OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PAOLA MENGOZZIEGO przedstawiona w dniu 15 czerwca 2010 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja Wspólnot Europejskich występuje do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Belgii, odmawiając pokrycia kosztów umeblowania i pomocy dydaktycznych dla szkół europejskich znajdujących się na jego terytorium, uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy porozumienia w sprawie siedziby zawartego w dniu 13 października 1962 r. między Zarządem Szkół Europejskich a Królestwem Belgii (zwanego dalej „porozumieniem w sprawie siedziby") w związku z art. 10 WE.

II — Ramy prawne

A — *Status szkół europejskich*

2. W okresie ich tworzenia szkoły europejskie podlegały regulacjom dwóch umów wielostronnych, a mianowicie, po pierwsze, Statutu Szkół Europejskich z dnia 12 kwietnia 1957 r. (zwanego dalej „konwencją z 1957 r.")[2], a po drugie protokołu z dnia 13 kwietnia 1962 r. dotyczącego tworzenia Szkół europejskich, (zwanego dalej „protokołem z 1962 r.")[3]. Obydwa akty prawne zostały zawarte pomiędzy sześcioma państwami członkowskimi, które założyły Wspólnoty Europejskie.

3. W skład Zarządu Szkół Europejskich, ustanowionego przez konwencję z 1957 r., wchodzi właściwy minister lub właściwi ministrowie z każdej z umawiających się stron. Zgodnie z art. 9 konwencji Zarząd Szkół odpowiada za stosowanie tej konwencji i w tym celu dysponuje niezbędnymi kompetencjami w kwestiach edukacyjnych, budżetowych i administracyjnych. Zarząd Szkół za wspólnym porozumieniem ustanawia regulamin szkół. Zgodnie z art. 28 tejże konwencji Zarząd Szkół może negocjować z rządem kraju, w którym umiejscowiona jest szkoła, również dodatkowe porozumienia konieczne w celu zapewnienia szkole możliwie najlepszych

1 — Język oryginału: francuski.

2 — *Zbiór traktatów ONZ*, tom 443, s. 129.

3 — *Zbiór traktatów ONZ*, tom 752, s. 267.

materialnych i niematerialnych warunków do prowadzenia działalności.

4. Konwencja z 1957 r. i protokół z 1962 r. zostały uchylone i zastąpione obowiązującą obecnie konwencją określającą Statut Szkół Europejskich z dnia 21 czerwca 1994 r. (zwaną dalej „konwencją z 1994 r."), zgodnie z art. 34 tej ostatniej [4]. Konwencja z 1994 r. została zawarta przez państwa członkowskie oraz przez Wspólnoty Europejskie, których udział był przedmiotem decyzji Rady 94/557/WE, Euratom z dnia 17 czerwca 1994 r. upoważniającej Wspólnotę Europejską i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej do podpisania i zawarcia Konwencji określającej Statut Szkół Europejskich [5].

5. Zgodnie ze wspomnianą konwencją (art. 34) odniesienia w aktach sporządzonych przed konwencją, związane ze sprawami szkół są interpretowane jako dotyczące odpowiednich artykułów tejże konwencji.

6. Zakres stosowania konwencji z 1994 r. obejmuje szkoły wymienione w załączniku I do konwencji, wśród których znajdują się szkoły europejskie Bruksela I, Bruksela II, Bruksela III, a także szkoła europejska w Mol.

7. Zgodnie z art. 2 ust. 3 omawianej konwencji, otwarcie nowej szkoły na terytorium państwa członkowskiego jest uzależnione od zawarcia umowy między Zarządem Szkół a tym państwem członkowskim, dotyczącej bezpłatnego przekazania i utrzymania pomieszczeń odpowiednich dla potrzeb nowej szkoły.

8. Artykuł 6 akapit drugi konwencji z 1994 r. przewiduje, że w zakresie praw i obowiązków szkoła jest traktowana w każdym państwie członkowskim jako placówka oświatowa podlegająca prawu publicznemu, z zastrzeżeniem postanowień szczególnych tejże konwencji.

9. Zarząd Szkół, który składa się między innymi z przedstawicieli na szczeblu ministerialnym każdego z państw członkowskich oraz członka Komisji, w myśl art. 10 konwencji z 1994 r. nadzoruje jej stosowanie i w tym celu ma prawo do podejmowania decyzji w kwestiach edukacyjnych, budżetowych i administracyjnych, jak również w sprawach negocjowania porozumień, określonych w artykułach 28–30 tejże konwencji.

10. Zgodnie z art. 30 powyższej konwencji Zarząd Szkół może negocjować z rządem kraju, w którym umiejscowiona jest szkoła, również dodatkowe porozumienia w celu zapewnienia szkole możliwie najlepszych warunków do prowadzenia działalności.

4 — Dz.U. L 212, s. 3.
5 — Dz.U. L 212, s. 1.

11. Zgodnie z art. 25 konwencji z 1994 r. budżet szkoły jest finansowany w szczególności przez państwa członkowskie, które nadal wypłacają wynagrodzenia oddelegowanym lub skierowanym nauczycielom oraz, gdy sytuacja tego wymaga, przez ich wkład finansowy, a także przez wkłady ze Wspólnot Europejskich, mające pokryć różnicę między całkowitą kwotą wydatków szkół i całkowitą sumą dochodów z innych źródeł.

12. Zgodnie z art. 26 tejże konwencji Trybunał ma wyłączną jurysdykcję w sporach między Umawiającymi się Stronami, dotyczących wykładni i stosowania konwencji w kwestiach nierozwiązanych przez Zarząd Szkół.

13. Artykuł 33 konwencji z 1994 r. precyzuje w szczególności, że konwencja podlega ratyfikacji przez państwa członkowskie jako Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi oraz że wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca, następującego po złożeniu wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych przez państwa członkowskie oraz wszystkich aktów notyfikujących zawarcie przez Wspólnoty Europejskie.

14. W związku z pytaniami pisemnymi zadanymi stronom Komisja i Królestwo Belgii potwierdziły, iż konwencja z 1994 r. weszła w życie w dniu 1 października 2002 r.

B — *Porozumienie w sprawie siedziby*

15. W dniu 13 października 1962 r. Zarząd Szkół i rząd Królestwa Belgii zawarły porozumienie w sprawie siedziby w celu zapewnienia szkołom europejskim w Brukseli i w Mol możliwie najlepszych materialnych i niematerialnych warunków do prowadzenia działalności, zgodnie z art. 28 konwencji z 1957 r.

16. Rozdział I, zatytułowany „Budynki i wyposażenie szkół", zawiera art. 1, który brzmi następująco:

„Rząd Królestwa Belgii zobowiązuje się przekazać do dyspozycji szkół budynki niezbędne dla ich działalności i odpowiadające celom, jakie wyznaczyły sobie rządy będące sygnatariuszami protokołu dotyczącego tworzenia szkół europejskich.

Będzie utrzymywał te budynki i ubezpieczy je zgodnie z przepisami regulującymi sprawy nieruchomości będących własnością państwa belgijskiego.

Zobowiązuje się wyposażyć te szkoły w umeblowanie i pomoce dydaktyczne według kryteriów stosowanych do jego własnych placówek". [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego porozumienia poniżej]

17. Zgodnie z art. 13 powyższego porozumienia wchodzi ono w życie w dniu, w którym rząd belgijski notyfikuje Zarządowi Szkół, że spełnione zostały konstytucyjne

wymogi formalne. W myśl tego samego artykułu, postanowienia porozumienia w sprawie siedziby stają się skuteczne w dniu 17 września 1958 r., z wyłączeniem art. 2 i 3, które zaczynają obowiązywać w dniu wejścia w życie porozumienia.

18. Ratyfikacja porozumienia w sprawie siedziby przez Królestwo Belgii nastąpiła w dniu 8 listopada 1975 r. [6]. Porozumienie w sprawie siedziby nadal obowiązuje i nie było zmieniane w późniejszym czasie.

C — *Decyzja z Karlsruhe*

19. W trakcie posiedzenia, które odbyło się w Karlsruhe w dniach od 17 do 19 maja 1967 r. (zwanego dalej „decyzją z Karlsruhe"), Zarząd Szkół zbadał zasady finansowania wydatków na wyposażenie i budynki szkolne w związku z raportem Grupy do spraw finansowych.

20. Zgodnie z pkt 12 sprawozdania z tego posiedzenia Zarząd Szkół zatwierdził raport Grupy do spraw finansowych dotyczący finansowania wydatków na wyposażenie i budynki szkolne oraz upoważnił ją do kontynuowania pracy nad postanowieniami, jakie powinny się znaleźć w porozumieniu, które miało być zawarte między Zarządem Szkół a rządami państw siedziby szkół europejskich.

21. W pkt 12 stwierdzono także, iż Zarząd Szkół powziął uchwały, które znajdują się w załączniku do sprawozdania, i dodano, że uchwały te nie działają wstecz.

22. Według pkt 12 ppkt 1 załącznika do sprawozdania kraj będący gospodarzem ponosi koszty wyposażenia, które staje się „nieruchomością z przeznaczenia" przez połączenie go z konstrukcją budynku, nawet jeśli ma być wykonane w dowolnym momencie w okresie działania szkoły. Meble i wyposażenie dydaktyczne stanowią rodzaj podlegającej amortyzacji inwestycji finansowanej przez zwykłe dotacje budżetowe, a zatem jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem szkoły.

23. W pkt 12 ppkt 3 tego samego załącznika stwierdza się, że „Zarząd Szkół zwraca się do każdego z państw członkowskich o zawarcie z nim porozumienia, które ma zapewnić [s] zkołom europejskim warunki do prowadzenia działalności, jakie są przewidziane w art. 28 [konwencji z 1957 r.] […]. Zarząd Szkół zatwierdza poniższe postanowienia dotyczące finansowania wydatków na wyposażenie i budynki szkolne. Postanowienia te mogą stanowić art. 1 porozumień pomiędzy

6 — Ustawa w sprawie zatwierdzenia porozumienia między rządem Królestwa Belgii a Zarządem Szkoły Europejskiej, *Moniteur Belge*, 7 lutego 1976 r., s. 1415.

Zarządem Szkół a rządami państw, w których znajdują się siedziby [s]zkół europejskich".

w świetle wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii [7], zachowanie władz belgijskich naruszało system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi, z naruszeniem art. 10 WE.

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i żądania stron

26. Uznając odpowiedź udzieloną przez Królestwo Belgii w dniu 22 lutego 2008 r. za niezadowalającą, Komisja wydała w dniu 27 czerwca 2008 r. uzasadnioną opinię na podstawie art. 226 akapit pierwszy WE.

24. Po wymianie obfitej korespondencji między Zarządem Szkół a władzami belgijskimi w latach 1995–2006 oraz po otrzymaniu pisma z dnia 30 października 2006 r., w którym władze te stwierdziły, iż uważają, że nie muszą pokrywać kosztów umeblowania i pomocy dydaktycznych, którego domagano się od Królestwa Belgii od roku 1995, pismem z dnia 23 października 2007 r. Komisja skierowała do Królestwa Belgii wezwanie do usunięcia uchybienia na podstawie art. 226 WE.

