

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 26 czerwca 2008 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Niniejszą skargą o stwierdzenie nieważności Parlament zaskarża wybór podstawy prawnej dla wydania decyzji Rady 2006/1016/WE z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie udzielenia gwarancji wspólnotowej dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat poniesionych w związku z pożyczkami i gwarancjami udzielonymi na zabezpieczenie pożyczek na potrzeby projektów poza granicami Wspólnoty².

2. Rada wydała tę decyzję na podstawie prawnej dla współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (art. 181a WE). Zdaniem Parlamentu decyzja ta powinna być wydana także na podstawie art. 179 WE — podstawie prawnej dla współpracy na rzecz rozwoju. W uzasadnieniu Parlament wskazuje, że większość państw trzecich wchodzących w zakres tej decyzji jest państwami rozwijającymi się.

¹ — Język oryginału: niemiecki.

² — Dz.U. L 414, s. 95, (zwana dalej „decyzją 2006/1016” albo także „decyzją”).

II — Ramy prawne

A — Postanowienia traktatu

3. Tytuł XX WE opatrzony jest nagłówkiem „Współpraca na rzecz rozwoju”. Jego art. 177 wymienia cele polityki Wspólnoty w tej dziedzinie:

„1. Polityka Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, stanowiąc uzupełnienie polityk realizowanych przez państwa członkowskie, sprzyja:

— trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich,

— harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej,

251, przyjmuje środki niezbędne do osiągnięcia celów określonych w artykule 177. Środki takie mogą przyjąć postać programów wieloletnich.

— walce z ubóstwem w krajach rozwijających się.

2. Europejski Bank Inwestycyjny przyczynia się, na warunkach przewidzianych w jego statucie, do realizacji środków określonych w ustępie 1.

2. [...]”.

4. Artykuł 178 WE stanowi:

3. [...]”.

„Przy wykonywaniu polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Wspólnota bierze pod uwagę cele określone w artykule 177”.

6. Artykuł 181a WE jest jedynym postanowieniem tytułu XXI, opatrzonego nagłówkiem „Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi”:

5. Artykuł 179 WE stanowi podstawę prawną dla środków współpracy na rzecz rozwoju:

„1. Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego traktatu, w szczególności postanowień tytułu XX, Wspólnota prowadzi w zakresie swoich kompetencji współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi. Działania takie stanowią uzupełnienie działań prowadzonych przez państwa członkowskie i są zgodnie z polityką Wspólnoty na rzecz rozwoju.

„1. Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego traktatu, Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule

Polityka Wspólnoty w tej dziedzinie przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i zasady państwa prawnego, jak również do osiągnięcia celu poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

pozawspólnotowych, prowadzonych bez gwarancji wspólnotowych, w szczególności w krajach ubiegających się o członkostwo i krajach basenu Morza Śródziemnego oraz krajach posiadających wiarygodność kredytową na poziomie inwestycyjnym, leżących w innych regionach, przy jednoczesnym sprecyzowaniu charakteru gwarancji wspólnotowej jako instrumentu zabezpieczającego ryzyko związane z sytuacją polityczną lub suwerennością”.

2. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje środki niezbędne do realizacji ustępu 1. [...]”.

B — *Decyzja 2006/1016*

8. Także motyw 8 decyzji odnosi się do polityki zagranicznej Wspólnoty:

1. Wyciąg z preambuły decyzji

7. Motyw 3 decyzji brzmi następująco:

„W celu wsparcia działań zewnętrznych UE bez uszczerbku dla zdolności kredytowej EBI, bank ten powinien otrzymać gwarancję budżetową Wspólnoty na operacje realizowane poza granicami Wspólnoty. Należy zachęcać EBI do rozszerzenia zakresu operacji

„Operacje finansowe EBI powinny być spójne z polityką zewnętrzną UE i wspierać tę politykę oraz konkretne cele regionalne. Finansowanie przez EBI powinno uzupełniać odpowiednie wspólnotowe polityki, programy i instrumenty na rzecz pomocy w różnych regionach. Celami finansowymi EBI we wszystkich kwalifikujących się regionach powinny być ponadto ochrona środowiska naturalnego i bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich. Operacje finansowe

EBI powinny być realizowane w krajach, które spełniają odpowiednie warunki zgodnie z porozumieniami UE na wysokim szczeblu w sprawach politycznych i makroekonomicznych”.

10. Artykuł 2 decyzji, określający geograficzny zakres objęcia gwarancją, przewiduje w ust. 1 i 2, co następuje:

2. Kluczowe przepisy decyzji

„1. Wykaz krajów, które kwalifikują się lub mogłyby się kwalifikować do finansowania przez EBI w ramach gwarancji wspólnotowej, jest zamieszczony w załączniku I.

9. Artykuł 1 decyzji stanowi w ust. 1:

„1. Wspólnota udziela Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (»EBI«) gwarancji globalnej (»gwarancja wspólnotowa«) w związku z wszelkimi płatnościami nieotrzymanymi, a należnymi EBI, wynikającymi z pożyczek i gwarancji na zabezpieczenie pożyczek udzielonych na rzecz zakwalifikowanych przez EBI projektów inwestycyjnych realizowanych w państwach objętych niniejszą decyzją, w przypadku gdy pożyczka lub gwarancja została udzielona zgodnie z podpisaną umową, która nie wygasła ani nie została rozwiązana (»operacje finansowe EBI«) oraz zgodnie z zasadami i procedurami EBI i w ramach wspierania odpowiednich celów polityki zewnętrznej Unii Europejskiej.

2. W przypadku krajów wymienionych w załączniku I i oznaczonych symbolem »*«, a także w przypadku innych krajów niewymienionych w załączniku I, Rada podejmuje każdą decyzję o kwalifikowalności danego kraju do finansowania przez EBI w ramach gwarancji wspólnotowej, indywidualnie, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 181a ust. 2 traktatu”.

[...]”.

11. Artykuł 3 decyzji dotyczy zgodności działań EBI z celami polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Jego ust. 2 brzmi:

„2. Współpracę prowadzi się, biorąc pod uwagę zróżnicowanie regionalne i uwzględniając rolę EBI, jak i polityki Unii Europejskiej w każdym regionie”.

B. Kraje objęte polityką sąsiedztwa i partnerstwa

1) Kraje basenu Morza Śródziemnego

12. Załącznik I do zaskarżonej decyzji zawiera wykaz krajów, które mogą zostać zakwalifikowane do projektów zabezpieczonych gwarancją wspólnotową. Pod następującymi nagłówkami są tam wymienione poszczególne kraje:

[...]

2) Europa Wschodnia, Południowy Kaukaz i Rosja

„A. Kraje ubiegające się o członkostwo

[...]

