



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. PIKAMÄE

van 11 december 2019¹

Zaak C-457/18

**Republiek Slovenië
tegen**

Republiek Kroatië

„Niet-nakoming – Artikel 259 VWEU – Excepties van onbevoegdheid en niet-ontvankelijkheid – Bepalen van de gemeenschappelijke grens tussen twee lidstaten – Grensgeschil tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië – Arbitrageovereenkomst – Arbitrageprocedure – Kennisgeving van de Republiek Kroatië tot beëindiging van de overeenkomst – Gedeeltelijke arbitrale uitspraak en arbitrale einduitspraak van het scheidsgerecht – Geldigheid en gevolgen van de „arbitrale einduitspraak”

1. Wanneer het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt aangezocht in een door een lidstaat krachtens artikel 259 VWEU ingesteld beroep wegens niet-nakoming, is het dan bevoegd om kennis van dit beroep te nemen indien de stelling dat het Unierecht niet is nageleefd is gebaseerd op een „arbitrale uitspraak” die is gewezen op basis van een onder het volkenrecht vallende bilaterale arbitrageovereenkomst maar waaraan een der partijen elk juridisch gezag ontzegt? Dit is de hoofdvraag in de onderhavige zaak, die een van de zeldzame gevallen is waarin staten onderling een beroep wegens niet-nakoming instellen krachtens artikel 259 VWEU², waarvan de eerste alinea bepaalt dat een lidstaat „zich [kan] wenden tot het Hof van Justitie van de Europese Unie, indien hij van mening is dat een andere lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen”.

2. In haar verzoekschrift verzoekt de Republiek Slovenië het Hof onder meer om vast te stellen dat de Republiek Kroatië zich schuldig heeft gemaakt aan schending van artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU en van een reeks bepalingen van afgeleid recht op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid, de regeling voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) en de maritieme ruimtelijke planning.

3. Alvorens enig verweer ten gronde te voeren heeft de Republiek Kroatië een exceptie van onbevoegdheid en een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep opgeworpen, die in deze conclusie zullen worden onderzocht. Het Hof heeft beslist om deze excepties afzonderlijk te onderzoeken, alvorens in voorkomend geval een uitspraak ten gronde te doen.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Artikel 259 VWEU komt overeen met artikel 170 van het EEG-Verdrag (oud) en artikel 227 van het EG-Verdrag (oud). Zie voor beroepen krachtens deze bepalingen onder meer arresten van 4 oktober 1979, Frankrijk/Verenigd Koninkrijk (141/78, EU:C:1979:225); 16 mei 2000, België/Spanje (C-388/95, EU:C:2000:244); 12 september 2006, Spanje/Verenigd Koninkrijk (C-145/04, EU:C:2006:543); 16 oktober 2012, Hongarije/Slowakije (C-364/10, EU:C:2012:630), en 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504).

4. Het Hof dient zich dus te buigen over de vraag of het grensgeschil tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië, de poging om dit geschil te beëindigen en de arbitrageprocedure waartoe dat heeft geleid, volkenrechtelijke vraagstukken zijn die als grondslag kunnen dienen voor een krachtens artikel 259 VWEU ingesteld beroep wegens niet-nakoming. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom het Hof naar mijn mening niet bevoegd is zich over het onderhavige beroep uit te spreken, zoals de Republiek Kroatië stelt. Bovendien stel ik voor om het verzoek van de Republiek Kroatië in te willigen om het juridische advies van de Europese Commissie, zoals opgenomen in bijlage C.2 bij het antwoord van de Republiek Slovenië, uit het dossier te verwijderen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

1. Arbitrageovereenkomst

5. De derde overweging van de preambule van de op 4 november 2009 tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië gesloten overeenkomst (hierna: „arbitrageovereenkomst”) verwijst naar de vreedzame middelen van geschillenbeslechting zoals opgesomd in artikel 33 van het Handvest van de Verenigde Naties.³ Om deze reden wordt bij artikel 1 van de arbitrageovereenkomst een scheidsgerecht ingesteld.

6. Artikel 2 van deze overeenkomst regelt de samenstelling en met name de voorwaarden voor benoeming en vervanging van de leden van het scheidsgerecht.

7. Artikel 3 van de arbitrageovereenkomst, met als opschrift „Opdracht van het scheidsgerecht”, draagt het scheidsgerecht in lid 1 ervan op om (a) de grens tussen Kroatië en Slovenië, (b) de verbinding van Slovenië met de volle zee en (c) de regeling inzake het gebruik van de respectieve maritieme ruimten vast te stellen. Lid 2 van dit artikel omschrijft de wijze waarop het voorwerp van geding wordt bepaald. Lid 3 ervan bepaalt dat het scheidsgerecht uitspraak doet over het geschil. Volgens lid 4 van dit artikel is het scheidsgerecht bevoegd tot uitlegging van de arbitrageovereenkomst.

8. Artikel 4, onder a), van de arbitrageovereenkomst bepaalt dat het scheidsgerecht bij de uitvoering van het bepaalde in artikel 3, lid 1, onder a), van deze overeenkomst de regels en beginselen van het internationale recht toepast. Volgens artikel 4, onder b), van deze overeenkomst past het scheidsgerecht bij de uitvoering van het bepaalde in artikel 3, lid 1, onder b), en c), van deze overeenkomst het internationale recht, het billijkheidsbeginsel en het beginsel van goede nabuurschapsbetrekkingen toe, teneinde tot een rechtvaardige en billijke uitkomst te komen die rekening houdt met alle relevante omstandigheden.

9. Artikel 6, lid 2, van de arbitrageovereenkomst bepaalt dat, behoudens andersluidende bepalingen, het scheidsgerecht de procedure voert overeenkomstig het facultatieve reglement van het Permanente Hof van Arbitrage (hierna: „PHA”) voor de arbitrage van geschillen tussen twee staten. Lid 4 van dit artikel bepaalt dat het scheidsgerecht, na raadpleging van de partijen, zo spoedig mogelijk en met meerderheid van stemmen uitspraak doet over procedurele kwesties.

³ Ondertekend te San Francisco op 26 juni 1945.

10. Artikel 7, lid 1, van de arbitrageovereenkomst bepaalt onder meer dat het scheidsgerecht zo spoedig mogelijk uitspraak doet, nadat het alle relevante feiten van de zaak naar behoren heeft onderzocht. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat de arbitrale uitspraak bindend is voor partijen en het geschil definitief beslecht. Volgens lid 3 van dit artikel nemen partijen de nodige maatregelen om de uitspraak ten uitvoer te leggen, daaronder begrepen, voor zover nodig, een wijziging van hun nationale wetgeving, en wel binnen zes maanden na het wijzen van de uitspraak.

11. Krachtens artikel 9, lid 1, van de arbitrageovereenkomst zal de Republiek Slovenië haar voorbehouden bij de opening en afsluiting van onderhandelingshoofdstukken in het kader van de toetreding tot de Europese Unie intrekken voor zover deze betrekking hebben op het geschil.

12. Ingevolge artikel 11, lid 3, van de arbitrageovereenkomst zijn de in deze overeenkomst vastgestelde procedurele termijnen van toepassing met ingang van de datum van ondertekening door de Republiek Kroatië van het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie⁴ (hierna: „Toetredingsverdrag”).

2. Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht

13. Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969⁵ (hierna: „Verdrag van Wenen”) bepaalt in lid 1 van artikel 60, dat als opschrift „Beëindiging van het verdrag of opschorting van de werking ervan als gevolg van een verdragsschending” draagt:

„Een materiële schending van een bilateraal verdrag door een van de verdragspartijen geeft de andere verdragspartij het recht zich op de schending te beroepen om het verdrag te beëindigen of de werking daarvan geheel of gedeeltelijk op te schorten.”

B. Unierecht

1. Toetredingsakte

14. Artikel 15 van de aan het Toetredingsverdrag gehechte Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie⁶ (hierna: „Toetredingsakte”) bepaalt:

„Ten aanzien van de besluiten genoemd in bijlage III vinden de aanpassingen plaats die in die bijlage worden omschreven.”

15. Bijlage III bij deze akte voorziet in punt 5 ervan in de aanpassing van de ten tijde van deze toetreding geldende verordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid.⁷ Volgens dit punt worden aan bijlage I bij deze verordening de punten 11 en 12 met de respectieve opschriften „Kroatische kustwateren” en „Sloveense kustwateren” toegevoegd. Deze punten 11 en 12 verwijzen naar de voetnoten 2 en 3, volgens welke „[de] regeling [...] van toepassing [is] vanaf het moment dat de arbitrale uitspraak die voortvloeit uit de op 4 november 2009 in Stockholm ondertekende arbitrageovereenkomst tussen de regering van de Republiek Slovenië en de regering van de Republiek Kroatië, volledig ten uitvoer is gelegd”.

⁴ PB 2012, L 112, blz. 10.

⁵ *United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331.

⁶ PB 2012, L 112, blz. 21.

⁷ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB 2002, L 358, blz. 59).

2. Afgeleid recht

a) Verordening nr. 1380/2013

16. Artikel 5 van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid⁸, dat als opschrift „Algemene voorschriften inzake toegang tot de wateren”, draagt, bepaalt in de leden 1 en 2 ervan:

„1. Behoudens de in het kader van deel III vastgestelde maatregelen hebben Unievisserysvaartuigen gelijke toegang tot de wateren en visbestanden in alle andere Uniewateren dan die welke in de leden 2 en 3 worden bedoeld.

2. In de wateren tot 12 zeemijl vanaf de basislijnen die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, mogen de lidstaten tot en met 31 december 2022 de visserij beperken tot de vissersvaartuigen die van oudsher in die wateren vissen vanuit havens aan de aangrenzende kust, onverminderd de regelingen die in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen tussen lidstaten gelden voor Unievisserysvaartuigen die de vlag van een andere lidstaat voeren, en onverminderd de regelingen die zijn opgenomen in bijlage I, waarin voor elke lidstaat de geografische zones van de kustwateren van de andere lidstaten zijn vastgesteld waar visserijactiviteiten mogen plaatsvinden, evenals de soorten waarop deze activiteiten betrekking mogen hebben. De lidstaten delen de beperkingen die zij uit hoofde van dit lid hebben ingevoerd, mee aan de Commissie.”

17. Bijlage I bij verordening nr. 1380/2013, getiteld „Toegang tot kustwateren in de zin van artikel 5, lid 2”, verwijst in de punten 8 en 10 ervan, die de respectieve opschriften „Kroatische kustwateren” en „Sloveense kustwateren” dragen, naar de voetnoten 2 en 3, volgens welke „[de] regeling [...] van toepassing [is] vanaf het moment dat de arbitrale uitspraak die voortvloeit uit de op 4 november 2009 in Stockholm ondertekende arbitrageovereenkomst tussen de regering van de Republiek Slovenië en de regering van de Republiek Kroatië, volledig ten uitvoer is gelegd”.

18. De Republiek Slovenië beroept zich eveneens op de bepalingen van verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen⁹ en op uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 van de Commissie van 8 april 2011 houdende bepalingen voor de uitvoering van verordening nr. 1224/2009.¹⁰

b) Schengengrenscore

19. Volgens artikel 4 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)¹¹ (hierna: „Schengengrenscore”), dat als opschrift „Grondrechten” draagt, „[handelen de lidstaten bij] de toepassing van deze verordening [...] met volledige inachtneming van het toepasselijke Unierecht, waaronder [...] het toepasselijke internationale recht [...] [en] de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming”.

⁸ Verordening tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22).

⁹ Verordening tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB 2009, L 343, blz. 1).

¹⁰ PB 2011, L 112, blz. 1.

¹¹ PB 2016, L 77, blz. 1.

20. Artikel 13 van de Schengengrenscodes voorziet in een grensbewaking die volgens lid 1 ervan „als voornaamste doel [heeft] om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en maatregelen te nemen tegen illegaal binnengekomen personen”. Deze bewaking wordt nader geregeld in de leden 2 tot en met 5 van dit artikel en in bijlage V, deel A, van deze code.

21. Artikel 17 van voornoemde code verplicht de lidstaten tot onderlinge samenwerking. Lid 1 van dit artikel bepaalt onder meer dat „[de] lidstaten [...] elkaar bijstand [verlenen] en zorgen voor een nauwe en voortdurende onderlinge samenwerking met het oog op een doelmatige uitoefening van het grensoezicht, overeenkomstig de artikelen 7 tot en met 16” en dat „[zij] alle relevante informatie [uitwisselen]”.

c) Richtlijn 2014/89

22. Overweging 7 van richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning¹² luidt als volgt:

„Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 1982 (Unclos) stelt in de aanhef dat vraagstukken over het gebruik van de oceanische ruimte onderling nauw verweven zijn en als één geheel moeten worden gezien. Ruimtelijke planning van de oceanische ruimte vormt een logische voortzetting en structurering van de verplichtingen en de uitoefening van de krachtens Unclos verleende rechten en is een praktisch instrument dat de lidstaten kan helpen om aan hun verplichtingen te voldoen.”

23. Artikel 2, lid 4, van deze richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn laat de soevereine rechten en jurisdictie van de lidstaten over de mariene wateren die voortvloeien uit het desbetreffende internationale recht, en in het bijzonder Unclos, onverlet. De toepassing van deze richtlijn heeft in het bijzonder geen invloed op het trekken en het afbakenen van zeegrenzen door de lidstaten overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van Unclos.”

24. Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2014/89 bepaalt:

„Als onderdeel van het planning- en beheerproces werken de lidstaten die aan mariene wateren grenzen samen met als doel de coherentie en coördinatie van de maritieme ruimtelijke plannen in de hele betrokken mariene regio te waarborgen. Bij die samenwerking wordt aandacht geschonken aan met name kwesties van transnationale aard.”

II. Feiten en precontentieuze procedure

25. Op 25 juni 1991 hebben Slovenië en Kroatië zich afgescheiden van de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië. Tussen 1992 en 2001 hebben de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië geprobeerd de kwestie van de vaststelling van hun land- en zeegrens op te lossen door middel van bilaterale onderhandelingen.

26. De Republiek Slovenië is op 1 mei 2004 lid van de Europese Unie geworden.

¹² PB 2014, L 257, blz. 135.

27. Op 4 november 2009 hebben de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië een arbitrageovereenkomst gesloten teneinde hun onderlinge grensgeschil op te lossen, waarbij zij zich ertoe hebben verbonden om zich te voegen naar de beslissing van een daartoe op te richten scheidsgerecht. Deze overeenkomst is op 29 november 2010 van kracht geworden.

28. Op 9 december 2011 is het Toetredingsverdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Kroatië gesloten. Dit Verdrag, dat in januari 2012 door de Republiek Kroatië is geratificeerd, is op 24 april 2012 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Republiek Kroatië is op 1 juli 2013 lid van de Europese Unie geworden.

29. Op 17 januari 2012 hebben de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië krachtens artikel 2, lid 1, van de arbitrageovereenkomst de voorzitter en twee van de leden van het scheidsgerecht aangewezen.¹³ Eind januari van datzelfde jaar zijn de twee leden van het scheidsgerecht benoemd die eveneens door partijen moesten worden aangewezen krachtens artikel 2, lid 2, van de arbitrageovereenkomst.¹⁴ De voorschriften voor de benoeming zijn ondertekend in april 2012 en de twee betrokken staten hebben het PHA¹⁵ aangewezen als instelling die de rol van griffie¹⁶ vervult.¹⁷ Ingevolge artikel 6, tweede alinea, van de arbitrageovereenkomst dient het scheidsgerecht de procedure te voeren overeenkomstig het facultatieve reglement van de PHA inzake arbitrage van geschillen tussen twee staten.¹⁸

30. De schriftelijke procedure heeft op 11 februari 2013 een aanvang genomen en de pleitzittingen hebben plaatsgevonden tussen 2 en 13 juni 2014.