27. W uzasadnionej opinii Komisja uznała, że odmawiając pokrycia kosztów umeblowania i pomocy dydaktycznych, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciężącym na nim na mocy art. 10 WE i wezwała to państwo członkowskie do podjęcia działań koniecznych w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.

25. W wezwaniu Komisja zarzuciła Królestwu Belgii naruszenie art. 10 WE, po pierwsze, przez odmawianie od roku 1995 sfinansowania pierwszego wyposażenia w umeblowanie i pomoce dydaktyczne szkół europejskich zlokalizowanych na jego obszarze o wartości 837 708,33 EUR, przeznaczonego dla szkół europejskich Bruksela II i Bruksela III, a po drugie, przez odmawianie od roku 1989 wypłacenia dotacji rocznej na działalność i wyposażenie, przeznaczonej na pokrycie wydatków bieżących szkół europejskich mających siedzibę na jego terytorium, przy czym wysokość tych kosztów wymagała jeszcze ustalenia. Według Komisji bowiem,

28. Ponieważ Królestwo Belgii nie podjęło wymaganych środków w wyznaczonym terminie, Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie pismem procesowym złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 6 kwietnia 2009 r.

7 — Wyrok z dnia 5 kwietnia 1990, C-6/89, Rec. s. I-1595.

29. Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że Królestwo Belgii, odmawiając pokrycia kosztów umeblowania i pomocy dydaktycznych dla szkół europejskich, uchybiło zobowiązaniom ciężącym na nim na mocy porozumienia w sprawie siedziby w związku z art. 10 WE,

— obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania.

30. Królestwo Belgii wnosi do Trybunału o:

— tytułem żądania głównego, uznanie przez Trybunał braku swojej właściwości do rozpoznania skargi,

— tytułem ewentualnym, stwierdzenie niedopuszczalności skargi,

— ewentualnie, w ostatniej kolejności, orzeczenie o bezzasadności skargi,

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

IV — Analiza

31. Królestwo Belgii podnosi, tytułem zarzutu głównego, brak właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszego sporu oraz, tytułem ewentualnym, zarzut niedopuszczalności skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

32. Stwierdzam już w tym miejscu, iż powyższe żądania można by – moim zdaniem – uwzględnić w zakresie dotyczącym części zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opartej na naruszeniu porozumienia w sprawie siedziby. Natomiast – jak będę miał jeszcze okazję zaznaczyć w wywodach przedstawionych poniżej – sugeruję, by zbadać co do istoty część zarzutu związaną z uchybieniem, wywiedzioną z naruszenia art. 10 WE.

A — *W przedmiocie właściwości Trybunału*

1. Argumenty stron

33. Tytułem zarzutu głównego rząd belgijski kwestionuje właściwość Trybunału do rozpoznawania spraw związanych z porozumieniem w sprawie siedziby. Jest on zdania, że aby mieć podstawy do wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE, Komisja powinna wykazać naruszenie, po pierwsze, przepisu prawa wspólnotowego, po drugie, naruszenie umowy, której Wspólnota jest stroną lub, po trzecie, istnienie zapisu umownego ustalającego właściwość sądu.

34. W tym przypadku wspomniany rząd utrzymuje, iż nie doszło do naruszenia przepisu wspólnotowego (nie ma naruszenia postanowień traktatu WE ani jego załączników, ani naruszenia wtórnego prawa wspólnotowego), porozumienie w sprawie siedziby nie stanowi umowy, której Wspólnota jest stroną i nie ma klauzuli ustalającej właściwość sądu. Według niego, nie można określić porozumienia w sprawie siedziby jako akt pochodny od konwencji z 1994 r. (ani od konwencji z 1957 r.), ponieważ moc wiążąca czynności, poprzez którą Belgia zawarła to porozumienie, wynika wyłącznie z suwerenności państwa belgijskiego.

35. Komisja nie zgadza się ze stanowiskiem rządu belgijskiego z dwóch powodów.

36. W pierwszej kolejności Komisja przypomina, że w skardze nie powołuje się jedynie na porozumienie w sprawie siedziby, lecz także na art. 10 WE w związku z tym porozumieniem.

37. Po drugie, Komisja utrzymuje, iż porozumienie w sprawie siedziby jest bezspornie częścią prawa wspólnotowego, niezależnie od art. 10 WE, gdyż powinno być uważane za akt „pochodny" od konwencji z 1994 r., a ta ostatnia sama jest częścią prawa wspólnotowego.

38. Komisja wskazuje, że – jeśli chodzi o postanowienia wchodzące w zakres kompetencji Wspólnoty – według utrwalonego orzecznictwa umowy zawarte przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie z krajami trzecimi mają we wspólnotowym porządku prawnym taki sam status jak umowy o charakterze czysto wspólnotowym oraz że konwencja z 1994 r. została zawarta między Wspólnotą a jej państwami członkowskimi.

39. Komisja przypomina, że porozumienie w sprawie siedziby pierwotnie było aktem pochodnym od konwencji z 1957 r. i że już w roku 1962 Wysoka Władza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) była członkiem Zarządu Szkół z prawem głosu; EWWiS była więc stroną porozumienia w sprawie siedziby. Komisja dodaje, iż po zawarciu traktatu o fuzji z dnia 8 kwietnia 1965 r. wstąpiła

w prawa i obowiązki Wysokiej Władzy EWWiS oraz że celem konwencji z 1994 r. było scalenie i utrwalenie dorobku konwencji z 1957 r., a także wzmocnienie roli Wspólnot Europejskich jako strony konwencji. Wysnuwa więc wniosek, iż ze względu na okoliczność, że porozumienie w sprawie siedziby zostało przyjęte na podstawie art. 28 konwencji z 1957 r. oraz że w konwencji z 1994 r. również jest mowa o porozumieniach w sprawie siedziby, porozumienie w sprawie siedziby obejmuje prawa i obowiązki przyjęte przez Wspólnoty w roku 1994.

2. Ocena

40. Pragnę na samym początku zaznaczyć, iż – jak to wynika w szczególności z pkt 35 skargi, którą Komisja wszczęła postępowanie oraz z pkt 12–14 swojej repliki – Komisja zarzuca Królestwu Belgii, po pierwsze, naruszenie porozumienia w sprawie siedziby stanowiącego integralną część prawa wspólnotowego od czasu podpisania konwencji z 1994 r., od której to porozumienie pochodzi, a po drugie [8], naruszenie systemu finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi, z naruszeniem art. 10 WE, przez swoją odmowę pokrycia kosztów związanych z umeblowaniem i pomocami dydaktycznymi szkół europejskich mających siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego – od dnia 13 grudnia 1995 r. [9], jeśli chodzi o finansowanie pierwszego typu wyposażenia oraz od roku 1986 [10], jeśli chodzi o wypłacanie dotacji rocznej na działalność i wyposażenie, przeznaczonej na umeblowanie i pomoce dydaktyczne dla szkół europejskich.

41. Te dwie części zarzutu uchybienia zobowiązaniom zostały więc sformułowane w sposób od siebie niezależny, co zresztą zdaje się przyznawać sama Komisja w pkt 12 swojej repliki [11], nawet jeśli w osnowie skargi jest mowa o naruszeniu porozumienia w sprawie siedziby „w związku z art. 10 WE".

42. Jak wykazuje argumentacja Królestwa Belgii przedstawiona w skrócie powyżej, podnosi ono zarzut niewłaściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie zarzucanego przez Komisję naruszenia porozumienia w sprawie siedziby, ponieważ nie zalicza się ono – według tego państwa członkowskiego – do norm podlegających kontroli sądowej ze strony Trybunału. Jednakże uważa ono również, w szczególności w pkt 63 swojej odpowiedzi na skargę oraz w swoich żądaniach, że Trybunał powinien uznać się za niewłaściwy do

8 — W pkt 35 skargi Komisja używa wyrażenia „ponadto" do wprowadzenia części zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącej naruszenia art. 10 WE.

9 — Według uzasadnionej opinii skierowanej do Królestwa Belgii, pierwsza nieuregulowana nota obciążeniowa jest datowana 13 grudnia 1995 r.

10 — Zobacz pkt 20 i 21 skargi.

11 — W tym punkcie repliki Komisja uważa, że „w każdym razie porozumienie w sprawie siedziby jest niezaprzeczalnie częścią prawa wspólnotowego, nawet niezależnie od art. 10 WE. Porozumienie w sprawie siedziby powinno bowiem być traktowane jako akt prawny »pochodny« od konwencji z 1994 r., która sama wchodzi w skład prawa wspólnotowego".

rozpoznania „niniejszej sprawy", obejmując tym wyrażeniem w sposób nieunikniony drugą część zarzutu uchybienia zobowiązaniom opartą na naruszeniu art. 10 WE.

43. Jednakże nie można, według mnie, zgodzić się na rozszerzenie zarzutu niewłaściwości na tę drugą część zarzutu uchybienia zobowiązaniom, ponieważ ta część dotyczy właśnie naruszenia przepisu prawa wspólnotowego, a konkretnie art. 10 WE, w tym zaś zakresie Trybunał jest właściwy.

44. Natomiast właściwość Trybunału do rozpoznania zarzucanego naruszenia porozumienia w sprawie siedziby należy moim zdaniem zbadać przy uwzględnieniu następujących dwóch elementów, które mają pierwszorzędne znaczenie: po pierwsze, okoliczności, iż konwencja z 1994 r. weszła w życie dopiero w dniu 1 października 2002 r., podczas gdy zarzucane uchybienie rozpoczęło się, według pism Komisji, od roku 1986 w zakresie dotyczącym odmowy wypłacenia dotacji rocznej oraz od dnia 13 grudnia 1995 r. w zakresie dotyczącym sfinansowania pierwszego wyposażenia; a po drugie okoliczności, iż Komisja wniosła do Trybunału skargę wyłącznie na podstawie art. 226 akapit drugi WE, a nie – przynajmniej w części – na podstawie klauzuli arbitrażowej zawartej w art. 26 konwencji z 1994 r.

45. Co się tyczy punktu pierwszego, uważam, iż z powodów przytoczonych poniżej Trybunał nie jest *w żadnym razie* właściwy do rozpoznania zarzucanego naruszenia porozumienia w sprawie siedziby, jeśli chodzi o okres poprzedzający wejście w życie konwencji z 1994 r., tzn. do dnia 30 września 2002 r., daty, od której przyznano Trybunałowi wyłączną właściwość do rozpoznawania sporów pomiędzy Umawiającymi się Stronami dotyczących „wykładni i stosowania" tej konwencji, zgodnie z jej art. 26.

46. W tym względzie należy przypomnieć, iż w wyroku w sprawie Hurd [12] Trybunał orzekł, że nie jest właściwy, by wypowiadać się w przedmiocie wykładni konwencji z 1957 r. i obowiązków, jakie z niej wynikają dla państw członkowskich, ponieważ pomimo związków tej konwencji ze Wspólnotą i działaniem jej instytucji, mamy do czynienia z zawartą przez państwa członkowskie międzynarodową umową wielostronną, która nie stanowi integralnej części prawa wspólnotowego [13]. Powyższa ocena nie powinna być w żadnym stopniu ograniczona przez proceduralne okoliczności postępowania w sprawie Hurd, w ramach której Trybunał miał orzekać w trybie prejudycjalnym, lecz jest aktualna także w ramach postępowania określonego w art. 226 WE, którego przedmiotem może być wyłącznie uchybienie przez państwo

12 — Wyrok z dnia 15 stycznia 1986, 44/84, Rec. s. 29.
13 — Punkty 20–22.

członkowskie jednemu ze zobowiązań ciążących na nim *na mocy traktatu WE*.

