Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 22 stycznia 2015 r.[1]

Sprawy połączone C-317/13 i C-679/13

Parlament Europejski
przeciwko
Radzie Unii Europejskiej
Sprawa C-540/13
Parlament Europejski
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Podstawa prawna — Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych — Środki wykonawcze — Brak konsultacji z Parlamentem — Wpływ wejścia w życie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej — Przepisy przejściowe — Artykuł 9 protokołu nr 36 — Cel — Skutki prawne

1. Wejście w życie traktatu z Lizbony przyniosło istotne zmiany w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej, stanowiącej kontekst prawny dla uchwalanych środków dotyczących unijnej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (były tytuł VI traktatu UE, także „trzeci filar'). Tradycyjnie trzeci filar charakteryzował się podejmowaniem decyzji na płaszczyźnie międzyrządowej, natomiast znaczenie Parlamentu Europejskiego było jedynie peryferyjne. Jednak wraz z „lizbonizacją" trzeci filar został włączony do ponadnarodowych ram unijnych i w związku z tym właściwe procedury decyzyjne zostały zrównane z procedurami mającymi zastosowanie w innych obszarach polityki Unii. W ten sposób rozciągnięcie na ten obszar zwykłej procedury legislacyjnej (wcześniej zwanej „procedurą współdecydowania") wzmocniło ogólnie pozycję Parlamentu jako współprawodawcy, którego kompetencje w tym obszarze są obecnie równe kompetencjom Rady.

2. Rozpatrywane skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez Parlament są przejawem tego, jak skomplikowany jest ten proces transformacji. Bardziej szczegółowo niniejsze sprawy dotyczą prawidłowej wykładni art. 9 protokołu nr 36[2] w sprawie postanowień przejściowych, stanowiącego załącznik do traktatów. Zgodnie z tym przepisem skutki prawne środków przyjętych w ramach trzeciego filaru przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów. W świetle przyjętej wykładni Trybunał ma możliwość określenia parametrów oceny zgodności z prawem środków przyjętych przez Radę po wejściu w życie traktatu z Lizbony na podstawie aktów objętych zakresem art. 9 protokołu nr 36.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Artykuł 9 został zamieszczony w tytule VII tego protokołu, który dotyczy aktów przyjętych na podstawie tytułów V i VI przedlizbońskiej wersji Traktatu o Unii Europejskiej.

I – **Ramy prawne**

A – *Protokół nr 36*

3. Artykuł 6 protokołu nr 36 stanowi:

„Skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów. To samo dotyczy konwencji zawartych między państwami członkowskimi na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej".

B – *Stosowne decyzje*

1. Decyzja z 2005 r.[3]

4. Decyzja z 2005 r. została przyjęta na podstawie traktatu UE w wersji przedlizbońskiej, a w szczególności na podstawie art. 29, 31 ust. 1 lit. e) i 34 ust. 2 lit. c) UE. Innymi słowy decyzja została przyjęta w ramach trzeciego filaru i dotyczy współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

5. Zgodnie z art. 1 decyzji z 2005 r. ustanawia ona mechanizm wymiany informacji o nowych substancjach psychoaktywnych. Wprowadza również mechanizm oceny zagrożeń mający na celu określenie potrzeby stosowania środków kontroli w odniesieniu do tych substancji. Na poziomie bardziej ogólnym decyzja z 2005 r. ustanawia mechanizm mający na celu zapewnienie szybkiej i skoordynowanej reakcji państw członkowskich na nowe substancje psychoaktywne, które mogą powodować zagrożenie (dla zdrowia publicznego lub innego rodzaju).

6. Artykuł 8 decyzji z 2005 r. określa procedurę stosowania wobec określonych nowych substancji psychoaktywnych środków kontroli już stosowanych w państwach członkowskich w odniesieniu do substancji o działaniu narkotycznym i psychotropowym. Artykuł 8 ust. 3 stanowi, że decyzja o zastosowaniu środków kontroli wobec nowej substancji psychoaktywnej podejmowana jest przez Radę większością kwalifikowaną na podstawie artykułu 34 ust. 2 lit. c) UE.

7. Zgodnie z art. 9 decyzji z 2005 r. po podjęciu takiej decyzji przez Radę na państwa członkowskie spada obowiązek podjęcia koniecznych środków zgodnie z prawem krajowym w celu zapewnienia stosowania środków kontroli i sankcji karnych w odniesieniu do nowych substancji.

8. Postępowania w sprawach połączonych C-317/13 i C-679/13 dotyczą decyzji[4] przyjętych przez Radę na podstawie art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r.

2. Decyzja wykonawcza nr 1

9. Decyzja wykonawcza nr 1 dotyczy 4-metyloamfetaminy, która jest syntetyczną pierścieniową metylowaną pochodną amfetaminy. Z preambuły wynika, że została ona przyjęta na podstawie traktatu FUE oraz art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r.

3 — Decyzja 2005/387/WSiSW Rady z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie wymiany informacji, oceny ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych (Dz.U. L 127, s. 32).

4 — Decyzja Rady 2013/129/UE z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie poddania 4-metyloamfetaminy środkom kontroli (Dz.U. 2013 L 72, s. 11) (zwana dalej „decyzją wykonawczą nr 1") i decyzja wykonawcza Rady 2013/496/UE z dnia 7 października 2013 r. w sprawie poddania 5-(2-aminopropyl)indolu środkom kontroli (Dz.U. 2013 L 272, s. 44) (zwana dalej „decyzją wykonawczą nr 2") (lub łącznie zwane „rozpatrywanymi decyzjami wykonawczymi").

3. Decyzja wykonawcza nr 2

10. Decyzja wykonawcza nr 2 dotyczy syntetycznej pochodnej indolu, która może mieć efekty halucynogenne. Podobnie jak w przypadku decyzji wykonawczej nr 1 z preambuły wynika, że została ona przyjęta na podstawie traktatu FUE oraz art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r.

4. Decyzja w sprawie VIS [5]

11. Decyzja w sprawie VIS [6] została przyjęta na podstawie przedlizbońskiej wersji traktatu UE, w szczególności art. 30 ust. 1 lit. b) i art. 34 ust. 2 lit. c). Podobnie jak decyzja z 2005 r. decyzja w sprawie VIS została więc przyjęta w ramach trzeciego filaru i dotyczy współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

12. VIS jest systemem służącym wymianie danych wizowych między państwami członkowskimi. Jednym z wyraźnie określonych celów tego systemu jest poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczanie terroryzmu. Dla zapewnienia osiągnięcia tego celu Rada uznała za niezbędne udzielenie wyznaczonym organom państw członkowskich odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz Europolowi dostępu do danych dostępnych w VIS. W tym celu przyjęta została decyzja w sprawie VIS, uzupełniająca rozporządzenie w sprawie VIS [7].

