Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 31 maja 2018 r.[1]

Sprawa C-244/17

Komisja Europejska
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2017/477 Rady – Wybór właściwej podstawy prawnej – Rozgraniczenie między wspólną polityką zewnętrzną i bezpieczeństwa a uwspólnotowionymi politykami – Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy z Republiką Kazachstanu – Wydanie regulaminu wewnętrznego Rady Współpracy i powołanie wyspecjalizowanych podkomitetów – Decyzja w sprawie stanowiska, które Unia ma zająć w Radzie Współpracy – Podejmowanie decyzji w ramach Rady Unii Europejskiej jednomyślnie lub większością kwalifikowaną (art. 218 ust. 8 i 9 TFUE, art. 16 ust. 3 TUE i art. 31 ust. 1 TUE)

I. Wprowadzenie

1. Spory prawne dotyczące kompetencji zewnętrznych Unii Europejskiej są nadzwyczaj różnorodne. W niniejszym sporze prawnym między Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej chodzi o kwestię, czy stanowisko, które Unia zajmuje odnośnie do decyzji podejmowanej w organie międzynarodowym, musi zostać ustalone przez Radę zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE większością kwalifikowaną czy też jednomyślnie.

2. Powyższa kwestia pojawia się w świetle umowy o wzmocnionym partnerstwie i współpracy z Republiką Kazachstanu (zwanej dalej „umową o partnerstwie" lub „umową")[2]. Rada Współpracy, która została ustanowiona na podstawie tej umowy, zamierzała w roku 2017 uchwalić swój regulamin wewnętrzny i powołać kilka wyspecjalizowanych podkomitetów. Rada jednomyślnie ustaliła stanowisko Unii w sprawie podjęcia decyzji Rady Współpracy w tych kwestiach w oparciu o art. 218 ust. 9 TFUE w związku z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE, ponieważ instytucja ta była zdania, że w grę wchodziły także tematy dotyczące wspólnej polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Natomiast Komisja jest zdania, że należało zastosować wyłącznie art. 218 ust. 9 TFUE i Rada powinna była zagłosować większością kwalifikowaną, bez względu na to, czy sprawy istotne dla WPZiB były poruszane czy też nie.

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Tekst umowy o partnerstwie jest opublikowany w Dz.U. 2016, L 29, s. 3.

3. Tym samym ponownie w centrum zainteresowania pod względem materialno-prawnym znajduje się rozgraniczenie między WPZiB z jednej strony a zewnętrznym działaniem Unii w pozostałych „uwspólnotowionych" dziedzinach polityki [3] z drugiej strony. Pod względem formalnym należy wyjaśnić, czy w przypadku ustalania stanowisk Unii w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE zawsze i bez wyjątku obowiązuje wymóg większości kwalifikowanej lub czy wymogi dotyczące większości należy określać w zależności od konkretnego przypadku na podstawie art. 16 ust. 3 TUE i art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE oraz ewentualnie art. 218 ust. 8 TFUE.

4. Inaczej niż w postępowaniu dotyczącym antarktycznych chronionych stref morskich (sprawy połączone C-626/15 i C-659/16), w którym również dzisiaj przedstawię moją opinię, w niniejszej sprawie nie będzie rozważane, czy Unia może być samodzielnie aktywna na arenie międzynarodowej lub czy państwa członkowskie muszą współdziałać po jej stronie („mieszane występowanie" bądź „umowa mieszana").

II. Ramy prawne

5. Ramy prawne niniejszej sprawy określają przepisy prawa pierwotnego zawarte w traktacie UE i w traktacie FUE. Uzupełniająco należy wskazać postanowienia umowy o partnerstwie z Kazachstanem.

A. Prawo pierwotne

1. Postanowienia instytucjonalne traktatu UE

6. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony tytuł III traktatu UE („Postanowienia o instytucjach") zawiera w art. 16 ust. 3 TUE następującą ogólną regułę odnośnie do wymogów większości dla podejmowania decyzji w Radzie:

„O ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną".

2. Postanowienia traktatu UE o działaniach zewnętrznych

7. W tytule V rozdział 1 traktatu UE znajdują się „postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii", w szczególności art. 21 TUE, którego ust. 1 ma następujące brzmienie:

„Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.

Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych".

8. Tytuł V rozdział 2 traktatu UE, który obejmuje między innymi art. 24, 31, 37 i 40 TUE, zawiera „postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa".

3 Przymiotnikiem „uwspólnotowiony" określam tu te materie traktatów, które są kształtowane nie na szczeblu międzyrządowym, lecz na szczeblu ponadnarodowym, zob. także już moja opinia w sprawie Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2015:729, pkt 43).

9. Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiące jednomyślnie, chyba że traktaty przewidują inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają traktaty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 niniejszego traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

10. W nawiązaniu do powyższego odnośnie do podejmowania decyzji w Radzie w dziedzinie WPZiB art. 31 TUE stanowi między innymi, co następuje:

„(1) Decyzje, o których mowa w niniejszym rozdziale, Rada Europejska i Rada podejmują, stanowiąc jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków gdy niniejszy rozdział stanowi inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych.

[…]

(2) Na zasadzie odstępstwa od postanowień ustępu 1, Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy:

[…]

– podejmuje decyzję wykonującą decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii,

[…]”.

11. W art. 37 TUE unormowane jest uprawnienie Unii do zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie WPZiB:

„Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw lub z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych niniejszym rozdziałem”.

12. Wreszcie, art. 40 TUE reguluje stosunek między WPZiB i uwspólnotowionymi dziedzinami polityki w następujący sposób:

„Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału”.

3. Postanowienia traktatu FUE dotyczące działań zewnętrznych

13. W części piątej traktatu FUE („Działania zewnętrzne Unii") tytuł V jest poświęcony umowom międzynarodowym Unii. Do tego tytułu należy między innymi art. 218 TFUE, który we fragmentach brzmi następująco:

„(1) Bez uszczerbku dla szczególnych postanowień artykułu 207, umowy pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą.

[…]

(8) Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną.

Rada stanowi jednak jednomyślnie, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, jak również w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów, o których mowa w artykule 212, z państwami kandydującymi do przystąpienia. Rada stanowi również jednomyślnie w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; decyzja dotycząca zawarcia takiej umowy wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

(9) Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy.

