Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 29 stycznia 2015 r.[1]

Sprawa C-28/12

Komisja Europejska
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Artykuł 218 TFUE — Decyzja w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umów międzynarodowych — Decyzja hybrydowa Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich — Procedura alternatywna — Zasady głosowania — Obowiązek lojalnej współpracy — Zasada autonomii organizacyjnej instytucji — Jednolita reprezentacja Unii

1. Czy w następstwie wejścia w życie traktatu z Lizbony Rada Unii Europejskiej i przedstawiciele rządów państw członkowskich Unii Europejskiej mogą przyjmować wspólne decyzje (zwane mieszanymi lub hybrydowymi) w celu podjęcia niezbędnych kroków w ramach poszczególnych etapów określonej w art. 218 TFUE procedury negocjacji i zawierania umów międzynarodowych? Czy jest dopuszczalne w prawie unijnym, w szczególności w przypadku negocjacji i zawierania umów mieszanych, połączenie aktu unijnego, takiego jak decyzja Rady, która to w dziedzinie umów międzynarodowych wymaga do przyjęcia większości kwalifikowanej oraz aktu o charakterze międzyrządowym, który z definicji powinien zostać przyjęty przez wszystkie zainteresowane państwa? Jaką rolę w tym przypadku odgrywają: wymóg jednolitej reprezentacji Unii na forum międzynarodowym, związany z nim obowiązek ścisłej współpracy pomiędzy Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, wymóg dotyczący pewności prawa w prawie międzynarodowym dla umawiających się stron umów mieszanych zawartych z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi oraz zasada niezależności instytucji Unii?

2. Takie są zasadniczo pytania, które zostały przedstawione Trybunałowi w niniejszej sprawie, w której Komisja Europejska żąda stwierdzenia nieważności decyzji 2011/708/UE Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranych w Radzie przyjętej w dniu 16 czerwca 2011 r.[2]. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie dwóch umów międzynarodowych w sektorze transportu lotniczego.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Decyzja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranych w Radzie w dniu 16 czerwca 2011 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony; oraz w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania umowy dodatkowej między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, Islandią z drugiej strony i Królestwem Norwegii z trzeciej strony, dotyczącej stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony (Dz.U. L 283, s. 1).

3. Mimo iż na pierwszy rzut oka może się wydawać, że sprawa ta ma zasadniczo charakter proceduralny, w rzeczywistości jej zakres przekracza zwykłe kwestie proceduralne. Sprawa ta dotyczy bowiem drażliwych kwestii w zakresie kompetencji zewnętrznych Unii. W rozstrzygnięciu, o wydanie którego zwrócono się do Trybunału, powinien on zatem dokonać wyważenia poszczególnych wymogów istotnych dla niniejszej sprawy, przy jednoczesnym uwzględnieniu realiów praktycznego funkcjonowania zarówno procesu decyzyjnego, jak i zewnętrznych działań Unii.

I – Okoliczności powstania sporu

4. W dniach 25 i 30 kwietnia 2007 r. pomiędzy Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi Ameryki została podpisana umowa o transporcie lotniczym [3], następnie zmieniona protokołem podpisanym w Luksemburgu w dniu 24 czerwca 2010 r. [4]. (zwana dalej „umową o transporcie lotniczym UE-Stany Zjednoczone"). Umowa ta miała w szczególności na celu wsparcie rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego poprzez otwarcie rynków i zwiększenie korzyści dla konsumentów, przewoźników lotniczych, pracowników i ludności po obu stronach Atlantyku.

5. Ponieważ umowa o transporcie lotniczym UE-Stany Zjednoczone przewidywała możliwość przystąpienia do niej państw trzecich, w 2007 r. Republika Islandii i Królestwo Norwegii wystąpiły z takim wnioskiem. Tak więc w celu przystąpienia tych dwóch państw przedmiotem negocjacji były dwie umowy międzynarodowe. Po pierwsze, Unia Europejska i jej państwa członkowskie, Stany Zjednoczone Ameryki, Republika Islandii i Królestwo Norwegii wynegocjowały umowę w sprawie przystąpienia dotyczącą rozszerzenia zakresu stosowania umowy o transporcie lotniczym UE-Stany Zjednoczone mutatis mutandis do każdej z umawiających się stron (Dz.U. 2011, L 283, s. 3, zwaną dalej „umową o przystąpieniu"). Po drugie, została wynegocjowana umowa dodatkowa między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, Islandią, z drugiej strony, i Królestwem Norwegii, z trzeciej strony, w sprawie stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Islandią, z trzeciej strony, i Królestwem Norwegii, z czwartej strony (Dz.U. 2011, L 283, s. 16, zwana dalej „umową dodatkową"). Umowa ta ma zapewnić zachowanie dwustronnego charakteru umowy o transporcie lotniczym UE-Stany Zjednoczone.

6. W dniu 2 maja 2011 r. Komisja przyjęła projekt decyzji Rady COM(2011) 239 final, w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony, oraz w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umowy dodatkowej między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, Islandią z drugiej strony i Królestwem Norwegii z trzeciej strony, dotyczącej stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony. Projekt ten przewidywał samodzielną decyzję Rady, a jego podstawą był art. 100 ust. 2 TFUE [5] w związku z art. 218 ust. 5 TFUE [6].

3 — Dz.U. 2007 L 134, s. 4.

4 — Protokół zmieniający Umowę o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, podpisaną w dniach 25 i 30 kwietnia 2007 r., podpisany w Luksemburgu w dniu 24 czerwca 2010 r. (Dz.U. L 223, s. 3).

5 — Zgodnie z tym przepisem „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego […]".

6 — Zgodnie z tym przepisem „Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy a, w stosownych przypadkach, do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie".

7. Odstępując od wspomnianego projektu Rada przyjęła zaskarżoną decyzję w formie decyzji hybrydowej, to znaczy decyzji przyjętej jednocześnie przez Radę i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie. Zaskarżona decyzja opierała się na art. 100 ust. 2 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 i 8 TFUE[7].

8. Zgodnie z art. 1 zaskarżonej decyzji „upoważnia się w imieniu Unii do podpisania [umowy o przystąpieniu] oraz umowy dodatkowej […], z zastrzeżeniem ich zawarcia".

9. Artykuł 2 tej decyzji stanowi, że „przewodniczący Rady zostaje niniejszym upoważniony do wyznaczenia osoby umocowanej lub osób umocowanych do podpisania umowy o przystąpieniu i umowy dodatkowej, w imieniu Unii".

10. Artykuł 3 tejże decyzji stanowi, że „[u]mowa o przystąpieniu oraz umowa dodatkowa stosowane są tymczasowo od dnia ich podpisania przez Unię oraz w zakresie, w jakim umożliwia to mające zastosowanie prawo krajowe przez państwa członkowskie oraz przez właściwe strony, do czasu zakończenia procedur niezbędnych do ich zawarcia".

11. Umowa o przystąpieniu oraz umowa dodatkowa zostały zawarte w Luksemburgu i Oslo w dniach 16 i 21 czerwca 2011 r.

II – **Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem**

12. Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, jednak z utrzymaniem w mocy jej skutków oraz o obciążenie Rady kosztami postępowania.

13. Rada wnosi do Trybunału o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jej jako bezzasadnej, i tytułem żądania ewentualnego, w razie stwierdzenia przez Trybunał nieważności zaskarżonej decyzji, o stwierdzenie, że skutki tej decyzji są ostateczne oraz o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

14. Postanowieniem z dnia 18 czerwca 2012 r. prezes Trybunału dopuścił Parlament Europejski jako interwenienta popierającego żądania Komisji oraz Republikę Czeską, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Republikę Włoską, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Portugalską, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jako interwenientów popierających żądania Rady.

