwa prawnego ustanowionej w art. 2 TUE

129. Na wstępie należy zauważyć, że Republika Słowenii powołuje się na zasadę państwa prawnego z jednej strony w sposób autonomiczny, a z drugiej strony w połączeniu z zasadami lojalnej współpracy i res iudicata. W odniesieniu do obydwu sytuacji uważam, że do oceny tego zarzutu znajdują zastosowanie rozważania dotyczące ubocznego charakteru twierdzeń o domniemanych naruszeniach prawa Unii przedstawione w pkt 105–107 niniejszej opinii.

130. Choć bowiem w żądaniach skargi formalnie zostały wymienione naruszenia zasady państwa prawnego oraz zasad lojalnej współpracy i res iudicata, zarzut sam w sobie dotyczy domniemanego naruszenia przez Republikę Chorwacji prawa międzynarodowego w związku z niewykonaniem spornego wyroku sądu polubownego. Jak wynika z pkt 127 niniejszej opinii, ani umowa o arbitraż, ani wynikający z niej sporny wyrok nie wiążą Unii, a zatem problematyka związana z uchybieniami dotyczącymi prawa Unii ma charakter uboczny w stosunku do problematyki związanej z wytyczeniem granic lądowej i morskiej między obydwojma zainteresowanymi państwami członkowskimi.

131. Poza tym, jak już wskazałem w pkt 126 niniejszej opinii, jestem zdania, że próba łączenia zobowiązań podjętych przez Republikę Chorwacji w procesie przystępowania do Unii Europejskiej z rzeczonymi wartościami i zasadami nie wystarcza, aby można było opierać na nich skargę w sposób autonomiczny. Tym samym należy również oddalić argumentację dotyczącą niewykonywania zobowiązań podjętych w toku procesu akcesyjnego, ponieważ nie stanowią one prawnie wiążących zobowiązań wynikających z prawa Unii i nie mogą być powoływane w związku z art. 259 TFUE.

132. W każdym wypadku, w ramach uzupełnienia, zastanawiam się, po pierwsze, czy nawet gdyby założyć, że zarzucane Republice Chorwacji uchybienia są objęte zakresem stosowania prawa Unii, zarzut dotyczący zasady państwa prawnego ustanowionej w art. 2 TUE byłby dopuszczalny w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie

⁵⁷ Dla przypomnienia, jak wskazałem w pkt 15 niniejszej opinii, załącznik III stanowi, że „[...] system ma zastosowanie od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z umowy o arbitraż między Rządem Republiki Słowenii a Rządem Republiki Chorwacji, podpisanej w Sztokholmie w dniu 4 listopada 2009 r.”.

⁵⁸ Ta interpretacja znajduje nadto potwierdzenie w odpowiedzi udzielonej przez Komisję na pytania zadane przez Trybunał w dniu 28 czerwca 2019 r., w której Komisja twierdzi, że „z treści przypisów dolnych [do pkt 8 i 10 załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013], która odzwierciedla treść aktu przystąpienia, wynika, że zasady dostępu do odpowiednich wód przybrzeżnych znajdują zastosowanie dopiero od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wydanego w wyniku umowy o arbitraż [...]”. Komisja dodaje, że treść tego przepisu można rozumieć w ten sposób, iż „wołą autorów przepisu nie było stosowanie zasad dostępu ze skutkiem natychmiastowym lub ze skutkiem automatycznym począwszy od określonej daty”.

art. 259 TFUE. W tym względzie Trybunał powoływał się ostatnio na tę zasadę w dużej liczbie spraw⁵⁹. Chciałbym jednak zauważyć, że zasada ta nie była powoływana w orzecznictwie w sposób autonomiczny, lecz zawsze łącznie z normą prawną „konkretyzującą” lub „stanowiącą szczególnie przejaw” tej zasady⁶⁰, a mianowicie z art. 19 TUE. W ten sposób związek pomiędzy zasadą państwa prawnego a kompetencją Unii został oparty na tym, że kontrola sądowa w porządku prawnym Unii jest sprawowana nie tylko przez Trybunał, lecz również przez sądy krajowe.

133. Prawdą jest, że jeśli chodzi o wykonywanie art. 2 TUE, przyjmuje się powszechnie, iż art. 7 TUE i postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są komplementarne⁶¹ oraz że naruszenie art. 2 TUE może co do zasady być rozpatrywane w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁶². Niemniej jednak skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest postępowaniem sądowym powiązanym z dziedzinami objętymi zakresem stosowania prawa Unii (co – jak wyjaśniłem w pkt 130 i 131 niniejszej opinii – nie zachodzi w niniejszej sprawie), które to postępowanie wymaga powołania się na konkretne, prawne obowiązki⁶³. Niemniej jednak Trybunał może zawsze powołać się na art. 2 TUE na potrzeby wykładni, w celu ustalenia, czy doszło do naruszenia prawa Unii. Z tego względu jestem zdania, że nawet przy założeniu, iż Trybunał jest właściwy do rozpatrzenia pierwszego zarzutu dotyczącego zasady państwa prawnego, to w okolicznościach niniejszej sprawy powyższa zasada nie może być powoływana w sposób autonomiczny.

134. Po drugie, skoro ów pierwszy zarzut dotyczy zasady dobrej wiary (której wyrazem w prawie Unii jest zasada lojalnej współpracy) oraz zasady *res iudicata*, przy czym ani umowa o arbitraż, ani wyrok sądu polubownego nie są aktami prawa Unii czy też wiążącymi Unię zobowiązaniami międzynarodowymi⁶⁴, to powołanie się na te zasady łącznie z zasadą państwa prawnego nie jest wystarczające, jeżeli nie został powołany żaden konkretny przepis prawa Unii lub przepis, który byłby wiążący dla Unii. W przypadku zarzutu, który dotyczy niewykonania wyroku sądu polubownego i umowy o arbitraż, będących dwustronnymi instrumentami prawnymi regulowanymi wyłącznie prawem międzynarodowym, brak jest bowiem takiego związania.