(10) […]".

B. Umowa o partnerstwie z Kazachstanem

14. Umowa o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Kazachstanu z drugiej strony została podpisana w dniu 21 grudnia 2015 r. w Astanie (Kazachstan) i jest tymczasowo stosowana od dnia 1 maja 2016 r. Dla Unii Europejskiej Rada zatwierdziła uprzednio podpisanie umowy i jej tymczasowe stosowanie w drodze decyzji (UE) 2016/123[4], opierając się przy tym na art. 37 i art. 31 ust. 1 TUE oraz art. 91, art. 100 ust. 2, art. 207 i 209 TFUE jako podstawach prawnych.

15. Zgodnie z art. 268 umowy o partnerstwie zostaje ustanowiona Rada Współpracy. Owa Rada Współpracy jest wspomagana przez Komitet Współpracy stosownie do art. 269 ust. 1 umowy. Ponadto na podstawie art. 269 ust. 6 umowy o partnerstwie mogą zostać powołane wyspecjalizowane podkomitety i inne organy.

16. Zgodnie z art. 268 ust. 7 umowy o partnerstwie Rada Współpracy przyjmuje swój regulamin wewnętrzny, w którym stosownie do art. 269 ust. 7 tejże umowy zostają określone zadania i zasady funkcjonowania Komitetu Współpracy oraz wszelkich dalszych podkomitetów lub organów powołanych przez Radę Współpracy.

4 Decyzja Rady z dnia 26 października 2015 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Umowy o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kazachstanu, z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 29, s. 1).

III. Okoliczności powstania sporu prawnego

17. W ramach umowy o partnerstwie z Kazachstanem zamierzano w 2017 r. przyjąć regulamin wewnętrzny Rady współpracy, jak również regulamin wewnętrzny, odpowiednio, Komitetu Współpracy, wyspecjalizowanych podkomitetów i ewentualnych dalszych organów. Ponadto miały zostać powołane trzy wyspecjalizowane podkomitety.

18. W tym celu Rada ustaliła decyzją (UE) 2017/477 z dnia 3 marca 2017 r. stanowisko, które ma zostać przyjęte w imieniu Unii w ramach Rady Współpracy [5] (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), przy czym instytucja ta oparła się na art. 218 ust. 9 TFUE i art. 31 ust. 1 TUE jako proceduralnych podstawach prawnych, jak również na art. 37 TUE i art. 91, art. 100 ust. 2, art. 207 i 209 TFUE jako materialnych podstawach prawnych. Tym samym powołała się ona na te same postanowienia, z których skorzystała już przy okazji zatwierdzenia umowy o partnerstwie.

19. Natomiast Komisja i wysoka przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w swoim wspólnym wniosku skierowanym do Rady w sprawie ustalenia rzeczonego stanowiska Unii w ramach Rady Współpracy oparły się wyłącznie na art. 218 ust. 9 TFUE jako proceduralnej podstawie prawnej oraz na art. 207 i 209 TFUE jako materialnych podstawach prawnych [6].

20. Komisja stoi obecnie na stanowisku, że Rada poprzez uwzględnienie art. 31 ust. 1 TUE jako dalszej proceduralnej podstawy prawnej naruszyła prawo. Poza tym instytucja ta uważa także uwzględnienie art. 91 i 100 TFUE jako dodatkowych materialnych podstaw prawnych za błędne, jednak dla celów niniejszego postępowania nie przypisuje tej okoliczności żadnych skutków praktycznych.

IV. Żądania i przebieg postępowania przed Trybunałem

21. Pismem z dnia 10 maja 2017 r. Komisja wniosła zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności. Instytucja ta wnosi o:

– stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2017/477 i

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

22. Rada ze swojej strony wnosi o:

– oddalenie skargi,

– obciążenie Komisji kosztami postępowania oraz

– pomocniczo, na wypadek stwierdzenia nieważności decyzji 2017/477, utrzymanie w mocy jej skutków.

23. Skarga Komisji była rozpatrywana przed Trybunałem pisemnie i ustnie podczas rozprawy w dniu 17 kwietnia 2018 r.

5 Decyzja z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowiska, które ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Współpracy ustanowionej na mocy Umowy o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kazachstanu, z drugiej strony, w odniesieniu do ustaleń roboczych Rady współpracy, Komitetu współpracy, wyspecjalizowanych podkomitetów lub wszelkich innych organów (Dz.U. 2017, L 73, s. 15).

6 Wspólny wniosek z dnia 3 lutego 2017 r. odnośnie do decyzji Rady w sprawie stanowiska, które ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej w Radzie Współpracy ustanowionej na mocy Umowy o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Republiką Kazachstanu, dotyczącego ustaleń roboczych Rady Współpracy, Komitetu Współpracy, wyspecjalizowanych podkomitetów lub wszelkich innych podmiotów, [JOIN(2017) 5 final].

V. Ocena prawna

24. Jak wynika z akt, niniejszą sprawę należy rozpatrywać w świetle większej kontrowersji między Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej dotyczącej wyboru prawidłowych podstaw prawnych dla zawierania umów o partnerstwie nowej generacji i ich wykonywania.

25. Jednak właściwy przedmiot niniejszego sporu prawnego jest zdecydowanie bardziej ograniczony. W skardze Komisji o stwierdzenie nieważności poruszono bowiem wyłącznie kwestię wymogów większości dla wewnątrzunijnego podejmowania decyzji w Radzie przed posiedzeniem Rady Współpracy. Należy wyjaśnić, czy Rada powinna była głosować w sprawie stanowiska Unii, które miało zostać przyjęte w Radzie Współpracy, większością kwalifikowaną, co odpowiadałoby opinii Komisji, czy też konieczna była jednomyślność, jak jest to przyjęte i także praktykowane przez Radę.

26. Mówiąc konkretnie, spór między Komisją i Radą toczy się wokół kwestii, czy art. 218 ust. 9 TFUE wystarczyłby jako *proceduralna podstawa prawna* do podjęcia decyzji w sprawie stanowiska Unii, jak proponują wspólnie Komisja i wysoka przedstawiciel, lub czy Rada słusznie powołuje się dodatkowo na art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE, który dla decyzji w dziedzinie WPZiB przewiduje z reguły jednomyślność[7].