31. Blijkens de schriftelijke stukken van de Republiek Kroatië heeft zich tijdens de arbitrageprocedure een procesincident voorgedaan in die zin dat tijdens de beraadslagingen van het scheidsgerecht contact ex parte heeft plaatsgevonden tussen de door de Republiek Slovenië benoemde arbiter en de persoon die daar als gemachtigde van deze staat optrad. Naar aanleiding van de publicatie van bepaalde artikelen in de pers hebben de twee betrokken personen hun werkzaamheden als arbiter en gemachtigde beëindigd. Op 30 juli 2015 heeft ook de aanvankelijk door de Republiek Kroatië benoemde arbiter zijn werkzaamheden neergelegd.

32. Bij brief van 24 juli 2015 heeft de Republiek Kroatië het scheidsgerecht deelgenoot gemaakt van haar buitengewone bezorgdheid over het betrokken contact ex parte, dat naar haar mening ernstige twijfel oproep omtrent de integriteit en onpartijdigheid van de arbitrageprocedure in haar geheel, en om voorlopige opschorting van de procedure voor het scheidsgerecht verzocht.¹⁹

33. Op 29 juli 2015 heeft het Parlement van de Republiek Kroatië met eenparigheid van stemmen een resolutie aangenomen met betrekking tot de verplichting van de regering van de Republiek Kroatië om een procedure tot opzegging van de arbitrageovereenkomst in te leiden.

13 Punt 17 van de op 30 juni 2016 door het scheidsgerecht gewezen gedeeltelijke uitspraak (hierna: „gedeeltelijke uitspraak”).

14 Punt 18 van de gedeeltelijke uitspraak.

15 Het PHA is samengesteld uit 122 Verdragsluitende partijen die zijn toegetreden tot een of beide van de conventies waarbij het PHA is opgericht. Wat de onderhavige zaak aangaat, is de Republiek Slovenië op respectievelijk 1 oktober 1996 en 29 maart 2004 toegetreden tot beide conventies. De Republiek Kroatië is op 7 oktober 1998 toegetreden tot de conventie van 1899. Zie <https://pca-cpa.org/fr/about/introduction/contracting-parties/>.

16 Zie punt 148 van de op 29 juni 2017 door het scheidsgerecht gewezen arbitrale einduitspraak (hierna: „litigieuze arbitrale uitspraak”).

17 Punt 19 van de gedeeltelijke uitspraak.

18 Beschikbaar op <https://pca-cpa.org/fr/documents/pca-conventions-and-rules/>.

19 Bijlage B.6 bij de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

34. Bij verbale nota van 30 juli 2015 heeft de Republiek Kroatië de Republiek Slovenië meegedeeld dat zij zich gerechtigd achtte de arbitrageovereenkomst te beëindigen²⁰ wegens materiële schending van deze overeenkomst door de Republiek Slovenië in de zin van artikel 60, lid 1, van het Verdrag van Wenen. Zij gaf aan dat deze nota moest worden gezien als een kennisgeving overeenkomstig artikel 65, lid 1, van het Verdrag van Wenen waarmee werd voorgesteld de arbitrageovereenkomst met onmiddellijke ingang te beëindigen. Zij verklaarde dat de integriteit en de onpartijdigheid van de arbitrageprocedure naar haar mening onherstelbaar waren geschonden, waardoor sprake was van een manifeste schending van haar rechten. Het scheidsgerecht heeft een kopie van deze verbale nota ontvangen.

35. Bij brief van 31 juli 2015 heeft de Republiek Kroatië het scheidsgerecht in kennis gesteld van haar besluit tot beëindiging van de arbitrageovereenkomst, met vermelding van de redenen van deze beëindiging.

36. De Republiek Slovenië heeft een nieuw lid benoemd, dat echter op 3 augustus 2015 zijn werkzaamheden als arbiter heeft neergelegd. De voorzitter van het scheidsgerecht heeft vervolgens twee nieuwe arbiters op de beide vacante posten benoemd overeenkomstig de procedure ter vervanging van arbiters als bedoeld in artikel 2 van de arbitrageovereenkomst.

37. Bij brief van 1 december 2015 heeft het scheidsgerecht de twee partijen verzocht nieuwe vorderingen en pleidooien in te dienen met betrekking tot „de juridische implicaties van de door [de Republiek van] Kroatië in haar brieven van 24 en 31 juli 2015 aan de orde gestelde kwesties.” Het scheidsgerecht heeft beide partijen gelast hun schriftelijke stukken uiterlijk 15 januari 2016 (de Republiek Kroatië) en 26 februari 2016 (de Republiek Slovenië) in te dienen. Daarnaast heeft het scheidsgerecht beide partijen in kennis gesteld van zijn voornemen om op 17 maart 2016 een zitting over deze kwesties te beleggen.

38. Op 17 maart 2016 heeft een zitting over deze kwesties plaatsgevonden. De Republiek Slovenië heeft een schriftelijke memorie ingediend en aan de zitting deelgenomen. De Republiek Kroatië is niet ter zitting verschenen.

39. Op 30 juni 2016 heeft het scheidsgerecht een gedeeltelijke uitspraak over het procesincident gewezen. Het oordeelde onder meer dat de Republiek Slovenië in strijd met de bepalingen van de arbitrageovereenkomst had gehandeld door ex parte contact te leggen met de aanvankelijk benoemde arbiter. Deze schendingen waren echter niet van dien aard dat zij een opzegging van de arbitrageovereenkomst door de Republiek Kroatië rechtvaardigden, zodat deze overeenkomst nog steeds van kracht was. Volgens het scheidsgerecht liet deze schending onverlet dat het, in zijn gewijzigde samenstelling, nog steeds een onafhankelijke en onpartijdige einduitspraak kon doen. Het scheidsgerecht concludeerde derhalve dat er geen beletselen waren om de procedure overeenkomstig de arbitrageovereenkomst voort te zetten.

40. Op 29 juni 2017 heeft het scheidsgerecht een „arbitrale einduitspraak” gewezen waarbij de land- en zeegrens tussen de twee staten zijn vastgesteld. De Republiek Kroatië betwist evenwel de geldigheid van deze uitspraak en onzegt daaraan dus elke bindende werking.

41. Op 16 maart 2018 heeft de Republiek Slovenië de procedure van artikel 259 VWEU ingeleid door bij de Commissie een klacht over schending van het Unierecht door de Republiek Kroatië in te dienen.

42. De Commissie heeft niet binnen de in artikel 259 VWEU gestelde termijn van drie maanden een met redenen omkleed advies uitgebracht.

²⁰ Zie bijlage B.6 bij de exceptie van niet-ontvankelijkheid en punt 84 van de gedeeltelijke uitspraak.

III. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

43. Bij akte neergelegd ter griffie van Hof op 13 juli 2018 heeft de Republiek Slovenië het onderhavige beroep ingesteld.

44. Bij afzonderlijke akte van 21 december 2018 heeft de Republiek Kroatië een exceptie van niet-ontvankelijkheid van dit beroep opgeworpen krachtens artikel 151 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. De Republiek Kroatië verzoekt primair het onderhavige beroep wegens niet-ontvankelijkheid in zijn geheel te verwerpen op grond dat het Hof niet bevoegd is een uitspraak te doen over de krachtens 259 VWEU door de Republiek Slovenië ingestelde vorderingen. Subsidiair verzoekt zij hetzelfde op grond dat het verzoekschrift niet voldoet aan het bepaalde in artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

45. De Republiek Slovenië heeft op 12 februari 2019 haar opmerkingen over deze exceptie kenbaar gemaakt. Zij stelt dat het beroep ontvankelijk is, omdat het Hof krachtens artikel 259 VWEU bevoegd is een uitspraak over het onderhavige beroep te doen en het beroep voldoet aan de vereisten van artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

46. Bij beschikking van 14 mei 2019 heeft het Hof beslist de zaak naar de Grote kamer te verwijzen voor een uitspraak over de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

47. Bij brief van de griffie van het Hof van 7 juni 2019 heeft het Hof de Commissie krachtens artikel 24, tweede alinea, van zijn Statuut uitgenodigd om schriftelijk of, in voorkomend geval, ter terechtzitting te antwoorden op de vragen over de bepalingen van verordening nr. 1380/2013.

48. Bij brief van 31 mei 2019 heeft de Republiek Kroatië het Hof verzocht het interne werkdocument van de Commissie met betrekking tot het advies van haar juridische dienst, zoals opgenomen in bijlage C.2 van het antwoord van de Republiek Slovenië op de exceptie van niet-ontvankelijkheid²¹, uit het dossier te verwijderen.

49. Bij brief van de griffie van het Hof van 20 juni 2019 heeft het Hof de Commissie verzocht haar opmerkingen over dit verzoek kenbaar te maken.

50. Op 28 juni 2019 heeft de Commissie deze opmerkingen ingediend. In een afzonderlijke brief van dezelfde datum heeft zij de haar op 7 juni 2019 gestelde vragen beantwoord.

51. Op 8 juli 2019 heeft een pleitzitting plaatsgevonden in aanwezigheid van de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië, beide naar behoren vertegenwoordigd.

52. Ter terechtzitting heeft de Republiek Slovenië desgevraagd verklaard dat zij haar verzoek tot beëindiging van de gestelde niet-nakoming wenste te handhaven.

IV. Betoog van de Republiek Slovenië in het verzoekschrift

53. Tot staving van haar beroep uit de Republiek Slovenië in haar verzoekschrift zes grieven.

²¹ Het Hof heeft nog geen uitspraak over deze exceptie gedaan.

54. Met haar eerste grief betoogt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië, door eenzijdig niet te voldoen aan de tijdens het proces van toetreding tot de Unie door haar aangegane verplichting om de toekomstige arbitrale uitspraak na te leven, de bij de litigieuze arbitrale uitspraak vastgestelde grens te eerbiedigen en de overige uit deze uitspraak voortvloeiende verplichtingen na te komen, in strijd met artikel 2 VEU weigert om de waarde van de rechtsstaat en de beginselen van loyale samenwerking en *res judicata* te eerbiedigen.

55. Met haar tweede grief stelt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië, door eenzijdig te weigeren de krachtens de litigieuze arbitrale uitspraak op haar rustende verplichtingen na te komen, haar belet om over haar gehele grondgebied, zowel te land als ter zee, ten volle haar soevereiniteit uit te oefenen met inachtneming van de Verdragen en de bepalingen van afgeleid recht. Hierdoor schendt de Republiek Kroatië de in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde verplichting tot loyale samenwerking en brengt zij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, waaronder de versterking en bestendiging van de vrede en van een steeds hechtere band tussen de volkeren, alsook de doelstellingen van de Uniebepalingen inzake het grondgebied van de lidstaten en de daadwerkelijke toepassing van het Unierecht door de Republiek Slovenië, in gevaar. In die omstandigheden verwijt de Republiek Slovenië de Republiek Kroatië dat zij haar belet om haar verplichting tot uitvoering van een reeks handelingen van afgeleid recht na te komen.²²

56. Met haar derde grief betoogt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië, door het Sloveense grondgebied noch de grenzen daarvan te eerbiedigen, in strijd met het Unierecht op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid handelt.

57. De Republiek Slovenië stelt in dit verband dat de Republiek Kroatië, door de bij de litigieuze arbitrale uitspraak vastgestelde grens te betwisten en zich te verzetten tegen de afbakening en toepassing van deze grens, de exclusieve rechten van de Republiek Slovenië op haar territoriale wateren schendt en haar belet om de krachtens verordening nr. 1380/2013 op haar rustende verplichtingen na te komen.

58. De Republiek Slovenië verwijt de Republiek Kroatië in het bijzonder dat zij de bij verordening nr. 1380/2013 ingestelde regeling inzake wederzijdse toegang schendt. Op grond van die regeling, die sinds 30 december 2017 voor deze beide lidstaten geldt, hebben 25 vaartuigen van elk van deze lidstaten vrije toegang tot elkaars territoriale wateren, zoals deze naar internationaal recht, dat wil zeggen bij de litigieuze arbitrale uitspraak, zijn afgebakend. De Republiek Kroatië belet de Republiek Slovenië namelijk om de regeling inzake wederzijdse toegang toe te passen, weigert de geldigheid van de met het oog daarop door de Republiek Slovenië vastgestelde wetgeving te erkennen en ontzegt Sloveense vissers de vrije toegang tot de territoriale wateren die bij de litigieuze arbitrale uitspraak aan de Republiek Slovenië zijn toegewezen en, *a fortiori*, tot de binnen de werkingssfeer van deze regeling vallende Kroatische territoriale wateren, door hun systematisch sancties op te leggen.

59. Met haar vierde grief betoogt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië inbreuk maakt op de communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (hierna: „controleregeling”), zoals ingesteld bij verordening nr. 1224/2009 en uitvoeringsverordening nr. 404/2011. Enerzijds belet zij haar namelijk om de in het kader van die controleregeling op haar rustende verplichtingen na te komen en anderzijds oefent zij in Sloveense wateren op onrechtmatige wijze rechten uit die haar als kuststaat toebehoren. Deze verordeningen

²² De Republiek Slovenië noemt onder meer richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (kaderrichtlijn mariene strategie) (PB 2008, L 164, blz. 19), richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PB 2014, L 317, blz. 35) en richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).

leggen aan de vlaggenstaten twee reeksen verplichtingen op, te weten een verplichting om toezicht te houden (artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1224/2009 en de artikelen 21-23 van uitvoeringsverordening nr. 404/2011) en een verplichting tot communicatie (artikel 15 van verordening nr. 1224/2009 en de artikelen 43-44 van uitvoeringsverordening nr. 404/2011).

60. Met haar vijfde grief stelt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië de Schengengrenscode schendt, omdat de grens tussen de beide staten nog steeds een buitengrens is waarop de bepalingen van titel II van deze code van toepassing zijn. De Republiek Kroatië schendt zowel de verplichtingen in verband met het grenstoezicht, zoals opgelegd bij artikel 17 van de Schengengrenscode, als de verplichting tot grensbewaking als bedoeld in artikel 13 van deze code. Bovendien komt zij haar verplichting niet na om overeenkomstig artikel 4 van deze code te handelen met volledige inachtneming van het toepasselijke internationale recht, door te weigeren de litigieuze arbitrale uitspraak te erkennen.

61. Met haar zesde grief stelt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië, door te weigeren de litigieuze arbitrale uitspraak te erkennen waarbij de territoriale wateren tussen deze beide lidstaten zijn afgebakend en door Sloveense territoriale wateren in haar maritieme ruimtelijke planning²³ op te nemen, artikel 4, lid 1, en artikel 8 van richtlijn 2014/89 schendt. Hierdoor maakt de Republiek Kroatië ook elke vorm van samenwerking onmogelijk, hetgeen in strijd is met artikel 11, lid 1, van deze richtlijn, dat in een samenwerkingsplicht voorziet.