13. Biorąc pod uwagę, że stworzenie systemu dostępu było skomplikowaną operacją, zdecydowano, że decyzja w sprawie VIS stanie się skuteczna w terminie późniejszym, określonym przez Radę. Artykuł 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS stanowi więc, że decyzja staje się skuteczna z dniem określonym przez Radę po otrzymaniu przez nią powiadomienia Komisji o wejściu w życie rozporządzenia w sprawie VIS i staniu się przez nie w pełni stosowalnym.

5. Decyzja dotycząca daty

14. Skarga w sprawie C-540/13 dotyczy przyjętej przez Radę decyzji [8] wyznaczającej datę stosowania decyzji w sprawie VIS.

15. Po otrzymaniu powiadomienia Komisji o tym, że rozporządzenie w sprawie VIS stało się w pełni stosowalne, Rada przyjęła decyzję dotyczącą daty na podstawie TFUE i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS. Zgodnie z art. 1 decyzji dotyczącej daty decyzja w sprawie VIS miała stać się skuteczna z dniem 1 września 2013 r.

5 — Wizowy System Informacyjny. VIS został ustanowiony decyzją Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (Dz.U. L 213, s. 5).

6 — Decyzja Rady (WE) nr 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania (Dz.U. L 218, s. 129).

7 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wizowego systemu informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (Dz.U. L 218, s. 60).

8 — Decyzja Rady 2013/392/UE z dnia 22 lipca 2013 r. dotycząca wyznaczenia daty, od której staje się skuteczna decyzja 2008/633/WSiSW w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do wizowego systemu informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania (Dz.U. L 198, s. 45) (zwana dalej „decyzją dotyczącą daty”).

II – **Postępowanie i żądania strony skarżącej**

16. Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 8 października 2013 r. i 28 kwietnia 2014 r. Republika Austrii została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady w sprawach C-317/13 i C-679/13. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 27 marca 2014 r. te dwie sprawy zostały połączone do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku.

A – *Sprawy połączone C-317/13 i C-679/13*

17. W skargach Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozpatrywanych decyzji wykonawczych;

— utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych decyzji do dnia, w którym zostaną one zastąpione nowymi aktami przyjętymi w należytej formie; oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

18. Rada – popierana przez Republikę Austrii – wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skarg;

— odrzucenie zarzutu nieważności[9] w odniesieniu do decyzji z 2005 r. jako niedopuszczalnego, albo oddalenie jako co najmniej niezasadnego;

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania; oraz

— ewentualnie, w razie stwierdzenia przez Trybunał nieważności rozpatrywanych decyzji wykonawczych, utrzymanie w mocy ich skutków do czasu zastąpienia ich nowymi aktami.

B – *Sprawa C-540/13*

19. W skardze Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności decyzji dotyczącej daty;

— utrzymanie w mocy skutków decyzji do dnia, w którym zostanie ona zastąpiona nowym aktem przyjętym w należytej formie; oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

20. Rada wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jako co najmniej niezasadnej;

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania; oraz

9 — Parlament podnosi posiłkowo, że art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. stanowi nieważną wtórną podstawę prawną. W odpowiedzi na skargę Rada interpretuje to twierdzenie jako stanowiące zarzut nieważności w rozumieniu art. 277 TFUE. Choć Rada nie wnosi wyraźnie o to w sprawie C-540/13, wysuwa podobny argument dotyczący decyzji w sprawie VIS w osnowie uwag przedstawionych w tejże sprawie.

— ewentualnie, w razie stwierdzenia przez Trybunał nieważności decyzji w sprawie daty, utrzymanie w mocy jej skutków do czasu zastąpienia jej nowym aktem.

C – *Sprawy połączone C-317/13 i C-679/13 oraz sprawa C-540/13*

21. Parlament i Rada przedstawili ustnie swoje uwagi na wspólnej rozprawie przeprowadzonej w dniu 5 listopada 2014 r. dla wszystkich trzech rozpatrywanych spraw.

III – **Analiza**

A – *Kwestie wstępne*

1. Główne argumenty stron

22. W sprawach połączonych C-317/13 i C-679/13 Parlament podważa zgodność z prawem rozpatrywanych decyzji wykonawczych, podnosząc, że Rada przyjmując je, oparła się na niewłaściwej podstawie prawnej. Natomiast sprawa C-540/13 dotyczy decyzji, w drodze której Rada, działając na podstawie art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS, wyznacza datę, od której staje się skuteczna ta decyzja. W tym przypadku także Parlament podważa zgodność z prawem decyzji, również podnosząc, że oparta jest ona na niewłaściwej podstawie prawnej.

23. Pomimo oczywistych różnic wszystkie te trzy sprawy są ze sobą blisko powiązane. Jest tak nie tylko dlatego, że we wszystkich trzech przypadkach zaskarżone decyzje oparte są na decyzji przyjętej w ramach byłego trzeciego filaru, lecz także dlatego, że we wszystkich trzech sprawach obie strony podniosły niemal identyczne argumenty.

24. W tym miejscu należy zauważyć, że uwagom na piśmie, w szczególności Parlamentu, brakuje jasności i ścisłości. Pomimo to z uwag na piśmie oraz argumentów przedstawionych podczas rozprawy wnioskuję, że Parlament na poparcie swoich skarg powołuje się w istocie na dwa zarzuty. Po pierwsze, podnosi, że Rada, przyjmując rozpatrywane decyzje wykonawcze oraz decyzję dotyczącą daty, oparła się na niewłaściwej podstawie prawnej. Według Parlamentu Rada zastosowała podstawę prawną, która została uchylona, czy też ewentualnie nieważną wtórną podstawę prawną. Po drugie, czyniąc tak, Rada zastosowała procedurę decyzyjną niemającą podstawy w traktacie FUE [10].

25. W tym względzie Parlament podnosi, że chociaż decyzje 2013/129, 2013/496 i 2013/392 (łącznie zwane dalej „zaskarżonymi decyzjami") określają własną podstawę prawną poprzez ogólne odesłanie do traktatu FUE oraz odesłanie szczegółowe w przypadku pierwszych dwóch decyzji do art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. oraz w przypadku trzeciej decyzji do art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS, w istocie zaskarżone decyzje oparte są na art. 34 ust. 2 lit. c) UE [11]. Jeśli wziąć pod uwagę, że art. 34 ust. 2 lit. c) UE został uchylony wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony, zaskarżone decyzje są zdaniem Parlamentu oparte na nieważnej podstawie prawnej. Bardziej szczegółowo, Parlament twierdzi, że ani art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r., ani art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS nie mogą służyć za podstawę prawną dla żadnej z zaskarżonych decyzji.

10 — Pomimo podobieństwa zarzutów podniesionych we wszystkich trzech sprawach zarzuty te zostały przedstawione w odwrotnej kolejności w sprawach C-679/13 i C-540/13 w porównaniu do sprawy C-317/13. Parlament kwestionuje zastosowaną procedurę, biorąc pod uwagę, że zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie traktatu z Lizbony przyjęcie przez Radę decyzji w ramach trzeciego filaru wymagało konsultacji z Parlamentem zgodnie z art. 39 UE.