⁵⁹ Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32), w którym Trybunał orzekł, że „[art.] 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym”. Ten sam fragment został powtórzony w wyrokach z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47).

⁶⁰ Sformułowanie użyte przez rzecznika generalnego E. Tancheva w jego opinii w sprawie *Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych)* (C-192/18, EU:C:2019:529, pkt 71).

⁶¹ Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C-619/18, EU:C:2019:325, pkt 50, 51) oraz C. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, w: C. Closa, D. Kochenov, s. 66–74.

⁶² Zobacz w szczególności O. Mader, *Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law*, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 11, kwiecień 2019 r., nr 1, pkt 3.4.2.

⁶³ Zobacz w szczególności M. Ruffert [w: Ch. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), *ELIV/AEUV Kommentar*, 4. Aufl., 2011, art. 7 TUE, pkt 29, s. 160, 161], który podkreśla, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego została stworzona po to, by zwalczać „konkretne i indywidualne naruszenia” norm prawa Unii, podczas gdy mechanizm przewidziany w art. 7 TUE dotyczy naruszeń wartości Unii, których z uwagi na ich „ogólny charakter”, nie można zwalczać w trybie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zdaniem W. Heintschela von Heinegg [Ch. Vedder, w. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl., 2018, art. 7 TUE, pkt 29, s. 112, 113], naruszenia art. 2 TUE mogą być powoływane wyłącznie w ramach mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE ze względu na to, że naruszenia te mają „szczególny charakter”, mogący stanowić zagrożenia dla podstawowych zasad Unii. Dodaje on, że położyć kres tego typu naruszeniom mogłyby wyłącznie państwa członkowskie zgromadzone w Radzie Unii Europejskiej dzięki swemu politycznemu wpływowi. Zdaniem tego autora Trybunał nie ma natomiast możliwości, aby podjąć się tego w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ nie może on wypowiadać się w kwestiach politycznych. Nadto Trybunał ma do dyspozycji wyłącznie mechanizm sankcji przewidziany w art. 260 TFUE, który zdaniem tego autora, jest nieadekwatny jako sankcja dla tego typu naruszeń. Wnioskuje on z tego, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie ma zastosowania do naruszeń art. 2 TUE.

⁶⁴ Zobacz pkt 103–104 niniejszej opinii.

135. W konsekwencji jestem zdania, że w takich okolicznościach Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania zarzutu dotyczącego zasady państwa prawnego, ponieważ zarzut ten ma charakter uboczny w stosunku do problematyki naruszenia zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

c) W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE

136. W pierwszej kolejności Republika Słowenii podnosi zasadniczo, że Republika Chorwacji, odmawiając spełnienia zobowiązań, które na niej ciąży na mocy spornego wyroku sądu polubownego, uniemożliwia Republice Słowenii wykonywanie w pełni zwierzchnictwa nad całością jej terytorium. Takie postępowanie zagraża realizacji celów Unii⁶⁵. Po drugie, Republika Słowenii zarzuca Republice Chorwacji, że ta uniemożliwia jej wykonanie ciężących na niej zobowiązań dotyczących wprowadzenia w życie dyrektywy 2008/56, dyrektywy 92/43, rozporządzenia nr 1143/2014 i dyrektywy 2000/60.

137. Jak już wyjaśniłem w pkt 105–107 niniejszej opinii, twierdzenia opierające się na tej zasadzie mają charakter uboczny w stosunku do rozstrzygnięcia sporu międzynarodowego odnoszącego się do ważności i wykonania spornego wyroku sądu polubownego. Uważam, że w tym względzie szczególnie znamienny jest sposób, w jaki Republika Słowenii sformułowała swój zarzut drugi. Państwo to uważa, że Republika Chorwacji, „uchylając się jednostronnie od spełnienia zobowiązań, jakie zostały na nią nałożone w [spornym] wyroku sądu polubownego”, naruszyła zasadę lojalnej współpracy⁶⁶. W ten sposób Republika Chorwacji uniemożliwia Słowenii wykonywanie w pełni zwierzchnictwa względem całości jej terytorium lądowego i morskiego zgodnie z traktatami i przepisami prawa wtórnego⁶⁷.

138. W każdym wypadku należy oddalić zarzut drugi, dotyczący zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE. Z przeprowadzonej przeze mnie analizy wynika bowiem, że zasada ta stanowiła samodzielną podstawę zobowiązań w sprawach, w których Unia była stroną umowy mieszanej⁶⁸, albo w sytuacji, gdy chodziło o wykonania zobowiązań wynikających z traktatów UE i FUE⁶⁹. Tymczasem w niniejszej sprawie postępowanie, którego dotyczy zarzut, nie mieści się w żadnej z tych dwóch hipotez. Jak bowiem wynika z przedstawionej wyżej analizy, jestem zdania, że ani umowa o arbitraż, ani sporny wyrok sądu polubownego nie są aktami prawa Unii czy też wiążącymi Unię zobowiązaniami międzynarodowymi⁷⁰. Ich wykonanie nie stanowi zobowiązania wynikającego z traktatów UE i FUE. W związku z tym jedyną możliwością powołania się na cele Unii jest zastosowanie teorii ograniczenia kompetencji. W myśl tej teorii kompetencja zastrzeżona dla

65 Republika Słowenii powołuje się na następujące cele: wspieranie i umacnianie pokoju, coraz ściślejszy związek między narodami oraz realizacja celów, jakim służą przepisy Unii dotyczące terytorium państw członkowskich.