27. Inaczej niż Rada, nie widzę we wspomnianym przez Komisję w jej replice obowiązku przestrzegania przez instytucje ich uprawnień i lojalnej współpracy (art. 13 ust. 2 TUE) odrębnego nowego zarzutu, który należałoby odrzucić jako spóźniony w świetle art. 127 § 1 regulaminu postępowania. Odwołując się do art. 13 ust. 2 TUE, Komisja raczej ilustruje wyłącznie swój podstawowy zarzut, że w niniejszym przypadku poprzez art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE Rada powołała się na niewłaściwą proceduralną podstawę prawną i nie uwzględniła przy tym orzecznictwa Trybunału[8]. Stąd dalej zajmę się wyłącznie analizą kwestii, czy Rada słusznie czy niesłusznie zastosowała zasadę jednomyślności określoną w art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE.

A. Właściwość Trybunału

28. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że kwestie prawne dotyczące art. 31 TUE są zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste pierwsza część zdania TUE w związku z art. 275 ust. 1 TFUE wyłączone spod właściwości orzeczniczej Trybunału.

29. Po pierwsze, na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste druga część zdania TUE i pierwszej hipotezy art. 275 ust. 2 TFUE Trybunał jest jednak właściwy w zakresie kontroli przestrzegania art. 40 TUE[9]. Przedmiotem ostatniego postanowienia jest stykanie się WPZiB i uwspólnotowionych dziedzin polityki. Postanowienie to zakazuje naruszania uwspólnotowionych dziedzin polityki przez WPZiB, jak również odwrotnie – naruszania WPZiB przez uwspólnotowione dziedziny polityki.

30. Po drugie, Trybunał uznał już wyraźnie swoją właściwość do dokonywania wykładni art. 218 TFUE, i to także właśnie w przypadkach dotyczących WPZiB[10].

31. W niniejszej sprawie Trybunał jest z obydwu powodów właściwy do wypowiedzenia się w związku ze skargą Komisji w przedmiocie interpretacji i zakresu art. 31 ust. 1 TUE i art. 218 ust. 9 TFUE.

7 W przedmiocie rozróżnienia między proceduralną i materialną podstawą prawną zob. już moja opinia w sprawie Komisja/Rada (Wietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 44–47).

8 Ponadto Komisja w ten sposób odnosi się do pewnych argumentów Rady z jej odpowiedzi na skargę.

9 Wyroki: z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 42); z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 85).

10 Wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 73); podobnie wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 68–85).

B. Wymogi większości w ramach art. 218 ust. 9 TFUE

32. Skarga Komisji jest oparta na jednej jedynej podstawie nieważności. Radzie zarzuca się, że przy ustalaniu stanowiska Unii w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE błędnie zastosowała zasadę jednomyślności zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE, zamiast stanowić większością kwalifikowaną.

1. Uwaga wstępna w przedmiocie zakresu stosowania art. 218 ust. 9 TFUE

33. Jeżeli organ międzynarodowy ma przyjąć akty mające skutki prawne, to zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE Rada ustala uprzednio w drodze decyzji stanowisko, które Unia ma zająć w tym organie.

34. Stosownie do art. 218 ust. 9 TFUE ustalane są nie tylko stanowiska Unii, które należy zaliczyć do uwspólnotowionych dziedzin polityki, lecz także takie, które w całości lub w części mogą wchodzić w zakres stosowania WPZiB. Artykuł 218 TFUE należy bowiem do postanowień w piątej części traktatu FUE, dotyczących działań zewnętrznych Unii, a zatem obowiązuje on we wszystkich dziedzinach. Trybunał wyjaśnił już całkiem podobnie, że całe postanowienie art. 218 TFUE „określa […] jednolitą procedurę o zakresie ogólnym dotyczącą negocjacji i zawierania umów międzynarodowych, które Unia może zawierać w odniesieniu do dziedzin swoich działań, w tym WPZiB, z wyjątkiem wypadku gdy traktaty określają procedury specjalne” [11].

35. Wprawdzie zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE postępowanie w celu ustalania stanowisk nie znajduje zastosowania, jeżeli w organie międzynarodowym ma zapaść decyzja w sprawie uzupełnienia lub zmiany ram instytucjonalnych umowy międzynarodowej, jednak według zgodnej opinii stron postępowania nie o to chodziło w niniejszym przypadku. Ramy instytucjonalne umowy o partnerstwie nie miały zostać zmienione ani uzupełnione, zamierzone było raczej wypełnienie owych ram instytucjonalnych życiem poprzez przyjęcie regulaminu wewnętrznego Rady Współpracy i powołanie wyspecjalizowanych podkomitetów, tak jak jest to wyraźnie przewidziane w art. 268 i 269 umowy o partnerstwie.

36. Wobec powyższego art. 218 ust. 9 TFUE znajduje zastosowanie w niniejszym przypadku.

2. Kwalifikowana większość versus jednomyślność w przypadku decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE

37. Brzmienie art. 218 ust. 9 TFUE nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, jakie wymogi co do większości obowiązują w Radzie w przypadku głosowania w sprawie stanowiska, które Unia ma zająć w organie międzynarodowym. Strony postępowania spierają się o to, czy owe wymogi co do większości wynikają z bezpośrednio sąsiadującego z owym postanowieniem art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE czy też z art. 16 ust. 3 i art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE.

a) Brak odwołania do art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE

38. Komisja chciałaby wywieść z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE, że decyzje Rady w sprawie ustalania stanowisk zgodnie z ust. 9 powinny być zawsze podejmowane większością kwalifikowaną.

11 Wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 52).

39. Faktycznie, w wyroku z roku 2014 Trybunał wyjaśnił, że stanowisko Unii wymagające ustalenia w ramach układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, dotyczące rozszerzenia przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, powinno zostać przyjęte przez Radę większością kwalifikowaną. W tym kontekście Trybunał przytoczył art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE, nie wyjaśniając jednak bliżej, dlaczego oparł się na tym postanowieniu [12].