11 — Artykuł 34 ust. 2 lit. c) UE przyznawał Radzie kompetencję do przyjęcia kwalifikowaną większością głosów środków niezbędnych do wykonania na poziomie Unii decyzji zgodnych z celami tytułu VI traktatu UE, z wyłączeniem zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, przyjętego na podstawie tego przepisu.

26. Według Parlamentu logicznym następstwem uchylenia art. 34 ust. 2 lit. c) UE jest niemożność dalszego stosowania środków prawa wtórnego, które na podstawie tego przepisu przewidują przyjęcie decyzji wykonawczych. Zdaniem Parlamentu art. 9 protokołu nr 36 nie ma wpływu na tę interpretację. Ze względu na to, że ten przepis przejściowy stanowi wyjątek od ogólnych zasad określonych w traktacie FUE, powinien on podlegać wykładni ścisłej.

27. Rada, wspierana przez rząd austriacki w sprawach połączonych C-317/13 i C-679/13, nie zgadza się z tym. Podnosi ona, że zaskarżone decyzje mogą skutecznie być oparte, odpowiednio, na art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. lub art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS, czytanych w świetle art. 9 protokołu nr 36.

28. Co więcej, przy zamknięciu pisemnego etapu postępowania istniała znaczna niepewność co do tego, czy Parlament podniósł także alternatywnie zarzut nieważności w odniesieniu w szczególności do art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. oraz art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS. Niepewność tę potęgowała przedłużona dyskusja dotycząca zarówno dopuszczalności, jak i istoty tego zarzutu w rozumieniu stron, przedstawionym w ich uwagach na piśmie [12]. Jednakże podczas rozprawy Parlament wyjaśnił stanowisko, stwierdzając, że nie kwestionuje zgodności z prawem decyzji z 2005 r. ani też decyzji w sprawie VIS, w całości lub w części, jako takich. Podniósł jedynie, że w wyniku uchylenia art. 34 ust. 2 lit. c) UE i art. 39 UE, art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS nie mogły być wykorzystane jako podstawa dla przyjęcia zaskarżonych decyzji: zdaniem Parlamentu powołanie się w tym celu na te przepisy jest równoważne ze skorzystaniem z nieważnej wtórnej podstawy prawnej nieprzewidzianej w traktacie FUE.

2. Główne kwestie u podstaw niniejszych spraw

29. W niniejszych sprawach do Trybunału zwrócono się o rozstrzygnięcie kwestii o niewątpliwym znaczeniu konstytucyjnym. Kwestie te dotyczą systemu instytucjonalnego Unii i zasady równowagi instytucjonalnej, która stanowi kamień węgielny konstytucyjnego systemu Unii [13]. Bardziej szczegółowo rozpatrywane sprawy podnoszą niemającą precedensu kwestię instytucjonalną, która ma swoje źródło w zawiłościach ściśle związanych z „lizbonizacją" starego międzyrządowego trzeciego filaru regulującego wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracę policyjną.

30. W przeciwieństwie do dorobku Schengen, który został włączony do prawnych i instytucjonalnych ram Unii Europejskiej bez korzystania z jakichkolwiek środków przejściowych [14], „lizbonizacja" trzeciego filaru dokonywana 10 lat później została tak skonstruowana, aby odbywać się w sposób bardziej stopniowy. Wyraźnie uwidacznia to fakt, że obecnie traktat FUE zawiera szczególne przepisy przejściowe dotyczące aktów przyjętych w ramach trzeciego filaru. Jednym z takich przepisów jest art. 9 protokołu nr 36.

12 — Źródło tej niepewności można w istocie znaleźć w odpowiedzi na skargę Rady z sprawie C-317/13. Rada uznała argumenty podniesione przez Parlament w skardze w odniesieniu do tych przepisów za zarzut nieważności w rozumieniu art. 277 TFUE. Jednakże Parlament nie wyjaśnił tej kwestii w jakikolwiek sposób w swojej replice ani w pozostałych uwagach na piśmie. Wręcz przeciwnie, Parlament przyczynił się do utrzymania tego nieporozumienia, przedstawiając Trybunałowi obszerne wyjaśnienia dotyczące w szczególności powodów, dla których Parlament powinien mieć legitymację do zaskarżenia zgodności z prawem decyzji z 2005 r. ora decyzji w sprawie VIS (zwanych dalej łącznie „decyzjami podstawowymi").

13 — Odnośnie do ewolucji konstytucyjnej zasady równowagi instytucjonalnej w systemie prawnym Unii zob. J.P. Jacqué, The Principle of Institutional Balance, *Common Market Law Review* 41(2004), s. 383–391. Zobacz także D. Curtin, EU Constitution as Architecture – Separation of Powers in the Twenty-First Century, w: J.H. Reestman, A. Schrauwen, M. van Montfrans i in., *De Regels en het spel – Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, The Hague, TMC Asser Press 2011, s. 123–133, na s. 126 i nast. Wczesne omówienie tej zasady w orzecznictwie: zob. wyrok Meroni/Wysoka Władza, 9/56, EU:C:1958:7.

14 — Miało to miejsce po podpisaniu traktatu z Amsterdamu w dniu 1 maja 1999 r. W tym kontekście Rada miała sporządzić listę elementów środków z zakresu Schengen, które stanowiły dorobek, wymieniając dla każdego z tych elementów odpowiednie podstawy prawne w traktatach (traktacie WE lub Traktacie o Unii Europejskiej). Rada uczyniła to w formie decyzji 1999/435/WE z dnia 20 maja 1999 r. dotyczącej definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz.U. L 176, s. 1) oraz decyzji 1999/436/WE Rady z dnia 20 maja 1999 r. określającej, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz.U. L 176, s. 17).

31. Rozstrzygnięcia niniejszych spraw należy upatrywać w ustaleniu zakresu normowania art. 9 protokołu nr 36. W istocie uwzględnienie lub nie skarg wniesionych przez Parlament uzależnione jest od wykładni tego przepisu. Parlament w istocie twierdzi, że bez oparcia w art. 34 ust. 2 lit. c) UE, art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS nie mogą stanowić podstawy prawnej dla zaskarżonych decyzji. Jego zdaniem powinny stosować się ogólne ramy TFUE i w rezultacie istniały tylko dwie możliwości przyjęcia tych decyzji w sposób ważny.

32. Pierwsza możliwość polegała na tym, że przy założeniu, iż zaskarżone decyzje dotyczą istotnego elementu regulowanego obszaru, powinny one zostać przyjęte w drodze zwykłej procedury legislacyjnej zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE w przypadku rozpatrywanych decyzji wykonawczych oraz zgodnie z art. 87 i 88 TFUE w przypadku decyzji dotyczącej daty. Druga możliwość polegała na tym, że gdyby zaskarżone decyzje uznać za regulujące elementy inne niż istotne, decyzje podstawowe powinny zostać zmienione (zgodnie z procedurami określonymi w wyżej wymienionych przepisach traktatu FUE) w taki sposób, aby wynikało z nich, czy przy przyjmowaniu zaskarżonych decyzji należy oprzeć się, odpowiednio, na akcie delegowanym lub wykonawczym zgodnie z art. 290 i 291 TFUE [15]. Niezależnie od tego, którą z powyższych możliwości się przyjmie, Parlament działałby jako współprawodawca.