66 Strona 3 skargi, streszczenie zarzutu drugiego.

67 Ibidem.

68 Autonomiczne stosowanie art. 4 ust. 3 TUE było możliwe między innymi dlatego, że sporna kwestia należała do dziedziny stosunków zewnętrznych Unii oraz że Unia była stroną umowy. W związku z tym Trybunał orzekł, że jeśli chodzi o umowę lub konwencję, która jest objęta częściowo kompetencją Unii, a częściowo kompetencją państw członkowskich, należy zapewnić ścisłą współpracę pomiędzy tymi państwami i instytucjami Unii, zarówno w odniesieniu do procesu negocjacji i zawierania, *jak i realizacji przyjętych zobowiązań*. Trybunał wywnioskował z tego, że ten obowiązek współpracy wynika z wymogu jednolitego charakteru międzynarodowej reprezentacji Unii (wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Komisja/Szwecja, C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 73). Zobacz również wyrok z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345).

69 Państwa członkowskie mają obowiązek, między innymi w świetle zasady lojalnej współpracy zawartej w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zapewniać na swych terytoriach stosowanie i poszanowanie prawa Unii, a na mocy art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2017 r., The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 47). Zdaniem Trybunału zasada ta nie upoważnia państwa członkowskiego do obchodzenia zobowiązań nałożonych na nie prawem Unii (wyrok z dnia 18 października 2016 r., Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, pkt 54).

70 Zobacz pkt 122–127 niniejszej opinii.

państw członkowskich podlega ograniczeniu w imię realizacji celów Unii⁷¹. Jednakże, inaczej niż w sprawach, w których Trybunał zastosował teorię ograniczenia kompetencji⁷², w niniejszym przypadku zarzucane Republice Chorwacji postępowanie, a mianowicie niewykonanie wyroku sądu polubownego, nie ma żadnego związku z przepisami prawa Unii.

139. Jestem zatem zdania, że w takich okolicznościach Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania tego zarzutu opartego na naruszeniu art. 4 ust. 3 TUE.

140. W konsekwencji uważam, że zarzuty dotyczące prawa pierwotnego należy oddalić, ponieważ Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania sporu, który ze względu na to, że zarzut naruszenia prawa Unii jest jedynie zarzutem ubocznym, ma w przeważającej mierze charakter międzynarodowy. Należy przeanalizować zarzuty dotyczące naruszeń przepisów prawa wtórnego.

3. W przedmiocie zarzutów opartych na prawie wtórnym

141. Jak wynika z całościowej analizy podniesionych przez Republikę Słowenii zarzutów co do domniemanych uchybień dotyczących prawa wtórnego, państwo to opiera te zarzuty na założeniu, zgodnie z którym granica między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii została ustalona spornym wyrokiem sądu polubownego wydanym na podstawie umowy o arbitraż. Tymczasem, jak już wielokrotnie podkreślałem w niniejszej opinii, rzeczona umowa oraz sporny wyrok sądu polubownego nie należą do prawa Unii. Podobnie, jak wyjaśniłem w części niniejszej opinii poświęconej uwagom wstępnym, w szczególności w pkt 109–112, z art. 52 TUE i art. 355 TFUE wynika, że terytorialny zakres stosowania traktatów wynika z obiektywnych okoliczności ustalonych uprzednio przez państwa członkowskie i niezależnych od Unii. W tym kontekście należy zbadać, czy sporny wyrok sądu polubownego może być bezpośrednio stosowany w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

a) Brak samowykonalności i wykonania spornego wyroku sądu polubownego

142. Z jednej strony jestem zdania, że co do zasady byłoby możliwe przyjęcie tezy prezentowanej przez Republikę Słowenii, zgodnie z którą orzeczenie pochodzące od uznanych sądów międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) lub PCA, stanowi dla Trybunału fakt prawny (*res iudicata*)⁷³. W niniejszej sprawie, zgodnie z umową o arbitraż⁷⁴, rozpatrywane postępowanie przed sądem polubownym toczyło się pod auspicjami stałego trybunału arbitrażowego, jakim jest PCA⁷⁵, który został wskazany jako instytucja mająca pełnić funkcję sekretariatu⁷⁶ przez oba zainteresowane państwa⁷⁷.

71 Jeśli chodzi o ograniczenie kompetencji zob. L. Azoulai, The „retained powers” formula in the case law of the European Court of Justice: EU law as total law?, *European Journal of Legal Studies* (2011), vol. 2, 2011, nr 4, s. 192–219; J. Lindeboom, Why EU Law Claims Supremacy, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 38, lato 2018, s. 328–356, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqy008>; jak również E. Neframi, Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l’Union européenne, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nr 556, 2012, s. 197–203.

72 Zobacz tytułem przykładu wyroki (dotyczące podatków bezpośrednich): z dnia 14 lutego 1995 r., Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, pkt 21); z dnia 11 sierpnia 1995 r., Wielockx (C-80/94, EU:C:1995:271, pkt 16); a także z dnia 16 lipca 1998 r., ICI (C-264/96, EU:C:1998:370, pkt 19).

73 W swoim wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, pkt 88–91), Trybunał powołał się ostatnio na opinie doradcze MTS jako na „źródła prawa”, które jednakże należy, jak się wydaje, odróżnić od „faktów prawnych”.