C. Azja i Ameryka Łacińska

1) Kraje kandydujące

1) Ameryka Łacińska

[...]

[...]

2) Azja

2) Potencjalne kraje kandydujące

[...]

[...]

D. Republika Południowej Afryki”.

III — Okoliczności powstania sporu, żądania i postępowanie

2006 r., opierając się na art. 181a WE jako jedynej podstawie prawnej.

A — Okoliczności powstania sporu

13. W dniu 22 czerwca 2006 r. Komisja przedstawiła swój wniosek dotyczący decyzji Rady udzielającej gwarancji wspólnotowej dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego (zwanego dalej „EBI”) na pokrycie strat poniesionych w związku z pożyczkami i gwarancjami udzielonymi na potrzeby projektów poza granicami Wspólnoty, przy czym oparła go na art. 181a WE³.

14. W rezolucji z dnia 30 czerwca 2006 r. Parlament przedstawił swoje stanowisko w sprawie tego wniosku i zwrócił się do Komisji o dodanie art. 179 WE jako podstawy prawnej do art. 181a WE⁴.

15. Komisja nie zmieniła jednak swojego wniosku w tym punkcie⁵. Rada wydała zaskarżoną decyzję w dniu 19 grudnia

3 — Wniosek dotyczący decyzji Rady udzielającej gwarancji wspólnotowej dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat poniesionych w związku z pożyczkami i gwarancjami udzielonymi na potrzeby projektów poza granicami Wspólnoty, COM(2006) 324, wersja ostateczna.

4 — Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady udzielającej gwarancji wspólnotowej dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat poniesionych w związku z pożyczkami i gwarancjami udzielonymi na potrzeby projektów poza granicami Wspólnoty z dnia 30 listopada 2006 r., P6_TA(2006)0507 (Dz.U. C 316E, s. 109).

5 — Wniosek dotyczący decyzji Rady o udzieleniu gwarancji wspólnotowej dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat w związku z pożyczkami na projekty poza Wspólnotą (Europa Środkowa i Wschodnia, kraje śródziemnomorskie, Ameryka Łacińska, Azja oraz Republika Południowej Afryki), COM(2006) 419, wersja ostateczna /ostateczny.

B — Żądania i postępowanie przed Trybunałem

16. Parlament wniósł skargę do Trybunału w dniu 19 marca 2007 r., wnosząc o:

— stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2006/1016/WE z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie przyznania gwarancji wspólnotowej Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu w przypadku strat wynikających z pożyczek oraz gwarancji związanych z pożyczkami udzielonymi w związku z projektami realizowanymi poza Wspólnotą z powodu naruszenia traktatu WE,

— utrzymanie w mocy skutków decyzji 2006/1016 do chwili wydania nowej decyzji oraz

— obciążenie pozwanej kosztami postępowania.

17. Rada wnosi o:

traktatu WE w rozumieniu art. 230 akapit drugi WE.

— oddalenie skargi oraz

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

21. Zdaniem Parlamentu decyzja 2006/1016 powinna była zostać wydana nie tylko na podstawie art. 181a WE, ale także dodatkowo na podstawie art. 179 WE. W uzasadnieniu Parlament powołuje się na okoliczność — niekwestionowaną przez Radę — że zakres stosowania decyzji obejmuje w większości państwa trzecie, które należy zakwalifikować jako kraje rozwijające się.

18. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 października 2007 r. Komisja Wspólnot Europejskich została dopuszczona do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

22. Obie strony zgadzają się co do tego, że wydanie decyzji stanowi środek współpracy finansowej. Zdaniem Parlamentu art. 179 WE stanowi jednak szczególną podstawę prawną dla współpracy finansowej z krajami rozwijającymi się, która wyłącza w tej dziedzinie zastosowanie art. 181a WE.

19. Wszystkie strony przedstawiły swoje stanowiska w toku procedury pisemnej oraz na rozprawie w dniu 14 maja 2008 r.

IV — Ocena prawna

20. Parlament Europejski podnosi w skardze jedną przyczynę nieważności dotyczącą błędnego wyboru podstawy prawnej zaskarżonej decyzji. Zarzuca on w ten sposób naruszenie

23. Rada i Komisja są zdania, że nie ma obowiązku opierania aktu prawnego dodatkowo na podstawie art. 179 WE tylko dlatego, że dotyczy krajów rozwijających się. Zakres stosowania tej podstawy prawnej jest otwarty jedynie wtedy, kiedy dany akt prawny realizuje także cele polityki na rzecz rozwoju, jakie są określone w art. 177 WE. Zaskarżona decyzja dotyczy wprawdzie pośrednio krajów rozwijających się, nie realizuje jednak celów pomocy rozwojowej.

A — *Określenie właściwej podstawy prawnej*

24. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należą do nich w szczególności cel i treść aktu⁶.

25. W przypadku gdy analiza wspólnotowego aktu prawnego wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na pojedynczej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub przeważającego celu lub elementu składowego⁷.

26. Zanim zajmę się treścią i celem zaskarżonej decyzji, należy najpierw ogólnie określić zakresy stosowania art. 179 WE i art. 181a WE. Jedynie bowiem po zdefiniowaniu poszczególnych zakresów stosowania

6 — Utrwalone orzecznictwo, zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz s. I-9097, pkt 61; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-107, pkt 41 oraz w sprawie C-94/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1, pkt 34; oraz z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie dwutlenku tytanu”, Rec. s. I-2867, pkt 10.

7 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie C-91/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-3651, pkt 73, ww. w przepisie 6; w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 42 oraz ww. w przepisie 6 w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 35; a także z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 39.

tych podstaw prawnych w kolejnym kroku można zbadać, czy cel i treść decyzji rzeczywiście wchodzi w zakres stosowania obu podstaw prawnych oraz, w takim przypadku, jakie konsekwencje należy z tego wyciągnąć.

B — *Czy decyzja wchodzi w zakres stosowania wielu podstaw prawnych?*

1. Zakres stosowania art. 179 WE i art. 181a WE

27. Artykuł 179 WE stanowi podstawę prawną dla środków współpracy na rzecz rozwoju, podczas gdy art. 181a WE stanowi podstawę prawną dla „środków współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi”. W istocie w niniejszej sprawie chodzi o kwestię, jak należy rozgraniczyć te dwie podstawy prawne oraz czy zakresem stosowania art. 181a WE mogą być objęte także środki określonego w nim rodzaju na rzecz krajów rozwijających się.