47. Brak właściwości Trybunału obejmuje – w moim mniemaniu – porozumienie w sprawie siedziby zawarte w 1962 r. między Zarządem Szkół a Królestwem Belgii *przez cały okres poprzedzający wejście w życie konwencji z 1994 r.*, tzn. w rozpoznawanej sprawie przez okres od roku 1986 do dnia 30 września 2002 r.

48. W istocie – jak przypomniano w preambule – podstawą tego porozumienia był pierwotnie art. 28 konwencji z 1957 r. przyznający Zarządowi Szkół uprawnienie do negocjowania z rządem państwa członkowskiego siedziby wszelkich *dodatkowych* porozumień w celu zapewnienia szkołom europejskim możliwie najlepszych materialnych i niematerialnych warunków do prowadzenia działalności. Reżim prawny tego porozumienia powinien więc wynikać z reżimu konwencji z 1957 r.

49. Stanowisko rządu belgijskiego w tym względzie jest dziwnie niejasne, ponieważ utrzymuje on w pkt 22 odpowiedzi na skargę, iż porozumienie w sprawie siedziby zostało zawarte „na podstawie konwencji [z 1957 r.]", natomiast w pkt 20 swojej dupliki usiłuje zakwestionować charakter „pochodny" i uzupełniający tegoż samego porozumienia w stosunku do tej samej konwencji, twierdząc, iż ten pierwszy akt prawny nie ma podstaw prawnych w drugim. Moim zdaniem, nie można podzielać tego ostatniego poglądu z powodów przedstawionych już w punkcie poprzedzającym niniejszej opinii. Dodam tylko, iż przy założeniu, że konwencja z 1957 r. nie została zastąpiona konwencją z 1994 r., lecz po prostu uchylona, Zarząd Szkół jako organ ustanowiony przez konwencję z 1957 r. automatycznie zostałby pozbawiony wszelkiego bytu prawnego. Wywarłoby to w sposób nieunikniony wpływ na porozumienie w sprawie siedziby, co pozwala mówić o charakterze „pochodnym" i uzupełniającym tego porozumienia w stosunku do konwencji z 1957 r.

50. W tym względzie mam też trudności, by nadążyć za tokiem rozumowania w argumentacji Komisji, która wydaje się sugerować, że z racji członkostwa Wysokiej Władzy EWWiS w Zarządzie Szkół od roku 1962, porozumienie w sprawie siedziby zalicza się do norm, które podlegają kontroli Trybunału.

51. W istocie udział Wysokiej Władzy EWWiS w Zarządzie Szkół nie ma – w moim mniemaniu – żadnego wpływu na reżim prawny porozumienia w sprawie siedziby. EWWiS, podobnie jak później Wspólnoty, nie była stroną konwencji z 1957 r. Ponadto żadne postanowienie tej konwencji nie ustala właściwości Trybunału. W związku z czym, ze względu na swój charakter aktu uzupełniającego konwencję, porozumienie w sprawie siedziby również nie zalicza się do norm, które podlegają kontroli Trybunału. Błędem jest również, według mnie, utożsamianie zarządu szkół z członkami, którzy wchodzą w jego skład, i uważanie, że porozumienie w sprawie siedziby zostało zawarte między Królestwem

Belgii a pozostałymi ówczesnymi państwami członkowskimi oraz Wspólnotami.

52. W związku z powyższym na tym etapie analizy uważam, że Trybunał powinien uznać się za niewłaściwy do rozpoznania części zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartej na naruszeniu porozumienia w sprawie siedziby w okresie od roku 1986 do dnia 30 września 2002 r.

53. Jeśli chodzi o okres po wejściu w życie konwencji z 1994 r., tzn. od dnia 1 października 2002 r., moim zdaniem Trybunał jest *co do zasady* właściwy do rozpoznania tego rodzaju sporu. Jednakże jego właściwość w tym zakresie nie wynika z okoliczności, iż porozumienie w sprawie siedziby jest częścią prawa wspólnotowego, jak w rozpoznawanej sprawie usiłuje przekonywać Komisja, lecz z racji klauzuli ustalającej właściwość sądu, zawartej w art. 26 konwencji z 1994 r., zgodnie z którą rozstrzyganie sporów między Umawiającymi się Stronami, dotyczących wykładni i *stosowania* tejże konwencji w kwestiach nie rozwiązanych przez Zarząd Szkół, należy wyłącznie do Trybunału.

54. Przede wszystkim przypominam, iż zgodnie z art. 34 konwencji z 1994 r., do której przystąpiły Wspólnoty Europejskie, konwencja ta „unieważnia [uchyla] i zastępuje" konwencję z 1957 r. oraz że odniesienie do art. 28 konwencji z 1957 r. zawarte w porozumieniu w sprawie siedziby powinno być interpretowane jako dotyczące odpowiedniego artykułu konwencji z 1994 r., a mianowicie do art. 30. Ponadto, na podstawie jej art. 33, konwencja z 1994 r. weszła w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie oraz aktów notyfikujących jej zawarcie przez Wspólnoty Europejskie, tj. w dniu 1 października 2002 r.

55. Poczynając od tego dnia Trybunał jest zatem właściwy, na podstawie art. 26 konwencji z 1994 r., do rozpoznawania sporów pomiędzy umawiającymi się stronami, dotyczących wykładni i stosowania tej konwencji, co zresztą przyznaje Królestwo Belgii.

56. Następnie przypominam także, iż zgodnie z art. 10 konwencji z 1994 r., którym zastąpiono art. 9 konwencji z 1957 r., Zarząd Szkół nadzoruje *stosowanie* niniejszej konwencji; *w tym celu* ma on prawo do podejmowania decyzji w kwestiach edukacyjnych, budżetowych i administracyjnych, jak również w sprawach negocjowania porozumień, określonych w artykułach 28–30. Stosowanie konwencji z 1994 r. odbywa się więc między innymi poprzez zawieranie porozumień w sprawie siedziby, co oznacza, że w konsekwencji kontrola Trybunału nad stosowaniem konwencji, na podstawie jej art. 26, powinna obejmować także wykładnię i wykonanie porozumienia w sprawie siedziby.

57. Po uściśleniu powyższego należy jednak podkreślić, iż niniejszej skargi nie wniesiono do Trybunału nawet w części na podstawie klauzuli arbitrażowej zawartej w art. 26 konwencji z 1994 r., lecz wyłącznie na podstawie art. 226 akapit drugi WE, tzn. pod zarzutem naruszenia obowiązku wynikającego z traktatu.

58. W istocie – jak wynika z pism Komisji – uważa ona, iż od czasu przystąpienia przez Wspólnoty Europejskie do konwencji z 1994 r., tzn. od dnia 21 czerwca 1994 r., konwencja ta wraz z porozumieniem w sprawie siedziby jako aktem „pochodnym" od konwencji stanowią integralną część prawa wspólnotowego.

59. Powyższy pogląd nie jest dla mnie przekonujący.

60. Po pierwsze – jak już zostało powiedziane – konwencja z 1994 r. weszła w życie dopiero z dniem 1 października 2002 r. Zatem mogła być podniesiona w stosunku do dwunastu państw członkowskich, które były jej sygnatariuszami, w tym dla Królestwa Belgii dopiero od tej daty, a nie od roku 1994 r.

61. Po drugie, argumentacja Komisji zmierza do pominięcia autonomii środków zaskarżenia. Niezależnie bowiem od problematyki związanej z porozumieniem w sprawie siedziby okoliczność, że – jak utrzymuje Komisja – konwencja z 1994 r. stanowi integralną część prawa wspólnotowego, nie jest według mnie wystarczającym powodem, by nie zastosować klauzuli arbitrażowej i pozwolić Komisji na wybranie spośród dwóch dróg sądowych, a mianowicie albo art. 26 konwencji z 1994 r., albo art. 226 akapit drugi WE, tej, którą uważa za najbardziej odpowiednią. Tak więc nie bardzo widzę, w jaki sposób po dniu 1 października 2002 r. Komisja – pod pretekstem, że konwencja z 1994 r. należy do prawa wspólnotowego – mogłaby zgodnie z prawem oprzeć np. skargę wnoszoną pod zarzutem naruszenia postanowienia tej konwencji przez państwo członkowskie nie na art. 26 konwencji, lecz na art. 226 akapit drugi WE [14]. Podobnie – według mnie – wygląda sytuacja w przypadku zarzutu naruszenia aktu związanego ze stosowaniem konwencji z 1994 r., takiego jak w rozpoznawanej sprawie porozumienie w sprawie siedziby, które ma bezpośredni związek z konwencją z 1994 r.

62. Ze względu na wszystkie te powody uważam, że Trybunał jest niewłaściwy do rozpoznania pierwszej części zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesionego na podstawie art. 226 akapit drugi WE, odnoszącego się do podnoszonego naruszenia porozumienia w sprawie siedziby.

14 — Dla informacji dodam jeszcze, że skarga w sprawie C-545/09 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (w toku), w której Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu naruszenie art. 12 konwencji z 1994 r., została wniesiona na podstawie art. 26 tejże konwencji.

63. Sugeruję natomiast, by Trybunał uznał swoją właściwość do rozpoznania tego sporu w zakresie, w jakim Komisja zarzuca Królestwu Belgii, że uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 10 WE.

B — *W przedmiocie dopuszczalności skargi*

1. Argumentacja stron

64. Rząd belgijski utrzymuje, tytułem ewentualnym, że skarga jest niedopuszczalna, po pierwsze, z powodu rozbieżności pomiędzy zarzutami przedstawionymi w uzasadnionej opinii a zarzutami sformułowanymi w skardze, a po drugie z powodu niejasnego charakteru art. 10 WE jako podstawy prawnej.

65. Jeśli chodzi o pierwszy zarzut niedopuszczalności, Królestwo Belgii przypomina o znaczeniu etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, który ma na celu ustalenie przedmiotu sporu oraz umożliwienie państwu członkowskiemu, po pierwsze, wykonania swoich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, a po drugie skutecznego przedstawienia argumentów na swoją obronę w odpowiedzi na zarzuty sformułowane przez Komisję. Zwraca ono uwagę, iż w niniejszej sprawie rozbieżności pomiędzy uzasadnioną opinią a skargą są związane właśnie z wyborem podstawy prawnej. Królestwo Belgii podkreśla bowiem, że o ile w osnowie uzasadnionej opinii Komisja powołuje się wyłącznie na art. 10 WE, dotyczący obowiązku lojalnej współpracy, w skardze postanawia, bez żadnego wyjaśnienia, powiązać go z uchybieniem zobowiązaniom z porozumienia w sprawie siedziby. Tymczasem skarga powinna opierać się na tym samym uzasadnieniu i tych samych zarzutach co uzasadniona opinia. Wspomniane państwo członkowskie zwraca również uwagę, iż wzmianka na temat art. 10 WE w uzasadnionej opinii jest sformułowana w sposób zbyt niejasny.

