Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 18 kwietnia 2012 r.[1]

Sprawa C-490/10

Parlament Europejski
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Wybór podwójnej podstawy prawnej w postaci art. 337 TFUE i 187 EWEA — Środki wchodzące w zakres uprawnień Unii w dziedzinie energetyki regulowane konkretnie przez art. 194 TFUE i wymagające tylko jednej podstawy prawnej (art. 194 TFUE)

I – Wprowadzenie

1. W skardze wniesionej w dniu 12 października 2010 r. Parlament zwrócił się do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 736/96[2] (zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

2. Istota niniejszej sprawy dotyczy określenia właściwej podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, przy czym rozpatrywane są, po pierwsze, art. 337 TFUE i 187 EWEA, które należą do postanowień ogólnych tych traktatów w zakresie zbierania informacji i na których opiera się zaskarżone rozporządzenie, a po drugie, art. 194 TFUE wprowadzony przez traktat z Lizbony i dotyczący polityki Unii w dziedzinie energetyki, o którego zastosowanie wnosi Parlament.

3. Chodzi o ustalenie, czy w niniejszym przypadku powinny być stosowane art. 337 TFUE i 187 EWEA, na podstawie których Rada stanowi, odpowiednio, zwykłą i kwalifikowaną większością głosów, czy też art. 194 TFUE, który wymaga zastosowania zwykłej procedury prawodawczej, a zatem przyznaje Parlamentowi prawo do uczestniczenia w przyjęciu aktu w sposób przewidziany do celów zastosowania tej procedury.

1 — Język oryginału: włoski.
2 — Dz.U. L 180, s. 7.

II – Ramy prawne i okoliczności faktyczne sprawy

4. Kwestia zbierania informacji dotyczących projektów inwestycyjnych w różnych sektorach energetyki została uregulowana rozporządzeniem (EWG) nr 1056/72 [3] z dnia 18 maja 1972 r., które zostało z kolei zmienione przez rozporządzenie (EWG) nr 1215/76 [4] z dnia 4 maja 1976 r., a następnie zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 736/96 [5] z dnia 22 kwietnia 1996 r.

5. W dniu 17 lipca 2009 r. Komisja złożyła w Radzie projekt rozporządzenia mającego zastąpić rozporządzenie nr 736/96, wskazując, że odpowiednią podstawę prawną stanowią art. 284 WE i 187 EWEA.

6. W dniu 1 grudnia 2009 r., po wejściu w życie traktatu z Lizbony, Komisja wystosowała do Parlamentu i Rady komunikat w sprawie konsekwencji wejścia w życie traktatu z Lizbony dla trwających międzyinstytucjonalnych procedur decyzyjnych [6].

7. W szczególności Komisja wskazała projekty, w odniesieniu do których zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony powodowały również zmianę podstawy prawnej, nieograniczającą się do prostej zmiany numeracji artykułów.

8. W dniu 2 grudnia 2009 r. Komisja ogłosiła, że uznaje ona za konieczną tylko zmianę numeracji podstawy prawnej rozpatrywanego projektu rozporządzenia, który opierał się zatem na art. 337 TFUE i na art. 187 EWEA.

9. W dniu 24 czerwca 2010 r. Rada, wskazując jako podstawę prawną art. 337 TFUE i 187 EWEA, przyjęła zaskarżone rozporządzenie.

10. W dniu 21 września 2010 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (UE, Euratom) nr 833/2010 w sprawie wykonania zaskarżonego rozporządzenia [7] w celu określenia formy i innych technicznych aspektów zgłaszania Komisji danych i informacji dotyczących projektów inwestycyjnych w sektorze energetycznym.

III – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

11. Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

12. Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

3 — Dz.U. L 120, s. 7.
4 — Dz.U. L 140, s. 1.
5 — Dz.U. L 102, s. 1.
6 — COM(2009) 665 wersja ostateczna z dnia 2 grudnia 2009 r.
7 — Dz.U. L 248, s. 36.

13. Parlament oświadcza również, że w przypadku uwzględnienia skargi nie sprzeciwia się on temu, aby Trybunał utrzymał w mocy skutki zaskarżonego rozporządzenia zgodnie z postanowieniami art. 264 ust. 2. TFUE. Natomiast Rada w swojej odpowiedzi na skargę wyraźnie wnosi, tytułem żądania ewentualnego, o utrzymanie skutków zaskarżonego aktu do momentu przyjęcia nowego aktu w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu.

14. Postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2011 r. Prezes Trybunału dopuścił do udziału w sprawie, w charakterze interwenientów popierających żądania Rady, Komisję i Republikę Francuską.

15. W dniu 5 grudnia 2011 r. Trybunał wezwał strony do wyjaśnienia na piśmie, czy ich zdaniem różnice między procedurą przewidzianą w art. 194 TFUE a procedurą przewidzianą w art. 187 EWEA uniemożliwiają stosowanie tych dwóch artykułów łącznie jako podstawy prawnej aktu Unii.

IV – Ocena

16. Jak wynika z odnośnych pism procesowych, strony główne i interwenienci nie zgadzają się co do określenia właściwej podstawy prawnej uzasadniającej zaskarżone rozporządzenie.

17. Zdaniem Parlamentu należało powołać się na art. 194 TFUE, wprowadzony przez traktat z Lizbony i dotyczący konkretnie dziedziny energetyki, a zwłaszcza konieczne było przestrzeganie postanowień ust. 2 tego artykułu, na mocy którego do ustanowienia środków niezbędnych do osiągnięcia celów określonych w art. 194 ust. 1 Parlament i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

18. Uzasadnienie tego wyboru polega na tym, że zaskarżone rozporządzenie było niezbędnym narzędziem do osiągnięcia celów polityki energetycznej Unii poprzez zbieranie informacji dotyczących realizowanych w tym sektorze projektów inwestycyjnych związanych z infrastrukturą.

19. Rada, popierana przez Komisję i Republikę Francuską, twierdzi natomiast, że prawidłowo wybrała art. 337 TFUE i 187 EWEA, przyznające Komisji – w celu wypełnienia zadań, które są jej powierzone – uprawnienie do zbierania wszelkich niezbędnych informacji po konsultacji jedynie z Radą, ponieważ była to prosta działalność związana z pozyskiwaniem informacji (chociaż dotyczyła inwestycji w infrastrukturę energetyczną, w tym w infrastrukturę jądrową).

20. Rozstrzygnięcie sporu wymaga zatem ustalenia związków między powyższymi postanowieniami, to znaczy między art. 194 TFUE, 337 TFUE i 187 EWEA.