28. Należy na wstępie wyjaśnić, że rodzaj środka nie jest właściwym kryterium rozgraniczającym. Artykuł 181a WE mówi wpraw-

dzie wyraźnie jedynie o „współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej”, zaś art. 179 jedynie ogólnie o „środku”. Jednak pomoc albo współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna należą do klasycznych form współpracy na rzecz rozwoju⁸.

29. Parlament jest zdania, że zakresy stosowania obu postanowień rozgranicza jedynie *kryterium geograficzne*. Według tego kryterium art. 179 WE dotyczy współpracy z krajami rozwijającymi się, zaś art. 181a WE jedynie współpracy z krajami innymi niż kraje rozwijające się.

30. W uzasadnieniu swojego stanowiska Parlament przytacza w szczególności historię rozwoju tytułów XX i XXI. Tytuł XX dotyczący współpracy na rzecz rozwoju został wprowadzony do traktatu poprzez traktat z Maastricht. Wcześniej środki wobec krajów rozwijających się były oparte na art. 308 WE. Po wprowadzeniu tytułu XX środki wobec państw trzecich, niebędących krajami rozwijającymi się, były nadal oparte na art. 308 WE, do chwili wprowadzenia art. 181a WE przez traktat z Nicei. Można z tego wnosić, że art. 181a WE miał zapełnić lukę, która istniała w traktacie w odniesieniu do współpracy z państwami trzecimi, niebędącymi krajami rozwijającymi się.

8 — Zobacz wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski” z dnia 20 grudnia 2005 r. (Dz.U. C 46, s. 1, pkt 119).

31. Rada i Komisja są natomiast zdania, że kryterium geograficzne nie może być stosowane jako jedyne kryterium rozgraniczające. Uwzględnić należy również kryterium materialne. Środek nie wchodzi w zakres stosowania art. 181a WE jedynie wtedy, kiedy dotyczy kraju rozwijającego się oraz dodatkowo realizuje cele art. 177 WE, ponieważ jedynie wtedy art. 179 WE jest właściwą podstawą prawną. Środek dotyczący krajów rozwijających się, który nie realizuje celów art. 177 WE, może zatem zostać przyjęty na podstawie art. 181a WE.

32. Jeśli ograniczyć się jedynie do dosłownego brzmienia, pojęcie „państwa trzecie” jest wystarczająco szerokie dla objęcia również krajów rozwijających się.

33. Wgląd w systematykę traktatu wywołuje jednak wątpliwości co do jego rozumienia.

34. Artykuł 181a WE rozpoczyna się mianowicie słowami „bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego traktatu, w szczególności postanowień tytułu XX”. W ten sposób wyraźnie podkreślono, że tytuł XX w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju ma charakter szczególny i posiada pierwszeństwo przed art. 181a WE.

35. Rada wskazuje wprawdzie na to, że art. 179 WE rozpoczyna się słowami: „z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego traktatu”. W tym zakresie należy jednak z jednej strony zauważyć, że art. 179 WE został sformułowany w momencie, kiedy nie istniał jeszcze art. 181a WE, który został wprowadzony do traktatu WE jego późniejszą nowelizacją. Z drugiej strony zastrzeżenie uczynione w art. 179 WE jest wyraźnie mniej szczegółowe niż zastrzeżenie w art. 181a WE, które wyraźnie wymienia tytuł XX. Zastrzeżenie zawarte w art. 179 WE ma zatem pierwszeństwo przed zastrzeżeniem z art. 181a WE.

36. Tytuł XX oraz podstawa prawna w art. 179 WE stanowią zatem postanowienia szczególne dla współpracy z krajami rozwijającymi się.

37. Wątpliwe jest jednak, jak daleko sięga szczególny charakter tytułu XX. Czy środki dotyczące krajów rozwijających się nigdy nie mogą być wydane na podstawie art. 181a WE? Czy też ten szczególny charakter sięga jedynie tak daleko, jak daleko sięga zakres stosowania art. 179 WE, z tą konsekwencją, że środki niewchodzące w zakres stosowania art. 179 WE mogą zostać przyjęte na podstawie art. 181a WE?

38. Moim zdaniem wykładnia teleologiczna przemawia za tym, że środki wobec krajów rozwijających się nie są co do zasady objęte zakresem art. 181a WE⁹.

39. Inna wykładnia niesie ze sobą mianowicie ryzyko obejścia wymowy i ocen zawartych w tytule XX poprzez art. 181a WE¹⁰. Środki uregulowane w art. 181a WE, mianowicie współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna, należą bowiem do klasycznych środków pomocy rozwojowej¹¹. Zgodnie z art. 179 WE środki dotyczące krajów rozwijających się zależą od spełnienia wymogu, że służą one celom art. 177 WE, a zatem trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej, oraz walce z ubóstwem w krajach rozwijających się. W przeciwieństwie do tego art. 181a WE nie uzależnia współpracy od wypełniania celów polityki rozwojowej i celów społecznych.

40. Gdyby prawodawca mógł przyjąć na podstawie art. 181a WE środki współpracy z krajami rozwijającymi się w sytuacji, gdy nie realizują one celów art. 177 WE, prowadziłoby to do obejścia obowiązku realizacji celów określonych w art. 177 WE. Prawodawca

9 — Taki jest również wniosek sformułowany w opinii rzecznika generalnego Mengozzi z dnia 19 września 2007 r. w sprawie C-91/05 Komisja przeciwko Radzie (wyrok z dnia 20 maja 2008 r.), Zb.Orz. s. I-3651, pkt 148.

10 — Artykuł 181a WE odsyła właśnie nie tylko do art. 179 WE, lecz wymienia wyraźnie cały tytuł XX.

11 — Zobacz przypis 8.

mógłby wówczas kształtować współpracę gospodarczą z krajami rozwijającymi się bez uwzględnienia obowiązujących go celów określonych w art. 177 WE¹². Sprzeciwia się temu jednak przedstawiona systematyka traktatu. Aby uniknąć obejścia art. 177 WE, wiele przemawia za tym, że środki dotyczące krajów rozwijających się nie mogą być przyjmowane na podstawie art. 181a WE¹³.

polityki na rzecz rozwoju w rozumieniu art. 177 WE.

2. Wniosek wstępny

41. Dla niniejszego przypadku jednak kwestia, czy art. 179 WE od art. 181a WE rozgranicza jedynie *kryterium geograficzne*, czy też należy wziąć także pod uwagę *kryterium materialne*, niekoniecznie musi być rozstrzygająca. Kwestia ta byłaby bowiem istotna tylko w sytuacji, gdyby zaskarżona decyzja nie realizowała celów art. 177 WE. Jak wykaże poniższa analiza treści i celów zaskarżonej decyzji, realizuje ona jednak, w zakresie w jakim dotyczy krajów rozwijających się, cele

C — Treść i cel decyzji 2006/1016

42. Poniżej analizuję w pierwszej kolejności, czy zaskarżona decyzja z punktu widzenia jej treści wchodzi w zakres stosowania art. 179 WE. W drugiej kolejności zamierzam wykazać, że decyzja realizuje cele art. 177 WE w zakresie, w jakim dotyczy krajów rozwijających się.

