Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 17 czerwca 2021 r.[1]

Sprawa C-180/20

Komisja Europejska
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzje (UE) 2020/245 oraz 2020/246 – Stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów – Decyzje ustalające stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę międzynarodową – Wybór podstawy prawnej – Umowa, której niektóre postanowienia mogą zostać powiązane ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) – Przyjęcie dwóch odrębnych decyzji

I. Wprowadzenie

1. W ramach sporów międzyinstytucjonalnych dotyczących podstawy prawnej aktów prawa Unii, które mają znaczenie konstytucyjne[2], po wejściu w życie traktatu z Lizbony coraz istotniejsze stają się sprawy, które podają w wątpliwość linię podziału pomiędzy działaniem zewnętrznym Unii Europejskiej w dziedzinach objętych traktatem FUE a wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) zapisaną w traktacie UE[3]. Skarga, która jest przedmiotem niniejszej opinii, jest jedną ze spraw, która, po około trzech latach po ogłoszeniu wyroku z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem)[4] (zwanego dalej „wyrokiem Kazachstan"), stanowi nowy etap sporu pomiędzy Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej dotyczącego prawidłowych podstaw prawnych dla zawarcia i wprowadzania w życie tzw. umów o partnerstwie „nowej generacji". W wyroku Kazachstan Trybunał musiał się po raz pierwszy wypowiedzieć w kwestii rozgraniczenia kompetencji wynikających z WPZiB oraz kompetencji wynikających

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Zobacz podobnie, między innymi, opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 5); wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 42).

[3] Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472); z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

z traktatu FUE w ramach wprowadzania w życie jednej z takich umów, a dokładniej w przedmiocie przyjęcia decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, w drodze której Rada ustala stanowisko Unii w ramach organu utworzonego przez taką umowę [5].

2. W niniejszej sprawie Komisja żąda stwierdzenia nieważności decyzji Rady (UE) 2020/245 [6] oraz 2020/246 [7] (zwanych dalej wspólnie „zaskarżonymi decyzjami") dotyczących stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa utworzonej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony [8] (zwanej dalej „KWUP").

II. Ramy prawne

A. Istotne dla sprawy postanowienia traktatu UE

3. Rozdział 1 tytułu V traktatu UE zawiera „postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii". Artykuł 21 ust. 1 TUE, zawarty w tym rozdziale, formułuje zasady, na których oparte jest działanie Unii na arenie międzynarodowej i wskazuje, że Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa zwłaszcza z krajami, które wyznają te zasady. Artykuł 21 ust. 2 wymienia cele zewnętrznego działania Unii, a art. 21 ust. 3 akapit pierwszy stanowi, że „Unia szanuje zasady i dąży do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępach 1 i 2, przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych w różnych dziedzinach objętych niniejszym tytułem i częścią piątą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również zewnętrznych aspektów innych polityk Unii".

4. Rozdział 2 tytułu V traktatu UE zawiera szczególne postanowienia dotyczące WPZiB. Zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE „[w]spólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiące jednomyślnie, chyba że [t]raktaty przewidują inaczej." Zgodnie z art. 37 TUE, który znajduje się w tym samym rozdziale, „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw lub z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych niniejszym rozdziałem".

[5] Istnieją inne precedensy dotyczące wykładni art. 218 ust. 9 TFUE w kontekście sporu co do właściwej podstawy prawnej decyzji ustalającej stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego na podstawie umowy międzynarodowej, które jednakże nie dotyczą rozgraniczenia pomiędzy kompetencjami wynikającymi i niewynikającymi z WPZiB, zob. wyroki: z dnia 26 września 2013 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589); z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Decyzja z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony [zwanej dalej „umową"], w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tej umowy, z wyłączeniem tytułu II tej umowy (Dz.U. 2020, L 52, s. 3).

[7] Decyzja z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tytułu II tej umowy (Dz.U. 2020, L 52, s. 5).

[8] Dz.U. 2018, L 23, s. 4.

B. Istotne dla sprawy postanowienia traktatu FUE

5. W części piątej traktatu FUE, który dotyczy działań zewnętrznych Unii, tytuł V jest poświęcony umowom międzynarodowym Unii. Ten tytuł zawiera, między innymi, art. 218 TFUE, który określa procedurę negocjowania i zawierania umów pomiędzy Unią i państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Artykuł 218 ust. 8 i 9 TFUE stanowi:

„8. Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną.

Rada stanowi jednak jednomyślnie, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność […].

9. Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne […]”.

III. Okoliczności powstania sporu

A. KWUP

6. Dnia 29 września 2015 r. Rada upoważniła Komisję i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (zwanego dalej „Wysokim Przedstawicielem”) do rozpoczęcia negocjacji z Republiką Armenii w sprawie umowy ramowej [9]. Negocjacje te zostały pomyślnie zakończone parafowaniem umowy w dniu 21 marca 2017 r.

7. Dnia 20 listopada 2017 r. Rada przyjęła decyzję, w której zawarła upoważnienie do podpisania KWUP w imieniu Unii i postanowiła o tymczasowym stosowaniu niektórych części umowy [10] (zwaną dalej „decyzją w sprawie podpisania umowy”). Decyzja ta została oparta na art. 37 TUE, jak również na art. 91 i art. 100 ust. 2 TFUE oraz art. 207 i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 i 7 TFUE oraz art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE. KWUP został podpisany dnia 24 listopada 2017 r. i umowa ta jest stosowana tymczasowo od dnia 1 czerwca 2018 r.

8. Artykuł 362 tej umowy przewiduje ustanowienie Rady Partnerstwa, odpowiedzialnej za nadzorowanie i kontrolowanie wykonania umowy oraz upoważnionej do podejmowania decyzji wiążących strony, jak również do formułowania zaleceń [11] (zwanej dalej „Radą Partnerstwa”). Rada Partnerstwa składa się z przedstawicieli stron na szczeblu ministerialnym, a jej posiedzenia odbywają się w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz w roku, a także w przypadkach, gdy wymagają tego okoliczności. Artykuł 362 ust. 4 KWUP przewiduje, że Rada Partnerstwa przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Rada Partnerstwa jest wspomagana przy wykonywaniu swoich zadań przez Komitet Partnerstwa, utworzony na podstawie art. 363 KWUP i złożony z przedstawicieli stron, co do zasady na szczeblu wyższych urzędników państwowych (zwany dalej „Komitetem Partnerstwa”). Zgodnie z art. 363 ust. 4 Rada Partnerstwa określa w swoim regulaminie obowiązki

[9] Ta umowa ramowa miała zastąpić Umowę o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony (Dz.U. 1999, L 239, s. 3).

[10] Decyzja Rady (UE) 2018/104 z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, i tymczasowego stosowania Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie (Dz.U. 2018, L 23, s. 1).

[11] Zgodnie z art. 362 ust. 6 KWUP Rada Partnerstwa wydaje swoje decyzje i zalecenia za porozumieniem stron, z należytym poszanowaniem dla odpowiednich procedur wewnętrznych stron.

i zasady funkcjonowania tego komitetu. Zgodnie z art. 364 KWUP Rada Partnerstwa może podjąć decyzję o utworzeniu podkomitetów i innych organów, które mają wspomagać ją w poszczególnych dziedzinach, oraz określa ich skład, zadania i zasady funkcjonowania.

B. Zaskarżone decyzje

9. Zaskarżone decyzje dotyczą przyjęcia regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa, jak również ustalenia listy podkomitetów (zwanych dalej łącznie „regulaminami wewnętrznymi").

10. Dnia 29 listopada 2018 r. Wysoki Przedstawiciel oraz Komisja przyjęli wspólny wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa w odniesieniu do przyjęcia decyzji w sprawie regulaminów wewnętrznych (zwany dalej „wspólnym wnioskiem")[12]. Materialnoprawną podstawą tego wniosku był między innymi art. 37 TUE.

11. Dnia 19 lipca 2019 r. Komisja przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący decyzji Rady, w którym usunięto odniesienie do Wysokiego Przedstawiciela oraz do art. 37 TUE jako materialnej podstawy prawnej[13] (zwany dalej „zmienionym wnioskiem"). Wniosek ten został oparty na art. 218 ust. 9 TFUE jako proceduralnej podstawie prawnej oraz na art. 91 i art. 100 ust. 2 TFUE, jak również art. 207 i 209 TFUE jako materialnych podstawach prawnych. W uzasadnieniu tej decyzji wytłumaczono, że usunięcie art. 37 TUE jako materialnej podstawy prawnej jest uzasadnione w szczególności w świetle wyroku Kazachstan.

12. Dnia 4 grudnia 2019 r. Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) zdecydował o podzieleniu aktu prawnego, który miał zostać przyjęty, na dwie decyzje Rady, jedną opartą na art. 37 TUE i odnoszącą się jedynie do tytułu II KWUP, który dotyczy współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz drugą, opartą na innych podstawach prawnych niż WPZiB i odnoszącą się do pozostałej treści KWUP.

13. Dnia 17 lutego 2020 r. Rada przyjęła obie zaskarżone decyzje. Decyzja 2020/245 została przyjęta na podstawie art. 91 TFUE i art. 100 ust. 2 TFUE, jak również art. 207 i 209 TFUE, w związku z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE i art. 218 ust. 9 TFUE. Decyzja 2020/246 została natomiast przyjęta w oparciu o art. 37 TUE w związku z art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE oraz art. 218 ust. 9 TFUE. Artykuł pierwszy decyzji 2020/245 przewiduje, że „[s]tanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy [KWUP], w odniesieniu do przyjęcia regulaminów wewnętrznych […] do stosowania tej umowy, z wyłączeniem tytułu II tej umowy, opiera się na projektach decyzji Rady Partnerstwa". Artykuł pierwszy decyzji 2020/246 stanowi, że „[s]tanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii

[12] Wspólny wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia decyzji w sprawie regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa oraz wyspecjalizowanych podkomitetów lub wszelkich innych organów [JOIN(2018), 29 final].