21. W pierwszej kolejności poddam analizie art. 194 TFUE i 337 TFUE, ponieważ są to postanowienia zawarte w tym samym traktacie; następnie porównam art. 194 TFUE i 187 EWEA.

A – *W przedmiocie związku między art. 194 TFUE a art. 337 TFUE*

22. Artykuł 194 TFUE (którego obecne brzmienie zostało nadane przez traktat z Lizbony) jest zawarty w tytule XXI traktatu, dotyczącym energetyki, i stanowi:

„1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi:

a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;

b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;

c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz

d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

2. Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Nie naruszają one prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ustęp 2 litera c).

[…]".

23. Przytoczony artykuł jest normą wprowadzoną wyraźnie w celu uregulowania polityki Unii w dziedzinie energetyki i stanowi postanowienie ogólne odniesienia dla tej dziedziny.

24. Jak wynika z art. 194 ust. 2 TFUE, akty, które stanowią realizację celów wymienionych w ust. 1 tego artykułu, są przyjmowane zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą.

25. Ogólny charakter art. 194 TFUE wynika również z wyjaśnienia zawartego w ust. 2, które brzmi: „[b]ez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów". To wyjaśnienie – zapewniając stosowanie postanowień szczególnych, które wprowadzają inne procedury przyjmowania aktów w tej dziedzinie – wskazuje, że procedura określona w art. 194 TFUE powinna znaleźć zastosowanie ogólne.

26. Natomiast art. 337 TFUE (który przed wejściem w życie traktatu z Lizbony był ozaczony jako art. 284 WE), umieszczony w części siódmej traktatu FUE, dotyczącej postanowień ogólnych i końcowych tego traktatu, stanowi:

„W celu wypełnienia zadań, które są jej powierzone, Komisja może zbierać wszelkie informacje i dokonywać wszelkich niezbędnych weryfikacji w granicach i na warunkach określonych przez Radę stanowiącą zwykłą większością zgodnie z postanowieniami traktatów".

27. Artykuł ten, o czym świadczy również umieszczenie go wśród postanowień ogólnych i końcowych traktatu, jest postanowieniem zamykającym, które można określić jako ogólne w tym sensie, że jeżeli nie mają zastosowania bardziej szczegółowe postanowienia, uznaje ono uprawnienie Komisji do zbierania informacji niezbędnych do wypełnienia zadań powierzonych jej w traktatach.

28. Artykuł 337 TFUE powinien być zatem interpretowany w ścisłym związku zarówno z innymi postanowieniami traktatu, ponieważ służy do wypełnienia różnych uprawnień przyznanych Unii, jak i z uprawnieniem Komisji do podejmowania działań na podstawie tych postanowień traktatu, które powierzają jej określone zadania.

29. Jak wynika z wyrażenia „zgodnie z postanowieniami traktatów" zawartego w rozpatrywanym artykule, „[u]prawnienie do zbierania informacji ma charakter podrzędny i pomocniczy w tym sensie, że przyjmuje się, iż Komisja może bardziej skutecznie wypełniać swoje zadania we wszystkich tych sektorach, jeżeli ma dostęp do dokładnych informacji" [8].

8 — Punkt 23 opinii rzecznika generalnego Jacobsa przedstawionej w sprawie C-426/93 Niemcy przeciwko Radzie, w której wyrok został wydany w dniu 9 listopada 1995 r., Rec. s. I-3723.

30. W odniesieniu do art. 213 traktatu EWG (któremu zasadniczo odpowiada obecny art. 337 TFUE) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że artykuł ten może stanowić niezależną podstawę prawną do przyjęcia aktu Rady [9].

31. W szczególności Radzie przyznano [10] uprawnienie do przyjęcia pojedynczego aktu prawnego regulującego uprawnienia Komisji do zbierania informacji dotyczących więcej niż jednego sektora działalności, dzięki czemu nie musi ona przyjmować szeregu aktów prawnych na podstawie postanowień mających zastosowanie do każdego przypadku.

32. Rozwiązanie takie bierze się stąd, że informacje uzyskane przez Komisję w odniesieniu do danej kwestii mogą mieć znaczenie w wielu dziedzinach i „byłoby co najmniej nielogiczne, żeby Rada była zobowiązana do przyjęcia szeregu aktów dotyczących zbierania informacji według różnych przepisów proceduralnych, głównie ze względu na fakt, że niektóre rodzaje informacji dotyczą różnych sektorów działalności Komisji" [11].

33. Różnica pomiędzy tymi dwoma artykułami jest taka, że o ile art. 194 TFUE jest ogólnym postanowieniem tylko z zakresu energetyki, a więc dotyczy uprawnienia, które można określić jako sektorowe, ponieważ dotyczy pojedynczej dziedziny ujętej całościowo, o tyle art. 337 TFUE może być stosowany, zawsze gdy Komisja jest uprawniona do działania zgodnie z traktatami.

34. Fakt, że oba artykuły będące przedmiotem sporu mają charakter ogólny, lecz ich zakres jest inny, w praktyce może doprowadzić do powstania konfliktu między nimi, w przypadku gdy dany akt, jak w niniejszej sprawie, ma na celu uregulowanie pozyskiwania informacji w dziedzinie energetyki.

35. Konfliktu tego nie można rozstrzygnąć, stosując tradycyjne kryterium rozwiązywania sprzeczności między przepisami, zgodnie z którym przepis szczególny uchyla przepis ogólny.

36. Kryterium to działa bowiem w przypadku przepisów regulujących tę samą dziedzinę określaną poprzez odniesienie do chronionego interesu prawnego, lecz różniących się tym, że przepis szczególny poddaje innej regulacji część spraw objętych przepisem ogólnym.

37. Oba rozpatrywane artykuły mają jednak charakter ogólny oraz inny przedmiot, nie można więc wskazać jednego przepisu, który ma charakter szczególny wobec drugiego.

38. Nie zasługuje na uwzględnienie argument Rady, że klauzula umieszczona w art. 194 ust. 2 TFUE, która zastrzega stosowanie innych postanowień traktatów, umożliwia zastosowanie innych przepisów w sektorze energetycznym, a więc również – jako lex specialis – art. 337 TFUE, który mógłby stanowić podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia.

9 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Radzie, pkt 18–19.

10 — Jednak przed wejściem w życie traktatu z Lizbony i przed wprowadzeniem zwykłej procedury prawodawczej jako ogólnej procedury odniesienia.

