Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 26 listopada 2015 r.[1]

Sprawa C-660/13

Rada Unii Europejskiej
przeciwko

Komisji Europejskiej

Decyzja Komisji zatwierdzająca addendum do protokołu ustaleń z państwem trzecim oraz upoważniająca do jego podpisania — Artykuły 16 TUE i 17 TUE — Odpowiednie uprawnienia Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej — Artykuł 13 ust. 2 TUE — Zasada lojalnej współpracy — Artykuł 263 TFUE — Dopuszczalność

1. Rada Unii Europejskiej wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 3 października 2013 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") w sprawie podpisania addendum do Protokołu ustaleń w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii na rzecz nowych państw członkowskich z dnia 27 lutego 2006 r. (zwanego dalej „protokołem ustaleń z 2006 r.")[2]. Protokół ustaleń z 2006 r. stanowi porozumienie pomiędzy Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską (zwaną dalej „Szwajcarią") będące odzwierciedleniem politycznego zobowiązania tego państwa do wniesienia wkładu finansowego na rzecz państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r., w zamian za zapewnienie Szwajcarii dostępu do rozszerzonego rynku wewnętrznego (zwanego dalej „wkładem finansowym Szwajcarii"). Protokół ustaleń był częścią ogólnego kompromisu, którego wynikiem było zakończenie negocjacji w sprawie dziewięciu umów sektorowych.

2. Pierwsze addendum do protokołu ustaleń z 2006 r., odzwierciedlające podobne zobowiązanie względem Bułgarii i Rumunii (które przystąpiły do Unii w dniu 1 stycznia 2007 r.), podpisano w 2008 r. (dokument zwany dalej „addendum z 2008 r.").

3. W roku 2013, w związku z przystąpieniem Chorwacji, które miało miejsce w tym samym roku, podpisano kolejne addendum (zwane dalej „addendum z 2013 r."). O ile zarówno protokół ustaleń z 2006 r., jak i addendum z 2008 r. podpisane zostały w imieniu Unii Europejskiej przez prezydencję Rady oraz Komisję, o tyle addendum z 2013 r. podpisała wyłącznie Komisja.

4. Protokół ustaleń z 2006 r. oraz addenda z 2008 r. i z 2013 r. zawierają niewiążące porozumienia pomiędzy Szwajcarią a Unią Europejską, ponieważ intencją stron, pomimo że posiadają one zdolność prawną na podstawie prawa międzynarodowego, było, aby dokumenty te *nie* były dla nich wiążące na gruncie prawa międzynarodowego.

1 — Język oryginału: angielski.
2 — C(2013) 6355 final.

5. Skarga Rady zasadniczo dotyczy podziału uprawnień pomiędzy Radę a Komisję odnośnie do zatwierdzenia niewiążącego porozumienia zawartego między Unią a państwem trzecim i upoważnienia do jego podpisania, a także wymogów wynikających z zasady wzajemnej lojalnej współpracy (zwanej dalej „zasadą lojalnej współpracy") mającej zastosowanie w tym kontekście. W szczególności Rada zarzuca Komisji, że ta nie uzyskała upoważnienia Rady przed podpisaniem addendum z 2013 r., ponieważ upoważnienie udzielone Komisji przez Radę dotyczyło jedynie negocjacji. Postępując w ten sposób, Komisja sama podjęła decyzję w zakresie polityki Unii i naruszyła kompetencje państw członkowskich.

Prawo Unii

Traktat o Unii Europejskiej

6. Artykuł 4 ust. 1 TUE odnosi się do zasady przyznania kompetencji na mocy art. 5 TUE. Artykuł 5 ust. 2 stanowi, że Unia działa „wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich".

7. Zgodnie z ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy „Unia i państwa członkowskie [powinny] wzajemnie się [szanować] i [udzielać] sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów"; państwa członkowskie „podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii" oraz „ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii".

8. Artykuł 13 ust. 2 TUE stanowi: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują".

9. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne".

10. Zgodnie z art. 16 ust. 1 TUE „Rada pełni, wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach". W myśl art. 16 ust. 3 TUE, o ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną. Artykuł 16 ust. 6 akapit trzeci TUE stanowi: „Rada do Spraw Zagranicznych opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii".

11. Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja powinna „[wspierać] ogólny interes Unii i [podejmować] w tym celu odpowiednie inicjatywy […], [czuwać] nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie […], [nadzorować] stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [oraz pełnić] funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach". Ponadto zadaniem tej instytucji jest „[zapewnianie reprezentacji] Unii na zewnątrz", z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach.

12. Artykuły 21 TUE i 22 TUE to postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii (tytuł V rozdział 1 TUE). Artykuł 21 ust. 1 TUE ustanawia zasady, na których mają opierać się działania Unii na arenie międzynarodowej. Zgodnie z art. 21 ust. 3 akapit drugi TUE Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Rada i Komisja powinny zapewniać tę spójność oraz współpracować w tym celu. Artykuł 22

ust. 1 TUE stanowi, że na podstawie zasad i celów wymienionych w art. 21 TUE Rada Europejska określa strategiczne interesy i cele Unii. Decyzje Rady Europejskiej w tym względzie dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii i są wprowadzane w życie zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

13. Artykuł 1 ust. 1 TFUE stanowi, że TFUE „organizuje funkcjonowanie Unii i określa dziedziny, granice i warunki wykonywania jej kompetencji".

14. Artykuł 2 ust. 1 TFUE ustanawia konsekwencje wyłącznej kompetencji Unii w określonej dziedzinie: „[…] jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii".

15. Artykuł 2 ust. 2 TFUE stanowi, że w sytuacji gdy kompetencja w określonej dziedzinie jest dzielona, „Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji [oraz] ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji".

16. Artykuł 2 ust. 6 TFUE przewiduje: „Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia traktatów odnoszące się do każdej dziedziny".

17. Artykuł 7 TFUE (w tytule II, zatytułowanym „Postanowienia ogólne") stanowi: „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji".

18. Artykuł 205 TFUE stanowi: „Działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu niniejszej części[3], oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 tytułu V [TUE]"[4].

19. Artykuł 216 TFUE, zawarty w tytule V części piątej, zatytułowanym „Umowy międzynarodowe", stanowi:

„1. Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres.

2. Umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie".

3 — Mianowicie części piątej TFUE, zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii".

4 — Zobacz pkt 12 powyżej.

20. Artykuł 218 TFUE określa procedurę negocjacji i zawierania tego rodzaju umów [5]. Rada „upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawiera umowy" (art. 218 ust. 2 TFUE). W szczególności Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje zarówno „decyzję upoważniającą do podpisania umowy a, w stosownych przypadkach, do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie" (art. 218 ust. 5 TFUE), jak i „decyzję w sprawie zawarcia umowy" (art. 218 ust. 6 TFUE).

21. W myśl art. 263 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność w szczególności „aktów ustawodawczych, aktów […] Komisji […], innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich". Zgodnie z akapitem drugim tego postanowienia w tym celu Trybunał jest „[…] właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez państwo członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy".

22. Jeżeli skarga taka jest zasadna, art. 264 akapit pierwszy TFUE wymaga, aby Trybunał orzekł o nieważności danego aktu. Artykuł ten w akapicie drugim stanowi: „Jednakże Trybunał wskazuje, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne".

23. Artykuł 278 TFUE przewiduje, że chociaż skargi wniesione do Trybunału nie mają skutku zawieszającego, Trybunał może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, zarządzić zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu.

24. Zgodnie z art. 279 TFUE „[w] sprawach, które rozpatruje, Trybunał […] może zarządzić niezbędne środki tymczasowe".

Okoliczności faktyczne i zaskarżona decyzja

Protokół ustaleń z 2006 r.

25. Szwajcaria ma dostęp do rynku wewnętrznego na podstawie szeregu porozumień dwustronnych. Druga runda negocjacji tych porozumień zbiegła się w czasie z rozszerzeniem Unii w 2004 r.

26. Podczas posiedzenia w dniu 10 marca 2003 r. grupa robocza ds. Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (zwana dalej „grupą roboczą ds. EFTA") – która jest organem przygotowawczym Rady – zbadała, w odniesieniu do przewidzianych negocjacji ze Szwajcarią, zalecenie Komisji dotyczące decyzji Rady upoważniającej Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie dostosowania szeregu porozumień mieszanych w kontekście rozszerzenia. Zalecenie to miało także za przedmiot negocjacje w sprawie porozumienia dotyczącego wkładu finansowego na rzecz spójności gospodarczej i społecznej rozszerzonej Unii. Porozumienie to przybrało formę protokołu ustaleń z 2006 r.

27. W dniu 24 marca 2003 r. grupa robocza ds. EFTA zgodziła się skierować do Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zwanego dalej „Coreper") zalecenie, aby Coreper wezwał Radę oraz, w stosownych przypadkach, przedstawicieli rządów państw członkowskich stanowiących w Radzie (zwanych dalej „państwami członkowskimi stanowiącymi

5 — Zobacz także art. 207 TFUE, dotyczący bardziej szczegółowych procedur negocjowania i zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

w Radzie”)[6] do przyjęcia projektu decyzji upoważniającej Komisję do podjęcia negocjacji, w imieniu (ówczesnej) Wspólnoty Europejskiej i jej państw członkowskich, w sprawie, między innymi, porozumienia ze Szwajcarią dotyczącego wkładu finansowego na rzecz spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii. W projekcie tej decyzji wskazano, że Komisja „będzie prowadzić negocjacje zgodnie z załączonymi dyrektywami i w porozumieniu z [grupą roboczą ds. EFTA]”. We wspomnianych dyrektywach zawarto wytyczne, zgodnie z którymi „Szwajcaria, w zamian za uzyskanie swobodnego dostępu do rozszerzonego rynku wewnętrznego, powinna wnieść wkład finansowy na rzecz spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej [Unii], w sposób porównywalny do Norwegii, Islandii i Liechtensteinu” oraz że „[u]względniona zostanie szczególna sytuacja Szwajcarii”. Ani w projekcie decyzji, ani w dyrektywach negocjacyjnych nie wskazano, kto ma być sygnatariuszem tekstu będącego wynikiem negocjacji. W dyrektywach negocjacyjnych wskazano – być może optymistycznie – iż negocjacje w sprawie porozumienia powinny zakończyć jeszcze przed rozszerzeniem w 2004 r.

28. W kwietniu 2003 r. Rada upoważniła Komisję do podjęcia negocjacji ze Szwajcarią.

29. Podczas szczytu UE–Szwajcaria w dniu 19 maja 2004 r. Unia Europejska z zadowoleniem przyjęła ofertę wniesienia przez Szwajcarię wkładu na rzecz spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii. Dokument Coreper, przedłożony jako załącznik do skargi Rady w niniejszym postępowaniu, wskazuje, że Rada przyjęła ten wkład jako część ogólnego kompromisu prowadzącego do zakończenia dużej rundy negocjacyjnej w sprawie dziewięciu umów sektorowych.

30. W okresie od listopada 2004 r. do maja 2005 r. Unia i Szwajcaria prowadziły negocjacje w sprawie protokołu ustaleń z 2006 r. (którego tekst załączony jest do zaskarżonej decyzji), obejmującego osiem „wytycznych”.

31. Zgodnie z wytyczną nr 1 szwajcarska rada federacji miała wynegocjować z odpowiednimi państwami członkowskimi umowy w sprawie warunków wkładu finansowego Szwajcarii w wysokości 1 mld CHF na okres pięciu lat, liczonych od zatwierdzenia środków przez parlament Szwajcarii. Sposób podziału tych środków pomiędzy poszczególne państwa członkowskie określony jest w wytycznej nr 2, w której wskazano także, że z tego wkładu mogą być finansowane regionalne i krajowe projekty i programy oraz projekty i programy obejmujące wiele państw-beneficjentów. Wytyczna nr 3 odnosi się do przeglądu przewidzianego po dwóch i czterech latach. W wytycznej nr 4 określono kierunki i dziedziny wsparcia. Wytyczna nr 5, zatytułowana „Przekazywanie informacji i koordynacja”, dotyczy interakcji pomiędzy radą federacji a Komisją odnośnie do wdrażania wkładu finansowego Szwajcarii. Wskazano w niej także, że projekty i programy mogą być realizowane, w stosownych przypadkach, we współpracy z innymi państwami członkowskimi i finansowane z (ówczesnych) instrumentów wspólnotowych. Zgodnie z wytyczną nr 6 rada federacji miała dokonywać wyboru projektów i programów w porozumieniu z państwami-beneficjentami. Wytyczna nr 7 dotyczy realizacji projektów i programów. W wytycznej nr 7 lit. b) wskazano, że wkład finansowy Szwajcarii będzie miał formę dotacji lub instrumentów finansowych na warunkach ulgowych i nie będzie podlegał zwrotowi na rzecz Szwajcarii. Wreszcie w wytycznej nr 8 (zatytułowanej „Realizacja szwajcarskiego wkładu”) stwierdza się, że rada federacji przedłoży parlamentowi Szwajcarii wniosek o zatwierdzenie wydatków w kwocie 1 mld CHF na realizację wkładu finansowego Szwajcarii (począwszy od 2006 r.) oraz że umowy, które będą przedmiotem negocjacji z państwami członkowskimi, muszą być zgodne z wytycznymi ustalonymi w protokole ustaleń z 2006 r. Załącznik[7] do protokołu ustaleń z 2006 r. zawiera ogólny opis treści tych dwustronnych umów ramowych.

6 — Różne wersje angielskie dokumentów istotnych dla okoliczności faktycznych niniejszej sprawy zawierają odniesienia do przedstawicieli rządów państw członkowskich „stanowiących w Radzie” („acting within the Council”) lub „zebranych w Radzie” („meeting within the Council”). Nie jest jasne, czy zamierzeniem autorów dokumentów było rozróżnienie tych terminów.

7 — Inny załącznik zawierał oświadczenie Portugalii i Grecji w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii.

