



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 31 stycznia 2012 r.¹

Sprawa C-130/10

Parlament Europejski przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Rozporządzenie (WE) nr 881/2002 — Rozporządzenie (UE) nr 1286/2009 — Środki ograniczające skierowane przeciwko osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami — Zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych — Wybór podstawy prawnej — Artykuły 75 TFUE i 215 TFUE — Wejście w życie traktatu z Lizbony — Przepisy przejściowe — Wspólne stanowiska i decyzje WPZiB — Wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji

I – Wprowadzenie

1. W swej skardze Parlament Europejski wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (UE) nr 1286/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami², jako główny powód wskazując okoliczność, że rozporządzenie to nie zostało wydane w oparciu o odpowiednią podstawę prawną.
2. Sporne rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE. Parlament utrzymuje, że powinno zostać wydane na podstawie art. 75 TFUE.
3. Artykuł 215 TFUE został zawarty w tytule IV („Środki ograniczające”) części piątej traktatu FUE, dotyczącej działań zewnętrznych Unii Europejskiej.
4. Artykuł ten jest sformułowany w sposób następujący:
 - „1. Jeżeli decyzja, przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada przyjmuje niezbędne środki, stanowiąc większość kwalifikowaną na wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa³ oraz Komisji. Rada informuje o tym Parlament Europejski.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 346, s. 42, zwane dalej „spornym rozporządzeniem”.

3 — Zwany dalej „Wysokim Przedstawicielem”.

2. Jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, zgodnie z procedurą, o której mowa w ust. 1.
3. Akty, o których mowa w niniejszym artykule, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”.
5. Tytuł V rozdział 2 traktatu UE, do którego odnosi się art. 215 TFUE, zawiera „postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”.
6. Artykuł 75 TFUE jest natomiast zawarty w tytule V („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) rozdział 1 („Przepisy ogólne”) części trzeciej („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) traktatu FUE. Zgodnie z tym przepisem:

„Jeżeli wymaga tego realizacja celów, o których mowa w artykule 67, w odniesieniu do zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają ramy środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności, takich jak zamrożenie funduszy, aktywów finansowych lub zysków z działalności gospodarczej, które należą do osób fizycznych lub prawnych, grup lub innych podmiotów innych niż państwa, są w ich posiadaniu lub dyspozycji.

Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje środki w celu wdrożenia ram, o których mowa w akapicie pierwszym.

Akty, o których mowa w niniejszym artykule, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”.

7. W wypadku gdyby Trybunał potwierdził, że art. 215 ust. 2 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną spornego rozporządzenia, Parlament podnosi posiłkowo, że nie zostały spełnione przesłanki dotyczące odwołania się do tego przepisu.

8. Zarzut pierwszy, wskazany przez Parlament jako zarzut główny, stwarza okazję, by Trybunał uściślił metody i kryteria umożliwiające odróżnienie w zakresie środków ograniczających środków należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁴ oraz tych, które powinny zostać przyjęte w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).

9. Wyjaśnić należy, że mimo iż traktat z Lizbony spowodował zniknięcie istniejącej dotychczas struktury filarów, rozgraniczenie między obszarami polityki Unii jest nadal konieczne. Świadczy o tym art. 40 TUE, który stanowi:

„Realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału (odnoszącego się do »postanowień szczególnych dotyczących [WPZiB]«)”⁵.

4 — Zwanej dalej „PWBiS”.

5 — Zobacz A. Dashwood, „Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences”, *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2008, s. 70, według którego „Article 40 TEU [...] makes clear that [Common Foreign and Security Policy] competences and the Union’s other competences are to be equally protected against each other” (s. 100).

10. Przed zbadaniem niniejszej skargi przedstawię zwięźle zdarzenia poprzedzające przyjęcie spornego rozporządzenia.

11. W dniu 16 stycznia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych⁶ uchwaliła rezolucję 1390 (2002) ustalającą środki, jakie należy zastosować wobec Osamy bin Ladena, członków organizacji Al-Kaida, talibów oraz innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów z nimi powiązanych. Ustępy 1 i 2 wspomnianej rezolucji przewidują między innymi utrzymanie co do zasady środków w postaci zamrożenia funduszy, nałożonych na podstawie ust. 4 lit. b) rezolucji 1267 (1999) oraz ust. 8 lit. c) rezolucji 1333 (2000). Zgodnie z ust. 3 rezolucji 1390 (2002) środki te powinny być ponownie rozpatrzone przez Radę Bezpieczeństwa dwanaście miesięcy po ich przyjęciu i wówczas należy zdecydować albo o ich kontynuacji, albo usprawieniu.

12. Uznając, że wykonanie tej rezolucji wymaga działania Wspólnoty Europejskiej, w dniu 27 maja 2002 r. Rada przyjęła na podstawie art. 15 UE wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanim oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746/WPZiB, 1999/727/WPZiB, 2001/154/WPZiB i 2001/771/WPZiB⁷. Artykuł 3 wspólnego stanowiska 2002/402 zaleca między innymi dalsze zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób fizycznych, grup, przedsiębiorstw i podmiotów, o których mowa w wykazie sporządzonym zgodnie z rezolucjami 1267 (1999) i 1333 (2000).

13. W tym samym dniu, na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, zostało przyjęte rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie⁸. Załącznik I do rozporządzenia nr 881/2002 zawiera wykaz osób, podmiotów i grup, których dotyczy zamrożenie funduszy określone w art. 2 (zwany dalej „wykazem”).

14. Sporne rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę w dniu 22 grudnia 2009 r. To rozporządzenie jest oparte na art. 215 ust. 2 TFUE i odnosi się do wspólnego wniosku wysokiego przedstawiciela oraz Komisji. Zmienia ono rozporządzenie nr 881/2002 po wyroku z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji⁹, ustanawiając procedurę umieszczania w wykazie, która gwarantuje, że respektowane jest podstawowe prawo do obrony, a w szczególności prawo do bycia wysłuchanym. Zmieniona procedura przewiduje przekazywanie osobom, podmiotom, organom lub grupom umieszczonym w wykazie uzasadnienia umieszczenia w wykazie, zgodnie z instrukcjami Komitetu Rady Bezpieczeństwa utworzonego rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) dotyczącą Al-Kaidy i talibów¹⁰, aby umożliwić im przedstawienie uwag w odniesieniu do tego uzasadnienia.

II – Żądania stron

15. Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia;

6 — Zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa”.

7 — Dz.U. L 139, s. 4.

8 — Dz.U. L 139, s. 9.

9 — Wyrok w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P, Zb.Orz. s. I-6351.

10 — Zwany dalej „Komitetem ds. Sankcji”.

- utrzymanie w mocy skutków spornego rozporządzenia do czasu jego zastąpienia,
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

16. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

17. Na mocy postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 10 sierpnia 2010 r. Komisja, Republika Czeska, Królestwo Szwecji, Republika Francuska i Królestwo Danii zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

18. Postanowieniem z dnia 2 grudnia 2010 r. Prezes Trybunału wykreślił Królestwo Danii jako interwenienta, ponieważ państwo to złożyło wnioszek o wycofanie swojej interwencji.

19. Uczestnicy postępowania przedstawili swoje wystąpienia na rozprawie, która odbyła się w dniu 7 grudnia 2011 r.

20. W pierwszej kolejności zbadam zarzut wskazany przez Parlament jako zarzut główny, oparty na jakoby błędnym wyborze podstawy prawnej spornego rozporządzenia, a następnie w razie potrzeby, w drugiej kolejności, zarzut posiłkowy dotyczący niespełnienia przesłanek dotyczących skorzystania z art. 215 TFUE.