[13] Zmieniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia decyzji w sprawie regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa oraz wyspecjalizowanych podkomitetów lub wszelkich innych organów [COM(2019), 345 final].

w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy [KWUP], w odniesieniu do przyjęcia regulaminów wewnętrznych […] do stosowania tytułu II tej umowy opiera się na projekcie decyzji Rady Partnerstwa".

14. W dwóch oświadczeniach, złożonych do protokołu Rady z dnia 4 marca 2020 r., Komisja oraz Republika Czeska zwróciły uwagę na błędny ich zdaniem charakter odwołania się do art. 37 TUE jako podstawy prawnej jednej z dwóch decyzji Rady [14]. W oświadczeniu wpisanym do tego samego protokołu Rady Węgry również wyraziły „swoje wątpliwości co do przyjęcia dwóch różnych decyzji w przedmiocie stanowisk Unii", nie kwestionując jednak podstawy prawnej w postaci art. 37 TUE [15]. Te dwa państwa członkowskie postanowiły wstrzymać się od głosu.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

15. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 24 kwietnia 2020 r. Komisja wniosła skargę o stwierdzenie nieważności, która jest przedmiotem niniejszej opinii. Republika Czeska i Republika Francuska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania, odpowiednio, Komisji i Rady.

16. Komisja, popierana przez Republikę Czeską, wniosła o stwierdzenie przez Trybunał nieważności zaskarżonych decyzji, utrzymanie w mocy ich skutków oraz o obciążenie Rady kosztami postępowania.

17. Rada w pierwszej kolejności wniosła o oddalenie skargi przez Trybunał oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ewentualnie, w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji, o utrzymanie w mocy ich skutków. Republika Francuska wniosła o oddalenie przez Trybunał skargi Komisji.

V. Analiza

18. Komisja podnosi dwa zarzuty na poparcie swojej skargi.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego

1. Streszczenie argumentów stron

19. W ramach pierwszego zarzutu, który wyznacza główny punkt niniejszego postępowania, Komisja wytyka Radzie, po pierwsze, wyłączenie z zakresu zastosowania decyzji 2020/245 tytułu II KWUP, po drugie, wybór art. 37 TUE jako podstawy materialnoprawnej decyzji 2020/246 i po trzecie, dodanie art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE jako proceduralnej podstawy prawnej tej decyzji.

20. Komisja podnosi, że wybierając art. 37 TUE jako materialną podstawę prawną decyzji 2020/246, Rada zmieniła regułę głosowania, która inaczej miałaby zastosowanie na podstawie traktatów, i naruszyła utrwalone orzecznictwo Trybunału w przedmiocie wyboru podstawy

[14] Zobacz Rada Unii Europejskiej, skrócone sprawozdanie z dnia 4 marca 2020 r. (6517/20; CRS CRP 9), Komitet Stałych Przedstawicieli z dnia 12 i 14 lutego 2020 r., załącznik Coreper z dnia 12 lutego 2020 r., pkt 38.

[15] Zobacz Rada Unii Europejskiej, skrócone sprawozdanie z dnia 4 marca 2020 r. (6517/20; CRS CRP 9), Komitet Stałych Przedstawicieli z dnia 12 i 14 lutego 2020 r., załącznik Coreper z dnia 12 lutego 2020 r., pkt 38.

prawnej aktów Unii. Według Komisji, z tegoż orzecznictwa, a zwłaszcza z wyroku Kazachstan, wynika, że decyzja Rady, o której mowa w art. 218 ust. 9 TFUE i którą Rada ustala stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, powinna zostać przyjęta większością kwalifikowaną, albowiem środek ciężkości tej umowy stanowi dziedzina, dla której materialne podstawy prawne wymagają większości kwalifikowanej. Komisja podnosi, że KWUP dotyczy przede wszystkim obszarów handlu, współpracy na rzecz rozwoju oraz handlu usługami transportowymi, którym poświęcona jest zdecydowana większość postanowień umowy. Dziewięć artykułów zamieszczonych w tytule II przedmiotowej umowy, skupiających się na współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ma charakter wyłącznie pomocniczy w odniesieniu do całości KWUP i dlatego jest niewystarczające do uzasadnienia podstawy prawnej wynikającej z WPZiB dla całej umowy. Na poparcie swojego stanowiska Komisja podnosi, że w wyroku Kazachstan Trybunał uznał, iż postanowienia tytułu II umowy o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kazachstanu, z drugiej strony [16] (zwanej dalej „umową z Kazachstanem"), porównywalne co do treści i liczby z postanowieniami tytułu II KWUP, nie uzasadniały wyboru Rady
o odwołaniu się do art. 37 TUE jako materialnej podstawy prawnej decyzji podobnej do zaskarżonych decyzji.

21. Rada, popierana przez Republikę Francuską, nie kwestionuje tego, że dziedzinę, którą obejmują zaskarżone decyzje, należy oceniać w świetle KWUP. Podnosi jednakże, że wybór podstawy prawnej aktu Unii, w tym aktu dotyczącego umowy międzynarodowej, należy oprzeć na czynnikach obiektywnych pozwalających na kontrolę sądową, wśród których znajduje się nie tylko treść, ale również cel tego aktu. Zdaniem Rady z orzecznictwa Trybunału wynika, że badanie celów umowy jest konieczne dla ustalenia relacji pomiędzy jej postanowieniami, które wykazują związki z różnymi obszarami działania Unii, a dopiero w drugiej kolejności należy badać zakres zobowiązań zawartych w tych postanowieniach, czyli ich treść. Tymczasem argumenty przedstawione przez Komisję nie brały w żaden sposób pod uwagę celów KWUP oraz jej szczególnych postanowień, ale skupiały się jedynie na ich treści. W niniejszej sprawie Rada uważa, że analiza celów postanowień zawartych w tytule II KWUP wskazuje na to, iż nie są one drugorzędne i pośrednie w stosunku do innych postanowień tej umowy. Ponadto, wbrew temu, co sugeruje Komisja, KWUP oraz umowa z Kazachstanem różnią się od siebie w sposób fundamentalny w zakresie zdefiniowanych celów tych umów i tym samym ich natury prawnej. W tym zakresie Rada zauważa, że w art. 1 KWUP sformułowano co najmniej jeden dodatkowy podstawowy cel, którego nie ma w umowie z Kazachstanem, a mianowicie cel w postaci dążenia do wzmocnienia wszechstronnego partnerstwa politycznego [lit. a)] oraz wspierania rozwoju bliskich stosunków politycznych między stronami [lit. b)]. Poza tym niektóre ogólne cele wyrażone w art. 1 KWUP zostały rozwinięte w art. 3 umowy poprzez zbiór bardziej precyzyjnych celów, realizowanych szczegółowo przez postanowienia tytułu II umowy. W szczególności cel zmierzający do zwiększenia skuteczności współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, który w art. 3 ust. 1 KWUP jest przedstawiony jako ogólny cel dialogu politycznego z Armenią, wokół którego skupiają się wszystkie pozostałe cele realizowane przez ten dialog, stanowi oddzielny cel, który nie może być uznany za pomocniczy w stosunku do innych celów przedmiotowej umowy. Zdaniem Rady nie ma więc wątpliwości co do tego, że głównym celem postanowień tytułu II umowy jest realizacja polityki objętej WPZiB, którą Unia prowadzi w ramach kompetencji przyznanych jej na mocy rozdziału II w tytule V TUE. Wniosek ten, oparty na analizie celów tytułu II KWUP, nie może zostać podważony przez argumenty odwołujące się jedynie do jego treści, a w szczególności do jego rzekomo deklaratywnego

[16] Dz.U. 2016, L 29, s. 1.

charakteru. Z jednej strony bowiem przedmiotowe postanowienia wskazują, że prowadzenie stałego dialogu politycznego stanowi sposób, w jaki powinna być realizowana współpraca, a z drugiej strony w orzecznictwie Trybunału nie istnieje żadna przesłanka pozwalająca stwierdzić, że postanowienia przewidujące współpracę w formie dialogu nie mogą same w sobie stanowić niezależnego elementu, gdy realizują cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

2. Ocena

a) Aktualny stan mającego zastosowanie orzecznictwa

22. Aby spełnić wymogi jasności, spójności i racjonalności, art. 218 TFUE określa jednolitą procedurę o generalnym charakterze dotyczącą w szczególności negocjacji i zawierania umów międzynarodowych, które Unia może zawierać w odniesieniu do dziedzin swoich działań, w tym WPZiB, z wyjątkiem wypadku, gdy traktaty określają procedury specjalne [17]. W ramach przedmiotowej procedury art. 218 ust. 9 TFUE przewiduje tryb uproszczony między innymi do celów określenia stanowisk, które mają zostać zajęte w imieniu Unii w związku z jej udziałem w przyjęciu, w ramach organu decyzyjnego utworzonego przez daną umowę międzynarodową, aktów wchodzących w zakres stosowania lub wdrażania tej umowy [18]. Jako że przepis ten nie przewiduje żadnej reguły głosowania w celu przyjęcia przez Radę tego rodzaju decyzji, Trybunał orzekł, iż zasady głosowania należy ustalać w każdym konkretnym przypadku poprzez odniesienie do art. 218 ust. 8 TFUE. W tym zakresie Trybunał wskazał, że gdy taka decyzja nie odpowiada żadnemu z przypadków, w których art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga jednomyślnego głosowania, to – co do zasady – zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE Rada powinna przyjąć rzeczoną decyzję, stanowiąc większością kwalifikowaną [19].