1. Treść decyzji

43. Treść decyzji, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, stanowi udzielenie gwarancji z budżetu Wspólnoty dla określonych transakcji EBI. Z art. 1 ust. 1 wynikają także przesłanki dla zakresu stosowania tej gwarancji. Zgodnie z nim gwarancja udzielana jest w związku z wszelkimi płatnościami nieotrzymanymi, a należnymi EBI, wynikającymi z pożyczek i gwarancji na zabezpieczenie pożyczek udzielonych na rzecz zakwalifikowanych przez EBI

12 — O ile art. 178 WE wymaga, aby Wspólnota we wszystkich dziedzinach polityki *brała pod uwagę* cele określone w art. 177 WE, nie stanowi to przeciwwagi dla ryzyka obejścia, ponieważ samo wzięcie pod uwagę tych celów ma słabszy charakter niż ustanowiony w art. 177 WE obowiązek realizacji celów.

13 — Zgodnie z tym rozumieniem zmiana, którą do art. 181a WE wprowadzi traktat z Lizbony, stanowiłaby klaryfikację. Artykuł 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyłącza w przyszłości wyraźnie kraje rozwijające się ze swojego zakresu stosowania: „[...] Unia prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej [...] z państwami trzecimi innymi niż kraje rozwijające się [...]”.

projektów inwestycyjnych (zwanymi dalej „operacjami finansowymi EBI”) realizowanych w państwach objętych tą decyzją. Kolejną przesłanką jest, aby każdorazowa operacja finansowa EBI udzielona została zgodnie z zasadami i procedurami EBI i w ramach wspierania odpowiednich celów polityki zewnętrznej Unii Europejskiej.

44. Załącznik I do decyzji określa, które kraje wchodzą w zakres stosowania decyzji i kwalifikują się do pomocy. Wymienia on cztery grupy krajów, mianowicie „kraje ubiegające się o członkostwo”, „kraje objęte polityką sąsiedztwa i partnerstwa”, „Azja i Ameryka Łacińska”, oraz „Republika Południowej Afryki”. W każdej z grup wymienione są poszczególne kraje.

45. Parlament zauważył, że większość wymienionych tam krajów to kraje rozwijające się. W braku prawnospółnotowej definicji kraju rozwijającego się Parlament odwołał się w tym zakresie do kwalifikacji krajów przez OECD i Bank Światowy. Rada tego nie zakwestionowała. W tym zakresie należy co do zasady uznać, że klasyfikacja OECD i Banku Światowego w prawie wspólnotowym może służyć jedynie jako wskazówka. Pojęcie kraju rozwijającego się w prawie wspólnotowym należy mianowicie określić autonomicznie w taki sposób, że w konkretnym przypadku klasyfikacja ta może być odmienna. Te ewentualne rozbieżności nie mają jednak znaczenia dla oceny wykazu krajów w zaskarżonej decyzji.

46. Czy w przypadku gwarancji ustanowionej zaskarżoną decyzją chodzi o środek, który ze względu na swój przedmiot wchodzi w zakres stosowania art. 179 WE?

47. Jak stwierdzono powyżej¹⁴, także środek współpracy finansowej może wchodzić w zakres stosowania art. 179 WE.

48. Zakwalifikowaniu jako środek pomocy rozwojowej nie może ponadto stać na przeszkodzie, że w przypadku płatności EBI dla partnerów projektowych w krajach rozwijających się chodzi nie o bezzwrotne dotacje, lecz o pożyczkę.

49. Z jednej strony partner projektowy EBI, jak to zauważyły Parlament i Komisja, otrzymuje bowiem na podstawie tej gwarancji pożyczkę korzystniejszą oprocentowaną, w czym należy widzieć świadczenie pomocowe. Z drugiej strony art. 179 ust. 2 WE przewiduje wyraźnie, że EBI wspiera prowadzoną przez Wspólnotę politykę współpracy na rzecz rozwoju. Jako że działalność EBI polega zasadniczo na przyznawaniu kredytów, fakt, iż chodzi o kredyt a nie o dotację, nie może sprzeciwiać się kwalifikacji jako pomoc na rzecz rozwoju.

¹⁴ — Zobacz pkt 28 tej opinii.

2. Cele decyzji

50. Parlament jest zdania, że zaskarżona decyzja w zakresie, w jakim dotyczy krajów rozwijających się, realizuje cele art. 177 WE, w szczególności sprzyjania trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu.

51. Rada sprzeciwiła się temu, bez wskazania jednak, jaki inny cel wobec krajów rozwijających się decyzja ta realizuje. Rada ograniczyła się do ponownego podkreślenia, że celem decyzji 2006/1016 jest ustanowienie „środków współpracy finansowej z państwami trzecimi poprzez wspólnotowy instrument finansowy”. Przeciwnie do poglądu Rady należy jednak w tym widzieć nie tyle cel tego środka, lecz raczej jego treść. Jak wynika z decyzji, udzielenie gwarancji nie jest celem samym w sobie, lecz realizuje dalej idące cele.

52. Cele realizowane przez decyzję wynikają w szczególności z jej motywu 1 i 3. Zgodnie z nimi gwarancja udzielana jest *w celu wsparcia działań zewnętrznych UE bez uszczerbku dla zdolności kredytowej EBI*.

53. Gwarancja ma zatem umożliwić EBI prowadzenie operacji finansowych w krajach poza Wspólnotą — które często będą bardziej ryzykowne — bez uszczerbku dla jego zdolności kredytowej (ratingu kredytowego).