15. Rozprawa przed Trybunałem odbyła się w dniu 11 listopada 2014 r.

III – **Analiza**

16. W swojej skardze Komisja kwestionuje zaskarżoną decyzję w całości opierając się na trzech zarzutach. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia procedury oraz przesłanek zezwolenia na podpisanie i tymczasowe stosowanie przez Unię umów międzynarodowych. Zarzut drugi dotyczy naruszenia zasad głosowania w Radzie, a zarzut trzeci – naruszenia celów określonych w traktacie oraz nieprzestrzegania zasady lojalnej współpracy. Przed przeprowadzeniem analizy tych trzech zarzutów należy jednak omówić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę.

7 — Zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE „[p]odczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną".

A – *W przedmiocie dopuszczalności*

17. Rada podnosi trzy zarzuty niedopuszczalności skargi Komisji. Po pierwsze, zdaniem Rady, skarga jest niedopuszczalna, gdyż powinna być skierowana przeciwko państwom członkowskim, a nie przeciwko Radzie. Komisja kwestionuje bowiem udział państw członkowskich w zaskarżonej decyzji, a nie niewłaściwe działanie ze strony Rady. Po drugie, Rada utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ dotyczy decyzji państw członkowskich, która jest wyłączona z zakresu stosowania art. 263 TFUE i tym samym nie może stanowić przedmiotu kontroli sądowej ze strony Trybunału. Po trzecie, według Rady, Komisja nie ma interesu prawnego, gdyż żądane stwierdzenie nieważności nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych.

18. W odniesieniu do dwóch pierwszych argumentów przedstawionych przez Radę, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności musi być możliwe w stosunku do wszelkich przepisów wydanych przez instytucje, bez względu na ich formę czy charakter, które zmierzają do wywołania skutków prawnych [8].

19. Otóż w niniejszej sprawie skarga Komisji dotyczy aktu przyjętego wspólnie przez Radę i przedstawicieli państw członkowskich, przede wszystkim w oparciu o art. 218 ust. 5 i 8 TFUE. Jak wynika z pkt 8–10 niniejszej opinii, akt ten upoważnia zarówno do podpisania i tymczasowego stosowania danych umów międzynarodowych w odniesieniu do Unii, jak i tymczasowego stosowania wspomnianych umów przez państwa członkowskie, w zakresie, w jakim umożliwia to mające zastosowanie prawo krajowe.

20. Z tego wynika, po pierwsze, że Rada uczestniczyła w przyjęciu zaskarżonej decyzji i że w związku z tym rzeczywiście chodzi o środek przyjęty przez tę instytucję oraz, po drugie, że zaskarżona decyzja stanowi akt wywołujący skutki prawne, który jaki taki podlega kontroli sądowej [9]. Tym samym należy odrzucić pierwszy i drugi argument Rady.

21. W odniesieniu do trzeciego argumentu Rady wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 263 ust. 2 TFUE daje wszystkim wymienionym w nim instytucjom i wszystkim państwom członkowskim prawo do zakwestionowania, za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności, zgodności z prawem wszelkich aktów Rady wywierających skutki prawne, przy czym korzystanie z tego uprawnienia nie jest uzależnione od wykazania interesu prawnego [10]. W celu wniesienia niniejszej skargi Komisja nie musiała zatem wykazywać jakiegokolwiek interesu prawnego. Ponieważ tym samym należy również odrzucić trzeci argument Rady, w moim przekonaniu skarga jest dopuszczalna względem zaskarżonej decyzji w całości.

8 — Wyrok Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

9 — Ibidem, pkt 40 i 41.

10 — Zobacz podobnie wyrok Rada/Komisja (C-45/86, EU:C:1987:163, pkt 3). W szczególności preferencyjne traktowanie zastosowane wobec instytucji Unii jest uzasadnione ich rolą w zakresie ochrony porządku prawnego Unii, z której wynika, że nie działają one w interesie innym niż interes samej Unii.

B – *Co do istoty*

1. Argumentacja stron

a) W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia procedury oraz przesłanek zezwolenia na podpisanie i tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych przez Unię

22. Komisja przy poparciu Parlamentu podnosi, że przyjmując zaskarżoną decyzję Rada naruszyła art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE[11] w związku z art. 218 ust. 2 i 5 TFUE. Zgodnie z tym ostatnim przepisem Rada jest jedyną instytucją upoważnioną do udzielenia Unii zezwolenia na podpisanie i tymczasowe stosowanie przez nią umowy międzynarodowej. Zaskarżona decyzja powinna była zatem zostać przyjęta samodzielnie przez Radę, z wyłączeniem państw członkowskich zebranych w Radzie.

23. Włączając do procesu decyzyjnego działające wspólnie w Radzie państwa członkowskie, Rada uczyniła jednostronne odstępstwo od procedury przewidzianej w art. 218 TFUE, podczas gdy z orzecznictwa wynika, że nie może ona ignorować zasad ustanowionych przez traktaty i korzystać z alternatywnych procedur w celu przyjęcia aktów Unii. W tych okolicznościach Rada uchybiła również ciążącemu na niej obowiązkowi wykonywania swoich kompetencji w granicach określonych procedurami i warunkami ustanowionymi w traktatach zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE.

24. W szczególności, w następstwie wejścia w życie traktatu z Lizbony, unijne procedury powinny wyraźnie odróżniać się od dziedzin, w których państwa członkowskie zachowują możliwość korzystania ze swoich uprawnień. Tym samym nie jest możliwe połączenie aktu międzyrządowego i aktu unijnego. Wcześniejsza praktyka polegająca na sporządzaniu aktów hybrydowych, między innymi w sektorze lotnictwa, zniekształca obecnie unijne procedury i nie wolno już dłużej na nią pozwalać.

25. Mieszany charakter umowy międzynarodowej zawartej przez Unię i wszystkie państwa członkowskie nie musi koniecznie oznaczać, że przyjęta na mocy art. 218 TFUE decyzja Rady w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania tej umowy może zostać zmieniona poprzez włączenie jej do decyzji międzyrządowej państw członkowskich. Zdaniem Komisji, takie włączenie do procesu decyzyjnego Rady nie jest konieczne ani w odniesieniu do podpisania umowy, ani w odniesieniu do jej tymczasowego stosowania.

26. Rada, popierana przez wszystkie rządy występujące w charakterze interwenientów, uważa natomiast, że przyjęcie zaskarżonej decyzji w formie decyzji hybrydowej nie narusza żadnego przepisu traktatów.

27. Przede wszystkim, Rada nie dokonała odstępstwa od postanowień art. 218 ust. 2 i 5 TFUE ani nie skorzystała z procedury alternatywnej. Zebrani w Radzie przedstawiciele państw członkowskich przyjęli bowiem dwie odrębne decyzje, które zostały zawarte w zaskarżonej decyzji. Po pierwsze, zgodnie z art. 218 TFUE, jako członkowie Rady zezwolili oni Unii na podpisanie i tymczasowe stosowanie omawianych umów. Po drugie, jako przedstawiciele państw członkowskich zezwolili na tymczasowe stosowanie tych umów przez państwa członkowskie w zakresie, w jakim umożliwia to mające zastosowanie prawo krajowe. Ta ostatnia część spornej decyzji została przyjęta na podstawie procedur, które nie zostały przewidziane przez traktaty. Tak więc państwa członkowskie nie brały udziału w procedurze przewidzianej w art. 218 ust. 2 i 5 TFUE.

11 — Zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE „[k]ażda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”.

28. Następnie, zdaniem Rady, ponieważ odnośne umowy były umowami mieszanymi, przyjęcie decyzji hybrydowej, której współautorami są państwa członkowskie, jest całkowicie zgodne z mieszanym charakterem umów podstawowych oraz z okolicznością, że państwa członkowskie wykonują pod pewnymi względami własne uprawnienia. Przyjęcie decyzji mieszanej stanowi dopuszczalną konsekwencję zawarcia umów mieszanych wpisując się z nimi w pewną symetrię prawną.