40. Wbrew opinii Komisji uważam, że pochopne jest wnioskowanie ze wzmianki o art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE uczynionej raczej na marginesie w wyroku dotyczącym rozszerzenia przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, iż wszystkie stanowiska Unii wymagające ustalenia przez Radę zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE należy koniecznie podejmować większością kwalifikowaną. Jak bowiem Trybunał podkreślił już w innym miejscu, postępowanie przewidziane w art. 218 TFUE musi właśnie ze względu na swój ogólny charakter uwzględniać odrębności przewidziane w traktatach dla każdej dziedziny działalności Unii, w szczególności odnośnie do uprawnień instytucji [13]. Poza tym nic innego nie wynika z art. 40 TUE.

41. Odrębności różnych dziedzin działalności Unii nie mogą zostać uwzględnione przy ustalaniu stanowisk w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE poprzez ogólne odesłanie do art. 218 ust. 8 TFUE. Przy dokładniejszej analizie okazuje się nawet, że art. 218 ust. 8 TFUE w ogóle nie zawiera żadnej regulacji odnośnie do wymogów większości dla decyzji Rady dotyczących stanowisk podejmowanych zgodnie z sąsiadującym z owym postanowieniem art. 218 ust. 9 TFUE.

42. Wprawdzie art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „[p]odczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną", jednak jak wynika z brzmienia bezpośrednio następującego akapitu drugiego, dotyczy to *zawierania umów* międzynarodowych. Również z pozycji w systematyce ust. 8 w ramach całego postanowienia art. 218 TFUE wynika, że przez „procedurę", podczas której Rada ma stanowić większością kwalifikowaną, rozumie się procedurę przewidzianą w poprzednich ust. 1–7, a zatem wszystkie etapy, które należy przejść od negocjacji do zawarcia umowy międzynarodowej.

43. W odróżnieniu od powyższego ust. 9, który w systematyce art. 218 TFUE nie bez przyczyny stoi *za* ust. 8, właśnie nie stanowi części rzeczonej procedury w celu zawarcia umów międzynarodowych, lecz reguluje *coś zupełnie innego* [14]. Artykuł 218 ust. 9 TFUE dotyczy praktycznie istotnych kwestii *wykonania* już zawartych umów, mianowicie w szczególności współdziałania Unii przy decyzjach organów utworzonych na podstawie owych umów. W tym celu art. 218 ust. 9 TFUE przewiduje *odrębną, uproszczoną procedurę*, która podlega własnym zasadom i odbiega od klasycznych procedur dotyczących zawierania umów międzynarodowych. Ponadto tylko tak można wyjaśnić, dlaczego art. 218 ust. 9 TFUE reguluje wyraźnie i odrębnie uprawnienia Komisji i wysokiego przedstawiciela w zakresie składania wniosków.

44. Podsumowując, należy zatem oddalić argumentację Komisji opartą na art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE.

12 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 66).

13 Wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 53).

14 Zobacz już w tej kwestii moja opinia w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, C-81/13, EU:C:2014:2114, pkt 63); podobnie opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Niemcy/Rada (Winorośle i wina, C-399/12, EU:C:2014:289, pkt 52, 75), który mówi o *lex specialis*.

b) Odwołanie się do ogólnych postanowień art. 16 ust. 3 TUE i art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE

45. Ponieważ sam art. 218 ust. 9 TFUE nie zawiera jednoznacznej regulacji dotyczącej wymogów większości obowiązujących w Radzie w przypadku ustalania stanowisk Unii, a art. 218 ust. 8 TFUE – jak wykazano właśnie powyżej – nie dostarcza w tym zakresie właściwych wskazówek, należy odwołać się do ogólnych przepisów dotyczących podejmowania decyzji w Radzie [15]. W zależności od dziedziny znajdują się one albo w art. 16 ust. 3 TUE, albo w art. 31 TUE.

46. Zgodnie z ogólną regułą zawartą w art. 16 ust. 3 TUE Rada stanowi większością kwalifikowaną, o ile traktaty nie stanowią inaczej. Na zasadzie odstępstwa od tej reguły art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE przewiduje, że decyzje, o których mowa w rozdziale traktatu UE dotyczącym WPZiB, Rada podejmuje jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, gdy ów rozdział stanowi inaczej.

47. Z porównania tych dwóch postanowień wynika, że dla podejmowania decyzji przez Radę w ramach uwspólnotowionych polityk zwykle wystarcza większość kwalifikowana, podczas gdy w WPZiB z reguły nadal obowiązuje zasada jednomyślności.

48. Na marginesie należy zauważyć, że stanowisko Unii podlegające ustaleniu zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE nie może być traktowane tylko jak środek wykonawczy, w odniesieniu do którego zgodnie z art. 31 ust. 2 tiret trzecie TUE wymóg większości kwalifikowanej obowiązuje nawet wtedy, gdy należy go zaliczyć do WPZiB.

c) Znaczenie dziedziny, której dotyczy głównie dany akt

49. Inaczej niż zdaje się sądzić Rada, nie każdy choćby nieznaczny związek aktu prawnego, jaki ma zostać ustanowiony przez tę instytucję, z WPZiB może uruchomić zastosowanie art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE i tym samym uczynić koniecznym jednomyślne podjęcie decyzji.

50. Jak bowiem wyjaśniono w art. 40 ust. 1 TUE, realizacja WPZiB nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji w uwspólnotowionych dziedzinach polityki. Przeciwnie, zgodnie z art. 40 ust. 2 TFUE realizacja uwspólnotowionych dziedzin polityki nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji w ramach WPZiB. Od traktatu z Lizbony obydwie te klauzule nienaruszalności zawarte w art. 40 ust. 1 i 2 TUE są ukształtowane symetrycznie. Aby zachować ducha art. 40 TUE, ani zasada jednomyślności WPZiB nie może zostać pozbawiona swej istoty przez reguły proceduralne uwspólnotowionych dziedzin polityki, ani owa zasada jednomyślności WPZiB nie może „infekować" uwspólnotowionych dziedzin polityki.

51. Aby zatem rozstrzygnąć, czy przy podjęciu decyzji przez Radę przy wydaniu konkretnego aktu prawnego obowiązuje wymóg większości kwalifikowanej zgodnie z art. 16 ust. 3 TUE bądź istnieje przymus jednomyślności zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE, należy ustalić, czy przedmiot owego aktu prawnego dotyczy WPZiB czy też uwspólnotowionej dziedziny polityki. W tym względzie decydujące jest, jakiej *materialnej podstawie prawnej* (lub jakim materialnym podstawom prawnym) należy przyporządkować daną decyzję Rady [16].