V. Samenvatting van de argumenten van partijen met betrekking tot de excepties van onbevoegdheid en niet-ontvankelijkheid

A. Grieven inzake de onbevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van het onderhavige geding

62. De eerste grief inzake onbevoegdheid is ontleend aan de bijkomstige aard van de stellingen van de Republiek Slovenië. Deze stellingen, zoals zij staan omschreven in het verzoekschrift, zijn van bijkomstige aard ten opzichte van de beslechting van het geschil over de geldigheid en de rechtsgevolgen van de arbitrageovereenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak. Het Hof is in het kader van een krachtens artikel 259 VWEU ingestelde procedure niet bevoegd om zich over dit geschil of over dergelijke bijkomstige stellingen uit te spreken. Dienaangaande volgt uit het arrest Commissie/België²⁴ dat het Hof in het kader van een dergelijke procedure niet bevoegd is uitspraak te doen over de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen wanneer die verplichtingen van bijkomstige aard zijn ten opzichte van de voorafgaande beslechting van een ander, niet onder de bevoegdheid van het Hof vallend geschil.

63. Met haar tweede grief inzake onbevoegdheid betoogt de Republiek Kroatië dat het werkelijke voorwerp van het geding tussen de twee staten de uitlegging en toepasselijkheid van de arbitrageovereenkomst betreft, die niet integraal deel uitmaakt van het Unierecht, alsook de geldigheid en eventuele rechtsgevolgen van de litigieuze arbitrale uitspraak.

64. De Republiek Kroatië onderstreept in dit verband dat zij het bestaan zelf van de litigieuze arbitrale uitspraak bestrijdt, omdat zij de arbitrageovereenkomst geldig heeft opgezegd nog voordat deze uitspraak is gewezen. Mocht het Hof deze kwesties onderzoeken, dan dient het zich ten eerste te buigen over de vraag naar de geldigheid en de gevolgen van deze opzegging, ten tweede over de vraag of het scheidsgerecht na de litigieuze opzegging nog steeds bestond, ten derde over de vraag of dit scheidsgerecht zelf mocht uitmaken of het nog steeds bestond en ten vierde over de vraag of de

²³ Zoals vastgesteld op 13 oktober 2017.

²⁴ Arrest van 30 september 2010 (C-132/09, EU:C:2010:562).

litigieuze opzegging een einde heeft gemaakt aan de werkzaamheden van het scheidsgerecht.²⁵ Bovendien zou het Hof in het geval van een dergelijk onderzoek de motivering van de gedeeltelijke uitspraak moeten beoordelen. Dergelijke kwesties vallen echter onder de regels van het internationale recht en hangen met name af van de uitlegging van de bepalingen van artikel 60 van het Verdrag van Wenen en van de arbitrageovereenkomst, die niet integraal deel uitmaken van het Unierecht.

65. Met haar derde grief inzake onbevoegdheid stelt de Republiek Kroatië dat het Hof aan artikel 259 VWEU geen bevoegdheid ontleent om zich uit te spreken over de geldigheid en de gevolgen van de arbitrageovereenkomst, omdat deze niet integraal deel uitmaakt van het Unierecht, en evenmin over de geldigheid en de gevolgen van de litigieuze arbitrale uitspraak die beweerdelijk op basis van deze arbitrageovereenkomst is gewezen. Volgens de Republiek Kroatië kan de beslechting van dit bilaterale geschil niet van zodanige invloed op de werking van het Unierecht zijn dat daardoor aan het Hof een ruimere bevoegdheid wordt toegekend dan in de Verdragen is bepaald. De grieven van de Republiek Slovenië betreffen weliswaar schendingen van het Unierecht, maar de beslissing hierover hangt af van de voorafgaande beslechting van het geschil over de geldigheid en eventuele rechtsgevolgen van de arbitrageovereenkomst, zodat deze grieven onvoldoende grondslag bieden voor de bevoegdheid van het Hof om op basis van artikel 259 VWEU kennis te nemen van het onderhavige geding.

66. Met haar vierde grief inzake onbevoegdheid betoogt de Republiek Kroatië dat het, anders dan bij geschillen die krachtens artikel 273 VWEU aan het Hof worden voorgelegd, niet volstaat dat het geschil verband houdt met het Unierecht. De grieven van de Republiek Slovenië die betrekking hebben op schendingen van het Unierecht en waarvan het lot afhangt van de voorafgaande beslechting van het geschil over de geldigheid en eventuele rechtsgevolgen van de arbitrageovereenkomst, bieden onvoldoende grondslag voor de bevoegdheid van het Hof om op basis van artikel 259 VWEU kennis te nemen van het onderhavige geding.

67. Met haar vijfde grief inzake onbevoegdheid onderstreept de Republiek Kroatië dat elke constatering door het Hof dat de Republiek Kroatië zich schuldig heeft gemaakt aan de gestelde schendingen van het Unierecht, hooguit hypothetisch van aard zou kunnen zijn. Het Hof is niet bevoegd om zich in het kader van een procedure krachtens artikel 259 VWEU uit te spreken over hypothetische schendingen van het Unierecht.

68. Met haar zesde grief inzake onbevoegdheid voert de Republiek Kroatië aan dat het onderhavige geding geen vraag over de uitlegging van het Unierecht opwerpt. In casu kan de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 259 VWEU dus niet worden gerechtvaardigd door de noodzaak om een geschil over de uitlegging van het Unierecht op te lossen en aldus een uniforme toepassing van dit recht te garanderen.

69. De Republiek Slovenië concludeert tot afwijzing van de door de Republiek Kroatië opgeworpen exceptie van onbevoegdheid.

70. In de eerste plaats berust deze exceptie naar haar mening op de onjuiste premisse dat haar verzoek strekt tot de vaststelling dat de Republiek Kroatië de krachtens de arbitrageovereenkomst of de litigieuze arbitrale uitspraak – en niet de krachtens het Unierecht – op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Dit is een poging van de Republiek Kroatië tot verdraaiing van het voorwerp van beroep.

²⁵ De Republiek Kroatië onderstreept met name dat het Hof zich in dit kader moet uitspreken over de invloed van het beginsel *nemo iudex in causa sua* op de bevoegdheid van het scheidsgerecht om zich in gedeeltelijk identieke samenstelling uit te spreken over zijn eigen bevoegdheid. Mocht het Hof van oordeel zijn dat de arbitrageovereenkomst nog steeds van kracht was, dan dient het vervolgens een uitspraak te doen over de rechtsgevolgen van de arbitrale uitspraak die krachtens de arbitrageovereenkomst door partijen moest worden uitgevoerd, wat echter nog steeds niet is gebeurd.

71. Volgens de Republiek Slovenië volgt ten eerste uit de verdragsbepalingen en de rechtspraak dat de bevoegdheid van het Hof afhangt van de vraag of de verzoekende lidstaat zich in de conclusies van zijn verzoekschrift beroept op schending van het Unierecht dan wel of dit recht van toepassing is op deze conclusies. De Republiek Kroatië kan de afbakening van het voorwerp van beroep zoals dit in het verzoekschrift staat omschreven, niet in haar eigen voordeel wijzigen. In de conclusies van haar verzoekschrift verzoekt de Republiek Slovenië het Hof niet om vast te stellen dat de Republiek Kroatië de krachtens het internationale recht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen maar dat deze lidstaat de krachtens het Unierecht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

72. Ten tweede is de Republiek Slovenië van mening dat de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 259 VWEU niet is uitgesloten wanneer de feiten waarop de gestelde schendingen van het Unierecht zijn gebaseerd, tevens onder het internationale recht vallen. Het enige dat in dat verband van belang is, is dat deze feiten betrekking hebben op een schending van verplichtingen die door het Unierecht zijn opgelegd. Dit belet het Hof echter niet om rekening te houden met materiële regels van internationaal recht die in het Unierecht zijn opgenomen of die de Unie voornemens is in haar rechtsorde op te nemen.

73. Ten derde betoogt de Republiek Slovenië dat het bestaan van een bilateraal geschil over de uitlegging van een tussen de partijen in een niet-nakomingsprocedure geldende handeling van internationaal recht evenmin uitsluit dat het Hof bevoegd is. Zo heeft het Hof in het arrest Spanje/Verenigd Koninkrijk²⁶ uitlegging gegeven aan een eenzijdige verklaring van het Verenigd Koninkrijk die een bilateraal akkoord tussen deze lidstaat en het Koninkrijk Spanje weergaf, hoewel partijen verdeeld waren over de betekenis van dit internationale rechtsinstrument.

74. Ten vierde meent de Republiek Slovenië dat het voor de beslissing over de ontvankelijkheid van een krachtens artikel 259 VWEU ingesteld beroep uitsluitend van belang is of de conclusies zijn gebaseerd op „uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen”. De Republiek Kroatië suggereert ten onrechte dat het Hof zich enkel bevoegd kan verklaren indien het ervan overtuigd is dat een lidstaat de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De uitlegging en toepassing van de regels van Unierecht zijn geen vraagstukken waarover het Hof zich in dit stadium hoeft te buigen. Zij maken daarentegen deel uit van het onderzoek ten gronde.

75. In de tweede plaats stelt de Republiek Slovenië naar aanleiding van de eerste grief inzake onbevoegdheid, die is ontleend aan het bijkomstige karakter van de stellingen betreffende het Unierecht, dat het Hof zich niet hoeft uit te spreken over de niet-nakoming van uit het internationale recht voortvloeiende verplichtingen of over met het internationaal recht strijdige handelingen van de Republiek Kroatië om een uitspraak te kunnen doen over de gestelde schendingen van het Unierecht. Gelet op het feit dat de respectieve grondgebieden van de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië zijn bepaald door de grens die overeenkomstig het internationale recht, namelijk bij de litigieuze arbitrale uitspraak, is vastgesteld, hoeft het Hof geen schending van het internationale recht vast te stellen of uitspraak te doen in een internationaal geschil.

76. Naar aanleiding van de tweede grief inzake onbevoegdheid, te weten dat het „werkelijke” voorwerp van het geding de uitlegging van internationaal recht is, onderstreept de Republiek Slovenië dat de grens tussen haar en de Republiek Kroatië een feitelijke vraag is ten aanzien waarvan het Hof zich kan laten leiden door de uitkomst van de beslechting van het territoriale geschil, en geen rechtsvraag waarover het Hof zich zou kunnen uitspreken. Integendeel, het Hof moet het internationale recht eerbiedigen en toepassen voor zover dit nodig is om het Unierecht uit te leggen en toe te passen.

²⁶ Arrest van 12 september 2006 (C-145/04, EU:C:2006:543).

77. Wat de derde grief inzake onbevoegdheid betreft, die is ontleend aan de voorafgaande beslechting van het geschil over de geldigheid en eventuele rechtsgevolgen van de arbitrageovereenkomst, onderstreept de Republiek Slovenië dat bij het bepalen van de reikwijdte en de naleving van de krachtens het Unierecht op de lidstaten rustende verplichtingen, met inbegrip van de verplichting om een andere lidstaat niet te beletten het Unierecht op zijn eigen grondgebied uit te voeren en toe te passen, moet worden uitgegaan van de grens tussen de betrokken lidstaten zoals die krachtens het internationale recht is vastgesteld. Het Hof dient de elementen van het geldende internationale recht als feiten in aanmerking te nemen.

78. De Republiek Slovenië voegt hieraan toe dat het vraagstuk van de geldigheid van de arbitrageovereenkomst en de geldigheid van de rechtsgevolgen van de litigieuze arbitrale uitspraak geen voorwerp van geding voor het Hof is, niet onder diens bevoegdheid valt en hoe dan ook is opgelost door de gedeeltelijke uitspraak van het scheidsrecht. Het feit dat de Republiek Kroatië de litigieuze arbitrale uitspraak niet bevredigend acht, wil nog niet zeggen dat er een onopgelost grensgeschil bestaat of dat het Hof zich over deze reeds opgeloste kwestie moet uitspreken.

79. Het argument van de Republiek Kroatië dat de litigieuze arbitrale uitspraak niet rechtstreeks toepasselijk is, is bovendien onjuist – nog afgezien van het feit dat dit argument geen verband houdt met de ontvankelijkheid maar dient te worden behandeld bij het onderzoek ten gronde – want deze uitspraak is bindend naar internationaal recht en stelt de grens tussen de twee lidstaten definitief vast.

80. Wat betreft de vijfde grief inzake onbevoegdheid, die verband houdt met de hypothetische aard van de schendingen van het Unierecht die haar worden verweten, beperkt de Republiek Kroatië zich ertoe te ontkennen dat zij de krachtens het Unierecht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Dit argument heeft betrekking op de zaak ten gronde. Los daarvan is er sprake van reële in plaats van hypothetische schendingen, die dagelijks plaatsvinden en waaraan de Republiek Slovenië een einde wil maken door middel van het onderhavige beroep krachtens artikel 259 VWEU.

81. Met betrekking tot de zesde grief inzake onbevoegdheid, te weten dat het onderhavige geding geen vragen over de uitlegging van het Unierecht opwerpt omdat partijen de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen op dezelfde wijze verstaan, merkt de Republiek Slovenië op dat het bestaan van een geschil over de uitlegging en toepassing van het Unierecht op zich geen voorwaarde is om te kunnen vaststellen dat het Hof krachtens artikel 259 VWEU bevoegd is. Het volstaat dat de Republiek Slovenië stelt dat de Republiek Kroatië de krachtens het Unierecht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

B. Grieven inzake niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift

82. Voor het geval dat het Hof zich bevoegd zou verklaren om kennis te nemen van het onderhavige geding, betoogt de Republiek Kroatië subsidiair dat het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten van artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, zodat het niet-ontvankelijk moet worden verklaard. In de conclusies in het verzoekschrift vermeldt de Republiek Slovenië niet uitdrukkelijk wat het voorwerp van geding is, dat zou bestaan in een beweerde niet-nakoming door de Republiek Kroatië van de krachtens de litigieuze arbitrale uitspraak op haar rustende verplichtingen. Volgens de Republiek Kroatië wordt in deze conclusies geen melding gemaakt van de gestelde schending van de litigieuze arbitrale uitspraak en bevat het verzoekschrift geen juridische argumenten waaruit blijkt dat er een geldige arbitrale uitspraak is, zodat zij niet in staat is haar verdediging voor te bereiden en op deze argumenten in te gaan.

83. De Republiek Slovenië stelt dat het beroep voldoet aan alle vereisten van artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van artikel 120 van Reglement voor de procesvoering van het Hof. Het voorwerp van beroep is voldoende nauwkeurig bepaald. Aan het begin van het verzoekschrift wordt het samengevat, waarna het wordt onderbouwd door concrete feiten en heldere juridische argumenten en wordt herhaald in de conclusies van het verzoekschrift. De gestelde schendingen van de Unierechtelijke bepalingen zijn nauwkeurig omschreven en roepen geen enkele twijfel op.

84. Dit betekent dat de stelling van de Republiek Kroatië dat zij niet in staat is haar verdediging tegen de gestelde schending van de litigieuze arbitrale uitspraak voor te bereiden, eveneens onjuist is. Voor zover het Hof deze stelling al bij zijn beoordeling zou moeten betrekken, betreft dit de zaak ten gronde en niet de ontvankelijkheid.

C. Verzoek om het advies van de juridische dienst van de Commissie bij de behandeling buiten beschouwing te laten

85. De Republiek Kroatië verzoekt het Hof ingevolge artikel 151 van zijn Reglement voor de procesvoering om het advies van de juridische dienst van de Commissie, zoals opgenomen op de bladzijden 38 tot en met 45 van bijlage C.2 bij het antwoord van de Republiek Slovenië op de exceptie van niet-ontvankelijkheid (hierna: „betrokken juridisch advies”), uit het dossier te verwijderen.