III – W przedmiocie zarzutu głównego opartego na jakoby błędnym wyborze podstawy prawnej

A – Argumenty stron

21. W ramach zarzutu pierwszego Parlament wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że sporne rozporządzenie nie może skutecznie opierać się na art. 215 TFUE. Omawiany zarzut dzieli się na dwie części, z których pierwsza dotyczy celu i treści tego rozporządzenia, a druga ogólnej systematyki traktatów.

1. W przedmiocie celu i treści spornego rozporządzenia

22. Zdaniem Parlamentu z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wybór podstawy prawnej aktu unijnego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą podlegać kontroli sądowej. Należą do nich w szczególności cel i treść aktu. Zważywszy na treść i cel spornego rozporządzenia, jego podstawa prawna powinna być taka sama jak rozporządzenia nr 881/2002, przyjętego na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Ponieważ jednak przepisy te zostały uchylone lub przestały znajdować zastosowanie w wyniku wejścia w życie traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r., właściwą podstawą prawną miałby być art. 75 TFUE, dotyczący zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej.

23. Jeśli chodzi o treść spornego rozporządzenia, w dużej mierze ogranicza się ono do przeredagowania lub wyjaśnienia przepisów rozporządzenia nr 881/2002 lub ułatwienia jego stosowania, nie zmieniając w żaden sposób charakteru jego treści. Jedynymi nowymi przepisami materialnymi są przepisy dotyczące procedury umieszczania w wykazie. Według Parlamentu sporne rozporządzenie ma charakter „ram środków administracyjnych” w rozumieniu art. 75 TFUE, ponieważ zmienia lub uzupełnia ramy prawne dla przyjmowania i stosowania środków administracyjnych mających na celu zamrożenie funduszy zainteresowanych podmiotów.

24. Natomiast celem spornego rozporządzenia, podobnie jak rozporządzenia nr 881/2002, jest zwalczanie terroryzmu i jego finansowania, co odpowiada celom art. 75 TFUE. Taki wniosek jest potwierdzony, zdaniem Parlamentu, przez pkt 169 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, zgodnie z którym zasadniczym celem i przedmiotem tego ostatniego rozporządzenia jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, w szczególności odcięcie go od środków finansowych poprzez zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych osób lub podmiotów podejrzewanych o związek z tego rodzaju działaniami. Ponadto w pkt 199 tego wyroku Trybunał stwierdził, że na przeszkodzie przyjęciu stanowiska Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, zgodnie z którym rozporządzenie nr 881/2002 dotyczy jednego z celów traktatu UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych, w tym WPZiB, stoi samo brzmienie art. 308 WE.

25. Mając na uwadze fakt, że rozporządzenie nr 881/2002 nie zmierza do realizacji celów WPZiB, trudno byłoby zrozumieć, jak mogłoby to czynić sporne rozporządzenie, przyjęte w celu zapewnienia stosowania tego pierwszego rozporządzenia. Parlament podkreśla, że Rada może skorzystać z art. 215 TFUE wyłącznie w przypadku środków realizujących cele WPZiB, a przede wszystkim w przypadku gdy przewiduje to decyzja zmierzająca do osiągnięcia celów tej polityki.

26. Zdaniem Parlamentu stanowisko Rady nie odpowiada okolicznościom faktycznym ani stanowi rzeczy, ponieważ opiera się na rozróżnieniu między terroryzmem międzynarodowym czy „zewnętrznym” a terroryzmem „wewnętrznym”. Aby walka z terroryzmem być skuteczna, powinna mieć charakter międzynarodowy. Jedynym możliwym do przeprowadzenia w tym kontekście rozróżnieniem jest rozróżnienie na krajowe środki przeciwko terroryzmowi i środki międzynarodowe przeciwko temu zjawisku. Nie zawsze jest możliwe ustalenie z całą pewnością, czy prowadzona w Unii działalność terrorystyczna i działalność z nią powiązana stwarzają zagrożenie w jej obrębie czy poza nią.

27. Rada utrzymuje, że w świetle celów i treści spornego rozporządzenia wchodzi ono w zakres stosowania postanowień traktatów dotyczących działań zewnętrznych Unii, w szczególności w dziedzinie WPZiB. Artykuł 215 TFUE stanowi zatem właściwą podstawę prawną dla tego aktu.

28. Celem tego rozporządzenia, podobnie jak rozporządzenia nr 881/2002, jest walka z międzynarodowym terroryzmem i jego finansowaniem w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tym względzie Rada przypomina treść rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002) oraz rozporządzenia nr 881/2002, które wdraża ją w życie, a także ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji.

29. Zdaniem Rady treść spornego rozporządzenia odpowiada temu celowi. Wprowadzone do rozporządzenia nr 881/2002 przez sporne rozporządzenie art. 7a i 7c potwierdzają, że rozporządzenia te bezpośrednio wdrażają decyzje o umieszczeniu w wykazie przyjęte przez Komitet ds. Sankcji oraz ustanawiają system interakcji pomiędzy tym komitetem, Unią oraz osobami i podmiotami umieszczonymi w tym wykazie.

30. Rozporządzenie nr 881/2002 i sporne rozporządzenie w żadnym razie nie należą do uregulowań mających na celu utworzenie PWBIS w Unii. Nie regulują one kwestii dotyczących kontroli granicznych, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz uznawania orzeczeń sądowych lub pozasądowych.

31. Rada, jak również Republika Francuska podnoszą, że traktaty w ich brzmieniu sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony nie przewidywały żadnej szczególnej podstawy prawnej umożliwiającej przyjęcie środków w postaci zamrożenia funduszy terrorystów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w państwach członkowskich, czyli terrorystów „wewnętrznych”. Jediną podstawą prawną dla przyjęcia takich środków ograniczających są art. 60 WE, 301 WE i 308 WE mające zastosowanie jedynie do terrorystów „zewnętrznych” w ramach działań zewnętrznych Unii.

32. Ze struktury i sformułowania traktatów zmienionych traktatem z Lizbony wynika, że przy podejmowaniu decyzji o podstawie prawnej danego środka ograniczającego należy uwzględnić położenie geograficzne domniemanego zagrożenia oraz cele polityczne osoby lub grupy znajdujących się w wykazie. Artykuł 75 TFUE stanowi obecnie podstawę prawną przyjęcia środków w postaci zamrożenia funduszy terrorystów „wewnętrznych”, takich jak osoby i grupy, których nazwisko lub nazwa oznaczone gwiazdką zostały wpisane do wykazu załączonego do wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu¹¹. Natomiast jeżeli zagrożenie odnosi się głównie do jednego lub kilku państw trzecich lub całej społeczności międzynarodowej, właściwą podstawą prawną jest art. 215 TFUE. Unia nie może na podstawie postanowień tytułu V części trzeciej traktatu FUE, regulującego PWBIS, przyjąć środka polegającego na zamrożeniu aktywów, służącego zwiększeniu bezpieczeństwa państwa trzeciego i niemającego na celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

33. Ponadto zdaniem Rady, popieranej zasadniczo przez Królestwo Szwecji, twierdzenie Parlamentu nie uwzględnia przypadków, gdy w ramach walki z terroryzmem Unia dąży do przyjęcia lub nałożenia innych niż zamrożenie aktywów środków ograniczających skierowanych przeciwko osobom lub podmiotom związanym z terroryzmem „zewnętrznym”, takich jak zakaz podróży.