66. Według rządu belgijskiego, dla tej sprawy nie ma znaczenia wyrok w sprawie Komisja przeciwko Danii [15], na który powołuje się w swoich pismach Komisja, w którym to wyroku Trybunał uznał za dopuszczalne zarzuty zawarte w jednej ze skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wniesionym przeciwko temu państwu członkowskiemu, dotyczących przestrzegania przepisów o kontroli działalności połowowej w sezonie połowowym 1988. W pkt 36 tego wyroku Trybunał stwierdził bowiem, że wprawdzie osnowa uzasadnionej opinii nie zawiera żadnego odniesienia do właściwego przepisu rozporządzenia, które ma zastosowanie w sprawie, jednakże w uzasadnionej opinii odrzucono argumentację dotyczącą przestrzegania tego przepisu, przedstawioną przez rząd duński w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia. Toteż zdaniem Królestwa Belgii, mimo iż orzecznictwo Trybunału nie narzuca wymogu użycia identycznych sformułowań

15 — Wyrok z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-259/03, C-260/03 i C-343/03.

w tezach przedstawionych w poszczególnych pismach procesowych, wymaga jednak pewnej jednorodności treściowej poszczególnych pism. Na koniec stwierdza, że o ile nie jest wymagana idealna zgodność między zarzutami powołanymi w wezwaniu do usunięcia uchybienia, w osnowie uzasadnionej opinii i żądaniami zawartymi w skardze, jednak w niniejszej sprawie nie ma mowy nawet o przybliżonej zgodności.

67. Co się tyczy drugiego zarzutu niedopuszczalności skargi opartego na niejasnym charakterze art. 10 WE jako podstawy prawnej, rząd belgijski utrzymuje, że Komisja ograniczyła się w niniejszej sprawie do wzmianki na temat art. 10 WE, który sugeruje powiązać z porozumieniem w sprawie siedziby, nie dostarczając najmniejszego argumentu mogącego uzasadnić takie powiązanie. Według niego, Komisja powinna była najpierw przez odpowiednie wykazanie, wyraźnie zidentyfikować konkretne zobowiązanie wspólnotowe, a następnie wykazać istnienie uchybienia. Rząd ten uważa, iż w rozpoznawanej sprawie brakuje takiego wykazania i że skarga zawiera zwykłe domniemania i zarzuty nie poparte dowodami.

68. Ponadto Królestwo Belgii zaznacza, że w pkt 35 swojej skargi Komisja mówi o dwóch odrębnych naruszeniach. Z jednej strony Komisja określa naruszenie porozumienia w sprawie siedziby jako naruszenie prawa wspólnotowego, a z drugiej strony utrzymuje, że zachowanie władz belgijskich narusza system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi, a w związku z tym narusza art. 10 WE. Pozwane państwo członkowskie zauważa jednak, iż Komisja wcale nie przedstawia podobnych naruszeń w osnowie skargi, lecz łączy zarzucane, niezależne naruszenia, by na koniec stwierdzić, że odmawiając pokrycia kosztów umeblowania i pomocy dydaktycznych dla szkół europejskich Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy porozumienia w sprawie siedziby w związku z art. 10 WE.

69. Rząd belgijski ponadto zwraca uwagę, iż Komisja dopiero w replice po raz pierwszy przedstawiła związek przyczynowy między naruszeniem porozumienia w sprawie siedziby a naruszeniem art. 10 WE. Według tego rządu z pokrętnych twierdzeń wynika brak spójności i jasności.

70. Co się tyczy zarzucanych rozbieżności między uzasadnioną opinią a skargą, Komisja zauważa, że o ile prawdą jest, iż analizowana oddzielnie osnowa uzasadnionej opinii wspomina jedynie o naruszeniu art. 10 WE, jednakże sama okoliczność, że osnowa uzasadnionej opinii nie zawiera powołania wszystkich przepisów, w odniesieniu do których Komisja w swojej skardze żąda

stwierdzenia uchybienia, nie wystarcza do wykazania naruszenia prawa do obrony, jeżeli zarzut jest jasno przedstawiony w tekście uzasadnionej opinii. Utrzymuje ona, iż według orzecznictwa Trybunału nie jest wymagana idealna zgodność między zarzutami powołanymi w wezwaniu do usunięcia uchybienia, w osnowie uzasadnionej opinii i żądaniami zawartymi w skardze, ponieważ pierwotnie przedstawione zarzuty mogą zostać doprecyzowane pod warunkiem, że przedmiot sporu nie ulegnie zmianie. Ponadto nawet gdyby Trybunał uznał, że Komisja nie powinna była się powołać na porozumienie w sprawie siedziby w petitum swojej skargi, skutkiem takiego wniosku byłaby jedynie częściowa niedopuszczalność skargi.

71. Jeśli chodzi o rzekomo niejasny charakter podstawy prawnej, Komisja uważa, iż jej skarga z wymaganą dokładnością wskazuje przepisy, które jej zdaniem narusza Królestwo Belgii. Komisja dodaje, że po pierwsze pkt 35 jej skargi w jasny sposób stwierdza, iż zachowanie władz belgijskich oznacza naruszenie równocześnie porozumienia w sprawie siedziby i art. 10 WE, a po drugie Trybunał wielokrotnie stwierdzał istnienie takiego zbiegu naruszenia zasady lojalnej współpracy z naruszeniem innego przepisu prawa wspólnotowego.

72. Komisja dodaje, iż po przystąpieniu Wspólnoty do konwencji z 1994 r. wzmianka na temat art. 10 WE nie jest już bezwzględnie konieczna oraz że w przypadku, gdy w skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja powołuje się równocześnie na naruszenie tego artykułu oraz naruszenie przepisu wspólnotowego bardziej szczególnego, skarga jest dopuszczalna, nawet jeśli Trybunał nie wypowie się na temat naruszenia ww. artykułu jako odrębnego uchybienia i orzeknie wyłącznie w przedmiocie naruszenia bardziej szczególnego przepisu wspólnotowego. Komisja dodaje również, że zdarza się nawet, iż Komisja wnosi o stwierdzenie naruszenia art. 10 WE i innego przepisu prawa wspólnotowego, a Trybunał rozpoznaje skargę, nie wspominając o art. 10 WE ani w uzasadnieniu, ani w sentencji wyroku, stąd zaś wynika, iż nadobowiązkowa wzmianka o art. 10 WE w skardze w oczywisty sposób nie ma żadnych skutków dla dopuszczalności skargi.

73. Jeśli chodzi o ciężar dowodu, Komisja ogranicza się do stwierdzenia, że różnica zdań, która dzieli strony w niniejszym sporze, nie dotyczy charakteru zachowania władz belgijskich, lecz wykładni przepisów regulujących to zachowanie w związku z ustaleniem zakresu obowiązków spoczywających na Królestwie Belgii.

2. Ocena

74. Jak już wskazałem w pkt 40 niniejszej opinii, zarzucane uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, jakie wynika ze skargi wszczynającej postępowanie, składa się z dwóch odrębnych części: pierwsza część zarzutu jest oparta na naruszeniu porozumienia w sprawie siedziby, natomiast druga opiera się na naruszeniu art. 10 WE.

75. Zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Królestwo Belgii dotyczą obydwu części skargi, jednak sposób potraktowania tych zarzutów powinien, według mnie, być różny.

a) W przedmiocie niedopuszczalności pierwszej części zarzutu uchybienia dotyczącej naruszenia porozumienia w sprawie siedziby

76. Co się tyczy pierwszej części zarzutu uchybienia – jak już wykazałem w powyższych wywodach – uważam, iż Trybunał nie jest właściwy do jej rozpoznania.

77. W każdym razie, a w szczególności w sytuacji, gdyby Trybunał nie podzielał stanowiska, które wyraziłem w punktach poprzedzających niniejszej opinii, zachęcam Trybunał do uznania tej części zarzutu za niedopuszczalny, ponieważ zarzut naruszenia porozumienia w sprawie siedziby rozszerzył przedmiot sporu, jaki został określony w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

78. W tym względzie należy zauważyć, iż – chociaż wzmianki na temat porozumienia w sprawie siedziby są bardzo liczne zarówno w wezwaniu do usunięcia uchybienia, jak i w uzasadnionej opinii skierowanych do Królestwa Belgii, obydwa te pisma ograniczają się jednak do zarzucenia państwu członkowskiemu naruszenia art. 10 WE – który to zarzut odpowiada jedynie drugiej części podstawy skargi Komisji – w zakresie w jakim zachowanie władz belgijskich narusza system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi.

79. Ponadto nawet przy założeniu, że niektóre fragmenty pism z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi mogą sugerować, iż Komisja zamierzała stwierdzić naruszenie porozumienia w sprawie siedziby, nigdy jednak w toku tego postępowania wspomniane naruszenie nie zostało wyraźnie określone jako odrębne naruszenie prawa wspólnotowego, lecz raczej jako stanowiące warunek wstępny do stwierdzenia naruszenia art. 10 WE, ponieważ naruszenie to pociągało za sobą negatywne konsekwencje dla budżetu wspólnotowego oraz dla podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi.

80. Otóż według orzecznictwa przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 226 WE jest ograniczony przez postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przewidziane w tym przepisie, w związku z czym uzasadniona opinia oraz skarga powinny być oparte na tych samych zarzutach w taki sposób, że nie ma wymogu zachowania idealnej zgodności między zarzutami powołanymi w wezwaniu do usunięcia uchybienia, w osnowie uzasadnionej opinii i żądaniami zawartymi w skardze, o ile przedmiot sporu określony w uzasadnionej opinii nie został rozszerzony lub zmieniony [16].

81. Wymóg ten, obowiązujący Komisję, wiąże się z troską o dwie sprawy, po pierwsze, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma na celu umożliwienie państwu członkowskiemu wykonania swoich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, a po drugie postępowanie to powinno również pozwolić mu na skuteczne przedstawienie argumentów na swoją obronę w odpowiedzi na zarzuty sformułowane przez Komisję [17].

82. W związku z powyższym, ponieważ w rozpoznawanej sprawie z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w szczególności zaś na podstawie uzasadnionej opinii nie można wywnioskować żadnego zarzutu naruszenia per se porozumienia w sprawie siedziby, pierwsza część zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powinna, moim zdaniem, zostać uznana za niedopuszczalną na etapie postępowania przed Trybunałem [18].

83. Oceny tej nie może podważyć powołany przez Komisję ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Danii, w którym uznano za dopuszczalne dwa zarzuty zawarte w jednej ze skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wniesionym przeciwko temu państwu członkowskiemu, dotyczącym przestrzegania przepisów o kontroli działalności połowowej w sezonie połowowym.

84. Po pierwsze, z pkt 35 tamtego wyroku wynika, iż wpisuje się on wyraźnie w linię orzecznictwa, o której właśnie wspominałem, dotyczącą wymogu zgodności zarzutów przedstawionych podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi z zarzutami sformułowanymi w skardze do Trybunału, a nie w jakiś ewentualny, równoległy nurt orzecznictwa. W związku z powyższym fakt, iż w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Danii Trybunał uznał za dopuszczalne sporne zarzuty ze skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, można wyjaśnić jedynie szczególnymi okolicznościami tamtej sprawy, którym nie wolno, moim zdaniem, przyznawać waloru precedensu dla niniejszej sprawy.