15 Podobnie opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Komisja/Rada (Światowa Konferencja Radiokomunikacyjna 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, pkt 81).

16 Wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada (Podstawa prawna dla środków ograniczających, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 80); z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 57); z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (Środki tymczasowe w zakresie ochrony międzynarodowej, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 46).

52. Wybór takiej podstawy prawnej musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść zaskarżonej decyzji [17], a także kontekst, w jaki wpisuje się ta decyzja [18].

53. Natomiast bez znaczenia przy wyborze podstawy prawnej są subiektywna ocena i ogólne zamiary polityczne działających podmiotów [19]. Podobnie nie może również mieć znaczenia, jakie podstawy prawne przyjęto dla wydania innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy lub są ściśle związane z zaskarżoną decyzją [20] (przykładowo decyzja Rady 2016/123 w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umowy o partnerstwie). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama praktyka Rady nie może bowiem prowadzić do odchodzenia od norm traktatów, a w konsekwencji nie może stanowić precedensu wiążącego instytucje Unii [21].

54. W zaskarżonej decyzji zostało ustalone stanowisko Unii w odniesieniu do wydania regulaminu wewnętrznego Rady Współpracy i powołania kilku wyspecjalizowanych podkomitetów w ramach umowy o partnerstwie. Tym samym chodzi o akt prawny, który dotyczy całkiem ogólnie zasad funkcjonowania organów międzynarodowych utworzonych na podstawie umowy o partnerstwie i który – w przeciwieństwie do niektórych innych rozstrzygniętych już przez Trybunał spraw [22] – nie odnosi się tylko do pojedynczych materii uregulowanych w ramach tej obszernej umowy. Rada słusznie wskazała na to w ramach rozprawy.

55. W tych okolicznościach w niniejszej sprawie przy wyborze właściwej podstawy prawnej dla zaskarżonej decyzji należy wziąć pod uwagę umowę o partnerstwie jako całość [23].

56. Poza postanowieniami dotyczącymi dialogu politycznego i współpracy w zakresie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa umowa o partnerstwie zawiera liczne uregulowania w zakresie handlu i gospodarki, jak również najróżniejszych form współpracy, między innymi w zakresie gospodarki i zrównoważonego rozwoju (włącznie z transportem i środowiskiem), a także w zakresie wolności, bezpieczeństwa i prawa.

57. Stąd w przypadku zaskarżonej decyzji, jak również już uprzednio do celów podpisania umowy o partnerstwie przez Unię zasadniczo w rachubę wchodzi całe spektrum materialnych podstaw prawnych. Do tego zalicza się kompetencja Unii do zawierania umów w dziedzinie WPZiB (art. 37 TUE), podobnie jak wspólna polityka handlowa (art. 207 TFUE), współpraca na rzecz rozwoju

17 Wyroki: z dnia 11 czerwca 1991 r., Komisja/Rada (Dwutlenek tytanu, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 10); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 43); a także opinia 1/15 z dnia 26 lipca 2017 r. (Planowana umowa z Kanadą w sprawie danych o pasażerach, EU:C:2017:592, pkt 76).

18 Wyroki: z dnia 26 września 2013 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na EOG, C-431/11, EU:C:2013:589, pkt 48); z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Szwajcarię, C-656/11, EU:C:2014:97, pkt 50); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 38).

19 Podobnie przykładowo opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. (Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym, EU:C:2001:664, pkt 22).

20 Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Rada (Konwencja rotterdamska, C-94/03, EU:C:2006:2, pkt 50); z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 48); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 36).

21 Wyrok z dnia 23 lutego 1988 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Substancje mające działanie hormonalne, 68/86, EU:C:1988:85, pkt 24); opinia 1/94 (Porozumienie WTO, EU:C:1994:384, pkt 52); wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (Światowa Konferencja Radiokomunikacyjna 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 42).

22 Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 26 września 2013 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na EOG, C-431/11, EU:C:2013:589, w szczególności pkt 61); z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Szwajcarię, C-656/11, EU:C:2014:97, w szczególności pkt 64); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję, C-81/13, EU:C:2014:2449, w szczególności pkt 63).

23 Podobna myśl została wyrażona w wyroku z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (Zmienione porozumienie lizbońskie, C-389/15, EU:C:2017:798, pkt 64), zgodnie z którym szczegółowe postanowienia, jakie przewidziano w umowie międzynarodowej w celu zapewnienia jej przyszłego wykonania i administrowania nią, powinny być rozpatrywane w świetle celów, jakie skłoniły strony do zawarcia tej umowy, a nie odwrotnie. Podobnie w opinii 2/15 z dnia 16 maja 2017 r. (umowa o wolnym handlu z Singapurem, EU:C:2017:376, pkt 276) wskazano, że postanowienia instytucjonalne w umowie międzynarodowej mają charakter pomocniczy i są zatem objęte tą samą kompetencją, do której należą postanowienia prawa materialnego, którym towarzyszą.

(art. 209 ust. 2 TFUE), polityka transportowa (art. 91 w związku z art. 100 ust. 2 i art. 216 ust. 1 część druga TFUE), polityka w dziedzinie środowiska (art. 192 w związku z art. 191 ust. 1 tiret czwarte TFUE) lub przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67 i nast. w związku z art. 216 ust. 1 część druga TFUE), by wymienić tylko najważniejsze potencjalnie właściwe kompetencje zewnętrzne Unii.

58. W tego rodzaju sytuacji, w której zastosowanie mogłoby znaleźć kilka materialnych podstaw prawnych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy przyjąć podejście oparte na środku ciężkości aktu. Obowiązują przy tym następujące wytyczne: jeżeli akt prawny obejmuje kilka celów lub elementów składowych i jeden z nich można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy oprzeć na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Tylko w nadzwyczaj wyjątkowych przypadkach środek należy jednocześnie oprzeć na kilku podstawach prawnych, mianowicie wtedy, gdy zmierza on jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub obejmuje jednocześnie kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych [24].