86. Ter onderbouwing van haar verzoek betoogt de Republiek Kroatië dat het betrokken juridische advies een intern document is dat nooit door de Commissie openbaar is gemaakt. De verspreiding ervan zonder toestemming zou volgens deze instelling schadelijke gevolgen voor haar goede werking kunnen hebben.

87. Onder verwijzing naar de beschikking van 23 oktober 2002, Oostenrijk/Raad²⁷, betoogt de Commissie dat het zou indruisen tegen het algemeen belang, dat meebrengt dat de instellingen gebruik moeten kunnen maken van in volledige onafhankelijkheid gegeven adviezen van hun juridische dienst, indien werd aanvaard dat dergelijke interne documenten in een geding voor het Hof kunnen worden overgelegd zonder toestemming van de betrokken instelling of zonder bevel van het Hof. Volgens de Commissie is het betrokken juridische advies een intern document dat niet voor bekendmaking was bestemd en dat niet voor het publiek toegankelijk is gemaakt. Zij preciseert dat geen toestemming is verleend om dit document in het kader van een geding voor het Hof over te leggen. Het betrokken juridische advies dient dan ook uit het dossier te worden verwijderd.

VI. Analyse

88. De Republiek Kroatië stelt dat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen in het beroep wegens niet-nakoming. Subsidiair voert zij aan dat dit beroep niet-ontvankelijk is omdat de vereisten van artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet in acht zijn genomen. Op voorhand merk ik hier reeds op dat ik om de hieronder vermelde redenen van mening ben dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige beroep, zodat de vraag naar de ontvankelijkheid in het licht van een eventuele niet-inachtneming van voornoemde bepalingen niet hoeft te worden onderzocht.

²⁷ C-445/00, EU:C:2002:607.

89. Alvorens in te gaan op de grieven inzake onbevoegdheid en niet-ontvankelijkheid, zal ik allereerst het verzoek onderzoeken om het advies van de juridische dienst van de Commissie bij de behandeling buiten beschouwing te laten (A). Vervolgens lijkt het mij nodig om in het kader van het onderzoek naar de bevoegdheid van het Hof enkele inleidende opmerkingen over de bevoegdheid van het Hof, meer concreet in samenhang met internationale rechtsinstrumenten, te maken (B) en tegen de achtergrond van die opmerkingen het voorwerp van het beroep te onderzoeken aan de hand van een analyse van de specifieke grieven van verzoekster (C).

A. Verzoek om het advies van de juridische dienst van de Commissie bij de behandeling buiten beschouwing te laten

90. De Republiek Kroatië verzoekt het Hof overeenkomstig artikel 151 van zijn Reglement voor de procesvoering om het betrokken juridische advies uit het dossier te verwijderen.

91. In dit verband moet allereerst worden onderstreept dat het Hof bij beschikking van 23 oktober 2002, Oostenrijk/Raad²⁸, heeft besloten het advies van de juridische dienst van de Commissie, dat als bijlage bij het door Oostenrijk ingediende verzoekschrift tot nietigverklaring van een verordening was overgelegd, uit het dossier te verwijderen. In punt 12 van deze beschikking overwoog het Hof onder meer dat het zou indruisen tegen het algemeen belang, dat meebrengt dat de instellingen gebruik moeten kunnen maken van in volledige onafhankelijkheid gegeven adviezen van hun juridische dienst, indien werd aanvaard dat dergelijke interne documenten in een geding voor het Hof kunnen worden overgelegd zonder toestemming van de betrokken instelling of zonder bevel van het Hof.

92. In casu moet worden vastgesteld dat het betrokken juridische advies afkomstig is van de juridische dienst van de Commissie en is opgesteld ter attentie van de kabinetschef van de voorzitter van de Commissie. Dit advies is in het kader van de door de Republiek Slovenië krachtens artikel 259, tweede alinea, VWEU ingestelde procedure uitgebracht met het oog op de voorafgaande behandeling van de zaak door de Commissie. Het advies behelst een analyse van de stellingen van de Republiek Kroatië en had tot doel om het fiat van de kabinetschef te krijgen om een met redenen omkleed advies uit te brengen overeenkomstig de derde alinea van artikel 259 VWEU. Het spreekt voor zich dat het betrokken juridische advies niet bestemd was om te worden bekendgemaakt.²⁹

93. In de tweede plaats is de intrekking van een juridisch advies van een instelling volgens de rechtspraak gerechtvaardigd wanneer er een voorzienbaar risico is dat de betrokken instelling zich in het kader van een lopend rechtsgeding dat betrekking heeft op de geldigheid van een door haar genomen besluit, genoodzaakt ziet openlijk haar standpunt te bepalen ten aanzien van het door haar eigen juridische dienst uitgebrachte advies. Een dergelijk vooruitzicht zou onvermijdelijk afbreuk doen aan het belang van de betrokken instelling om juridisch advies in te winnen en aan de mogelijkheid voor deze instelling om eerlijke, objectieve en volledige adviezen van haar juridische dienst te ontvangen.³⁰

94. In casu heeft de Commissie, die was aangezocht door de Republiek Slovenië in het kader van de procedure van artikel 259, tweede alinea, VWEU, geen met redenen omkleed advies in de zin van de derde alinea van dit artikel uitgebracht. Zij heeft dus geen officieel standpunt over deze procedure ingenomen. Dit betekent dat de onderhavige zaak zich onderscheidt van de hiervoor vermelde zaken, die betrekking hadden op een gerechtelijke procedure over de *geldigheid* van een door de betrokken instelling vastgesteld en verdedigd besluit. Ondanks dit verschil lijken de overwegingen in punt 93 van

²⁸ C-445/00, EU:C:2002:607.

²⁹ Hieruit volgt dat dit document kan worden aangemerkt als een „juridisch advies” in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

³⁰ Arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 42), en beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement, (C-650/18, niet-gepubliceerd, EU:C:2019:438, punt 16).

deze conclusie mij mutatis mutandis relevant voor deze zaak te zijn. Het is immers niet uitgesloten dat de Commissie in een later stadium besluit om in de procedure voor het Hof te interveniëren of dat zij wordt verzocht haar opmerkingen kenbaar te maken, zodat zij een officieel standpunt over de bij het Hof aanhangige zaak zal moeten innemen en zich dus in het openbaar zal moeten uitspreken over het door haar eigen juridische dienst uitgebrachte advies. De intrekking van het betrokken juridische advies lijkt dus gerechtvaardigd in het licht van het belang dat deze instelling heeft bij het vragen en ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen van haar juridische dienst.³¹

95. Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat, indien het een lidstaat werd toegestaan om een juridisch advies in het dossier op te nemen terwijl de betrokken instelling geen toestemming voor de verspreiding daarvan heeft gegeven, dit zou neerkomen op een omzeiling van de procedure van verordening nr. 1049/2001³², volgens welke om toegang tot een dergelijk document moet worden verzocht. In casu is het betrokken juridische advies, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft gepreciseerd, niet toegankelijk gemaakt voor partijen of het publiek, maar als bijlage bij een persartikel verspreid.³³ Geconstateerd moet dan ook worden dat de Republiek Slovenië het betrokken juridische advies niet op de in verordening nr. 1049/2001 voorgeschreven wijze heeft verkregen.

96. In deze omstandigheden en gelet op het feit dat de Commissie bij het Hof kenbaar heeft gemaakt dat zij niet wenst dat het betrokken document in het kader van het onderhavige beroep wordt overgelegd, stel ik voor om het verzoek van de Republiek Kroatië in te willigen om dit document, dat de bladzijden 38 tot en met 45 van bijlage C.2 bij het antwoord van de Republiek Slovenië op de exceptie van niet-ontvankelijkheid beslaat, uit het dossier van de onderhavige zaak te verwijderen.

B. Inleidende opmerkingen over de bevoegdheid van het Hof

97. Ik zal ten eerste enkele inleidende opmerkingen maken over de bevoegdheid van het Hof op het gebied van beroepen wegens niet-nakoming (1). Ten tweede zal ik de materiële werkingssfeer van het Unierecht in samenhang met internationale rechtsinstrumenten bepalen (2) en ten derde zal ik het territoriale toepassingsgebied van het Unierecht onderzoeken (3).

1. Bevoegdheid van het Hof op het gebied van beroepen wegens niet-nakoming

98. Artikel 19 VEU draagt aan het Hof de taak op om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren.³⁴ Volgens lid 3, onder a), van dit artikel doet het Hof uitspraak overeenkomstig de Verdragen inzake door een lidstaat, een instelling of een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep. Deze bevoegdheid krijgt concreet gestalte in het beroep wegens niet-nakoming als bedoeld in artikel 259 VWEU.

31 Arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 42, en beschikking van 14 mei 2019, Hongarije/Parlement, C-650/18, niet-gepubliceerd, EU:C:2019:438, punt 16.

32 Zie in die zin beschikking van 29 januari 2009, Donnici/Parlement (C-9/08, niet-gepubliceerd, EU:C:2009:40, punt 18).

33 Persartikel op de bladzijden 32-37 van bijlage C.2 bij het antwoord van de Republiek Slovenië op de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

34 Arrest van 19 juli 2016, H/Raad en Commissie (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 40). Zoals het Hof reeds heeft gepreciseerd, mag een internationale overeenkomst geen inbreuk maken op de exclusieve bevoegdheid van het Hof inzake de beslechting van geschillen tussen lidstaten betreffende de uitlegging en toepassing van het Unierecht (arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland, C-459/03, EU:C:2006:345, punt 132).

99. De krachtens artikel 259 VWEU ingestelde procedure beoogt een met het recht van de Unie strijdige gedraging van een lidstaat te doen vaststellen en te doen ophouden.³⁵ Volgens deze bepaling is het Hof enkel bevoegd om kennis te nemen van de gestelde niet-nakoming door een lidstaat van „een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen”. In dat kader staat het niet aan het Hof om te onderzoeken met welke oogmerken een beroep wegens niet-nakoming is ingesteld.³⁶

100. Wat de uitdrukking „[verplichtingen] krachtens de Verdragen [...]” betreft, impliceert de term „Verdragen” dat een beroep aanhangig kan worden gemaakt wegens niet-nakoming van verplichtingen uit hoofde van het VEU en het VWEU of niet-naleving van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, mits de gedraging van de lidstaat binnen de werkingssfeer daarvan valt.³⁷ Het spreekt bovendien voor zich dat deze uitdrukking ook doelt op handelingen van afgeleid recht.³⁸

101. De bevoegdheid van het Hof hangt dus af van de werkingssfeer van het Unierecht.³⁹ Aangezien de onderhavige zaak betrekking heeft op een internationale arbitrageovereenkomst en een daarop gebaseerde arbitrale uitspraak, stel ik voor om de materiële werkingssfeer van het Unierecht in samenhang met internationale rechtsinstrumenten te onderzoeken.

2. Materiële werkingssfeer van het Unierecht in samenhang met internationale rechtsinstrumenten

102. Aangezien de arbitrageovereenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak, die de kern van het onderhavige beroep vormen, internationale rechtsinstrumenten zijn, is de vraag aan de orde hoe zij zich verhouden tot het Unierecht, of zij deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie en of zij de Unie binden.

a) Internationale rechtsinstrumenten in de rechtspraak van het Hof

103. Het is vaste rechtspraak dat „de Unie haar bevoegdheden moet uitoefenen met inachtneming van het volkenrecht in zijn geheel, waartoe niet alleen de regels en beginselen van het algemene volkenrecht en van het internationale gewoonterecht behoren, maar ook de bepalingen van internationale overeenkomsten die de Unie binden”.⁴⁰

104. Uit deze rechtspraak volgt naar mijn mening dat de gevallen waarin het internationale recht de Unie bindt, nauwkeurig zijn omschreven. Ten eerste is de Unie gebonden door de internationale overeenkomsten die zij op grond van de bepalingen van de Verdragen heeft gesloten en die vanaf de inwerkingtreding ervan integraal deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie.⁴¹ Ten tweede is de Unie gebonden door een internationale overeenkomst indien zij de bevoegdheden heeft overgenomen die voorheen door de lidstaten binnen het toepassingsgebied van die overeenkomst werden uitgeoefend.⁴² Ten derde dient de Unie haar bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van het

35 Arrest van 16 oktober 2012, Hongarije/Slowakije (C-364/10, EU:C:2012:630, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Zie in die zin, naar analogie, arrest van 21 juni 1988, Commissie/Verenigd Koninkrijk (416/85, EU:C:1988:321, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Zie conclusie van advocaat-generaal Tachev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de hoogste rechterlijke instantie) (C-619/18, EU:C:2019:325, punt 48 en voetnoot 19).

38 Arrest van 6 april 2017, Commissie/Duitsland (C-58/16, niet-gepubliceerd, EU:C:2017:279, punt 36).

39 Zie, met betrekking tot de materiële bevoegdheid, arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 76).

40 Zie onder meer arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Zie onder meer arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, punten 45 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof is bevoegd de bepalingen van dergelijke overeenkomsten uit te leggen [zie recentelijk arrest van 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punt 44)].

42 Zie in die zin arresten van 22 oktober 2009, Bogiatzi (C-301/08, EU:C:2009:649, punt 33), en 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 63).

internationaal gewoonterecht.⁴³ Hieruit volgt dat internationale overeenkomsten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen, geen handelingen van de Unie zijn en de Unie niet binden. Aangezien geen sprake is van Unierecht, is het Hof niet bevoegd de geldigheid ervan te onderzoeken of deze overeenkomsten uit te leggen.

b) Bijkomstige aard van de stellingen betreffende de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen

105. Tot staving van haar eerste grief inzake onbevoegdheid heeft de Republiek Kroatië aangevoerd dat uit het arrest Commissie/België⁴⁴ volgt dat het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming niet bevoegd is zich over de gestelde niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen uit te spreken, „indien die verplichtingen bijkomstig zijn ten opzichte van de voorafgaande beslechting van een ander geschil dat niet onder de bevoegdheid van het Hof valt”.

106. Naar mijn mening vloeit uit dit arrest voort dat wanneer in het kader van een beroep wegens niet-nakoming ook internationale rechtsinstrumenten een rol spelen die geen handelingen van de Unie zijn, dit negatieve gevolgen kan hebben voor de bevoegdheid van het Hof om de gestelde schending van het Unierecht te onderzoeken. Ik denk hier aan het geval dat het beroep wegens niet-nakoming formeel verwijst naar het Unierecht, maar in werkelijkheid betrekking heeft op een internationaal rechtsinstrument dat niet binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht en dus niet onder de bevoegdheid van het Hof valt. Zo oordeelde het Hof in bovengenoemd arrest dat het niet bevoegd is zich uit te spreken over de gestelde niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen die slechts van bijkomstige aard zijn ten opzichte van uit een internationaal rechtsinstrument voortvloeiende verplichtingen.

107. Meer in het bijzonder heeft de Commissie in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, zowel schending van het op 12 oktober 1962 tussen de raad van bestuur van de Europese school en de regering van het Koninkrijk België gesloten vestigingsakkoord van 1962 aangevoerd als schending van artikel 10 EG (thans artikel 4, lid 3, VEU). Het Hof heeft het inleidend verzoekschrift inhoudelijk onderzocht, teneinde de exacte draagwijdte te kunnen bepalen van de grief die de Commissie jegens het Koninkrijk België had geuit. Het Hof oordeelde dat de schending van de bepaling van Unierecht slechts het gevolg was van de niet-nakoming door de betrokken lidstaat van de krachtens dit vestigingsakkoord op hem rustende verplichtingen. Het bracht dit formeel tot uiting door de stelling dat artikel 10 EG niet was nageleefd als „bijkomstig” te kwalificeren. Na een tweede analyse, waarbij het oordeelde dat dit akkoord geen deel uitmaakte van het Unierecht maar uitsluitend onder het internationale recht viel, trok het Hof de logische conclusie dat het niet bevoegd was uitspraak te doen in het door de Commissie ingestelde beroep wegens niet-nakoming.