85. W istocie – i po drugie –, jak wynika w szczególności z pkt 28, 30 i 36 ww. wyroku, sporne zarzuty zostały uznane za dopuszczalne na takiej podstawie, że pomimo iż

16 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-484/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-7471, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-305, pkt 11.

osnowa uzasadnionej opinii wydanej w sprawie Królestwa Danii nie zawierała powołania konkretnego artykułu jednego z rozporządzeń wspólnotowych właściwych w tamtej sprawie, jednak Komisja w tej samej opinii odrzuciła twierdzenie o rzekomym dochowaniu przez pozwane państwo przewidzianych w tym artykule zobowiązań, którym uchybienie zarzuciła mu w wezwaniu do usunięcia uchybienia i co do których państwo to sugerowało wycofanie zarzutów na etapie uzasadnionej decyzji.

86. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie, jak już podkreśliłem, Komisja nigdy w toku obydwu etapów postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie zarzucała uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 226 akapit drugi WE, mającego postać naruszenia porozumienia w sprawie siedziby.

87. W konsekwencji nieprzedstawienie na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi prowadzonego przeciwko Królestwu Belgii żadnego zarzutu związanego z odrębnym naruszeniem porozumienia w sprawie siedziby nabiera charakteru całkowicie różnego od problematyki poruszonej w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Danii, ponieważ przedmiot niniejszego sporu, jaki został określony w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, ogranicza się do naruszenia art. 10 WE.

88. Zatem pierwszą część zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy, moim zdaniem, odrzucić jako niedopuszczalną, o ile wcześniej Trybunał nie uzna swojej niewłaściwości do jej rozpoznania.

b) W przedmiocie niedopuszczalności drugiej części zarzutu uchybienia dotyczącej naruszenia art. 10 WE

89. Przypominam, że Królestwo Belgii twierdzi, iż skarga jest niejasna, ponieważ w części została oparta na art. 10 WE lub na tym przepisie w związku z porozumieniem w sprawie siedziby.

90. W świetle mojej propozycji, by pierwszą część skargi odrzucić jako niedopuszczalną, twierdzenie dotyczące niejasnego charakteru skargi może w związku z tym dotyczyć już tylko drugiej części zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

91. Określony w ten sposób zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Królestwo Belgii nie powinien, moim zdaniem zostać uwzględniony.

92. Niewątpliwie prawdą jest, iż skarga wniesiona przez Komisję nie może uchodzić za wzór klarowności, jeśli chodzi o związki między porozumieniem w sprawie siedziby a art. 10 WE. W szczególności – jak już podkreśliłem w pkt 40 i 41 niniejszej opinii – w osnowie skargi jest mowa o naruszeniu dwóch aktów prawnych w zbiegu, z kolei z jej uzasadnienia wynika raczej jasno, iż chodzi o odrębne naruszenia. W swojej replice – jak się wydaje – Komisja nawet uważa, że zarzucane naruszenia nakładają się na siebie w tym

znaczeniu, że zarzut oparty na naruszeniu art. 10 WE nie jest już, według niej, naprawdę konieczny od czasu zawarcia konwencji z 1994 r.

93. Pomimo godnych ubolewania nieścisłości na etapie postępowania przed Trybunałem, ostatecznie przedmiot zarzucanego uchybienia zobowiązaniom niezmiennie przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i postępowania spornego, obejmował – przynajmniej częściowo, jeśli chodzi o ten drugi etap – naruszenie art. 10 WE.

94. Należy jednakże zwrócić uwagę na częściowy brak zgodności między postępowaniem poprzedzającym wniesienie skargi a skargą, jeśli chodzi o czas trwania zarzucanego naruszenia art. 10 WE w zakresie dotyczącym odmowy ze strony władz belgijskich przyznania dotacji rocznej na działalność i wyposażenie. Jeśli chodzi o ten zarzut, na etapie wezwania do usunięcia uchybienia i uzasadnionej opinii Komisja zarzucała bowiem naruszenie art. 10 WE jedynie w okresie po przekazaniu wspólnotom językowym kompetencji w sprawach oświatowych w Belgii, tzn. począwszy od roku 1989 [19], natomiast skarga wskazuje, iż naruszenie to rozpoczęło się już trzy lata wcześniej, tj. w roku 1986 [20]. Otóż, nie można się zgodzić na tego rodzaju wydłużenie czasu trwania zarzucanego naruszenia na etapie skargi wszczynającej postępowanie, w związku z czym powinno być to niedopuszczalne.

95. W tych okolicznościach należy uznać drugą część zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego za dopuszczalną [21] w zakresie dotyczącym, po pierwsze, odmowy ze strony władz belgijskich od roku 1989 przyznania dotacji rocznej na działalność i wyposażenie szkół europejskich mających siedziby na terytorium Królestwa Belgii, przeznaczonej na konserwację oraz wymianę na nowe ich umeblowania i pomocy dydaktycznych, a po drugie, odmowy ze strony tychże władz sfinansowania pierwszego wyposażenia w meble i pomoce dydaktyczne tychże szkół od dnia 13 grudnia 1995 r.

96. W świetle powyższej analizy sugeruję, by Trybunał rozstrzygnął jedynie co do zasadności tej części zarzutu w zakresie, jaki właśnie ustaliłem.

19 — Zobacz wezwanie do usunięcia uchybienia, s. 7.

20 — Zobacz pkt 20 i 21 skargi.

21 — Zobacz na ten temat wyrok z dnia 18 marca 1986 r. w sprawie 85/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 1149, pkt 15, zgodnie z którym: „na etapie badania dopuszczalności wystarczy, że Komisja formalnie powołała na poparcie swojej skargi naruszenie przepisów prawa wspólnotowego. Ustalenie, czy rzeczywiście doszło do naruszenia prawa wspólnotowego, należy do badania sporu co do istoty".

C – *W przedmiocie zasadności drugiej części zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opartej na naruszeniu art. 10 WE*

1. Argumentacja stron

97. W pierwszej kolejności Komisja wskazuje, iż Królestwo Belgii sfinansowało wyposażenie szkół europejskich w Uccle (Bruksela I), w Mol i w Woluwe (Bruksela II) oraz że dla tych szkół Królestwo Belgii wypłacało roczną dotację w wysokości 500 000 franków belgijskich aż do roku 1985. Przypomina, że później Królestwo Belgii przerwało jej wypłacanie.

98. Komisja zwraca również uwagę, iż od roku 1995 Królestwo Belgii nie regulowało już faktur, które mu przekazywały szkoły europejskie, na koszty umeblowania i pomocy dydaktycznych powstałe w związku z rozbudową szkoły europejskiej Bruksela II w latach 1995–1997 oraz z otwarciem szkoły europejskiej Bruksela III w roku 1999. Komisja podkreśla, że w konsekwencji wydatki te zostały ujęte w budżecie ww. szkół, a więc zostały pokryte tymczasowo ze środków pochodzących z wkładów z budżetu Wspólnot przekazywanych przez Komisję do budżetu szkół europejskich, na podstawie art. 25 konwencji z 1994 r.

99. Następnie, zdaniem Komisji, zobowiązania finansowe władz belgijskich wynikają jasno z art. 1 porozumienia w sprawie siedziby, a uszczerbek dla budżetu wspólnotowego, który wynika z ich odmowy honorowania własnych zobowiązań, stanowi naruszenie art. 10 WE. Opierając się bowiem na ww. wyrokach w sprawie Hurd oraz w sprawie Komisja przeciwko Belgii, w których Trybunał stwierdził, że funkcjonowanie instytucji wspólnotowych może zostać zakłócone w sposób sprzeczny z art. 10 WE przez środki podjęte w ramach wprowadzania w życie konwencji z 1957 r., Komisja uważa, iż zachowanie władz belgijskich narusza system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi i w związku z tym narusza przywołany artykuł.

100. Komisja stwierdza również co do istoty, iż zakres zobowiązania przewidzianego w art. 1 porozumienia w sprawie siedziby nie został zmieniony przez decyzję z Karlsruhe. W szczególności utrzymuje ona, iż z pkt 12 sprawozdania z posiedzenia Zarządu Szkół wynika wyraźnie, że ustalił on jedynie ogólne ramy polityczne dla przyszłych porozumień. Komisja przypomina ponadto, że Zarząd Szkół nawet nie byłby władny, by na podstawie zwykłej, jednostronnej decyzji zmienić treść porozumienia w sprawie siedziby, ze względu na zasadę hierarchii norm prawnych oraz na art. 28 konwencji z 1957 r., zgodnie z którym materialne warunki działalności

szkół w państwie siedziby powinny być określane przez porozumienie w sprawie siedziby.

101. Komisja dodaje, że chociaż zgodnie z brzmieniem art. 1 porozumienia w sprawie siedziby finansowanie wyposażenia szkół europejskich w meble i pomoce dydaktyczne powinno się odbywać „według kryteriów stosowanych do […] placówek [belgijskich]", analiza prawa belgijskiego, którą zamówiła, wykazała, że zarówno koszty pierwszego wyposażenia, jak i dotacji rocznej na działalność szkół należących do systemów oświatowych poszczególnych wspólnot: francuskiej, flamandzkiej i niemieckojęzycznej, są pokrywane przez belgijskie władze publiczne. W związku z powyższym, ponieważ to te ostatnie szkoły powinny stanowić punkt odniesienia do ustalenia zasad finansowania umeblowania i pomocy dydaktycznych szkół europejskich zlokalizowanych w Belgii, zgodnie z art. 6 akapit drugi konwencji z 1994 r. Królestwo Belgii nie może powoływać się na względy związane ze sprawami wewnętrznymi, takie jak przekazanie wspólnotom językowym kompetencji w spawach oświatowych, aby odmówić pokrywania tych kosztów.

102. Na koniec, po przypomnieniu, że władze belgijskie wielokrotnie uznawały swoje zobowiązania, i to do bardzo niedawna, Komisja twierdzi, iż obowiązki Królestwa Belgii należy interpretować w świetle celu porozumienia w sprawie siedziby oraz zasady dobrej wiary, która zgodnie z orzecznictwem stanowi integralną część art. 10 WE i powszechnego prawa międzynarodowego [22]. W tym względzie Komisja precyzuje, że ponieważ cel porozumienia w sprawie siedziby – jak wskazano w jego preambule – polega na podjęciu odpowiednich środków w celu zapewnienia szkołom europejskim jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności, w momencie, gdy były podejmowane decyzje w sprawie głównej siedziby Komisji i Rady, Królestwo Belgii zagwarantowało w serii aktów prawnych warunki materialne dla szkół europejskich i przez swoje zachowanie dało do zrozumienia instytucjom oraz pozostałym państwom członkowskim, że akceptuje i potwierdza swoje zobowiązania wobec tych szkół. W ten sposób Królestwo Belgii wzbudziło oczekiwania instytucji i pozostałych państw członkowskich, że wypełni swoje zobowiązania finansowe w stosunku do szkół europejskich zlokalizowanych na jego terytorium.

103. Królestwo Belgii kwestionuje zarzucane naruszenie art. 10 WE.

104. Tytułem głównego argumentu twierdzi, że skarga jest bezzasadna, ponieważ podstawa prawna skargi Komisji jest nieodpowiednia.