23. Pierwszy przypadek, w którym art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga, by Rada stanowiła jednomyślnie, dotyczy sytuacji, gdy umowa odnosi się do dziedziny, w której wymagana jest jednomyślność przy przyjęciu aktu Unii – ten przypadek wprowadza tym samym związek między materialną podstawą prawną decyzji przyjętej na podstawie wskazanego artykułu, a regułą głosowania obowiązującą przy przyjęciu tej decyzji. Tak jest w odniesieniu do WPZiB, ponieważ art. 31 ust. 1 akapit pierwszy TUE stanowi między innymi, że decyzje, o których mowa w tytule V rozdział 2 traktatu UE, są podejmowane jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, gdy ów rozdział stanowi inaczej [20].

24. W celu ustalenia, czy decyzja wydana w ramach określonych w art. 218 ust. 9 TFUE dotyczy dziedziny, w której jednomyślność jest wymagana do przyjęcia aktu Unii, w związku z czym powinna ona zostać przyjęta jednomyślnie – w świetle pierwszego przypadku, o którym mowa w art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE, należy odnieść się do jej materialnej podstawy prawnej [21].

17 Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 52); wyrok Kazachstan, pkt 21.

18 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Parlament/Rada (C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 65); wyrok Kazachstan pkt 25.

19 Wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 51); wyrok Kazachstan, pkt 25, 27.

20 Zobacz wyrok Kazachstan, pkt 29.

21 Zobacz wyrok Kazachstan, pkt 35.

25. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej i do których należą w szczególności cel i treść tego aktu [22]. Jeżeli analiza aktu Unii wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która jest wymagana dla głównego lub dominującego celu, lub elementu składowego. Jeżeli natomiast zostanie ustalone, że środek zmierza jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, w taki sposób, że znajdują zastosowanie różne postanowienia traktatów, środek taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych [23]. Użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne [24].

26. A zatem, podążając za przytoczonym orzecznictwem, należy dążyć do ustalenia „środka ciężkości" aktu Unii celem ustalenia, czy jego podstawa lub podstawy prawne zostały prawidłowo wskazane. Trybunał stwierdził ponadto, że należy stosować takie same kryteria przy definiowaniu podstawy prawnej aktów Unii dotyczących zarówno zawarcia, jak i wdrażania umowy międzynarodowej [25].

27. Debata, jaka rozwinęła się pomiędzy stronami niniejszego sporu, ujawniła rozbieżności interpretacyjne w zakresie kluczowych elementów „testu środka ciężkości" wypracowanego przez Trybunał i wymaga następujących uściśleń.

28. Po pierwsze, w świetle wymiany pism w tym przedmiocie pomiędzy Komisją, Radą i Republiką Francuską, należy podkreślić, że „cel" i „treść" danego aktu Unii są równie ważnymi obiektywnymi czynnikami, które mogą zostać poddane kontroli sądowej i na których powinien opierać się wybór podstawy prawnej. Z tego względu, że zdefiniowanie środka ciężkości takiego aktu jest zadaniem wybitnie pragmatycznym, porządek, zgodnie z którym Trybunał przystępuje do rozważenia tych dwóch czynników oraz istotność, jaką im przyznaje w ramach badania danej sprawy, zależą przede wszystkim od okoliczności danej sprawy i nie pozwalają na spekulację co do bardziej lub mniej „kluczowego" charakteru któregoś z nich lub ich ewentualnej hierarchii.

29. Jest prawdą, że niektóre przypadki zastosowania testu środka ciężkości do aktów związanych z zawieraniem umów międzynarodowych zdają się przydawać większe znaczenie badaniu przedmiotu aktu. Przykładowo, w opinii 1/78 [26] Trybunał wskazał, że kwalifikacja umowy „powinna zostać dokonana, biorąc pod uwagę jej zasadniczy cel, a nie cel jej poszczególnych postanowień", które, mając charakter akcesoryjny lub pomocniczy – zostają wchłonięte przez zasadniczy cel. Ten tok rozumowania został podtrzymany przez Trybunał w wyroku z dnia

[22] Zobacz podobnie, między innymi, wyroki: z dnia 26 marca 1987 r. (Komisja/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, pkt 11); z dnia 11 czerwca 1991 r., Komisja/Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 10); opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 22); wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 43); wyrok Kazachstan, pkt 36.

[23] Zobacz podobnie, między innymi, wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Parlament i Rada (C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 42, 43); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 44); wyrok Kazachstan, pkt 37.

[24] Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy jednak podkreślić, że Trybunał ogranicza sprawę, w której wykluczone są dwie (lub więcej) podstawy prawne do przypadku niezgodności procedur, z wyłączeniem spraw, w których istnieje jedynie różnica co do zasady głosowania, zob. wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 45–48).

[25] Zobacz, między innymi, wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

[26] Opinia 1/78 (Międzynarodowe porozumienie w sprawie kauczuku naturalnego) z dnia 4 października 1979 r. (EU:C:1979:224).

3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada [27] (zwanym dalej „wyrokiem Portugalia/Rada") i wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada [28] (zwanym dalej „wyrokiem Filipiny"), przy ustalaniu celu, odpowiednio, umowy o współpracy na rzecz rozwoju oraz umowy ramowej o partnerstwie i współpracy. Jednakże, z jednak strony, takie podejście nie powoduje pozbawienia jakiegokolwiek znaczenia badania treści umowy, ponieważ to badanie może również prowadzić do zdefiniowania konkretnie, w świetle zakresu obowiązków przewidzianych w poszczególnych postanowieniach umowy, poszczególnych elementów składowych, wymagających dodania innych podstaw prawnych [29]. Z drugiej strony, jak podniósł rzecznik generalny P. Mengozzi w opinii w sprawie zakończonej wyrokiem Filipiny [30], wyżej przytoczona linia orzecznicza stanowi jedynie „szczególny przypadek" stosowania ogólnych reguł, którymi należy się kierować, określając podstawę prawną aktu Unii, wyrażonych w pkt 25 niniejszej opinii, który to przypadek od nich nie odbiega [31]. W każdym razie w ostatnim czasie przeciwwagę dla tego podejścia wydaje się stanowić coraz częstsze odwoływanie się przez Trybunał do rozumowania bardziej konkretnie skupionego na badaniu treści umowy [32], co z kolei nie pociąga za sobą odstąpienia od badania celów aktu.

30. Po drugie, poza celem i treścią, inne obiektywne czynniki mogą być wzięte pod uwagę dla określenia środka ciężkości aktu Unii, jak jasno wynika z brzmienia wypowiedzi Trybunału przytoczonych w pkt 25 niniejszej opinii. W odniesieniu w szczególności do aktów dotyczących zawarcia i wdrażania umów międzynarodowych, oprócz tych czynników trzeba zwrócić uwagę między innymi na kontekst, w jaki ten akt się wpisuje i w jakim został przyjęty [33]. Choć znaczenie tego czynnika różni się w zależności od rodzaju aktu i kategorii danej umowy, badanie kontekstu może odgrywać centralną rolę w analizie Trybunału, jak miało to miejsce w przypadku wyroku z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka) [34]. Natomiast przekonanie autora aktu [35] lub „subiektywna ocena i ogólne zamiary polityczne działających podmiotów" [36] są bez znaczenia przy wyborze podstawy prawnej, w związku z tym, że brak im obiektywizmu.

31. Po trzecie, z orzecznictwa przywołanego w pkt 25 niniejszej opinii wynika, że samo stwierdzenie, iż akt Unii realizuje większą liczbę celów lub ma więcej elementów składowych, nie jest wystarczające do oparcia tego aktu na większej liczbie podstaw prawnych. Trybunał bowiem sformułował dla testu środka ciężkości bardzo precyzyjne reguły, które mają zastosowanie w przypadku większej liczby celów lub elementów składowych i które przewidują albo przyjęcie podstawy prawnej wymaganej dla głównego lub dominującego celu (albo elementu składowego), co pociąga za sobą zakwalifikowanie innych celów lub elementów składowych jako akcesoryjnych, albo, jeśli brak jest takiego stosunku nadrzędności i akcesoryjności, przyjęcie różnych podstaw prawnych odpowiadających różnych celom lub elementom składowym aktu i nierozerwalnie z nimi związanych.

27 C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 37–39.

28 C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 35–39.

29 Zobacz, a contrario, wyrok Filipiny, pkt 56–59.

30 C-377/12, EU:C:2014:29, pkt 25–28.

31 Zobacz pkt 25–27.

32 Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, pkt 52–60); z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 58–65); wyrok Kazachstan, pkt 42–45.

33 Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 26 września 2013 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, pkt 48 i nast.); z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, pkt 50); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 38); z dnia 20 listopada 2018 r., Komisja/Rada (MPA Antarktyka) (C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 76, 87).

34 C-626/15 i C-659/16, EU:C:2018:925, pkt 88–94; zob. również wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, zwłaszcza pkt 51), w którym odniesieniem do kontekstu posłużono się celem ustalenia celu danego środka.

35 Podobnie zob. w szczególności opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 22).

36 Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem) (C-244/17, EU:C:2018:364, pkt 53).

32. W tym zakresie należy podnieść, że w wyroku Filipiny, wydanym w następstwie wyroku Portugalia/Rada, Trybunał wskazał, iż w odniesieniu do decyzji w sprawie podpisania umowy ramowej o partnerstwie i współpracy test ten wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy postanowienia umowy, które mogą być powiązane z politykami Unii innymi niż ta zakwalifikowana jako dominująca, mogą również być nią objęte czy też wykraczają one poza ramy tej polityki i tym samym wymagają oparcia przedmiotowej decyzji na dodatkowych podstawach prawnych [37], a następnie sprawdzenia, czy te postanowienia nie zawierają zobowiązań o takim zakresie, że odpowiadają celom różnym od tych, które są powiązane z polityką Unii zakwalifikowaną jako dominująca.