33. Rada z kolei podnosi, że właśnie ze względu na art. 9 protokołu nr 36 cały czas przysługuje jej uprawnienie do przyjmowania środków (wykonawczych) na podstawie aktów, do których stosuje się art. 9 protokołu nr 36 i pozostanie tak dopóty, dopóki akty te nie zostaną uchylone, unieważnione lub zmienione.

34. W tym momencie niezbędne jest pewne istotne wyjaśnienie. Parlament sugeruje, że zaskarżone decyzje mogą w istocie nie być decyzjami wykonawczymi, gdyż można uznać, iż decyzje te dotyczą istotnych elementów regulowanej dziedziny [16]. Z powodów przedstawionych poniżej w pkt 52–55 nie podzielam tego poglądu.

35. Jakkolwiek by jednak było, rozróżnienie pomiędzy elementami istotnymi a elementami innymi niż istotne [17], jakim posługuje się w swoim orzecznictwie Trybunał, w żadnym wypadku nie ma zastosowania do spraw rozpatrywanych w niniejszym postępowaniu. Jest tak dlatego, że zgodnie z poniżej wyjaśnioną proponowaną wykładnią art. 9 protokołu nr 36 ogólne ramy TFUE nie znajdują zastosowania wobec zaskarżonych decyzji. Nie ma zatem potrzeby rozważania dwóch powyżej opisanych możliwości.

36. Rozważę zatem kwestie podniesione w niniejszych sprawach, najpierw poddając szczegółowej analizie art. 9 protokołu nr 36. Na podstawie zaproponowanej wykładni art. 9 protokołu nr 36 ocenię następnie pokrótce argumenty podniesione przez strony we wszystkich trzech sprawach. Jak zamierzam wykazać, wykładnia art. 9 protokołu nr 36 powinna mieć na celu zapewnienie płynnego i uporządkowanego przejścia do nowych ram instytucjonalnych.

15 — Ponadto w ramach drugiej możliwości decyzje podstawowe mogłyby były także zostać zmienione poprzez dodanie przepisu dotyczącego – w odniesieniu do decyzji z 2005 r. – stosowania środków kontroli do nowych substancji psychoaktywnych i – w odniesieniu do decyzji w sprawie VIS – dnia, z którym ta decyzja miała stać się skuteczna.

16 — Chociaż podczas rozprawy Parlament często odnosił się do zaskarżonych decyzji jako do środków wykonawczych.

17 — W odniesieniu do tego rozróżnienia w orzecznictwie zob. np. wyrok Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 64–66. Zgodnie z tym orzecznictwem przyjęcie przepisów odnoszących się do istotnych elementów nie może być delegowane. Wcześniejsze odniesienia do tej zasady – zob. wyroki: Parlament/Komisja, C-156/93, EU:C:1995:238, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo; Parlament/Rada, C-303/94, EU:C:1996:238, pkt 23; Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, pkt 34; Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 45.

B – *Znaczenie art. 9 protokołu nr 36*

1. Wykładnia ścisła czy rozszerzająca?

37. Jak wspomniałem już powyżej, art. 9 protokołu nr 36 określa system przejściowy dla aktów przyjętych na podstawie tytułów V i VI traktatu UE w wersji przedlizbońskiej. Zgodnie z tym postanowieniem skutki prawne tych aktów zostają utrzymane do czasu ich uchylenia, unieważnienia lub zmiany zgodnie z traktatami. Strony zgadzają się co do tego, że art. 9 należy stosować w odniesieniu do decyzji podstawowych. W pozostałym zakresie jednakże brak jest zgody.

38. Parlament twierdzi, że art. 9 protokołu nr 36 nie ma wpływu na zgodność z prawem aktów takich jak zaskarżone decyzje, które zostały przyjęte po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Jego zdaniem właściwa podstawa prawna dla takich decyzji powinna zostać określona poprzez odniesienie do ogólnych zasad zawartych w traktacie FUE.

39. Parlament optuje więc za wykładnią zawężającą (chociaż twierdzi, że jest inaczej) art. 9 protokołu nr 36, twierdząc, że jako wyjątek od ogólnej zasady przepis ten powinien być interpretowany ściśle. Bardziej szczegółowo, Parlament podnosi, że art. 9 protokołu nr 36 ma jedynie na celu zapewnienie, aby pomimo wejścia w życie traktatu z Lizbony akty przyjęte w ramach dawnego trzeciego filaru nie zostały automatycznie uchylone. Akty te (takie jak decyzje ramowe) nadal wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do celów, jakie mają zostać osiągnięte, nie mają jednak żadnego bezpośredniego skutku. Parlament odrzuca jednak stanowisko, zgodnie z którym przepisy zawarte w aktach objętych zakresem normowania art. 9 przyznające Radzie uprawnienia wykonawcze (jak np. art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS) miałyby nadal zastosowanie w nowej konstelacji konstytucyjnej.

40. Rada natomiast przyjęła rozszerzającą wykładnię art. 9 protokołu nr 36. Twierdzi ona, że wszystkie przepisy zawarte w aktach mieszczących się w zakresie normowania art. 9 zachowują swoją skuteczność, w tym również te, które ustanawiają możliwość przyjmowania środków wykonawczych.

41. Rzeczywiście art. 9 protokołu nr 36 jest daleki od jednoznaczności. W istocie jego treść z góry nie wyklucza definitywnie ani ścisłej interpretacji zaproponowanej przez Parlament, ani też rozszerzającej wykładni, za jaką optuje Rada. Jedna i druga mają swoją logikę. Jednakże interpretacja, której zwolennikiem jest Parlament, wiązałaby się z szybkim przejściem do nowego systemu, co moim zdaniem prowadziłoby do nieuzasadnionych skutków.

2. Płynne przejście do nowych ram prawnych

42. Moim zdaniem art. 9 protokołu nr 36 należy interpretować z uwzględnieniem jego kontekstu, a w szczególności biorąc pod uwagę jego dalekosiężny cel. W istocie, chociaż przepisy przejściowe mogą zmierzać do osiągnięcia różnych celów, moim zdaniem zazwyczaj mają one za zadanie zapewnić uporządkowane i spójne przejście do nowego systemu [18]. W szczególnym kontekście niniejszej sprawy uważam, że art. 9 protokołu nr 36 należy uznać za narzędzie służące płynnemu przejściu od jednego systemu do drugiego.