54. Na pierwszy rzut oka można zatem odnieść wrażenie, że w przypadku spornej decyzji nie chodzi o zewnętrzny środek polityki zagranicznej, ale raczej o środek całkowicie wewnętrzny. Wydaje się to sugerować również Komisja, kiedy zauważa, że sentencja zaskarżonej decyzji opisuje instrument finansowy, który znajduje zastosowanie w pierwszym rzędzie na płaszczyźnie wspólnotowej. Komisja wskazuje ponadto, że w odróżnieniu od innych instrumentów finansowych w zakresie stosunków zewnętrznych zaskarżona decyzja nie jest sama w sobie podstawą prawną dla operacji finansowych EBI w państwach trzecich; podstawą prawną dla nich jest przede wszystkim art. 18 tiret pierwsze ust. 2 Protokołu w sprawie Statutu EBI¹⁵. Państwa trzecie korzystają z zaskarżonej decyzji jedynie pośrednio poprzez uzyskanie na podstawie gwarancji korzystniejszych pożyczek. W sposób bezpośredni państwa trzecie korzystają z operacji finansowych EBI. Rada wyjaśniła na rozprawie, że z jej

15 — Statut EBI, Protokół nr 10 dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w brzmieniu z dnia 1 maja 2004 r., art. 18 ust. 1: „W ramach zadań określonych w artykule 267 niniejszego traktatu Bank udziela pożyczek swoim członkom oraz przedsiębiorstwom prywatnym i publicznym na realizację projektów inwestycyjnych na europejskich terytoriach państw członkowskich, o ile nie jest możliwe uzyskanie środków z innych źródeł na rozsądnych warunkach. Niemniej, w drodze odstępstwa przyjętego przez Radę Gubernatorów, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Rady Dyrektorów, Bank może udzielać pożyczki na projekty inwestycyjne realizowane w całości lub w części poza europejskimi terytoriami państw członkowskich”.

punktu widzenia ten *pośredni* związek pomiędzy gwarancją i krajami rozwijającymi się stanowi rozstrzygający powód, dla którego zaskarżona decyzja nie musi mieć dodatkowo podstawy prawnej w art. 179 WE.

polityki zewnętrznej poprzez umożliwienie współpracy finansowej z państwami trzecimi za pomocą EBI. Szczególnie wyraźne staje się to poprzez okoliczność, że zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji gwarancja dotyczy jedynie operacji finansowych EBI przyznanych w ramach wspierania odpowiednich celów polityki zewnętrznej Unii Europejskiej.

55. Ten punkt widzenia nie jest jednak przekonujący. Gdyby przeprowadzić argumentację Komisji konsekwentnie do końca, należałoby dojść do wniosku, że *ani* art. 179 WE, *ani* art. 181a WE nie mogą stanowić podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, niezależnie od tego, czy dotyczy ona krajów rozwijających się czy też nie. Artykuł 181a WE ustanawia bowiem podstawę prawną dla współpracy finansowej z *państwami trzecimi*, nie zaś dla środków całkowicie wewnętrznych.

57. Charakterowi środka pomocy rozwojowej nie stoi ponadto na przeszkodzie okoliczność, że gwarancja wywiera skutki poprzez EBI w krajach rozwijających się jedynie pośrednio. Gwarancja jest warunkiem *sine qua non* dla podjęcia przez EBI tych operacji finansowych w państwach trzecich, których w innym razie prawdopodobnie bank nie podjąłby wcale ze względu na własną zdolność kredytową (rating kredytowy) albo na warunkach wyraźnie mniej korzystnych dla kredytobiorców EBI w państwach trzecich. W ten sposób zaangażowanie EBI w krajach rozwijających się jest w istocie umożliwiające i wspierane poprzez udzielenie gwarancji.

56. Należy wprawdzie zgodzić się z Komisją, że gwarancja wywiera skutek bezpośrednio w pierwszym rzędzie jedynie wewnątrz Wspólnoty, mianowicie pomiędzy EBI i budżetem Wspólnoty. Samej gwarancji nie można zatem określić jako finansowej współpracy z państwami trzecimi. *Zasadniczym celem* decyzji jest jednak wspieranie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Udzielenie gwarancji nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie środkiem do osiągnięcia właściwego celu Wspólnoty, mianowicie wspierania jej

58. Jako że Wspólnota poprzez decyzję stwarza konkretną podstawową przesłankę dla działalności pomocowej EBI, w ramach niezbędnej oceny wartościującej zapewnienie zdolności kredytowej EBI wydaje się zatem jedynie ogniwem dla osiągnięcia zasadniczego celu, którym jest wspieranie krajów rozwijających się.

59. Czy jednak zaskarżona decyzja, w zakresie w jakim dotyczy krajów rozwijających się, realizuje także cele art. 177 WE, a mianowicie sprzyja trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu, włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej oraz walce z ubóstwem?

60. Decyzja mówi ogólnie o tym, że jej celem jest wspieranie polityki zewnętrznej Wspólnoty. Do działań zewnętrznych Wspólnoty należy jednak także prowadzona przez Wspólnotę polityka pomocy na rzecz rozwoju. Motyw 8 zaskarżonej decyzji podkreśla, że operacje finansowe EBI powinny być spójne z polityką zewnętrzną UE i wspierać tę politykę oraz konkretne cele regionalne. W odniesieniu do krajów rozwijających się konkretnym celem regionalnym jest wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego¹⁶. Także art. 3 ust. 2 decyzji stanowi wyraźnie, że współpracę prowadzi się, biorąc pod uwagę zróżnicowanie regionalne i uwzględniając rolę EBI, jak i polityki Unii Europejskiej w każdym regionie.

61. Zaskarżona decyzja wymienia ponadto wyraźnie instrumenty współpracy, którym ma służyć zaangażowanie EBI objęte gwarancją. Z wyjątkiem jednego te instrumenty finansowe oparte są ze swej strony przynajmniej także na art. 179 WE i są w związku z tym instrumentami współpracy na rzecz rozwoju:

16 — W odniesieniu do wymienionych w załączniku 1 krajów partnerskich Unii jest to polityka wspierania partnerstwa i sąsiedztwa, w przypadku krajów ubiegających się o członkostwo — polityka wobec krajów ubiegających się o członkostwo.

Europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa¹⁷ (oparty na art. 179 WE i art. 181a WE), instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju¹⁸ (oparty na art. 179 WE) oraz instrument na rzecz stabilności¹⁹ (oparty na art. 179 WE i art. 181a WE).

62. Decyzja określa poza tym w preambule konkretne wymogi w odniesieniu do celów, jakie operacje finansowe EBI powinny realizować w poszczególnych regionach. Dla regionów, do których należą kraje rozwijające się, wymienione są tam cele, które stanowią typowe cele współpracy na rzecz rozwoju.

63. Finansowanie EBI w krajach Azji i Ameryki Łacińskiej powinno koncentrować się na zrównoważonym podejściu do środowiska naturalnego, projektach związanych z bezpieczeństwem energetycznym oraz dalszym wsparciu dla obecności UE w Azji i Ameryce Łacińskiej poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz transfer technologii i know-how (motyw 12). W Azji Środkowej EBI powinien skoncentrować się na

17 — Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa (Dz.U. L 310, s. 1).

18 — Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378, s. 41).