11 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Radzie, pkt 19; a także pkt 24 opinii przedstawionej w tej sprawie.

39. W rzeczywistości owa klauzula zastrzegająca odnosi się tylko do tych postanowień, które wprowadzają przepisy inne od przepisów zawartych w art. 194 ust. 2 TFUE, ponieważ mają one na celu uregulowanie określonych spraw z dziedziny energetyki lub z innych dziedzin, na tyle jednak mocno zbieżnych z energetyką, że uniemożliwiają one łatwe rozróżnienie między poszczególnymi obszarami [12]. Okoliczność ta nie występuje jednak w niniejszej sprawie [13].

40. Ponieważ w niniejszej sprawie nie ma przepisu szczególnego, właściwą podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia należy zatem określić, analizując, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, obiektywne elementy podlegające kontroli sądowej, do których należą przede wszystkim treść i cel [14].

41. Orzecznictwo Trybunału wyjaśniło także, iż akt, który ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, musi opierać się na podstawie prawnej wymaganej z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego [15].

42. Tylko akt zmierzający jednocześnie do osiągnięcia kilku celów, które są nierozerwalnie ze sobą związane, przy czym żaden z nich nie ma drugorzędnego i pośredniego znaczenia w stosunku do innego, może opierać się na różnych podstawach prawnych każdorazowo istotnych [16].

43. W niniejszym przypadku należy przede wszystkim wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 194 ust. 2 TFUE Parlament i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiając *środki niezbędne do osiągnięcia celów* określonych w ust. 1 tego artykułu, to jest celów związanych z polityką energetyczną Unii.

44. Artykuł 337 TFUE jest jednak inny, ponieważ odnosi się do ogólnej działalności w zakresie zbierania informacji i dokonywania niezbędnych weryfikacji, realizowanej przez Komisję w celu wypełnienia powierzonych jej zadań, nie stanowiąc, że ewentualne środki podjęte przez Radę zwykłą większością są konieczne do osiągnięcia celów określonej polityki Unii.

45. Dlatego też zaskarżone rozporządzenie będzie objęte zakresem stosowania art. 194 TFUE, jeżeli ze względu na jego treść i cele można je uznać za jeden ze „środk[ów] niezbędn[ych] do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1" art. 194 TFUE [17], to jest za akt służący prowadzeniu polityki energetycznej Unii i realizacji jej celów.

12 — Na przykład, w dziedzinie środowiska, art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE, do którego wyraźnie nawiązuje art. 194 ust. 2 TFUE i który umożliwia przyjmowanie środków wpływających znacząco zarówno na wybór przez państwo członkowskie spośród różnych źródeł energii, jak i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Ponadto postanowienie to, właśnie dlatego, że stanowi ono odstępstwo od art. 194 ust. 2 TFUE, znamiennie wymaga przestrzegania specjalnej procedury prawodawczej (Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów), znacznie bardziej złożonej niż procedura określona w art. 337 TFUE.

13 — Jako postanowienia szczególne uchylające system określony w art. 194 TFUE Rada wskazuje także art. 122 TFUE i 170 TFUE. Jednak w tych przypadkach niestosowanie art. 194 TFUE wynika z różnorodności dziedzin regulacji, zważywszy, że art. 122 TFUE dotyczy polityki gospodarczej i reguluje uprawnienia Rady do stanowienia środków stosownych do sytuacji gospodarczej w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii, natomiast art. 170 TFUE dotyczy dziedziny sieci transeuropejskich oraz przyczyniania się Unii do tworzenia i rozwoju sieci transeuropejskich w dziedzinie infrastruktury transportowej, telekomunikacji i energetyki.

14 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-2867, pkt 10; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-4829, pkt 54; z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8103, pkt 34; z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-166/07 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7135, pkt 42.

15 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. I-779, pkt 59; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 39; ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, pkt 55; wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-107, pkt 42; z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-411/06 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-7585, pkt 46.

16 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 Huber, Rec. s. I-7699, pkt 31; z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-281/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-12049, pkt 35; ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, pkt 40.

17 — Które zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE polegają na zapewnieniu funkcjonowania rynku energii i bezpieczeństwa dostaw energii w Unii oraz na wspieraniu oszczędności energii, efektywności energetycznej, rozwoju nowych i odnawialnych form energii i wzajemnych połączeń między sieciami energii.

46. Natomiast właściwą podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia będzie art. 337 TFUE, przy założeniu, że działalność w zakresie zbierania informacji nie jest bezpośrednio związana z realizacją celów polityki energetycznej Unii, a więc nie należy jej traktować jako środka niezbędnego do realizacji tych celów.

47. Analizując tekst zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności jego tytuł i poszczególne artykuły, należy zatem ocenić, czy zbieranie i przekazywanie rozpatrywanych informacji jest konieczne do realizacji celów określonych w art. 194 ust. 1 TFUE i czy jest ściśle z tą realizacją związane.

48. Po pierwsze, należy zauważyć, że istnieją pewne artykuły zaskarżonego rozporządzenia, które obiektywnie nie mogą być uznane za służące realizacji celów polityki energetycznej Unii, i dlatego nie są niezbędne do jej realizacji.

49. Są to: art. 4, który wskazuje źródła informacji zgłaszanych zainteresowanym państwom (przedsiębiorstwa), art. 7, dotyczący terminów przyjęcia przepisów wykonawczych do zaskarżonego rozporządzenia, art. 8, który dotyczy przetwarzania danych, a także art. 9, poświęcony ochronie osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych.

50. Są to typowe przepisy rozporządzenia w sprawie działalności w zakresie zbierania informacji, zważywszy, że służą określeniu podmiotów zobowiązanych do zgłoszenia informacji oraz podmiotu odpowiedzialnego za przetwarzanie odpowiednich danych (Komisji), jak również systemu ochrony danych dotyczących osób fizycznych i terminu przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących formy i innych technicznych aspektów zgłaszania danych i informacji.

51. Tytuł i dalsze przepisy zaskarżonego rozporządzenia są jednak ściśle związane z polityką energetyczną Unii, a nie są tylko wyrazem prostej działalności zbierania ogólnych informacji.

52. W pierwszej kolejności tytuł wyraźnie odnosi się do projektów inwestycyjnych związanych z infrastrukturą energetyczną w Unii Europejskiej, które są niezbędne do zapewnienia funkcjonowania i bezpieczeństwa dostaw energii w Unii.