18 — W kontekście przystąpienia nowych państwa członkowskich do Unii Europejskiej stosowanie środków przejściowych wobec tych państw stało się przedmiotem bogatego orzecznictwa. W tej sytuacji generalnym celem środków przejściowych jest ułatwienie przejścia od systemu istniejącego w nowych państwach członkowskich do systemu wynikającego ze stosowania prawa Unii. Zobacz np. wyroki: Danisco Sugar, C-27/96, EU:C:1997:563; Weidacher, C-179/00, EU:C:2002:18; Parlament/Rada, C-413/04, EU:C:2006:741; Polska/Komisja, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

43. Chociaż niewątpliwie nowe regulacje mogą spowodować istotne zmiany w każdym systemie prawnym, samo istnienie przepisów przejściowych w niniejszym kontekście moim zdaniem wskazuje, że autorzy traktatu z Lizbony nie lekceważyli utrudnień, jakie mogą się pojawić w procesie dostosowania. Wskazuje na to jasno deklaracja nr 50 dołączona do traktatów [19]. Jest to deklaracja skierowana do instytucji, aby *dołożyły starań*, by przyjąć, w stosownych przypadkach i *o ile to możliwe* w terminie pięciu lat, o którym mowa w art. 10 ust. 3 protokołu nr 36, akty prawne zmieniające lub zastępujące akty wcześniejszego trzeciego filaru [20].

44. Deklaracja ma zatem ułatwić prawodawcy podjęcie działań niezbędnych dla dostosowania środków trzeciego filaru do nowych ram prawnych. Moim zdaniem jednakże deklaracja, czytana łącznie z art. 9 protokołu nr 36, który utrzymuje skutki prawne aktów przyjętych w ramach trzeciego filaru (bez określenia terminu), wskazuje, że art. 9 protokołu nr 36 ma na celu zapewnienie przejścia od starego system międzyrządowego do ogólnych ram Unii Europejskiej najszybciej jak to możliwe, przy uwzględnieniu ograniczeń i szczególnych cech procesu legislacyjnego. W istocie, gdyby autorzy traktatu z Lizbony zamierzali zapewnić pełną realizację procesu przejścia w określonym czasie, art. 9 wskazywałby (podobnie jak np. art. 10) takie terminy.

45. Wyrażam zatem opinię, że dla właściwej wykładni art. 9 protokołu nr 36 należy wziąć pod uwagę szczególne okoliczności prowadzące do lizbonizacji trzeciego filaru oraz umieszczenie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych w szerszych ramach Unii Europejskiej. W istocie można przyjąć, że w sytuacji strukturalnych zmian konstytucyjnych przepisy przejściowe mają tym większe znaczenie. W tym kontekście uzasadnione jest twierdzenie, że przepisy przejściowe, takie jak zawarte w protokole nr 36, mają na celu zapewnienie płynnego przejścia do nowego systemu (a także pewnego stopnia ciągłości). Uważam wobec tego, że ratio legis przepisu takiego jak art. 9 jest uniknięcie zbędnych zakłóceń w stosowaniu aktów prawnych przyjętych w oparciu o nieistniejące już ramy prawne.

46. Mówiąc bardziej precyzyjnie, art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. przyznaje Radzie kompetencję do poddania nowych substancji psychoaktywnych środkom kontroli. Artykuł 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS uprawnia Radę do określenia dnia, z którym decyzja w sprawie VIS stanie się skuteczna. Zatem obie decyzje przyznają uprawnienia (wykonawcze) Radzie. W chwili przyjęcia decyzji podstawowych przyznanie to było – co jest niesporne pomiędzy stronami – oparte na art. 34 ust. 2 lit. c) UE. Choć co prawda możliwe, wydaje się, że sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem byłoby twierdzenie, jak uważa to Parlament, iż pojęcie „skutków prawnych” [21], użyte w art. 9 protokołu nr 36, odnosi się tylko do niektórych, a nie wszystkich, skutków prawnych omawianych aktów prawnych. Zgodnie z taką interpretacją pojęcie „skutków prawnych” nie obejmowałoby skutków dotyczących możliwości przyjęcia środków wykonawczych niezbędnych dla zapewnienia dalszej skuteczności aktów przyjętych w ramach dawnego trzeciego filaru, czy też – tak jak w przypadku decyzji w sprawie VIS – dla umożliwienia ich stosowania.

47. Warto podkreślić, że art. 9 nie wprowadza takiego rozróżnienia pomiędzy odmiennymi rodzajami skutków prawnych. W tym kontekście także uważam argument podniesiony przez Radę za szczególnie przekonujący. Gdyby przyjąć zawężającą (i cokolwiek wybiórczą) wykładnię art. 9 protokołu nr 36 proponowaną przez Parlament, wiązałoby się to z paraliżem licznych aktów prawnych przyjętych

19 — Deklaracja nr 50 dotycząca art. 10 protokołu nr 36, dołączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.

20 — Artykuł 10 dotyczy odpowiednich uprawnień instytucji Unii Europejskiej w odniesieniu do wcześniej istniejących aktów trzeciego filaru. Artykuł 10 ust. 1 stanowi między innymi, że w odniesieniu do wcześniej istniejących aktów trzeciego filaru uprawnienia przyznane Trybunałowi pozostają niezmienione w stosunku do istniejących w dniu wejścia w życie tego traktatu. Zgodnie z art. 10 ust. 2 zmiana takiego aktu prawnego powoduje zakończenie stosowania szczególnego systemu regulującego jurysdykcję Trybunału. Wreszcie art. 10 ust. 3 ogranicza w czasie stosowanie środków przejściowych, o których mowa w ust. 1. Szczególny system przejściowy przestaje obowiązywać pięć lat po dacie wejścia w życie traktatu z Lizbony, tj. w dniu 1 grudnia 2014 r.

21 — Trybunał dokonywał już w innym kontekście wykładni pojęcia „aktów mających skutki prawne” w sposób rozszerzający, tak że obejmowało ono również rekomendacje przyjęte przez organizację międzynarodową. Zobacz wyrok Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 56 i nast.

przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, które wymagają stałej aktualizacji, jeśli mają pełnić swoją funkcję. Stałoby się tak w szczególności, gdyby art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. automatycznie utracił skuteczność po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Także data stosowania decyzji w sprawie VIS zostałaby znacznie odsunięta w czasie.

48. Należy także mieć na uwadze, że prawodawca dysponuje jedynie ograniczonymi możliwościami w zakresie wprowadzania nowego ustawodawstwa (czy też zmian w istniejących aktach prawnych). Decyzja o zmianie aktów przyjętych w ramach trzeciego filaru jest decyzją polityczną, która powinna taką pozostać. Zawężająca wykładnia art. 9 protokołu nr 36 mogłaby w tym zakresie spowodować nieuzasadnione utrudnienie w procedurze ustawodawczej i ograniczyć prawodawcy możliwość wyboru, jakie projekty złożyć. Po prostu powodowałaby marnotrawstwo zasobów [22].

49. Z pewnością zasada równowagi instytucjonalnej bywała powoływana dla wzmocnienia (początkowo jedynie doradczej) roli Parlamentu w procesie ustawodawczym [23]. Niemniej jednak jest oczywiste, że zasada ta nie może być interpretowana jako przyznająca domyślnie więcej uprawnień Parlamentowi, przy jednoczesnym ograniczeniu ich innym instytucjom [24]. Najbardziej istotne jest, że zasada ta powinna być stosowana w taki sposób, aby rozkład sił pomiędzy instytucjami, jaki przewidziany został w traktacie (oraz, jak w niniejszej sprawie, w art. 9 protokołu nr 36), był respektowany.