59. Jak już wyjaśniłam w innym miejscu [25], wprawdzie rzeczone podejście oparte na środku ciężkości aktu nie może prowadzić w *stosunku wertykalnym* do rozszerzenia kompetencji Unii w stosunku do państw członkowskich, w przeciwnym razie doszłoby do obejścia zasady kompetencji powierzonych (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 5 ust. 2 TUE w związku z art. 4 ust. 2 TUE). Jednak takie podejście oparte na środku ciężkości aktu znajduje zastosowanie w *stosunku horyzontalnym*, a zatem tam, gdzie jest ustalone, że Unia dysponuje kompetencjami w zakresie wszystkich elementów przewidywanego działania i chodzi tylko o prawidłowy wybór pomiędzy tymi uprawnieniami. W niniejszym przypadku spór prawny między Komisją i Radą toczy się tylko wokół tego ostatniego aspektu.

60. Poza tym niniejsza sprawa w żadnym wypadku nie jest pierwszą, w której Trybunał ma rozstrzygnąć za pomocą podejścia opartego na środku ciężkości spór dotyczący prawidłowej podstawy prawnej w odniesieniu do obszernych umów o współpracy i partnerstwie między Unią i określonymi krajami rozwijającymi się i wschodzącymi [26]. Trybunał przyjmował już takie podejście oparte na środku ciężkości odnośnie do relacji WPZiB do uwspólnotowionych dziedzin polityki, przy czym szala przechylała się raz na korzyść WPZiB, a raz na jej niekorzyść [27]. Z tego względu obawa Rady, że w przypadku podejścia opartego na środku ciężkości WPZiB siłą rzeczy zostanie odsunięta na bok, jest nieuzasadniona. Jednak właśnie ze względu na istniejące orzecznictwo [28] należy oddalić ustny argument Rady, że w przypadku istnienia powiązań z WPZiB a priori nie powinno być stosowane podejście oparte na środku ciężkości.

d) Podejście oparte na środku ciężkości w konkretnym przypadku

61. W postępowaniu pisemnym strony postępowania właściwie nie wypowiedziały się w kwestii, gdzie ich zdaniem leży środek ciężkości umowy o partnerstwie i tym samym ostatecznie środek ciężkości spornego stanowiska Unii dla Rady Współpracy. Jednak Trybunał wykorzystał rozprawę do tego, by wraz ze stronami postępowania wyjaśnić cele, treść i kontekst współpracy z Kazachstanem.

24 Opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. (Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym, EU:C:2001:664, pkt 23); a także wyroki: z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (Umowa ramowa z Filipinami, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 44).

25 Zobacz w tej kwestii moja opinia w sprawie Komisja/Rada (Wietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 113).

26 Zobacz w tej kwestii wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (Umowa o współpracy z Indiami, C-268/94, EU:C:1996:461); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (Umowa ramowa z Filipinami, C-377/12, EU:C:2014:1903); podobnie w wyroku z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288), chodziło o związki środka Rady w dziedzinie WPZiB z umową o partnerstwie.

27 Wyroki: z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288, w szczególności pkt 73, 74): z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 44–55).

28 Zobacz raz jeszcze wyroki przytoczone w przypisach 26 i 27.

62. W przeciwieństwie do Komisji Rada reprezentowała przy tej okazji pogląd, że powiązania umowy z WPZiB są w każdym razie wystarczająco istotne, aby uzasadnić odwołanie się do art. 37 TUE jako materialnej podstawy prawnej i do art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE jako proceduralnej podstawy prawnej *obok* pozostałych właściwych podstaw prawnych.

63. W powyższym względzie pozwalam sobie od razu zauważyć, że taka kumulacja podstaw prawnych – w uproszczeniu niekiedy nazywana także „podwójną podstawą prawną" – zgodnie z orzecznictwem Trybunału stanowi absolutny wyjątek [29] i dotąd była stosowana nadzwyczaj rzadko [30]. Jak już wyżej wskazano, przesłanką kumulacji podstaw prawnych jest, aby środek zmierzał jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub obejmował jednocześnie kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych [31].

– Powiązania umowy o partnerstwie z WPZiB

64. Jeżeli uwzględni się cele i treść umowy o partnerstwie, należy przyznać rację Radzie, że pojawia się kilka tematów, które odgrywają ważną rolę w ramach WPZiB.

65. Zaraz na początku preambuły umowy o partnerstwie zostają podkreślone zasady i postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), w szczególności aktu końcowego z Helsinek, a także inne powszechnie uznane normy prawa międzynarodowego [32].

66. Ponadto strony umowy wskazują swój zamiar wspierania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz pokojowego rozwiązywania sporów, zwłaszcza poprzez skuteczną współpracę w tym celu w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i OBWE [33]. Deklarują swoją gotowość do dalszego rozwijania regularnego dialogu politycznego odnośnie do dwustronnych i międzynarodowych kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania [34]. Ponadto strony umowy pokazały swoje zaangażowanie w zakresie walki z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia i systemów jej przenoszenia, a także współpracy w zakresie nierozprzestrzeniania broni oraz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony materiałów i instalacji jądrowych [35], ponadto w zakresie zwalczania nielegalnego handlu bronią strzelecką i lekką oraz gromadzenia takiej broni [36].

67. Pewne powiązanie z WPZiB wykazuje wreszcie także zdecydowane zaangażowanie stron umowy na rzecz wzmocnienia propagowania, ochrony i wdrażania podstawowych wolności i praw człowieka oraz przestrzegania zasad demokratycznych, praworządności, a także dobrych rządów [37]. W dziedzinie praw człowieka i demokracji strony ściśle przestrzegają promowania wspólnych celów, otwartego i konstruktywnego dialogu politycznego, przejrzystości i poszanowania międzynarodowych norm w zakresie praw człowieka [38].

29 Wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 75); zob. ponadto powyżej orzecznictwo przytoczone w przypisie 21.

30 Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Rada (Konwencja rotterdamska, C-94/03, EU:C:2006:2, pkt 51); Komisja/Parlament i Rada (Przywóz niebezpiecznych chemikaliów, C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 56); z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 99, 108, 109); z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada (Straty Europejskiego Banku Inwestycyjnego, C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 84).