33. Po czwarte, Trybunał sprecyzował, że wielość podstaw prawnych może być rozważana jedynie wyjątkowo. Jest prawdą, że po wejściu w życie traktatu z Lizbony i art. 40 TUE, w którym dwa akapity przewidują klauzule wzajemnej nienaruszalności procedur i odpowiednich kompetencji instytucji w dziedzinie WPZiB oraz innych polityk wynikających z traktatu FUE [38], ewentualna kumulacja podstaw prawnych wynikających z tego traktatu i WPZiB nie wydaje się a priori wykluczona, tak jak to miało miejsce wcześniej na mocy art. 47 UE w przypadku podstaw prawnych wynikających z traktatu WE oraz WPZiB [39]. Taka kumulacja została ponadto w sposób dorozumiany dopuszczona przez Trybunał w wyroku Kazachstan. Nie zmienia to faktu, że Trybunał akceptuje kumulację podstaw prawnych wyjątkowo rzadko [40].

34. Wyrok Kazachstan zawiera istotne wyjaśnienia orzecznictwa przywołanego w pkt 25 niniejszej opinii.

35. Po pierwsze, Trybunał potwierdził w tym wyroku ponownie zastosowanie testu środka ciężkości stosowanego przez klasyczne orzecznictwo Trybunału w zakresie wyboru podstawy prawnej – również w przypadku, gdy mamy do czynienia z wyborem dokonywanym, w kontekście działania zewnętrznego Unii, pomiędzy podstawami prawnymi WPZiB oraz innymi [41]. Odnosząc się w szczególności do jednolitego charakteru postanowień art. 218 TFUE, które same w sobie biorą pod uwagę specyfikę WPZiB, odzwierciedlając równowagę instytucjonalną ustanowioną przez traktat w odniesieniu do każdej z dziedzin działania Unii [42], Trybunał potwierdził w sposób dorozumiany, że nie jest uzasadnione zapewnianie specjalnego traktowania tego typu sporów co do podstawy prawnej, potwierdzając również bardziej ogólny kierunek orzecznictwa zmierzający do zapewnienia pełnej skuteczności „włączeniu postanowień dotyczących WPZiB do ogólnych ram prawa Unii" wynikającemu z traktatu z Lizbony [43]. Nie powołując się na art. 40 TUE, Trybunał w wyroku Kazachstan wydaje się w sposób dorozumiany akceptować wykładnię tego postanowienia zaproponowaną przez rzecznik generalną J. Kokott

[37] Zobacz wyrok Filipiny, pkt 35.

[38] Na mocy art. 40 akapit pierwszy TUE: „Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w [t]raktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej". Akapit drugi tego artykułu przewiduje, że „[r]ealizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału".

[39] Zobacz wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, C-91/05, pkt 76, 77).

[40] Zobacz wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Rada [konwencja rotterdamska] (C-94/03, EU:C:2006:2, pkt 51); z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Parlament i Rada [przywóz niebezpiecznych substancji chemicznych](C-178/03, EU:C:2006:4, pkt 56); jak również z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada [broń lekka] (C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 99, 108, 109); z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada [straty Europejskiego Banku Inwestycyjnego] (C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 84). Zobacz także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada [umowa z Kazachstanem] (C-244/17, EU:C:2018:364, pkt 63).

[41] Zobacz podobnie, po wejściu w życie traktatu z Lizbony, wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 43); z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 43, 44).

[42] Zobacz wyrok Kazachstan, pkt 24.

[43] Zobacz podobnie niedawny wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, pkt 47 i nast.).

w opinii [44], zgodnie z którą klauzule wzajemnej nienaruszalności w akapitach pierwszym i drugim tego przepisu są ukształtowane symetrycznie i z tego względu nie pozwalają na przyznanie pierwszeństwa kompetencjom wynikającym z WPZiB ani wynikającym z traktatu FUE. Takie rozumienie wymaga, w zakresie wyboru podstawy prawnej, zastosowania testu „neutralnego", takiego jak test środka ciężkości, który przyznaje jednakową wartość WPZiB, biorąc pod uwagę zasady i szczególne procedury, jakim ta polityka podlega, oraz innym działaniom zewnętrznym Unii wynikającym z traktatu FUE.

36. W pkt 38 wyroku Kazachstan Trybunał wskazał więc, że, podobnie jak w przypadku decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię, decyzja, w której Rada ustala stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, i która dotyczy wyłącznie WPZiB, powinna zasadniczo zostać przyjęta jednomyślnie, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE. Natomiast, jeśli taka decyzja obejmuje kilka elementów składowych lub zmierza do osiągnięcia kilku celów, których część objęta jest WPZiB, reguła głosowania obowiązująca przy jej przyjęciu musi zostać określona w świetle jej głównego lub dominującego celu, lub elementu składowego. Tak więc, jeżeli główny lub dominujący cel lub element składowy decyzji należą do dziedziny, w której jednomyślność nie jest wymagana do przyjęcia aktu Unii, wspomniana decyzja powinna, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE, zostać przyjęta większością kwalifikowaną. Takie są zatem klasyczne kryteria w zakresie ustalania podstawy prawnej aktu Unii, które należy zastosować w niniejszej sprawie, co nie było kwestionowane przez strony sporu.

37. Po drugie, w wyroku Kazachstan Trybunał zastosował test środka ciężkości, przyjmując podwójne kryterium – „ilościowe" i „jakościowe" – analizy treści umowy międzynarodowej, w jaką wpisuje się dany akt Unii. Z jednej strony w pkt 44 tego wyroku Trybunał podniósł więc, że „większość postanowień [umowy z Kazachstanem], która obejmuje 287 artykułów, dotyczy zarówno wspólnej polityki handlowej Unii, jak i polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii", a z drugiej strony w pkt 45 tego samego wyroku zauważył, iż „postanowienia [umowy z Kazachstanem] mające związek z WPZiB […] są nieliczne w kontekście wszystkich przepisów tej umowy, ograniczają się one do oświadczeń umawiających się stron w przedmiocie celów, jakie mają zostać osiągnięte w ramach ich współpracy, oraz tematów, których owa współpraca ma dotyczyć, bez określania konkretnych sposobów realizacji tej współpracy", odsyłając poprzez analogię do pkt 56 wyroku Filipiny [45]. Można oczywiście także, jak to czyni Republika Francuska, zadać sobie pytanie o bezwzględną trafność tych kryteriów, zwłaszcza kryterium ilościowego, biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy działaniem zewnętrznym Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i handlu, która wymaga, co do zasady, ustanowienia szczegółowych uregulowań oraz przyjęcia znaczącej liczby postanowień o charakterze technicznym, oraz WPZiB, której wdrożenie nie musi wymagać takiego stopnia szczegółowości. Nie zmienia to faktu, że przedmiotowe kryterium, o ile nie ogranicza się jedynie do stwierdzenia liczebnej przewagi postanowień niewchodzących w zakres WPZiB i o ile jest stosowane łącznie z oceną „jakościową" postanowień umowy wykazujących związki z WPZiB, przy której brany jest pod uwagę ich charakter bardziej lub mniej operacyjny, może się okazać przydatne, jeśli chodzi o umowy ramowe, takie jak rozpatrywane w sprawie zakończonej wyrokiem Kazachstan oraz w niniejszej sprawie, do wyodrębnienia (albo wykluczenia) ewentualnego autonomicznego elementu objętego WPZiB. Jest tak, tym bardziej że, jak słusznie podnosi Komisja, w następstwie konsolidacji w art. 21 ust. 2 TUE celów działania zewnętrznego Unii, dokonanej w traktacie z Lizbony oraz

[44] Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada [umowa z Kazachstanem] (C-244/17, EU:C:2018:364, pkt 50).

[45] Podnoszę, że kryterium oparte na zdolności badanych postanowień do natychmiastowego działania, poprzez wskazanie konkretnych sposobów wprowadzenia w życie współpracy, którą zamierzają, zostało już przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 40).

w świetle zobowiązania Unii, zgodnie z art. 21 ust. 3 TUE, do realizacji tych celów we wszystkich politykach zewnętrznych, w tym w aspektach zewnętrznych jej polityk wewnętrznych, zastosowanie testu środka ciężkości opartego jedynie lub w przeważającej mierze na celach danego aktu może się okazać niewystarczająco przekonujące. Biorąc pod uwagę horyzontalny charakter celów działania zewnętrznego Unii wymienionych w art. 21 ust. 2 TUE oraz odesłanie do tych celów dokonane w art. 23 TUE w odniesieniu do WPZiB, zdefiniowanie odrębnych celów tej polityki może się bowiem okazać trudne [46].

38. Po trzecie, w wyroku Kazachstan Trybunał wyjaśnił, że decyzja, która, tak jak zaskarżone decyzje, ustala stanowisko, jakie ma zostać zajęte przez Unię w zakresie przyjęcia regulaminów wewnętrznych organów powołanych na podstawie umowy o partnerstwie, dotyczy, co do zasady, funkcjonowania tych organów. Mając zakres przekrojowy i niedotyczący jedynie niektórych materii uregulowanych w ramach przedmiotowej umowy, dziedzina objęta taką decyzją, celem zastosowania testu środka ciężkości, powinna być oceniana w świetle całokształtu umowy [47].

39. Po czwarte, z wyroku Kazachstan wynika, że podstawa prawna decyzji dotyczącej zawarcia umowy, która jest wdrażana przez przyjęty akt, nie ma wpływu na ustalenie środka ciężkości tego aktu, przynajmniej jeśli istnieją elementy prowadzące do przyjęcia, że ta podstawa prawna nie została prawidłowo określona [48].