50. Mając powyższe na uwadze, trudno byłoby nie popierać idei wzmocnienia zaangażowania Parlamentu w przyjmowaniu aktów związanych z byłym trzecim filarem. W istocie jest to zgodne z bardziej ogólnym celem procesu lizbonizacji, jakim jest wzmocnienie odpowiedzialności demokratycznej w tym obszarze [25].

51. Jednakże dopóki omawiany akt nie został uchylony, unieważniony lub zmieniony, art. 9 protokołu nr 36 cały czas stosuje się jako *lex specialis* wobec ogólnych zasad traktatu FUE. To samo odnosi się do przyznania Radzie uprawnień do przyjmowania decyzji w oparciu o te akty.

3. Co stanowi zmianę?

52. Można naturalnie twierdzić (jak czyni to pobieżnie Parlament, bez głębszego wyjaśnienia tego stanowiska), że zaskarżone decyzje, a w szczególności decyzja dotycząca daty, stanowią zmiany decyzji podstawowych. Gdyby tak było, pociągałoby to za sobą stosowanie ogólnych zasad traktatu FUE.

53. Pogląd ten zakłada skrajnie szerokie rozumienie tego, czym jest zmiana. Oznaczałoby to w istocie, że każdy środek (wykonawczy), który swoją legalność opiera na akcie byłego trzeciego filaru i do którego *a priori* stosuje się art. 9, przyjęty po wejściu w życie traktatu z Lizbony, mógłby być interpretowany jako zmiana danego aktu podstawowego [26].

22 — Deklaracja nr 50 uzasadnia ten pogląd, jeśli wziąć pod uwagę, że nakłania ona instytucje do dostosowania środków byłego trzeciego filaru do nowych ram, o ile to możliwe, w czasie pięcioletniego okresu przejściowego mającego zastosowanie w związku z art. 10 ust. 1 protokołu nr 36.

23 — Podstawowe przykłady tego trendu można znaleźć np. w wyrokach: Roquette Frères/Rada,138/79, EU:C:1980:249; Parlament/Rada, C-70/88, EU:C:1990:217.

24 — Zobacz podobnie wyrok Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, pkt 23.

25 — Bardziej ogólnie zob. wyrok Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo. Nie wszyscy jednak podzielają ten pozytywny pogląd w kwestii odpowiedzialności. Zobacz krytycznie: Charlemagne, The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters, *The Economist*, 4 października 2014 r.: „Parlament, uzbroiwszy się w powierzchownie atrakcyjną argumentację, że jest jedyną instytucją unijną bezpośrednio odpowiedzialną wobec wyborców, przez kilka ostatnich dziesięcioleci gromadził uprawnienia. Jak w przypadku dziecka, które dostaje cukierki: każdy kolejny smakołyk powoduje dalsze żądania".

26 — Zgadzam się jednakże z poglądem, że nawet bardzo niewielka zmiana (dopóki może jednak być w istocie uważana za zmianę) jest wystarczająca dla rozpoczęcia stosowania nowych zasad. Wobec braku zasady *de minimis* w tym kontekście oraz problematyczności kryteriów dla określenia, co stanowi zmianę, zob. S. Peers, Finally „Fit for Purpose"? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order, w: *Yearbook of European Law*, red. P. Eeckhout, T. Tridimas, nr 27(2008) s. 47–64, na s. 55 i nast.

54. Po pierwsze, w odniesieniu do rozpatrywanych decyzji wykonawczych decyzje te moim zdaniem nie mają wpływu na wybory o charakterze politycznym dotyczące stworzenia systemu wymiany informacji i oceny zagrożeń związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi, zgodnie z decyzją z 2005 r. Decyzje te mają na celu zapewnienie, aby decyzja z 2005 r. była stosowana skutecznie w odniesieniu do nowo odkrytych substancji. Rozpatrywane decyzje wykonawcze, mimo że rozszerzają zakres stosowania decyzji z 2005 r. na nowe substancje, w żaden sposób nie zmieniają systemu stworzonego na mocy tej decyzji.

55. Po drugie, w odniesieniu do decyzji dotyczącej daty zwracam uwagę, że wyznaczenie daty stosowania decyzji w sprawie VIS nie ma wpływu na materialną treść decyzji w sprawie VIS czy rzeczywiste wejście w życie tej decyzji. Decyzja ta weszła w życie już w 2008 r. jako część pakietu środków, który obejmuje także rozporządzenie w sprawie VIS. W tym znaczeniu, w przeciwieństwie do daty wejścia w życie, określenie daty stosowania stanowi po prostu czysto wykonawczy środek zmierzający do zapewnienia pełnego stosowania decyzji w całej Unii.

56. Mając powyższe na uwadze, dokonam teraz oceny argumentów podniesionych przez strony w odniesieniu do podstaw prawnych zaskarżonych decyzji.

C – *Podstawy prawne zaskarżonych decyzji*

57. Rzadko zdarza się, aby strony nie zgadzały się nie tylko co do ważności podstaw prawnych zaskarżonych decyzji, lecz także co do tego, jakie są w istocie te podstawy prawne. Zatem przed przejściem do oceny ważności podstaw prawnych należy najpierw ustalić, jakie w istocie były podstawy prawne dla przyjęcia zaskarżonych decyzji.

58. Podstawowe twierdzenie Parlamentu brzmi, że rzeczywistą podstawę prawną dla zaskarżonych decyzji stanowił uchylony art. 34 ust. 2 lit. c) UE. Chociaż Rada nie zgadza się co do tego, obie strony są zgodne, że art. 34 ust. 2 lit. c) UE nie może stanowić ważnej podstawy prawnej dla zaskarżonych decyzji ze względu na to, że został uchylony wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony zgodnie art. 1 pkt 51 traktatu z Lizbony. Rzeczywiście, w obecnych ramach konstytucyjnych nie ma środka tymczasowego, który umożliwiałby zachowanie skuteczności tego uchylonego przepisu w okresie przejściowym. Jednakże z tego ustalonego faktu strony wyciągają uderzająco odmienne wnioski.

59. Po pierwsze należy wskazać, że Trybunał systematycznie bada *ważność* podstawy prawnej danego aktu prawnego poprzez odniesienie do *elementów wynikających z samego rozpatrywanego aktu*. Następnie w odniesieniu do obowiązku dokładnego wskazania podstawy prawnej aktu Unii Trybunał stwierdził, że brak przywołania konkretnej podstawy prawnej w przepisach traktatu nie stanowi automatycznie naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, o ile podstawa prawna aktu może zostać określona na podstawie innych jego elementów [27].

60. Ani art. 34 ust. 2 lit. c) UE, ani też uprzedni traktat UE nie zostały przywołane w *zaskarżonych* decyzjach (jest to zagadnienie całkowicie odrębne od kwestii tego, czy przepis ten został przywołany w *podstawowych* decyzjach i jakie ma to ewentualnie skutki dla zgodności z prawem tych decyzji) [28]. Zaskarżone decyzje powołują się tylko na właściwe przepisy decyzji podstawowych (odpowiednio art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS) oraz na traktat FUE jako całość.