74 Zgodnie z art. 6 akapit drugi umowy o arbitraż sąd polubowny miał prowadzić postępowanie zgodnie z fakultatywnym regulaminem PCA mającym zastosowanie w arbitrażu dotyczącym sporów między państwami. Regulamin ten jest dostępny na stronie <https://pca-sta.org/fr/documents/pca-conventions-and-rules/>.

75 PCA ma siedzibę w Hadze i został utworzony na mocy konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych, podpisanych w Hadze w 1899 r. i w 1907 r.

76 Zobacz pkt 148 spornego wyroku sądu polubownego.

77 Zobacz przypis 17 powyżej.

143. Z drugiej strony uważam, że z punktu widzenia prawa Unii (art. 52 TUE i art. 355 TFUE), a w szczególności jeśli chodzi o spoczywające na państwach członkowskich kompetencje w zakresie wykonywania tego prawa, konieczne jest, aby granica między tymi państwami była nie tylko wytyczona w znaczeniu prawnym i politycznym, lecz aby takie wytyczenie zostało również wprowadzone w życie i funkcjonowało w praktyce. Traktaty nie przewidują żadnej kompetencji Unii w zakresie ustalania, w którym miejscu rozpoczynają się, a w którym kończą terytoria należące odpowiednio do dwóch sąsiadujących ze sobą państw. Określenie zakresu i granic terytorium, w zgodzie z zasadami prawa międzynarodowego publicznego, należy do sfery suwerenności każdego z państw członkowskich, co wynika, *mutatis mutandis*, z wyroku Aktiebolaget NN⁷⁸.

144. Należy w tym względzie zauważyć, że z jednej strony, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych ustanowioną w art. 5 ust. 2 TUE, Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów⁷⁹ oraz że z drugiej strony, zgodnie z art. 4 ust. 1 TUE, wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. Moim zdaniem w niniejszej sprawie mamy do czynienia z kompetencją zastrzeżoną dla państw członkowskich. W związku z tym aby można było stosować prawo Unii, granice państwowe winny być nie tylko określone z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego, lecz również wytyczone z punktu widzenia faktycznego.

145. Mimo że, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, sporna granica między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii została ustalona spornym wyrokiem sądu polubownego, należy zauważyć, iż Republika Chorwacji w niniejszej sprawie zdecydowanie kwestionuje możliwość stosowania i ważność spornego wyroku sądu polubownego. Nie można bowiem ignorować okoliczności, że notą werbalną z dnia 30 lipca 2015 r. Republika Chorwacji notyfikowała Republice Słowenii wypowiedzenie umowy o arbitraż i ewentualne zastosowanie procedury przewidzianej w art. 65 konwencji wiedeńskiej⁸⁰. W dniu 31 lipca 2015 r. o powyższej notyfikacji został również powiadomiony sąd polubowny. W związku z tym, od daty tej notyfikacji, Republika Chorwacji wycofała się z postępowania polubownego i od tego momentu już w nim nie uczestniczyła. W swoich pismach procesowych i podczas rozprawy państwo to twierdziło, że wydając rzeczony wyrok, sąd polubowny przekroczył swoje uprawnienia⁸¹.

⁷⁸ Wyrok z dnia 29 marca 2007 r. (C-111/05, EU:C:2007:195, pkt 54).

⁷⁹ Zobacz podobnie opinia 2/94 (Przystąpienie Wspólnoty do EKPC) z dnia 28 marca 1996 r. (EU:C:1996:140, pkt 24); wyroki: z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 46); a także z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 48).

⁸⁰ Punkt 84 wyroku częściowego.

⁸¹ Punkty 87–92 pisma dotyczącego zarzutu niedopuszczalności.

146. Ogólnie rzecz ujmując, należy zauważyć, że w prawie międzynarodowym, w przeszłości, lecz także obecnie⁸², sytuacja, w której jedna ze stron postępowania polubownego nie uznaje ważności wyroku wydanego przez sąd polubowny lub odmawia jego wykonania, nie jest czymś nieznanym⁸³. Mimo bowiem, że nie istnieje obligatoryjny mechanizm kontroli wyroków sądów polubownych w sprawach między państwami, to państwo kwestionujące taki wyrok może poddać spór dotyczący jego ważności pod rozstrzygnięcie MTS⁸⁴.

147. W tym kontekście nie jest wcale zaskakujące, że Republika Chorwacji, dla wyjaśnienia przyczyn nieuznawania przez siebie spornego wyroku sądu polubownego, powołuje się na przekroczenie uprawnień, którego miał się dopuścić sąd polubowny poprzez samo wydanie rzeczzonego wyroku⁸⁵. W praktyce gdy państwo kwestionuje wyrok sądu polubownego wydany w sporze z innym państwem, wyrok taki stanowi w rzeczywistości jedynie próbę rozstrzygnięcia danego sporu, ponieważ w prawie międzynarodowym publicznym, w związku z tym, co można uznać za niedoskonałość wpisaną w jego istotę, nie istnieje mechanizm przymusu gwarantujący wykonanie orzeczeń sądów polubownych w sporach między państwami, który byłby niezależny od suwerennej woli państw⁸⁶.

148. Nawet założenie, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego wyrok częściowy zawiera ocenę prawną okoliczności faktycznych odnoszącą się do okoliczności wskazanych w pkt 145 niniejszej opinii⁸⁷, nie zmienia faktu, że wyrok ten nie jest aktualnie wykonywany w stosunkach między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii. Zwracam w tym względzie uwagę, że art. 7 ust. 3 umowy o arbitraż stanowi, że „strony podejmą wszelkie środki niezbędne w celu wykonania wyroku, w tym, w razie potrzeby, w terminie sześciu miesięcy od dnia wydania wyroku, przeprowadzą zmianę przepisów krajowych”. W tym sensie podzielam argument podniesiony przez Republikę Chorwacji w trakcie rozprawy, zgodnie z którym sporny wyrok sądu polubownego nie ma charakteru „samowykonalnego”⁸⁸, co oznacza, jak się wydaje, że nie można go stosować bezpośrednio⁸⁹.