29. Wybór decyzji hybrydowej jest w rzeczywistości wyrażeniem obowiązku ścisłej współpracy między Unią i państwami członkowskimi oraz jednolitej reprezentacji Unii, wymaganej w orzecznictwie Unii. Ten rodzaj decyzji stanowi, według Rady, najlepszy sposób zapewnienia takiej jednolitości międzynarodowej reprezentacji oraz zagwarantowania wspólnego i skoordynowanego podejścia Unii i jej państw członkowskich. Ma to tym większe znaczenie gdy, jak ma to miejsce w przypadku odnośnych umów, części umowy międzynarodowej wchodzące w zakres kompetencji Unii wiążą się nierozerwalnie z częściami wchodzącymi w zakres kompetencji państw członkowskich i gdy w związku z tym te części są nierozdzielne. Twierdzenie Komisji, że decyzje Unii powinny stanowić odrębny instrument względem decyzji międzyrządowych zagraża współpracy między państwami członkowskimi i Unią oraz wpływa negatywnie na skuteczność ram instytucjonalnych w zakresie zawierania traktatów międzynarodowych.

30. Ponadto, w myśl zasady autonomii instytucji Rada i państwa członkowskie samodzielnie określają dokładną formę organizacji ich pracy. Okoliczność, że to zezwolenie jest przekazywane w jednej decyzji w żaden sposób nie narusza integralności procedury ustanowionej w art. 218 ust. 5 TFUE. W każdym razie, przyjęcie decyzji hybrydowej prowadziłoby w praktyce do takiego samego rezultatu jak przyjęcie dwóch decyzji: jednej przez Radę i drugiej przez zebranych w Radzie przedstawicieli państw członkowskich lub jak przyjęcie jednej decyzji Rady. W końcu wejście w życie traktatu z Lizbony nie wywarło wpływu na zgodność z prawem decyzji hybrydowych, a ich przyjmowanie nie zostało zakazane. Przeciwnie, przyjmowanie decyzji mieszanych stanowi ugruntowaną praktykę, w szczególności w sektorze transportu lotniczego, nawet po wejściu w życie traktatu z Lizbony.

b) W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia zasad głosowania w Radzie

31. W swoim drugim zarzucie Komisja, wspierana przez Parlament, podnosi, że przyjmując zaskarżoną decyzję Rada naruszyła art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 100 ust. 2 TFUE, będącym materialnoprawną podstawą przyjęcia środków w dziedzinie transportu lotniczego. Podczas gdy zgodnie z tymi przepisami decyzja powinna być przyjęta przez Radę większością kwalifikowaną, akt międzyrządowy działających zbiorowo przedstawicieli rządów państw członkowskich powinien być, ze względu na swój charakter, przyjęty natomiast na zasadzie wspólnego porozumienia wszystkich państw członkowskich. Połączenie tych aktów w jedną decyzję oraz ich uzależnienie od wspólnego porozumienia uniemożliwiałoby konkretnie zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną czyniąc de facto nieskutecznym wprowadzenie przez traktat z Lizbony takiego głosowania jako ogólnej reguły dla procesu negocjacji i zawierania umów międzynarodowych przez Unię. Tym samym procedura przewidziana w art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE zostałaby pozbawiona całej swojej istoty, a skuteczność procedur unijnych zostałaby ogólnie zagrożona. Ponadto połączenie tych dwóch aktów oznaczałoby, że wskazana w decyzji mieszanej podstawa prawna w rzeczywistości nie określa procedury głosowania w Radzie, zastąpionej w sposób dorozumiany, lecz nieunikniony ze względu na element międzyrządowy w tej decyzji.

32. Parlament dodaje, że połączenie tych dwóch rodzajów aktów oznacza również naruszenie równowagi instytucjonalnej w procedurze dotyczącej zawierania przez Unię umów międzynarodowych z naruszeniem art. 218 ust. 6 i 10 TFUE.

33. Rada popierana przez rządy występujące w charakterze interwenientów uważa, że spełniła wymogi zasad głosowania określonych w traktatach. Zdaniem Rady, zaskarżona decyzja została bowiem przyjęta większością kwalifikowaną w Radzie, w przypadku gdy chodziło o wyłączne kompetencje Unii, oraz za wspólnym porozumieniem przedstawicieli rządów państw członkowskich, w przypadku gdy chodziło o kompetencje państw członkowskich. Nie można zatem mówić, że została przyjęta jednomyślnie lub że zmieniono zasadę większości kwalifikowanej. Okoliczność, że żadna delegacja w Radzie nie sprzeciwiła się zaskarżonej decyzji nie może oznaczać, iż nie zostało zastosowane głosowanie większością kwalifikowaną. W każdym razie, wszelkie decyzje przyjęte jednomyślnie wiążą się bowiem koniecznie z uzyskaniem większości kwalifikowanej. Ponadto, okoliczność, że konsensus państw członkowskich został osiągnięty nie osłabia skuteczności działań Unii, ani jej procedur.

34. Rada i niektóre rządy podnoszą również, że skumulowanie kilku reguł głosowania w zakresie umów międzynarodowych jest powszechną praktyką, zgodną z orzecznictwem. Ponadto, zdaniem rządu fińskiego, tryb głosowania wybrany przez Radę opierał się na art. 293 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym stanowiąc na wniosek Komisji, Rada może zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie. W niniejszej sprawie, ponieważ Rada zmieniła wniosek Komisji w odniesieniu do art. 3 zaskarżonej decyzji, powinna była, w każdym razie, przeprowadzić głosowanie jednomyślne.

c) W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego naruszenia celów określonych w traktatach oraz zasady lojalnej współpracy

35. Komisja, przy poparciu Parlamentu, zarzuca Radzie naruszenie celów traktatów oraz zasady lojalnej współpracy określonej w art. 13 ust. 2 TUE. Pozwalając państwom członkowskim na udział w procedurach unijnych, najpierw Rada „zasiała niepewność" co do niezależnej osobowości prawnej Unii w stosunkach międzynarodowych. Komunikat przekazany przez Radę na scenie międzynarodowej głosił, że Unia nie jest upoważniona do samodzielnego wydawania decyzji. Następnie, działając w ten sposób Rada naruszyła zasadę lojalnej współpracy, ponieważ powinna była wykonywać swoje kompetencje tak, aby nie obchodzić procedur unijnych przewidzianych w art. 218 TFUE. Zdaniem Komisji, Rada naruszyła tę zasadę zarówno w stosunkach instytucjonalnych, jak i wobec Unii jako całości. W końcu Rada osłabiła ramy instytucjonalne Unii przypisując państwom członkowskim w Unii rolę, która nie została przewidziana w traktatach, a w szczególności w art. 218 TFUE, ryzykując tym samym przedkładanie interesów państw członkowskich nad interesami Unii.

36. Rada, popierana przez rządy występujące w charakterze interwenientów, jest zdania, że zaskarżona decyzja nie prowadzi do jakiejkolwiek dezorientacji wśród osób trzecich czy społeczności międzynarodowej. W kontekście umów międzynarodowych sytuacja ta mogłaby natomiast prowadzić do powstania niejasności wśród osób trzecich, gdyby widzieli jedynie decyzję Rady, bez decyzji włączającej państwa członkowskie. Zaskarżona decyzja jest ponadto nie tylko zgodna z celem jedności w reprezentowaniu Unii na arenie międzynarodowej, ale również ją zapewnia, promuje i wzmacnia, wyraźnie podkreślając wspólne stanowisko Unii i jej państw członkowskich. Przyjęcie takiej decyzji jest, według Rady, wyrazem obowiązku ścisłej współpracy i wspólnego stanowiska Unii i państw członkowskich. Natomiast przyjęcie decyzji samej Rady bez państw członkowskich mogłoby stworzyć na zewnątrz wizerunek Unii podzielonej, a tryb równoległej procedury międzyrządowej wiązałby się z ryzykiem rozbieżności między państwami członkowskimi i opóźnieniami. Tym samym procedura ta byłaby mniej korzystna w stosunku do celów realizowanych przez traktat. Decyzja mieszana stanowi w każdym razie akt wewnętrzny Unii, który nie jest przeznaczony do wiadomości państw trzecich, a nawet jeśli to nastąpiło, jest mało prawdopodobne, że określenie jego autorów będzie miało jakiekolwiek znaczenie.