32. W swojej skardze Rada wskazuje, iż strony uzgodniły, że protokół ustaleń z 2006 r. będzie zawierał jedynie polityczne, niewiążące zobowiązania (z uwagi na wewnętrzne ograniczenia Szwajcarii) oraz że intencja ta powinna znajdować odzwierciedlenie w formie i treści umowy. Komisja potwierdza, że jej zamiarem było podpisanie prawnie niewiążącej umowy.

33. W dniu 20 października 2005 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej do zawarcia, w imieniu (ówczesnej) Wspólnoty Europejskiej, protokołu ustaleń z 2006 r. na mocy art. 159 akapit trzeci WE oraz art. 300 ust. 2 i 3 WE (mających za przedmiot, odpowiednio, spójność gospodarczą i społeczną oraz zawieranie umów międzynarodowych). W dniu 8 lutego 2006 r., po zakończeniu negocjacji z grupą roboczą ds. EFTA, Coreper w drodze wspólnego porozumienia ustalił formę i treść tekstu, który będzie podpisywany.

34. W dniu 14 lutego 2006 r. Coreper wezwał Radę do przyjęcia tekstu konkluzji Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie (zwanych dalej „państwami członkowskimi zebranymi w Radzie"). Konkluzje te odnosiły się do oferty Szwajcarii z dnia 19 maja 2004 r. wzywającej zainteresowane państwa członkowskie, w świetle określonych wytycznych, do zawarcia porozumień ze Szwajcarią w sprawie „zasad udzielania" wkładu finansowego Szwajcarii, zobowiązującej przewodniczącego Rady do podpisania protokołu ustaleń z 2006 r. i uprawniającej Komisję, w kontekście porozumień dwustronnych i protokołu ustaleń z 2006 r., do zarządzania przekazywaniem informacji, koordynacją i realizacją działań następczych. W konkluzjach tych stwierdzono, że Komisja przychylnie ustosunkowała się do tych działań i wyraziła chęć potwierdzenia tego porozumienia, także podpisując protokół ustaleń z 2006 r. Rada twierdzi, że w tamtym czasie uważano, że protokół ustaleń z 2006 r. mieści się w ramach kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich.

35. W dniu 27 lutego 2006 r. protokół ustaleń z 2006 r. został należycie podpisany „w imieniu szwajcarskiej rady federacji", „w imieniu prezydencji Rady Unii Europejskiej" oraz „w imieniu Komisji Europejskiej" [8].

Addendum z 2008 r.

36. W dniu 20 grudnia 2006 r. Rada i państwa członkowskie zebrane w Radzie przyjęły konkluzje upoważniające przewodniczącego Rady oraz Komisję do podjęcia negocjacji w sprawie addendum z 2008 r. W ust. 3 tych konkluzji wskazano, że przewodniczącemu Rady, wspieranemu przez Komisję, powierza się zadanie podjęcia niezbędnych rozmów ze szwajcarską radą federacji w celu możliwie najszybszego przyjęcia protokołu ustaleń z 2006 r.

37. W dniu 14 maja 2008 r. w ramach kolejnego szeregu konkluzji przewodniczącemu Rady przyznano uprawnienia do podpisania addendum z 2008 r., a także zobowiązano Komisję do realizacji zadań zarządczych o charakterze podobnym do tych, o których mowa w protokole ustaleń z 2006 r. Podobnie addendum z 2008 r. w zamierzeniu nie miało być prawnie wiążące; zawierało jedynie zobowiązania polityczne. Komisja miała także podpisać addendum z 2008 r., z tego samego względu, z którego podpisała protokół ustaleń z 2006 r.

38. W dniu 25 czerwca 2008 r. addendum z 2008 r. zostało podpisane „w imieniu szwajcarskiej rady federacji", „w imieniu prezydencji Rady Unii Europejskiej" oraz „w imieniu Komisji Europejskiej".

8 — W dniu 20 grudnia 2007 r. Szwajcaria zawarła umowy ramowe z dziesięcioma państwami członkowskimi, które przystąpiły do Unii w 2004 r.

Addendum z 2013 r. i zaskarżona decyzja

39. W dniu 20 grudnia 2012 r. Rada i państwa członkowskie zebrane w Radzie przyjęły ponownie konkluzje upoważniające Komisję, działającą w bliskim porozumieniu z prezydencją Rady, do podjęcia koniecznych negocjacji w sprawie dostosowania wkładu finansowego Szwajcarii w związku z przystąpieniem Chorwacji do Unii Europejskiej (zwane dalej „konkluzjami z 2012 r."). Rada i państwa członkowskie zebrane w Radzie wezwały Komisję do prowadzenia regularnych konsultacji z grupą roboczą ds. EFTA w sprawie postępów tych rozmów.

40. W dniu 17 grudnia 2012 r. Komisja sformułowała oświadczenie, które miało zostać włączone do protokołu z posiedzenia Coreperu o następującym brzmieniu:

„Konkluzje w sprawie [wkładu finansowego Szwajcarii] dla Chorwacji stanowią decyzję polityczną na mocy art. 16 [TUE]. Artykuł 16 przyznaje Radzie uprawnienia w zakresie określania polityki. W rezultacie konkluzje należy rozumieć jako decyzję polityczną Rady, a nie państw członkowskich.

Komisja przyjmuje do wiadomości decyzję polityczną Rady i na tej podstawie uwzględni wezwanie do podjęcia rozmów ze Szwajcarią w imieniu [Unii]. Komisja przywołuje w tym względzie swoje stanowisko w sprawach C-28/12 i C-114/12[[9]], w których postępowania toczą się przed Trybunałem Sprawiedliwości" [10].

41. Po tym, jak Europejska Służba Działań Zewnętrznych (zwana dalej „ESDZ"), która jest organem pomocniczym wspierającym wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, poinformowała grupę roboczą ds. EFTA o pomyślnym zakończeniu rozmów ze Szwajcarią, członkowie grupy roboczej ds. EFTA ogłosili, że przekażą wyniki do oceny w swoich odpowiednich stolicach. W sierpniu 2013 r. nie miały miejsca żadne posiedzenia grupy roboczej. Rada twierdzi, że w ramach nieoficjalnej korespondencji pomiędzy uczestnikami negocjacji negocjatorzy szwajcarscy korzystali z wersji addendum zawierającej odniesienie do przewodniczącego Rady jako jednego z sygnatariuszy.

42. W dniu 3 października 2013 r. Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję zatwierdzającą addendum z 2013 r. i upoważniającą wiceprzewodniczącą odpowiedzialną za stosunki zewnętrzne (czyli wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) oraz komisarza ds. polityki regionalnej do podpisania addendum z 2013 r. w imieniu Unii. Komisja nie zwróciła się do Rady ani państw członkowskich zebranych w Radzie o wydanie uprzedniego zezwolenia. W zaskarżonej decyzji podano jako podstawę prawną art. 17 TUE. W dniu jej przyjęcia została ona w sposób nieoficjalny notyfikowana Radzie i przesłana władzom Szwajcarii.

43. Zaskarżona decyzja składa się z ośmiu motywów, jednego artykułu i załącznika zawierającego addendum z 2013 r.

9 — Postępowania w tych sprawach już zakończono: zob. wyroki Komisja/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282; Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151. W wyroku C-28/12 Trybunał orzekł, że decyzja nie jest zgodna z art. 218 ust. 2, 5 i 8 TFUE, a tym samym z art. 13 ust. 2 TUE, jeżeli (i) łączy, po pierwsze, akt dotyczący podpisania umów w imieniu Unii Europejskiej oraz ich tymczasowego stosowania przez Unię, oraz po drugie, akt dotyczący tymczasowego stosowania tych umów przez państwa członkowskie, przy czym niemożliwe jest odróżnienie, który akt odzwierciedla wolę Rady, a który przekłada się na wolę państw członkowskich oraz (ii) została wydana w ramach procedury, która zawierała bez rozróżnienia elementy należące do procesu decyzyjnego właściwego dla Rady i elementy o charakterze międzyrządowym (zob. pkt 49, 51). W sprawie C-114/12 (w której rozstrzygnięcie zapadło wcześniej niż w sprawie C-28/12) Trybunał uznał zasadność zarzutu pierwszego i stwierdził brak konieczności badania pozostałych zarzutów (odnoszących się do podobnych form działań z udziałem Rady i państw członkowskich) podniesionych przez Komisję w uzasadnieniu jej skargi (zob. pkt 104).

10 — W odpowiedzi na skargę w niniejszym postępowaniu Komisja przedstawia swoje stanowisko w sposób następujący: Rada nie może jednocześnie bronić swojej autonomii jako instytucji oraz niezależności swoich procedur względem państw członkowskich i wydaje się błędnie pojmować swoją rolę jako instytucji Unii, wchodząc w kompetencje państw członkowskich.

44. W zakresie istotnym dla okoliczności niniejszej sprawy motyw 2 odnosi się do stanowiska Rady (przedstawionego w konkluzjach z 2012 r.) wyrażającego zamiar podjęcia ze Szwajcarią negocjacji w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii dla Chorwacji oraz wezwania Komisji do rozpoczęcia tych negocjacji. Motyw 3 odnosi się do oświadczenia Komisji (do uwzględnienia w protokole z posiedzenia Coreperu) wyjaśniającego, że konkluzje z 2012 r. należy rozumieć jako decyzję polityczną Rady na mocy art. 16 TUE oraz że uwzględnia ona na tej podstawie wezwanie do podjęcia rozmów ze Szwajcarią w imieniu Unii. Zgodnie z motywem 5 proponowane addendum opiera się na stanowisku Unii przedstawionym w konkluzjach z 2012 r., które z kolei zasadza się na założeniach protokołu ustaleń z 2006 r. oraz addendum z 2008 r. Stanowisko to jest wyrazem poparcia dla wniosku Chorwacji w sprawie skorzystania z wkładu finansowego Szwajcarii. W motywie 6 wskazano, iż zgodnie ze stanowiskiem Unii proponowane addendum jest odzwierciedleniem zaangażowania politycznego Szwajcarii w negocjacje z Chorwacją w sprawie porozumienia dotyczącego wkładu finansowego Szwajcarii określonego na tej samej podstawie, jak miało to miejsce w przypadku poprzednich beneficjentów, i obliczonego proporcjonalnie do pierwotnego wkładu finansowego Szwajcarii. W motywie 7 wskazano, iż proponowane addendum nie niesie ze sobą żadnych skutków finansowych dla budżetu Unii. Zgodnie z motywem 8 „proponowane addendum nie nakłada ani nie ma na celu nakładania na żadną ze stron jakichkolwiek wiążących lub prawnych zobowiązań na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego".

45. Jedyny artykuł zaskarżonej decyzji stanowi, że Komisja zatwierdza addendum z 2013 r. i upoważnia wiceprzewodniczącą ds. stosunków zewnętrznych, działającą w ramach swoich kompetencji jako wiceprzewodnicząca Komisji, oraz członka Komisji odpowiedzialnego za politykę regionalną do jego podpisania w imieniu Unii.

46. Addendum z 2013 r. przewiduje jego podpisanie „w imieniu Unii Europejskiej" przez tych członków Komisji oraz „w imieniu Konfederacji Szwajcarskiej" przez szwajcarską radę federacji. Addendum obejmuje zdanie wprowadzające oraz trzy ustępy.

47. W ust. 1 szwajcarska rada federacji zobowiązuje się podjąć negocjacje z Chorwacją w sprawie umowy dotyczącej ustaleń w przedmiocie wkładu finansowego Szwajcarii wynoszącego 45 mln CHF (oprócz wkładu określonego w wytycznej nr 1 protokołu ustaleń z 2006 r.), obliczonego na okres pięciu lat, liczonych od daty zatwierdzenia tych środków przez parlament Szwajcarii. Szwajcarska rada federacji wyraża ponadto zamiar podtrzymania zobowiązania do wnoszenia wkładu do dnia 31 maja 2017 r.[11]. Zgodnie z ust. 2 (realizacja dodatkowego wkładu finansowego Szwajcarii) szwajcarska rada federacji zgadza się zaproponować, aby parlament Szwajcarii zatwierdził rozpoczęcie dodatkowego finansowania w kwocie 45 mln CHF w 2014 r. W ust. 3 wskazano, że pozostałe wytyczne określone w protokole ustaleń z 2006 r. oraz w załączniku do niego mają zastosowanie mutatis mutandis.

48. Zgodnie z twierdzeniami Komisji przedstawionymi na posiedzeniach grupy roboczej ds. EFTA w dniach 15 i 23 października 2013 r. przekazała ona dalsze informacje i potwierdziła swoje stanowisko. Służba Prawna Rady oraz państwa członkowskie wyraziły sprzeciw wobec sposobu działania Komisji, w szczególności w odniesieniu do niezwrócenia się do Rady z wnioskiem o zatwierdzenie wyniku rozmów i naruszenia kompetencji państw członkowskich. W rezultacie prezydencja przekazała Radzie oraz państwom członkowskim zebranym w Radzie projekt konkluzji, w drodze których do oficjalnego zatwierdzenia wyniku rozmów miało dojść podczas posiedzenia Rady w dniu 19 listopada 2013 r. (w dacie, która miała być znana Komisji). Rada twierdzi, że podczas posiedzenia w dniu 23 października 2013 r. ESDZ wskazała na brak zgody Komisji na te konkluzje.

11 — Czyli do momentu wygaśnięcia podstawy prawnej powołanej przez Szwajcarię (ustawy federalnej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie współpracy z państwami Europy Wschodniej).

49. Na posiedzeniu w dniu 31 października 2013 r. grupa robocza ds. EFTA podjęła decyzję o przygotowaniu i przekazaniu Radzie projektu zbioru konkluzji Rady i państw członkowskich zebranych w Radzie, wskazując, że addendum z 2013 r. miały podpisać szwajcarska rada federacji, prezydencja Rady i Komisja oraz że rola Komisji miała odpowiadać tej określonej w protokole ustaleń z 2006 r. i addendum z 2008 r. Podczas posiedzenia, które odbyło się dzień wcześniej, przedstawiciele ESDZ poinformowali prezydencję Rady o zamiarze odrzucenia przez Komisję uprawnień określonych w tych konkluzjach.