82 Tytułem przykładu: Chińska Republika Ludowa nie uznaje wyroku sądu polubownego wydanego przez PCA w ramach arbitrażu dotyczącego Morza Południowochińskiego (Republika Filipin przeciwko Chińskiej Republice Ludowej, nr 2013-19, wyrok z dnia 12 lipca 2016 r.).

83 Zobacz przykładowo wyrok z dnia 15 czerwca 1911 r., sprawa Chamizal, *Répertoire de la jurisprudence arbitrale internationale*, nr 1073; Granica między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Stany Zjednoczone Ameryki/Zjednoczone Królestwo, wyrok z dnia 10 stycznia 1831 r. wydany przez króla Niderlandów Wilhelma I, *Répertoire de la Jurisprudence Arbitrale Internationale*, nr 1054 i 1080; Traktat w sprawie granic z 1858 r., Kostaryka/Nikaragua, wyrok z dnia 22 marca 1888 r. wydany przez amerykańskiego prezydenta G. Clevelanda, *Répertoire de la Jurisprudence Arbitrale Internationale*, nr 1003.

84 Zobacz G. Giraudeau, *Les différends territoriaux devant le juge international: Entre droit et transaction*, s. 122–125. Zobacz w szczególności sprawa dotycząca wyroku sądu polubownego wydanego w dniu 23 grudnia 1906 r. przez króla Hiszpanii [Honduras przeciwko Nikaragui, wyrok z dnia 18 listopada 1960 r., *CIJ Recueil* (zbiór orzecznictwa MTS), 1960, s. 214]; wyrok sądu polubownego z dnia 31 lipca 1989 r. (Gwinea Bissau przeciwko Senegalowi, wyrok z dnia 12 listopada 1991 r., *CIJ Recueil*, 1992, s. 76). W pierwszej z tych spraw Nikaragua odmówiła wykonania wyroku sądu polubownego wydanego w 1906 r., w związku z czym rząd Hondurasu wystąpił do MTS, aby ten stwierdził, iż wyrok nie jest wykonywany. W wyroku z dnia 18 listopada 1960 r. MTS potwierdził ważność rzeczzonego wyroku sądu polubownego. W drugiej ze spraw Gwinea Bissau odmówiła stosowania wyroku sądu polubownego z 1989 r. dotyczącego wytyczenia granicy morskiej pomiędzy Gwineą Bissau a Senegalem. Na podstawie oświadczeń złożonych przez obydwie te państwa Gwinea Bissau wystąpiła zatem do MTS, zgodnie z art. 36 ust. 2 statutu MTS. Wyrokiem z dnia 12 listopada 1991 r. MTS utrzymał w mocy rzeczony wyrok sądu polubownego.

85 Punkty 87–92 pisma dotyczącego zarzutu niedopuszczalności.

86 L.N. Caldeira Brant, *L'autorité de la chose jugée en droit international public*, s. 209–211.

87 Zobacz pkt 148–225 wyroku częściowego.

88 Tytułem uzupełnienia, jeśli chodzi o „samowykonalny” charakter wyroków MTS, zob. wyrok sądu najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 25 marca 2008 r., *Medellin v. Texas* [552, US 491 (2008)]. Sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych miał za zadanie rozstrzygnąć, czy jednostki mogą powoływać się przed sądami amerykańskimi na wyrok MTS z dnia 31 marca 2004 r., *Avena i inni obywatele Meksyku* (Meksyk przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki, *CIJ Recueil*, 2004, s. 12–73). Sąd ten przypomniał istniejące w orzecznictwie rozróżnienie na „samowykonalne” („self-executing”) zobowiązania międzynarodowe, które mają bezpośrednie zastosowanie na takiej samej zasadzie jak ustawy federalne, oraz na traktaty wymagające wewnętrznych przepisów wykonawczych. Sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych orzekł w tej sprawie, że żadne z postanowień traktatów, które regulują skutki wyroków MTS w danej dziedzinie, a mianowicie, po pierwsze, Protokół fakultatywny do Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, dotyczący obowiązkowego rozstrzygania sporów, po drugie, art. 94 Karty Narodów Zjednoczonych, a po trzecie, statut MTS, nie nadaje tym wyrokom charakteru „samowykonalnego” (US 507–512). Z tego względu, aby można było powoływać się na wyroki MTS przed sądami Stanów Zjednoczonych, powinna im zostać nadana wykonalność na mocy przepisów federalnych umożliwiających stosowanie tych wyroków (US 504), przy czym ustawodawca może w tym celu uchylać ustawy umożliwiające stosowanie tych wyroków w prawie wewnętrznym (US 527).

89 Zobacz J. Verhoeven, *La notion d'«applicabilité directe» du droit international*, RBDI 243, nr 13–14, 1986. Zgodnie z szeroką definicją „norma prawa międzynarodowego ma bezpośrednie zastosowanie, jeżeli może być stosowana w państwie, w którym norma ta obowiązuje, bez potrzeby stosowania jakichkolwiek wewnętrznych przepisów wykonawczych”.