2. Analiza

37. W swej skardze Komisja wnosi o Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, dotyczącej podpisania przez Unię oraz tymczasowego stosowania przez Unię i jej państwa członkowskie umowy o przystąpieniu oraz umowy dodatkowej, mając na uwadze, że decyzja ta została przyjęta wspólnie przez Radę i przedstawicieli państw członkowskich jako akt hybrydowy będący połączeniem aktu Unii i aktu międzyrządowego.

38. Tytułem wstępu warto podkreślić, że Komisja wyraźnie stwierdziła, iż w swojej skardze nie zamierza kwestionować mieszanego charakteru dwóch omawianych umów międzynarodowych [12]. Zakres skargi w niniejszej sprawie ogranicza się zatem jedynie do kwestii zgodności z prawem przyjęcia zaskarżonej decyzji jako decyzji hybrydowej.

39. Następnie również tytułem wstępu pragnę zauważyć, że pomimo iż zaskarżona decyzja z formalnego punktu widzenia stanowi akt jednolity, z materialnego punktu widzenia w rzeczywistości zawiera dwie odrębne decyzje, a mianowicie, po pierwsze, decyzję Rady dotyczącą popisania przez Unię i tymczasowego stosowania omawianych umów, oraz po drugie, akt międzyrządowy przedstawicieli państw członkowskich, dotyczący tymczasowego stosowania przez te państwa wspomnianych umów. To właśnie kwestia zgodności z prawem wspólnego przyjęcia tych dwóch różnych aktów i ich połączenia w jeden akt stanowi przedmiot skargi Komisji.

40. Przedstawione przez Komisję w skardze trzy zarzuty dotyczące tej kwestii pod różnym kątem w moim przekonaniu pokrywają się ze sobą na różnych płaszczyznach. Skarga ta podnosi bowiem zasadniczo dwa rodzaje problemów. Po pierwsze, w części, którą można określić jako *wewnętrzną*, niniejsza sprawa dotyczy stosowania przepisów dotyczących procedur i reguł głosowania w celu przyjęcia aktów Unii związanych z negocjowaniem oraz zawieraniem umów międzynarodowych w ramach proceduralnych określonych w art. 218 TFUE. W tym kontekście pojawia się również kwestia zakresu właściwej dla instytucji unijnych autonomii organizacyjnej i funkcjonalnej. Po drugie, w swojej części *zewnętrznej*, niniejsza sprawa dotyka również wymogów dotyczących praktycznej realizacji zewnętrznych działań Unii. Podnosi ona w rzeczywistości kwestie dotyczące w szczególności wymogu jednolitej reprezentacji Unii na forum międzynarodowym oraz związanego z nim obowiązku ścisłej współpracy między Unią i państwami członkowskimi w ramach procedury negocjowania i zawierania umów mieszanych. Niniejsza sprawa dotyczy również zobowiązań prawa międzynarodowego wynikających z zewnętrznych działań Unii wobec pozostałych umawiających się stron.

41. Rozstrzygnięcie problemów prawnych podniesionych w niniejszej sprawie nie może ograniczyć się zatem do rozważenia wewnętrznych kwestii proceduralnych, ale powinno również uwzględniać wpływ, jaki te kwestie mają na zewnętrzne działania Unii. W związku z tym konieczne staje się dokonanie oceny, która wyważy poszczególne zasady i wymogi praktyczne obecne w niniejszej sprawie. W tych okolicznościach uważam za właściwe przeprowadzenie łącznej analizy trzech zarzutów, rozpoczynając od ogólnego przedstawienia kwestii podniesionych w niniejszej sprawie, aby następnie zbadać zarzuty przedstawione przez Komisję w skardze w świetle zasad wypracowanych w orzecznictwie.

12 — W swoich pismach Komisja wyjaśniła, że ponieważ dwie odnośne umowy dotyczą jedynie przystąpienia Republiki Islandii i Królestwa Norwegii do umowy o transporcie lotniczym UE-Stany Zjednoczone, która została już zawarta w formie umowy mieszanej, nie zamierza ona kwestionować mieszanego charakteru tych umów, aby uniknąć tworzenia niepewności prawnej i politycznej w stosunkach Unii ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

a) W przedmiocie przewidzianych w art. 218 TFUE ram proceduralnych negocjowania oraz zawierania przez Unię umów międzynarodowych

42. W odniesieniu do swojej części wewnętrznej niniejsza sprawa podnosi przede wszystkim kwestię dotyczącą zgodności procedury stosowanej przy przyjęciu zaskarżonej decyzji z postanowieniami art. 218 TFUE.

43. Z art. 218 ust. 1 TFUE wynika, że przepis ten ma na celu uregulowanie procedury negocjowania i zawierania umów pomiędzy Unią i państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Ten artykuł, zawarty w tytule V, zatytułowanym „Umowy międzynarodowe", części piątej Traktatu FUE odnoszącej się do „Działań zewnętrznych Unii", stanowi przepis o charakterze ogólnym, którego celem jest stworzenie jednolitej procedury negocjowania i zawierania tych umów przez Unię. Ów przepis jest wyrazem nowej struktury Unii po formalnym zlikwidowaniu filarów w następstwie wejścia w życie traktatu z Lizbony[13] oraz nowego wzmocnionego wymiaru działań zewnętrznych Unii, odzwierciedlonego przez wprowadzenie art. 21 TUE i 22 TUE oraz części piątej tegoż traktatu.

44. Procedura przewidziana w art. 218 TFUE będzie zatem stosowana do wszystkich umów negocjowanych i zawieranych przez Unię niezależnie od ich charakteru i treści, z wyjątkiem przypadków wyraźnie wskazanych w szczególnych postanowieniach traktatów[14]. Przepis ten stosuje się ponadto do umów zawieranych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W szczególności nic nie wskazuje na to, że ów przepis nie znajdzie zastosowania w przypadku zawarcia umowy międzynarodowej w formie umowy mieszanej.

45. Ponieważ postępowanie prowadzące do zawarcia umowy międzynarodowej jest podzielone na etapy, art. 218 TFUE określa zasady przebiegu tych poszczególnych etapów oraz rolę i odpowiednie uprawnienia poszczególnych instytucji biorących udział w negocjowaniu i zawieraniu przez Unię umów międzynarodowych.

46. W szczególności, w odniesieniu do postanowień istotnych dla niniejszej sprawy, z art. 218 ust. 2 TFUE wynika, że Rada jest instytucją uprawnioną do upoważniania do podjęcia rokowań, wydawania wytycznych negocjacyjnych, upoważniania do podpisywania i zawierania umów przez Unię. Tym samym, zgodnie z ust. 5 tego artykułu, to właśnie Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy a, w stosownych przypadkach, do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie. Ustęp 6 tego artykułu przewiduje, że Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy oraz przyznaje Parlamentowi uprawnienie do wyrażenia zgody lub jedynie konsultowania w zależności od przedmiotu umowy, która będzie zawarta. Artykuł 218 ust. 8 TFUE ustanawia ogólna zasadę, zgodnie z którą podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną, poza wyjątkami przewidzianymi w akapicie drugim tego przepisu.