108. Ik acht de redenering die in dat arrest is gevolgd van belang voor de onderhavige zaak. Derhalve stel ik voor om de in dat arrest ontwikkelde criteria te onderzoeken in het kader van de analyse van de specifieke grieven die verzoekster tot staving van het beroep heeft geuit (sub C).

⁴³ Met betrekking tot het internationale gewoonterecht van de zee, zie onder meer arrest van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punten 9 en 10). Met betrekking tot het gewoonrechtelijke beginsel van zelfbeschikking, zie met name arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punt 88). Met betrekking tot het gewoonrechtelijke beginsel van de goede trouw, zie met name arrest van 11 juli 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punt 45).

⁴⁴ Arrest van 30 september 2010 (C-132/09, EU:C:2010:562).

3. Territoriaal toepassingsgebied van het Unierecht

109. Het is van belang te onderstrepen dat het Hof volgens het petitum van het verzoekschrift formeel niet is aangezocht om de toepasselijkheid van de arbitrageovereenkomst of de geldigheid van de litigieuze arbitrale uitspraak te beoordelen, maar om een uitspraak te doen over de vraag of de Republiek Kroatië bepalingen van Unierecht, zoals artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU, alsook bepalingen inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, de Schengengrenscore en de maritieme ruimtelijke planning heeft geschonden en of deze bepalingen dus van toepassing zijn in de onderhavige zaak.

110. Anders dan een staat heeft de Unie internationaalrechtelijk gezien geen „territoriale bevoegdheid”, dat wil zeggen zij heeft geen soevereine rechten over haar grondgebied en beschikt niet over een „grondgebied van de Unie” dat vergelijkbaar is met een „federaal grondgebied”.⁴⁵ Het „grondgebied van de Unie” komt namelijk overeen met het geografische gebied als bedoeld in artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU, die het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen omschrijven”.⁴⁶ Meer in het bijzonder bepaalt artikel 52 VEU in de eerste alinea ervan dat de Verdragen van toepassing zijn op de lidstaten.⁴⁷ Artikel 355 VWEU bevat uitvoerige voorschriften met betrekking tot het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen. Artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU zijn niet alleen relevant voor het bepalen van de buitengrens van de Unie, maar ook om de respectieve bevoegdheden van de lidstaten in het kader van de uitvoering van het Unierecht vast te stellen. In dit verband heeft het Hof in het arrest *Aktiebolaget NN*⁴⁸ met betrekking tot artikel 299 EG (thans artikel 355 VWEU) geoordeeld dat het „[bij] gebreke van een nauwkeuriger definitie in het Verdrag van het grondgebied dat onder de soevereiniteit van elke lidstaat valt, [...] *aan elk van de lidstaten [staat]* om in overeenstemming met de regels van het volkenrecht de omvang en de grenzen van dit grondgebied af te bakenen”⁴⁹.

111. Het territoriale toepassingsgebied van het Unierecht is dus niet vooraf door de Unie bepaald, maar is veeleer een objectief gegeven waaraan de Unie zich moet houden. Hieruit volgt dat in het kader van een op grond van artikel 259 VWEU ingesteld beroep, zoals dat in casu aan de orde is, waarin een lidstaat wordt verweten dat hij belemmert dat het Unierecht op het grondgebied van een andere lidstaat wordt uitgevoerd, de afbakening van het onder de jurisdictie van een lidstaat vallende grondgebied niet behoort tot de bevoegdheden van de Unie, die zich op dit punt moet baseren op het volkenrecht en de bijbehorende instrumenten waarbij de grenzen van dit grondgebied worden vastgesteld.

4. Tussenconclusie

112. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van mening dat de bevoegdheid van het Hof in het kader van het beroep wegens niet-nakoming afhangt van het toepassingsgebied van het Unierecht. Dit recht omvat enerzijds twee soorten regels van internationaal verdragsrecht, te weten internationale overeenkomsten die de Unie op grond van de bepalingen van de Verdragen heeft gesloten en internationale overeenkomsten waar de Unie de bevoegdheden uitoefent die voorheen door de lidstaten binnen het toepassingsgebied van de betrokken overeenkomsten werden uitgeoefend, en anderzijds regels van internationaal gewoonterecht waaraan de Unie gebonden is wanneer zij haar bevoegdheden uitoefent. In het kader van het beroep wegens niet-nakoming⁵⁰ is het Hof echter niet bevoegd om geschillen tussen lidstaten te beslechten over de geldigheid, de uitlegging en de

⁴⁵ Zie Ziller, J., „Champ d'application de l'Union. – Application territoriale”, *JurisClasseur Europe Traité*, nr. 470, 2013, punt 4.

⁴⁶ Arrest van 4 mei 2017, *El Dakkak en Intercontinental* (C-17/16, EU:C:2017:341, punt 22).

⁴⁷ Arrest van 15 december 2015, *Parlement en Commissie/Raad* (C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:813, punt 64).

⁴⁸ Arrest van 29 maart 2007 (C-111/05, EU:C:2007:195).

⁴⁹ Arrest van 29 maart 2007, *Aktiebolaget NN* (C-111/05, EU:C:2007:195, punt 54); cursivering van mij.

⁵⁰ Het is niet uitgesloten dat het Hof voor dit type geschillen bevoegd is in het kader van een beroep dat krachtens artikel 273 VWEU wordt ingesteld, op grond waarvan het Hof „bevoegd [is] uitspraak te doen in elk geschil tussen lidstaten dat met de materie van de Verdragen verband houdt, indien dit geschil hem krachtens een compromis wordt voorgelegd”.

toepassing van internationale overeenkomsten die niet onder het Unierecht vallen. Om deze reden heeft het Hof zich onbevoegd verklaard in gevallen waarin het verzoekschrift formeel naar het Unierecht verwees, terwijl de gestelde niet-nakoming in werkelijkheid betrekking had op een internationaal rechtsinstrument dat buiten de materiële werkingssfeer van het Unierecht en dus niet onder de bevoegdheid van het Hof viel, zodat de grieven inzake het Unierecht van bijkomstige aard waren. Het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen wordt omschreven in artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU en is een objectief gegeven dat vooraf door de lidstaten is bepaald en waaraan de Unie zich heeft te houden. Bij gebreke van een nauwkeuriger definitie in de Verdragen van het grondgebied dat onder de soevereiniteit van elke lidstaat valt, staat het namelijk aan elk van de lidstaten om in overeenstemming met de regels van het volkenrecht de omvang en de grenzen van dit grondgebied af te bakenen. Aangezien het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming slechts bevoegd is om uitspraak te doen over het gedrag van een lidstaat die het Unierecht schendt, is het niet bevoegd om geschillen tussen staten over territoriale conflicten te onderzoeken.

C. Voorwerp van het beroep

113. Om te bepalen of het in het licht van de voorgaande opmerkingen bevoegd is om kennis te nemen van het verzoek van de Republiek Slovenië om vast te stellen dat de Republiek Kroatië de bepalingen van het Unierecht niet is nagekomen, kan het Hof niet volstaan met een formele toetsing van de grieven zoals deze zijn geformuleerd in het petitum van het verzoekschrift, maar dient het de grieven van de Republiek Slovenië inhoudelijk te onderzoeken.⁵¹

1. Analyse van de specifieke grieven van de Republiek Slovenië

114. De zes grieven van de Republiek Slovenië kunnen worden uitgesplitst als volgt: de eerste twee grieven hebben betrekking op schending van bepalingen van primair recht (artikel 2 VEU en artikel 4, lid 3, VEU), terwijl de vier overige grieven betrekking hebben op schending van bepalingen van afgeleid recht, te weten de verplichtingen die voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid van verordening nr. 1380/2013 (derde grief), de controleregeling van verordening nr. 1224/2009 en uitvoeringsverordening nr. 404/2011, die deel uitmaken van het gemeenschappelijk visserijbeleid (vierde grief), de Schengengrenscode (vijfde grief) en tot slot de maritieme ruimtelijke planning als bedoeld in richtlijn 2014/89 (zesde grief).

115. Deze grieven kunnen worden ondergebracht in twee categorieën, te weten grieven inzake schending van het primaire recht en grieven inzake schending van het afgeleide recht. Wanneer we de argumenten bezien die tot staving van deze grieven zijn aangevoerd, blijkt dat de opbouw ervan varieert naargelang van de categorie waartoe zij behoren.

116. De grieven inzake schending van het primaire recht strekken tot vaststelling dat de niet-toepassing van de arbitrageovereenkomst en de niet-tenuitvoerlegging van de litigieuze arbitrale uitspraak door de Republiek Kroatië schending van de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat en de in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde verplichting tot loyale samenwerking opleveren.

117. Wat in het bijzonder de eerste grief betreft, die betrekking heeft op schending van de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat, is de Republiek Slovenië van mening dat de Republiek Kroatië, door eenzijdig niet te voldoen aan de door haar tijdens het proces van toetreding tot de Unie aangegane verplichting om de toekomstige arbitrale uitspraak na te leven, de bij de litigieuze arbitrale uitspraak vastgestelde grens te eerbiedigen en de overige uit deze uitspraak voortvloeiende

⁵¹ Met betrekking tot de redenering in het arrest van 30 september 2010, Commissie/België (C-132/09, EU:C:2010:562), zie met name punt 107 van deze conclusie.

verplichtingen na te komen, weigert om de in deze bepaling verankerde waarde van de rechtsstaat te eerbiedigen en daarmee de beginselen van loyale samenwerking en res judicata schendt. Wat betreft de tweede grief, die betrekking heeft op schending van het in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde beginsel van loyale samenwerking, krachtens hetwelk de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de uit de Verdragen voortvloeiende taken, moet worden geconstateerd dat de Republiek Slovenië de Republiek Kroatië twee soorten inbreuken verwijt, namelijk schending van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie⁵² en belemmering van de uitvoering van het Unierecht op Sloveens grondgebied.

118. Blijkens het betoog waarmee zij deze twee grieven onderbouwt, wil de Republiek Slovenië mijns inziens doen vaststellen dat de niet-toepassing van de arbitrageovereenkomst en de niet-tenuitvoerlegging van de litigieuze arbitrale uitspraak door de Republiek Kroatië schending van het Unierecht en met name van artikel 2 VEU en de beginselen van loyale samenwerking en res judicata opleveren.

119. Daarentegen zijn de grieven inzake schending van de bepalingen van afgeleid recht gestoeld op de premisse dat de grens tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië is vastgesteld bij de litigieuze arbitrale uitspraak, zodat de weigering door eerstgenoemde staat om deze grens te eerbiedigen schending van deze bepalingen oplevert.

120. Gelet op de verschillende opbouw van de grieven inzake het primaire recht en de grieven inzake het afgeleide recht, moeten zij in twee fasen worden onderzocht.

2. Grieven inzake schending van het primaire recht

121. Gelet op mijn tussenconclusie (punt 112 van deze conclusie), moet worden onderzocht hoe de arbitrageovereenkomst en de op basis daarvan gewezen litigieuze arbitrale uitspraak zich verhouden tot het Unierecht.

a) Verhouding van de arbitrageovereenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak tot het Unierecht

122. Van belang is dat de arbitrageovereenkomst en in het verlengde daarvan ook de op basis van deze overeenkomst gewezen litigieuze arbitrale uitspraak niet onder één van de gevallen ressorteren waarin de Unie is gebonden door het internationale recht, zoals omschreven in de punten 103 en 104 van deze conclusie.

123. Wat betreft het eerste geval dat in punt 104 van deze conclusie wordt genoemd, te weten dat de Unie wordt gebonden door de internationale overeenkomsten die zij krachtens de bepalingen van de Verdragen heeft gesloten, moet worden geconstateerd dat de litigieuze arbitrale uitspraak is gewezen door een op basis van een bilaterale arbitrageovereenkomst opgericht internationaal gerecht. Vaststaat dat de Unie geen partij bij de arbitrageovereenkomst was en dat zij evenmin heeft deelgenomen aan de arbitrageprocedure die tot deze uitspraak heeft geleid. De Unie heeft haar „goede diensten” aan partijen aangeboden⁵³ en de overeenkomst enkel in de hoedanigheid van „getuige” ondertekend. Volgens artikel 4, onder a) en b), van de arbitrageovereenkomst past het scheidsgerecht de regels en beginselen van het internationale recht, het billijkheidsbeginsel en het beginsel van goede nabuurschapsbetrekkingen toe. Op grond van artikel 8 van deze overeenkomst zijn de

⁵² Punten 62-71 van het verzoekschrift.

⁵³ Zie bijlage A.3 bij het verzoekschrift en, meer in het algemeen, Geddes, A., en Taylor, A., „Those Who Knock on Europe’s Door Must Repent?, Bilateral Border Disputes and EU Enlargement”, *Political Studies*, deel 64, nr. 4, blz. 930-947. Volgens de definitie van „goede diensten” betreft het hier „het optreden van een derde, veelal een staat of een internationale organisatie, die tussenbeide komt in een geschil tussen twee of meer partijen waarvan ten minste één partij een staat is, met als doel om de partijen die met deze tussenkomst hebben ingestemd, behulpzaam te zijn bij het zoeken naar middelen om tot een vreedzame beslechting van hun geschil te komen” (definitie beschikbaar op <http://www.operationspaix.net/15-lexique-bons-offices.html>).

toetredingsonderhandelingen niet van invloed op de werkzaamheden van het scheidsgerecht. Deze onderhandelingen dienen te worden voortgezet overeenkomstig het bepaalde in artikel 9. De overeenkomst voorziet dus niet in de toepassing van het Unierecht. De Unie heeft hiervan akte genomen bij het document van 25 september 2009.⁵⁴ De litigieuze arbitrale uitspraak is dus een beslissing van een scheidsgerecht dat krachtens een bilaterale arbitrageovereenkomst is opgericht en dat met name het internationale recht toepast.

124. Wat betreft het tweede geval dat in punt 104 van deze conclusie wordt genoemd, te weten dat de Unie is gebonden door een internationale overeenkomst indien zij de voorheen door de lidstaten binnen het toepassingsgebied van die overeenkomst uitgeoefende bevoegdheden heeft overgenomen, moge het duidelijk zijn dat op het onder de arbitrageovereenkomst vallende gebied geen overdracht van bevoegdheden door de lidstaten aan de Unie heeft plaatsgevonden.

125. Het derde geval dat in punt 104 van deze conclusie wordt genoemd, namelijk dat het internationaal gewoonterecht in acht moet worden genomen, doet zich enkel voor wanneer de Unie haar bevoegdheden uitoefent, hetgeen in casu niet het geval is, aangezien de arbitrageovereenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak internationale instrumenten zijn die buiten de bevoegdheidssfeer van de Unie vallen.