19 — Rozporządzenie (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające instrument na rzecz stabilności (Dz.U. L 327, s. 1).

głównych projektach związanych z dostawą energii i transportem energii, mających transgraniczne skutki (motyw 13). W Republice Południowej Afryki EBI powinien skoncentrować się na projektach leżących w interesie publicznym, związanych z infrastrukturą (także infrastrukturą komunalną, dostawami energii i wody) oraz wsparciem dla sektora prywatnego, w tym MŚP (motyw 14).

64. Współpraca finansowa z państwami trzecimi, którą zaskarżona decyzja podejmuje poprzez udzielenie gwarancji EBI, realizuje w ten sposób w zakresie, w jakim dotyczy krajów rozwijających się, także cele społeczno-gospodarcze art. 177 WE, w szczególności sprzyjania trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się.

3. Wniosek wstępny

65. W zakresie, w jakim zaskarżona decyzja dotyczy krajów rozwijających się, wchodzi ona w zakres stosowania art. 179 WE. W zakresie, jakim dotyczy krajów innych niż kraje rozwijające się, wchodzi w zakres stosowania art. 181a WE. Poniżej należy zatem zbadać, czy ten akt prawny powinien być w związku z tym wydany na obu tych podstawach prawnych.

D — Czy można określić element główny?

66. Akt prawny powinien co do zasady być wydany na jednej podstawie prawnej. W przypadku gdy analiza wspólnotowego aktu prawnego wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma dwa elementy składowe, wówczas zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym elementu głównego ten akt prawny należy wydać na tej podstawie prawnej, której wymaga główny lub przeważający cel albo element składowy²⁰.

67. Tylko jeśli w wyjątkowych przypadkach zostanie ustalone, że dany akt prawny obejmuje jednocześnie więcej celów lub większą ilość elementów składowych, które są nierozłącznie związane, przy czym żaden z aspektów nie jest jedynie drugorzędny lub pośredni w stosunku do drugiego, wówczas taki akt prawny należy wyjątkowo wydać na odpowiadających im różnych podstawach prawnych, o ile ich procedury są zgodne²¹.

68. Jak przedstawiono, zaskarżona decyzja ma dwie elementy składowe: jeden element dotyczy współpracy finansowej z krajami rozwijającymi się i wchodzi w zakres stosowania art. 179 WE, drugi dotyczy współpracy finansowej z innymi państwami trzecimi i wchodzi w zakres stosowania art. 181a WE.

20 — Wyroki: ww. w przypisie 6 w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi, pkt 42; oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4829, pkt 55.

21 — Zobacz m.in. wyroki: ww. w przypisie 9 w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 75; ww. w przypisie 6 w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 43; oraz ww. w przypisie 20 w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 56.

69. Parlament jest zdania, że w niniejszym przypadku orzecznictwo Trybunału dotyczące elementu głównego nie znajduje zastosowania. W drugiej kolejności Parlament twierdzi, że nawet jeśli zastosować kryterium elementu głównego, oba elementy składowe są nierozłącznie związane i żaden nie jest jedynie drugorzędny lub pośredni w stosunku do drugiego.

70. Niniejsza sytuacja odróżnia się na dwa sposoby od rozstrzygniętych dotychczas przypadków.

71. Z jednej strony obie podstawy prawne dotyczą tego samego przedmiotu, mianowicie współpracy z państwami trzecimi. Wykluczają się jednak wzajemnie, jak wykazano powyżej, w odniesieniu do adresatów tej współpracy: art. 179 WE jest w stosunku do art. 181a WE normą szczególną, a zatem posiadającą pierwszeństwo. W przypadku krajów rozwijających się właściwą podstawą prawną jest art. 179 WE, jeśli zaś chodzi o kraje inne niż kraje rozwijające się, właściwą podstawą prawną jest art. 181a WE.

72. Z drugiej strony element główny nie może zostać tutaj określony na podstawie kryterium materialnego. Zaskarżona decyzja dotyczy bowiem współpracy finansowej z krajami rozwijającymi się i z krajami innymi niż kraje rozwijające się. Element główny można tutaj określić co najwyżej jedynie *ilościowo*.

73. To stanowi też różnicę w stosunku do przytoczonych przez Radę umów w sprawie połowów oraz umów handlowych²². Choćby dotyczyły one krajów rozwijających się, zostały oparte jedynie na rzeczowo właściwej w danym przypadku podstawie prawnej, nie zaś dodatkowo na art. 179 WE. Można tutaj wyróżnić *materialny* element główny pomiędzy polityką na rzecz rozwoju a polityką połowową czy handlową. Jeśli pod względem materialnym elementem głównym jest polityka połowowa albo handlowa, należy wydać dany akt prawny jedynie na odpowiedniej podstawie prawnej, nie zaś dodatkowo na podstawie art. 179 WE, także wtedy gdy ten akt prawny dotyczy krajów rozwijających się. W przypadku zaskarżonej decyzji chodzi jednak pod względem materialnym o ten sam rodzaj środka, który różni się jedynie pod względem adresatów.

74. Przy określaniu *ilościowego elementu głównego* doszłoby się w niniejszym przypadku do wniosku, że ani elementy składowe dotyczące krajów innych niż kraje rozwijające się, ani elementy składowe dotyczące krajów rozwijających się nie stanowią elementu głównego.

75. Do krajów kwalifikujących się lub mogących kwalifikować się do wsparcia w rozumieniu decyzji należy liczbowo więcej krajów rozwijających się niż krajów innych niż kraje rozwijające się. Gdyby wziąć pod uwagę jedynie liczbę krajów, decyzja prawdopo-

22 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1801/2006 z dnia 30 listopada 2006 r. dotyczące zawarcia Umowy partnerskiej w sprawie połowów między Wspólnotą Europejską a Islamską Republiką Mauretańską (Dz.U. L 342, s. 1).

dobnie musiałyby zostać wydana wyłącznie na podstawie art. 179 WE. Przy określaniu ilościowego elementu głównego musiałyby być jednak wzięte pod uwagę także maksymalne kwoty gwarancji przewidziane w decyzji dla poszczególnych regionów. Tu już jest wątpliwe, czy można określić precyzyjnie, na jakiej wysokości leży górna granica gwarancji dla krajów rozwijających się lub dla krajów innych niż kraje rozwijające się. Podana została bowiem jedynie całkowita kwota dla poszczególnych regionów, nie zaś dla poszczególnych krajów. Do jednego regionu mogą przecież należeć kraje z obu kategorii. Parlament zauważył na rozprawie, że mniej więcej połowa całkowitej kwoty, którą decyzja ustala jako maksymalną kwotę gwarancji, przypada na kraje rozwijające się²³.

stwierdzenia w rozumieniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego elementu głównego, czy akt prawny z punktu widzenia elementu głównego dotyczy art. 179 WE czy też art. 181a WE. Jest mianowicie niejasne już, w jaki sposób powinien być ustalany ilościowy element główny. Czy należy przy tym brać pod uwagę liczbę zainteresowanych krajów? Czy musi być wzięta pod uwagę także wielkość albo ilość mieszkańców tych krajów dla określenia, czy środek z punktu widzenia elementu głównego dotyczy krajów rozwijających się czy krajów innych niż kraje rozwijające się? Nie powinno to jednak zależeć wyłącznie od liczby krajów, lecz także od wysokości kwot, które w akcie prawnym przeznaczone są na współpracę.