31 Zobacz raz jeszcze opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. (Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym, EU:C:2001:664, pkt 23); a także wyroki z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (Umowa ramowa z Filipinami, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 44).

32 Motyw drugi preambuły umowy o partnerstwie.

33 Motyw dziewiąty preambuły umowy o partnerstwie.

34 Motyw dziesiąty preambuły umowy o partnerstwie.

35 Motyw jedenasty preambuły umowy o partnerstwie.

36 Motyw dwunasty preambuły umowy o partnerstwie.

37 Motyw trzeci preambuły umowy o partnerstwie.

38 Motyw czwarty preambuły umowy o partnerstwie.

68. Wszystkim tym deklaracjom w preambule odpowiada to, że dialogowi politycznemu i współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poświęcono w eksponowanym miejscu umowy o partnerstwie własny tytuł II, którego postanowienia obejmują łącznie dziesięć artykułów. Postanowienia te obejmują obok dialogu politycznego (art. 4 umowy) i polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w węższym znaczeniu (art. 6 umowy) także tematy takie jak demokracja i praworządność (art. 5 umowy), zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysowe (art. 9 umowy) oraz stabilność regionalna (art. 10 umowy).

69. Jednak mimo owych rzeczywistych powiązań z WPZiB występujących w preambule i kilku postanowieniach umowy o partnerstwie należy stwierdzić, że tematy WPZiB dalece nie stanowią środka ciężkości owej umowy. W ramach umowy znacznie większy ciężar przypada bowiem tym tematom, które leżą jednoznacznie poza obszarem stosowania WPZiB i należą do uwspólnotowionych polityk w traktacie FUE. Teraz zajmę się tymi tematami.

– Powiązania umowy o partnerstwie z uwspólnotowionymi politykami w traktacie FUE

70. Jeżeli uwzględni się cele i treść umowy o partnerstwie jako całość, uwagę zwracają w szczególności tematy handlu i gospodarki, ale także różne formy współpracy, które nie zaliczają się do WPZiB.

71. Po pierwsze, szczególnie uderzające jest, że olbrzymia część postanowień umowy o partnerstwie jest poświęcona stosunkom handlowym między Unią a Kazachstanem: z łącznie 287 artykułów umowy przeważająca większość obejmująca 185 artykułów (art. 14–198) należy do tytułu III („Handel i działalność gospodarcza"). Poza klasycznymi postanowieniami, które dzisiaj należą do standardowego repertuaru wielu umów handlowych (np. regulacje dotyczące traktowania zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania, traktowania narodowego, środków antydumpingowych i wyrównawczych), ów tytuł zawiera także stosunkowo nowoczesne przepisy typowe raczej dla nowszych umów handlowych (np. regulacje z dziedziny prawa konkurencji i zamówień publicznych, jak również postanowienia dotyczące egzekwowania praw własności intelektualnej) [39].

72. Również w preambule umowy podkreśla się z jednej strony zasady gospodarki wolnorynkowej [40], a z drugiej strony – rosnące znaczenie stosunków handlowych i inwestycyjnych między obiema stronami [41]; bliskie stosunki gospodarcze mają zostać zacieśnione, a handel i inwestycje między nimi mają być dalej rozwijane [42]; handel i inwestycje mają być zwiększone na podstawie porozumienia WTO [43] i mają zostać zapewnione zrównoważone warunki w dwustronnych stosunkach handlowych [44].

73. Po drugie – poza klasyczną polityką handlową – istotną rolę w umowie odgrywa zasada zrównoważonego rozwoju, a strony umowy uznają swój obowiązek poprawy bezpieczeństwa zdrowia publicznego oraz ochrony zdrowia ludzkiego jako warunku zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego [45]. Stąd liczne rozdziały w tytułach IV („Współpraca w obszarze rozwoju gospodarczego i zrównoważonego rozwoju") i VI umowy („Pozostałe polityki objęte współpracą") zajmują się tematami, które jednoznacznie znajdują się poza obszarem WPZiB i są związane ze współpracą na rzecz rozwoju oraz ewentualnie z różnymi uwspólnotowionymi politykami traktatu FUE (na przykład środowiska, transportu, kultury i ochrony konsumentów).

39 Zobacz w tej kwestii przykładowo opinia 2/15 z dnia 16 maja 2017 r. (Umowa o wolnym handlu z Singapurem, EU:C:2017:376, pkt 276).

40 Motyw piąty preambuły umowy o partnerstwie.

41 Motyw szósty preambuły umowy o partnerstwie.

42 Motyw siódmy preambuły umowy o partnerstwie.

43 Motyw ósmy preambuły umowy o partnerstwie; zob. także motyw siedemnasty preambuły umowy o partnerstwie.

44 Motyw szesnasty preambuły umowy o partnerstwie.

45 Motyw osiemnasty, dwudziesty drugi i dwudziesty czwarty preambuły umowy o partnerstwie.

74. Po trzecie, należy wreszcie zauważyć, że umowa o partnerstwie poświęciła „współpracy w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości" odrębny tytuł V. Znaczenie owego tematu, który z punktu widzenia prawa Unii wykazuje nie tylko powiązania z obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tytuł V części trzeciej traktatu FUE), ale także ze współpracą na rzecz rozwoju (art. 208 i 209 TFUE) [46], znajduje również wyraźne odzwierciedlenie w preambule umowy o partnerstwie. Strony umowy pokazują tam swoją determinację do zwalczania przestępczości zorganizowanej i handlu ludźmi oraz zintensyfikowania współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu [47] i zamierzają zintensyfikować dialog i współpracę w zakresie kwestii związanych z migracją [48].

– *Wnioski dotyczące podejścia opartego na środku ciężkości w konkretnym przypadku*

75. Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że cele i treść umowy o partnerstwie wykazują wprawdzie powiązania z WPZiB, jednak wbrew opinii Rady owe powiązania są dalece niewystarczające, aby usytuować środek ciężkości umowy w WPZiB.