53. Następnie art. 1 odnosi się do zgłaszania danych i informacji dotyczących projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, które dotyczą praktycznie wszystkich sektorów energetycznych. Okoliczność tę można wytłumaczyć jedynie koniecznością prowadzenia działalności planowania na szeroką skalę w celu zapewnienia funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw energii w Unii i rozwoju nowych i odnawialnych źródeł.

54. Artykuł 2 przedstawia następnie definicje, które wyraźnie odnoszą się do potrzeby realizacji celów określonych w art. 1, w szczególności gdy wymienia specjalny organ odpowiedzialny za przygotowanie i przyjęcie wieloletnich planów rozwoju sieci oraz planów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej Unii.

55. Artykuł 3 wyjaśnia również, że dane te powinny być zgłaszane, z zastrzeżeniem transgranicznych projektów przesyłowych, w formie zagregowanej, a tym samym podkreśla, iż są one przeznaczone do złożonej działalności planowania, takiej jak wyżej wymieniona działalność, która wykracza poza zwykłe zbieranie ogólnych i niezagregowanych informacji, o czym świadczy również odniesienie do organu specjalnego określonego w art. 2.

56. Artykuł 5 określa również w sposób wyczerpujący i szczegółowy treść zgłoszenia informacji istotnych dla niniejszej sprawy. Potrzeba uzyskania niezwykle złożonych danych, a nawet stosownych uwag dotyczących opóźnień lub przeszkód w realizacji projektów inwestycyjnych, o których mowa w powyższym przepisie, znajduje racjonalne wyjaśnienie w wymogu osiągnięcia celów określonych w art. 194 ust. 1 TFUE.

57. Artykuł 6 dotyczy jakości zbierania oraz zgłaszania informacji i – odnosząc się także do uwag państw członkowskich, do publikacji danych w formie zagregowanej oraz do analiz określonych w art. 10 ust. 3 – wymienia działania, które są zbyt złożone, by obejmować jedynie zwykłe pozyskiwanie ogólnych informacji, i które są w rzeczywistości związane z bardziej ustrukturyzowanym planowaniem służącym realizacji celów polityki energetycznej Unii.

58. Artykuł 10 stanowi wreszcie, że w oparciu o uzyskane dane oraz informacje i, w stosownych przypadkach, w oparciu o wszelkie inne źródła danych Komisja przekazuje Parlamentowi, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu – oraz publikuje raz na dwa lata – międzysektorową analizę zmian strukturalnych i perspektyw systemu energetycznego Unii, która to analiza ma w szczególności na celu:

a) określenie potencjalnych przyszłych luk między popytem na energię a jej podażą, które mają znaczenie z punktu widzenia polityki energetycznej Unii;

b) określenie przeszkód dla inwestycji oraz promowanie najlepszych praktyk w celu usunięcia tych przeszkód; oraz

c) zapewnienie większej przejrzystości dla uczestników rynku i ewentualnych nowych podmiotów na rynku.

59. Wprowadzając przepis dotyczący wykonania międzysektorowej analizy zmian strukturalnych i perspektyw systemu energetycznego Unii, artykuł ten odnosi się do złożonego narzędzia do przetwarzania informacji, wykraczającego poza zwykłą działalność związaną ze zbieraniem danych i zmierzającego do realizacji celów mających zapewnić funkcjonowanie rynku energetycznego.

60. Ocena wszystkich artykułów zaskarżonego rozporządzenia, o którym mowa powyżej, przeprowadzona w świetle tytułu tego rozporządzenia oraz poprzez porównanie i zrównoważenie powyższych przepisów, dowodzi, że treść zaskarżonego aktu nie służy ogólnej działalności związanej ze zbieraniem prostych informacji, lecz jest konieczna do realizacji celów polityki energetycznej Unii.

61. W istocie art. 4, 7, 8 i 9, które nie odnoszą się bezpośrednio do tej polityki i które rzeczywiście dotyczą prostej działalności zbierania informacji, pełnią, z uwagi na ich wysoce techniczny charakter, rolę wtórną i pomocniczą w systematyce rozporządzenia.

62. Przepisy te nie kwalifikują w sposób szczególny zaskarżonego rozporządzenia i mogą być uznane za przepisy typowe dla jakichkolwiek aktów dotyczących pozyskiwania informacji.

63. Natomiast pozostałe rozpatrywane artykuły (1, 2, 3, 5, 6 i 10) oraz tytuł zaskarżonego rozporządzenia można scharakteryzować jako istotne elementy tego aktu, ponieważ określają one jego główne cechy, to jest wprowadzenie szeregu złożonych działań w zakresie zbierania danych, ich zgłaszania i analizy, wyraźnie związanych z szerokim planowaniem praktycznie we wszystkich dziedzinach i sektorach polityki energetycznej Unii i zmierzających do realizacji celów określonych w art. 194 ust. 1 TFUE.

64. Wynika z tego, że przy ocenie zaskarżonego rozporządzenia w celu określenia jego właściwej podstawy prawnej należy, po zrównoważeniu wymienionych wcześniej elementów rozporządzenia, uznać nadrzędność tej jego części (tytuł i art. 1, 2, 3, 5, 6 i 10), która je charakteryzuje w sposób wyraźny w stosunku do jakichkolwiek innych ewentualnych aktów dotyczących zbierania informacji, ponieważ określa w specyficzny sposób jego przedmiot (informacje dotyczące inwestycji w infrastruktury energetyczne) oraz czyni go niezbędnym narzędziem do realizacji celów polityki sektorowej Unii, takiej jak polityka energetyczna.

65. Mniejsze znaczenie mają inne przytoczone przepisy (art. 4, 7, 8 i 9), które z uwagi na swoją wyraźnie techniczną naturę nie mają charakteru kwalifikującego i nie pozwalają na określenie związku z konkretną polityką Unii, lecz mogą być częścią dowolnego rozporządzenia dotyczącego zbierania informacji.

66. Przedstawione wyżej uwagi, a w szczególności uwagi zawarte w pkt 64, potwierdzone są zresztą analizą motywów poprzedzających część normatywną zaskarżonego rozporządzenia.

67. Po pierwsze, należy zauważyć, że motywy 1, 5 i 15 zasadniczo stanowią, iż rozpatrywane informacje powinny być zbierane w celu umożliwienia Komisji wykonywania jej zadań w dziedzinie energetyki oraz zgłaszania propozycji dotyczących przyszłej równowagi między popytem a podażą energii, między innymi poprzez określenie ewentualnych niedoborów w zakresie infrastruktury i inwestycji, wyjaśniając w ten sposób, że zaskarżone rozporządzenie ma na celu zapewnienie funkcjonowania rynku energii.