40. To na podstawie wyżej przedstawionych zasad należy ocenić pierwszy zarzut skargi.

b) Zastosowanie w niniejszej sprawie

41. Jak zauważono w pkt 38 niniejszej opinii, z wyroku Kazachstan wynika, że dziedzina, pod jaką podlega decyzja ustalająca stanowisko, które ma zostać zajęte przez Unię w zakresie przyjęcia regulaminów wewnętrznych organów powołanych na podstawie umowy partnerstwa, taka jak w niniejszej sprawie, powinna być oceniana w świetle całokształtu umowy.

42. Jednakże w niniejszej sprawie, jak już zauważyłem, Rada przyjęła dwie odrębne decyzje, mające zasadniczo tę samą treść, ale inny zakres zastosowania. Pierwsza dotyczy całości umowy, z wyłączeniem jej tytułu II. Druga dotyczy jedynie tego tytułu. Pomimo takiego podziału Rada wydaje się zgadzać z Komisją co do faktu, że środek ciężkości zaskarżonych decyzji, w tym decyzji 2020/246, powinien być oceniony na podstawie całokształtu umowy.

43. Ja też uważam, że to jedyne prawidłowe podejście. Zatem przyjęcie dwóch odrębnych decyzji Rady, opartych na dwóch (albo kilku) różnych podstawach prawnych, celem ustalenia stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w przedmiocie, który dotyczy *przekrojowo całokształtu umowy*, jak to jest w przypadku przyjęcia aktów związanych w sposób ogólny z funkcjonowaniem jej organów, może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy umowa jako całość składa się z dwóch (albo kilku) odrębnych elementów, odpowiadających różnym podstawom prawnym służącym przyjęciu tych decyzji.

44. Należy zatem ocenić dziedziny objęte zaskarżonymi decyzjami, rozważając je wspólnie, w świetle KWUP jako całości. Tytułem wstępu należy zwrócić uwagę na trzy rzeczy.

[46] W zakresie próby w tym przedmiocie zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, pkt 85 i nast.).

[47] Zobacz wyrok Kazachstan, pkt 40 oraz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada [umowa z Kazachstanem] (C-244/17, EU:C:2018:364, pkt 54, 55).

[48] Zobacz wyrok Kazachstan, pkt 43.

45. Po pierwsze, zauważam, że argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie skargi jest oparta w dużej mierze na domniemanym podobieństwie między KWUP i umową z Kazachstanem, jak również na rozwiązaniu przyjętym przez Trybunał w wyroku dotyczącym tej drugiej umowy. Rzeczony wyrok, jak zauważyłem, stanowi motyw, który doprowadził do wycofania wspólnego wniosku i ostatecznie do wniesienia skargi. Z kolei argumenty podnoszone przez Radę zmierzają do podkreślenia różnic pomiędzy umowami KWUP i z Kazachstanem. Przypominam jednakże, że Trybunał konsekwentnie potwierdzał, iż podstawa prawna, która została przyjęta celem wydania innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy lub są ściśle związane z danym aktem, nie ma znaczenia dla wyboru podstawy prawnej tego aktu [49]. Uznając, że wyrok Kazachstan stanowi niezaprzeczalnie punkt odniesienia dla analizy niniejszej sprawy, należy jednakże podczas analizy treści i celu KWUP mieć na uwadze tę zasadę.

46. Po drugie, podnoszę, że z wyroku Kazachstan (pkt 39 niniejszej opinii) wynika, w przeciwieństwie do tego, co zdaje się utrzymywać Rada, iż okoliczność, że decyzja w sprawie podpisania umowy jest oparta między innymi na art. 37 TUE, a Komisja nie kwestionowała odwołania się do tej materialnej podstawy prawnej, nie może sama w sobie uzasadniać oparcia decyzji 2020/246 na tym przepisie. To samo tyczy się okoliczności, że decyzja Rady upoważniająca Komisję i Wysokiego Przedstawiciela do negocjowania KWUP również była oparta na art. 37 TUE.

47. Tak jak już wcześniej zostało wskazane, podnoszę, że KWUP jest umową ramową, która ma na celu nawiązanie „szeroko zakrojonej współpracy w różnorodnych dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania” [50]. Analiza preambuły uwydatnia wolę stron do wzmocnienia powiązań ustanowionych w przeszłości oraz do rozwijania ścisłej i intensywnej współpracy w oparciu o równoprawne partnerstwo (akapit pierwszy preambuły umowy), jak również wspierania rozwoju politycznego, społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego Republiki Armenii, przy jednoczesnej poprawie przestrzegania demokratycznych zasad i praw człowieka (akapity trzeci i piąty preambuły). Naszkicowano tam dwa podstawowe zagadnienia. Z jednej strony, potwierdzono wolę stron do kontynuowania rozwoju stałego dialogu politycznego dotyczącego kwestii dwustronnych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, jak również zaangażowanie na rzecz propagowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, walki z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia (BMR), zapobiegania korupcji i jej zwalczania, intensyfikacji walki z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, intensyfikacji współpracy w dziedzinie migracji, azylu i zarządzania granicami, jak również otwarcia w przyszłości dialogu wizowego (w szczególności akapity od trzeciego do piątego, siódmy, ósmy, dziesiąty, dwunasty i czternasty preambuły). Z drugiej strony, potwierdzono zaangażowanie stron w zakresie pogłębiania współpracy gospodarczej, w tym w dziedzinach związanych z handlem, w perspektywie przyszłego rozwijania handlu i inwestycji, przy poszanowaniu zasad zrównoważonego rozwoju oraz zapewnieniu ochrony środowiska oraz zdrowia ludzkiego. W tym samym duchu strony zobowiązują się do współpracy w innych dziedzinach społeczno-gospodarczych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, takich jak nauka i technologia, edukacja i kultura, młodzież i sport (w szczególności akapity piętnasty, dziewiętnasty, dwudziesty trzeci i dwudziesty czwarty preambuły).

[49] Zobacz, między innymi, wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Rada [konwencja rotterdamska] (C-94/03, EU:C:2006:2, pkt 50); z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada [rozszerzenie przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na Turcję] (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 36). Zdaniem rzecznik generalnej J. Kokott wyrażonym w jej opinii w sprawie Komisja/Rada [umowa z Kazachstanem] (C-244/17, EU:C:2018:364, pkt 53), tak samo jest w przypadku decyzji o podpisaniu umowy, do której wprowadzania w życie odnosi się rozpatrywana w tamtej sprawie decyzja.

[50] Zobacz akapit piąty preambuły do KWUP.

48. Składający się z 386 artykułów KWUP jest podzielony na osiem tytułów, które dotyczą kolejno jej celów i zasad ogólnych (tytuł I, art. 1 i 2), dialogu i reform politycznych, jak również współpracy w dziedzinie WPZiB (tytuł II, art. 3–11), sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (tytuł III, art. 12–21), współpracy gospodarczej (tytuł IV, art. 22–35), pozostałych polityk objętych współpracą (tytuł V, art. 36–112), handlu (tytuł VI, art. 113–342), pomocy finansowej oraz środków dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i kontroli (tytuł VII, art. 343–361), a także postanowień instytucjonalnych, ogólnych i końcowych (tytuł VIII, art. 362–386).

49. Cele KWUP wskazane w art. 1 to wzmocnienie wszechstronnego partnerstwa politycznego i gospodarczego oraz współpracy między stronami, wzmocnienie ram dialogu politycznego we wszystkich obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, wspierającego rozwój bliskich stosunków politycznych między stronami, przyczynienie się do wzmocnienia demokracji oraz stabilizacji politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej w Republice Armenii, propagowanie, zachowanie i wzmocnienie pokoju i stabilizacji zarówno na poziomie regionalnym, jak i międzynarodowym, zacieśnienie współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwiększenie mobilności i zacieśniania kontaktów, wsparcie starań Republiki Armenii, aby rozwijać jej potencjał ekonomiczny poprzez współpracę międzynarodową, ustanowienie wzmocnionej współpracy handlowej, stworzenie warunków dla coraz bliższej współpracy w innych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Artykuł 2 tej samej umowy wskazuje ogólne zasady, do których przestrzegania zobowiązują się strony, a mianowicie zasady demokratyczne, zasady państwa prawa, prawa człowieka, zasady gospodarki wolnorynkowej, zrównoważonego rozwoju, współpracy regionalnej i skutecznej współpracy wielostronnej. Strony zobowiązują się również do walki z korupcją, z różnymi formami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia celem przyczynienia się do pokoju i stabilizacji w regionie.

50. Rada twierdzi zasadniczo, że KWUP realizuje cele, które wynikają z WPZiB i które nie są wtórne ani akcesoryjne względem innych celów tej umowy. Tytuł II KWUP zawiera postanowienia, które nie mogą wejść w strategiczne ramy polityki na rzecz rozwoju ani wspólnej polityki handlowej. Ze swojej strony Komisja, przyznając, że KWUP wykazuje pewne powiązania z WPZiB, uważa jednak, że te powiązania nie są wystarczająco istotne, aby uzasadnić materialną podstawę prawną wynikającą z WPZiB.