76. Moim zdaniem rzeczone powiązania umowy o partnerstwie z WPZiB nie mają także wystarczającej wagi, aby można było uznać, że w przypadku elementów polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa chodzi o jeden z wielu elementów umowy „związanych w sposób nierozłączny, z których […] żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych" [49]. Wręcz przeciwnie, należy tu stwierdzić wyraźną przewagę tematów leżących poza WPZiB, które należy zaliczyć do różnych polityk w ramach uwspólnotowionej części traktatów. Stąd jednoczesne odwołanie się do podstaw prawnych z dziedziny WPZiB i podstaw prawnych z zakresu uwspólnotowionych polityk traktatu FUE (kumulacja podstaw prawnych) nie wydaje mi się w niniejszym przypadku w żaden sposób uzasadnione.

77. Poza tym rezygnacja z zastosowania podstaw prawnych z dziedziny WPZiB nie prowadzi do osłabienia elementów polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa umowy o partnerstwie. Wyżej zidentyfikowane cele i treści umowy o partnerstwie mające powiązania z polityką zewnętrzną bądź bezpieczeństwa mogą bowiem zostać zrealizowane nie tylko za pomocą klasycznych środków WPZiB. Wręcz przeciwnie, zaangażowanie na rzecz demokracji i praworządności, przestrzeganie praw człowieka, pokojowe rozstrzyganie sporów oraz przestrzeganie prawa międzynarodowego należą do podstawowych wartości Unii, którymi kieruje się ona we wszystkich swoich działaniach zewnętrznych zgodnie z klauzulą horyzontalną zawartą w art. 21 ust. 1 TUE, a zatem nie tylko w ramach WPZiB, lecz także przykładowo w ramach wspólnej polityki handlowej (art. 207 TFUE) i współpracy na rzecz rozwoju (art. 208 ust. 1 i art. 209 ust. 2 TFUE).

78. Trybunał orzekł już całkiem podobnie, że kompetencje Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie mogą być rozumiane wąsko i że środki konieczne do realizacji celów współpracy na rzecz rozwoju mogą dotyczyć różnych szczególnych obszarów [50]. Wynika z tego wreszcie, że kompetencje Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju mogą wyrażać także klauzule w umowie o współpracy i partnerstwie, które są poświęcone dialogowi politycznemu i przestrzeganiu praw człowieka [51].

46 Powiązania ze współpracą na rzecz rozwoju ilustrują przykładowo wyroki: z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (Umowa ramowa z Filipinami, C-377/12, EU:C:2014:1903, w szczególności pkt 55, 60).

47 Motyw czternasty preambuły umowy o partnerstwie.

48 Motyw piętnasty preambuły umowy o partnerstwie.

49 Zobacz raz jeszcze opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. (Protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym, EU:C:2001:664, pkt 23); a także wyroki: z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (Umowa ramowa z Filipinami, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 44).

50 Wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (Umowa o współpracy z Indiami, C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 37–39); z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (Umowa ramowa z Filipinami, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 38, 42, 43); podobnie wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 92).

51 Wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (Umowa o współpracy z Indiami, C-268/94, EU:C:1996:461, w szczególności pkt 24, 39); z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (Broń lekka, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 65).

C. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z tymczasowym utrzymaniem w mocy jej skutków

79. W świetle powyższych rozważań Rada, wydając zaskarżoną decyzję, błędnie kierowała się wymogami art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE. Zarzut nieważności podniesiony przez Komisję zasługuje zatem na uwzględnienie.

80. Ze względu na zastosowanie art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze TUE Rada przy podejmowaniu decyzji w sprawie stanowiska, które Unia ma zająć w Radzie Współpracy, błędnie założyła istnienie przymusu jednomyślności, zamiast głosować większością kwalifikowaną. Nie można wykluczyć, że treść jej decyzji w przypadku zastosowania zasady większości kwalifikowanej byłaby inna niż w przypadku jednomyślności [52].

81. Należy zatem stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji zgodnie z art. 264 akapit pierwszy TFUE. Jak pomocniczo wnioskuje Rada, ze względu na pewność prawa należy zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE utrzymać w mocy skutki decyzji uznanej za nieważną do czasu podjęcia nowej decyzji w Radzie z zastosowaniem właściwej reguły głosowania – to znaczy większością kwalifikowaną. Unia uczestniczyła już bowiem w decyzjach Rady Współpracy na podstawie stanowiska ustalonego w owej decyzji. Nawet jeżeli międzynarodową ważność takich decyzji Rady Współpracy należy starannie odróżnić od ważności uprzednio ustalonego przez Radę stanowiska Unii, należy a priori usunąć wszelkie wątpliwości co do rodzaju i zakresu związania Unii aktami prawnymi wydanymi przez Radę Współpracy.

82. Jednak zgodnie ze swoją nowszą praktyką [53] Trybunał powinien utrzymać w mocy skutki zaskarżonej decyzji tylko przez czas potrzebny z racjonalnego punktu widzenia do ponownego podjęcia decyzji w Radzie. W tym celu w niniejszym przypadku wydaje się, że wskazane jest ustalenie odpowiedniego terminu, który nie powinien przekraczać sześciu miesięcy.

VI. Koszty

83. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jako że w myśl proponowanego przeze mnie rozwiązania Rada przegrała sprawę, zaś Komisja wystąpiła z odpowiednim żądaniem, Radę należy obciążyć kosztami.

VII. Wnioski

84. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady Unii Europejskiej (UE) 2017/477 z dnia 3 marca 2017 r.

2) Skutki decyzji uznanej za nieważną zostają utrzymane w mocy do czasu, gdy Rada w odpowiednim terminie, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy, podejmie nową decyzję większością kwalifikowaną.

3) Rada pokrywa koszty postępowania.

52 Podobnie wyroki: z dnia 23 lutego 1988 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (Kury nioski, 131/86, EU:C:1988:86, pkt 11); z dnia 29 marca 1990 r., Grecja/Rada (Czarnobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, pkt 12); zob. ponadto wyrok z dnia 27 września 1988 r., Komisja/Rada (Zharmonizowany system, 165/87, EU:C:1988:458, pkt 19).

53 Wyroki: z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada (Usługi oparte na dostępie warunkowym, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 81); z dnia 6 maja 2014 r., Komisja/Parlament i Rada (Wymiana informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 56); z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (Zmienione porozumienie lizbońskie, C-389/15, EU:C:2017:798, pkt 84); zob. ponadto wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada (Ochrona morskich granic zewnętrznych, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 90).