126. Wat de vraag betreft of de arbitrageovereenkomst of de litigieuze arbitrale uitspraak onderdeel van het Unierecht zijn geworden als gevolg van de akte van toetreding van de Republiek Kroatië, volgt uit het aan het Hof voorgelegde dossier dat een van de *politieke* voorwaarden voor toetreding van de Republiek Kroatië tot de Unie was dat zij haar grensgeschil met de Republiek Slovenië zou oplossen.⁵⁵ Vast staat dat ten tijde van de ondertekening van het Toetredingsverdrag de arbitrageovereenkomst was gesloten, maar de arbitrageprocedure nog geen aanvang had genomen.⁵⁶ Uit het dossier blijkt echter nergens dat deze politieke voorwaarde haar beslag heeft gekregen in specifieke bepalingen van de Toetredingsakte of het Toetredingsverdrag. Volgens mij komt de verwijzing naar de toekomstige arbitrale uitspraak in bijlage III bij de Toetredingsakte – wat overigens de enige verwijzing in die akte is naar het grensgeschil tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië – namelijk neer op de constatering dat de regelgeving inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid moest worden gewijzigd met het oog op de omschrijving van de kustwateren van de twee betrokken staten, zodat de specifieke regeling in het kader van de nabuurschapsbetrekkingen daarop kon worden toegepast. Gelet op de formulering van deze verwijzing⁵⁷ is hier geen sprake van een uit het Unierecht voortvloeiende juridische verplichting die de Republiek Kroatië voorschrijft haar geschil met de Republiek Slovenië over hun gemeenschappelijke grens op te lossen overeenkomstig de toekomstige arbitrale uitspraak.⁵⁸

127. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de Unie niet gebonden is door de arbitrageovereenkomst in de zin van de in punt 103 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak, net zo min als door de litigieuze uitspraak waarin die overeenkomst voorziet, omdat deze rechtsinstrumenten niet binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallen.

⁵⁴ Zie bijlage A.3 bij het verzoekschrift, die een briefwisseling tussen de vertegenwoordigers van de Kroatische en de Zweedse regering bevat die ter kennis is gebracht van de conferentie over de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie.

⁵⁵ Zie bijlage A.3 bij het verzoekschrift, die een briefwisseling van 25 september 2009 tussen de vertegenwoordigers van de Kroatische en de Zweedse regering bevat.

⁵⁶ Zie punten 27-29 van deze conclusie.

⁵⁷ Zoals uiteengezet in punt 15 van deze conclusie, bepaalt bijlage III dat „[de] regeling [...] van toepassing [is] vanaf het moment dat de arbitrale uitspraak die voortvloeit uit de op 4 november 2009 in Stockholm ondertekende arbitrageovereenkomst tussen de regering van de Republiek Slovenië en de regering van de Republiek Kroatië, volledig ten uitvoer is gelegd”.

⁵⁸ Deze lezing vindt bovendien steun in het antwoord van de Commissie op de vragen van het Hof van 28 juni 2019, waarin zij bevestigt dat „uit de bewoordingen van de voetnoten bij de punten 8 en 10 van bijlage I bij verordening nr. 1380/2013, die de inhoud van de Toetredingsakte weerspiegelt, volgt dat de regelingen inzake toegang tot de respectieve kustwateren slechts van toepassing zijn vanaf het moment dat de uit de arbitrageovereenkomst [...] voortvloeiende arbitrale uitspraak volledig ten uitvoer is gelegd”. De Commissie vervolgt dat de bewoordingen van deze bepaling aldus kunnen worden opgevat dat „de redacteurs van de bepaling niet hebben beoogd om de toegangsregelingen met onmiddellijke ingang of automatisch met ingang van een bepaalde datum toe te passen”.

128. Vooraleer ik onder meer zal onderzoeken of het Hof bevoegd is kennis te nemen van de twee grieven inzake het primaire recht die verzoekster heeft geuit, moet de eerste grief worden onderzocht, die betrekking heeft op schending van de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat (b), waarna ik mij zal buigen over de tweede grief, inzake schending van het in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde beginsel van loyale samenwerking (c).

b) Eerste grief: schending van de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat

129. Om te beginnen wil ik erop wijzen dat de Republiek Slovenië zich enerzijds beroept op de waarde van de rechtsstaat als zodanig en anderzijds op de waarde van de rechtsstaat in samenhang met de beginselen van loyale samenwerking en res judicata. In beide gevallen ben ik van oordeel dat de overwegingen in verband met het bijkomstige karakter van de stellingen met betrekking tot de schendingen van het Unierecht, zoals uiteengezet in de punten 105 tot en met 107 van deze conclusie, ook gelden in het kader van de beoordeling van deze grief.

130. In het petitum van het verzoekschrift is namelijk weliswaar formeel gezien sprake van schending van de waarde van de rechtsstaat en van de beginselen van loyale samenwerking en res judicata, maar de stelling als zodanig heeft betrekking op de schending door de Republiek Kroatië van het internationale recht wegens de niet-tenuitvoerlegging van de litigieuze arbitrale uitspraak. Zoals uit punt 127 van deze conclusie blijkt, is de Unie niet gebonden door de arbitrageovereenkomst en de daarin bedoelde litigieuze arbitrale uitspraak, zodat de kwestie van de niet-nakoming van het Unierecht van bijkomstige aard is ten opzichte van de kwestie van de afbakening van de land- en zee grens van de twee betrokken lidstaten.

131. Zoals ik bovendien reeds heb uiteengezet in punt 126 van deze conclusie, ben ik van mening dat het verband dat de Republiek Slovenië tracht te leggen tussen de tijdens de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Unie aangegane verplichtingen en de hiervoor genoemde waarden en beginselen niet volstaat om het beroep zelfstandig op deze waarden en beginselen te kunnen baseren. Derhalve moet het betoog dat de tijdens het toetredingsproces aangegane verplichtingen niet zijn nagekomen, eveneens worden afgewezen, omdat deze verplichtingen geen juridische verplichtingen zijn die voortvloeien uit het Unierecht en niet kunnen worden ingeroepen krachtens artikel 259 VWEU.

132. Hoe dan ook wil ik twee dingen opmerken. Ten eerste vraag ik mij ten overvloede af of, gesteld al dat de gelaakte niet-nakomingen binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, een grief betreffende de in artikel 2 VEU verankerde waarde van de rechtsstaat ontvankelijk zou zijn in het kader van het beroep wegens niet-nakoming van artikel 259 VWEU. Recentelijk heeft het Hof in talrijke zaken naar deze waarde verwezen.⁵⁹ Ik wijs er echter op dat deze waarde in de rechtspraak niet als zodanig is aangehaald, maar telkens in samenhang met een regel die haar „concretiseert” of er „een specifieke uiting” van is⁶⁰, te weten artikel 19 VEU. Zo heeft het Hof een verband tussen de waarde van de rechtsstaat en de bevoegdheid van de Unie vastgesteld omdat het rechterlijk toezicht in de rechtsorde van de Unie niet alleen wordt verzekerd door het Hof maar ook door de nationale rechters.

⁵⁹ Zie arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32), waarin het Hof voor recht verklaarde dat „[a]rtikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatsbeginsel concretiseert, [...] het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie niet alleen toe[vertrouwt] aan het Hof maar ook aan de rechters van de lidstaten”. Dezelfde passage is herhaald in de arresten van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in de rechterlijke organisatie) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de hoogste rechterlijke instantie) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 47).

⁶⁰ In de bewoordingen van advocaat-generaal Tanchev in zijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (onafhankelijkheid van de gewone rechter) (C-192/18, EU:C:2019:529), punt 71.

133. Wat de uitvoering van artikel 2 VEU betreft, wordt weliswaar in brede kring aanvaard dat artikel 7 VEU en de procedure wegens niet-nakoming complementair zijn⁶¹ en dat in beginsel sprake kan zijn van schending van artikel 2 VEU in het kader van het beroep wegens niet-nakoming⁶², maar dit laat onverlet dat het beroep wegens niet-nakoming een rechtsgang is in relatie tot gebieden die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen – waarvan in casu geen sprake is, zoals uiteengezet in de punten 130 en 131 van deze conclusie –, en dat in het kader daarvan concrete juridische verplichtingen moeten worden ingeroepen.⁶³ Dit gezegd zijnde, kan het Hof voor uitleggingsdoeleinden altijd naar artikel 2 VEU verwijzen, teneinde vast te stellen of het Unierecht geschonden is. Gesteld al dat het Hof in de onderhavige omstandigheden bevoegd is om de eerste, op de rechtsstaat gebaseerde grief te onderzoeken, ben ik derhalve van mening dat op deze waarde als zodanig geen zelfstandig beroep kan worden gedaan.

134. Ten tweede wil ik opmerken dat, voor zover de eerste grief betrekking heeft op het beginsel van de goede trouw – dat in het Unierecht tot uitdrukking komt in het beginsel van loyale samenwerking – en het beginsel van res judicata, de arbitrageovereenkomst en de arbitrale uitspraak geen handelingen van de Unie vormen of internationale verplichtingen die de Unie binden⁶⁴, zodat een beroep op deze beginselen in samenhang met de waarde van de rechtsstaat niet kan volstaan wanneer niet tevens een specifieke bepaling van Unierecht of een specifieke bepaling die de Unie bindt, wordt ingeroepen. Wanneer de grief louter betrekking heeft op de niet-tenuitvoerlegging van de arbitrale uitspraak en de niet-nakoming van de arbitrageovereenkomst, twee bilaterale instrumenten die uitsluitend door het internationale recht worden beheerst, ontbreekt dat verband met het Unierecht echter.

135. Derhalve ben ik van mening dat het Hof niet bevoegd is kennis te nemen van de grief betreffende de waarde van de rechtsstaat, omdat deze grief van bijkomstige aard is ten opzichte van het vraagstuk van de schending van de verplichtingen van internationaal recht.

61 Zie conclusie van advocaat-generaal Tachev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de hoogste rechterlijke instantie) (C-619/18, EU:C:2019:325, punten 50 en 51) en Hillion, C., „Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means”, in Closa en Kochenov, blz. 66-74.

62 Zie onder meer Mader, O., „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*, deel 11, nr. 1, april 2019, punt 3.4.2.

63 Zie onder meer Ruffert (Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV Kommentar*, 4e druk, 2011, artikel 7 VEU, punt 29, blz. 160 en 161), die benadrukt dat het beroep wegens niet-nakoming bedoeld is om „concrete en individuele schendingen” van de regels van de Unie te vervolgen, terwijl het mechanisme van artikel 7 VEU betrekking heeft op inbreuken op de waarden van de Unie waartegen, gelet op de „algemene aard” ervan, niet kan worden opgetreden door middel van een beroep wegens niet-nakoming. Volgens Heintschel von Heinegg (Vedder/Heintschel von Heinegg, *Europäisches Unionsrecht*, 2e druk, 2018, artikel 7 VEU, punt 29, blz. 112 en 113) kan schending van artikel 2 VEU slechts worden aangevoerd in het kader van het mechanisme van artikel 7 VEU, omdat dit type schendingen wordt gekenmerkt door een „bijzondere hoedanigheid”, waardoor de fundamentele waarden van de Unie dreigen te worden aangetast. Hij voegt hieraan toe dat dit type schendingen alleen kan worden beëindigd doordat de lidstaten, verenigd in het kader van de Raad van de Europese Unie, hun politieke invloed daartoe aanwenden. Het Hof daarentegen kan hiervoor niet zorgen in het kader van een beroep wegens niet-nakoming, omdat het zich niet mag uitspreken over politieke vraagstukken. Bovendien beschikt het Hof slechts over het sanctiemechanisme van artikel 260 VWEU, dat volgens deze auteur niet geëigend is om dergelijke schendingen te bestraffen. Hij trekt hieruit de conclusie dat het beroep wegens niet-nakoming niet kan worden ingesteld tegen schendingen uit hoofde van artikel 2 VEU.

64 Zie punten 103-104 van deze conclusie.

c) Tweede grief: schending van het in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde beginsel van loyale samenwerking

136. Ten eerste betoogt de Republiek Slovenië in wezen dat de Republiek Kroatië, door te weigeren de krachtens de litigieuze arbitrale uitspraak op haar rustende verplichtingen na te komen, haar belemmert om ten volle haar soevereiniteit uit te oefenen op haar gehele grondgebied. Dit gedrag brengt volgens haar de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar.⁶⁵ Ten tweede verwijt de Republiek Slovenië de Republiek Kroatië dat zij haar belet om haar verplichting tot uitvoering van richtlijn 2008/56, richtlijn 92/43, verordening nr. 1143/2014 en richtlijn 2000/60 na te komen.

137. Zoals ik reeds heb uiteengezet in de punten 105 tot en met 107 van deze conclusie, zijn de op dit beginsel gebaseerde stellingen van bijkomstige aard ten opzichte van de beslechting van het internationale geschil over de geldigheid en de tenuitvoerlegging van de litigieuze arbitrale uitspraak. In dit verband acht ik de wijze waarop de Republiek Slovenië haar tweede grief heeft geformuleerd, bijzonder veelzeggend. Zij stelt dat de Republiek Kroatië, „[d]oor eenzijdig te weigeren de krachtens de [litigieuze] arbitrale uitspraak op haar rustende verplichtingen na te komen”, het beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden.⁶⁶ Daardoor belet de Republiek Kroatië haar om op haar gehele grond- en zeegebied ten volle haar soevereiniteit uit te oefenen met inachtneming van de Verdragen en de bepalingen van afgeleid recht.⁶⁷

138. Hoe dan ook kan deze tweede grief, inzake het in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde beginsel van loyale samenwerking, niet slagen. Uit mijn onderzoek blijkt namelijk dat dit beginsel als autonome grondslag heeft gediend voor verplichtingen in zaken waarin de Unie partij was bij een gemengd akkoord⁶⁸ of in gevallen waarin het ging om de nakoming van uit het VEU en het VWEU voortvloeiende verplichtingen.⁶⁹ In casu valt het gelaakte gedrag echter onder geen van deze beide gevallen. Zoals uit mijn voorgaande analyse blijkt, zijn de arbitrageovereenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak namelijk geen handelingen van Unierecht en geen internationale verplichtingen die de Unie binden.⁷⁰ De uitvoering daarvan is geen verplichting die uit het VEU of het VWEU voortvloeit. Derhalve kunnen de doelstellingen van de Unie alleen worden ingeroepen wanneer de theorie van de „afgebakende bevoegdheden” wordt gehanteerd. Volgens deze theorie vindt de uitoefening van de aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheid haar grenzen in de verwezenlijking

⁶⁵ De Republiek Slovenië noemt daarbij de volgende doelstellingen: de versterking en bestendiging van de vrede en van een steeds hechter band tussen de volkeren, en de verwezenlijking van de doelstellingen van de bepalingen van de Unie inzake het grondgebied van de lidstaten.

⁶⁶ Bladzijde 3 van het verzoekschrift, samenvatting van de tweede grief.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ De autonome toepassing van artikel 4, lid 3, VEU was onder meer mogelijk omdat het geschilpunt betrekking had op de buitenlandse betrekkingen van de Unie en de Unie partij was bij de overeenkomst. Zo oordeelde het Hof dat wanneer het onderwerp van een akkoord of een verdrag deels tot de bevoegdheid van de Unie en deels tot die van de lidstaten behoort, moet worden gezorgd voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als *bij de uitvoering van de aangeane verbintenissen*. Het Hof voegde hieraan toe dat deze samenwerkingsverplichting voortvloeit uit het vereiste van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie (arrest van 20 april 2010, Commissie/Zweden C-246/07, EU:C:2010:203, punt 73). Zie ook arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland (C-459/03, EU:C:2006:345).

⁶⁹ De lidstaten dienen, onder meer krachtens het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU genoemde beginsel van loyale samenwerking, op hun respectieve grondgebieden de toepassing en de eerbiediging van het recht van de Unie te verzekeren en ingevolge artikel 4, lid 3, tweede alinea, VEU alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (zie in die zin arrest van 14 september 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, punt 47). Volgens het Hof staat dit beginsel een lidstaat niet toe de verplichtingen te ontwijken die hem bij het Unierecht zijn opgelegd (arrest van 18 oktober 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, punt 54).