34. Królestwo Szwecji wyjaśnia, że stanowisko Parlamentu prowadziłoby do tego, że wprowadzanie sankcji nałożonych wobec terrorystów przez Organizację Narodów Zjednoczonych opierałoby się na różnych podstawach dotyczących różnych sankcji w ramach jednego i tego samego systemu sankcji. Nie mogło to być zamiarem prawodawcy Unii, w szczególności z uwagi na fakt, iż taki system zakładałby zastosowanie odmiennych procedur podejmowania decyzji w ramach, odpowiednio, dziedziny WPZiB i polityki wewnętrznej Unii.

35. Komisja wyjaśnia, że proponując akt zmieniający, opiera się na przepisie lub przepisach, które służyły za podstawę prawną przyjęcia pierwotnego aktu. Tak więc wniosek dotyczący rozporządzenia Rady, przedstawiony przez Komisję w dniu 22 kwietnia 2009 r.¹², wymienia art. 60 WE, 301 WE i 308 WE jako podstawy prawne. Ponieważ ta propozycja została rozpatrzona przez Radę w dniu 1 grudnia 2009 r., Komisja wskazuje, że Rada powinna była zbadać czysto prawne i techniczne konsekwencje wejścia w życie traktatu z Lizbony względem tego aktu. Doszłaby do wniosku, potwierzonego przez Wysokiego Przedstawiciela, że art. 215 ust. 2 TFUE obejmuje wszystkie istotne aspekty art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Takie podejście jest zgodne z uzasadnieniem Trybunału przedstawionym w ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji.

36. W odniesieniu do wpływu tego wyroku na kwestię podstawy prawnej Komisja kwestionuje twierdzenie Parlamentu, według którego w świetle tegoż wyroku akt oparty na art. 308 WE nie może zmierzać do realizacji celów WPZiB. Zdaniem Komisji Trybunał nie zakwestionował tego, że art. 60 WE i 301 WE stanowią podstawę prawną umożliwiającą przyjęcie środków wspólnotowych zmierzających do realizacji celów WPZiB. W odniesieniu do rozporządzenia nr 881/2002 Komisja określiła drugi wspólnotowy cel związany z funkcjonowaniem wspólnego rynku dla uzasadnienia uwzględnienia art. 308 WE jako trzeciej podstawy prawnej. Potwierdziła ponadto, że traktat WE wymagał powołania się na ten przepis w celu zastosowania środków ograniczających skierowanych przeciwko osobom fizycznym lub prawnym w przypadku braku związku z ustrojem rządzącym państwa trzeciego.

11 — Dz.U. L 344, s. 93.

12 — Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie nr 881/2002 [COM(2009) 187 wersja ostateczna, zwany dalej „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r.”].

37. Komisja uważa, że art. 215 TFUE i 75 TFUE nie mogą wspólnie służyć za podstawę prawną spornego rozporządzenia. Jej zdaniem oparcie aktu jednocześnie na obu tych przepisach jest niemożliwe, ponieważ przewidują one inne przesłanki proceduralne i decyzyjne, w tym zastosowanie protokołu (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do traktatu UE i traktatu FUE, a także zastosowanie protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, załączonego do tych samych traktatów. Komisja podkreśla, że jedna z zasadniczych różnic między art. 215 TFUE i 75 TFUE polega na konieczności istnienia związku z decyzjami wydanymi zgodnie z rozdziałem 2 tytułu V traktatu UE¹³, podjętymi w interesie pokoju i bezpieczeństwa na świecie, niezależnie od konkretnego miejsca geograficznego oraz zasięgu rozpatrywanego zagrożenia terrorystycznego. W przypadku gdy środki ograniczające odnoszące się do terroryzmu muszą być podjęte na podstawie traktatu FUE w związku z decyzją WPZiB wydaną wskutek rezolucji Rady Bezpieczeństwa, art. 215 TFUE jest jedyną możliwą podstawą prawną.

2. W przedmiocie ogólnej systematyki traktatów

38. Zdaniem Parlamentu do celów wykładni przepisów traktatów należy wziąć pod uwagę ich ogólną systematykę i ducha. W niniejszym przypadku uzasadniają one wybór art. 75 TFUE jako podstawy prawnej spornego rozporządzenia.

39. Po pierwsze, sporne rozporządzenie pozostaje w związku z ochroną osób i grup. Tymczasem od wejścia w życie traktatu z Lizbony Unia może przyjąć środki dotyczące praw podstawowych wyłącznie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej lub za zgodą Parlamentu Europejskiego. Artykuł 215 ust. 2 TFUE znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do środków, które nie dotyczą w tak dużym stopniu kwestii dotyczących praw podstawowych.

40. Po drugie, art. 75 TFUE pozwala Unii na przyjęcie środków dotyczących przepływu kapitału i płatności, przyznając w ten sposób, że takie środki mogą mieć wpływ na właściwe funkcjonowanie wewnętrznego rynku kapitałowego i świadczenie usług finansowych. W pkt 229 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi et Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji Trybunał przyznał, że „[środki ograniczające natury gospodarczej] ze swej istoty wykazują [...] związek z funkcjonowaniem wspólnego rynku”. Ponadto samo rozporządzenie nr 881/2002 w motywie 4 odnosi się do konieczności unikania w szczególności zakłócenia konkurencji.

41. Po trzecie, sporne rozporządzenie pozostaje w związku z utworzeniem PWBIS. Zdaniem Parlamentu przyczynia się ono do walki z przestępczością, szczególnie z terroryzmem i jego finansowaniem, co stanowi jeden z celów tej przestrzeni, wynikających w szczególności z art. 3 ust. 2 TUE.

42. Wreszcie Parlament przywołuje brak związku pomiędzy spornym rozporządzeniem i WPZiB. Zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE WPZiB podlega szczegółowym przepisom i procedurom. Zastosowanie tych reguł i procedur poza zakresem ich stosowania sprzeciwiałoby się celom określonym w art. 1 akapit drugi TUE i byłoby równoznaczne z brakiem możliwości zastosowania protokołów w sprawie roli parlamentów krajowych oraz w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, jak również z odmówieniem Parlamentowi możliwości zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej.

¹³ — Zwane dalej „decyzjami WPZiB”.

43. Na poparcie swego stanowiska Parlament odniósł się również do pkt 235 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, w którym Trybunał stwierdził, że dodanie art. 308 WE do podstawy prawnej rozporządzenia nr 881/2002 było uzasadnione, gdyż „umożliwiło Parlamentowi [...] uczestnictwo w procesie decyzyjnym dotyczącym spornych środków, wymierzonych konkretnie przeciwko jednostkom, podczas gdy w ramach art. 60 WE i 301 WE dla instytucji tej nie ma miejsca”.

44. Parlament podsumowuje, że jest niezgodne z prawem Unii przyjmowanie, w drodze postępowania wykluczającego udział Parlamentu, środków mających bezpośredni wpływ na prawa podstawowe osób i grup, na rynek wewnętrzny oraz na walkę z przestępczością, podczas gdy dla przyjęcia środków w tych dziedzinach ma zastosowanie zwykła procedura ustawodawcza. Traktat z Lizbony odzwierciedla zamiar państw członkowskich wzmocnienia demokratycznego charakteru Unii. Według Parlamentu jest on odpowiedzią na pilną potrzebę wprowadzenia kontroli parlamentarnej w odniesieniu do procedury umieszczania w wykazie. Uznanie art. 215 ust. 2 TFUE za odpowiednią podstawę prawną dla środków takich jak sporne rozporządzenie w praktyce oznaczałoby pozbawienie w znacznym stopniu skuteczności art. 75 TFUE. Parlament zauważa również, że ów przepis stanowi bardziej szczegółową podstawę prawną niż art. 215 TFUE.