50. W dniu 7 listopada 2013 r. komisarz ds. polityki regionalnej podpisał addendum z 2013 r. w imieniu Unii. Do podpisania doszło na podstawie zaskarżonej decyzji i bez uprzedniego zezwolenia ze strony Rady. Następnego dnia komisarz przesłał podpisane addendum z 2013 r. wraz z pismem przewodnim władzom Szwajcarii.

51. W dniu 19 listopada 2013 r. Rada oraz państwa członkowskie zebrane w Radzie przyjęły stanowisko w sprawie zaskarżonej decyzji po otrzymaniu pisemnego wyjaśnienia Służby Prawnej Rady w sprawie właściwej procedury, którą należy zastosować w celu zawarcia z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi aktów, które w założeniu nie mają być prawnie wiążące, ale które zawierają zobowiązania Unii o charakterze politycznym. W dniu 9 grudnia 2013 r. Rada przyjęła stanowisko, w którym wyraziła sprzeciw wobec sposobu postępowania Komisji w tej sprawie oraz w innych analogicznych przypadkach.

52. W dniu 30 czerwca 2015 r. Szwajcaria i Chorwacja podpisały dwustronną umowę o wdrażaniu Szwajcarsko-chorwackiego programu współpracy w celu zmniejszenia różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej Unii Europejskiej.

Zarzuty i postępowanie

53. Skarga Rady o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji została wniesiona na podstawie art. 263 TFUE i zawiera dwa zarzuty. W zarzucie pierwszym podnosi się, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja naruszyła zasadę podziału uprawnień zawartą w art. 13 ust. 2 TUE, a w konsekwencji także zasadę równowagi instytucjonalnej. W myśl zarzutu drugiego działanie Komisji prowadzące do [12] przyjęcia zaskarżonej decyzji i podpisania addendum z 2013 r. narusza zasadę lojalnej współpracy zawartą w art. 13 ust. 2 TUE. Chociaż Rada wnosi w związku z tym o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, zwraca się do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków tej decyzji do momentu jej zastąpienia. Rada wnosi również o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

54. Komisja wniosła do Trybunału o oddalenie skargi. W uzasadnieniu swojego stanowiska podnosi ona, że zaskarżoną decyzję przyjęto z pełnym poszanowaniem granic uprawnień nadanych jej na mocy traktatów oraz że jej działania były w pełni zgodne z zasadą lojalnej współpracy. Komisja wnosi również do Trybunału o obciążenie Rady kosztami postępowania.

55. Na podstawie art. 60 § 1 regulaminu postępowania Rada wniosła do Trybunału o przydzielenie sprawy wielkiej izbie.

56. Oprócz głównych pism procesowych złożonych przez Radę i Komisję do sprawy w charakterze interwenientów zostały dopuszczone rządy czeski, fiński, francuski, grecki, litewski, niemiecki, polski, węgierski oraz rząd Zjednoczonego Królestwa. Przedstawiły one uwagi na piśmie. Podczas rozprawy w dniu 2 czerwca 2015 r. strony postępowania oraz wskazani wyżej interwenienci, z wyjątkiem rządów fińskiego, litewskiego, polskiego i węgierskiego, przedstawili swoje stanowiska ustnie. Wszyscy interwenienci wspierają twierdzenia przedstawione w skardze Rady.

12 — Jednakże zob. także pkt 118 poniżej.

Analiza

W przedmiocie dopuszczalności

57. Moim zdaniem na wstępie należy rozstrzygnąć, czym jest akt podlegający kontroli na mocy art. 263 TFUE. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona decyzja jest aktem Komisji [13], mimo że nie można już z taką precyzją stwierdzić, z czym wiąże się wymóg określony w art. 263 TFUE [14]. Jednakże to, czy decyzja ta ma w zamierzeniu wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich, nie wydaje się już tak oczywiste.

58. Nie zgłoszono żadnego sprzeciwu w przedmiocie dopuszczalności skargi Rady o stwierdzenie nieważności. Niemniej w kompetencji Trybunału leży zbadanie z urzędu, czy zaskarżona decyzja stanowi akt zaskarżalny na podstawie art. 263 TFUE, gdyż jest to kwestia dotycząca jego właściwości [15]. Nie może on jednak opierać orzeczenia na podniesionym z urzędu zarzucie bez wcześniejszego wezwania stron do przedstawienia uwag w przedmiocie tego zarzutu [16]. Ponadto rzeczone badanie kwestii dopuszczalności z logicznego punktu widzenia poprzedza badanie co do istoty poszczególnych zarzutów [17].

59. Żadna ze stron w uwagach na piśmie nie określiła powodów, dla których uważa, że zaskarżona decyzja spełnia warunki określone w art. 263 TFUE (lub ich nie spełnia). Niemniej jednak w odpowiedzi na pytania skierowane do nich przez Trybunał obie strony odniosły się podczas rozprawy do kwestii zakresu, w jakim, pomimo jego niewiążącego charakteru, addendum z 2013 r. mogło mimo wszystko wywoływać skutki lub konsekwencje prawne. Pytania tego rodzaju są oczywiście istotne nie tylko w kontekście ustalenia, czy należy zastosować uregulowania określone w art. 218 TFUE, ale także w związku z faktem, że jedynie akty mające na celu wywarcie skutków prawnych podlegają kontroli na mocy art. 263 TFUE. Uważam zatem, że stronom zapewniono wystarczającą możliwość przedstawienia swojego stanowiska. Trybunał nie jest zatem pozbawiony możliwości rozpatrzenia tej kwestii właściwości z urzędu.

13 — Zaskarżona decyzja objęta jest zakresem pojęcia „[aktów] o charakterze generalnym, [ustawodawczych] i [innych], jak i [aktów indywidualnych]”; zob. wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 56.

14 — W niedawnym wyroku Trybunał zbadał co do istoty skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, będącą wyrazem sprzeciwu wobec faktu, że, jak opisuje Trybunał, Komisja „zrealizowała swoje zamiary wyrażone w dniu 5 sierpnia 2013 r.”, mianowicie poprzez złożenie do Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza w imieniu Unii pisemnego oświadczenia (wyrok Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 37). Trybunał opisuje, że skarga Rady miała za przedmiot okoliczność, iż Komisja „nie przedłożyła treści pisemnego oświadczenia złożonego w imieniu Unii […] do uprzedniego zatwierdzenia przez Radę” (pkt 38 tego wyroku). Logicznie rzecz biorąc, Trybunał musiał stwierdzić dopuszczalność skargi wniesionej w tej sprawie przez Radę (zob. także przypis 17 poniżej). Jeżeli jednak tak jest, powstaje szereg pytań odnośnie do zakresu art. 263 TFUE. W jaki sposób należy dokonać weryfikacji przestrzegania terminów, o których mowa w ostatnim akapicie art. 263 TFUE, w sytuacji gdy zaskarżonym aktem jest „[realizacja zamiarów]” instytucji? W przypadku uwzględnienia skargi, co wówczas podlega stwierdzeniu nieważności? Czy w dalszym ciągu konieczne jest ustalenie, czy akt, w którym wyrażono te zamiary, stanowi akt podlegający kontroli na podstawie art. 263 TFUE? Jak szeroki jest zakres pojęciowy „[realizacji zamiarów]”? Czy istotne jest, czy zamiary te są zamiarami instytucji, przeciwko której wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności? W rzeczy samej – czy możliwe jest zastosowanie procedury na mocy art. 263 TFUE w celu żądania stwierdzenia nieważności zaniechania działania przez Komisję (którą to kwestię wydaje się regulować art. 265 TFUE)?

15 — Zobacz na przykład wyrok Planet/Komisja, C-564/13 P, EU:C:2015:124, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Zobacz na przykład wyroki: Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 57; Planet/Komisja, C-564/13 P, EU:C:2015:124, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Trybunał nie przyjął jednak takiej kolejności w analizie dokonanej w wyroku Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 26. W sprawie tej Trybunał nie zbadał w pierwszej kolejności zarzutów Komisji, w myśl których „Wytyczne w dziedzinie współpracy regulacyjnej i przejrzystości” zawarte przez Komisję ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki nie były wiążące ani nie wywoływały skutków prawnych, a zatem nie istniał żaden akt Komisji mogący być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Trybunał uznał, że nie było konieczności orzekania w przedmiocie tych zarzutów, ponieważ żądania należało oddalić jako bezzasadne. W innych sprawach Trybunał uznał za konieczne rozpatrzenie istoty skargi w celu wydania orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności z uwagi na nierozerwalny związek pomiędzy obiema kwestiami: zob. na przykład wyrok Francja/Parlament, C-237/11 i C-238/11, EU:C:2012:796, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także moja opinia w sprawie Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo. Wydaje się, że w wyroku Rada/Komisja, C-73/14, Trybunał przyjął zgoła odmienne podejście, które mogło rozszerzać zakres skargi na podstawie art. 263 TFUE: zob. przypis 14 powyżej. Jeżeli rzeczywiste stanowisko Trybunału jest obecnie takie, że jest on gotowy do przyjęcia mniej restrykcyjnego podejścia do kwestii dopuszczalności w sporach międzyinstytucjonalnych, wymagających rozstrzygnięcia zasadniczej kwestii, warto byłoby być może wyraźnie to stwierdzić.

60. Na mocy art. 263 TFUE Trybunał ma kontrolować legalność aktów Komisji (innych niż zalecenia i opinie) zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontrola tego rodzaju musi być możliwa w stosunku do wszelkich przepisów wydanych przez instytucje Unii, bez względu na ich charakter czy formę, pod warunkiem że zmierzają one do wywołania skutków prawnych [18]. A zatem opisanie aktu jako „politycznego" nie musi koniecznie powodować wyłączenia go z zakresu stosowania art. 263 TFUE, pod warunkiem że wywołuje on skutki prawne. Podobnie wyłączenia nie powoduje brak szczególnych postanowień w traktatach regulujących sposób przyjmowania konkretnego aktu [19].

61. W sytuacji gdy przedmiotem skargi jest legalność aktów przyjmowanych w ramach wykonywania kompetencji Unii w sprawach o charakterze międzynarodowym, Trybunał wydaje się stosować różne metody oceny skutków, jakie ten akt wywołuje. Zaskarżony akt może więc wywoływać skutki prawne przede wszystkim z uwagi na swoją treść oraz zamiar autora [20]. Skutki te mogą dotyczyć stosunków między instytucjami Unii oraz między państwami członkowskimi a instytucjami Unii [21]. Akt może mieć także na celu umożliwienie uczestnictwa Unii w działaniu zewnętrznym wywołującym skutki prawne, których oddziaływanie na instytucje, państwa członkowskie oraz prawo Unii należy zbadać [22]. Zatem za dopuszczalną uznano skargę o stwierdzenie nieważności aktu, który w zamierzeniu doprowadzić ma do zawarcia umowy międzynarodowej z uwagi na zamiar wywołania skutków prawnych w drodze tej umowy [23], tak jak i decyzję, w drodze której Rada zmierzała do narzucenia Komisji dokładnej i szczegółowej procedury negocjacji umowy międzynarodowej [24]. Chociaż zalecenia Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina nie są objęte zakresem dopuszczalności na podstawie art. 263 TFUE i nie mają mocy wiążącej na gruncie prawa międzynarodowego, uznano, że „mogą [one] w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii w dziedzinie wspólnej organizacji rynku wina", w szczególności z uwagi na ich włączenie do prawa Unii [25].

62. Kolejna metoda wydaje się polegać na rozpatrzeniu charakteru zaskarżonego aktu wraz z podniesionymi zarzutami. Skargi na podstawie art. 263 można wnosić między innymi ze względu na brak właściwości. Niezależnie od tego, czy sam akt wywołuje skutki prawne, fakt, że przyjęła go jedna instytucja, podczas gdy uprawnienia do tego, aby to uczynić na mocy traktatów, przysługują innej instytucji, oznacza, że akt przyjęcia decyzji wywołuje skutki prawne (poprzez przejęcie uprawnień drugiej instytucji). W niniejszej sprawie zastosowanie tej metody oznaczałoby, że w sytuacji gdy Komisja przyjęła decyzję, podczas gdy w oparciu o istotę zarzutów można stwierdzić, że traktaty przewidują, iż decyzja objęta jest zakresem uprawnień przysługujących Radzie, zaskarżony akt Komisji wywołuje skutki prawne w rozumieniu art. 263 TFUE.

63. Do takich samych wniosków można dojść, jeśli rozpatrywać skutki samej zaskarżonej decyzji, w tym jej przedmiot.

18 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo. Pierwotne kryterium pochodzi z wyroku Komisja/Rada, 22/70, EU:C:1971:32 (zwanego dalej „wyrokiem w sprawie AETR"), pkt 42.

19 — Wydaje się, że jest to podstawowa zasada przyjęta w wyroku Komisja/Rada, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Zobacz wyroki: Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo; Athinaïki Techniki/Komisja, C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 42.

21 — Zobacz na przykład wyrok w sprawie AETR, pkt 55.

22 — Zobacz na przykład wyrok w sprawie AETR, pkt 47, 53.

23 — Zobacz wyrok Francja/Komisja, C-327/91, EU:C:1994:305, pkt 15.

24 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 29. W pkt 28 Trybunał odniósł się także do swojego wcześniejszego orzeczenia (w wyroku Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 40), zgodnie z którym akt przyjęty na podstawie art. 218 ust. 3 i 4 TFUE wywołuje skutki prawne. Można przypuszczać, że mimo iż Trybunał główny nacisk położył na rozpatrywanie istoty aktu, skutki prawne określono w oparciu o formalne kryterium, mianowicie postanowienia powołane jako podstawa prawna.

25 — Wyrok Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 63, 64.