68. Ponadto motywy 2, 3 i 4 ujęte łącznie wskazują na potrzebę zapewnienia funkcjonowania rynku energii oraz bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, jak również promowania oszczędności energii, efektywności energetycznej oraz rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii, przy czym wszystkie te cele należą do celów polityki energetycznej Unii zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE.

69. Potwierdza się zatem, że zaskarżone rozporządzenie zmierza do realizacji celów polityki energetycznej Unii, a nie ogólnej działalności związanej ze zbieraniem prostych informacji.

70. W nawiązaniu do powyższych uwag nie mogę podzielić poglądu Rady (popieranego przez Republikę Francuską), że związek między zaskarżonym rozporządzeniem a celami art. 194 ust. 1 TFUE należy wykluczyć z uwagi na to, iż jedynym przedmiotem omawianego aktu jest zgłoszenie informacji, co wynikać ma z faktu, że art. 1 i 3–9[18] odnoszą się wyłącznie do kwestii dotyczących przekazywania danych.

71. W tym względzie należy przypomnieć powyższe uwagi oraz zaznaczyć, że analiza artykułów nie może ograniczać się do odczytywania ich w sposób formalny i oddzielny, bez dokonania całościowej i skoordynowanej oceny.

72. Przedmiotem zaskarżonego rozporządzenia nie jest zbieranie ogólnych informacji, lecz informacji o szczególnym charakterze, dotyczących inwestycji w infrastruktury energetyczne, które należą do dziedziny (energetyki) uregulowanej w sposób szczególny w traktatach.

73. Argument Rady prowadzi jednak do ignorowania prawdziwej natury rozpatrywanych informacji, a zwłaszcza ich szczególnej treści, koncentruje się bowiem wyłącznie na formalnym i niekwestionowanym aspekcie faktu zgłoszenia danych, nie zaś na jego znaczeniu dla polityki energetycznej Unii.

74. Rada twierdzi także, że z analizy art. 10 zaskarżonego rozporządzenia wynikają szczegółowe cele wyznaczone Komisji oraz zasady dotyczące wykorzystywania i rozpowszechniania samych danych, w szczególności przetwarzania otrzymanych informacji i wykonywania analizy ewolucji i perspektyw inwestycji w infrastruktury energetyczne.

75. Cele te wynikają, w sposób bardziej ogólny, z art. 17 TUE, zgodnie z którym Komisja wspiera ogólny interes Unii, podejmuje inicjatywy oraz czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje.

18 — Republika Francuska odnosi się również do motywów 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 i 14.

76. Zdaniem Rady celem zaskarżonego rozporządzenia jest umożliwienie Komisji uzyskania regularnie aktualizowanych danych poprzez utworzenie jednolitego systemu zbierania i przekazywania danych w celu realizacji jej celów „w zakresie, w jakim posiadanie wiarygodnych informacji jest niezbędne do wykonywania pracy Komisji” [19].

77. W tym względzie podkreślam ponownie potrzebę całościowej analizy tekstu zaskarżonego rozporządzenia, która nie będzie tylko analizą formalną, lecz pozwoli również na określenie rzeczywistego celu tego rozporządzenia poprzez skoordynowaną ocenę przepisów i motywów oraz charakteru rozpatrywanych informacji.

78. Ze wspomnianej oceny wyraźnie wynika, jak wskazałem już powyżej, że cel pozyskiwania rozpatrywanych informacji służy realizacji celów określonych w art. 194 ust. 1 TFUE i nie jest związany w sposób ogólny z art. 17 TUE.

79. Należy zatem stwierdzić, że w świetle treści i celu zaskarżonego rozporządzenia, wynikających z analizy jego tytułu oraz artykułów i motywów, sporny akt stanowi *niezbędny środek* do realizacji celów polityki energetycznej Unii, lepiej objaśnionych w art. 194 TFUE ust. 1.

80. Wynika to z faktu, że przedmiotem rozporządzenia nie jest pozyskiwanie informacji o charakterze ogólnym, lecz danych i informacji kwalifikowanych, ponieważ dotyczą one infrastruktury energetycznej; owe dane i informacje właśnie z uwagi na swój szczególny charakter powodują, że działalność związana ze zbieraniem informacji, w przeciwieństwie do poglądu wyrażonego przez Komisję w pismach procesowych, stanowi warunek konieczny wykonania wszystkich późniejszych, bardziej złożonych działań, niezbędnych do osiągnięcia celów określonych w art. 194 ust. 1 TFUE oraz do konkretnej realizacji polityki energetycznej Unii, która okazuje się więc celem zaskarżonego rozporządzenia.

81. Rada sama w sposób dorozumiany uznaje szczególny charakter rozpatrywanych informacji oraz ich związek z art. 194 TFUE, stwierdzając, że są one potrzebne w ramach polityki ustanowionej przez traktat i że zaskarżone rozporządzenie jest związane z polityką Unii – w niniejszym przypadku z polityką energetyczną [20].

82. W istocie, wbrew temu, co twierdzi Rada, potrzeba takich informacji w ramach polityki energetycznej nie stanowi „warunku sine qua non zastosowania art. 337” [21], ale wręcz przeciwnie, jak już podkreśliłem w pkt 43–47 niniejszej opinii, jest właśnie wprowadzonym przez art. 194 ust. 2 TFUE wymogiem przyjęcia, w drodze zwykłej procedury prawodawczej, środków zmierzających do realizacji celów określonych w art. 194 ust. 1 TFUE [22].

83. Powyższe uwagi potwierdza okoliczność, że gdyby przyjąć argument Rady, udział Parlamentu w procesie prawodawczym Unii zostałby ograniczony wbrew znaczeniu, jakie przyznano temu udziałowi w orzecznictwie Trybunału [23], oraz nie zostałaby wzięta pod uwagę najnowsza tendencja w Unii, wyrażona w traktacie z Lizbony, określająca jako zwykłą procedurę prawodawczą procedurę

19 — Zobacz pkt 17 pierwszego pisma złożonego przez Radę.

20 — Zobacz pierwszą część pkt 29 pierwszego pisma złożonego przez Radę.

21 — Zobacz końcową część pkt 29 pierwszego pisma złożonego przez Radę.

22 — Artykuł 194 ust. 2 TFUE stanowi bowiem, że „[b]ez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów”.