105. Jego zdaniem bowiem art. 10 WE sam w sobie nie może być wprowadzony w życie, a wręcz przeciwnie, zakłada istnienie

22 — Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 52.

zobowiązania, od którego zależy jego wykonanie. Według Królestwa Belgii, art. 10 akapit pierwszy WE przewiduje co do istoty, iż państwa członkowskie podejmują wszelkie środki wymagane w celu wykonania swoich zobowiązań wynikających z traktatu lub z działań instytucji. Otóż, powołując się na ten artykuł, Komisja w żaden sposób wcześniej nie wskazała zobowiązania wspólnotowego, którego wymaga powołanie tego przepisu.

106. Ponadto zdaniem Królestwa Belgii, ww. wyroki w sprawie Hurd oraz w sprawie Komisja przeciwko Belgii powołane przez Komisję niczego tu nie zmieniają. Z pierwszego wyroku wynika, że obowiązki spoczywające na państwach członkowskich na mocy art. 10 WE nie mogą dotyczyć ani konwencji państw członkowskich (jak konwencja z 1957 r.), ani konwencji zawartej głównie (lecz nie tylko) przez państwa członkowskie (jak konwencja z 1994 r.). Ponadto według Królestwa Belgii, w odróżnieniu od sprawy Hurd, niesfinansowanie przez Królestwo Belgii niektórych kosztów szkół europejskich w rozpoznawanej sprawie nie spowodowało transferu środków pieniężnych na szkodę Wspólnoty Europejskiej, lecz co najwyżej wpływało na funkcjonowanie tychże szkół. Podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, w odróżnieniu od niniejszej sprawy, dotyczył środka krajowego, którego konsekwencją było obniżenie płacy krajowej dla nauczycieli szkół europejskich, pociągające za sobą wzrost części udziału w finansowaniu przypadającej na Wspólnotę.

107. W tym przypadku, według Królestwa Belgii, Komisja nie przedstawiła dowodu na to, że musiała zapłacić faktury w wyniku rzekomego uchybienia zobowiązaniom przez pozwane państwo członkowskie. Tymczasem w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do obowiązków Komisji należy udowodnienie wszystkich okoliczności faktycznych, na których opiera swoją skargę. Ostatecznie rząd belgijski uważa, iż nie wystarczy, by Komisja wykazała, że wzrósł wkład finansowy Wspólnoty w koszty prowadzenia szkół europejskich, ale trzeba jeszcze, by ten wkład był związany z rzeczami ruchomymi, które stały się „nieruchomościami z przeznaczenia", ponieważ decyzja z Karlsruhe odnosi się tylko do tego typu wyposażenia.

108. Tytułem ewentualnym, Królestwo Belgii utrzymuje, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie ma podstaw w prawidłowo zinterpretowanym porozumieniu w sprawie siedziby, które zresztą należy analizować w świetle decyzji z Karlsruhe oraz belgijskiego prawa oświatowego.

109. Co do istoty Królestwo Belgii w pierwszej kolejności podnosi argument, że porozumienie w sprawie siedziby ma zastosowanie jedynie do szkół istniejących lub przewidzianych w planach w momencie jego zawarcia, a także do ich przewidywalnego rozwoju w rozsądnym zakresie, lecz w żadnym razie nie do finansowania umeblowania i pomocy dydaktycznych przy rozbudowie szkoły

europejskiej Bruksela II w latach 1995–1997 lub w momencie otwierania szkoły europejskiej Bruksela III w 1999. W tym względzie Królestwo Belgii utrzymuje, iż żaden z aktów prawnych ani żadne z zachowań wspomnianych przez Komisję nie mogły wzbudzić w instytucjach i pozostałych państwach członkowskich uzasadnionych oczekiwań, że to państwo członkowskie zapewni finansowanie szkół europejskich wykraczające poza zobowiązania określone przez porozumienie w sprawie siedziby.

110. Po drugie, rząd belgijski twierdzi, iż porozumienie w sprawie siedziby powinno być interpretowane przy uwzględnieniu decyzji z Karlsruhe, która w żadnym razie nie ogranicza się do nakreślenia ram politycznych dla przyszłych porozumień w sprawie siedziby, lecz – wręcz przeciwnie – ma na celu wywołanie natychmiastowych skutków prawnych. Decyzja z Karlsruhe stanowi zresztą późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące porozumienia w sprawie siedziby, i które należy brać pod uwagę, zgodnie z konwencją wiedeńską o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. [23], przy interpretowaniu i stosowaniu porozumienia w sprawie siedziby. Właśnie na tej zasadzie, przy uwzględnieniu decyzji z Karlsruhe, umeblowanie, jakie Królestwo Belgii zobowiązuje się dostarczyć, zgodnie z art. 1 porozumienia w sprawie siedziby, może obejmować wyłącznie umeblowanie, które staje się „nieruchomością z przeznaczenia".

23 — *Zbiór traktatów ONZ*, tom 1155, s. 331.

111. Wreszcie, po trzecie, zdaniem Królestwa Belgii, przepisy, które mają zastosowanie do finansowania belgijskich placówek oświatowych również nie mogą potwierdzić tezy Komisji. Przypomina ono, że w wyniku przekazania kompetencji w spawach oświatowych wspólnotom językowym kryteria, które obowiązują przy wyznaczaniu zakresu spornego finansowania szkół europejskich, są ustalane przez wspólnoty: flamandzką, francuską i niemieckojęzyczną w ich własnym ustawodawstwie. Królestwo Belgii dodaje, że w każdej z tych wspólnot istnieją dwa typy szkół wchodzących w skład ich systemów oświatowych, a mianowicie szkoły zakładane i prowadzone przez same wspólnoty oraz szkoły dotowane przez te wspólnoty, natomiast szkoły europejskie z punktu widzenia prawa belgijskiego mogą być jedynie uznane za należące do tej drugiej kategorii.

112. W każdym razie, mimo iż zasady finansowania stosowane do obydwu typów placówek oświatowych są różne, żadne z nich nie pozwalają na jakiekolwiek finansowanie pierwszego wyposażenia lub przyznanie dotacji rocznej na działalność dla szkół europejskich.

113. Według Królestwa Belgii, ustawodawstwa poszczególnych wspólnot przewidują bowiem pokrycie kosztów pierwszego wyposażenia tylko w zakresie rzeczy ruchomych, które stają się „nieruchomościami z natury lub z przeznaczenia". Koszty mebli i pomocy dydaktycznych z całą pewnością nie mają takiego charakteru. Co więcej, kosztów pierwszego wyposażenia nie pokrywa także roczna

dotacja na koszty działalności szkoły w roku jej założenia, ponieważ w szczególności belgijskie szkoły średnie mogą otrzymywać dotacje dopiero po roku działalności i pozytywnym zaopiniowaniu przez kuratorium.

114. W kwestii dotacji rocznej na działalność Królestwo Belgii przypomina, że wprawdzie według prawa belgijskiego placówki dotowane mają prawo do dotacji rocznej, jest to jednak dotacja ogólna, ryczałtowa, obejmująca koszty związane z prowadzeniem, wyposażeniem szkoły oraz bezpłatnymi podręcznikami i materiałami szkolnymi dla uczniów i odpowiada kwocie ustalonej na jednego ucznia prawidłowo wpisanego na listę uczniów. Taka charakterystyka systemu uniemożliwia jakiekolwiek finansowanie na zasadzie pokrycia całości kosztów rzeczywistych na podstawie zwykłych faktur. Rząd belgijski wskazuje, iż nawet, jeśli przyznanie rocznej dotacji ma na celu realizowanie celu związanego z bezpłatnym dostępem do oświaty i równością, to jednak uzyskanie dotacji jest uzależnione od spełnienia wielu wymogów ustawowych (regularne inspekcje i kontrole, przestrzeganie przepisów w zakresie organizacji nauczania, regulaminów pracowniczych i ustaw językowych), a w razie niedochowania warunków nie można ubiegać się o przyznanie dotacji. Ponadto w ramach tego rodzaju dotacji chodzi o ściśle ograniczone koszty, z kolei opłaty wpisowe pobierane od uczniów szkół europejskich przekraczają ustawowo dopuszczalny pułap, co wyklucza je z grona uprawnionych do tej dotacji.

2. Ocena

115. Zgodnie z art. 10 akapit pierwszy zdanie pierwsze WE państwa członkowskie powinny podejmować wszelkie właściwe środki w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatu lub działań instytucji wspólnotowych oraz, zgodnie ze zdaniem drugim, mają obowiązek ułatwiania Wspólnocie wypełniania jej zadań. W myśl art. 10 akapit drugi WE państwa członkowskie powinny powstrzymywać się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów traktatu.

116. Na podstawie łącznej analizy art. 10 akapit pierwszy zdanie drugie WE i art. 10 akapit drugi Trybunał wywnioskował w szczególności, że obowiązek lojalnej współpracy spoczywający zwłaszcza na państwach członkowskich ma zastosowanie ogólne [24]. Trybunał wielokrotnie orzekał także, iż obowiązek wynikający z ww. postanowień art. 10 WE

24 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie 230/81 Luksemburg przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 255, pkt 37; ww. wyrok w sprawie Hurd, pkt 38; wyroki: z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-266/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-4805, pkt 57, 58; z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-433/03 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6985, pkt 63, 64; a także z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie C-246/07 Komisja przeciwko Szwecji, Zb.Orz. s. I-3317, pkt 69–71.

obejmuje również obowiązek powstrzymania się od podejmowania działań, które mogłyby utrudniać funkcjonowanie instytucji wspólnotowych [25].

117. W związku z powyższym należy zdecydowanie odrzucić sposób odczytania art. 10 WE, bardzo zawężający jego zakres, jaki zastosowało Królestwo Belgii, ograniczony do akapitu pierwszego zdanie pierwsze tego postanowienia, zgodnie z którym omawiany artykuł nakłada na państwa członkowskie jedynie obowiązek podejmowania wszelkich środków wymaganych w celu wykonania ich zobowiązań wynikających z traktatu. W istocie takie podejście pomija okoliczność, iż nawet przy wykonywaniu zachowanych przez siebie kompetencji lub kompetencji szczątkowych państwa członkowskie powinny się powstrzymywać zarówno od utrudniania wykonywania kompetencji Wspólnoty jak i od zakłócania funkcjonowania instytucji wspólnotowych [26].

118. Taki dokładnie jest, moim zdaniem, zakres obowiązku lojalności ze strony państw członkowskich, jaki został określony w art. 10 WE, a mianowicie, że zabrania on ograniczania – przez wykonywanie kompetencji własnych państw członkowskich – skuteczności kompetencji posiadanych przez Wspólnotę, włączając w to funkcjonowanie jej instytucji [27]. Zresztą w rozpoznawanej sprawie druga część zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest oparta na art. 10 WE, a nie na jednym z akapitów tego artykułu.

119. W ww. wyrokach w sprawie Hurd oraz w sprawie Komisja przeciwko Belgii, które wpisują się w nurt orzecznictwa opisany w pkt 116 niniejszej opinii, Trybunał uznał, że uchybieniem obowiązkowi lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 5 traktatu EWG (późniejszym art. 5 traktatu WE, następnie art. 10 WE) jest jednostronne działanie państwa członkowskiego, które przy przyznawaniu wynagrodzenia nauczycielom szkół europejskich naruszyło lub mogło naruszyć system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów finansowych pomiędzy państwami członkowskimi z powodu istnienia mechanizmu finansowania przewidzianego w regulaminie pracowniczym nauczycieli tych szkół, zgodnie z którym co do zasady koszty niepokryte przez państwa członkowskie są pokrywane z budżetu Wspólnoty.