64. Zaskarżona decyzja stanowi akt, w drodze którego Komisja zatwierdziła działanie zewnętrzne Unii w formie niewiążącej umowy międzynarodowej z państwem trzecim i wydała upoważnienie do jej podpisania. Unia (działając poprzez sygnatariuszy upoważnionych w drodze zaskarżonej decyzji) podjęła następnie działanie zewnętrzne poprzez podpisanie tej umowy, wyrażając tym samym zgodę na jej zawarcie.

65. Gdyby addendum z 2013 r. stanowiło umowę międzynarodową w rozumieniu art. 218 TFUE (czyli „jakiekolwiek zobowiązanie podejmowane przez podmioty prawa międzynarodowego i mające moc obowiązującą, niezależnie od jego kwalifikacji formalnej” [26]), skarga Rady byłaby w sposób oczywisty skierowana przeciwko aktowi wywołującemu skutki prawne. Zaskarżona decyzja byłaby odzwierciedleniem zgody Unii wyrażonej na arenie międzynarodowej na przyjęcie zobowiązań wynikających z tej umowy w świetle prawa międzynarodowego [27]. Akt tego rodzaju powoduje powstanie zobowiązań, a tym samym wywołuje skutki prawne [28]. Z drugiej strony, jak orzekł Trybunał w wyroku Francja/Komisja, ze względu na to, że umowa międzynarodowa ma w zamierzeniu wywoływać skutki prawne, akt służący jej zawarciu musi być zaskarżalny [29]. Ponadto byłoby wówczas także jasne, że na mocy art. 218 ust. 2 i 6 TFUE to w kompetencji Rady, a nie Komisji, było zatwierdzenie treści aktu i wydanie upoważnienia do jego podpisania.

66. Jednakże bezsporne jest, że addendum z 2013 r. nie stanowi takiej umowy. Zarówno na mocy prawa międzynarodowego, jak i prawa Unii moc wiążąca umowy zależy przede wszystkim od intencji stron do przyjęcia wynikających z niej zobowiązań w świetle prawa międzynarodowego [30]. Intencję stron ustala się w szczególności na podstawie rzeczywistych warunków umowy, a także okoliczności jej sporządzenia [31]. Z kolei nazwa i forma umowy nie mają decydującego znaczenia dla ustalenia, czy umowa międzynarodowa ma charakter wiążący, czy nie [32].

67. W niniejszej sprawie protokół ustaleń z 2006 r. oraz addendum z 2013 r. są wyrazem zgodnej woli stron, ustalonej w negocjacjach pomiędzy Unią Europejską a Szwajcarią, odnośnie do zobowiązania politycznego tego ostatniego państwa do podjęcia z Chorwacją negocjacji w sprawie umowy dotyczącej ustaleń w związku z wkładem finansowym Szwajcarii. Kwestia tego, czy zobowiązanie było jednostronne, czy wzajemne, nie zmienia jako taka jego niewiążącego charakteru w świetle prawa. Zgodnie z treścią addendum z 2013 r. Szwajcaria „ma zamiar podtrzymać zobowiązanie do wnoszenia wkładu do dnia 31 maja 2017 r.”. Ponadto Szwajcaria „zgadza się negocjować” z Chorwacją oraz

26 — Wyrok w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo. Artykuł 218 TFUE ma zastosowanie do traktatów w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (i) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r., A/CONF.129/15 (zwanej dalej „konwencją wiedeńską z 1986 r.”): zob. wyrok Francja/Komisja, C-327/91, EU:C:1994:305, pkt 25. Zobacz także opinia 1/13, EU:C:2014:2303, pkt 37.

27 — Na mocy prawa międzynarodowego zatwierdzenie i podpisanie należą do grupy środków służących wyrażeniu zgody na przyjęcie zobowiązań wynikających z traktatu: zob. art. 11 konwencji wiedeńskiej z 1986 r. i Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331 (zwanej dalej „konwencją wiedeńską z 1969 r.”).

28 — Zobacz art. 18 zarówno konwencji wiedeńskiej z 1969 r., jak i konwencji wiedeńskiej z 1986 r.

29 — Wyrok Francja/Komisja, C-327/91, EU:C:1994:305, pkt 15.

30 — Zobacz na przykład wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 42.

31 — Zobacz wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 43, 44; wyrok MTS w sprawie Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, jurysdykcja i dopuszczalność, *ICJ Reports 1994*, s. 112, s. 120–121, pkt 23. W sytuacji gdy te warunki są jasne, strony nie mogą następnie utrzymywać, że ich intencja była odmienna (pkt 27 tego wyroku MTS).

32 — Zobacz opinia w sprawie 1/75, EU:C:1975:145, część A, akapit drugi; zob. także ww. w przypisie 31 wyrok MTS w sprawie Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, s. 120–121, pkt 23. Zatem zastosowanie terminu „protokół ustaleń” czy „addendum” nie ma istotnego znaczenia. Zobacz także wyrok MTS w sprawach South West Africa, zarzuty wstępne, *ICJ Reports 1962*, s. 331. W istocie terminy te mogą być stosowane w przypadku obu rodzajów umowy międzynarodowej. Jak zauważa biuro traktatów międzynarodowych Organizacji Narodów Zjednoczonych, określenie „protokół ustaleń” „stosuje się często w znaczeniu mniej formalnego międzynarodowego aktu prawnego niż typowy traktat czy umowa międzynarodowa. Określa się w nim często ustalenia operacyjne na podstawie ramowej umowy międzynarodowej. Jest to także dokument stosowany w celu uregulowania kwestii technicznych lub szczegółowych […]. Przykładowo Organizacja Narodów Zjednoczonych zwykle zawiera protokoły ustaleń z państwami członkowskimi w celu zorganizowania operacji pokojowych lub konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych. Organizacja Narodów Zjednoczonych uznaje moc wiążącą tego rodzaju protokołów ustaleń zawartych przez tę organizację i rejestruje je z urzędu”. Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Treaty Handbook* (2012), s. 68. Zobacz także np. A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd ed., Cambridge University Press 2007, s. 26; P. Gautier, Non-binding Agreements, w: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press 2006.

„zgadza się zaproponować, aby parlament Szwajcarii zatwierdził dodatkowe finansowanie". Pozostałe wytyczne określone w protokole ustaleń z 2006 r. oraz w załączniku do niego mają także zastosowanie do umowy w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii dla Chorwacji [33]. Umowa między Szwajcarią a Unią składa się zatem z „wytycznych", a zobowiązania Szwajcarii wyrażono poprzez zastosowanie określeń wyrażających intencję, a nie terminologii wyrażającej obowiązek (na przykład „musi" czy „zobowiązuje się"). Ponadto ani addendum z 2013 r., ani protokół ustaleń z 2006 r. nie zawierają klauzul dotyczących, przykładowo, daty wejścia w życie, ratyfikacji, rejestracji lub złożenia dokumentu gdzie indziej albo też rozwiązywania sporów powstałych w związku z ich przyjęciem. Wszystkie powyższe rozważania zdecydowanie wskazują na brak intencji uznania wiążącego charakteru addendum z 2013 r.

68. Okoliczności towarzyszące porozumieniu w sprawie addendum z 2013 r. prowadzą do takiego samego wniosku. W motywie 8 zaskarżonej decyzji wskazano, że addendum z 2013 r. „nie nakłada, ani nie ma na celu nakładania, na żadną ze stron jakichkolwiek wiążących lub prawnych zobowiązań na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego". Stanowisko to znajduje potwierdzenie w sprawozdaniach szwajcarskiej rady federacji sporządzonych na zlecenie parlamentu Szwajcarii. Oznacza to również, że żadna ze stron nie zgodziła się na przyjęcie jakichkolwiek zobowiązań, których naruszenie powodowałoby pociągnięcie do odpowiedzialności na mocy prawa międzynarodowego.

69. Jednakże fakt, że addendum z 2013 r. nie jest umową międzynarodową w rozumieniu art. 218 TFUE, nie powoduje automatycznie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja nie ma na celu wywoływania skutków prawnych. Skutki umowy (mającej moc wiążącą lub nie) w świetle prawa międzynarodowego nie są bowiem w świetle prawa Unii tożsame ze skutkami aktu, w drodze którego (właściwa) instytucja Unii wyraża zgodę co do jej treści i upoważnia do jej podpisania [34].

70. Addendum z 2013 r. stanowiło część kompromisu prowadzącego do zawarcia wiążących umów sektorowych między Unia a Szwajcarią i określało parametry dla wiążących prawnie umów dwustronnych między Szwajcarią a poszczególnymi państwami członkowskimi będącymi beneficjentami. Na podstawie addendum z 2013 r. państwo trzecie wszczęło procedurę parlamentarną celem rozpoczęcia negocjacji z nowym państwem członkowskim Unii w sprawie wiążącej umowy. W wyniku podpisania, z upoważnienia Komisji, Unia Europejska przyjęła zobowiązania wynikające z wszelkich konsekwencji, jakie w świetle prawa międzynarodowego mogą wiązać się z podpisaniem dokumentu i powstaniem stosunku prawnego między stronami umowy o niewiążącym charakterze.

71. Zaskarżona decyzja i podpisane addendum z 2013 r. wywołują także skutki prawne wobec innych instytucji Unii i państw członkowskich. O ile kompetencje Unii pozwalały na podpisanie tego rodzaju umowy z państwem trzecim (niezależnie od tego, która instytucja posiadała uprawnienia do zatwierdzenia i podpisania jej oraz bez względu na to, czy były to kompetencje wyłączne, czy też dzielone z państwami członkowskimi), konieczność zapewnienia jednolitego charakteru reprezentacji Unii na zewnątrz oraz związana z tym zasada lojalnej współpracy mająca zastosowanie w stosunkach między państwami członkowskimi a Unią oraz między instytucjami Unii zobowiązywała instytucje Unii i państwa członkowskie do współdziałania na rzecz osiągnięcia celów Unii, powstrzymania się od utrudniania takich działań oraz do zapewnienia spójności różnych polityk Unii [35].

72. Z powyższych względów uważam, że skarga Rady dotyczy w istocie aktu podlegającego kontroli na podstawie art. 263 TFUE.

33 — Ustęp 3 Addendum z 2013 r.

34 — Prawo międzynarodowe przewiduje szereg różnych aktów prawnych, które nie mają mocy wiążącej, jednak mogą powodować zmianę postępowania podmiotów prawa międzynarodowego, na przykład interpretacje traktatów dokonane przez sądy i trybunały właściwe w tym zakresie lub niewiążące decyzje organów organizacji międzynarodowej.

35 — Zobacz na przykład art. 21 ust. 3 TUE, art. 7 TFUE i 205 TFUE.

Co do istoty

Uwagi wstępne

73. Do Trybunału po raz kolejny zwrócono się o rozstrzygnięcie kwestii podziału uprawnień między instytucjami Unii odnośnie do formy działania zewnętrznego Unii, dla którego w traktatach nie przewidziano odrębnych przepisów proceduralnych [36]. W swojej skardze Rada wzywa Trybunał do rozstrzygnięcia, których przepisów prawa Unii należy przestrzegać, aby Unia mogła być stroną niewiążącej umowy z państwem trzecim.

74. Jeżeli art. 17 TUE nie przyznaje Komisji uprawnień do zatwierdzania i upoważniania do podpisania przez Unię umowy takiej jak addendum z 2013 r., Komisja naruszyła zasadę określoną w art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, wobec czego należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji. Dowodziłoby to ponadto, że art. 17 TUE nie stanowił właściwej podstawy prawnej zaskarżonej decyzji.

75. Jeżeli z kolei Trybunał oddali zarzut pierwszy, legalność decyzji może jednak nadal zostać podważona. Wynika to stąd, że akt taki jak zaskarżona decyzja musi opierać się na kompetencji materialnej przyznanej Unii oraz wskazywać odpowiednią podstawę prawną. Z logicznego punktu widzenia bowiem ustalenie, czy Unia posiada kompetencję materialną, musi poprzedzać rozważania co do podziału uprawnień między instytucje Unii w odniesieniu do kwestii wchodzących w zakres kompetencji Unii. Ustalenie to poprzedza także rozważania co do podziału uprawnień między Unią a państwami członkowskimi (w której to kwestii strony zajęły stanowisko w pismach procesowych [37]) oraz co do konieczności wskazania podstawy prawnej. Ponadto spór zaistniały pomiędzy stronami w odniesieniu do zakresu stosowania art. 16 TUE i 17 TUE może stać się bezprzedmiotowy w świetle treści postanowień, na mocy których przyznano kompetencję materialną. Ponieważ wspomniane postanowienia określają wyraźną procedurę działania, której należy przestrzegać w celu wykonania rozpatrywanej kompetencji, ani sam art. 16 TUE, ani art. 17 TUE nie mogą regulować kwestii tego, która instytucja posiadała kompetencję do działania.

76. Wydaje mi się zatem, że do Trybunału zwrócono się o rozpoznanie zasadniczej kwestii („która instytucja jest uprawniona do działania: Rada czy Komisja?") w okolicznościach, w których nie ma konieczności odniesienia się do tej kwestii. Można to stwierdzić na tej podstawie, że do Trybunału *nie* zwrócono się o ocenę legalności zaskarżonej decyzji z przyczyn dotyczących kompetencji materialnej Unii lub braku jakiegokolwiek wskazania rzeczonej kompetencji w decyzji. Chociaż przyznaję, że podniesienie tych kwestii nie musiało leżeć w interesie żadnej ze stron, niemniej w oparciu o skargę Rady nasuwa się szereg uwag wstępnych w przedmiocie kompetencji Unii.