⁷⁰ Zie punten 122-127 van deze conclusie.

van de doelstellingen van de Unie.⁷¹ Anders dan in de zaken waarin het Hof de bevoegdheidsafbakening heeft toegepast⁷², houdt het gelaakte gedrag, te weten de niet-tenuitvoerlegging van de arbitrale uitspraak, echter in casu geen verband met bepalingen van de Unie.

139. Mijns inziens is het Hof in dergelijke omstandigheden dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van de grief betreffende schending van artikel 4, lid 3, VEU.

140. Hieruit volgt dat de grieven inzake het primaire recht naar mijn mening moeten worden afgewezen op grond dat het Hof niet bevoegd is een geschil te onderzoeken dat overwegend van internationale aard is en waarbij de schending van het Unierecht slechts van bijkomstig belang is. Ik zal thans de grieven betreffende schending van de bepalingen van afgeleid recht onderzoeken.

3. Grieven op basis van het afgeleide recht

141. Uit een algemene analyse van de door de Republiek Slovenië geuite grieven betreffende niet-nakoming van het afgeleide recht komt naar voren dat deze grieven zijn gestoeld op de premisse dat de grens tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië is vastgesteld bij de op basis van de arbitrageovereenkomst gewezen litigieuze arbitrale uitspraak. Zoals ik in deze conclusie herhaaldelijk heb benadrukt, maken deze overeenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak geen deel uit van het Unierecht. Daarnaast volgt uit artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU, zoals ik reeds heb aangegeven in het kader van mijn inleidende opmerkingen (zie met name de punten 109-112 van deze conclusie), dat het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen een objectief gegeven is dat vooraf door de lidstaten is bepaald en waaraan de Unie zich heeft te houden. In deze context moet worden onderzocht of de litigieuze arbitrale uitspraak rechtstreeks kan worden toegepast in het kader van een beroep wegens niet-nakoming.

a) Geen automatische werking en geen tenuitvoerlegging van de litigieuze arbitrale uitspraak

142. Enerzijds ben ik van mening dat de stelling van de Republiek Slovenië dat een beslissing van een erkende internationale rechterlijke instantie, zoals het Internationale Gerechtshof (hierna: „IGH”) of het PHA, een rechtsfeit is voor het Hof van Justitie (res judicata), in beginsel kan worden aanvaard.⁷³ In casu heeft de krachtens de arbitrageovereenkomst gevoerde procedure bij het betrokken scheidsgerecht⁷⁴ zich afgespeeld onder auspiciën van een permanente arbitrage-instelling, het PHA⁷⁵, dat door de twee betrokken staten⁷⁶ is aangewezen als instelling die de rol van griffie vervult.⁷⁷

⁷¹ Zie, met betrekking tot de bevoegdheidsafbakening, Azoulai, L., „The ‚Retained Powers’ formula in the case law of the European Court of Justice: EU law as total law?”, *European Journal of Legal Studies*, deel 2, nr. 4, 2011, blz. 192-219, en Lindeboom, J., „Why EU Law Claims Supremacy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, deel 38, zomer 2018, blz. 328-356 (<https://doi.org/10.1093/ojls/gqy008>), en Neframi, E., „Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l’Union européenne”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nr. 556, 2012, blz. 197-203.

⁷² Zie bijvoorbeeld arresten van 14 februari 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, punt 21); 11 augustus 1995, Wielockx (C-80/94, EU:C:1995:271, punt 16), en 16 juli 1998, ICI (C-264/96, EU:C:1998:370, punt 19), op het gebied van directe belastingen.

⁷³ In zijn arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punten 88-91), heeft het Hof onlangs naar de adviezen van het IGH verwezen als een „rechtsbron”, wat volgens mij wel niet hetzelfde is als een „rechtsfeit”.

⁷⁴ Volgens artikel 6, tweede alinea, van de arbitrageovereenkomst diende het scheidsgerecht de procedure te voeren overeenkomstig het facultatieve reglement van het PHA voor de arbitrage van geschillen tussen staten. Dit reglement is beschikbaar op <https://pca-cpa.org/fr/documents/pca-conventions-and-rules/>.

⁷⁵ Het PHA is gevestigd in Den Haag en opgericht bij de in 1899 en 1907 te Den Haag gesloten verdragen voor de vreedzame beslechting van internationale conflicten.

⁷⁶ Zie voetnoot 17 van deze conclusie.

⁷⁷ Zie punt 148 van de litigieuze arbitrale uitspraak.

143. Anderzijds ben ik van mening dat het uit oogpunt van het Unierecht (artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU) en met name voor wat betreft de bevoegdheid van de lidstaten om dit recht uit te voeren, onontbeerlijk is dat de grens tussen de lidstaten niet alleen in juridische en politieke zin wordt afgebakend, maar dat aan die afbakening ook daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven en dat zij operationeel is. De Verdragen kennen de Unie geen enkele bevoegdheid toe om te bepalen waar de grenzen van twee buurstaten beginnen en eindigen. Het staat aan elk van de lidstaten om in overeenstemming met de regels van het volkenrecht de omvang en de grenzen van het grondgebied af te bakenen, zoals mutatis mutandis uit het arrest Aktiebolaget NN voortvloeit.⁷⁸

144. In dit kader wil ik opmerken dat de Unie overeenkomstig het in artikel 5, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van attributie van bevoegdheid slechts handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die de lidstaten haar in de Verdragen hebben verleend met het oog op de verwezenlijking van de in deze Verdragen omschreven doelstellingen⁷⁹ en dat volgens artikel 4, lid 1, VEU elke bevoegdheid die niet aan de Unie is toegedeeld, aan de lidstaten toebehoort. In casu is naar mijn oordeel sprake van een bevoegdheid die aan de lidstaten is voorbehouden. Wil het Unierecht toepassing vinden, dan moeten de staatsgrenzen niet alleen uit volkenrechtelijk oogpunt zijn bepaald maar ook uit feitelijk oogpunt zijn afgebakend.

145. Hoewel de litigieuze grens tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië is bepaald bij de litigieuze arbitrale uitspraak, zoals uit het aan het Hof voorgelegde dossier naar voren komt, moet worden opgemerkt dat de Republiek Kroatië de toepasselijkheid en de geldigheid van de litigieuze arbitrale uitspraak in casu ten stelligste betwist. We kunnen immers niet voorbijgaan aan het feit dat de Republiek Kroatië de Republiek Slovenië bij verbale nota van 30 juli 2015 in kennis heeft gesteld van de beëindiging van de arbitrageovereenkomst en van de eventuele toepasselijkheid van de in artikel 65 van het Verdrag van Wenen bedoelde procedure.⁸⁰ Op 31 juli 2015 is ook het scheidsgerecht van deze kennisgeving op de hoogte gebracht, waarna de Republiek Kroatië zich heeft teruggetrokken uit de arbitrageprocedure en daaraan niet langer heeft deelgenomen. In haar schriftelijke stukken en ter terechtzitting heeft zij betoogd dat het scheidsgerecht zijn bevoegdheden heeft overschreden door voornoemde uitspraak te wijzen.⁸¹

146. Meer in algemene zin wil ik erop wijzen dat in de geschiedenis van het internationale recht en ook heden ten dage nog⁸² de situatie waarin een van de partijen bij de arbitrageprocedure de geldigheid van een uitspraak van een scheidsgerecht niet erkent of weigert zich daarnaar te voegen, geen onbekend fenomeen is.⁸³ Hoewel er geen verplichte vorm van toezicht op arbitrale uitspraken tussen staten bestaat, kan een staat die een dergelijke uitspraak betwist, het geschil over de geldigheid van die uitspraak namelijk voorleggen aan het IGH.⁸⁴

⁷⁸ Arrest van 29 maart 2007 (C-111/05, EU:C:2007:195, punt 54).

⁷⁹ Zie in die zin advies 2/94 (toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM) van 28 maart 1996 (EU:C:1996:140, punt 24), en arresten van 1 oktober 2009, Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 46), en 25 oktober 2017, Commissie/Raad (WRC-15), (C-687/15, EU:C:2017:803, punt 48).

⁸⁰ Punt 84 van de gedeeltelijke uitspraak.

⁸¹ Punten 87-92 van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

⁸² Zo erkent bijvoorbeeld de Volksrepubliek China niet de arbitrale uitspraak van het PHA in het kader van de arbitrage inzake de Zuid-Chinese Zee (Republiek der Filipijnen tegen Volksrepubliek China, nr. 2013-19, uitspraak van 12 juli 2016).

⁸³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 juni 1911, zaak Chamizal, *Repertory of International Arbitral Jurisprudence*, nr. 1073; Grens tussen Canada en de Verenigde Staten van Amerika, Verenigde Staten van Amerika/Verenigd Koninkrijk, uitspraak van 10 januari 1831 door koning Willem I der Nederlanden, *Repertory of International Arbitral Jurisprudence*, nrs. 1054 en 1080, en Grensverdrag van 1858, Costa Rica/Nicaragua, uitspraak van 22 maart 1888 door de Amerikaanse president G. Cleveland, *Repertory of International Arbitral Jurisprudence*, nr. 1003.

⁸⁴ Zie Giraudeau, G., „Les différends territoriaux devant le juge international: entre droit et transaction”, blz. 122-125. Zie onder meer de zaken waarin de koning van Spanje op 23 december 1906 een arbitrale uitspraak heeft gedaan (Honduras tegen Nicaragua, uitspraak van 18 november 1960, *CIJ Recueil* 1960, blz. 214) en de arbitrale uitspraak van 31 juli 1989 (Guinee-Bissau tegen Senegal, uitspraak van 12 november 1991, *CIJ Recueil* 1992, blz. 76). In eerstgenoemde zaak had Nicaragua geweigerd de arbitrale uitspraak van 1906 ten uitvoer te leggen, zodat de regering van Honduras zich tot het IGH heeft gewend om deze niet-tenuitvoerlegging te doen vaststellen. Bij uitspraak van 18 november 1960 heeft het IGH de geldigheid van voornoemde uitspraak bekrachtigd. In de tweede zaak had Guinee-Bissau geweigerd toepassing te geven aan de arbitrale uitspraak van 1989 inzake de maritieme afbakening tussen Guinee-Bissau en Senegal. Op basis van de verklaringen van deze twee staten heeft Guinee-Bissau zich derhalve tot het IGH gewend overeenkomstig artikel 36, lid 2, van het statuut van deze rechterlijke instantie. Bij uitspraak van 12 november 1991 heeft het IGH voornoemde arbitrale uitspraak bekrachtigd.

147. In dit verband hoeft het geen verbazing te wekken dat de Republiek Kroatië ter onderbouwing van haar weigering om de litigieuze arbitrale uitspraak te erkennen stelt dat het scheidsrecht zijn bevoegdheid heeft overschreden door voornoemde uitspraak te wijzen.⁸⁵ Wanneer een staat een arbitrale uitspraak tussen staten betwist, is deze uitspraak in de praktijk eigenlijk niet veel meer dan een poging om het betrokken geschil op te lossen, omdat het volkenrecht naar zijn aard onvolkomen is en geen dwingend mechanisme kent om te garanderen dat arbitrale beslissingen tussen staten onafhankelijk van de soevereine wil van die staten ten uitvoer worden gelegd.⁸⁶

148. Gesteld al dat de gedeeltelijke uitspraak vanuit internationaalrechtelijk perspectief een juridische beoordeling van de in punt 145 van deze conclusie genoemde feiten behelst⁸⁷, dan nog blijft het een feit dat deze uitspraak tot op heden niet is uitgevoerd in de betrekkingen tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië. Ik wijs in dit verband erop dat artikel 7, lid 3, van de arbitrageovereenkomst bepaalt dat „partijen de nodige maatregelen treffen om de uitspraak ten uitvoer te leggen, daaronder begrepen, voor zover nodig, een wijziging van de nationale wetgeving, en wel binnen zes maanden na het wijzen van de uitspraak”. Vanuit die optiek onderschrijf ik het argument van de Republiek Kroatië ter terechtzitting dat de litigieuze arbitrale uitspraak geen „automatische werking” heeft⁸⁸, wat er mijns inziens op neerkomt dat zij niet rechtstreeks toepasselijk is⁸⁹.

149. Ik ben derhalve van mening dat de litigieuze arbitrale uitspraak niet ten uitvoer is gelegd in de betrekkingen tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië, zodat uit Unierechtelijk oogpunt de grens tussen deze twee lidstaten niet is vastgesteld in de zin van artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU en evenmin in de zin van het arrest Aktiebolaget NN⁹⁰, op grond waarvan het aan elk van de lidstaten staat om in overeenstemming met de regels van het volkenrecht de omvang en de grenzen van zijn grondgebied af te bakenen. Aangezien het bepalen van de grenzen tussen lidstaten geen bevoegdheid is die aan de Unie is toegedeeld in de zin van artikel 5, lid 2, VEU en niet binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht valt, kunnen de betrokken kwesties geen voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 259 VWEU vormen.

150. Gelet op de voorgaande overwegingen moeten de specifieke grieven betreffende het afgeleide recht die verzoekster tot staving van haar beroep heeft geuit, afzonderlijk worden besproken. Onderzocht moet worden of het Hof bevoegd is om kennis te nemen van de tot staving van het beroep aangevoerde grieven die zijn gebaseerd op (sub b) artikel 5, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 1380/2013 (derde grief), en (sub c) het stelsel van controle, inspectie en uitvoering van de bij verordening nr. 1224/2009 en uitvoeringsverordening nr. 404/2011 ingestelde controleregeling (vierde grief), de artikelen 4 en 17, junctis artikel 13 van de Schengencode (vijfde grief), en artikel 2, lid 4, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2014/89 (zesde grief).

85 Punten 87-92 van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

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

87 Zie punten 148-225 van de gedeeltelijke uitspraak.

88 Met betrekking tot de „automatische werking” van de uitspraken van het IGH verwijs ik subsidiair naar de uitspraak van het opperste gerechtshof van de Verenigde Staten van 25 maart 2008, *Medellin tegen Texas* [552, US 491 (2008)]. Het opperste gerechtshof moest uitmaken of een particulier zich voor de Amerikaanse rechter kon beroepen op de uitspraak van het IGH van 31 maart 2004, *Avena en andere Mexicaanse onderdanen (Mexico tegen Verenigde Staten van Amerika, CIJ Recueil 2004, blz. 12-73)*. Het opperste gerechtshof herinnerde aan het onderscheid dat in de rechtspraak wordt gemaakt tussen enerzijds internationale verplichtingen die „automatische werking” hebben („self-executing” zijn) en net als federale wetten rechtstreeks van kracht zijn, en anderzijds verdragen die interne uitvoeringsmaatregelen vergen. In deze zaak oordeelde het opperste gerechtshof dat geen enkele bepaling van de verdragen die de gevolgen van de uitspraken van het IGH op het betrokken gebied regelen – te weten ten eerste het bij het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer behorende Protocol van facultatieve ondertekening inzake de verplichte beslechting van geschillen, ten tweede artikel 94 van het Handvest van de Verenigde Naties en ten derde het IGH-statuut – automatische werking aan deze uitspraken toekent (US 507-512). Om ten overstaan van de rechterlijke instanties van de Verenigde Staten te kunnen worden ingeroepen, moeten de uitspraken van het IGH dus worden uitgevoerd door federale wetgeving die ze van toepassing verklaart (US 504), met het oog waarop de wetgever wetten kan aannemen waarbij deze uitspraken van kracht worden verklaard in het nationale recht (US 527).