45. Rada utrzymuje, że argumentacja przedstawiona przez Parlament w odniesieniu do ogólnej systematyki traktatów nie stanowi istotnych kryteriów dla określenia odpowiedniej podstawy prawnej spornego rozporządzenia.

46. Kompetencje instytucji są określone traktatami i różnią się w zależności od poszczególnych obszarów działania Unii. Teza wysunięta przez Parlament oznaczałaby, że to procedury determinują wybór podstawy prawnej, a nie odwrotnie. Element zmienny związany z rolą odgrywaną w postępowaniu przez Parlament jest istotny jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Podobnie jest gdy chodzi o środek zmierzający jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub mający kilka elementów składowych związanych w sposób niedający się rozdzielić, a żaden z nich nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych. W takich okolicznościach można oprzeć się na różnych, odpowiednich podstawach prawnych, o ile nie są one ze sobą niezgodne. W celu określenia ich zgodności należy ocenić, czy połączenie wspomnianych podstaw prawnych ograniczałoby uprawnienia Parlamentu. W tym względzie Rada odnosi się w szczególności do wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie¹⁴.

47. Rada podkreśla, że wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, do których należą w szczególności cel i treść aktu. Zasada ta została potwierdzona w ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji. Jakkolwiek w pkt 235 tego wyroku Trybunał wspominał, że odwołanie się do art. 308 WE umożliwiło Parlamentowi uczestnictwo w procesie decyzyjnym, niemniej jednak uwaga ta została przedstawiona jedynie w celu uzupełnienia głównych argumentów Trybunału, opartych na celach traktatu WE.

48. Ponadto argumentowi Parlamentu, zgodnie z którym Unia może przyjąć środki dotyczące poszanowania praw człowieka wyłącznie w porozumieniu z Parlamentem, przeczy art. 215 ust. 3 TFUE, który stanowi, że „[a]kty, o których mowa w niniejszym artykule, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”. Z przepisu tego jasno wynika, że akt wydany na podstawie wspomnianego artykułu może wpłynąć na prawa podstawowe.

49. Rada utrzymuje również, że celem art. 215 TFUE jest umożliwienie Radzie przyjęcia środków bezpośrednio stosowanych do podmiotów gospodarczych. Ten przepis, zdaniem Rady, przyczynia się do zapewnienia właściwego funkcjonowania wspólnego rynku.

14 — Wyrok w sprawie C-155/07, Zb.Orz. s. I-8103.

50. W odniesieniu do związku między spornym rozporządzeniem a WPZiB, Rada powołuje się na szczególne zagrożenie, jakie przedstawia Al-Kaida. Sporne rozporządzenie stanowi jej zdaniem ramy, w których Unia wykonuje obowiązki ciążące na niej na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych. W celu ustalenia właściwej podstawy prawnej nie byłoby nieracjonalne uwzględnienie celu rezolucji przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa.

51. Wreszcie Rada podkreśla, że traktat z Lizbony nie naruszył rozgraniczenia pomiędzy WPZiB i PWBiS. Przeciwnie, znaczenie linii wyraźnie rozdzielającej te dwie dziedziny zostało podkreślone w art. 40 akapit drugi TUE. Jeśli zatem Trybunał miałby uznać, że sporne rozporządzenie ma cel związany z WPZiB, art. 215 ust. 2 TFUE stanowiłby jedyną możliwą podstawę prawną dla jego przyjęcia.

B – *Moja ocena*

52. Jednym z podstawowych osiągnięć traktatu z Lizbony było uzupełnienie zestawu środków prawnych umożliwiających Unii przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów niepaństwowych. Obecnie art. 75 akapit pierwszy TFUE oraz art. 215 ust. 2 TFUE dotyczą wprost tych adresatów, w związku z czym zbędne staje się odwołanie się do przepisu będącego odpowiednikiem art. 308 WE, tj. do art. 352 TFUE¹⁵.

53. Obecnie spór dotyczy zakresów stosowania art. 75 TFUE i 215 TFUE. Przedstawione przez Parlament i pozostałych uczestników punkty widzenia na tę kwestię są całkowicie przeciwstawne.

54. Główna teza Parlamentu, streszczona w jednym zdaniu, sprowadza się do tego, że jedynie art. 75 TFUE może być zastosowany jak podstawa przyjęcia środków ograniczających mających na celu zwalczanie terroryzmu.

55. Od razu zaznaczam, że nie jestem przekonany do tej tezy.

56. Przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu unijnego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą podlegać kontroli sądowej. Należą do nich w szczególności cel i treść aktu¹⁶.

57. Badanie celu wytyczonego przez sporne rozporządzenie nie może się odbyć niezależnie, lecz powinno uwzględnić akty, do których odwołuje się to rozporządzenie i z którymi pozostaje w związku¹⁷, czyli, w porządku chronologicznym, rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002), wspólne stanowisko 2002/402 oraz rozporządzenie nr 881/2002, zmienione przez sporne rozporządzenie w wielu kwestiach.

58. Wszystkie te akty prawne mają w rzeczywistości jeden cel, a mianowicie zwalczanie międzynarodowego terroryzmu. Jeden z podstawowych sposobów osiągnięcia tego celu polega na odcięciu organizacji terrorystycznych od środków finansowych poprzez zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów podejrzewanych o związek z działaniami terrorystycznymi.

15 — Twórcy traktatu FUE zadbali zresztą o wyjaśnienie w art. 352 ust. 4 TFUE, że artykuł ten „nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych z [WPZiB], a wszelkie akty przyjęte zgodnie z [tym] artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej”.

16 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie C-548/09 P Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-11381, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Na analogicznej zasadzie w wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-550/09 E i F, Zb.Orz. s. I-6213, Trybunał orzekł, że „wykładnia [rozporządzenia Rady (WE) nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 70)] zakłada [...] uwzględnienie brzmienia i celu rezolucji 1373 (2001), do której odsyła motyw 3 tego rozporządzenia” (pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

59. Jak Trybunał orzekł w ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, zasadniczym celem i przedmiotem rozporządzenia nr 881/2002 jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu¹⁸. Zgodnie z motywem 11 spornego rozporządzenia „[r]ozporządzenie [...] nr 881/2002 ma zapobiegać przestępstwom terrorystycznym, w tym finansowaniu terroryzmu, w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na świecie”. Chodzi tu moim zdaniem o ostateczny cel realizowany zarówno przez uregulowania międzynarodowe, jak i przez wyżej wymienione przepisy Unii.

60. Co się tyczy konkretnie spornego rozporządzenia, uważam, że przez swój cel i treść wpisuje się ono w pełni w te działania oraz je uzupełnia, w szczególności w świetle wniosków, które mogą być wysnute z ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, umożliwiając pogodzenie zwalczania międzynarodowego terroryzmu z poszanowaniem praw podstawowych. Sporne rozporządzenie, w wykonaniu tego wyroku, ustanawia zatem procedurę umieszczania w wykazie, której celem jest zagwarantowanie, że respektowane jest podstawowe prawo do obrony, a w szczególności prawo do bycia wysłuchanym.

61. Teraz należy określić, z którą polityką Unii może być powiązany, od wejścia w życie traktatu z Lizbony, cel dotyczący zwalczania międzynarodowego terroryzmu w perspektywie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na świecie.

62. Moim zdaniem taki cel odpowiada celom działań zewnętrznych Unii, wymienionym w szczególności w art. 21 ust. 2 lit. a)-c) TUE. Zgodnie z tym przepisem:

„Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu:

- a) ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- b) umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- c) utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych”.