27 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo. Trybunał wymaga jednak takiego bezpośredniego przywołania, jeśli w sytuacji jego braku zainteresowane strony i Trybunał nie mają pewności co do dokładnej podstawy prawnej.

28 — Jak wspomniałem powyżej, kwestia ta była przedmiotem sporu pomiędzy stronami w postępowaniu pisemnym, natomiast podczas rozprawy okazało się, że Parlament nie miał zamiaru kwestionować zgodności z prawem decyzji podstawowych lub ich części.

61. Mając na uwadze powyżej opisane podejście Trybunału do kwestii ważności podstawy prawnej aktu oraz pamiętając, że zaskarżone decyzje jedynie odwołują się do właściwych przepisów decyzji podstawowych i traktatu FUE, nie widzę powodu, dla którego art. 34 ust. 2 lit. c) UE miałby znaczenie w niniejszej sprawie. Przepis ten jedynie przyznawał Radzie *przed wejściem w życie traktatu z Lizbony* uprawnienie do podjęcia środków w celu zapewnienia stosowania decyzji przyjętych na podstawie tego przepisu w całej Unii Europejskiej. Prawdą jest, że art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. odwołuje się faktycznie do tego przepisu (czego nie czyni art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS). Jednakże po wejściu w życie traktatu z Lizbony odwołanie to (lub jego brak) przestało mieć jakiekolwiek znaczenie w kontekście niniejszej analizy. Biorąc pod uwagę, że wszystkie trzy zaskarżone decyzje zostały przyjęte *po* wejściu w życie traktatu z Lizbony, jestem przekonany, że jedyne właściwe ramy prawne dla oceny ich zgodności z prawem (oraz kompetencji Rady do ich przyjęcia) stanowi traktat FUE.

62. W tym względzie nie wydaje się, aby istniały jakiekolwiek wątpliwości co do rzeczywistej podstawy prawnej przyjętej dla zaskarżonych decyzji: jak wskazano w preambule każdej z nich, rozpatrywane decyzje wykonawcze zostały przyjęte na podstawie art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i traktatu FUE, a decyzja dotycząca daty na podstawie art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS i traktatu FUE.

63. W tym miejscu muszę odnieść się do argumentu podniesionego przez Parlament, że powołanie się na traktat FUE (jako całość) jest w każdym razie zbyt ogólne, aby mogło stanowić odpowiednią podstawę prawną. Tak nieprecyzyjne określenie mogłoby prowadzić do braku pewności prawa.

64. Z reguły nieprecyzyjne odniesienia do traktatu, jak to w niniejszej sprawie, stanowiłyby dla mnie argument za unieważnieniem zaskarżonych decyzji. Rzeczywiście, brak jasnego wskazania przyjętej podstawy prawnej – co do zasady wymaganej przez Trybunał – trudno jest pogodzić z zasadą kompetencji powierzonych [29]. Jednakże w szczególnym kontekście niniejszych spraw nie mogę zgodzić się z argumentacją Parlamentu. Oprócz art. 9 protokołu nr 36 żaden inny przepis traktatu FUE nie wydaje się mieć w niniejszych sprawach znaczenia.

65. Chociaż z pewnością Rada mogła była zamieścić odniesienie do art. 9 protokołu nr 36, to jednak użyteczność takiego odniesienia pozostaje wątpliwa: w istocie ten przepis przejściowy nie zawiera normy materialnej, która mogłaby służyć za podstawę prawną. Służy on jedynie zachowaniu skuteczności wtórnych aktów prawnych należących do byłego trzeciego filaru do czasu ich uchylenia, unieważnienia lub zmiany. W tym konkretnym kontekście dokładnie ze względu na „wtórne" podstawy prawne, a konkretnie art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS, które uzasadniają ogólne odesłanie do traktatu FUE, to ogólne odesłanie do traktatu jest akceptowalne.

66. Jak wspomniałem powyżej, ani decyzja z 2005 r., ani decyzja w sprawie VIS nie zostały dotychczas zmienione. Zatem okoliczność, że zaskarżone decyzje zawierają bezpośrednie odesłania, odpowiednio, do art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS oraz do traktatu FUE w ogólności, moim zdaniem stanowi dostateczne wskazanie podstawy prawnej zaskarżonych decyzji.

67. W świetle tego ustalenia powyżej przyjęta wykładnia art. 9 protokołu nr 36 będzie miała decydujące znaczenie dla stwierdzenia, czy Rada mogła zgodnie z prawem przyjąć zaskarżone decyzje na takiej podstawie prawnej.

68. Przyjmując interpretację opisaną w pkt 51 powyżej, nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Parlamentu w odniesieniu do nieważności podstaw prawnych wskazanych przy przyjęciu zaskarżonych decyzji. Wobec mojego przekonania, że interpretacji art. 9 protokołu nr 36 należy dokonywać w świetle płynnego przejścia do nowego systemu, przepis ten powinien być rozumiany jako utrzymujący skuteczność *wszystkich* przepisów zawartych w aktach objętych jego zakresem. Zatem, dopóki decyzje

29 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, EU:C:2009:590, pkt 56 i nast. W odniesieniu do zasady kompetencji powierzonych zob. np. wyrok Parlament/Komisja, C-403/05, EU:C:2007:624, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także ostatnio opinia 1/13, EU:C:2014:2303, pkt 74.

podstawowe nie zostały zmienione, kompetencja przyznana Radzie do przyjmowania środków wykonawczych pozostaje w pełni skuteczna. Ujmując to inaczej, aby zastosowanie znalazły ogólne zasady Unii, niezbędna byłaby zmiana decyzji podstawowych. Kompetencja do zaproponowania zmiany, czy też w istocie zastąpienia lub uchylenia tych aktów, należy jednakże do Komisji. Jak już wyjaśniłem, w moim przekonaniu zaskarżone decyzje nie stanowią zmiany decyzji podstawowych w rozumieniu art. 9 protokołu nr 36.

69. Wobec powyższego stwierdzam, że zaskarżone decyzje zostały przyjęte w oparciu o prawidłową podstawę prawną.

70. Taki wniosek sam w sobie byłby wystarczający, aby skargi wniesione przez Parlament oddalić jako bezzasadne. Jednak dla pełnego obrazu sprawy, przedstawię jeszcze poniższe uwagi w odniesieniu do dwóch kwestii, które były szeroko omawiane przez strony w niniejszym postępowaniu: wykorzystanie wtórnej podstawy prawnej oraz brak konsultacji z Parlamentem.