77. Do Trybunału należy podniesienie z urzędu kwestii uprawnień do działania posiadanych przez daną instytucję Unii [38]. Zatem a fortiori taka sama reguła musi mieć zastosowanie do kompetencji samej Unii. Tak istotne znaczenie konstytucyjne tego zagadnienia wiąże się z tym, że dotyczy ono polityki publicznej. Podczas rozprawy Trybunał skierował do stron pytania odnoszące się właśnie do wspomnianego zagadnienia. Niemniej jednak żadna ze stron nie zajęła stanowiska co do tego, które postanowienia traktatu zgodnie z zasadą przyznania kompetencji stanowiły podstawę do przyznania Unii kompetencji w zakresie zatwierdzenia protokołu ustaleń i upoważnienia do jego podpisania w dziedzinie, której dotyczyła decyzja (i niezależnie od tego, czy postanowienia te należało wskazać w zaskarżonej decyzji). Obie strony odniosły się natomiast jedynie do wymogu wskazania podstawy prawnej. Komisja stwierdziła, że zaskarżona decyzja nie miała prawnej mocy wiążącej, a zatem wskazanie (materialnej) podstawy prawnej nie było konieczne – wystarczające było powołanie

36 — Zobacz także na przykład: wyrok w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400; wyrok Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — Zobacz pkt 82–84 poniżej.

38 — Zobacz na przykład wyrok Salzgitter/Komisja, C-210/98 P, EU:C:2000:397, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

art. 17 TUE. Skoro Komisja stała na takim stanowisku, logicznie rzecz biorąc powinna była zwrócić się do Trybunału o oddalenie skargi Rady jako bezzasadnej, ponieważ nie istniał akt podlegający kontroli na podstawie art. 263 TFUE [39]. Rada prawdopodobnie uznała, że zaskarżona decyzja wywoływała faktycznie skutki prawne (w przeciwnym wypadku nie złożyłaby skargi) – przyznając podczas rozprawy, że takie było jej stanowisko – niemniej nie podniosła, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji z uwagi na brak wskazania (materialnej) podstawy prawnej. Wydaje mi się wobec tego, że Trybunał nie może w rzeczywistości zająć się ani kwestią kompetencji Unii, ani koniecznością wskazania podstawy prawnej.

78. Nie podniesiono żadnej kwestii odnośnie do tego, czy Unia, w świetle prawa międzynarodowego i prawa Unii, może być stroną niewiążącej umowy. Bezsporna jest także okoliczność, że do Komisji, której powierzono reprezentację Unii na zewnątrz [40], należy negocjowanie tego rodzaju umów oraz że co do zasady może ona być ich sygnatariuszem. Ponadto wydaje się, że sama Rada przyjmuje, że możliwe jest dokonanie rozróżnienia pomiędzy z jednej strony protokołami ustaleń lub innymi aktami tego rodzaju, w drodze których Unia podejmuje zobowiązania polityczne, a z drugiej strony porozumieniami natury administracyjnej, które instytucja lub organ Unii może zawierać w imieniu własnym w myśl zasady autonomii administracyjnej określonej w art. 335 TFUE. Co się tyczy uwag wstępnych dotyczących zdolności i kompetencji w świetle prawa międzynarodowego i prawa Unii, odsyłam do zasad określonych w mojej opinii w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12 [41].

79. Stanowisko Rady w przedmiocie obu zarzutów odpowiada argumentacji przedstawionej w dokumencie Rady dotyczącym zawierania przez Unię Europejską protokołów ustaleń, wspólnych oświadczeń i innych dokumentów zawierających zobowiązania polityczne z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi [42]. Dokument ten sporządzono w kontekście rosnącej według Rady tendencji do podpisywania przez Komisję niewiążących aktów prawnych zawierających zobowiązania polityczne Unii. W swoim piśmie procesowym Komisja odniosła się do swojego twierdzenia przedstawionego w odpowiedzi na ten dokument, wskazując, że „[…] [stanowisko Rady] nie jest zgodne z równowagą instytucjonalną przewidzianą w traktatach", podkreślając przy tym, że „[r]eprezentując Unię na zewnątrz, Komisja będzie stosować odpowiednie postanowienia traktatów".

80. Kwestie tego, czy pierwotny akt (mianowicie konkluzje z 2012 r.), w drodze którego Rada i państwa członkowskie zebrane w Radzie wydały upoważnienie do podjęcia negocjacji w sprawie addendum z 2013 r., jest aktem objętym zakresem art. 263 TFUE i czy jego zawarcie jest uprawnione na mocy innych postanowień traktatów, to zagadnienia, które (z logicznego punktu widzenia) nie są przedmiotem rozważań Trybunału. Zaskakujące byłoby bowiem, gdyby Rada wniosła o stwierdzenie nieważności własnych konkluzji. Można domniemywać, że stwierdzenie nieważności tych konkluzji nie leży także w interesie Komisji. Uważam zatem, że nie ma konieczności odniesienia się do sprzeciwu Komisji wobec stosowania aktów hybrydowych oraz do tego, czy wyrok Trybunału w sprawie Komisja/Rada, C-28/12 [43], podaje w wątpliwość ważność konkluzji z 2012 r.

81. Wreszcie nie ma całkowitej zgody co do tego, czy kwestia podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi odnośnie do addendum z 2013 r. została przedłożona Trybunałowi do rozpatrzenia i jest przedmiotem zarzutu, na podstawie którego wnosi się o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Zajmę się tą kwestią w pierwszej kolejności.

39 — Obowiązek uzasadnienia stosuje się do każdego aktu, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności: zob. wyrok Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 42.

40 — Zobacz art. 17 ust. 1 TUE.

41 — EU:C:2014:334, pkt 86, 94–101.

42 — Dokument 12498/13 (załącznik do odpowiedzi Komisji na skargę). Wspomniany dokument nie dotyczy aktów prawnych zawierających jedynie porozumienia administracyjne służące praktycznej współpracy między instytucją lub organem Unii a państwem trzecim lub organizacją międzynarodową.

43 — EU:C:2015:282. Zobacz przypis 9 powyżej.

Kompetencje Unii i państw członkowskich

– Argumenty stron

82. W kontekście swojego zarzutu pierwszego Rada podnosi, że w jej rozumieniu oświadczenie Komisji z dnia 17 grudnia 2012 r. wyrażało sprzeciw tej ostatniej instytucji wobec zaangażowania państw członkowskich oraz zgodę na otrzymanie upoważnienia ze strony Rady, działającej na podstawie art. 16 TUE. Dodaje ona, że podpisując addendum z 2013 r. w imieniu własnym oraz w imieniu Unii, Komisja naruszyła kompetencję państw członkowskich, a tym samym zasadę przyznania kompetencji na mocy art. 4 ust. 1 TUE. Argument ten został także podniesiony w uzasadnieniu zarzutu drugiego Rady.

83. Rada przyznaje, że nie sformułowała odrębnego zarzutu odnośnie do dzielonych lub wyłącznych kompetencji Unii. Podnosi jednak, że uwagi przedstawione przez nią w tej kwestii były jednoznaczne i wystarczające oraz że stanowią istotną część kontekstu faktycznego i prawnego pozwalającego na wykazanie, iż Komisja naruszyła zasadę podziału uprawnień oraz zasadę lojalnej współpracy. Przesłanki wskazujące na istnienie kompetencji dzielonej są następujące: (i) wkład finansowy Szwajcarii obejmuje wkłady Szwajcarii na rzecz państw członkowskich-beneficjentów; (ii) o ile wkład finansowy Szwajcarii stanowi odzwierciedlenie zobowiązań politycznych, o tyle same realizowane wkłady są zorganizowane pod względem prawnym poprzez wiążące umowy dwustronne między Szwajcarią a poszczególnymi państwami członkowskimi-beneficjentami; (iii) nie wszystkie państwa członkowskie się kwalifikują; oraz (iv) w rezultacie kwoty przekazywane są ze Szwajcarii do państwa członkowskiego-beneficjenta bezpośrednio, a nie poprzez budżet Unii. W każdym wypadku Rada twierdzi, że dzielona lub wyłączna kompetencja Unii do podpisania addendum z 2013 r. pozostaje bez wpływu na procedurę, jakiej należy przestrzegać w odniesieniu do podpisania wspomnianego dokumentu, oraz że traktaty nie ograniczają działań Rady do tych służących ochronie własnych prerogatyw.

84. Komisja podnosi, iż Rada nie przedstawiła argumentów na poparcie swojego twierdzenia, że protokół ustaleń z 2006 r. oraz oba addenda objęte są zakresem kompetencji dzielonej Unii i państw członkowskich, ani nie sformułowała zarzutu co do kompetencji tych ostatnich. W każdym wypadku obrona posiadanych kompetencji i prerogatyw należała do państw członkowskich, a nie do Rady.

– Ocena

85. W moim rozumieniu poprzez oba zarzuty Rada zmierza do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ Komisja naruszyła zasadę podziału uprawnień pomiędzy Radą a Komisją oraz zasadę lojalnej współpracy, którą w ramach wykonywania swoich uprawnień winna jest stosować względem innych instytucji. Rada przyznała, że nie podniosła żadnego zarzutu co do nieprzestrzegania przez Komisję podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi lub obowiązku lojalnej współpracy mającego zastosowanie między instytucjami Unii a państwami członkowskimi. W związku z tym żaden z powyższych argumentów nie stanowi podstawy skierowanego do Trybunału wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

86. Wysuwając twierdzenie, że argumenty dotyczące kompetencji dzielonych podniesiono na poparcie zarzutu (zarzutów) stanowiącego (stanowiących) podstawę jej skargi, Rada nie bierze pod uwagę różnicy pomiędzy argumentem a zarzutem. Zarzut stanowi twierdzenie, które, jeżeli zarzut zostanie podtrzymany, prowadzi do uwzględnienia żądania[44]. Z kolei argument służy wyjaśnieniu lub wskazaniu, *dlaczego* zarzut należy podtrzymać, a zatem musi być odpowiednio sformułowany, aby wywołać taki skutek. Argument przedstawia się więc na poparcie zarzutu. W niniejszej sprawie

44 — Wynika to, a contrario, na przykład z wyroku EFMA/Rada, C-46/98 P, EU:C:2000:474, pkt 38.

jednoznaczne argumenty wysunięte przez Radę w przedmiocie kompetencji dzielonych nie służą wyjaśnieniu, *dlaczego* zaskarżona decyzja narusza zasadę podziału uprawnień pomiędzy Radą a Komisją (zarzut pierwszy) lub zasadę lojalnej współpracy w wykonywaniu tych uprawnień (zarzut drugi). Rada sama bowiem przyznaje, że argumenty te pozostaną bez wpływu na przebieg postępowania. Moim zdaniem argumenty Rady dotyczące kompetencji dzielonych są zatem bezskuteczne.

87. W każdymwypadku ani Rada, ani występujące w charakterze interwenientów państwa członkowskie nie uzasadniły przedstawionych przez siebie argumentów dotyczących kompetencji dzielonych poprzez wskazanie postanowień traktatów, które ich zdaniem ustanawiają (i) kompetencje Unii oraz (ii) dzielony charakter tych kompetencji.

88. Nie oznacza to, że traktaty wyłączają możliwość oparcia zarzutu Rady na naruszeniu podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi ze strony innej instytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziane w art. 263 akapit drugi TFUE prawo państw członkowskich, Parlamentu, Rady i Komisji do wniesienia skargi nie jest uzależnione od wykazania interesu prawnego [45]. Każdy ze skarżących może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności aktu objętą zakresem art. 263 TFUE bez konieczności uzasadnienia interesu prawnego [46]. W moim przekonaniu oznacza to, że każda z wymienionych stron może oprzeć swoją skargę na zarzucie dotyczącym prerogatyw innej strony.

Uprawnienia Rady i Komisji (zarzut pierwszy)

– Argumenty stron

89. W myśl zarzutu pierwszego Rady poprzez podpisanie addendum z 2013 r. w imieniu samej Unii, a bez uprzedniego upoważnienia ze strony Rady, Komisja podjęła decyzję dotyczącą polityki Unii. Komisja naruszyła tym samym zasadę podziału uprawnień przewidzianą w art. 13 ust. 2 TUE, a także zasadę równowagi instytucjonalnej. Komisja nie mogła też, bez uprzedniego zatwierdzenia Rady, wydać upoważnienia do podpisania tego aktu w wykonaniu uprawnień przysługujących jej na mocy art. 17 TUE. Zgodnie z art. 16 TUE do Rady należy określanie polityki Unii między innymi w stosunkach zewnętrznych. Rada wydaje upoważnienie do rozpoczęcia negocjacji i zatwierdza zobowiązania polityczne podejmowane przez Unię względem państw trzecich lub organizacji międzynarodowych. Chociaż Komisja reprezentuje stanowisko Unii (z wyjątkiem kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w innych przypadkach przewidzianych w traktatach), nie jest ona upoważniona do ustalania treści tego stanowiska. Rada podnosi, że funkcje określania polityki i opracowywania działań zewnętrznych Unii mają szerszy zakres niż funkcja określania stanowiska Unii. Ponadto rozpoczęcie negocjacji z państwem trzecim lub inną organizacją międzynarodową samo w sobie stanowi działanie polegające na określaniu polityki. Dotyczy to tym bardziej decyzji w sprawie podpisania. Podpis jest wyrazem akceptacji treści danego aktu prawnego ze strony Unii. Z uwagi na brak możliwości przewidzenia tej treści ex ante, nie można powiedzieć, że wpisuje się ona w jakiekolwiek „ustalone stanowisko”.

45 — Zobacz wyroki: Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 53; Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo. Wymóg, zgodnie z którym skarga musi zmierzać do zapewnienia ochrony prerogatyw skarżącego, ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do skarg wniesionych na podstawie art. 263 akapit trzeci TFUE, mianowicie skarg wniesionych przez Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów.

90. W szczególności Rada zarzuca Komisji określenie stanowiska Unii w drodze jednostronnej decyzji poprzez: (i) potraktowanie tej kwestii jako wchodzącej w zakres wyłącznej kompetencji Unii; (ii) zmianę sygnatariuszy addendum z 2013 r., z takim skutkiem, że Komisja była jedynym sygnatariuszem w imieniu Unii; oraz (iii) wydanie upoważnienia do podpisania addendum z 2013 r. i tym samym zaakceptowanie jego treści. Co się tyczy dwóch pierwszych punktów, Komisja działała wbrew wyraźnej woli Rady.