23 — Trybunał stwierdził, że rzeczywisty udział Parlamentu w procedurze przyjmowania aktów, kiedy jest on przewidziany, odzwierciedla na poziomie wspólnotowym podstawową zasadę demokracji, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w wykonywaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia reprezentantów, przy czym udział ten stanowi zasadniczy element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktat (wyrok z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, pkt 33).

przewidzianą w art. 194 ust. 2 TFUE, która powierza Parlamentowi uprawnienie do pełnego uczestnictwa w wykonywaniu funkcji prawodawczej i która ostatecznie ogranicza przypadki (takie jak ten przewidziany w art. 337 TFUE), w jakich Rada przyjmuje rozporządzenia zwykłą większością głosów.

84. Pozostałe argumenty podniesione przez Radę, Komisję i Republikę Francuską nie mogą podważyć wyżej przedstawionych wniosków dotyczących treści i celu zaskarżonego rozporządzenia.

85. W swoich pismach twierdzą one, że mimo iż w niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie jest związane z sektorem energetycznym, to jednak ze względu na jego główny przedmiot ma ono pośredni i drugorzędny wpływ na odpowiednią politykę, która stanowi jedynie jego kontekst, również dlatego, że do bezpośredniej realizacji celów polityki energetycznej niezbędne są środki o wiele bardziej rozległe niż proste zebranie informacji.

86. Nie można podzielić tego argumentu, ponieważ z uwagi na fakt, że z wyżej przedstawionych powodów ustalony został jasny i konieczny związek między rozpatrywanymi przepisami a celami polityki energetycznej Unii, określonymi w art. 194 ust. 1 TFUE, oraz realizacją infrastruktur energetycznych, należy wykluczyć, iż zaskarżone rozporządzenie tylko pośrednio i w sposób drugorzędny wpływa na wspomnianą politykę.

87. Na uwzględnienie nie zasługuje także uwaga, że art. 337 TFUE byłby pozbawiony jakiegokolwiek skutku, gdyby nie mógł już stanowić podstawy prawnej aktów przyjmowanych w celu zbierania informacji we wszystkich przypadkach, w których rozpatrywana byłaby polityka sektorowa Unii.

88. Artykuł 337 TFUE z pewnością może być nadal stosowany jako jedyna podstawa prawna poza przypadkami wyraźnie uregulowanymi przez przepisy, które, jak w niniejszym przypadku, wymagają zastosowania zwykłej procedury prawodawczej lub w każdym razie procedur szczególnych, ale nie może być stosowany do podejmowania działań w dziedzinie regulowanej w sposób całkowity i ogólny postanowieniami traktatów wprowadzającymi odstępstwo od przewidzianej w nim procedury.

89. W rzeczywistości, wbrew temu, co twierdzą Rada i Komisja, w niniejszej sprawie nie jest rozpatrywane uprawnienie Komisji do swobodnego korzystania z informacji uzyskanych w sposób zgodny z prawem również do wypełniania zadań (określonych przez traktaty) dotyczących innej polityki niż ta, dla której zebrano informacje, lecz zobowiązanie do przyjęcia aktów regulujących to uprawnienie do zbierania informacji w oparciu o właściwą podstawę prawną, a przede wszystkim w oparciu o procedurę ustanowioną w traktatach, jeżeli rozpatrywane są kwestie będące przedmiotem pełnej regulacji danego sektora.

90. Nie mogę także podzielić argumentu, że art. 337 TFUE stanowi wystarczającą podstawę prawną dla zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ kolejny artykuł traktatu FUE, art. 338, który dotyczy środków przyjmowanych w celu opracowania statystyk, o ile jest to konieczne do prowadzenia działalności Unii, byłby odpowiednią podstawą prawną, na której można oprzeć przygotowanie tych statystyk we wszystkich sektorach, w tym w sektorze energii.

91. Zgodnie z tym stanowiskiem art. 338 TFUE, jako że jest umieszczony wśród postanowień ogólnych i końcowych traktatu, ma zakres ogólny, można go zatem zastosować we wszystkich dziedzinach właściwości Unii. Taki sam wniosek można wyciągnąć w odniesieniu do art. 337 TFUE, ze względu fakt, że jest on umieszczony wśród tych samych postanowień ogólnych i końcowych traktatu i że ma on identyczny zakres ogólny.

92. Pomijając fakt, że art. 338 TFUE nie ma znaczenia w niniejszym sporze, należy przede wszystkim potwierdzić powyższe uwagi, w związku z którymi – gdy dana dziedzina jest przedmiotem całościowej regulacji sektorowej w traktatach – odpowiednie postanowienia stanowią w zasadzie prawidłową podstawę prawną regulujących tę dziedzinę aktów, które powinny zostać przyjęte zgodnie z procedurą wskazaną w tych postanowieniach, o ile jest ona przewidziana.

93. Ponadto, w przeciwieństwie do art. 337 TFUE [24], art. 338 TFUE wprowadza zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej, tak jak art. 194 ust. 2 TFUE [25].

94. Wynika z tego, że w odniesieniu do statystyk dotyczących energii art. 194 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną, do której można ewentualnie zastosować art. 338 TFUE, zważywszy, że procedura prawodawcza jest identyczna, a zatem nie ma żadnego uszczerbku dla stanowiska Parlamentu.

95. Natomiast, w przeciwieństwie do art. 338 TFUE, w odniesieniu do art. 337 TFUE nie można nawet wziąć pod uwagę możliwości wskazania go jako łącznej podstawy prawnej razem z art. 194 TFUE, ponieważ zgodnie z orzecznictwem Trybunału rozwiązanie takie nie jest możliwe, jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, dwie podstawy prawne są sprzeczne [26], a w każdym razie ich połączenie powoduje naruszenie praw Parlamentu [27] (który nie może wykorzystać swojego uprawnienia do pełnego uczestnictwa w wykonywaniu funkcji prawodawczej).

96. Podsumowując analizę związku między art. 194 TFUE i art. 337 TFUE, proponuję zatem, aby Trybunał uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia.

B – *W przedmiocie związku między art. 194 TFUE a art. 187 EWEA*

97. Artykuł 187 EWEA jest zawarty w tytule V tego traktatu, który wprowadza postanowienia ogólne, i stanowi:

„W celu wypełnienia zadań, które są jej powierzone, Komisja może zbierać wszelkie informacje i dokonywać wszelkich niezbędnych weryfikacji w granicach i na warunkach określonych przez Radę zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu".

98. W odniesieniu do związku między art. 187 EWEA i wspomnianym wyżej art. 194 TFUE zwracam w pierwszej kolejności uwagę na wcześniejsze rozważania dotyczące art. 337 TFUE.