89 Zie Verhoeven, J., „La notion d'‘applicabilité directe’ du droit international”, R.B.D.I., 243, nr. 13-14, 1986. Volgens een ruime definitie „is sprake van rechtstreekse toepasselijkheid wanneer een regel van internationaal recht geen nationale uitvoeringsmaatregelen vergt om te kunnen worden toegepast in de staat waar deze regel van kracht is”.

90 Arrest van 29 maart 2007 (C-111/05, EU:C:2007:195).

b) Derde grief: schending van verordening nr. 1380/2013

151. Met haar derde grief betoogt de Republiek Slovenië dat de Republiek Kroatië, door haar grondgebied niet te eerbiedigen, het Unierecht op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid en meer in het bijzonder artikel 5, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 1380/2013 heeft geschonden.⁹¹

152. Ik merk op voorhand reeds op dat verordening nr. 1380/2013, in tegenstelling tot andere handelingen van afgeleid recht waarop de Republiek Slovenië zich beroept, uitdrukkelijk naar de toekomstige arbitrale uitspraak verwijst. Volgens de voetnoten bij de punten 8 en 10 in bijlage I bij verordening nr. 1380/2013, die als opschrift „Kroatische kustwateren” (punt 8) en „Sloveense kustwateren” (punt 10) dragen, „[is deze] regeling [...] van toepassing vanaf het moment dat de arbitrale uitspraak [...] volledig ten uitvoer is gelegd”. Aangezien verordening nr. 1380/2013 een wetgevingshandeling in de zin van artikel 297 VWEU is, spreekt het voor zich dat het Hof bevoegd is om uit te maken of de voorwaarden voor toepassing van deze verordening zijn vervuld, dat wil zeggen of de specifieke regeling in het kader van de in artikel 5, lid 2, van deze verordening bedoelde nabuurschapsbetrekkingen, gelet op de preciseringen in bijlage I, van toepassing is.

153. Voor zover de Republiek Slovenië met deze derde grief, inzake schending van artikel 5, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 1380/2013⁹², beoogt te doen vaststellen dat de Republiek Kroatië de in dit artikel bedoelde regeling heeft geschonden, is het Hof echter mijns inziens niet bevoegd deze grief te onderzoeken.

154. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 5 van verordening nr. 1380/2013 in lid 1 ervan voorziet in gelijke toegang tot de wateren en visbestanden in alle Uniewateren, met uitzondering van onder meer die welke in lid 2 ervan worden bedoeld. Op grond van lid 2 van dit artikel mogen de lidstaten tot en met 31 december 2022 in de wateren tot 12 zeemijl vanaf de basislijnen die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, de visserij beperken tot de vissersvaartuigen die van oudsher in die wateren vissen vanuit havens aan de aangrenzende kust, onverminderd de regelingen die in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen tussen lidstaten gelden voor Unievissersvaartuigen die de vlag van een andere lidstaat voeren, en onverminderd de regelingen die zijn opgenomen in bijlage I, waarin voor elke lidstaat de geografische zones van de kustwateren van de andere lidstaten zijn vastgesteld waar deze activiteiten mogen plaatsvinden, evenals de soorten waarop deze activiteiten betrekking mogen hebben. Bijlage I bij deze verordening omschrijft de voorwaarden voor de toegang tot de kustwateren in de zin van artikel 5, lid 2 van deze zelfde verordening. Volgens de voetnoten bij de punten 8 en 10 van bijlage I bij verordening nr. 1380/2013, die als opschrift „Kroatische kustwateren” (punt 8) en „Sloveense kustwateren” (punt 10) dragen, „[is deze] regeling [...] van toepassing vanaf het moment dat de arbitrale uitspraak [...] volledig ten uitvoer is gelegd”. Bij gebreke van andere preciseringen dienaangaande, is een uitlegging van deze zinsnede noodzakelijk, teneinde te kunnen begrijpen wat precies met deze verwijzing naar de toekomstige arbitrale uitspraak wordt bedoeld.

155. Ten aanzien van de uitdrukking „deze regeling” heeft het Hof reeds gepreciseerd dat hiermee werd bedoeld op bepaalde specifieke regelingen die vissersvaartuigen van de Unie die de vlag van een andere lidstaat voeren, het recht geven om in het kader van de bestaande nabuurschapsbetrekkingen tussen lidstaten binnen de 12-mijlszones te vissen.⁹³ Derhalve moet deze uitdrukking aldus worden

⁹¹ Zie met name de samenvatting van de grieven op bladzijde 3 van het verzoekschrift en het petitum van het verzoekschrift.

⁹² Ik wijs erop dat de Republiek Slovenië de Republiek Kroatië in het petitum van het verzoekschrift een reeks gedragingen verwijt (zie bladzijde 41 van het verzoekschrift) die zij *alle* kwalificeert als schendingen van artikel 5, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 1380/2013.

⁹³ Zo heeft het Hof in zijn arrest van 19 maart 2005, Spanje/Raad (C-91/03, EU:C:2005:174, punt 44), onder meer uitlegging gegeven aan artikel 17, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 2371/2002, die thans respectievelijk artikel 5, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 1380/2013 zijn geworden en in soortgelijke bewoordingen waren gesteld. Het Hof heeft gepreciseerd dat bijlage I bij voornoemde verordening, waarnaar voornoemd artikel 17, lid 2, verwees, voor elke lidstaat de gebieden in de kustwateren van de andere lidstaten vermeldde waar en de soorten ten aanzien waarvan die activiteiten mochten worden uitgeoefend.

verstaan dat zij doelt op de specifieke regeling van wederzijdse toegang „die in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen tussen lidstaten [geldt] voor Unievisserstvaartuigen die de vlag van een andere lidstaat voeren” (hierna: „specifieke regeling in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen”).

156. Uit de zinsnede „vanaf het moment dat de arbitrale uitspraak [...] volledig ten uitvoer is gelegd” in de punten 8 en 10 van bijlage I bij verordening nr. 1380/2013, die de inhoud van de Toetredingsakte weerspiegelen⁹⁴, volgt dat de einduitspraak een handeling is die de toepassing *ratione temporis* bepaalt van de specifieke regeling in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen, waarvan de modaliteiten staan omschreven in bijlage I bij de verordening. Deze regeling kan dus niet in werking treden voordat de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië de toekomstige arbitrale uitspraak „volledig ten uitvoer [hebben] gelegd”. Met andere woorden, voornoemde punten 8 en 10 hebben tot doel de toepasselijkheid van voornoemde regeling op te schorten gedurende de beslechting van het geschil over de grenzen tussen deze twee staten. In casu is de litigieuze arbitrale uitspraak, zoals de Republiek Kroatië ter terechtzitting heeft bevestigd, niet ten uitvoer gelegd, omdat deze lidstaat van oordeel is dat hij de arbitrageovereenkomst geldig heeft opgezegd⁹⁵, en weigert de litigieuze arbitrale uitspraak te erkennen die op basis van deze overeenkomst is gewezen. Ik ben derhalve de mening toegedaan dat voornoemde specifieke regeling in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen *ratione temporis* niet geldt ten aanzien van de Kroatische en Sloveense kustwateren. Aangezien verzoekster de Republiek Kroatië verwijt dat zij de in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1380/2013 bedoelde specifieke regeling in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen heeft geschonden, welke regeling noch gedurende de gestelde niet-nakoming noch gedurende de onderhavige procedure van toepassing was of is, omdat de litigieuze arbitrale uitspraak niet ten uitvoer is gelegd, ben ik van mening dat het Hof niet bevoegd is de derde grief te onderzoeken.

c) Vierde tot en met zesde grief

157. In haar vierde tot en met zesde grief verwijst de Republiek Slovenië naar bepalingen met betrekking tot de bij verordening nr. 1224/2009 en uitvoeringsverordening nr. 404/2011 ingestelde controleregeling (vierde grief), de artikelen 4 en 17, junctis artikel 13 van de Schengengrenscore (vijfde grief), alsook artikel 2, lid 4, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2014/89 (zesde grief).

158. Wat ten eerste de vierde grief aangaat, die betrekking heeft op schending van de bepalingen van verordening nr. 1224/2009 en uitvoeringsverordening nr. 404/2011, bestaat het gelaakte gedrag volgens verzoekster erin dat „patrouilleboten van de Kroatische politie [...] de Kroatische vissersvaartuigen [begeleiden] wanneer deze in Sloveense wateren vissen en [...] aldus de Sloveense visserij-inspecteurs [beletten] om controles te verrichten”. Verzoekster voegt hieraan toe dat „aan de Sloveense vissersvaartuigen, wanneer deze vissen in de Sloveense wateren waarop [de Republiek] Kroatië aanspraak maakt, door de Kroatische autoriteiten financiële sancties wegens illegale grensoverschrijding en illegale visserij [worden] opgelegd” en dat de Republiek Kroatië „[niet] de gegevens over de activiteiten van de Kroatische vaartuigen in Sloveense wateren aan [de Republiek] Slovenië [verstrekt], zoals de verordening voorschrijft”. Zij concludeert hieruit dat de Republiek Kroatië op deze manier „de Republiek Slovenië [belet] om in de onder haar soevereiniteit en jurisdictie vallende wateren controles te verrichten en [...] niet de exclusieve bevoegdheid van [de Republiek] Slovenië als kuststaat in haar territoriale wateren [eerbiedigt]”.⁹⁶

⁹⁴ Zie punt 15 van deze conclusie.

⁹⁵ Ik wijs erop dat artikel 7, lid 3, van de arbitrageovereenkomst in de verplichting voorziet om „de nodige maatregelen” te treffen om de arbitrale uitspraak binnen zes maanden na het wijzen ervan ten uitvoer te leggen.

⁹⁶ Samenvatting van de middelen op de bladzijden 3 en 4 van het verzoekschrift en punten 100-109 van het verzoekschrift.

159. Wat ten tweede de vijfde grief aangaat, die betrekking heeft op bepalingen van de Schengengrenscore, is de Republiek Slovenië van mening dat de Republiek Kroatië „niet de grens erkent die bij de arbitrale uitspraak is vastgesteld als gemeenschappelijke grens met de [Republiek Slovenië], niet met [deze staat] samenwerkt om deze ‚buitengrens‘ te controleren en niet in staat is om voor voldoende bewaking te zorgen”, hetgeen volgens haar in strijd is met de artikelen 4, 13 en 17 van deze code.

160. Ten derde zij opgemerkt dat de Republiek Slovenië zich in het kader van haar zesde grief, betreffende schending van de bepalingen van richtlijn 2014/89, rechtstreeks beroept op de niet-tenuitvoerlegging van de litigieuze arbitrale uitspraak waarbij de territoriale wateren zijn afgebakend in de zin van artikel 2, lid 4, van deze richtlijn. Volgens verzoekster neemt de Republiek Kroatië Sloveense territoriale wateren in haar maritieme ruimtelijke planning op en belet zij aldus een aanpassing aan de geografische kaarten van de Republiek Slovenië.

161. In dit verband moet worden geconstateerd dat het betoog van de Republiek Slovenië betreffende de gestelde schendingen van het afgeleide recht is gestoeld op de premisse dat de litigieuze grens feitelijk is vastgesteld. Dit blijkt ook uit de feiten die de Republiek Slovenië ter onderbouwing van haar stellingen heeft aangevoerd, welke feiten zich niet zouden hebben voorgedaan als er een operationele grens tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië was geweest. Zoals uit de punten 145 tot en met 150 van deze conclusie blijkt, ben ik echter van mening dat dit niet het geval is, omdat de litigieuze arbitrale uitspraak nimmer ten uitvoer is gelegd. Hieruit volgt dat de Republiek Slovenië impliciet poogt te bewerkstelligen dat de litigieuze arbitrale uitspraak alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Een dergelijk verzoek tot tenuitvoerlegging valt echter niet onder de bevoegdheden van de Unie. Mocht het Hof een uitspraak doen over de vierde tot en met zesde grief zoals deze zijn geformuleerd, dan zou dit erop neerkomen dat het de problematiek van de litigieuze grens zelf oplost, terwijl de bevoegdheid daartoe is voorbehouden aan de lidstaten, zoals uit de punten 143 en 144 van deze conclusie blijkt (zie punt 110 van deze conclusie). De gestelde schendingen van het afgeleide recht zijn dus naar hun wezen van bijkomstige aard ten opzichte van de problematiek rond de feitelijke vaststelling van de grens tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië. Derhalve stel ik het Hof voor, zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van de vierde tot en met zesde grief die de Republiek Slovenië tot staving van haar beroep heeft geuit.

162. Gelet op het voorgaande stel ik het Hof voor, zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van de grieven betreffende het primaire en het afgeleide recht en dus om zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van het beroep in zijn geheel.

163. Dit betekent dat niet hoeft te worden ingegaan op de grieven van de Republiek Kroatië inzake de niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift.

D. Samenvatting van de analyse

164. Hoewel de door de Republiek Slovenië geuite grieven inzake niet-nakoming prima facie grieven met betrekking tot het Unierecht in de zin van artikel 259 VWEU lijken te zijn, ben ik na een uitvoerige analyse tot de conclusie gekomen dat elke eventuele vaststelling van de schendingen die de Republiek Kroatië worden verweten, zou zijn gestoeld op de premisse dat de grens tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië is vastgesteld. Een dergelijke grensbepaling is echter een vraagstuk dat intrinsiek van volkenrechtelijke aard is. Dit wordt bevestigd door een analyse van de arbitrageovereenkomst en de litigieuze arbitrale uitspraak, die geen van beide kunnen worden aangemerkt als handelingen van Unierecht. Vragen over de geldigheid, de uitlegging en de uitvoering van deze twee internationale rechtsinstrumenten kunnen niet het voorwerp van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 259 VWEU vormen. Ik constateer bovendien dat de litigieuze arbitrale uitspraak niet ten uitvoer is gelegd in de betrekkingen tussen deze twee lidstaten, terwijl zij evenmin automatische werking heeft. In het licht van het Unierecht is de litigieuze grens

tussen de Republiek Kroatië en de Republiek Slovenië derhalve niet vastgesteld in de zin van artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU. Aangezien de door de Republiek Slovenië gestelde schendingen betrekking hebben op de litigieuze grens tussen deze twee lidstaten, moet worden geoordeeld dat deze stellingen van bijkomstige aard zijn ten opzichte van de beslechting van het internationale geschil, dat niet onder het Unierecht valt en waarvoor het Hof niet bevoegd is.

165. Dit gezegd hebbende, wil ik nog opmerken dat ik het betreuenswaardig acht dat een grensgeschil ook na de litigieuze arbitrale uitspraak nog steeds niet definitief is beslecht. Ik ben er evenwel van overtuigd dat de oplossing van dit geschil op politiek niveau moet worden gevonden.

VII. Kosten

166. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

167. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de Republiek Slovenië in het ongelijk dient te worden gesteld, zodat zij zowel haar eigen kosten als die van de Republiek Kroatië dient te dragen.

VIII. Conclusie

168. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- het advies van de juridische dienst van de Commissie, zoals opgenomen in bijlage C.2 bij het antwoord van de Republiek Slovenië op de exceptie van niet-ontvankelijkheid, uit het dossier te verwijderen;
- te verklaren dat het Hof van Justitie van de Europese Unie niet bevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige beroep;
- de Republiek Slovenië te verwijzen in haar eigen kosten alsmede in die van de Republiek Kroatië.