91. Fakt, że art. 218 TFUE nie znajduje zastosowania, nie wyłącza zaangażowania Rady w procedurę negocjowania i zawierania aktów prawnych tego rodzaju: art. 218 TFUE odzwierciedla ogólny podział uprawnień na podstawie art. 16 TUE i 17 TUE.

92. Rada twierdzi ponadto, że podpisany tekst przesłany władzom Szwajcarii w dniu 7 listopada 2013 r. nie jest tożsamy z tekstem omawianym wcześniej w organach przygotowawczych Rady, ponieważ wskazano w nim innych sygnatariuszy oraz zmienił się charakter, w jakim działali oni, podpisując dokument. W rezultacie Komisja wykluczyła Radę jako sygnatariusza i uniemożliwiła jej przesłanie własnej wersji addendum z 2013 r. Gdyby Rada miała taką możliwość, władze Szwajcarii otrzymałyby dwie różne wersje. Byłoby to sprzeczne z zasadą jednolitej reprezentacji Unii na zewnątrz (i tłumaczy, dlaczego Rada nie wniosła i nie mogła wnieść o renegocjacje addendum z 2013 r.).

93. Wreszcie, co do powołania przez Komisję przysługujących jej na mocy art. 17 ust. 1 TUE funkcji wykonawczej i zarządzającej, Rada nie rozumie, a Komisja nie wyjaśniła, dlaczego, skoro art. 17 ust. 1 przyznaje uprawnienia do podpisania aktu, nie miałby on jednocześnie przyznawać uprawnienia do podjęcia negocjacji.

94. Komisja jest zdania, że posiada kompetencję w zakresie podpisywania niewiążących aktów prawnych o charakterze politycznym w imieniu Unii w zakresie, w jakim są one wyrazem istniejącego stanowiska Unii. Podpisanie jest jedynie działaniem w ramach reprezentacji zewnętrznej w oparciu o stanowisko polityczne ustalone uprzednio przez Radę. A zatem upoważnienie do rozpoczęcia przez Komisję negocjacji w tym względzie i podpisania wersji ostatecznej aktu prawnego nie zawsze jest wymagane. Rada w sposób błędny opowiada się za stosowaniem de facto art. 218 ust. 3 i 5 TFUE.

95. Komisja przypomina, że dla istnienia wspólnego stanowiska nie jest niezbędne, aby przybrało ono określoną formę[47]. Stanowisko Unii można więc ustalić na podstawie konkluzji Rady. W niniejszej sprawie treść zaskarżonej decyzji nie odbiegała od określonego w konkluzjach z 2012 r. stanowiska Unii w przedmiocie wkładu finansowego Szwajcarii na rzecz Chorwacji. Rada nie podaje także w wątpliwość faktu, że treść addendum z 2013 r. odzwierciedla to stanowisko, ani nie wnosi o renegocjacje addendum z 2013 r. W konkluzjach z 2012 r. w sposób bardzo precyzyjny określono ramy faktyczne oraz metodę. Komisji nie pozostawiono żadnego marginesu negocjacyjnego odnośnie do któregokolwiek z elementów. Rada nie przedstawiła szczegółów ani tym bardziej dowodów wskazujących na to, że działanie Komisji wybiegało poza te ramy.

96. Podpisanie addendum z 2013 r. było formą reprezentacji Unii na zewnątrz, którą to funkcję na podstawie art. 17 ust. 1 TUE powierza się Komisji. Można powiązać ją także z funkcją wykonawczą i funkcją zarządzającą, które przewiduje art. 17 ust. 1 TUE, jak wskazano w protokole ustaleń z 2006 r. oraz addendach z 2008 r. i 2013 r. Komisja podnosi, że stanowisko Rady jest niejasne. Z jednej strony Rada twierdzi, że zakres pojęciowy funkcji określania polityki jest szerszy niż w przypadku określania stanowiska Unii. Gdyby tak było, Komisja mogłaby działać na szerszą skalę, w ramach ustalonej polityki Unii. Z drugiej strony Rada twierdzi także, że art. 16 ust. 1 TUE nakładał na Komisję obowiązek uzyskania upoważnienia Rady przed podpisaniem aktu. Komisja zauważa ponadto, że art. 17 ust. 1 TUE stanowi odzwierciedlenie art. I-26 Traktatu ustanawiającego

47 — Wyrok Komisja/Szwecja, C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 77.

konstytucję dla Europy: w kontekście debaty w przedmiocie tego postanowienia w ramach konwencji europejskiej w 2003 r.[48] Komisja, wspierana przez przedstawicieli kilku państw członkowskich, wniosła o uznanie swojej roli i obowiązków w zakresie reprezentacji na zewnątrz oraz uzyskała decyzję o uznaniu tej roli i tych obowiązków.

97. Zdaniem Komisji nie ulega wątpliwości, że Rada była przez nią dobrze poinformowana. W swojej odpowiedzi Rada po raz pierwszy czyni odniesienie do informacji uzyskanych w przedmiocie rozpatrywanej kwoty wkładu. Niemniej Komisja wskazuje, że Szwajcaria niezmiennie stała na stanowisku, iż wysokość wkładu Szwajcarii jest wyłącznie kwestią jej jednostronnej decyzji. Komisja nie powzięła wiadomości na temat jakiegokolwiek sprzeciwu ze strony Rady odnośnie do rezultatów kontaktów ze Szwajcarią. W swojej skardze Rada nie podniosła – i nie mogła podnieść – żadnych zarzutów co do istoty.

98. W każdym wypadku Rada nie może po raz pierwszy zgłaszać wątpliwości odnośnie do treści addendum z 2013 r. oraz jego związku z konkluzjami z 2012 r. w swojej replice. Powinny one były zostać przedstawione podczas posiedzeń organizowanych w ramach Rady lub najpóźniej w skardze Rady. Nawet gdyby uznać dopuszczalność tych zarzutów, są one bezzasadne. Nie mają one żadnego związku z art. 16 TUE – dotyczą bowiem charakteru addendum z 2013 r., a nie uprawnień Rady. Jeżeli, jak przyjmuje Komisja, Rada odnosi się do potencjalnie hybrydowego charakteru konkluzji (unijnego i międzyrządowego), w traktatach nie przewidziano żadnej podstawy dla tego rodzaju aktów hybrydowych. Podobnie w traktatach nie określono roli rotacyjnej prezydencji Rady w zakresie podpisania addendum. Ponadto tok rozumowania przyjęty przez Radę nie prowadzi do niczego, ponieważ Rada nie kwestionuje kwoty wkładu finansowego Szwajcarii. Komisja zapewniła kontynuację podejścia określonego wcześniej przez Radę.

– Ocena

99. Artykuł 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej i ustanawia wymóg, aby każda instytucja wykonywała swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji[49]. Sytuacja, w której jedna instytucja narusza prerogatywy innej instytucji, stanowi naruszenie tego postanowienia.

100. Czy w niniejszej sprawie Komisja przekroczyła swoje uprawnienia przyznane w traktatach, w szczególności na mocy art. 17 TUE, i naruszyła prerogatywy Rady w świetle art. 16 TUE? Jeżeli tak, wniosek ten stanowi wystarczającą podstawę dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

101. Moim zdaniem na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

102. W wyroku w sprawie dotyczącej uprawnień Komisji w zakresie zawarcia ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki wytycznych w dziedzinie współpracy regulacyjnej i przejrzystości Trybunał orzekł, że warunki, w jakich może nastąpić przyjęcie aktu takiego jak niewiążące wytyczne, wymagają, aby „należycie uwzględnić podział kompetencji i równowagę instytucjonalną ustanowione [traktatami w odpowiedniej dziedzinie]”[50]. Oznacza to, że brak szczególnych procedur w traktatach odnośnie do określonych form działania nie stanowi przeszkody dla zastosowania tych aktów prawnych w ramach stosunków zewnętrznych Unii. Trybunał przestrzegł, że wspomnianego wyroku nie można „interpretować jako przyjmującego tezę Komisji, według której okoliczność, że akt, taki jak wytyczne,

48 — Dz.U. C 310, s. 1.

49 — Zobacz wyrok Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

50 — Wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 40. Zobacz także: wyrok w sprawie AETR, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 72; moja opinia w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, pkt 99, 100.

nie jest prawnie wiążący, wystarczy, aby instytucja ta była uprawniona do jego przyjęcia”[51]. Chociaż Trybunał uznał, że (obecny) art. 218 TFUE nie miał zastosowania[52], nie wypowiedział się wyraźnie na temat właściwych procedur i odpowiednich uprawnień przysługujących instytucjom w odniesieniu do wytycznych będących przedmiotem w tamtej sprawie.

103. W niniejszej sprawie art. 17 TUE stanowi wyłączną podstawę prawną wskazaną w zaskarżonej decyzji. Nie ma w niej mowy o kompetencji przyznanej Unii w zakresie przyjęcia decyzji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszym postępowaniu[53].

104. Polityki Unii formułowane są na szczeblu Rady Europejskiej i Rady. Bez uprzedniej interwencji wspomnianych instytucji Komisja nie może wiedzieć, jaką politykę Unii reprezentować (na zewnątrz). Wynikające z art. 16 ust. 1 zdanie drugie TUE uprawnienie Rady do pełnienia funkcji określania polityki zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach[54] oznacza, że decydowanie o tym, jakie działanie lub zaniechanie działania jest niezbędne, aby móc realizować wspólne polityki zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach[55], w szczególności w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest prerogatywą Rady. Decyzje tego rodzaju Rada podejmuje, zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE, w świetle stanowiska Rady Europejskiej w sprawie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych. Powiązanie to znajduje potwierdzenie w art. 16 ust. 6 akapit trzeci TUE. Rada Europejska określa kierunki strategiczne, na podstawie których Rada do Spraw Zagranicznych opracowuje działania zewnętrzne Unii.

105. Następnie zadaniem Komisji zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE jest między innymi zapewnienie stosowania traktatów oraz środków przyjmowanych przez instytucje stosownie do postanowień traktatów, pełnienie funkcji koordynacyjnych, wykonawczych i zarządzających zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach oraz, z pewnymi wyjątkami, zapewnianie reprezentacji Unii i jej polityk w stosunkach zewnętrznych[56].

106. Zatem w kontekście stosunków zewnętrznych – biorąc pod uwagę, że art. 21 ust. 2 TUE stanowi, iż Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania, aby osiągnąć cele, o których mowa w traktatach – zadaniem Rady Europejskiej jest określenie strategicznych interesów i celów Unii w stosunkach zewnętrznych[57], rolą Rady jest określanie tych polityk, a Komisja stosuje środki służące realizacji rzeczonych polityk.

107. Zakres poszczególnych uprawnień zależeć będzie częściowo od aktu prawnego, na podstawie którego Unia prowadzi działania w wymiarze zewnętrznym. Dla niektórych form aktów prawnych traktaty wyraźnie określają rolę poszczególnych instytucji w działaniach zewnętrznych, a także ustanawiają przepisy proceduralne dotyczące zaangażowania Unii (oraz instytucji, za których pośrednictwem działa). Przykładem jest tu przede wszystkim art. 218 TFUE. Niemniej w odróżnieniu od działań wewnętrznych Unii akty prawne, poprzez które Unia prowadzi działania zewnętrzne, nie

51 — Wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 40.

52 — Wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 45.

53 — Zobacz pkt 75–77 powyżej.

54 — Moje rozumienie określenia „zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach” wyjaśniłam w mojej opinii w sprawie Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 93, 94.

55 — Wyrok w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 50.

56 — Zobacz także moja opinia w sprawie Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 104.

57 — Zobacz także art. 22 ust. 1 akapit pierwszy TUE. Decyzje Rady Europejskiej są wprowadzane w życie zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach (zob. art. 22 ust. 1 akapit trzeci TUE).

ograniczają się do tych, które wyraźnie przewidziano w traktatach, dla których określono w nich formę i dla których ustalono działania proceduralne, jakie należy podjąć [58]. Sposób, w jaki Unia, posiadająca międzynarodową osobowość prawną [59], działa na arenie międzynarodowej, jest raczej kwestią zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa Unii [60].

108. W innej opinii przyjęłam, że z uwagi na brak odrębnych zasad określających procedury umożliwiające Unii działanie na zewnątrz w drodze jednostronnie wiążącej deklaracji możliwe jest zastosowanie przez analogię (części) art. 218 TFUE [61]. Jednakże w sytuacji gdy działanie zewnętrzne Unii *nie* jest wyrazem intencji Unii (oraz wszelkich pozostałych zaangażowanych stron) do przyjęcia zobowiązań, nie widzę podstaw dla takiego podejścia.

109. W niniejszej sprawie Komisja przyznaje, że do Rady należała decyzja w sprawie rozpoczęcia negocjacji ze Szwajcarią celem osiągnięcia porozumienia w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii dla Chorwacji. Decyzja ta wiązała się z określeniem polityki. Podczas rozprawy Komisja przyznała, że konkluzje z 2012 r. stanowiły podstawę do rozpoczęcia przez nią wspomnianych negocjacji. Oznacza to, iż Komisja także przyjmuje, że art. 17 ust. 1 TUE nie mógłby stanowić właściwej podstawy prawnej decyzji o rozpoczęciu negocjacji.

110. Zgadzam się, że zadaniem Rady jest ocena sytuacji i podjęcie decyzji odnośnie do ewentualnego rozpoczęcia przez Unię negocjacji z państwem trzecim w celu osiągnięcia porozumienia w kwestii, która należy do dziedziny wchodzącej w zakres kompetencji Unii „lub jest z nią związana" (niezależnie od tego, czy są to kompetencje wyłączne, czy dzielone), a także decydowanie w kwestii polityki Unii oraz interesów, do których realizacji należy dążyć, jak i wszelkich ograniczeń.