51. Tytuł II KWUP zatytułowany „Dialog i reformy polityczne, współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” zawiera dziewięć artykułów. Artykuł 3 KWUP wymienia cele dialogu politycznego, który strony zobowiązują się pogłębiać we wszystkich dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także reformy wewnętrznej. Jest tam mowa, między innymi o: wzmocnieniu partnerstwa politycznego [art. 3 lit. b)], propagowaniu pokoju, stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego [art. 3 lit. c)], pogłębieniu współpracy w dziedzinie zarządzania kryzysowego [art. 3 lit. d)], walce z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia [art. 3 lit. e)], poszanowaniu zasad demokratycznych, praworządności, dobrych rządów oraz praw człowieka i podstawowych wolności [art. 3 lit. g)], bezpieczeństwie i obronie [art. 3 lit. h)], jak również rozwijaniu stosunków dobrosąsiedzkich [art. 3 lit. k)]. Artykuł 4 KWUP jest poświęcony reformom wewnętrznym, przy których realizacji strony zobowiązują się współpracować, między innymi celem wzmocnienia stabilności i skuteczności instytucji demokratycznych, niezależności i wydajności systemu sądownictwa, reformy administracji publicznej oraz walki z korupcją. Z kolei art. 5 jest poświęcony konkretnie polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Jego ust. 1 stanowi: „Strony zacieśniają dialog i współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, uznając wagę, jaką Republika

Armenii przywiązuje do uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych i innych strukturach współpracy międzynarodowej oraz do zobowiązań wynikających z tego uczestnictwa, i zajmują się w szczególności kwestiami zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego, ograniczania ryzyka, bezpieczeństwa cybernetycznego, reformy sektora bezpieczeństwa, stabilności regionalnej, rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni oraz kontroli zbrojeń i eksportu". Doprecyzowano, że „[w]spółpraca opiera się na wspólnych wartościach i wspólnych interesach i ma na celu zapewnianie coraz większej skuteczności, z wykorzystaniem forów dwustronnych, międzynarodowych i regionalnych, w szczególności Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)". W art. 6 KWUP potwierdzono konieczność ścigania poważnych przestępstw o zasięgu międzynarodowym, a mianowicie na poziomie Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak również współpracy stron celem przeciwdziałania przestępstwom. Artykuł 7 KWUP koncentruje się na współpracy w dziedzinie zapobiegania konfliktom oraz zarządzania kryzysowego, „mając przede wszystkim na uwadze ewentualny udział Republiki Armenii w prowadzonych przez UE cywilnych i wojskowych operacjach zarządzania kryzysowego, a także w odpowiednich działaniach szkoleniowych i ćwiczeniach, zależnie od konkretnego przypadku". Artykuł 8 KWUP przewiduje, że „[s]trony intensyfikują wspólne działania na rzecz poprawy warunków dla dalszej współpracy regionalnej, propagując otwarte granice z ruchem transgranicznym, stosunki dobrosąsiedzkie i rozwój demokracji, a tym samym przyczyniając się do stabilności i bezpieczeństwa, a także współpracują na rzecz pokojowego rozwiązywania konfliktów". Wreszcie art. 9–11 KWUP są poświęcone odpowiednio współpracy w walce na rzecz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i ich nośników, w walce przeciwko nielegalnemu handlowi bronią strzelecką i lekką oraz z terroryzmem.

52. Jest niezaprzeczalne i jednocześnie niesporne między stronami, że KWUP zawiera powiązania z WPZiB. Poza wyraźnymi odniesieniami do tej polityki zawartymi w preambule oraz art. 1 i 3 KWUP, również art. 5 oraz 7–11 tej umowy mogą być powiązane z WPZiB [51], co można wnioskować także z poprzedniego punktu opinii.

53. Jednakże z wyroku Kazachstan wynika w szczególności, że okoliczność, iż umowa ramowa taka jak rozpatrywana w niniejszej sprawie odsłania, w swojej preambule oraz liście celów, powiązania z WPZiB oraz że niektóre jej postanowienia – nawet jeśli poświęcony jest im osobny tytuł znajdujący się w początkowej części umowy – mogą być powiązane z tą polityką Unii, może nie być wystarczająca do stwierdzenia, że materialna podstawa prawna całego aktu przyjętego dla wdrożenia przedmiotowej umowy, mającej charakter przekrojowy, powinna koniecznie zawierać art. 37 TUE. Dodanie tego artykułu do podstawy prawnej jest uzasadnione, zdaniem Trybunału, jedynie wtedy, gdy rzeczone postanowienia mają zakres pozwalający na uznanie, że stanowią one odrębny element składowy tej umowy oraz że nie mają charakteru pomocniczego względem innych elementów składowych umowy [52].

54. Celem stwierdzenia, w wyroku Kazachstan, że nie ma to miejsca w przypadku postanowień powiązanych z WPZiB, zawartych w umowie o partnerstwie zawartej z tym państwem, Trybunał nie odwołał się do dwuetapowego testu zastosowanego w wyroku Filipiny, przypomnianego w pkt 32 niniejszej opinii, ale zastosował dwa kryteria – „ilościowe" oraz „jakościowe", przypomniane w pkt 37 niniejszej opinii.

[51] Zobacz podobnie wyrok Kazachstan, pkt 42.

[52] Zobacz wyrok Kazachstan, pkt 46.

55. Z przyczyn, które wyłożę, uważam, że, jaki nie byłby test mający zastosowanie, WPZiB nie stanowi w systematyce KWUP odrębnego od innych elementu składowego, który uzasadniałby dodanie art. 37 TUE do materialnej podstawy prawnej aktów o charakterze przekrojowym, przyjmowanych celem wdrożenia tej umowy.

56. Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o test zastosowany przez Trybunał w wyroku Filipiny, przypominam, że pierwsza część testu ma na celu ustalenie, czy postanowienia umowy, które mogą być powiązane z politykami Unii innymi niż polityka zakwalifikowana jako dominująca, mogą również być nią objęte czy też wykraczają poza ramy tej polityki.

57. W tym względzie należy podnieść, że współpraca na rzecz rozwoju, która niewątpliwie stanowi jeden z elementów składowych KWUP, ma charakter wielowymiarowy. Nie ogranicza się ona do środków zmierzających bezpośrednio do eliminacji ubóstwa, która jest jednym z głównych celów przedmiotowej polityki wskazanym w art. 208 ust. 1 akapit drugi TFUE, ale realizuje cele wymienione w art. 21 ust. 2 TUE[53], do których wprost odsyła art. 208 ust. 1 akapit pierwszy TFUE. Artykuł 209 ust. 2 TFUE przewiduje ponadto, że Unia może zawrzeć z państwami trzecimi wszelkie rodzaje umów, które przyczyniają się do realizacji celów wskazanych w art. 21 TUE oraz art. 208 TFUE, podkreślając również istnienie wzajemnych powiązań pomiędzy ogólnymi celami zewnętrznego działania Unii oraz tymi charakterystycznymi dla współpracy na rzecz rozwoju.

58. W orzecznictwie sprzed traktatu z Lizbony, które pozostaje aktualne zwłaszcza w świetle wykładni art. 208 TFUE utrzymanej przez wyrok Filipiny[54], Trybunał stwierdził, że cele współpracy na rzecz rozwoju są szerokie, jako że zmierza ona nie tylko do trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów, ich harmonijnego i stopniowego włączenia do gospodarki światowej, a także do zwalczania ubóstwa, ale również rozwoju i wzmocnienia demokracji i państwa prawa, a także przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności[55]. Trybunał orzekł już także, że zwalczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej przyczynia się do osiągania celów polityki współpracy na rzecz rozwoju[56].

59. Taka szeroka koncepcja celów współpracy na rzecz rozwoju odzwierciedla zapatrywanie Unii w tej dziedzinie ujawnione w nowym europejskim konsensusie w sprawie rozwoju, podpisanym dnia 7 czerwca 2017 r.[57] (zwanym dalej „konsensusem”), który stanowi „fundament unijnej polityki rozwoju”[58], wpisując się w ramy agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przyjętej przez Organizację Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2015 r.[59]. Zgodnie z konsensusem współpraca na rzecz rozwoju przyczynia się także, między innymi, do „wspierania demokracji, państwa prawnego i praw człowieka, utrzymywania pokoju i zapobiegania konfliktom, poprawy stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania globalnymi zasobami naturalnymi, niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka oraz wspierania systemu międzynarodowego

53 Zobacz wyrok Filipiny, pkt 37.

54 Zobacz wyrok Filipiny, pkt 37.

55 Zobacz wyroki: z dnia 23 października 2007 r., Parlament/Komisja (C-403/05, EU:C:2007:624, pkt 56); z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 65).

56 Zobacz wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, w szczególności pkt 68–70, 98, 99).

57 Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju „Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość” – wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, 8 czerwca 2017 r. W zakresie przydatności tego rodzaju dokumentów dla ustalenia dziedziny, jaka jest objęta umową międzynarodową, zob. w szczególności wyrok Filipiny, pkt 42.

58 Zobacz konsensus, pkt 10.

59 Przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 25 września 2015 r.

opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie globalnym”[60]. Ponadto w pkt 14 konsensusu wskazano, że „dialog polityczny jest ważnym sposobem szerzenia zasad dotyczących rozwoju, przy czym ma on również wymiar prewencyjny, gdyż dąży do zabezpieczenia tego, by przestrzegano wartości UE” oraz że „ten dialog będzie prowadzony z rządami krajów partnerskich […] oraz będzie ważną platformą działania, która pozwoli promować wspólną wizję, dokonywać regularnych przeglądów postępów i określać odpowiednie środki wspierające”.

60. Wreszcie należy podkreślić, że to w strategicznych ramach współpracy na rzecz rozwoju oraz współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi, opisanej w art. 212 TFUE, przyjęto instrumenty wspierające działania zewnętrzne Unii w okresie 2014–2020, między innymi w dziedzinie ochrony praw człowieka[61], reagowania w sytuacjach kryzysowych, zapobiegania konfliktom oraz umacniania pokoju w krajach partnerskich[62]. To w tych samych ramach zostanie przyjęty Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) na kolejne wieloletnie ramy finansowe (2021–2027)[63], którego tekst kompromisowy został zatwierdzony dnia 13 marca 2021 r.[64] i który obejmuje również działanie Unii w dziedzinie reagowania na sytuacje kryzysowe, zapobiegania konfliktom, umacniania pokoju oraz walki z zagrożeniami światowymi i transgranicznymi.