63. Chociaż cele wymienione w art. 21 ust. 2 TUE są wspólne dla działań zewnętrznych Unii, bez wyraźnego zastrzeżenia określonych z nich dla WPZiB, uważam, że cele zawarte w lit. a)-c) należą do celów tradycyjnie przypisanych tej polityce. W tym względzie cele określone w art. 21 ust. 2 lit. a)-c) TUE odpowiadają zasadniczo celom przypisanym WPZiB na podstawie art. 11 ust. 1 UE¹⁹. Ponadto cele te pokrywają się z postanowieniami art. 24 ust. 1 akapit pierwszy TUE, zgodnie z którym „[k]ompetencje Unii w zakresie [WPZiB] obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”.

18 — Punkty 169, 184.

19 — Zobacz w tym zakresie A. Dashwood, op.cit., s. 101, 103; P. Van Elsuwege, EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency, *Common Market Law Review*, 2010, nr 47, s. 987, szczególnie s. 1006, a także S. Becker-Alon, *The Communitarian Dimension of the European Union's Common Foreign and Security Policy*, Nomos, Baden-Baden 2011, s. 250.

64. Uwzględniając powyższe, uważam, że działania Unii na arenie międzynarodowej realizujące jeden lub kilka celów wymienionych w art. 21 ust. 2 lit. a)-c) TUE, a w szczególności cel polegający na utrzymaniu pokoju i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego, należy traktować jako wchodzące w zakres WPZiB, tak więc takie działania Unii powinny być prowadzone zgodnie ze szczególnymi zasadami i procedurami zawartymi w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE.

65. Dodam, że wbrew temu, co pozwalają sądzić niektóre przedstawione przez Parlament argumenty, zwalczanie terroryzmu może równie dobrze być prowadzone przez Unię w ramach działań w dziedzinie WPZiB. Chociaż rola WPZiB została już potwierdzona w wielu dokumentach politycznych przyjętych na szczeblu UE²⁰, obecnie jest określona w traktatach. Poza art. 215 TFUE, który moim zdaniem świadczy o potwierdzonej roli WPZiB w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu, przywołam art. 43 ust. 1 TUE, z którego wynika, że wszystkie misje należące do zakresu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony²¹ „mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach”. Ponadto z treści klauzuli solidarności zawartej w art. 222 TFUE, która w szczególności może być zastosowana, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, wynika, że jest ona związana z WPZiB, szczególnie w wymiarze dotyczącym WPBiO.

66. W rozpatrywanej sprawie okoliczność, że sporne rozporządzenie stanowi jeden z instrumentów, poprzez które Unia podjęła działania o charakterze międzynarodowym uzgodnione w Radzie Bezpieczeństwa i niewątpliwie mające na celu utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego²², jest ważnym elementem dla uznania, że rozporządzenie to można powiązać z obszarem WPZiB. To właśnie w ramach tej polityki został wprowadzony system umożliwiający interakcję pomiędzy decyzjami podejmowanymi na szczeblu Narodów Zjednoczonych oraz na szczeblu Unii w celu pozbawienia środków osoby i podmioty związane z ruchami terrorystycznymi. W tym kontekście w ramach niniejszej skargi należy uwzględnić okoliczność, że osoby i podmioty objęte środkiem w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych są wskazywane przez Komitet ds. Sankcji oraz że Unia przestaje na przyjęciu wykazu sporządzonego przez ten komitet.

67. Po takim stwierdzeniu jest moim zdaniem oczywiste, że art. 215 ust. 2 TFUE jest jedynym przepisem upoważniającym Unię do przyjmowania takich środków ograniczających, do których odnosi się sporne rozporządzenie. W odróżnieniu bowiem od art. 75 TFUE – art. 215 ust. 2 TFUE może być stosowany jedynie wtedy, gdy decyzja dotycząca WPZiB przewiduje tego rodzaju działanie. Ponieważ w ramach WPZiB Unia podejmuje decyzję o prowadzeniu działań na arenie międzynarodowej, takich jak te leżące u podstaw niniejszej sprawy, to stosować należy właśnie tę podstawę prawną, która ustanawia łącznik z tą polityką. Wybór innej podstawy prawnej byłby sprzeczny z art. 40 akapit drugi TUE, który, przypomnijmy, potwierdza zasadę, zgodnie z którą realizacja polityk określonych w art. 3–6 TFUE, nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie WPZiB.

68. Chciałbym również wskazać, że w odróżnieniu od art. 75 TFUE – art. 215 ust. 2 TFUE przewiduje przyjęcie „środków ograniczających” w sposób ogólny, bez ograniczania ich wyłącznie do działań w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności. Artykuł 215 ust. 2 TFUE stanowi zatem podstawę prawną umożliwiającą Unii przyjęcie środków takich jak ograniczające przemieszczanie się osób znajdujących się w wykazie lub zakazujących sprzedaży broni takim osobom²³. Taki przepis wydaje się więc lepiej dostosowany do różnorodnych działań, które mogą być przeprowadzane przez Unię w ramach WPZiB w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu.

20 – Zobacz wyliczenie tych najważniejszych dokumentów J. Auvret-Finck, *Politique étrangère et de sécurité commune – Lutte contre le terrorisme*, *Jurisclasseur Europe*, 2009, zeszyt 2612. Zobacz również F. Terpan, *La PESC et le terrorisme international*, [w:] *La sécurité internationale entre rupture et continuité – Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruylant, Bruxelles 2007, s. 581.

21 – Zwanej dalej „WPBiO”.

22 – Zobacz zdanie przedostatnie preambuły do rezolucji 1390 (2002).

23 – Zobacz w tym względzie art. 2 ust. 1 i art. 4 wspólnego stanowiska 2002/402.

69. Należy ponadto zauważyć, że ponieważ art. 75 TFUE i 215 TFUE dotyczą różnych dziedzin polityki Unii, mających wprowadzić komplementarne cele, ale niekoniecznie ten sam wymiar, podlegających różniącym się zasadom i procedurom²⁴, nie wydaje się mi stosowne rozpatrywanie związków pomiędzy tymi dwoma podstawami prawnymi poprzez przypisywanie jednej z nich funkcji *lex generalis*, a drugiej funkcji *lex specialis*. Związki pomiędzy art. 75 TFUE i 215 TFUE należy raczej rozpatrywać z punktu widzenia ich komplementarności. Ponadto odmienne procedury, w których art. 75 TFUE i 215 TFUE mogą być zastosowane, wskazujące na różny charakter tych dziedzin polityki, do których są przypisane, uniemożliwiają moim zdaniem jednoczesne korzystanie z obu tych podstaw prawnych.

70. Co prawda w ramach art. 215 TFUE Parlament nie posiada tak szerokich uprawnień jak w ramach art. 75 TFUE, który przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, okoliczność ta nie może jednak mieć decydującego znaczenia w odniesieniu do wyboru podstawy prawnej spornego rozporządzenia. Jak słusznie podnosi Rada, to nie procedury określają podstawę prawną, lecz odwrotnie. Ponadto wymiar „WPZiB”, który charakteryzuje art. 215 TFUE, niewątpliwie wyjaśnia wybór dokonany przez twórców traktatu FUE w odniesieniu do pozycji Parlamentu.