D – *Dalsze kwestie – wykorzystanie wtórnej podstawy prawnej i konsultacja z Parlamentem*

71. W niniejszym postępowaniu Parlament kilkakrotnie zwracał uwagę, że nie uczestniczył w procesie decyzyjnym, tak jak miałoby to miejsce pod rządem systemu obowiązującego przed wejściem w życie traktatu z Lizbony oraz na podstawie ogólnych ram traktatu FUE. Jednakże podczas rozprawy zostało wyjaśnione, że Parlamentowi nie chodziło o konsultacje w trakcie procedury prowadzącej do przyjęcia zaskarżonych decyzji jako takich. Argument dotyczący braku konsultacji miał jedynie na celu wykazanie, że procedura decyzyjna stosowana przez Komisję przy przyjmowaniu zaskarżonych decyzji różni się od tej, jaka obowiązywała przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, a która zdaniem Parlamentu powinna być przestrzegana, jeśli ogólne ramy traktatu FUE maja być stosowane w sposób prawidłowy [30].

72. W tym momencie niezbędne jest krótkie przypomnienie, że wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony art. 34 ust. 2 lit. c) UE i art. 39 UE zostały uchylone. Jak zauważają obie strony, w ten sposób ustały skutki prawne tych przepisów, a zatem nie mogą one być stosowane jako wzorzec dla ustalenia prawidłowej procedury przyjmowania zaskarżonych decyzji. Wobec powyższego – a w szczególności w świetle zasady *tempus regit actum* – nie można twierdzić, że obowiązek konsultacji z Parlamentem nadal istnieje na mocy art. 39 UE [31]. To wydaje się jasne. Natomiast nadal istnieje poważna niezgodność co do tego, czy uchylenie uprzedniego traktatu UE oznacza, że art. 8 ust. 2 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS obecnie stanowią nieważne wtórne podstawy prawne [32], w szczególności ze względu na to, że przepisy te nie wymagają konsultacji z Parlamentem [33].

73. Jak zostało już kilkakrotnie wspomniane powyżej, okoliczność, że art. 34 ust. 2 lit. c) UE został uchylony, nie ma wpływu na uprawnienia wykonawcze przyznane na mocy art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS. Jest tak ze względu na brzmienie art. 9 protokołu nr 36. Przepis ten utrzymuje w mocy skutki tych norm kompetencyjnych pomimo uchylenia ram konstytucyjnych, w których decyzja z 2005 r. i decyzja w sprawie VIS były przyjęte.

30 — Zobacz pkt 32 powyżej.

31 — Rada wskazuje, a Parlament nie zaprzecza, że przed przyjęciem traktatu z Lizbony decyzja taka jak rozpatrywane decyzje wykonawcze przyjmowana była jedynie po konsultacji z Parlamentem zgodnie z art. 39 UE.

32 — Zobacz wyrok Parlament/Rada, EU:C:2008:257, pkt 54–57. Trybunał stanowczo odrzucił w nim możliwość opierania się na podstawach prawnych, które modyfikują procedury określone w traktatach.

33 — W odniesieniu do art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS Parlament wskazuje dalej, że brak wyraźnego określenia w tym przepisie zasad głosowania stanowi modyfikację procedury przyjmowania decyzji zawartej w traktatach [w tym kontekście określonej w art. 34 ust. 2 lit. c) UE].

74. Nawet ryzykując powtórzenie oczywistości, trzeba stwierdzić, że ramy te zostały zastąpione traktatem FUE. Jednakże art. 9 protokołu nr 36 stanowi integralną część tego traktatu, czyli także nowych ram konstytucyjnych [34]. To ten przepis prawa pierwotnego umożliwia dalsze korzystanie z uprawnień wykonawczych przyznanych wcześniej Radzie przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, utrzymując w okresie przejściowym skuteczność wszystkich wcześniej przyznanych uprawnień wykonawczych. Mając na uwadze istnienie art. 9, art. 8 ust. 3 decyzji z 2005 r. i art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS w żaden sposób nie odbiegają od zasad ustanowionych w traktacie FUE, a zatem nie stanowią nieważnej wtórnej podstawy prawnej.

75. Oczywiście można byłoby twierdzić, że istniejący przed wejściem w życie traktatu z Lizbony obowiązek konsultacji na podstawie art. 39 UE nie zniknął jedynie dlatego, że zmieniły się ramy konstytucyjne. Dalsze istnienie tego obowiązku byłoby zgodne z celem procesu lizbonizacji, jakim jest wzmocnienie roli Parlamentu w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

76. Jednakże moim zdaniem szczególne znaczenie należy nadać art. 9 protokołu nr 36, który po prostu utrzymuje skutki prawne istniejących instrumentów prawa wtórnego, przyjętych na podstawie byłego trzeciego filaru. Biorąc pod uwagę, że nie tylko ten przepis prawa pierwotnego, ale także traktat FUE w ogólności milczą co do obowiązku konsultacji z Parlamentem środków wykonawczych przyjętych na podstawie wcześniej przyznanych uprawnień, nie uważam, aby było właściwe doszukiwanie się takiego obowiązku w obecnym traktacie FUE. Jest tak tym bardziej, że zarówno art. 34 ust. 2 lit. c), jak i art. 39 UE zostały uchylone na podstawie art. 1 pkt 51 traktatu z Lizbony [35]. Zatem decyzje wykonawcze przyjęte na podwójnej podstawie aktów trzeciego filaru i art. 9 protokołu nr 36 stanowią, w okresie przejściowym, szczególny rodzaj środka, który dla swojego przyjęcia nie wymaga zaangażowania Parlamentu.

77. Wobec powyższego stwierdzam, że trzy skargi wniesione przez Parlament w sprawach połączonych C-317/13 i C-679/13 oraz w sprawie C-540/13 należy oddalić jako bezzasadne. Wobec takiego rozstrzygnięcia, nie ma potrzeby odnoszenia się do złożonego przez obie strony wniosku o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych decyzji do czasu ich zastąpienia nowymi aktami.

E – *Koszty*

78. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. We wszystkich trzech sprawach Rada wniosła o obciążenie Parlamentu kosztami, a Parlament przegrał sprawę.

79. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Zatem Republika Austrii powinna pokryć własne koszty w sprawach połączonych C-317/13 i C-679/13.

34 — Zobacz art. 51 TFUE.

35 — Te same uwagi odnoszą się do zasad głosowania (lub ich braku) w art. 18 ust. 2 decyzji w sprawie VIS i rzekomych skutków ubocznych zasad głosowania określonych w art. 34 UE. Dopóki przyznanie kompetencji określone w tym przepisie prawa wtórnego pozostaje w mocy zgodnie z art. 9 protokołu nr 36, właściwą zasadą głosowania musi, jak wskazuje Rada, być zasada, o której mowa w art. 16 ust. 3 TUE. Zgodnie z tym przepisem, o ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną. Warto także zwrócić uwagę, że szczególne przepisy przejściowe odnoszą się do głosowania kwalifikowaną większością. Przepisy te, zastosowane przez Radę w odniesieniu do decyzji dotyczącej daty, zawarte są w protokole nr 36.

IV – **Wnioski**

80. Zważywszy na powyższe rozważania proponuję, aby Trybunał:

— oddalił skargi wniesione przez Parlament w sprawach połączonych C-317/13 i C-679/13 oraz w sprawie C-540/13;

— obciążył Parlament kosztami postępowania; oraz

— orzekł, że Republika Austrii pokrywa własne koszty.