61. Jednakże Trybunał orzekł, że dany środek nie wchodzi w zakres współpracy na rzecz rozwoju, nawet jeśli przyczynia się do realizacji jej celów, o ile głównym celem takiego środka jest wykonywanie innej polityki, na przykład WPZiB[65].

62. Moim zdaniem w rozpatrywanej sprawie tak nie jest. Otóż KWUP jest przede wszystkim instrumentem zmierzającym do wzmocnienia współpracy gospodarczej i handlowej pomiędzy stronami, pod kątem promowania zrównoważonego rozwoju[66], który łączy gospodarkę z ograniczeniami środowiskowymi[67] i socjalnymi, poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności[68] oraz ludzkiego zdrowia[69]. Oprócz postanowień dotyczących handlu, zawartych w tytule VI, przedmiotowa umowa obejmuje szerokie spektrum dziedzin związanych ze współpracą, zahaczając o najróżniejsze sektory społeczno-gospodarcze, w tym sektor energetyczny (tytuł V rozdział 2), środowisko i działania na rzecz klimatu (tytuł V rozdziały 3 i 4), politykę w dziedzinie przemysłu (tytuł V rozdział 5), współpracę w dziedzinie usług finansowych (tytuł V rozdział 7), turystykę (tytuł V rozdział 9), rolnictwo i rybołówstwo (tytuł V rozdziały 10

60 Zobacz konsensus, pkt 11.

61 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (Dz.U. 2014, L 77, s. 85).

62 Zobacz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument na rzecz przyczyniania się do stabilności i pokoju (Dz.U. 2014, L 77, s. 1).

63 Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej [COM(2018) 460 final], zmieniony [COM(2020) 459 final] w następstwie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19.

64 Zobacz komunikat prasowy na stronie: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

65 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 71, 72). Podobnie, ale w zakresie sporu co do podstaw prawnych wynikających jedynie z traktatu FUE, zob. wyrok Filipiny, pkt 44.

66 Akapity osiemnasty i dwudziesty trzeci preambuły do KWUP.

67 Akapity dziewiętnasty i dwudziesty trzeci preambuły oraz tytuł V rozdziały 3 i 4 KWUP.

68 Akapity trzeci i szósty preambuły do KWUP.

69 Akapit dwudziesty dziewiąty preambuły oraz tytuł V rozdział 16 KWUP.

i 11), badania naukowe (tytuł V rozdział 14), politykę społeczną (tytuł V rozdział 15), edukację i kulturę (tytuł V rozdziały 17 i 18), sport (tytuł V rozdział 20) oraz ochronę ludności (tytuł V rozdział 23).

63. Z powyższego wynika, że postanowienia zawarte w tytule II KWUP mogą być jako całokształt powiązane również ze współpracą na rzecz rozwoju, która stanowi jeden z elementów składowych tej umowy, i nie wymagają oparcia decyzji mającej zakres przekrojowy, która ustala stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii, i dotyczącej sposobów działania organów utworzonych na mocy tej umowy, również na art. 37 TUE jako na dodatkowej materialnej podstawie prawnej. W mojej ocenie wniosek ten pozostaje aktualny, jeśli przeanalizujemy KWUP w świetle jej kontekstu. Otóż z jednej strony, jeśli chodzi o umowę partnerstwa taką jak KWUP, trudno, by kontekst, w jakim toczyły się negocjacje oraz doszło do zawarcia umowy, pełnił znaczącą rolę, a tym bardziej rolę decydującą jako element oceny dokonywanej celem ustalenia właściwej podstawy prawnej. Z drugiej strony, zawarte w akapicie jedenastym preambuły KWUP odniesienie do sporu o Górski Karabach, o którym wspomina w swoich uwagach Republika Francuska, nie jest wystarczające do usytuowania zawarcia KWUP w szczególnym kontekście WPZiB.

64. Należy zatem przejść do drugiej części dwuetapowego testu zastosowanego przez Trybunał w wyroku Filipiny, który wymaga w niniejszym przypadku sprawdzenia, czy postanowienia KWUP, które mogą być powiązane z WPZiB, nie zawierają zobowiązań o takim zakresie, że odpowiadają celom różnym od tych, które są powiązane z innymi elementami składowymi umowy, a w szczególności ze współpracą na rzecz rozwoju.

65. Wydaje mi się jasne, po lekturze postanowień tytułu II KWUP, że postanowienia te mają charakter deklaratoryjny i nie formułują konkretnych sposobów realizacji współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani nie zawierają konkretnych pozytywnych obowiązków obciążających strony, które wykraczałyby poza proste i ogólne zobowiązanie do współpracy.

66. Tak samo jest w przypadku listy celów dialogu politycznego zawartej w art. 3 ust. 2 przedmiotowej umowy, na którą powołuje się w szczególności Rada. Z jednej strony, z art. 3 ust. 1 wynika bowiem, że dialog, który strony zamierzają wzmacniać, dotyczy wszystkich dziedzin będących przedmiotem wspólnego zainteresowania objętych tą umową. Jest to zgodne ze stanowiskiem wyrażonym w konsensusie, do którego przystąpiła również Rada, przywołanym w pkt 59 niniejszej opinii, zgodnie z którym dialog polityczny jest środkiem służącym również celom współpracy na rzecz rozwoju. Z drugiej strony, w ślad za wymienieniem celów tego dialogu nie następują w postanowieniach tytułu II KWUP, który można konkretniej powiązać z WPZiB, precyzyjne środki zmierzające do realizacji tychże celów i objęte zakresem tej polityki.

67. Również w art. 5 tej umowy został jedynie sparafrazowany jej art. 3 ust. 2 lit. b), c), e), f), h) raz i), przy jednoczesnym położeniu akcentu w szczególności na realizację współpracy między stronami na forach międzynarodowych, takich jak ONZ i OBWE. To samo dotyczy art. 8 przedmiotowej umowy, mówiącego o stabilności regionalnej i pokojowym rozwiązywaniu sporów, który ogranicza się do powtórzenia celów wskazanych w art. 3 ust. 2 lit. i), j) oraz k) umowy oraz do przypomnienia stronom zasad zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych, Akcie końcowym OBWE z Helsinek oraz innych odpowiednich wielostronnych umowach. Tak samo jest w art. 9 KWUP dotyczącym broni masowego rażenia, który zasadniczo jedynie przypomina stronom o ich zobowiązaniach międzynarodowych (ust. 1) i zachęca je do zaciągania następnych [ust. 2 lit. a)]. Z kolei w art. 9 ust. 2 lit. b) KWUP, zmierzającym do

„rozwijania" skutecznego krajowego systemu kontroli wywozu związanego z bronią masowego rażenia, chodzi o zobowiązanie, które nie dość, że jest sformułowane w sposób bardzo ogólny i potencjalny, to jeszcze powtarza obowiązki przewidziane już na poziomie międzynarodowym [70]. Wreszcie takie same uwagi mają zastosowanie do art. 10 KWUP, dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [71] oraz do art. 11 związanego z walką przeciwko terroryzmowi.

68. W zakresie art. 7 KWUP, na którym skupia się zwłaszcza Republika Francuska i który nawołuje do ewentualnego udziału Republiki Armenii w „prowadzonych przez UE cywilnych i wojskowych operacjach zarządzania kryzysowego, a także w odpowiednich działaniach szkoleniowych i ćwiczeniach", należy zauważyć z jednej strony, że mówi się tam jedynie o „perspektywie" udziału, która musiałaby zostać poparta rzeczywistą współpracą między stronami w dziedzinie zapobiegania konfliktom oraz zarządzania kryzysowego i która jest określona jedynie jako „ewentualna", a z drugiej strony, że o udziale w działaniach szkoleniowych i ćwiczeniach związanych z operacjami zarządzania kryzysowego prowadzonymi przez Unię należy decydować „zależnie od konkretnego przypadku". Wynika z tego, że podobnie jak inne postanowienia zawarte w tytule II KWUP, artykuł ten nie przewiduje żadnego szczególnego zobowiązania i nie ma charakteru bezpośrednio operacyjnego.

69. Z powyższych rozważań wynika, że w świetle testu zastosowanego przez Trybunał w wyroku Filipiny przyjęcie decyzji ustalającej stanowisko, które ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa, o której mowa w KWUP, dotyczącej sposobów działania organów utworzonych na podstawie tej umowy, nie wymaga dodawania do podstawy prawnej aktu art. 37 TUE.

70. Jeśli zastosujemy, w drugiej kolejności, test przyjęty przez Trybunał w wyroku Kazachstan, moim zdaniem rezultat się nie zmieni. Z jednej strony należy stwierdzić, że postanowienia KWUP należące do wspólnej polityki handlowej oraz polityki współpracy na rzecz rozwoju stanowią ogromną większość spośród 386 artykułów tej umowy. Z drugiej strony, postanowienia KWUP mające związek z WPZiB i przytoczone w pkt 51 niniejszej opinii są nieliczne w kontekście wszystkich przepisów tej umowy i ograniczają się, co wynika z rozważań zawartych w pkt 64–67 niniejszej opinii, do oświadczeń umawiających się stron w przedmiocie celów, do jakich należy dążyć w ramach ich współpracy oraz tematów, których owa współpraca ma dotyczyć, bez określania konkretnych sposobów realizacji tej współpracy. Mówiąc bardziej ogólnie, pomimo że ten argument, jak potwierdzono w pkt 45 niniejszej opinii, nie ma decydującego znaczenia, jestem zdania, podobnie jak Komisja i Republika Czeska, a w przeciwieństwie do Rady i Republiki Francuskiej, iż postanowienia tytułu II KWUP nie idą dalej niż podobne postanowienia zawarte w umowie z Kazachstanem oraz iż wpisują się one w wielowymiarową strategię Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

c) Wnioski w przedmiocie zarzutu pierwszego

71. Biorąc pod uwagę całokształt powyższych rozważań, moim zdaniem zarzut pierwszy odwołania powinien zostać uwzględniony.