71. Wobec powyższego pozycja zajmowana przez Parlament w dziedzinie WPZiB w żadnym razie nie jest nieznaczająca. W szczególności zaś obowiązki ciążące w tych ramach na Wysokim Przedstawicielu w zakresie stosunków z Parlamentem pozwalają w pewnym stopniu zrównoważyć brak zwykłej procedury ustawodawczej. Tak więc art. 36 akapit pierwszy TUE przewiduje, że Wysoki Przedstawiciel „regularnie konsultuje się z Parlamentem [...] w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji [WPZiB] oraz [WPBiO], oraz informuje Parlament o rozwoju tych polityk. Czuwa on nad tym, aby poglądy Parlamentu zostały należycie uwzględnione. Specjalni przedstawiciele mogą uczestniczyć w informowaniu Parlamentu [...]”. Zatem do Wysokiego Przedstawiciela należy jak najściślej zaangażowanie Parlamentu w decyzje podejmowane w dziedzinie WPZiB, w zakresie w jakim pozwalają na to wymogi zachowania poufności i szybkości postępowania, które charakteryzują tę dziedzinę polityki Unii. Artykuł 36 akapit drugi TUE stanowi dalej, że Parlament „może kierować do Rady i do Wysokiego Przedstawiciela pytania lub formułować pod ich adresem zalecenia. Dwa razy w roku przeprowadza on debatę o postępach w realizacji [WPZiB], w tym [WPBiO]”.

72. Z powyższych względów moje rozważania można streścić w następujący sposób: uważam, że sporne rozporządzenie słusznie oparte jest na podstawie prawnej w postaci art. 215 ust. 2 TFUE ze względu na jego wymiar „WPZiB”. Z jednej strony wymiar ten wiąże się z faktem, że uzupełniając ramy regulujące środki ograniczające nałożone wobec osób i podmiotów związanych z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, sporne rozporządzenie ma na celu głównie zwalczanie międzynarodowego terroryzmu w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na świecie; z drugiej strony sporne rozporządzenie stanowi część systemu wprowadzonego przez Unię w celu rozpowszechniania działań o charakterze międzynarodowym podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa, a ściślej mówiąc – w celu wdrożenia środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych wobec osób i podmiotów wskazanych przez komitet ds. sankcji.

73. Analiza, która doprowadziła do potwierdzenia wyboru dokonanego przez prawodawcę Unii odnośnie do przyjęcia art. 215 ust. 2 TFUE jako podstawy prawnej spornego rozporządzenia, wymaga dokonania kilku dodatkowych uwag.

74. Przede wszystkim pragnę podkreślić, że przypadek przedstawiony Trybunałowi w ramach niniejszej skargi nie jest jedynym, w którym art. 215 ust. 2 TFUE może stanowić odpowiednią podstawę prawną. Przepis ten mógłby bowiem umożliwić Unii przyjęcie środków ograniczających wobec osób i podmiotów związanych z organizacjami terrorystycznymi poprzez uzupełnienie działań podejmowanych przez Unię w ramach WPZiB w stosunku do państw trzecich, w celu udzielenia im pomocy w zwalczaniu terroryzmu. W duchu tego, co przewiduje art. 43 ust. 1 TUE, takie środki

24 — Zobacz w tym względzie art. 24 ust. 1 akapit pierwszy TUE, który wyjaśnia, że „[WPZiB] podlega szczególnym zasadom i procedurom”.

ograniczające umożliwiłyby – uzupełniając różne misje cywilne i wojskowe, które Unia może prowadzić w ramach WPBiO – wsparcie działań państw trzecich w celu zwalczania terroryzmu na ich terytoriach. Ponieważ środki te stanowią część działań Unii w ramach WPZiB, powinny opierać się na art. 215 ust. 2 TFUE.

75. Ponadto nie mogę zgodzić się z argumentacją Rady, według której rozgraniczenie zakresów stosowania art. 75 TFUE i art. 215 ust. 2 TFUE powinno opierać się na rozróżnieniu pomiędzy terrorystami „wewnętrznymi”, „zewnętrznymi” oraz „międzynarodowymi”. Taki podział na kategorie jest bowiem niezgodny z samą naturą terroryzmu, który uderzając we wspólne wartości oraz same podstawy państwa prawa, dotyczy całej wspólnoty międzynarodowej, niezależnie od geograficznego zasięgu zagrożenia. Dodatkowo, w zakresie w jakim przedstawiane przez Radę rozróżnienie jest źródłem niepewności prawnej, jest ono sprzeczne z wymogiem skutecznego zwalczania terroryzmu.

76. Terroryzm nie zna granic. Nawet jeżeli serce organizacji terrorystycznej wydaje się na pierwszy rzut oka ograniczać do określonej strefy geograficznej, organizacja ta często ma gałęzie międzynarodowe, szczególnie w celu finansowania swych działań. Ponadto czy jeżeli grupa terrorystyczna działająca zwykle w Unii postanawia w pewnym momencie współpracować z innymi grupami terrorystycznymi spoza Unii mającymi podobne cele, osoby i podmioty związane z tą pierwszą grupą przestają wówczas być terrorystami „wewnętrznymi” i stają się terrorystami „zewnętrznymi” lub też terrorystami „międzynarodowymi”? Już tylko te czynniki wystarczą moim zdaniem do wykazania praktycznej niemożliwości wprowadzenia takiego rozróżnienia.

77. Znaczenie zwalczania terroryzmu oznacza ponadto mobilizację wszystkich środków prawnych oferowanych Unii przez traktaty. W tej perspektywie podkreślam, że analiza, która w niniejszej sprawie doprowadziła do powiązania spornego rozporządzenia z dziedziną WPZiB, wcale nie oznacza, że wszelkie działania zewnętrzne Unii, których celem jest zwalczanie terroryzmu, powinny być stale prowadzone w ramach WPZiB.

78. W szczególności nie można ignorować zewnętrznego wymiaru, jaki mogą przybrać działania Unii w ramach polityki mającej na celu utworzenie PWBIS. Tytułem przykładu: wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania umowy między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską o wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera oraz przekazywaniu takich danych (dane PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych, złożony przez Komisję w dniu 23 listopada 2011 r.²⁵, opiera się na art. 82 ust. 1 lit. d) TFUE i art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE, które dotyczą odpowiednio współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, w związku z art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE dotyczącym zawierania umów międzynarodowych przez Unię.

79. Przypominam wreszcie, że moim zdaniem art. 75 TFUE i art. 215 ust. 2 TFUE należy analizować nie jako przepisy przeciwstawne, ale uzupełniające się. W świetle powyższego uważam, że uznanie, iż sporne rozporządzenie z pewnością powinno być oparte na art. 215 ust. 2 TFUE, nie czyni bezprzedmiotowym art. 75 TFUE. W mojej ocenie przepis ten stanowi bowiem odpowiednią podstawę prawną dla przyjęcia przez Unię, w sposób autonomiczny i niezależnie od wszelkiego działania wchodzącego w zakres dziedziny WPZiB, środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych w stosunku do osób i podmiotów niepaństwowych prowadzących działalność terrorystyczną lub podobną bez potrzeby kwalifikowania adresatów takich środków jako terrorystów „wewnętrznych”, „zewnętrznych” lub „międzynarodowych”.

25 — COM(2011) 807 wersja ostateczna.

80. Komplementarność przepisów art. 215 ust. 2 TFUE i art. 75 TFUE powinna spełnić podstawowy warunek w dziedzinie zwalczania terroryzmu, zgodnie z którym system nie może posiadać żadnej luki mogącej zakłócić osiągnięcie zamierzonego celu, którym jest ochrona demokracji przed działaniami zmierzającymi de facto do jej zniszczenia.