111. Moim zdaniem funkcja określania polityki obejmuje decyzję stanowiącą, że osiągnięcie celu leżącego w zakresie kompetencji Unii możliwe jest poprzez uzyskanie zobowiązania (niezależnie od tego, czy ma ono charakter wiążący) od państwa trzeciego dotyczącego wniesienia wkładu finansowego przez to państwo na rzecz nowego państwa członkowskiego na mocy przyszłej umowy dwustronnej zawartej między tymi dwiema stronami (przy założeniu, że decyzja tego rodzaju nie została podjęta wcześniej), a zatem poprzez uczestnictwo w działaniu zewnętrznym w formie negocjacji, i następnie ewentualne zawarcie aktu prawnego celem uzyskania tego zobowiązania.

112. W sytuacji gdy Rada wykonała tę prerogatywę, wydając upoważnienie do podjęcia negocjacji, do Komisji należy następnie reprezentowanie Unii podczas tych negocjacji zgodnie z upoważnieniem Rady oraz politykami i interesami Unii. Jednakże pierwotna decyzja Rady nie wyłącza uprawnienia przysługującego Radzie na mocy art. 16 ust. 1 TUE do podjęcia decyzji, czy Unia powinna zostać stroną i sygnatariuszem aktu prawnego będącego wynikiem tych negocjacji.

113. Do Rady należy weryfikacja treści umowy, formy zastosowanego działania zewnętrznego, przestrzegania wszelkich właściwych ograniczeń oraz utrzymującej się konieczności występowania Unii w charakterze strony tej umowy. Względy te mają zastosowanie bez rozróżnienia do zarówno wiążących, jak i niewiążących umów, których stroną ma być Unia. Obowiązkiem Rady jest podjęcie decyzji, w okolicznościach takich jak te w niniejszej sprawie, czy zobowiązania rzeczywiście podjęte na mocy umowy przez Unię i państwo trzecie służą realizacji zamierzonego celu, czy podjęcie tych zobowiązań jest nadal konieczne, a forma działania zewnętrznego jest odpowiednia, czy intencją Unii jest jego przyjęcie oraz czy zgadza się ona na przyjęcie wszelkich ewentualnych konsekwencji działania

58 — Nie istnieje zatem odpowiednik zawartego w art. 288 TFUE wykazu dostępnych aktów prawnych odnoszących się do działań wewnętrznych Unii.

59 — Zobacz art. 47 TUE.

60 — Zobacz także: moja opinia w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, pkt 107; moja opinia w sprawie Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 94.

61 — Zobacz moja opinia w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, pkt 112–121, 123. Odnośnie do możliwości zastosowania art. 218 TFUE w innym kontekście zob. także opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:289, pkt 101–114.

zewnętrznego w świetle prawa międzynarodowego (i prawa Unii). W związku z powyższym sam fakt, że treść osiągniętego porozumienia odzwierciedla mandat negocjacyjny udzielony przez Radę, nie oznacza, że Komisja może naruszyć uprawnienia przysługujące Radzie na mocy art. 16 ust. 1 TUE do decydowania w kwestii ewentualnego występowania w charakterze strony umowy takiej jak addendum z 2013 r. Brak odniesienia się Rady do treści addendum z 2013 r. nie musi oznaczać, że Rada wykonała swoje uprawnienie i wyraziła przyzwolenie na decyzję upoważniającą do zawarcia i podpisania addendum z 2013 r.

114. W każdym wypadku treść addendum z 2013 r. nie odzwierciedla w pełni treści konkluzji z 2012 r. W toku negocjacji w sprawie addendum z 2013 r. to Komisja dokonywała wyborów i podejmowała decyzje. Decyzje te wymagały zatwierdzenia przez Radę. Zadanie polegające na reprezentacji na zewnątrz nie obejmuje decydowania w przedmiocie tego, czy Unia powinna uczestniczyć w danej formie działania zewnętrznego, które ma określoną treść i wywołuje określone konsekwencje polityczne i prawne dla Unii (a potencjalnie również dla państw członkowskich). W niniejszej sprawie konkluzje z 2012 r. nie określały całkowitej kwoty wkładu finansowego Szwajcarii, okresu finansowania, daty rozpoczęcia i zakończenia finansowania czy też zakresu stosowania protokołu ustaleń z 2006 r. oraz załącznika do niego. Addendum z 2013 r. nadało konkretny kształt każdej ze wspomnianych kwestii. Ponadto nie było możliwe, aby konkluzje z 2012 r. określały z wyprzedzeniem, czy zawarcie przez Unię addendum do protokołu ustaleń z 2006 r. będącego wynikiem negocjacji nadal będzie pożądane.

115. Odrzucam zatem twierdzenie Komisji, zgodnie z którym konkluzje z 2012 r. określają rzeczywiste ramy i metodę w sposób niepozostawiający Komisji żadnego faktycznego marginesu negocjacyjnego. W rzeczywistości Rada pozostawiła Komisji szeroki zakres uznania w odniesieniu do negocjacji umowy. Upoważnienie dla Komisji *nie* obejmowało jednak samodzielnego decydowania o tym, czy wynik negocjacji jest spójny z polityką realizowaną przez Unię i nadal pożądany w kontekście tej polityki ani, w konsekwencji, prawa do upoważniania jednego lub więcej jej członków do samodzielnego podpisania addendum będącego wynikiem negocjacji w imieniu Unii. Nawet jeżeli Szwajcaria w sposób jednostronny określiła kwotę wkładu finansowego Szwajcarii, to do Rady nadal należała weryfikacja, czy kwota ta była wystarczająca w perspektywie realizowanej polityki oraz szerszego kontekstu zawarcia addendum z 2013 r. Ponadto addendum z 2013 r. nie stanowiło jedynie wyjaśnienia lub formy zastosowania istniejących zobowiązań przyjętych na mocy protokołu ustaleń z 2006 r. Podjęcie decyzji w sprawie addendum z 2013 r. wymagało dokonania odrębnej oceny, czy w odniesieniu do Chorwacji wkład finansowy Szwajcarii (nadal) był konieczny i na jakich warunkach.

116. Komisja nie może także powoływać okoliczności, iż zobowiązała się do pełnienia funkcji wykonawczych i zarządzających zgodnie z protokołem ustaleń z 2006 r. oraz poszczególnymi addendami, na poparcie swojego twierdzenia, że była ona upoważniona do podpisania addendum z 2013 r. z tego względu, iż wspomniane funkcje powierzone są jej na mocy art. 17 ust. 1 TUE. Sam fakt, że Komisja pełni rzeczone funkcje, nie jest równoznaczny z uprawnieniem do podpisywania umów zawierających potwierdzenie tych funkcji w jednym lub większej liczbie postanowień.

117. Podsumowując: decyzja w sprawie ewentualnego zatwierdzenia i podpisania niewiążącej umowy międzynarodowej z państwem trzecim należy do Rady. Uważam zatem, że Trybunał powinien uwzględnić zarzut pierwszy z tego względu, że Komisja przekroczyła swoje uprawnienia wynikające z art. 17 ust. 1 TUE, a tym samym zaskarżona decyzja narusza art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE.

Zasada lojalnej współpracy (zarzut drugi)

– Argumenty stron

118. Poprzez zarzut drugi Rada twierdzi, że swoim postępowaniem Komisja naruszyła zasadę lojalnej współpracy, o której mowa w art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE – tę samą, którą stosuje się w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami. Podczas rozprawy Rada wyjaśniła, że zarzut drugi skierowany jest częściowo przeciwko postępowaniu Komisji prowadzącemu do przyjęcia zaskarżonej decyzji, ale w głównej mierze przeciwko postępowaniu Komisji w następstwie przyjęcia zaskarżonej decyzji.

119. Po pierwsze, Komisja świadomie naruszyła uprawnienia Rady z art. 16 TUE, a zatem działała z naruszeniem zasady równowagi instytucjonalnej. Komisja doprowadziła do podpisania addendum z 2013 r. mimo tego, że Rada *wielokrotnie* wzywała Komisję do powstrzymania się od tego działania. Zanim doszło do przyjęcia zaskarżonej decyzji, Rada nie została poinformowana, że Komisja ma zamiar jednostronnie przyznać sobie uprawnienia do podpisania addendum z 2013 r. bez uprzedniego upoważnienia w tym zakresie i zanim możliwe było zakończenie przez Radę procedur uruchomionych w celu naprawienia sytuacji stworzonej przez Komisję. Fakt, że w imieniu Komisji ESDZ wyraziła sprzeciw wobec konkluzji Rady, których przyjęcie przewidziano na dzień 19 listopada 2013 r., nie jest równoznaczny z powiadomieniem Rady, że Komisja zamierzała podpisać addendum z 2013 r. samodzielnie i na własnych warunkach.

120. Po drugie, Komisja świadomie i jednostronnie zignorowała rolę państw członkowskich, naruszając art. 4 ust. 1 TUE. Nie chodzi tu o ewentualną możliwość zgłoszenia przez Radę odrębnego zarzutu w przedmiocie kompetencji państw członkowskich. Zaskarżona decyzja stała w sprzeczności z konkluzjami z 2012 r., ponieważ zignorowano w niej dzielony charakter kompetencji w odniesieniu do tych konkluzji.

121. Po trzecie, Komisja celowo działała w sposób, który czynił bezskutecznymi starania Rady mające na celu naprawienie sytuacji stworzonej przez Komisję. Rada nigdy nie została powiadomiona przez Komisję o zamiarze przyjęcia przez tę ostatnią zaskarżonej decyzji oraz podpisania addendum z 2013 r. i przesłania go władzom szwajcarskim. Na posiedzeniach grupy roboczej ds. EFTA, które miały miejsce pomiędzy przyjęciem zaskarżonej decyzji (w dniu 3 października 2013 r.) a podpisaniem addendum z 2013 r. (w dniu 7 listopada 2013 r.), Rada wielokrotnie wzywała Komisję do zaprzestania działań. Komisja błędnie wskazuje, że Rada nie zareagowała przez ponad miesiąc. W rzeczywistości kwestię tę wprowadzono do porządku obrad (wyłącznie dla celów informacyjnych) pierwszego posiedzenia grupy roboczej ds. EFTA po tym, jak Rada została (nieoficjalnie) powiadomiona o zaskarżonej decyzji. Na posiedzeniu w dniu 23 października 2013 r. Komisję wielokrotnie wezwano do zaprzestania działań. Gdy podczas posiedzenia w dniu 31 października 2013 r. grupa robocza ds. EFTA zaproponowała rozwiązanie, zostało ono od razu odrzucone przez ESDZ.

122. Po czwarte, Komisja świadomie działała w sposób naruszający zasadę jednolitego charakteru międzynarodowej reprezentacji Unii i wciągnęła Szwajcarię w spór międzyinstytucjonalny. Jakiekolwiek działanie Rady na rzecz naprawienia sytuacji wiązało się w sposób oczywisty z podpisaniem przez Szwajcarię kolejnej innej wersji addendum z 2013 r. Komisja nie zastosowała się także do konkluzji z 2012 r. wzywających ją do porozumienia w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii „w ścisłej współpracy z prezydencją Rady" oraz regularnego konsultowania się z właściwym organem przygotowawczym Rady odnośnie do postępów w rozmowach.

123. Komisja podnosi, że Rada nie wyjaśniła, w jaki sposób zarzut drugi, jeżeli zostanie uwzględniony, może wpływać na ważność zaskarżonej decyzji. Komisja kwestionuje cztery argumenty wysunięte na poparcie tego zarzutu.

124. Argument pierwszy zasadniczo powtarza twierdzenia Rady podniesione na poparcie zarzutu pierwszego. Niemniej Komisja od samego początku jasno przedstawiała Radzie swoje stanowisko. Ponadto fakt, że Komisja wcześniej przychylała się do podejścia Rady, nie oznacza, że zignorowała swój obowiązek lojalnej współpracy w niniejszym przypadku.

125. Argument drugi należy oddalić z tego względu, że Rada nie podniosła (i nie mogła podnieść) żadnego zarzutu na podstawie art. 4 ust. 1 TUE. W skardze Rady brak jest jakiegokolwiek wskazania odnośnie do tego, jaką rolę w niniejszej sprawie miałyby pełnić poszczególne państwa członkowskie. Żadne państwo członkowskie nie podważyło zaskarżonej decyzji w przewidzianym na to terminie.

126. Argument trzeci jest bezpodstawny. Stanowisko Komisji w przedmiocie niewiążących aktów prawnych, a w szczególności addendum z 2013 r., było powszechnie znane. Komisja przekazywała także Radzie regularnie informacje. Ponadto od chwili powiadomienia Rady o przyjęciu zaskarżonej decyzji do podpisania addendum z 2013 r. upłynął ponad miesiąc. Skoro Rada obawiała się jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wynikających z podpisania aktu przez Komisję, mogła i powinna była wnieść o zastosowanie środka tymczasowego tak szybko, jak było to możliwe. Fakt, że Rada wnosi do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji do czasu jej zastąpienia, podważa twierdzenie, że jest ona zaniepokojona sytuacją stworzoną przez Komisję.

127. Co się tyczy argumentu czwartego, Komisja twierdzi, że podpisując addendum z 2013 r. i wykonując uprawnienia na mocy art. 17 TUE, zapewniała reprezentację Unii na zewnątrz. W każdym razie nie uwikłała Szwajcarii w spór międzyinstytucjonalny. Także ten argument stoi w sprzeczności z wnioskiem o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji.