120. Ponieważ Królestwo Belgii kwestionuje znaczenie tych wyroków dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu, należy zbadać je dokładniej [28].

25 — Zobacz wyrok z dnia 15 września 1981 r. w sprawie 208/80 Bruce of Donington, Rec. s. 2205, pkt 14; ww. wyroki: w sprawie Luksemburg przeciwko Parlamentowi, pkt 37; w sprawie Hurd, pkt 39; wyrok z dnia 22 marca 1990 r. w sprawie C-333/88 Tither, Rec. s. I-1133, pkt 16.

26 — Na przykład w ww. wyrokach: w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 58, w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 64; w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, pkt 71, Trybunał orzekł, że obowiązek lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 10 WE, nie jest uzależniony ani od wyłącznego lub dzielonego charakteru odpowiedniej kompetencji Wspólnoty, ani od ewentualnego prawa państw członkowskich do zaciągania zobowiązań względem państw trzecich. W ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji Trybunał odrzucił tezę pozwanego państwa członkowskiego, według którego obowiązek lojalnej współpracy ma zakres ograniczony do dziedzin, w których występuje kompetencja wspólna Wspólnoty i państw członkowskich.

27 — Zobacz podobnie M. Blanquet, *L'article 5 du traité CEE*, LGDJ, Paryż, 1994, s. 312.

28 — Warto zaznaczyć, że ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii nie był publikowany w Zbiorze w pełnym brzmieniu.

121. W pierwszej sprawie D. Hurd, nauczyciel obywatelstwa brytyjskiego zatrudniony w szkole europejskiej w Culham w Zjednoczonym Królestwie, wdał się w spór z brytyjskim organem podatkowym w związku z decyzją podatkową dotyczącą sum, które wypłaciła mu szkoła z tytułu dodatków do wynagrodzenia, tzw. „dodatków europejskich” [29]. Na podstawie uchwały Zarządu Szkół podjętej w 1957 r. dodatki te były całkowicie zwolnione od podatków. W Zjednoczonym Królestwie rzeczywiście zwolnione od podatku dochodowego były tylko dodatki europejskie wypłacane przez szkołę w Culham nauczycielom obywatelstwa innych krajów. W sporze toczącym się między D. Hurdem a brytyjskimi organami skarbowymi przed sądem krajowym powstała więc kwestia, czy podatek dochodowy, którego żądano od niego z tytułu wypłaconych dodatków europejskich, był zgodny z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 3 aktu dotyczącego warunków przystąpienia Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej [30] (zwanego dalej „aktem przystąpienia”) oraz z art. 5 i 7 traktatu EWG.

122. W pierwszej kolejności zwrócono się do Trybunału z pytaniem o jego właściwość do dokonania w trybie prejudycjalnym wykładni art. 3 aktu przystąpienia, a także „wszelkich umów zawartych przez założycielskie państwa członkowskie, dotyczących funkcjonowania Wspólnot, mających związek z ich działaniem” oraz „deklaracji, rezolucji lub innych stanowisk […] dotyczących Wspólnot Europejskich, przyjętych za wspólnym porozumieniem przez państwa członkowskie”, używając wyrażeń z ww. artykułu, które to wyrażenia obejmują – jak się wydaje – po pierwsze konwencję z 1957 r., a po drugie uchwałę Zarządu Szkół z 1957 r. w sprawie dodatków europejskich.

123. Trybunał orzekł, że jest właściwy do dokonania wykładni art. 3 aktu przystąpienia, jednakże – jak już zostało powiedziane w pkt 46 niniejszej opinii – wykluczył jakąkolwiek właściwość do interpretowania konwencji z 1957 r., a także wydanych na tej podstawie przepisów, aktów prawnych i decyzji organów szkół europejskich, ponieważ nie zaliczają się do żadnej z kategorii aktów, o których mowa w art. 177 traktatu EWG (późniejszym art. 177 traktatu WE, następnie art. 234 WE) [31]. Trybunał zaznaczył w szczególności, że nie jest właściwy do określenia obowiązków wynikających z tych aktów dla państw członkowskich [32].

124. Po drugie, Trybunał musiał orzec, czy państwa członkowskie mają obowiązek zwolnić od podatków krajowych dodatek europejski dla nauczycieli, którzy są ich obywatelami, zatrudnionych w szkołach europejskich

29 — Dodatki te odpowiadają różnicy między wysokością płacy krajowej a wynagrodzeniem ujednoliconym, ustalonym w regulaminie pracowniczym nauczycieli szkół europejskich wzorem regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich.

30 — Dz.U. 1972, L 73, s. 14.

31 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Hurd, pkt 20.

32 — Punkt 22.

mających siedzibę na ich terytorium, tzn. rozstrzygnąć kwestię, która wiąże się w szczególności z zakresem obowiązku zawartym w art. 5 traktatu EWG.

125. W pkt 36 swojego wyroku Trybunał stwierdził, że konwencja z 1957 r. oraz protokół z 1962 r. wpisują się w kontekst całej serii porozumień, decyzji, aktów i stanowisk, za pomocą których państwa członkowskie współpracują i koordynują swoje działania, aby przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania instytucji wspólnotowych i ułatwienia im wypełniania zadań. Jednakże – jak podkreślił Trybunał – tego rodzaju współpraca oraz jej zasady nie mają podstaw prawnych w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie i nie są częścią prawa wtórnego stworzonego przez Wspólnoty na podstawie traktatów [33]. W konsekwencji Trybunał orzekł, iż obowiązki lojalnej współpracy i pomocy, o których mowa w art. 5 traktatu EWG, a „które funkcjonują w ramach traktatów, nie mogą dotyczyć odrębnych umów wielostronnych pomiędzy państwami członkowskimi, które nie mieszczą się w tych ramach, jak dzieje się np. w przypadku statutu szkoły europejskiej" [34].

126. Trybunał złagodził jednak częściowo to stwierdzenie, dodając, iż „sytuacja wyglądałaby inaczej, gdyby stosowanie któregoś z postanowień traktatów lub przepisów prawa wtórnego, bądź też *funkcjonowanie instytucji wspólnotowych* zostały zakłócone przez *środek podjęty w ramach wprowadzania w życie takiej umowy wielostronnej* zawartej pomiędzy państwami członkowskimi poza zakresem stosowania traktatów. W takim przypadku sporny środek mógłby być uważany za sprzeczny ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 5 akapit [drugi] traktatu EWG" [35].

127. Przystępując do badania in concreto takiej sytuacji, Trybunał podkreślił najpierw, że mechanizm przewidziany w regulaminie pracowniczym nauczycieli szkół europejskich prowadzi do tego, że jeśli państwo członkowskie postanowi opodatkować dodatki europejskie podatkiem krajowym, dana szkoła musi zwrócić nauczycielom kwotę podatku przez wypłacenie dodatku wyrównawczego, który z kolei może również zostać opodatkowany [36]. Trybunał następnie zauważył, że koszty tego mechanizmu obciążają w całości i bezpośrednio budżet Wspólnoty, ponieważ to Wspólnota wyrównuje różnicę między dochodami własnymi i płacami krajowymi nauczycieli, z jednej strony, a z drugiej strony całkowitą wysokością budżetu szkoły europejskiej [37]. Na koniec Trybunał uznał, że upowszechnienie się stanowiska, jakie brytyjskie organy podatkowe przyjęły w sprawie D. Hurda spowodowałoby rzeczywisty transfer środków pieniężnych obciążający budżet wspólnotowy oraz przynoszący korzyści budżetowi krajowemu i wywołałoby od strony finansowej konsekwencje w bezpośredni sposób szkodliwe dla Wspólnoty. „Państwo członkowskie mogłoby w ten sposób, na zasadzie

33 — Punkt 37.
34 — Punkt 38.
35 — Punkt 39 (kursywa autora).
36 — Punkt 41.
37 — Punkt 42.

jednostronnej decyzji, naruszyć system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi" [38]. Wobec czego Trybunał orzekł, iż tego rodzaju zachowanie uchybia „obowiązkowi lojalnej współpracy i pomocy, który w stosunku do Wspólnoty mają państwa członkowskie i którego wyrazem jest przewidziane w art. 5 traktatu EWG zobowiązanie do ułatwiania Wspólnocie wypełniania jej zadań oraz zaniechania działań, które zagrażają urzeczywistnieniu celów traktatu" [39].

128. Opierając się w dużym stopniu na toku rozumowania przedstawionym w ww. wyroku w sprawie Hurd, Trybunał zastosował identyczne podejście w ww. sprawie Komisja przeciwko Belgii w odniesieniu do nieco innego stanu faktycznego. W tej sprawie Komisja zarzucała Królestwu Belgii naruszenie art. 5 traktatu EWG przez wydanie zarządzenia królewskiego, na podstawie którego obniżono o 50 % wynagrodzenia „z tytułu oddelegowania" lub dotacje o charakterze wynagrodzenia przysługujące członkom belgijskiej kadry nauczycielskiej oddelegowanym do pracy w szkołach europejskich, co w konsekwencji powodowało dodatkowy koszt dla budżetu Wspólnoty z powodu mechanizmu wyrównania finansowego przewidzianego w regulaminie pracowniczym nauczycieli szkół europejskich [40].

129. Należy zaznaczyć, iż Królestwo Belgii nie kwestionowało, że rzeczywiście doszło do uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które mu zarzucono, lecz jedynie twierdziło przed Trybunałem, że szkolnictwo w Belgii znajduje się od pewnego czasu w gestii trzech wspólnot językowych, co oznacza, że spornego zarządzenia królewskiego nie można zmienić ani uchylić inaczej niż w wyniku uzgodnień odpowiednich instancji, a w szczególności w drodze porozumienia w sprawie podziału kosztów.

130. Po przypomnieniu treści pkt 36 ww. wyroku w sprawie Hurd, którego brzmienie zostało przytoczone w pkt 125 niniejszej opinii, Trybunał orzekł, że „[n]ależy uznać […], że decyzja podjęta jednostronnie przez państwo członkowskie, dotycząca obniżenia płacy krajowej dla nauczycieli oddelegowanych do pracy w szkołach europejskich, powoduje odpowiadający mu wzrost części finansowania, której pokrywanie w tym zakresie należy do obowiązków Wspólnot. Taka decyzja narusza w związku z powyższym system finansowania Wspólnoty i podziału kosztów pomiędzy państwami członkowskimi" [41]. Podobnie jak w pkt 45 ww. wyroku w sprawie Hurd,

38 — Punkt 44.

39 — Punkt 45.

40 — Zakres przedmiotowy zarzucanego uchybienia został jednak ograniczony w toku postępowania przez wyłączenie szkoły europejskiej z siedzibą w Monachium (Niemcy), ponieważ w tym przypadku Komisja wyjaśniła, że Wspólnota nie bierze udziału w jej finansowaniu.

41 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 13.