99. Należy jednak dodać, że traktat Euratom zawiera pewne postanowienia szczególne odnoszące się do energii, które są objęte klauzulą zastrzegającą zawartą w art. 194 ust. 2 TFUE i które wprowadzją zatem odstępstwa od tego artykułu tylko w odniesieniu do sektora jądrowego.

24 — Jeśli racjonalnie weźmie się pod uwagę fakt, że przygotowanie statystyk jest działalnością o wiele bardziej złożoną niż zbieranie informacji, zazwyczaj poprzedzające zresztą przygotowanie statystyk.

25 — Na poparcie swojego argumentu Republika Francuska zaznacza, że art. 338 TFUE został wskazany przez Komisję jako podstawa prawna projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska [COM(2010) 132 wersja ostateczna z dnia 9 kwietnia 2010 r.] zamiast art. 192 ust. 1 TFUE, przy czym Parlament nie zgłosił żadnego sprzeciwu. Argument ten nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ jeżeli przyjęto właściwą procedurę, Parlament nie miał konkretnego interesu, aby złożyć skargę.

26 — Te dwa artykuły wprowadzają dwie całkowicie odmienne procedury, zważywszy, że zgodnie z art. 194 TFUE zastosowanie ma zwykła procedura prawodawcza, która uznaje prawo Parlamentu do pełnego uczestnictwa w wykonywaniu funkcji prawodawczej i przewiduje zastosowanie większości kwalifikowanej dla Rady, natomiast na podstawie art. 337 TFUE Rada stanowi zwykłą większością, a Parlament nie jest zaangażowany.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, pkt 17–21; ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 57.

100. W szczególności art. 41 EWEA w związku z art. 42–44 EWEA, określającymi procedurę, reguluje, w odniesieniu do niniejszego sporu, zgłaszanie „projekt[ów] inwestycyjn[ych] dotycząc[ych] nowych instalacji, wymiany lub przebudowy istniejących; rodzaj i zakres projektów, które należy przedłożyć, wyznacza się według kryteriów określonych przez Radę na wniosek Komisji [...]".

101. Zgodnie z art. 40 EWEA zgłoszenia te mają na celu pobudzenie działalności osób i przedsiębiorstw oraz usprawnienie skoordynowanego rozwoju ich inwestycji w dziedzinie atomistyki; w związku z tym Komisja okresowo publikuje informacje na temat przykładowych programów, wskazując między innymi określone cele produkcyjne energetyki jądrowej oraz wszelkie typy inwestycji niezbędne do ich osiągnięcia.

102. Powyższe postanowienia traktatu EWEA, z uwagi na ich szczególny charakter w odniesieniu do art. 194 ust. 2 TFUE, mogą stanowić, w sektorze, do którego mają zastosowanie[28], podstawę prawną przyjęcia rozporządzeń związanych z pozyskiwaniem rozpatrywanych informacji.

103. Artykuł 187 EWEA można ewentualnie wskazać jako dodatkową i uzupełniającą podstawę prawną, przy czym nie powstają tu problemy proceduralne[29], zważywszy na fakt, że zgodnie z art. 41 EWEA Rada stanowi większością kwalifikowaną.

104. Nie mogę podzielić stanowiska Rady, Komisji i Republiki Francuskiej, że art. 187 EWEA jest postanowieniem ogólnym, na którym powinna opierać się cała działalność w zakresie zbierania informacji wykonywana przez Komisję dla realizacji celów określonych w traktacie Euratom.

105. Zgodnie z tym stanowiskiem art. 40–44 EWEA mają węższy zakres od art. 187 EWEA, ponieważ na podstawie art. 40–44 EWEA dane przedsiębiorstwo powinno zgłaszać informacje dotyczące poszczególnego projektu tylko jeden raz, w jego początkowej fazie.

106. Artykuł 187 EWEA powinien być stosowany ze względu na jego szerszy zakres stosowania w porównaniu z art. 40–44 EWEA, jeżeli tak jak w niniejszym przypadku konieczne jest regularne zgłaszanie danych zagregowanych nie tylko przez prywatne przedsiębiorstwa, ale również przez państwa członkowskie, a celem tego artykułu nie jest wyłącznie skoordynowany rozwój inwestycji w sektorze energii jądrowej, lecz ich wykorzystanie do każdej analizy uznanej przez Komisję za konieczną lub właściwą w ramach przyznanych jej zadań.

107. W tym względzie należy podkreślić, że art. 187 EWEA jest postanowieniem, które podobnie jak art. 337 TFUE[30] koniecznie wiąże się z postanowieniami traktatów przyznającymi Komisji konkretne zadania.

108. Artykuł 187 EWEA może zatem stanowić podstawę prawną aktów przyjętych w dziedzinie zbierania informacji dotyczących inwestycji w infrastruktury w sektorze energii jądrowej zamiast art. 194 TFUE tylko wtedy, gdy może on zostać powiązany z postanowieniami traktatu Euratom, które wprowadzają odstępstwo od tego ostatniego artykułu na mocy klauzuli zastrzegającej zawartej w art. 194 ust. 2 TFUE, takimi jak właśnie art. 40–44 EWEA.

109. Natomiast art. 187 EWEA nie jest postanowieniem szczególnym w stosunku do art. 194 TFUE, nie może więc bezpośrednio wprowadzić od niego odstępstwa, w związku z czym w zakresie, w jakim przedmiot niniejszej sprawy wykracza poza zakres stosowania art. 40–44 EWEA, właściwą podstawą prawną rozporządzenia będzie art. 194 TFUE.

28 — Dotyczą one tej samej dziedziny, to jest energetyki, lecz jej konkretnego sektora, to jest sektora jądrowego, w wyniku czego w niniejszym przypadku zastosowanie ma zasada, zgodnie z którą przepis szczególny uchyla przepis ogólny.

29 — W przypadku art. 187 EWEA Rada stanowi większością kwalifikowaną na mocy art. 16 ust. 3 TFUE, który z kolei ma zastosowanie, ponieważ odsyła do niego art. 106a ust. 1 EWEA.

30 — W tej kwestii zobacz pkt 27–29 niniejszej opinii.

110. W omawianym przypadku zgłoszenie rozpatrywanych informacji ma w istocie szerszy zakres niż zgłoszenie określone w art. 40–44 EWEA, ponieważ obowiązuje państwa członkowskie (którym przedsiębiorstwa muszą zgłaszać informacje), ma charakter ciągły i dotyczy głównie danych zagregowanych, a nie poszczególnych projektów [31].