[70] Zobacz w szczególności rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ 1504 (2004) z dnia 28 kwietnia 2004 r. oraz plan działania na rzecz wdrożenia tej rezolucji przygotowany przez Armenię, dostępny na stronie: https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Artykuł 10 ust. 4 KWUP przewiduje, między innymi, współpracę w świetle wspólnego stanowiska Rady 2008/944/WPZiB z dnia 20 grudnia 2008 r. określającego wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego oraz odpowiedniego ustawodawstwa krajowego Republiki Armenii.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego

72. W zarzucie drugim Komisja wytyka Radzie podzielenie jednego aktu na różne części, by sztucznie stworzyć akty o różnych środkach ciężkości i manipulować mającymi zastosowanie regułami głosowania. Postępując w ten sposób, Rada, po pierwsze, miała działać wbrew orzecznictwu Trybunału przypomnianemu w pkt 25 niniejszej opinii, po drugie, miała naruszyć uprawnienia przysługujące Komisji na podstawie art. 17 ust. 2 TUE, zniekształcając zmieniony wniosek Komisji, który przewidywał przyjęcie jednego aktu, po trzecie, miała niepotrzebnie skomplikować proces decyzyjny i po czwarte, miała złamać obowiązek lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami przewidziany w art. 13 ust. 1 TUE[72]. Komisja wskazuje w swojej skardze, że zarzut drugi powinien być rozumiany w ten sposób, iż zawiera argumenty dodatkowe zmierzające do uznania zaskarżonych decyzji za nielegalne, podczas gdy zarzut pierwszy jest, jej zdaniem, sam w sobie wystarczający do powodzenia skargi. W swojej replice Komisja potwierdza jednakże, że nawet w przypadku oddalenia zarzutu pierwszego, jej zarzut drugi zachowuje w całości swoją autonomię, a decyzja Rady o przyjęciu dwóch różnych decyzji w miejsce jednej, oparta między innymi na art. 37 TUE, pozostaje tak czy inaczej niezgodna z prawem.

73. Podobnie jak Komisja, jestem zdania, że zarzut pierwszy skargi, o ile zostanie uwzględniony, powinien prowadzić sam w sobie do stwierdzenia nieważności obu zaskarżonych decyzji – pierwszej ze względu na to, że wyklucza ona ze swojego zakresu zastosowania tytuł II KWUP z przyczyn opisanych w akapicie dziesiątym preambuły, a drugiej ze względu na to, że przyjmuje ona jako podstawę prawną art. 37 TUE. Wynika z tego, że jeśli Trybunał, tak jak proponuję, uwzględni zarzut pierwszy skargi, nie ma potrzeby badania zarzutu drugiego. Z drugiej strony, jeśli Trybunał zdecyduje się rozważyć zarzut drugi, moim zdaniem powinien stwierdzić jego zasadność. Otóż, przyjmując dwie decyzje odrębne, ale wzajemnie powiązane, spośród których druga jest oparta na nieprawidłowej podstawie prawnej, wymagającej przyjęcia reguł głosowania innych od przewidzianych dla pierwszej decyzji, Rada próbowała obejść zasady, które mają zastosowanie do wyboru podstawy prawnej aktu Unii[73].

74. A zatem pomocniczo i na wypadek, gdyby Trybunał oddalił zarzut pierwszy skargi i uznał, że zarzut drugi zachowuje swoją własną autonomię, sformułuję następujące krótkie uwagi.

75. Jest bezsporne, że stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii celem przyjęcia regulaminów wewnętrznych organów stworzonych na podstawie KWUP, jest jedno. Jest tym samym bezsporne, że te regulaminy są niepodzielne. Ponadto jest faktem, że zaskarżone decyzje mają zasadniczo identyczną treść, pomimo różnego zakresu zastosowania oraz odsyłają do tego samego dokumentu wydanego przez Radę Partnerstwa[74]. W tych okolicznościach pobudki, które doprowadziły Radę do przyjęcia dwóch odrębnych decyzji, pozostają niejasne, chyba że była to próba uzasadnienia odwołania się, w drugiej z tych decyzji, do podstawy prawnej w postaci art. 37 TUE.

[72] Należy zauważyć, pomimo różnicy kontekstu, że podobna kwestia pojawia się w postępowaniu o wydanie opinii 1/19, w którym rzecznik generalny G. Hogan przedstawił opinię dnia 11 marca 2021 r. (EU:C:2021:198, pkt 167–194), w przedmiocie podziału na dwie osobne decyzje aktu zezwalającego na podpisanie Konwencji stambulskiej w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

[73] Należy jednakże doprecyzować, że do obejścia orzecznictwa Trybunału w przedmiocie wyboru podstawy prawnej nie prowadzi sam podział na dwie odrębne decyzje, ale podział połączony ze wskazaniem błędnej podstawy prawnej dla jednej z tych decyzji.

[74] Chodzi o projekt decyzji Rady Partnerstwa UE–Republika Armenii dotyczący przyjęcia jej regulaminu wewnętrznego, jak również regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustalenia listy podkomitetów, ST 15226/19 na stronie: http://register.consilium.europa.eu.

76. Niemniej jednak, w przypadku gdyby Trybunał ocenił, że akt ustalający jednolite stanowisko, które ma zostać zajęte przez Radę, wymaga dodania takiej podstawy prawnej, wydaje mi się, że Komisja nie wykazuje niezgodności z prawem wyboru takiego podziału dokonanego przez Radę. Z pewnością przyjęcie jednego aktu pozwoliłoby uniknąć skomplikowania procedury decyzyjnej. Jednakże, w takiej sytuacji nie można zarzucić Radzie obchodzenia reguł dotyczących ustalenia podstawy prawnej ani mających zastosowanie reguł głosowania. Wyrażam również wątpliwość, podobnie jak Republika Czeska, czy w tych okolicznościach można zarzucić Radzie naruszenie obowiązku lojalnej współpracy lub złamanie prawa inicjatywy, które art. 17 ust. 2 TUE przyznaje Komisji [75]. „Zniekształcenie" zarzucane przez Komisję nie wydaje mi się udowodnione w zakresie, w jakim cel realizowany przez zmieniony wniosek, a mianowicie zezwolenie na ustalenie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa dotyczącego przyjęcia regulaminów wewnętrznych, został osiągnięty, a treść stanowiska została ustalona, pomijając kilka mniejszych zmian, zgodnych z tym, co zostało zaproponowane [76]. Oczywiście, można by twierdzić, że skoro zmieniony wniosek przewidywał przyjęcie tylko jednej decyzji, decyzja 2020/246 została przyjęta bez jakiegokolwiek wniosku ze strony Komisji, co stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 TUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE. Taka argumentacja wydaje mi się jednak zbyt formalistyczna, zwłaszcza w okolicznościach niniejszej sprawy, w których decyzje 2020/245 i 2020/246 miały co do zasady identyczną treść [77].

C. W przedmiocie utrzymania w mocy skutków zaskarżonych decyzji

77. Komisja i Rada, podobnie jak państwa członkowskie będące interwenientami, wnoszą, by Trybunał, w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji, utrzymał w mocy ich skutki.

78. Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może wskazać, jeśli uzna to za niezbędne, jakie skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne. Ponieważ stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji bez utrzymania w mocy ich skutków mogłoby zakłócić funkcjonowanie organów utworzonych na podstawie KWUP, podać w wątpliwość zobowiązanie Unii w odniesieniu do aktów prawnych przyjętych przez te organy, a ponadto utrudnić prawidłowe wykonanie tej umowy [78], jestem zdania, że w przypadku gdy Trybunał zdecyduje o stwierdzeniu nieważności zaskarżonych decyzji, powinien utrzymać w mocy ich skutki.

[75] Artykuł 17 ust. 2 zdanie drugie TUE przewiduje, że akty inne niż ustawodawcze są przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli traktaty tak stanowią. Zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE Rada przyjmuje decyzje ustalające stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę na wniosek Komisji (lub Wysokiego Przedstawiciela).

[76] Przypominam, że Trybunał wskazał już, że w zakresie procedury przyjmowania aktu ustawodawczego, „jeżeli poprawka zamierzona przez Parlament i Radę przeinacza wniosek dotyczący aktu ustawodawczego w sposób, który stanowi przeszkodę w realizacji celów, jakiemu ma on służyć, i który pozbawia go zatem racji bytu, Komisja ma prawo go wycofać", zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 83).

[77] Co najwyżej można by uznać, przy wyjątkowo formalistycznej argumentacji, że Rada naruszyła art. 293 ust. 1 TFUE w ten sposób, że decyzja 2020/245, mimo że nie odpowiada zakresowi zastosowania zmienionego wniosku, została przyjęta większością kwalifikowaną, a nie w sposób jednomyślny.

[78] Zobacz przez analogię wyrok Kazachstan, pkt 51. Podnoszę jednakże, że, o ile się nie mylę, regulaminy wewnętrzne, których dotyczą zaskarżone decyzje, zostały chyba w międzyczasie przyjęte, zob. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555–2020-INIT/en/pdf.

D. W przedmiocie kosztów

79. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W związku z tym, że proponuję uwzględnienie skargi, a Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, moim zdaniem należy obciążyć Radę tymi kosztami. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie, które przystąpiły do sporu w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Należy zatem rozstrzygnąć, że Republika Francuska i Republika Czeska ponoszą własne koszty.

VI. Wnioski

80. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady (UE) 2020/245 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tej umowy, z wyłączeniem tytułu II tej umowy oraz decyzji Rady (UE) 2020/246 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tytułu II tej umowy.

2) Skutki decyzji 2020/245 i 2020/246 zostają utrzymane w mocy.

3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Republika Francuska i Republika Czeska pokrywają własne koszty.