149. W konsekwencji jestem zdania, że sporny wyrok sądu polubownego nie został wykonany w stosunkach między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii, w związku z czym, z punktu widzenia prawa Unii, granica między tymi dwoma państwami członkowskimi nie została ustalona ani w rozumieniu art. 52 TUE i art. 355 TFUE, ani w rozumieniu wyroku Aktiebolaget NN⁹⁰, zgodnie z którym do każdego z państw członkowskich należy określenie zakresu i granic jego terytorium w zgodzie z zasadami prawa międzynarodowego publicznego. Skoro ustalenie granic między państwami członkowskimi nie jest kompetencją, która została powierzona Unii w rozumieniu art. 5 ust. 2 TUE, oraz nie jest objęte przedmiotowym zakresem stosowania prawa Unii, rozpatrywane zagadnienia nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 259 TFUE.

150. Z uwzględnieniem powyższych rozważań należy przeanalizować odrębnie poszczególne zarzuty dotyczące prawa wtórnego podniesione przez skarżącą na poparcie skargi. Należy zbadać kwestię właściwości Trybunału do rozpoznania podniesionych w skardze zarzutów dotyczących z jednej strony art. 5 ust. 2 oraz załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013 (zarzut trzeci) [lit. b)], a z drugiej strony systemu kontroli, inspekcji i wprowadzenia w życie systemu kontroli ustanowionego w rozporządzeniu nr 1224/2009 i rozporządzeniu wykonawczym nr 404/2011 (zarzut czwarty), art. 4 i art. 17 w związku z art. 13 kodeksu granicznego Schengen (zarzut piąty), jak również art. 2 ust. 4 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2014/89 (zarzut szósty) [lit. c)].

b) W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego rozporządzenia nr 1380/2013

151. W ramach zarzutu trzeciego Republika Słowenii podnosi, że naruszając jej terytorium, Republika Chorwacji naruszyła prawo Unii w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa, a w szczególności art. 5 ust. 2 oraz załącznik I do rozporządzenia nr 1380/2013⁹¹.

152. Na wstępie chciałbym zwrócić uwagę, że inaczej niż pozostałe akty prawa wtórnego powoływane przez Republikę Słowenii, rozporządzenie nr 1380/2013 zawiera wyraźne odniesienie do przyszłego wyroku sądu polubownego. Zgodnie z przypisami dolnymi w załączniku I do rozporządzenia nr 1380/2013, odnoszącymi się do pkt 8 i 10, zatytułowanych „Wody przybrzeżne Chorwacji” (pkt 8) i „Wody przybrzeżne Słowenii” (pkt 10), „[w]yżej wspomniany system ma zastosowanie od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z umowy o arbitraż [...]”. W związku z tym, ponieważ rozporządzenie nr 1380/2013 jest aktem ustawodawczym Unii w rozumieniu art. 297 TFUE, oczywiste jest, że Trybunał jest właściwy, aby decydować, czy przesłanki stosowania tego rozporządzenia są spełnione, a mianowicie czy, przy uwzględnieniu wyjaśnień zawartych w załączniku I do tego rozporządzenia, mają zastosowanie szczególne zasady odnoszące się do stosunków sąsiedzkich przewidziane w art. 5 ust. 2 rzeczonego rozporządzenia.

153. Jednakże, ponieważ Republika Słowenii poprzez ów trzeci zarzut, dotyczący naruszenia art. 5 ust. 2 oraz załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013⁹², domaga się stwierdzenia naruszenia przez Republikę Chorwacji zasad przewidzianych w tym przepisie, uważam, że Trybunał nie jest właściwy do badania tego zarzutu.

154. Należy w tym względzie zauważyć, że art. 5 rozporządzenia nr 1380/2013 przewiduje w ust. 1 równy dostęp do wód i zasobów na wszystkich wodach Unii, z wyjątkiem tych, o których mowa między innymi w ust. 2 tego przepisu. Wspomniany ust. 2 upoważnia państwa członkowskie w okresie do dnia 31 grudnia 2022 r., w odniesieniu do wód do 12 mil morskich od linii podstawowych podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji, do ograniczenia prowadzenia połowów do statków

⁹⁰ Wyrok z dnia 29 marca 2007 r. (C-111/05, EU:C:2007:195).

⁹¹ Zobacz w szczególności streszczenie zarzutów na s. 3 skargi i żądania skargi.

⁹² Chciałbym zauważyć, że Republika Słowenii zarzuca Republice Chorwacji w żądaniach skargi szereg działań (zob. s. 41 skargi), kwalifikując *wszystkie* jako naruszenia art. 5 ust. 2 oraz załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013.

rybackich, które tradycyjnie łowią na tych wodach z portów na przyległych wybrzeżach, bez uszczerbku dla uzgodnień dotyczących unijnych statków rybackich pływających pod banderą innych państw członkowskich w ramach istniejących stosunków sąsiedzkich między państwami członkowskimi oraz uzgodnień zawartych w załączniku I, ustalających dla każdego państwa członkowskiego strefy geograficzne w ramach pasów przybrzeżnych innych państw członkowskich, w których prowadzi się działalność połowową, oraz odnośne gatunki. Załącznik I rzeczonego rozporządzenia określa zasady dostępu do wód przybrzeżnych w rozumieniu art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia. W przypisach dolnych odnoszących się do pkt 8 i 10 załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013, zatytułowanych „Wody przybrzeżne Chorwacji” (pkt 8) i „Wody przybrzeżne Słowenii” (pkt 10) wskazano, że „[w]yżej wspomniany system ma zastosowanie od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z umowy o arbitraż [...]”. Wobec braku innych wskazówek co do brzmienia tego przepisu, należy przeprowadzić jej wykładnię, aby zrozumieć zakres tego odniesienia do przyszłego wyroku sądu polubownego.