47. Z kontekstu, w który wpisuje się art. 218 TFUE, jak również z jego brzmienia oraz systematyki, a w szczególności z jego celu, jakim jest wprowadzenie systemu i przepisów proceduralnych o charakterze ogólnym w odniesieniu do negocjowania i zawierania umów międzynarodowych przez Unię, wynika, że – oprócz wyjątkowych przypadków wyraźnie przewidzianych przez same traktaty – Rada nie może ignorować przewidzianych w nim procedur poprzez korzystanie z procedur alternatywnych lub różniących się od tych, które zostały przewidziane w tym artykule na poszczególnych etapach, z których składa się procedura negocjacji i zawierania umów międzynarodowych. W szczególności Rada nie może przyjmować aktów, które nie stanowią jednej z decyzji przewidzianych na określonym etapie wspomnianej procedury lub tych, które zostaną przyjęte

13 — Wcześniej różne postanowienia traktatów przewidywały odmienne przepisy proceduralne dotyczące negocjowania i zawierania umów międzynarodowych w zależności od tego, czy umowy te były zawierane w ramach pierwszego filara (art. 300 WE) czy w ramach filara drugiego lub trzeciego (odpowiednio art. 24 UE i 38 UE).

14 — Takich jak art. 207 TFUE lub art. 219 TFUE.

w warunkach innych, niż warunki wymagane przez sam art. 218 TFUE [15]. Ciążący na Radzie obowiązek stosowania procedur ustanowionych w traktatach wywodzi się również z art. 13 ust. 2 TUE, zgodnie z którym każda instytucja działa zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach określonych w traktatach.

48. W tym względzie należy również podnieść, że – z wyjątkiem dwóch szczególnych kwestii [16] – art. 218 TFUE nie przewiduje w żadnym momencie udziału państw członkowskich w procedurze negocjacji i zawierania przez Unię umów międzynarodowych [17]. Wobec powyższego państwa członkowskie jako takie nie mają odgrywać jakiejkolwiek roli w ramach procedury w rozumieniu art. 218 TFUE, stanowiącej własną procedurę unijną.

49. Takiego stwierdzenia nie podważa okoliczność, że art. 218 TFUE stosuje się nie tylko do umów czysto unijnych, ale również do umów mieszanych. W istocie, w przypadku umów mieszanych, art. 218 TFUE ma zastosowanie wyłącznie do udziału Unii w umowie mieszanej, a nie do udziału państw członkowskich. Udział państw członkowskich w umowach mieszanych, w odniesieniu do części wewnętrznej ich uczestnictwa, zostanie uregulowany przez poszczególne prawa krajowe, w odniesieniu zaś do części zewnętrznej ich uczestnictwa – przez międzynarodowe prawo publiczne [18].

b) W przedmiocie podstawy prawnej i zasad głosowania

50. Przyjęcie zaskarżonej decyzji jako decyzji hybrydowej łączącej akt unijny i akt międzyrządowy rodzi następnie pytania dotyczące, po pierwsze, zastosowanej podstawy prawnej, oraz po drugie, przestrzegania zasad głosowania przewidzianych przez traktaty.

51. W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż pewność prawa wymaga, aby wiążący charakter każdego aktu Unii rodzącego skutki prawne wywodził się z przepisu prawa unijnego, który określa formę prawną, jaką ma przyjąć ten akt, i który musi być wyraźnie w nim wskazany jako jego podstawa prawna. Takie wskazanie podstawy prawnej, po pierwsze, jest konieczne dla określenia sposobu głosowania w Radzie, po drugie, ma znaczenie dla zachowania uprawnień instytucji unijnych, których dotyczy procedura przyjęcia aktu i, po trzecie, ustala podział kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie, unikając tym samym niejasności w zakresie charakteru kompetencji Unii oraz zapobiegając utrudnianiu Unii obrony swego stanowiska podczas międzynarodowych negocjacji [19].

52. Ponadto należy również wskazać, że Trybunał wielokrotnie orzekał, iż normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje unijne ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji [20]. Jedynie traktaty mogą – w szczególnych przypadkach – upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nim procedury decyzyjnej. Zresztą uznanie, że instytucja ma możliwość zaniechania procedury decyzyjnej przewidzianej w traktatach i wprowadzenia procedury alternatywnej oznaczałoby, po pierwsze, przyznanie jej uprawnienia do

15 — Zobacz analogicznie, wyrok Komisja/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, pkt 81). W swoich pismach Rada kwestionuje możliwość zastosowania tego wyroku w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy on jej zdaniem odmiennej sytuacji, a mianowicie przypadku, w którym Rada nie przyjęła planowanego aktu i w innym obszarze stosunków międzynarodowych Unii. W tym względzie uważam jednak, że zasadnicze ustalenia poczynione przez Trybunał w tymże wyroku mają zakres ogólny za każdym razem, gdy – tak jak w przypadku art. 218 TFUE – traktaty przewidują szczegółowe przepisy dotyczące procedury stosowanej w niektórych obszarach.

16 — Chodzi tu o umowę dotyczącą przystąpienia Unii do ***europejskiej Konwencji*** o ochronie praw człowieka i ***podstawowych*** wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., uwzględnioną w art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE oraz o możliwość uzyskania uprzedniej opinii Trybunału, zgodnie z ust. 11 tegoż przepisu.

17 — Zobacz podobnie także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, pkt 174).

18 — Zobacz podobnie, Ibidem, pkt 171.

19 — Wyrok Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 39, 48 i 49).

20 — Zobacz wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada (68/86, EU:C:1988:85, pkt 38) i Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 54).

jednostronnego odstąpienia od zasad przewidzianych w traktacie, co jest zdecydowanie nie do przyjęcia [21], a po drugie, do zezwolenia jej na naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji [22].

53. W tym względzie należy również zauważyć, że Trybunał prezentuje raczej sceptyczne stanowisko wobec łączenia różnych procedur w celu przyjęcia aktów Unii. Dlatego z utrwalonego orzecznictwa w odniesieniu do użycia podwójnej podstawy prawnej wynika, że łączne użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne [23]. Tak właśnie było w sprawie zwanej „Dwutlenek tytanu" [24], której możliwość zastosowania do niniejszej sprawy było przedmiotem długiej dyskusji między stronami. W tej sprawie Rada przyjęła jednomyślnie dyrektywę [25] na podstawie art. 130 S traktatu EWG [26], podczas gdy Komisja w swej skardze o stwierdzenie nieważności podnosiła, że ta dyrektywa powinna być przyjęta na podstawie art. 100 A traktatu EWG, który przewidywał, iż Rada stanowi większością kwalifikowaną [27]. Trybunał stwierdził, że w przypadku łącznego użycia podstaw prawnych Rada była zobowiązana w każdym razie do głosowania jednomyślnego, co stawiałoby pod znakiem zapytania kluczowy element procedury współpracy, a mianowicie głosowanie większością kwalifikowaną, naruszając tym samym istotę tej procedury [28] [29].

c) W przedmiocie zasady niezależności instytucji

54. Rada i niektóre państwa członkowskie podnoszą, że przyjmowanie decyzji hybrydowych jest wyrazem zasady niezależności instytucji unijnych umożliwiającej Radzie wybranie formy w celu udzielenia niezbędnych zezwoleń w procedurze negocjowania i zawierania umów międzynarodowych.

55. W ramach swoich uprawnień instytucje unijne mają bowiem prawo do swobodnego organizowania zasad ich funkcjonowania. Takie prawo jest wyrazem zasady niezależności instytucji, która to wywodzi się z postanowień traktatów przyznających tym instytucjom kompetencję do samodzielnego przyjmowania własnych regulaminów wewnętrznych w celu zapewnienia swojego działania oraz

21 — Zobacz wyrok Parlament/Rada (EU:C:2008:257, pkt 55 i 56).