– Ocena

128. Obowiązek wzajemnej lojalnej współpracy instytucji Unii zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE znajduje zastosowanie wraz z zasadą równowagi instytucjonalnej w myśl zdania pierwszego powołanego postanowienia [62]. Zasada ta reguluje sposób, w jaki należy wykonywać uprawnienia skutecznie przyznane na mocy innych postanowień traktatów. Nie może więc prowadzić ona do powstania zobowiązań, w sytuacji gdy brak jest ku temu uprawnień, jak również nie może powodować zmiany tych uprawnień [63]. Ma ona także zastosowanie w związku z innymi postanowieniami w szczególności zmierzającymi do ustanowienia odpowiedniej równowagi między poszczególnymi instytucjami, na przykład z art. 218 TFUE [64]. W wyroku Komisja/Rada, C-425/13, w kontekście odpowiednich funkcji pełnionych przez poszczególne instytucje na podstawie takich postanowień jak art. 17 ust. 1 TUE i art. 218 TFUE, Trybunał jasno stwierdził, że Rada i Komisja są zobowiązane do poszanowania art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE. Poszanowanie tego postanowienia ma szczególną wagę dla działania zewnętrznego [Unii] [65]. Wymaga ono od każdej instytucji powstrzymania się od jakiegokolwiek działania mogącego zagrozić realizacji celów Unii, a także zobowiązuje je do przyczyniania się do ułatwiania realizacji zadań pozostałym instytucjom. W kontekście zasady lojalnej współpracy, mającej zastosowanie między Unią a państwami członkowskimi, Trybunał stwierdził, że obowiązek ten wynika z wymogu zapewnienia jednolitej reprezentacji Unii na arenie międzynarodowej [66]. Moim zdaniem taka sama zasada obowiązuje w stosunkach między instytucjami Unii.

62 — Zobacz wyrok Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64, 65.

63 — Zobacz wyrok Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo.

64 — Odnośnie do art. 218 TFUE zob. wyrok Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 62, gdzie Trybunał opisał to postanowienie jako „normę autonomiczną i ogólną o znaczeniu konstytucyjnym, gdyż przyznaje instytucjom Unii określone kompetencje".

65 — Odnośnie do art. 218 TFUE zob. wyrok Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 64.

66 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/Szwecja, C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo.

129. Rada nie wskazała, czy podniesione przez nią dwa zarzuty mają zastosowanie łącznie, czy też zarzut drugi podniesiono tytułem ewentualnym, na wypadek oddalenia zarzutu pierwszego. Wydaje się, że podczas rozprawy Rada zasugerowała, że zarzut drugi zawierał dodatkowe argumenty na poparcie zarzutu pierwszego. Wskazałam już wcześniej, że zarzut pierwszy należy uwzględnić w zakresie, w jakim Komisja przekroczyła swoje uprawnienia wynikające z art. 17 ust. 1 TUE, naruszając tym samym art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE. Jeżeli Trybunał przychyli się do tego stanowiska, jakiekolwiek dalsze rozważania w przedmiocie odrębnego zarzutu na podstawie art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE nie będą konieczne.

130. W dalszej części będę zatem opierać się na założeniu, że zarzut pierwszy zostaje oddalony.

131. Jeżeli Komisja posiadała kompetencję do przyjęcia zaskarżonej decyzji, nie można zarzucić jej braku poszanowania zasady równowagi instytucjonalnej, ponieważ zatwierdziła, a następnie podpisała addendum z 2013 r. pomimo sprzeciwu Rady (argument pierwszy) [67]. Przy takim bowiem scenariuszu Rada nie była uprawniona do przyjęcia decyzji ani nie mogła blokować decyzji Komisji.

132. Co się tyczy argumentu drugiego, zasada lojalnej współpracy określona w art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE nie odnosi się do podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie. A zatem na poparcie zarzutu wysuniętego na podstawie tego postanowienia nie można przedstawić argumentu opierającego się na kompetencji państw członkowskich. W każdym wypadku zajęcie jakiegokolwiek stanowiska co do istoty takiego argumentu zakłada uznanie kompetencji Unii oraz przyjecie, że w pierwszej kolejności ustalone zostało powiązanie pomiędzy wspomnianą kompetencją a kompetencją państw członkowskich [68]. W niniejszej sprawie żaden z tych aspektów nie został w pełni zbadany ani ustalony.

133. Rada nie może także zarzucać Komisji podjęcia działań i podpisania addendum z 2013 r. pomimo zastrzeżeń Rady i starań w celu naprawienia sytuacji poprzez uruchomienie procedur Rady dotyczących zatwierdzenia addendum z 2013 r. i upoważnienia do jego podpisania (argument trzeci). W każdym razie po przyjęciu zaskarżonej decyzji Rada została powiadomiona (w drodze rzeczonej decyzji) o zamiarze podpisania przez Komisję addendum z 2013 r.

134. W zakresie, w jakim argument trzeci odnosi się do niepoinformowania Rady przez Komisję *przed* przyjęciem zaskarżonego aktu, uważam, że zasada lojalnej współpracy nie może wiązać się z przyznaniem Radzie prawa do wyrażenia sprzeciwu wobec zaskarżonej decyzji z uwagi na nieprzestrzeganie pierwotnego upoważnienia Rady w konkluzjach z 2012 r. (ponieważ kwestia podniesiona w zarzucie drugim pojawia się tylko w przypadku oddalenia zarzutu pierwszego, a to oznaczałoby, że sama Komisja mogła zweryfikować tę zgodność). Niemniej jednak lojalna współpraca zakłada działanie w dobrej wierze i aktywną współpracę pomiędzy instytucjami w zakresie wykonywania przysługujących im uprawnień oraz uprawnień pozostałych instytucji. Komisja winna była przynajmniej poinformować Radę. Skoro tego nie zrobiła, nie powstaje pytanie, czy obowiązkiem Komisji było także dokonanie konsultacji z Radą [69].

135. W niniejszej sprawie wydaje się, iż Komisja poinformowała Radę o swojej decyzji dopiero w dniu jej przyjęcia. Uczyniła to mimo świadomości, że działanie członków grupy roboczej ds. EFTA opierało się na założeniu, iż możliwe będzie przeprowadzenie analizy wyników negocjacji w sprawie addendum z 2013 r. Postępując w ten sposób, bez uprzedniego poinformowania Rady, Komisja pozbawiła skuteczności zasadę lojalnej współpracy i uniemożliwiła Radzie wniesienie wkładu (gdyby taka była intencja Rady).

67 — Zobacz także moja opinia w sprawie Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 99.

68 — Zobacz w szczególności pkt 75 powyżej.

69 — Odnośnie do obowiązku dokonania konsultacji wynikającego z zasady lojalnej współpracy zob. wyrok Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 86.

136. Niemniej uważam, że Rada nie wykazała, że zaskarżona decyzja obarczona była błędem na skutek tego naruszenia, w szczególności z uwagi na zmianę treści lub formy, ani że z tego względu naruszenie stanowiło wystarczające uzasadnienie dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Moim zdaniem wszystkie argumenty podniesione przez Radę w tym zakresie odpowiadają argumentom przedstawionym na poparcie jej zarzutu pierwszego.

137. Argument trzeci także dotyczy postępowania Komisji w okresie od daty przyjęcia zaskarżonej decyzji do podpisania addendum z 2013 r. Wspomniane argumenty odnoszą się do postępowania pozostającego bez wpływu na legalność zaskarżonej decyzji (nawet jeżeli można je podnieść na poparcie zarzutu naruszenia zasady lojalnej współpracy).

138. Przyznaję, że postępowanie Komisji w okresie poprzedzającym przyjęcie zaskarżonego aktu może być sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy i narusza jego treść lub formę. W odpowiednich okolicznościach może to być właściwa podstawa stwierdzenia nieważności wspomnianego aktu.

139. Jednakże w sytuacji gdy zaskarżony akt (oraz postępowanie prowadzące do jego przyjęcia) uznaje się za zgodny z odpowiednimi postanowieniami traktatu i zgodny z prawem Unii na innej podstawie oraz gdy zarzut odnoszący się do zasady lojalnej współpracy dotyczy postępowania, które miało miejsce w następstwie przyjęcia zaskarżonego aktu, nie jest możliwe, aby zarzut ten uznać za istotny w kontekście legalności wcześniejszego aktu. W zakresie, w jakim postępowanie to dotyczy późniejszego aktu (takiego jak w niniejszej sprawie akt podpisania addendum z 2013 r.), działanie na podstawie art. 263 TFUE, w szczególności jeżeli podstawą tego działania jest postępowanie sprzeczne z obowiązkiem powstrzymania się od określonego zachowania, może być skierowane przeciwko późniejszemu aktowi, z zastrzeżeniem spełnienia warunków dopuszczalności. W przeciwnej sytuacji, gdy zarzut dotyczący naruszenia zasady lojalnej współpracy opiera się na zaniechaniu działania wynikającego z pozytywnych zobowiązań związanych z tą zasadą, skarga na podstawie art. 265 TFUE (skarga na bezczynność) wydawałaby się bardziej odpowiednim środkiem naprawczym.

140. Gdyby Trybunał oddalił zarzut pierwszy, argument czwarty podniesiony na poparcie zarzutu drugiego nie miałby racji bytu (nie byłoby konieczne przedstawienie przez Radę nowej wersji addendum z 2013 r. w celu naprawienia naruszenia wspomnianej zasady). Ponadto określona w art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE zasada lojalnej współpracy nie reguluje stosunków pomiędzy Unią a państwami trzecimi.

141. Wreszcie można domniemywać, że argument Komisji, zgodnie z którym Rada mogła i powinna była wnieść o możliwie najszybsze zastosowanie środka tymczasowego (przewidzianego na mocy art. 279 TFUE), odnosi się prawdopodobnie do wniosku o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji (zgodnie z art. 278 TFUE). Niemniej z uwagi na to, iż żaden środek tego rodzaju nie stałby w sprzeczności z kwestią stanowiącą istotę sprawy skierowanej do Trybunału, uważam, że faktu, iż Rada nie sformułowała żadnego z tych wniosków, nie można powołać dla celów podważenia zarzutu dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy.

142. Podsumowując: w przypadku oddalenia zarzutu pierwszego zarzut drugi także należy oddalić.

W przedmiocie żądania utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji

143. Na wypadek stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji przez Trybunał, Rada wnosi o to, by Trybunał skorzystał ze swej swobody uznania zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE i utrzymał w mocy skutki tej decyzji do czasu jej zastąpienia. Żądanie Rady opiera się na przesłankach dotyczących pewności prawa i spójności działań zewnętrznych Unii.

144. Ze względów pewności prawa skutki aktu, o którego nieważności orzekł Trybunał, mogą zostać utrzymane w mocy w szczególności wówczas, gdy natychmiastowe skutki stwierdzenia jego nieważności pociągnęłyby za sobą poważne negatywne konsekwencje dla osób, których akt ten dotyczy, oraz gdy zgodność z prawem zaskarżonego aktu jest kwestionowana nie ze względu na cel jego przyjęcia czy też jego treść, ale ze względu na brak właściwości po stronie podmiotu, który go przyjął, czy też naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, w tym ze względu na błąd popełniony przy wyborze podstawy prawnej [70]. W takich sprawach Trybunał utrzymywał w mocy skutki aktu dopóty, dopóki wszedł w życie, w rozsądnym terminie, liczonym od daty ogłoszenia wyroku stwierdzającego jego nieważność, nowy akt, który został oparty na właściwej podstawie prawnej [71].

145. Moim zdaniem w kontekście spraw mających za przedmiot stosunki zewnętrzne przyczyną składania wniosków tego rodzaju jest często fakt [72], że chociaż przepisy prawa Unii określające zasady regulujące działania zewnętrzne Unii nie mogą być powołane względem osób trzecich, z którymi Unia nawiązuje stosunki w ramach prowadzonych działań zewnętrznych, orzeczenie stwierdzające nieważność aktu, który umożliwiał podjęcie działania zewnętrznego Unii lub stanowił jego podstawę, może powodować znaczną niepewność prawa w ramach Unii i poza jej granicami, a także podważać zasady, na których opierają się stosunki zewnętrzne Unii.

146. W niniejszej sprawie skutki zaskarżonej decyzji, mianowicie zatwierdzenie i upoważnienie do podpisania addendum z 2013 r., należy utrzymać w mocy. W przeciwnym razie stwierdzenie nieważności może podważyć skuteczność działania zewnętrznego Unii, szerszego spektrum umów ze Szwajcarią, na których opiera się addendum z 2013 r., późniejszej umowy dwustronnej pomiędzy Szwajcarią a Chorwacją oraz (planowanych) wkładów Szwajcarii na rzecz Chorwacji.

147. Niemniej jednoznaczne wskazanie okresu, w którym skutki te należy utrzymać w mocy, nie jest łatwym zadaniem. Wymagałoby to potwierdzenia odpowiedniej podstawy prawnej decyzji, która ma zostać przyjęta (w tym ustalenia kompetencji materialnej) oraz określenia, czy kompetencja Unii ma charakter dzielony, czy wyłączny. Wydaje mi się, że Trybunał może albo określić (z konieczności arbitralny) termin, wynoszący na przykład rok, na podjęcie przez instytucje oraz (w stosownych przypadkach) państwa członkowskie działań niezbędnych w celu rozstrzygnięcia tych kwestii, albo utrzymać w mocy skutki zaskarżonej decyzji do czasu wejścia w życie nowej decyzji. Opowiadam się za drugą z wymienionych opcji.

W przedmiocie kosztów

148. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie Rady, Komisja, jako strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty.

Wnioski

149. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

— stwierdził nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 3 października 2013 r. w sprawie podpisania addendum do protokołu ustaleń w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii z dnia 27 lutego 2006 r.;

70 — Wyrok w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo.

71 — Zobacz na przykład wyrok w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 93.

72 — Rzecznik generalny N. Wahl wyraził zaniepokojenie powtarzającymi się wnioskami o utrzymanie w mocy skutków aktu, ponieważ zasadniczo są one równoznaczne ze zwróceniem się do Trybunału o wydanie orzeczenia pozbawionego konsekwencji prawnych, co nie jest typową rolą organu sądowego: zob. opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, od C-132/14 do C-136/14, EU:C:2015:425, pkt 40.

— utrzymał w mocy skutki wspomnianej decyzji do czasu przyjęcia nowej decyzji w następstwie wydania wyroku Trybunału;

— obciążył Komisję kosztami postępowania; oraz

— obciążył ich własnymi kosztami rządy czeski, fiński, francuski, grecki, litewski, niemiecki, polski, węgierski oraz rząd Zjednoczonego Królestwa.