81. W świetle powyższego art. 215 ust. 2 TFUE powinien stanowić odpowiednią podstawę prawną dla przyjęcia następujących środków ograniczających w stosunku do osób i podmiotów niepaństwowych:

- środków wspierających działania państw trzecich w celu zwalczania terroryzmu na ich terytoriach²⁶ lub, w szerszym ujęciu, zakończenia naruszeń praw człowieka w tych państwach, takich środków, jak środki wskazane w art. 215 ust. 1 TFUE, ze swej istoty wchodzące w zakres WPZiB;
- środków podejmowanych wobec osób i podmiotów wyraźnie wskazanych przez Radę Bezpieczeństwa lub utworzony przez nią Komitet ds. Sankcji, odpowiadającym środkiem rozpatrywanym w niniejszej sprawie, oraz
- wdrażanie przez Unię środków ustalonych przez Radę Bezpieczeństwa, w przypadku których wskazywanie zainteresowanych osób i podmiotów pozostawiono do uznania państw członkowskich. W takiej sytuacji, moim zdaniem, powinien przeważać wybór art. 215 ust. 2 TFUE, ponieważ działania Unii są wymagane na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa, co przyczynia się do włączenia tych działań do dziedziny WPZiB.

82. Natomiast w dziedzinach spoza WPZiB, w których Unia ma pełną swobodę, bez względu na to, czy dotyczy to budowania PWBIS, rozwijania współpracy policyjnej lub sądowej z państwami trzecimi, czy też uzupełniania z własnej inicjatywy wykazów sporządzanych przez Komitet ds. Sankcji, które Unia uznaje za niekompletne, Unia powinna działać na podstawie art. 75 TFUE.

83. Podsumowując powyższe uwagi, proponuję, by Trybunał orzekł, że pierwszy zarzut podniesiony przez Parlament należy oddalić jako bezzasadny.

IV – W przedmiocie zarzutu posiłkowego, opartego na niespełnieniu przesłanek dotyczących skorzystania z art. 215 TFUE

A – Argumenty stron

84. Zarzut posiłkowy, przedstawiony przez Parlament na wypadek gdyby Trybunał uznał, jak proponuję, że art. 215 ust. 2 TFUE stanowi odpowiednią podstawę prawną dla spornego rozporządzenia, składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy jakoby niespełnienia przesłanki dotyczącej wspólnego wniosku Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji, a druga – jakoby braku decyzji WPZiB podjętej przez spornym rozporządzeniem.

1. W przedmiocie jakoby braku wniosku zgodnego z traktatami

85. Zdaniem Parlamentu w dniu uchwalenia spornego rozporządzenia, 22 grudnia 2009 r., nie istniała Komisja, która mogła ważnie przedstawić wspólny wniosek wraz z Wysokim Przedstawicielem, ponieważ kadencja Komisji mianowanej w dniu 22 listopada 2004 r. zakończyła się w dniu 31 października 2009 r., a nowa Komisja rozpoczęła pełnienie obowiązków dopiero w dniu 10 lutego 2010 r. Nawet jeżeli w interesie ciągłości pracy tej instytucji można byłoby przyjąć, że Komisja mianowana w listopadzie 2004 r. nadal wypełniała niektóre zadania, jej władza ograniczałaby się do

²⁶ — Zobacz pkt 74 niniejszej opinii.

prowadzenia bieżących spraw, czyli do rutynowych decyzji. Komisja nie byłaby upoważniona do podejmowania poważniejszej inicjatywy politycznej poprzez zmianę podstawy prawnej aktu, która to zmiana oznacza utratę normatywnego charakteru aktu oraz wszelkiego wpływu Parlamentu i parlamentów krajowych.

86. Zdaniem Parlamentu nie można utrzymywać, że wniosek przekazany przez Komisję oraz Wysokiego Przedstawiciela stanowił po prostu kontynuację wniosku przekazanego przez działającą samodzielnie Komisję w dniu 22 kwietnia 2009 r. Poza tym sposób przedstawienia tego wniosku był niezgodny z rolą i kompetencjami Wysokiego Przedstawiciela przewidzianymi w traktacie z Lizbony. Nie można przyjąć, że wspólny wniosek wymagany na mocy art. 215 ust. 2 TFUE można zastąpić zwykłym zatwierdzeniem przez Wysokiego Przedstawiciela wcześniejszego wniosku Komisji, wydanego przez tę instytucję przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Ponadto Wysoki Przedstawiciel, jako osoba odpowiedzialna za WPZiB, jest zobowiązany do uzasadnienia wspólnego wniosku we właściwy sposób.

87. Rada utrzymuje, że kiedy kadencja Komisji wyznaczonej w listopadzie 2004 r. wygasła w dniu 31 października 2009 r., Komisja ta pełniła dalej obowiązki w oczekiwaniu na mianowanie nowej Komisji w celu zapewnienia niezbędnej kontynuacji pracy tej instytucji, jak przewidziano w motywie pierwszym decyzji Rady Europejskiej 2010/80/UE z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej²⁷. W okresie przejściowym od dnia 1 listopada 2009 r. do dnia 10 lutego 2010 r. Parlament nadal współpracował z Komisją, jak gdyby nadal ważnie istniała.

88. Rada podkreśla, że sporne rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie wniosku dotyczącego rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r., zatwierdzonego przez Wysokiego Przedstawiciela w dniu 14 grudnia 2009 r. Ów wniosek pozostał w mocy po wygaśnięciu kadencji Komisji w dniu 31 października 2009 r. Jedynym skutkiem wejścia w życie traktatu z Lizbony była zmiana procedury regulującej przyjęcie spornego rozporządzenia.

89. Rada przypomina, że w dniu 2 grudnia 2009 r. Komisja przedłożyła Parlamentowi i Radzie komunikat w sprawie konsekwencji wejścia w życie traktatu z Lizbony dla trwających międzyinstytucjonalnych procedur decyzyjnych²⁸ zawierający wykaz wniosków będących w toku, które zostały przedstawione przez Komisję przez wejściem w życie traktatu z Lizbony oraz wskazując konsekwencje związane z wejściem w życie tego traktatu dla każdego z tych wniosków. Wniosek dotyczący rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. został uwzględniony w tym wykazie wraz z informacją o zmianie podstawy prawnej z dawnych art. 60 WE, 301 WE i 308 WE na art. 215 TFUE.

90. Przyznając nawet, że sytuacja, w której znalazła się Komisja, jest analogiczna do sytuacji przewidzianej w art. 246 ostatni akapit TFUE (kolegialna rezygnacja członków Komisji), orzecznictwo nie pozwala na stwierdzenie, że Komisja przekroczyła ramy prowadzenia spraw bieżących. W pkt 96 wyroku z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji*²⁹ Sąd orzekł, że decyzja dotycząca pomocy państwa wydana przez Komisję po kolegialnej rezygnacji jej członków „nie stanowiła nowej inicjatywy politycznej, wykraczającej z tego powodu poza kompetencje Komisji ograniczone do prowadzenia spraw bieżących”. Skoro takie wnioskowanie jest trafne w odniesieniu do nowej decyzji wydanej przez Komisję w rozpatrywanym okresie, to tym bardziej powinno mieć ono zastosowanie w okolicznościach, gdy uprzednio przedstawiony wniosek pozostawał w mocy. Ponadto pojawia się pytanie, czy ograniczenie do prowadzenia spraw bieżących przewidziane w art. 201 akapit drugi WE miało zastosowanie, zważywszy na to, że Parlament nie przyjął wniosku o wotum nieufności dla Komisji w przedmiocie jej działalności.

27 — Dz.U. L 38, s. 7.

28 — COM(2009) 665 wersja ostateczna.

29 — Wyrok w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99, Rec. s. II-435.