111. To wyjaśnia, że rozpatrywane informacje nie są wykorzystywane jedynie do zgłoszenia Komisji niektórych poszczególnych projektów określonych przedsiębiorstw w zakresie inwestycji w energię jądrową [32], ale służą do umożliwienia pozyskania bardziej złożonych danych wykorzystywanych do realizacji celów polityki energetycznej, o których mowa w art. 194 ust. 1 TFUE, w związku z czym artykuł ten wydaje się najbardziej odpowiednią podstawą prawną.

112. Zresztą nawet jeśli założyć, że zaskarżone rozporządzenie zawiera dwa elementy składowe, ta część rozporządzenia, której podstawą prawną mogą być, w wyżej określonych granicach, art. 40–44 EWEA (do których można dołączyć art. 187 EWEA), nie jest główna lub dominująca w porównaniu z częścią związaną z art. 194 TFUE.

113. A zatem zaskarżone rozporządzenie musi w każdym razie opierać się, zgodnie z orzecznictwem Trybunału wymienionym w przypisie 15 niniejszej opinii, zawsze na art. 194 TFUE, który stanowi podstawę prawną wymaganą przez jego cel lub główny lub przez dominujący element składowy.

114. Wreszcie zaznaczam, że Trybunał zadał stronom [33] pytanie odnośnie możliwości łącznego zastosowania art. 194 TFUE i 187 EWEA jako podstaw prawnych zaskarżonego rozporządzenia, jeżeli określone w nich procedury można uznać za niesprzeczne pomimo dzielących je różnic.

115. W tym kontekście należy zauważyć, że ewentualna zgodność tych dwóch artykułów nie ma żadnego znaczenia, jeżeli uzna się, iż art. 194 TFUE stanowi jedyne postanowienie, które ma zastosowanie w oparciu o powyższe uwagi.

116. Gdyby natomiast uznać, że zaskarżone rozporządzenie zawiera dwa elementy składowe lub ma podwójny cel oraz że nie można określić elementu lub celu dominującego [34], nawet jeżeli rozpatrywane procedury są teoretycznie niesprzeczne (co potwierdzają w swoich odpowiedziach Parlament, Rada i Republika Francuska, lecz sprzeciwia się temu Komisja) [35], to jednak w tym przypadku należałoby zastosować procedurę określoną w art. 194 TFUE, ponieważ art. 187 EWEA nie przewiduje żadnego udziału Parlamentu.

117. W związku z powyższym Rada nie mogła uchwalić zaskarżonego rozporządzenia, przyjmując za podstawę prawną art. 337 TFUE i 187 EWEA zamiast art. 194 TFUE i nie przestrzegając procedury ustanowionej w tym ostatnim artykule.

31 — Jak wynika z art. 3 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia, który stanowi:
„Państwa członkowskie lub podmioty wyznaczone przez nie do tego zadania gromadzą wszystkie dane oraz informacje określone w niniejszym rozporządzeniu od dnia 1 stycznia 2011 r., a następnie co dwa lata […].Zgłaszają one Komisji dane oraz istotne informacje dotyczące projektów, określone w niniejszym rozporządzeniu, w 2011 r., będącym pierwszym rokiem sprawozdawczym, a następnie co dwa lata. Zgłoszenie to jest dokonywane w formie zagregowanej, nie licząc danych oraz istotnych informacji dotyczących transgranicznych projektów przesyłowych […]”.

32 — Załącznik do zaskarżonego rozporządzenia wyraźnie wymienia w pkt 3.1 elektrownie cieplne i jądrowe wśród typów projektów inwestycyjnych.

33 — Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

34 — Jest to jedyna ewentualność, w której teoretycznie można wziąć pod uwagę istnienie podwójnej podstawy prawnej i w której zatem powstałoby pytanie o zgodność procedur.

35 — Rada stanowi większością kwalifikowaną zarówno w ramach zwykłej procedury prawodawczej na podstawie art. 194 TFUE, jak i w przypadku art. 187 EWEA. Główna różnica między tymi dwiema procedurami polega na tym, że tylko art. 194 TFUE przewiduje udział Parlamentu. Teoretycznie zatem, z czysto formalnego i proceduralnego punktu widzenia i nie biorąc pod uwagę charakteru przyjętych aktów, nie można całkowicie wykluczyć ich zgodności.

118. W odpowiedzi na skargę Rada zwróciła się – w przypadku stwierdzenia nieważności rozporządzenia – o utrzymanie skutków zaskarżonego rozporządzenia do momentu przyjęcia nowego aktu. Parlament nie sprzeciwił się przyjęciu tego wniosku.

119. Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE, który ma zastosowanie także do traktatu Euratom, ponieważ odsyła do niego art. 106a ust. 1 EWEA, Trybunał wskazuje – jeśli uzna to za niezbędne – które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

120. W niniejszej sprawie zwracam uwagę, że rozpatrywane informacje służą do realizacji projektów inwestycyjnych związanych z infrastrukturami energetycznymi i są niezbędne do realizacji polityki energetycznej Unii. W szczególności mają one fundamentalne znaczenie dla skutecznej realizacji wieloletniego programu działań.

121. Ponadto Parlament, mimo iż wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, nie sprzeciwił się jednak wnioskowi Rady (do którego przychyliła się także Komisja), stwierdzając, że nie jest przeciwny celowi kwestionowanego aktu oraz wybranym dla jego realizacji instrumentom, rozpatrywanym łącznie.

122. Dlatego uważam, że – z uwagi na znaczenie omawianej polityki Unii oraz na fakt, że żądania stron zasadniczo dotyczyły tylko wyboru procedury zatwierdzenia zaskarżonego rozporządzenia – istnieją ważne powody, które uzasadniają utrzymanie przez Trybunał skutków tego rozporządzenia do czasu przyjęcia nowego aktu.

123. Proponuję zatem, aby Trybunał uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, utrzymując jego skutki do czasu przyjęcia nowego aktu.

V – W przedmiocie kosztów

124. Uważam, że Rada, jako strona przegrywająca sprawę, powinna zostać obciążona kosztami postępowania na podstawie art. 69 § 2 regulaminu postępowania, zgodnie z żądaniem Parlamentu.

125. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu postępowania Republika Francuska i Komisja pokrywają własne koszty.

VI – Wnioski

126. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 736/96.

2) Skutki rozporządzenia nr 617/2010 zostają utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia, przyjętego w oparciu o właściwą podstawę prawną.

3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Komisja Europejska i Republika Francuska pokrywają własne koszty.