76. Na podstawie powyższych ustaleń nie można w każdym razie jednoznacznie stwierdzić, że decyzja dotyczy ilościowo głównie oraz w sposób przeważający krajów innych niż kraje rozwijające się, zaś jedynie w drugiej kolejności i w sposób uboczny krajów rozwijających się. Także przy zastosowaniu teorii elementu głównego dochodzi się w niniejszym przypadku w konsekwencji do wniosku, że zaskarżonej decyzji nie można było wydać wyłącznie na podstawie art. 181a WE.

78. Czynniki te mogłyby w pewnych okolicznościach oraz w zależności od ich zastosowania i wyważenia prowadzić w konsekwencji do arbitralnych wniosków. Dokonywanie wyboru podstawy prawnej na takiej podstawie jest zatem wątpliwe z punktu widzenia zasady pewności prawa. W sytuacjach takich jak w niniejszym przypadku nie można tym samym, moim zdaniem, już z przyczyn zasadniczych określić elementu głównego.

77. Moim zdaniem *kryterium wyłącznie ilościowe* nie jest jednak co do zasady właściwe do

79. W konsekwencji oba stanowiska prowadzą jednak do tego samego wniosku: zaskarżona decyzja nie mogła zostać wydana jedynie na podstawie art. 181a WE.

23 — Parlament stwierdził na rozprawie — czego nie zakwestionowały ani Rada, ani Komisja — że około 13 400 mln EUR z 27 800 mln EUR kwoty maksymalnej gwarancji dotyczy krajów rozwijających się.

80. Wynika z tego, że kiedy elementy składowe są ze sobą nierozłącznie związane, akt prawny w wyjątkowych przypadkach należy wydać na obu odpowiadających im różnych podstawach prawnych, o ile ich procedury są zgodne²⁴. Stąd pozostaje do zbadania w sposób rozstrzygający, czy procedury art. 179 WE i art. 181a WE są zgodne.

E — *Zgodność procedur*

81. Użycie podwójnej podstawy prawnej jest wykluczone, gdy przewidziane dla obu tych podstaw prawnych procedury są ze sobą niezgodne lub gdy połączenie podstaw prawnych naruszałoby uprawnienia Parlamentu²⁵. Należy to zbadać w niniejszym przypadku.

82. Z punktu widzenia zasad głosowania w Radzie zgodność obu podstaw prawnych nie stwarza problemów, ponieważ Rada, tak w przypadku art. 179 WE, jak i art. 181a WE, stanowi większością kwalifikowaną.

83. Różnice między obiema procedurami występują jednak odnośnie do współdziałania Parlamentu²⁶. Podczas gdy art. 181a WE przewiduje jedynie konsultację Parlamentu, w ramach art. 179 WE Parlament sprawuje wspólnie z Radą funkcję ustawodawczą poprzez procedurę współdecydowania.

84. Trybunał rozstrzygał już o tym, czy art. 133 ust. 4 WE, który nie przewiduje żadnego formalnego prawa Parlamentu do współdziałania, oraz art. 175 ust. 1 WE, który przewiduje współdecydowanie Parlamentu, są możliwe do pogodzenia w odniesieniu do różnych uprawnień Parlamentu do współdziałania²⁷. Uznał on w tym zakresie, że w połączonej procedurze należy zastosować procedurę współdecydowania, tzn. silniejszy udział Parlamentu. Zgodność obu procedur Trybunał potwierdził argumentem, że skorzystanie z obu podstaw prawnych nie prowadzi do naruszenia uprawnień Parlamentu, ponieważ skorzystanie z art. 175 WE umożliwi udział tej instytucji w wydaniu aktu prawnego w procedurze współdecydowania. W konsekwencji Trybunał uznał obie procedury za zgodne.

85. W kwestii zgodności procedur w odniesieniu do formy udziału Parlamentu Trybunał

24 — Wyżej wymienione w przypisie 6 wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 43 i 57; oraz w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 36 i 52.

25 — Zobacz ww. w przypisie 6 wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 57; w sprawie Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie dwutlenku tytanu”, pkt 17–21.

26 — Pod rządami traktatu z Lizbony problem ten już nie będzie istniał, ponieważ wówczas do obu artykułów stosowana będzie ta sama procedura, a zgodność będzie wtedy można potwierdzić bez problemu.

27 — Zobacz ww. w przypisie 6 wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 59; oraz w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 54.

bierze w ten sposób pod uwagę w tych przypadkach jedynie uprawnienia Parlamentu do współdziałania.

86. W oparciu o tę argumentację także w niniejszym przypadku należy potwierdzić zgodność obu procedur. Skoro — jak już orzekł Trybunał — procedura nieprzewidująca udziału Parlamentu oraz procedura współdecydowania są ze sobą zgodne, to musi to a fortiori dotyczyć zgodności „konsultacji” i „współdecydowania”, o które chodzi w niniejszym przypadku. Artykuł 179 WE i art. 181a WE mogą zatem zostać przywołane jako podwójna podstawa prawna dla jednego aktu prawnego.

87. Trybunał stwierdził jednak, że podwójna podstawa prawna stanowi wyjątek, który znajduje zastosowanie jedynie wtedy, gdy dwa równorzędne cele albo elementy składowe są ze sobą nierozłącznie związane²⁸.

88. W konsekwencji oznacza to, że o ile akt prawny jest możliwy do podzielenia, muszą zostać wydane dwa oddzielne akty prawne, tak zwane bliźniacze akty prawne. Jeden akt

prawny, dotyczący krajów rozwijających się, należy wydać na podstawie art. 179 WE, zaś drugi akt prawny, który dotyczy innych państw trzecich, na podstawie art. 181a WE. Jeśli akt prawny nie jest podzielny, należy go wydać zarówno na podstawie art. 179 WE, jak i art. 181a WE. Co do kwestii, czy akt prawny jest podzielny, należy przyznać prawodawcy zakres uprawnień dyskrecjonalnych. W niniejszym przypadku wiele przemawia za tym, że akt prawny, przynajmniej w jego obecnej formie, nie jest podzielny, ponieważ przewiduje on jako maksymalne kwoty gwarancji całkowite sumy dla poszczególnych regionów, do których mogą należeć zarówno kraje rozwijające się, jak i kraje inne niż kraje rozwijające się. Ta metoda podawania kwot całkowitych dla poszczególnych regionów, a nie kwot maksymalnych dla każdego kraju, daje EBI możliwie największą elastyczność przy wykonywaniu jego działalności.