91. Zdaniem Rady wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji został przedłożony właściwie. W dniu 14 grudnia 2009 r. Wysoki Przedstawiciel zatwierdził wniosek dotyczący rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. Nie było ani konieczne, ani możliwe, by przedstawił odrębne uzasadnienie. Nie było również możliwe, by w sposób jednostronny dokonywał uzupełnień uzasadnienia znajdującego się w motywach tego wniosku.

92. Argumenty przedstawione przez Komisję łączą się całościowo z argumentami Rady. Komisja wyjaśnia, że wyżej wymieniony komunikat z dnia 2 grudnia 2009 r. stanowił element działania czysto prawnego i technicznego, bez korzystania z jakiegokolwiek swobodnego uznania o charakterze politycznym. Ponadto takie działania są niezbędne w celu umożliwienia prawodawcy Unii kontynuowania będących w toku procesów legislacyjnych po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Komisja podkreśla, że w treści wniosku dotyczącego rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. nie została dokonana żadna zmiana oraz że Wysoki Przedstawiciel zatwierdził ten wniosek w dniu 14 grudnia 2009 r., jak przewiduje art. 215 TFUE.

2. W przedmiocie jakoby braku decyzji WPZiB

93. Zdaniem Parlamentu sporne rozporządzenie nie zawiera żadnego odniesienia do decyzji WPZiB, podczas gdy przewiduje to art. 215 TFUE. Preambuła wspomnianego rozporządzenia odwołuje się do wspólnego stanowiska 2002/402, ale to stanowisko nie jest decyzją w rozumieniu tego przepisu. Wspólne stanowisko wydane przed wejściem w życie traktatu z Lizbony nie jest równoważne z taką decyzją.

94. Bez znaczenia pozostaje argumentacja Rady dotycząca utrzymania w mocy skutków prawnych tego wspólnego stanowiska zgodnie z protokołem (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, załączonym do traktatu UE i traktatu FUE³⁰, oraz tego, co ta instytucja nazywa „zasadą ciągłości aktów”. Nie istnieje żadne sformułowanie w tym protokole ani też żadna zasada prawa Unii przewidująca, że wspólne stanowisko może zastąpić decyzję WPZiB. Według Parlamentu Rada pominęła również fakt, że taka decyzja może zostać poddana kontroli sądowej przez stronę posiadającą legitymację sądową oraz że Trybunał może nawet zabronić Radzie przyjmowania środków na podstawie art. 215 TFUE.

95. W każdym wypadku sporne rozporządzenie jest wadliwe, ponieważ nie zostało uzasadnione zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE.

96. Rada podkreśla, że rozporządzenie nr 881/2002, poprzedzone przyjęciem wspólnego stanowiska 2002/402, określa szczególne przepisy i procedury wymagane w celu zapewnienia zastosowania środka w postaci zamrożenia funduszy. Nawet jeżeli postanowiono zmienić to rozporządzenie po ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, poprzez dodanie do niego przepisów dotyczących zabezpieczeń proceduralnych, w tym celu nie była konieczna ani zmiana wspólnego stanowiska 2002/402, ani też przyjęcie nowej decyzji WPZiB. W przypadku bowiem gdy akt wchodzący w zakres WPZiB i wymagający przyjęcia środków ograniczających już istnieje (ponieważ nie został uchylony, unieważniony lub zmieniony), nie można wymagać, by nowa decyzja WPZiB została wydana zgodnie z rozdziałem 2 tytułu V traktatu UE. Takie podejście, zdaniem Rady, przeczy zasadzie ciągłości aktów prawnych ustanowionej w art. 9 protokołu nr 36.

97. Rada twierdzi również, że okoliczność, iż osoby i podmioty wpisane do wykazu mogą obecnie wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji WPZiB przewidujących wobec nich środki ograniczające, nie oznacza, że wszelkie zmiany wprowadzone do istniejącego rozporządzenia muszą być obowiązkowo poprzedzone wydaniem nowej decyzji WPZiB.

30 — Zwany dalej „protokołem nr 36”.

B – *Moja ocena*

98. Uważam, że przesłanki, na podstawie których zostało przyjęte sporne rozporządzenie, nie są sprzeczne z postępowaniem określonym w art. 215 ust. 2 TFUE. W świetle szczególnego kontekstu, jaki stanowi wejście w życie nowego traktatu, poszczególne okoliczności podnoszone przez Parlament w celu zakwestionowania zgodności z prawem tego rozporządzenia nie wydają się wystarczające dla stwierdzenia naruszenia art. 215 ust. 2 TFUE.

99. Jeżeli chodzi, po pierwsze, o wskazywany brak wniosku zgodnego z traktatami uważam, że nawet gdyby zadania Komisji po wygaśnięciu jej kadencji w dniu 31 października 2009 r. zostały uznane za wchodzące w zakres bieżących spraw, to w żadnym stopniu nie uniemożliwiłoby to Komisji podtrzymania wniosku dotyczącego rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. oraz dokonania jego formalnej zmiany poprzez zastąpienie starej podstawy prawnej nową. Pragnę zauważyć w tym względzie, że wnioski, w przypadku których samo zastąpienie starej podstawy prawnej nową nie było możliwe ze względu na rodzaj i zakres tych aktów, zostały cofnięte³¹.

100. W odniesieniu do konieczności wspólnego wniosku Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji stwierdzić należy, że w dniu 14 grudnia 2009 r. Wysoki Przedstawiciel oficjalnie przyłączył się do wniosku dotyczącego rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. Artykuł 215 TFUE nie wymaga, aby Wysoki Przedstawiciel, który – przypomnijmy – wchodzi w skład Komisji Europejskiej jako jej wiceprzewodniczący i członek odpowiedzialny za stosunki zewnętrzne³², przedstawiał odrębne uzasadnienie lub uzupełniał uzasadnienie wniosku Komisji.

101. W drugiej kolejności, co się tyczy wskazywanego braku decyzji WPZiB, podkreślić należy, że zgodnie z art. 9 protokołu nr 36 skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie traktatu UE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane w mocy do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów na podstawie traktatów.

102. Okoliczność, że traktat UE nie przewiduje wspólnych stanowisk, lecz decyzje w dziedzinie WPZiB, nie skutkuje uznaniem wspólnych stanowisk przyjętych pod rządami traktatu UE w brzmieniu sprzed traktatu z Lizbony za nieistniejące, w przeciwnym bowiem razie art. 9 protokołu nr 36 zostałby pozbawiony w znacznym stopniu swojej skuteczności (*effet utile*). Z tego samego powodu fakt, iż kontekst prawny, który towarzyszy obecnie decyzjom WPZiB, nie jest dokładnie taki sam, jak kontekst, w którym wcześniej wydawano wspólne stanowiska, nie stoi na przeszkodzie zrównaniu tych kategorii aktów prawnych w celu zastosowania art. 215 TFUE. Zawarte w tym przepisie odniesienie do decyzji wydanej zgodnie z rozdziałem 2 tytułu V traktatu UE musi więc, jeśli jest rozpatrywane w świetle art. 9 protokołu nr 36, bezwzględnie obejmować wspólne stanowiska przyjęte przed wejściem w życie traktatu z Lizbony.

103. Z powyższego wynika, iż drugi zarzut Parlamentu również powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

V – Wnioski

104. Uwzględniając powyższe, proponuję, by Trybunał:

- oddalił skargę oraz
- obciążył Parlament kosztami postępowania.

31 — Zobacz ww. komunikat Komisji z dnia 2 grudnia 2009 r.

32 — Zobacz art. 18 ust. 4 TUE.