22 — Ibidem, pkt 57 oraz wyrok Parlament/Rada (C-70/88, EU:C:1990:217, pkt 22). Zobacz również art. 13 ust. 2 TUE.

23 — Wyroki: Parlament/Rada (C-164/97 i 165/97, EU:C:1999:99, pkt 14); Komisja/Rada (C-338/01, EU:C:2004:253, pkt 57) a także Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 45 i nast. oraz przytoczone tam orzecznictwo).

24 — Wyrok Komisja/Rada, zwany „Dwutlenek tytanu" (C-300/89, EU:C:1991:244, w szczególności pkt 17–21).

25 — Zobacz w szczególności dyrektywę Rady 89/428/EWG z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie procedur harmonizacji programów mających na celu ograniczanie i ostateczną eliminację zanieczyszczeń powodowanych przez odpady pochodzące z przemysłu dwutlenku tytanu (Dz.U. L 201, s. 56).

26 — W odniesieniu do działań w zakresie ochrony środowiska przepis ten przewidywał głosowanie jednomyślne w Radzie, jedynie po konsultacji z Parlamentem.

27 — Artykuł ten, który odpowiada zasadniczo obecnemu art. 114 TFUE, przewidywał stosowanie procedury współpracy z Parlamentem Europejskim, w ramach której Rada stanowiła większością kwalifikowaną.

28 — Zobacz pkt 16–20 wskazanego wyroku. W pkt 21 tegoż wyroku Trybunał uznał również, że uprawnienia Parlamentu zostały naruszone. Jak wynika jednak z wyroków przytoczonych w następnym przypisie niniejszej opinii, naruszenie uprawnień Parlamentu nie stanowi w orzecznictwie warunku koniecznego dla stwierdzenia, że podstawy prawne są ze sobą niezgodne, ponieważ sprzeczny charakter zasad głosowania jest warunkiem wystarczającym dla tego celu.

29 — W innych sprawach Trybunał stwierdził, że dwie rozpatrywane podstawy prawne są ze sobą niezgodne, w zakresie w jakim dla przyjęcia aktu w oparciu o jedną z nich wymagana jest jednomyślność, natomiast głosowanie większością kwalifikowaną wystarcza, aby akt mógł zostać skutecznie przyjęty w oparciu o podstawę drugą. Zobacz wyroki: Komisja/Rada (EU:C:2004:253, pkt 58), a także Parlament/Rada EU:C:2012:472, pkt 47 i 48).

działania swoich służb [30]. Zasada ta, wielokrotnie uznawana przez Trybunał [31], wynika z wyznaczonego instytucjom obowiązku działania w interesie Unii i stanowi podstawowy warunek ich prawidłowego działania [32]. Tym samym Rada przyjęła swój własny wewnętrzny regulamin, który to określa zasady jej działania i organizacji [33].

56. Zasada niezależności instytucji nie jest jednak nieograniczona. Zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE, autonomia ta powinna być wykonywana „w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów" i „zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych". Dlatego też, skoro na podstawie uprawnienia do wewnętrznej organizacji przyznanego przez stosowne postanowienia traktatów, każda instytucja jest upoważniona do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia jej właściwego funkcjonowania i przebiegu procedur [34], te środki lub ich zastosowanie nie mogą stanowić odstępstw od procedur ustanowionych w traktatach. Ponadto, uprawnienie do wewnętrznej organizacji nie może naruszać równowagi instytucjonalnej lub podziału kompetencji między Unią i państwami członkowskimi.

57. Z drugiej strony, zasada niezależności instytucji stanowi ograniczenie wobec państw członkowskich. Zasada ta wymaga bowiem, aby wewnętrzne funkcjonowanie i organizacja instytucji było całkowicie niezależne od państw członkowskich [35], które to powinny powstrzymywać się od ingerowania w samostanowienie w zakresie organizacji, procedur i funkcji instytucji unijnych, w granicach określonych przez traktaty. Ten ciążący na państwach członkowskich obowiązek nieingerencji jest ponadto przejawem zasady lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE.

d) W przedmiocie wymogu jedności w reprezentowaniu Unii na arenie międzynarodowej oraz zasady lojalnej współpracy

58. W odniesieniu do jej części zewnętrznej niniejsza sprawa stawia przede wszystkim kwestie dotyczące reprezentowania Unii na arenie międzynarodowej oraz struktury stosunków między Unią a państwami członkowskimi w tym względzie.

59. Stanowiska stron w tym zakresie są całkowicie przeciwne. Komisja twierdzi bowiem, że przyjęcie decyzji hybrydowych może „zasiać niepewność" co do niezależnej osobowości prawnej Unii w stosunkach międzynarodowych, podczas gdy Rada uważa, iż decyzje hybrydowe stanowią maksymalne wyrażenie współpracy między Unią i państwami członkowskimi.

60. W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że traktaty wyraźnie przewidują wzajemny obowiązek lojalnej współpracy między Unią i jej państwami członkowskimi (art. 4 ust. 3 TUE) oraz między instytucjami Unii (art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE) [36]. W szczególności, zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE państwa członkowskie mają obowiązek ułatwiania wypełniania przez Unię jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu jej celów.

30 — Zobacz w szczególności art. 232 TFUE w odniesieniu do Parlamentu, art. 235 ust. 3 TFUE w odniesieniu do Rady Europejskiej, art. 240 ust. 3 TFUE w odniesieniu do Rady oraz art. 249 ust. 1 TFUE w odniesieniu do Komisji.

31 — Trybunał uznał zasadę niezależności instytucji w odniesieniu do poszczególnych aspektów ich działalności, jak np. w kwestii doboru swoich urzędników i pracowników, zob. m.in. wyrok AB (C-288/04, EU:C:2005:526, pkt 26 i 30) lub w ramach odszkodowania za szkody spowodowane przez instytucje i ich pracowników przy wykonywaniu przez nich obowiązków służbowych, wyrok Sayag (9/69, EU:C:1969:37, pkt 5 i 6).

32 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, pkt 98) oraz w sprawie AB (C-288/04, EU:C:2005:262 pkt 23).

33 — Zobacz regulamin wewnętrzny Rady, załączony do decyzji Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotyczącej przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 325, s. 36) z późniejszymi zmianami.

34 — Zobacz podobnie wyrok Luxemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32 pkt 38).

35 — Zobacz opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224, pkt 98) oraz w sprawie AB (EU:C:2005:262 pkt 23).

36 — Zobacz w tym względzie wyrok Parlament/Rada (C-65/93, EU:C:1995:91, pkt 23, 27 i 28).

61. Następnie należy również zauważyć, że zajmując się kwestiami dotyczącymi działań zewnętrznych Unii, Trybunał wielokrotnie podkreślał wymóg jednolitej reprezentacji Unii na arenie międzynarodowej [37] oraz konieczność zapewnienia jednolitego charakteru i spójności działań oraz reprezentacji Unii w stosunkach zewnętrznych [38].

62. Wymogi te stają się tym ważniejsze w sytuacji gdy dziedzina umowy lub porozumienia znajduje się częściowo w kompetencjach Unii i częściowo w kompetencjach państw członkowskich i gdy umowy są zawierane jako umowy mieszane, tak jak w przypadku umowy o przystąpieniu oraz umowy dodatkowej. W takich przypadkach orzecznictwo zwraca w szczególności uwagę na fakt, że wspomniane wymogi jednolitej reprezentacji Unii oraz zapewnienia jednolitego charakteru i spójności w stosunkach zewnętrznych Unii nakazują zapewnienie ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi zarówno w odniesieniu do procesu negocjacji i zawierania, jak i realizacji przyjętych zobowiązań [39]. Istnieje zatem ścisły związek pomiędzy wymogiem jednolitej reprezentacji Unii na arenie międzynarodowej i wzajemnym obowiązkiem lojalnej współpracy istniejącym między Unią i państwami członkowskimi [40].