Trybunał orzekł, iż tego rodzaju zachowanie uchybia obowiązkowi lojalnej współpracy i pomocy, który spoczywa na państwach członkowskich i którego wyrazem jest zobowiązanie przewidziane w art. 5 traktatu EWG [42]. Następnie Trybunał odrzucił argument Królestwa Belgii dotyczący przekazania belgijskiego szkolnictwa wspólnotom językowym, twierdząc, iż państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego porządku prawnym w celu uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego [43]. W związku z powyższym Trybunał stwierdził naruszenie art. 5 traktatu EWG.

131. W niniejszej sprawie za wyjątkiem nieco ogólnikowych uwag dotyczących znaczenia lub jego braku tych dwóch wyroków dla rozstrzygnięcia sporu, strony zachowały zastanawiające milczenie przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i postępowania sądowego w kwestii dwóch aspektów, które moim zdaniem są najistotniejsze w uzasadnieniu omawianych wyroków i według mnie mają konsekwencje dla niniejszego sporu.

132. Aspekty te dotyczą, po pierwsze, zakresu stosowania art. 10 WE w zależności od tego, czy dany środek wchodzi w zakres traktatu (lub bardziej ogólnie w zakres prawa wspólnotowego) czy też znajduje się poza jego ramami, według podziału zastosowanego przez Trybunał w pkt 38 i 39 ww. wyroku w sprawie Hurd, a po drugie – i równocześnie – jednostronnego charakteru spornego środka, podkreślonego w obydwu ww. wyrokach.

133. Przypominam, że wprawdzie w pkt 38 ww. wyroku w sprawie Hurd, Trybunał wskazał co do istoty, że obowiązek lojalnej współpracy, wyrażony między innymi w art. 5 traktatu EWG, nie może dotyczyć odrębnych umów wielostronnych pomiędzy państwami członkowskimi, które nie mieszczą się w ramach traktatów, jak dzieje się np. w przypadku statutu szkoły europejskiej, dodał jednak w pkt 39 tego wyroku, że obowiązek lojalnej współpracy mógł dotyczyć „środka podjętego w ramach wprowadzania w życie takiej umowy wielostronnej zawartej pomiędzy państwami członkowskimi poza zakresem stosowania traktatów".

134. Wyrażenie „środek podjęty w ramach wprowadzania w życie" konwencji [z 1957 r.] wydaje się nieco dwuznaczne. Po szybkiej lekturze tego fragmentu pkt 39 ww. wyroku w sprawie Hurd można bowiem sądzić, iż sporny środek, będący przedmiotem badania pod względem zgodności z obowiązkiem lojalnej współpracy, jest środkiem przyjętym w celu wprowadzenia w życie wspomnianej umowy. Przyznaję, iż taki sposób odczytania może skądinąd potwierdzać angielska wersja językowa wyroku, która brzmi „a measure taken to *implement* such an agreement" [44].

42 — Punkt 14.

43 — Punkt 16. W tym miejscu Trybunał powołuje się na wyrok z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie C-74/89 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-491.

44 — Kursywa autora.

135. Powyższa wykładnia jest moim zdaniem nieprawidłowa z dwóch powodów.

136. Po pierwsze, taka wykładnia oznaczałaby przyznanie, że ocena zawarta w pkt 39 ww. wyroku w sprawie Hurd jest sprzeczna z wykładnią przedstawioną jako główna w pkt 37 i 38 tego samego wyroku. Skoro bowiem Trybunał wykluczył w tych dwóch punktach możliwość wymagania obowiązku lojalnej współpracy w stosunkach między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi, które wiążą się z konwencją z 1957 r. oraz z porozumieniami, aktami, decyzjami i przepisami powstałymi na podstawie ww. konwencji, nie mógłby logicznie twierdzić w pkt 39 tego samego wyroku, iż ten sam obowiązek lojalnej współpracy dotyczy jednak środków wprowadzających w życie tę konwencję, przy czym wyrażenie to musi koniecznie obejmować ww. porozumienia, akty, decyzje i przepisy wydane na podstawie tej konwencji.

137. To, że wyrażenie „środek podjęty w ramach wprowadzania w życie" konwencji użyte w pkt 39 ww. wyroku w sprawie Hurd, nie może w żadnym razie oznaczać „środka podjętego w celu wprowadzenia w życie" tejże konwencji można także wywnioskować, w drugiej kolejności, na podstawie badania przeprowadzonego przez Trybunał w pkt 40–45 omawianego wyroku.

138. W istocie konkretne badanie uchybienia obowiązkowi lojalnej współpracy, przeprowadzone przez Trybunał w pkt 40–45 ww. wyroku w sprawie Hurd, nie dotyczyło środka przyjętego w celu wprowadzenia w życie konwencji z 1957 r. takiego, jakim jest np. uchwała Zarządu Szkół z 1957 r., lecz odnosiło się do jednostronnego i autonomicznego środka podatkowego mającego na celu opodatkowanie dodatków europejskich dla nauczycieli brytyjskich zatrudnionych w szkole europejskiej. Otóż to badanie – jak przedstawił je Trybunał w pkt 40 ww. wyroku w sprawie Hurd – zostało przeprowadzone bezpośrednio po wskazaniu pewnego kryterium w pkt 39 ww. wyroku oraz „z tego punktu widzenia".

139. W związku z powyższym, jeśli sporny środek podatkowy, będący przedmiotem badania zgodności z art. 5 traktatu EWG, w żadnym stopniu nie stanowił środka przyjętego w *celu wprowadzenia w życie* konwencji z 1957 r., musiało chodzić o środek, który miał związek ze Statutem Szkół Europejskich tylko dlatego, że oddziaływał na wykonanie uchwały z 1957 r. Zarządu Szkół, tzn. inaczej rzecz ujmując, wchodził w sferę lub ramy (w znaczeniu zakresu stosowania) decyzji wprowadzającej w życie konwencję z 1957 r.

140. To właśnie również dlatego – według mnie i jest to druga moja uwaga – Trybunał kładzie nacisk zarówno w ww. wyroku w sprawie Hurd, jak i w ww. wyroku z dnia 5 kwietnia 1990 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, na jednostronny charakter spornego środka będącego przedmiotem badania zgodności z art. 5 traktatu EWG. Należało bowiem wykluczyć możliwość interpretowania tych wyroków w taki sposób, jakby

dotyczyły kontroli wykonania zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie w ramach konwencji z 1957 r.

141. Jeżeli takie właśnie wnioski należało wyciągnąć z ww. wyroków w sprawie Hurd i z dnia 5 kwietnia 1990 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, uważam, iż w rozpoznawanej sprawie bezzasadne jest zarzucanie naruszenia art. 10 WE w odniesieniu do okresu poprzedzającego wejście w życie konwencji z 1994 r.

142. W istocie sporny środek, tzn. odmowa władz belgijskich sfinansowania umeblowania i pomocy dydaktycznych dla szkół europejskich zlokalizowanych na obszarze Królestwa Belgii, wynika z wykładni zakresu obowiązków zawartych w porozumieniu (porozumienie w sprawie siedziby) powstałym na podstawie konwencji z 1957 r. Otóż, ponieważ zgodnie z pkt 37 i 38 ww. wyroku w sprawie Hurd, tego rodzaju porozumienie znajduje się poza zakresem stosowania postanowień traktatu, a także obowiązku lojalnej współpracy wyrażonego w art. 10 WE, podobnie – według mnie – wygląda sytuacja w przypadku odmowy wykonania obowiązków, które rzekomo wynikają z tego porozumienia. Inne rozstrzygnięcie w tym zakresie oznaczałoby – moim zdaniem – przekroczenie uprawnień przyznanych Trybunałowi, ponieważ zmuszałoby go, w celu ustalenia zarzucanego naruszenia art. 10 WE, do określenia zakresu obowiązków, które wynikają z porozumienia w sprawie siedziby [45].

45 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Hurd, pkt 22.

143. Na podstawie rozumowania dość podobnego do tego, które właśnie przedstawiłem, uważam również, że, jeśli chodzi o okres po wejściu w życie konwencji z 1994 r., należy oddalić zarzut rzekomego naruszenia art. 10 WE.

144. Oczywiście prawdą jest, iż poczynając od dnia 1 października 2002 r., z racji przystąpienia do niej Wspólnoty, konwencja z 1994 r. stanowi integralną część prawa wspólnotowego i jest wiążąca dla państw członkowskich.

145. Jednakże obowiązki, sporne w rozpoznawanej sprawie, zostały określone nie w konwencji z 1994 r., lecz w porozumieniu w sprawie siedziby, do którego Wspólnota nie przystąpiła. Porozumienie w sprawie siedziby jest bowiem umową zawartą między Zarządem Szkół a Królestwem Belgii. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie można utrzymywać ani że Wspólnota przez fakt, iż od pewnego momentu jest stroną konwencji z 1994 r., weszła również w prawa i obowiązki określone w porozumieniu w sprawie siedziby, tak że w rezultacie porozumienie to zalicza się do norm prawa wspólnotowego, ani że Zarząd Szkół jest organiczną emanacją Wspólnoty.

146. Jeżeli przyjmuję – jak zostało powiedziane wcześniej w pkt 53–56 niniejszej opinii, że porozumienie w sprawie siedziby od czasu wejścia w życie konwencji z 1994 r. może zaliczać się do norm podlegających wykładni Trybunału, to wyłącznie dlatego, że na mocy postanowień ww. konwencji, a w szczególności jej art. 26, porozumienie wchodzi w zakres „stosowania" tej konwencji w rozumieniu klauzuli arbitrażowej zawartej w tym artykule. Jednakże poza sytuacjami, o których mowa w tej klauzuli, Trybunał nie ma żadnej właściwości do orzekania w przedmiocie ww. porozumienia [46]. Tymczasem w niniejszej sprawie – jak już miałem okazję podkreślić w pkt 57 niniejszej opinii – Komisja wniosła skargę do Trybunału nie na podstawie art. 26 konwencji z 1994 r., ale na podstawie art. 226 WE.

147. W związku z powyższym w ramach porozumienia w sprawie siedziby obowiązek lojalnej współpracy wyrażony w art. 10 WE nie ma zastosowania, włącznie z okresem po wejściu w życie konwencji z 1994 r.

46 — Załóżmy np., że do Trybunału wpłynęło odesłanie prejudycjalne dotyczące wykładni konwencji z 1994 r. oraz porozumienia w sprawie siedziby w związku ze zdarzeniami, które miały miejsce po dniu 1 października 2002 r., wówczas Trybunał powinien, moim zdaniem, uznać się za właściwy do dokonania wykładni konwencji z 1994 r. z racji jej przynależności do prawa wspólnotowego, ale wykluczyć swoją właściwość do badania postanowień porozumienia w sprawie siedziby.

148. Proponuję zatem, by Trybunał oddalił drugą część zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opartą na naruszeniu art. 10 WE.

149. W świetle całokształtu powyższych wywodów sugeruję, by Trybunał oddalił w całości skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

V — W przedmiocie kosztów

150. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Belgii wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja – zgodnie z tym, co proponuję – powinna przegrać sprawę, należy uwzględnić żądanie Królestwa Belgii.

VI — Wnioski

151. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał:

— oddalił skargę,

— obciążył Komisję kosztami postępowania.