155. Jeśli chodzi o wyrażenie „wyżej wspomniany system”, Trybunał wyjaśnił już, że dotyczy ono pewnych szczególnych systemów przyznających unijnym statkom rybackim pływającym pod banderą innych państw członkowskich prawo do poławiania w strefach 12 mil w ramach stosunków sąsiedzkich pomiędzy państwami członkowskimi⁹³. W związku z tym należy rozumieć to wyrażenie w ten sposób, że odnosi się ono do szczególnego systemu udzielania wzajemnego dostępu, który to system „dotycz[ę] unijnych statków rybackich pływających pod banderą innych państw członkowskich w ramach istniejących stosunków sąsiedzkich między państwami członkowskimi” (zwanego dalej „szczególnym systemem w ramach stosunków sąsiedzkich”).

156. Jeśli chodzi o sformułowanie „od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z umowy o arbitraż [...]” zawarte w pkt 8 i 10 załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013, które to punkty stanowią powtórzenie treści aktu przystąpienia⁹⁴, to wynika z niego, że wyrok końcowy jest okolicznością warunkującą temporalne stosowanie szczególnego systemu w ramach stosunków sąsiedzkich, którego zasady zostały przewidziane w załączniku I do rozporządzenia. Zatem system ten nie będzie mógł wejść w życie przed „pełnym wykonaniem” przez Republikę Chorwacji i Republikę Słowenii przyszłego wyroku sądu polubownego. Innymi słowy – przedmiotem omawianych pkt 8 i 10 jest zawieszenie stosowania rzeczonego systemu w czasie rozstrzygania sporu dotyczącego spornych granic między tymi dwoma państwami. W niniejszej sprawie, jak potwierdziła Republika Chorwacji podczas rozprawy, sporny wyrok sądu polubownego nie został wykonany z tego względu, że to państwo członkowskie twierdzi, iż skutecznie wypowiedziało umowę o arbitraż⁹⁵, i odmawia uznania spornego wyroku sądu polubownego wydanego w oparciu o tę umowę. W związku z tym jestem zdania, że powyższy szczególny system w ramach stosunków sąsiedzkich, w odniesieniu do chorwackich i słoweńskich wód przybrzeżnych, nie ma zastosowania *ratione temporis*. Zważywszy, że skarżąca zarzuca Republice Chorwacji naruszenie szczególnego systemu w ramach stosunków sąsiedzkich, ustanowionego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1380/2013, który to system nie miał zastosowania ani w okresie, w którym jakoby dochodziło do zarzucanych uchybień, ani w czasie trwania niniejszego postępowania, ponieważ sporny wyrok sądu polubownego nie został wykonany, jestem zdania, że Trybunał nie jest właściwy do badania zarzutu trzeciego.

⁹³ W swoim wyroku z dnia 19 marca 2005 r., Hiszpania/Rada (C-91/03, EU:C:2005:174, pkt 44) Trybunał dokonał m.in. wykładni art. 17 ust. 2 oraz załącznika I do rozporządzenia nr 2371/2002, obecnie odpowiednio – art. 5 ust. 2 oraz załącznik I do rozporządzenia nr 1380/2013, których brzmienie jest podobne. Trybunał wyjaśnił, że załącznik I do tego rozporządzenia, do którego odsyłał art. 17 ust. 2, ustalał dla każdego państwa członkowskiego strefy geograficzne w ramach wód przybrzeżnych innych państw członkowskich, w których taka działalność jest prowadzona, a także gatunki, których taka działalność dotyczyła.

⁹⁴ Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

⁹⁵ Należy zauważyć, że art. 7 ust. 3 umowy o arbitraż przewiduje obowiązek podjęcia, w terminie sześciu miesięcy od dnia wydania wyroku, „wszelkich niezbędnych środków” w celu jego wykonania.

c) Podniesione na poparcie skargi zarzuty od czwartego do szóstego

157. Jeśli chodzi o podniesione przez Republikę Słowenii zarzuty od czwartego do szóstego, państwo to powołuje się na przepisy dotyczące systemu kontroli ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1224/2009 i rozporządzenia wykonawczego nr 404/2011 (zarzut czwarty), na art. 4 i art. 17 w związku z art. 13 kodeksu granicznego Schengen (zarzut piąty) oraz na art. 2 ust. 4 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2014/89 (zarzut szósty).

158. W tym względzie, po pierwsze, jeśli chodzi o zarzut czwarty, dotyczący naruszenia przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 1224/2009 i rozporządzeniu wykonawczym nr 404/2011, zarzucane Republice Chorwacji działanie polega na tym, że „chorwackie jednostki policji wodnej, [które] towarzyszą rybakom chorwackim łowiącym w wodach słoweńskich, uniemożliwiają w ten sposób słoweńskim inspektorom rybołówstwa przeprowadzenie kontroli”. Skarżące państwo dodaje, że „organy chorwackie nakładają grzywny za nielegalne przekroczenie granicy oraz nielegalne połowy na słoweńskich rybaków łowiących w wodach słoweńskich, do których [Republika Chorwacji] rości sobie pretensje”, przy czym ta ostatnia „nie przekazuje [Republice Słowenii] żadnych danych dotyczących aktywności statków chorwackich na wodach słoweńskich, jak tego wymaga rozporządzenie”. Słowenia wnioskuje z tego, że postępując w ten sposób Republika Chorwacji „uniemożliwia [Republice Słowenii] sprawowanie kontroli nad wodami podlegającymi jej zwierzchnictwu lub jurysdykcji i nie respektuje wyłącznych kompetencji Republiki Słowenii, jako państwa nadbrzeżnego, dotyczących jej wód terytorialnych”⁹⁶.