63. W tym kontekście Trybunał przyznał, po pierwsze, że do instytucji i państw członkowskich należy podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu jak najlepszego zapewnienia takiej współpracy [41]. Po wtóre, Trybunał przyznał, iż z obowiązku lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, wynika, że państwa członkowskie nie powinny ingerować w wykonywanie uprawnień Unii, ponieważ prawo to należy wyłącznie do instytucji unijnych, oraz nie mogą podważać zdolności Unii do podejmowania samodzielnych działań w stosunkach zewnętrznych [42].

e) W przedmiocie istotności zaskarżonej decyzji dla państw trzecich

64. Niniejsza sprawa stawia również kwestię istotności decyzji hybrydowych dla państw trzecich, które są umawiającymi się stronami umowy międzynarodowej. Rada i niektóre rządy uznają decyzje, takie jak zaskarżona decyzja, za akty czysto wewnętrzne. Oznacza to ich zdaniem, że państwa trzecie nie muszą być o nich powiadomione i tym samym nie przywiązują one wagi do określenia autorów tych aktów.

65. W tym względzie przypomnieć należy, że przyjmując akt, Unia jest zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii [43]. Po drugie, w przypadku gdy Unia i jej państwa członkowskie zawierają umowy międzynarodowe, niezależnie do tego, czy są to umowy mieszane czy nie, powinny one przestrzegać ujednoliconych przez konwencje wiedeńskie z 1969 r. oraz z 1986 r. [44]. przepisów prawa międzynarodowego w odniesieniu do zwyczajowych norm prawa traktatów.

37 — Zobacz m.in. opinie: 2/91 (EU:C:1993:106, pkt 36) i 1/94 (EU:C:1994:384 pkt 108) oraz wyrok Komisja/Szwecja (C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 — Wyroki: Komisja/Luxemburg (C-266/03, EU:C:2005:341, pkt 60), Komisja/Niemcy (C-433/03, EU:C:2005:462, pkt 66) i Komisja/Szwecja (EU:C:2010:203, pkt 75).

39 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Szwecja (EU:C:2010:203, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 — Zobacz w tym względzie wyroki: Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 173 i 174) a także Komisja/Szwecja (EU:C:2010:203, pkt 69–71 i 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 — Zobacz w tym względzie opinia 2/91 (EU:C:1993:106, pkt 38) oraz wyrok Komisja/Rada (C-25/94, EU:C:1996:114, pkt 48).

42 — Zobacz podobnie uchwała 1/78 (Rec. 1978–2151, pkt 33) w odniesieniu do art. 192 Traktatu EWEA, którego treść odpowiada zasadniczo art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE.

43 — Wyrok Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 — Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Recueil des traités des Nations Unies, tom 1155, s. 331) oraz Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z dnia 21 marca 1986 r. (A/CONF.129/15).

66. Podstawową regułą prawa międzynarodowego jest reguła, że środki, za pomocą których strona wykonuje swoje zobowiązania wynikające z traktatu międzynarodowego, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym lub – w przypadku organizacji międzynarodowej – ze swoimi wewnętrznymi przepisami organizacyjnymi, nie dotyczą zasadniczo innych państw będących stronami konwencji [45].

67. Jednakże, z jednej strony, prawo międzynarodowe przyznaje pewne znaczenie, choć ograniczone, przepisom prawa wewnętrznego dotyczącym kompetencji do zawierania traktatów oraz zasadom wewnętrznym organizacji międzynarodowej [46]. A zatem istotność dla innych umawiających się państw decyzji przyjętej w ramach procedury przewidzianej w art. 218 TFUE nie jest całkowicie wykluczona w prawie międzynarodowym.

68. Z drugiej strony w przypadku gdy umowa jest zawierana jako umowa mieszana, a zatem Unia i jej państwa członkowskie mogą być uznane za strony – wprawdzie związane, ale odrębne – tej umowy, wymogi pewności prawnej między stronami umowy międzynarodowej oraz obowiązek wykonywania traktatów w dobrej wierze [47], wymagają w moim odczuciu, aby akt wewnętrzny Unii, w którym zatwierdza ona umowę mieszaną nie zatajał okoliczności, że Unia jest pełnoprawną stroną umowy.

f) W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji

69. To właśnie w świetle wszystkich zasad przedstawionych w poprzednich punktach oraz wymogów, które zostały w nich podkreślone, należy w niniejszej sprawie ocenić zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. W tym celu należy rozpocząć od zbadania tej decyzji.

70. W odniesieniu najpierw do jej autorów, z tytułu zaskarżonej decyzji oraz z oznaczenia zawartego przed jej pierwszym umocowaniem wynika, że decyzja ta stanowi akt przyjęty wspólnie przez Radę i przedstawicieli państw członkowskich w Radzie. Następnie, w odniesieniu do podstawy prawnej przyjęcia zaskarżonej decyzji, należy stwierdzić, że jako wyraźną swoją podstawę wskazuje ona art. 100 ust. 2 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 i 8 akapit pierwszy TFUE. Te wszystkie podstawy prawne przewidują przyjęcie aktu większością kwalifikowaną. W zaskarżonej decyzji nie ma odniesienia do żadnej innej podstawy prawnej.

71. Z kolei w odniesieniu do treści zaskarżonej decyzji, z pkt 8–10 i 19 niniejszej opinii wynika, że zezwala ona zarówno na podpisanie jak i na tymczasowe stosowanie omawianych umów międzynarodowych w odniesieniu do Unii oraz tymczasowe stosowanie wspomnianych umów przez państwa członkowskie w zakresie, w jakim umożliwia to mające zastosowanie prawo krajowe. Ów akt obejmuje wszystkie te elementy bez możliwości jednoznacznego rozróżnienia, którą część można przypisać do decyzji (w sensie materialnym) Rady, a którą – do decyzji przedstawicieli państw członkowskich. Wynika to w szczególności ze sformułowania art. 3 zaskarżonej decyzji, który skupia w tym jednym uregulowaniu zezwolenie na tymczasowe stosowanie omawianych umów przez Unię i jej państwa członkowskie.

45 — W istocie z art. 27 wskazanych konwencji wiedeńskich z 1969 r. i z 1986 r. wynika, że strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego – lub w przypadku organizacji międzynarodowe na, zasady organizacji – dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym art. 46 tych dwóch konwencji (zob. następny przypis).

46 — Zgodnie z art. 46 tychże konwencji wiedeńskich z 1969 r. i z 1986 r. pogwałcenie postanowienia prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów nabiera znaczenia tylko wtedy, gdy pogwałcenie odnośnych postanowień jest oczywiste lub gdy dotyczy normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. Zobacz również art. 5 obu konwencji.

47 — Zobacz odpowiednio art. 26 konwencji wiedeńskich z 1969 r. i z 1986 r.

72. W świetle treści zaskarżonej decyzji oraz sposobu, w jaki została skonstruowana należy stwierdzić, że zarówno Rada jak i przedstawiciele państw członkowskich uczestniczyli w przyjęciu tej decyzji w całości i ze wszystkimi jej elementami. I tak przedstawiciele państw członkowskich uczestniczyli w zezwoleniu na podpisanie i tymczasowe stosowanie omawianych umów przez Unię, zaś Rada uczestniczyła w zezwoleniu na tymczasowe stosowanie wspomnianych umów przez państwa członkowskie [48].