89. Jeśli jednak uznać za istotne przy ocenie kwestii zgodności także prawo udziału Rady, jak to zaproponowałam w mojej opinii w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie²⁹, należałoby w niniejszym przypadku zaprzeczyć zgodności tych procedur. Poprzez rozszerzenie procedury współdecydowania na współpracę z państwami trzecimi, dla której traktat nie przewidział współdecydowania Parlamentu, Rada utraciłaby przysługujące jej w tym zakresie wyłączne uprawnienie do stanowienia prawa i musiałaby dzielić to uprawnienie z Parlamentem. Taki wniosek stałby w sprzeczności ze świadomym ustaleniem państw członkowskich w sprawie

28 — Zobacz ww. w przypisie 6 wyrok: w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 43; oraz w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 36.

29 — Podobnie moja opinia z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. 2006, s. I-107, pkt 61.

procedury stanowienia prawa. Sporna decyzja z tego punktu widzenia nie mogłaby zostać oparta jednocześnie na współpracy na rzecz rozwoju i współpracy z państwami trzecimi.

przypadku zaskarżona decyzja powinna była zostać wydana wyłącznie na podstawie art. 179 WE, który przewiduje procedurę współdecydowania.

90. W przypadku niezgodności procedur akt prawny musi z tego punktu widzenia jednak zostać w konsekwencji wydany na jednej podstawie prawnej, przy czym wtedy przeważać musi ta podstawa prawna, która przewiduje procedurę współdecydowania, gdyż w procedurze legislacyjnej zasadą jest prawo Parlamentu do współdecydowania. Ponadto zgodnie z zasadą przejrzystości (art. 1 ust. 2 UE) i demokracji (art. 6 ust. 1 UE) z dwóch równie ważnych, ale niezgodnych ze sobą podstaw prawnych, należy wybrać w razie wątpliwości tę, przy której zastosowaniu uprawnienia Parlamentu do współdziałania będą największe.

F — *Wniosek wstępny*

92. Wyciągając wniosek wstępny, należy stwierdzić, że w konsekwencji niezależnie od tego, czy uzna się zgodność procedur art. 179 WE i art. 181a WE, zaskarżona decyzja w każdym razie nie mogła zostać wydana na podstawie art. 181a WE jako jedynej podstawie prawnej. Należy zatem stwierdzić jej nieważność ze względu na błędny wybór podstawy prawnej.

91. W moich opiniach w sprawach Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie oraz Komisja przeciwko Radzie przedstawiłam zatem pogląd, że akt prawny, który realizuje zarówno cele art. 133 WE, jak i art. 175 WE, należy wydać wyłącznie na podstawie art. 175 WE³⁰. Odpowiednio w niniejszym

V — *Utrzymanie w mocy skutków*

93. Parlament wniósł do Trybunału, by w razie, gdyby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, jej skutki zostały utrzymane w mocy do chwili wydania nowej decyzji. Rada i Komisja poparły ten wniosek Parlamentu.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 64.

94. Na podstawie art. 231 WE ustęp drugi Trybunał, orzekając o nieważności rozporządzenia, może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, jakie skutki rozporządzenia, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne. Regulacja ta dotyczy wprawdzie zgodnie z jej brzmieniem jedynie rozporządzeń, jednak jest ona stosowana przez Trybunał przez analogię również do innych aktów prawnych.³¹

95. Zaskarżona decyzja zgodnie z jej art. 10 weszła w życie trzeciego dnia po jej ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, które miało miejsce w dniu 30 grudnia 2006 r. Od jej wejścia w życie EBI podjął zobowiązania w zaufaniu do gwarancji. Odpadnięcie gwarancji dla dokonanych już operacji finansowych EBI stanowiłoby istotne zagrożenie dla zdolności kredytowej EBI. W odniesieniu do zaciągniętych już zobowiązań skutki zaskarżonej decyzji winny zatem zostać utrzymane w mocy.

96. Wątpliwe jest, czy skutki decyzji powinny zostać utrzymane także dla projektów, w sprawie których decyzja jeszcze nie zapadła. Można by tu argumentować, że EBI mógłby chronić swoją zdolność kredytową poprzez powstrzymanie się od finansowania projektów obciążonych ryzykiem. Doprowadziłoby to jednak do nieproporcjonalnego sparaliżowania działalności EBI, a co za tym

idzie także realizacji zewnętrznych celów Wspólnoty.

97. Działanie gwarancji należy zatem utrzymać w mocy także dla niepodjętych dotychczas operacji finansowych EBI, a mianowicie dla tych operacji finansowych EBI, które zostaną podjęte do momentu wydania nowej decyzji, nie później jednak niż do upływu terminu odpowiedniego do wydania nowej decyzji³². Do wydania zaskarżonej decyzji prawodawca potrzebował mniej niż pół roku. Termin dwunastu miesięcy od momentu wydania wyroku powinien być zatem odpowiedni dla wydania nowej decyzji.

VI — Koszty

98. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrująca sprawę. Ponieważ Parlament wniósł o obciążenie Rady kosztami postępowania, a ona przegrała sprawę, należy ją obciążyć kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu Komisja pokrywa własne koszty.

31 — Zobacz co do analogicznego stosowania do uchwał wyrok z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie C-22/96 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-3231, pkt 42; co do analogicznego stosowania do decyzji zob. wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-106/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. s. I-2729, pkt 41.

32 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawach połączonych C-14/06 i C-295/06 Parlament przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-1649, pkt 82–86; ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 61–65; zob. w tym względzie także moją opinię z dnia 22 września 2005 r. w sprawie C-217/04 Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3771, pkt 47–50.

VII — Wnioski

99. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2006/1016/WE z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie przyznania gwarancji wspólnotowej Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu w przypadku strat wynikających z pożyczek oraz gwarancji związanych z pożyczkami udzielonymi w związku z projektami realizowanymi poza Wspólnotą.
- 2) Skutki decyzji uznanej za nieważną zostaną utrzymane w mocy dla operacji finansowych EBI podjętych do momentu wejścia w życie decyzji wydanej na właściwej podstawie prawnej, nie później jednak niż do końca dwunastego miesiąca od wydania wyroku.
- 3) Rada Unii Europejskiej pokrywa koszty postępowania, z wyjątkiem kosztów Komisji Wspólnot Europejskich.
- 4) Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa własne koszty.