159. Po drugie, jeśli chodzi o zarzut piąty, dotyczący przepisów kodeksu granicznego Schengen, zwracam uwagę, że Republika Słowenii twierdzi, iż Republika Chorwacji „nie uznaje granicy określonej wyrokiem sądu polubownego za wspólną granicę z [Republiką Słowenii], nie współpracuje z [tym państwem], aby chronić tę »granicę zewnętrzną« i nie jest w stanie zapewnić satysfakcjonującej ochrony”, co jest sprzeczne z art. 4, 13 i 17 tego kodeksu.

160. Po trzecie, co się tyczy zarzutu szóstego, dotyczącego domniemanego naruszenia przepisów dyrektywy 2014/89, należy zauważyć, że Republika Słowenii powołuje się bezpośrednio na niewykonanie spornego wyroku sądu polubownego, który wytyczył wody terytorialne w rozumieniu art. 2 ust. 4 tej dyrektywy. Zdaniem skarżącego państwa Republika Chorwacji włącza słoweńskie wody terytorialne do swojego planowania przestrzennego obszarów morskich, a w konsekwencji uniemożliwia dokonanie zmian na mapach Republiki Słowenii.

161. W tym względzie należy stwierdzić, że argumentacja Republiki Słowenii dotycząca domniemanych uchybień prawu wtórnemu opiera się na założeniu, zgodnie z którym sporna granica jest w rzeczywistości określona. Wniosek ten potwierdzają okoliczności powołane na poparcie twierdzeń Republiki Słowenii, z których wynika, że okoliczności te nie miałyby miejsca, gdyby istniała funkcjonująca w praktyce granica między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii. Jednakże, jak wynika z pkt 145–150 niniejszej opinii, uważam, że tak nie jest, ponieważ sporny wyrok sądu polubownego nie został nigdy wykonany. Wynika z tego, że Republika Słowenii zmierza w sposób pośredni do wykonania spornego wyroku sądu polubownego. Tymczasem takie żądanie wykonania wyroku nie należy do zakresu kompetencji Unii. Gdyby Trybunał miał rozstrzygnąć sformułowane w ten sposób zarzuty od czwartego do szóstego, wymagałoby to od niego samodzielnego rozstrzygnięcia zagadnienia spornej granicy, podczas gdy – jak wynika z pkt 143 i 144 niniejszej opinii – kompetencja w tym względzie należy do państw członkowskich (zob. pkt 110 niniejszej opinii). W związku z tym domniemane uchybienia prawu wtórnemu mają, z samej ich istoty, charakter

⁹⁶ Streszczenie zarzutów na s. 3 i 4 skargi oraz w pkt 100–109 skargi.

uboczny względem problematyki dotyczącej rzeczywistego ustalenia granicy między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że nie jest właściwy do rozpoznania zarzutów od czwartego do szóstego podniesionych przez Republikę Słowenii na poparcie jej skargi.

162. Mając na względzie powyższe, proponuję, aby Trybunał uznał, że nie jest właściwy do rozpoznania zarzutów opartych na prawie pierwotnym oraz na prawie wtórnym, a tym samym że nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie niniejszej skargi w całości.

163. W związku z tym nie jest konieczne dalsze badanie zarzutów podniesionych przez Republikę Chorwacji, dotyczących niedopuszczalności skargi.

D. Podsumowanie analizy

164. Mimo że *prima facie* mogłoby się wydawać, iż podniesione przez Republikę Słowenii zarzuty dotyczące domniemych uchybień odnoszą się do prawa Unii w rozumieniu art. 259 TFUE, w wyniku pogłębionej analizy doszedłem do wniosku, że jakiegokolwiek ewentualne stwierdzenie uchybień zarzucanych Republice Chorwacji opierałoby się na założeniu, które sprowadza się do ustalenia granicy między Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii. Tymczasem takie ustalenie granicy stanowi z samej swej istoty zagadnienie z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, co potwierdza analiza umowy o arbitraż i spornego wyroku sądu polubownego, których nie można uznać za akty objęte zakresem prawa Unii. Kwestie dotyczące ważności, wykładni i wykonania obydwu tych instrumentów prawa międzynarodowego nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 259 TFUE. Ponadto stwierdzam, że sporny wyrok sądu polubownego nie został wykonany w stosunkach między tymi dwoma państwami członkowskimi, przy czym wyrok ten nie ma charakteru samowynikłego. Wynika z tego, że w świetle prawa Unii sporna granica pomiędzy Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii nie została w rozumieniu art. 52 TUE i art. 355 TFUE ustalona. Ponieważ podnoszone przez Republikę Słowenii twierdzenia dotyczące uchybienia odnoszą się do granicy między tymi dwoma państwami członkowskimi, która jest sporna, należy uznać, że twierdzenia te mają charakter jedynie uboczny w stosunku do rozstrzygnięcia sporu o charakterze międzynarodowym, który nie podlega prawu Unii i co do którego Trybunał nie jest właściwy.

165. Na zakończenie pragnę zauważyć, że godne ubolewania jest to, iż nie było możliwe ostateczne rozstrzygnięcie sporu granicznego nawet po wydaniu spornego wyroku sądu polubownego. Jestem jednak przekonany, że rozwiązanie tego sporu leży w sferze politycznej.

VII. W przedmiocie kosztów

166. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

167. Z powyższego uzasadnienia opinii wynika, że Republika Słowenii przegrała sprawę i powinna pokryć własne koszty i koszty poniesione przez Republikę Chorwacji.

VIII. Wnioski

168. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- wyłączył z akt sprawy opinię służb prawnych Komisji Europejskiej znajdującą się w załączniku C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności;

- orzekł, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy do rozpoznania tej skargi;
- obciążył Republikę Słowenii jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Republikę Chorwacji.