73. Stwierdzenie to potwierdzają zresztą rozwiązania proceduralne, zastosowane w celu przyjęcia zaskarżonej decyzji, które pokazują, że nie było rozdziału między procedurą przyjęcia decyzji Unii i procedurą przyjęcia aktu międzyrządowego państw członkowskich. Mimo że w swoich pismach kilka państw członkowskich rozważyło możliwość przyjęcia dwóch materialnych części zaskarżonej decyzji zgodnie z odmiennymi procedurami głosowania, to jednak podczas toczącej się przed Trybunałem rozprawy Rada ostatecznie wyjaśniła, że zaskarżona decyzja została przyjęta jednorazowo w drodze konsensusu, zgodnie z procedurą uproszczoną bez przeprowadzania dyskusji i głosowania. Nie zastosowano zatem odrębnych procesów decyzyjnych dla dwóch części tego aktu, lecz tylko jedną procedurę przyjęcia.

74. Powyższe stwierdzenia prowadzą mnie do następujących wniosków.

75. Po pierwsze, zaskarżona decyzja, jako akt hybrydowy, stanowi akt, który nie został przewidziany w traktatach. W szczególności, chodzi o akt przyjęty przez Radę w ramach jednego z etapów procedury negocjowania i zawierania umów międzynarodowych przez Unię, który to nie został jednak przewidziany w art. 218 TFUE. Ów akt został ponadto przyjęty z zastosowaniem procedury, która również nie została przewidziana we wspomnianym przepisie. Jak już bowiem podkreśliłem powyżej w pkt 48 niniejszej opinii, art. 218 TFUE nie przewiduje żadnej roli państw członkowskich jako takich w ramach procedury przyjmowania środków, jakie Unia ma przyjąć na poszczególnych etapach przewidzianej w nim procedury. Dlatego też włączając państwa członkowskie w przyjęcie zaskarżonej decyzji, Rada jednostronnie odstąpiła od tej procedury i przyjęła akt, który nie został przewidziany przez traktaty.

76. Po drugie, przyjęcie aktu hybrydowego jednorazowo w zakresie wszystkich jego nierozerwalnie związanych ze sobą części składowych oznacza, że w celu jego przyjęcia zastosowano jeden proces decyzyjny, w którym to połączona została procedura przewidziana przez art. 218 ust. 5 i 8 TFUE dla przyjęcia aktu Unii większością kwalifikowaną i procedura spoza unijnych ram prawnych, w dodatku w celu przyjęcia aktu, który nie jest przewidziany traktatami, a którego przyjęcie wymaga wspólnego porozumienia wszystkich zaangażowanych państw. Ponadto Rada i niektóre rządy same przyznały, że zasady procedury związanej z przyjęciem decyzji międzyrządowej znajdują się poza ramami prawnymi traktatów.

77. Takie połączenie oznacza również, że podstawy prawne wskazane w zaskarżonej decyzji nie określiły faktycznie zasady głosowania niezbędnej do przyjęcia aktu hybrydowego. W istocie, chociaż te podstawy prawne wymagają przyjęcia decyzji większością kwalifikowaną, aby akt hybrydowy mógł zostać przyjęty w tej formie, konieczne jest wspólne porozumienie ze względu na konstrukcję tego

48 — Trybunał w ten sam sposób dokonał wykładni mieszanej decyzji Rady i przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie podczas badania dopuszczalności skargi w wyroku C-114/12 (EU:C:2014:2151, zob. szczególnie, pkt 41).

aktu, którego dwie materialne części stanowią nierozerwalną całość. Moim zdaniem musi to pociągać za sobą pozbawienie sensu procedury głosowania większością kwalifikowaną oraz – zgodnie z orzecznictwem Dwutlenek tytanu [49] – osłabienie zasady większości głosów, kluczowego elementu procedury przewidzianej w art. 218 TFUE

78. Z powyższych stwierdzeń wynika, że przyjęcie zaskarżonej decyzji w formie aktu hybrydowego jest niezgodne z art. 218 ust. 2, 5 i 8 TFUE oraz z wymogami wyrażonymi w orzecznictwie przywołanym w pkt 47 i 51–53 niniejszej opinii.

79. W odniesieniu do przestrzegania zasad głosowania, muszę jeszcze zauważyć, że nie ma tu mowy o poddawaniu w wątpliwość warunków przeprowadzania procedur głosowania w Radzie, której organizacja należy do sfery jej autonomii. Przedmiot niniejszej sprawy nie dotyczy zgodności z prawem wewnętrznej uproszczonej procedury głosowania, zastosowanej mechanicznie w celu przyjęcia zaskarżonej decyzji i o której to wspomniała Rada na rozprawie. W niniejszym przypadku jednak ta procedura uproszczona została zastosowana w celu przyjęcia decyzji łączącej akt przyjęty zgodnie z procedurą przewidzianą w traktatach i akt spoza unijnych ram prawnych, przyjęty zgodnie z procedurami również spoza tych ram prawnych i wymagający dla jego przyjęcia innej zasady głosowania niż zasada wymagana w przypadku przyjęcia aktu Unii.

80. Sądzę, że zaakceptowanie takiego połączenia mogłoby stanowić, pomimo ewentualnego utrwalonego [50] lub dopełniającego [51] charakteru tej praktyki, niebezpieczny precedens skażenia autonomicznego procesu decyzyjnego instytucji unijnych mogący tym samym wyrządzić szkodę autonomii Unii jako własnemu porządkowi prawnemu [52], i to w sytuacji gdy, jak wynika z pkt 53 niniejszej opinii, orzecznictwo Trybunału przyjmuje rygorystyczne podejście nawet w odniesieniu do łączenia procedur wewnętrznych w Unii i łącznego stosowania podstaw prawnych [53].

81. Ponadto, nie sądzę, że można uwzględnić argument, iż w tym przypadku zasada głosowania przewidziana w art. 218 TFUE nie została naruszona, gdyż jednomyślność zawsze obejmuje kwalifikowaną większość głosów. Przede wszystkim, jak wspomniałem w pkt 76 i 77 niniejszej opinii, zaskarżona decyzja została przyjęta nie jednomyślnie zgodnie z procedurą przewidzianą i określoną w traktatach, ale zgodnie z procedurą i zasadą głosowania spoza ram traktatów. Takie stwierdzenie wyklucza również możliwość zastosowania przez Radę art. 293 ust. 1 TFUE, jak twierdził rząd fiński.

49 — Rada i niektóre interweniujące w sprawie rządy kwestionują zastosowanie do niniejszej sprawy wskazanego orzecznictwa Dwutlenek tytanu (EU:C:1991:244). W tym względzie uważam, że prawdą jest, iż sprawa Dwutlenek tytanu i niniejsza sprawa różnią się tym, że pierwsza dotyczyła stosowania dwóch podstaw prawnych z prawa unijnego, podczas gdy w tej drugiej nie jest konieczna podstawa prawna prawa unijnego dla elementu międzyrządowego decyzji hybrydowej. Uważam jednak, że wyrażone w tym wyroku zasady orzecznicze (zob. pkt 53 niniejszej opinii) niewątpliwie mogą znaleźć zastosowanie per analogiam, a nawet a fortiori w takim przypadku jak rozpatrywany, który dotyczy połączenia nie dwóch wewnętrznych procedur unijnych, ale procedury unijnej z procedurą spoza ram prawnych Unii.

50 — Przywołana przez Radę okoliczność, że przyjmowanie decyzji hybrydowych jest utrwaloną praktyką, nawet po wejściu w życie traktatu z Lizbony, w szczególności w sektorze transportu lotniczego, nie może uzasadnić zaskarżonej decyzji, ani wpłynąć na jej zgodność z prawem, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama praktyka Rady nie może prowadzić do odchodzenia od zasad traktatu (zob. opinia 1/08, EU:C:2009:739, pkt 172 a także wyrok Komisja/Rada, EU:C:2009:590, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 — Podkreślona na rozprawie okoliczność, że przyjmowanie aktów hybrydowych stanowi praktykę mająca zaledwie dopełniający charakter, stosowaną w szczególności sektorze lotnictwa, w przypadku gdy nie ma wyraźnej niezgody między podmiotami zaangażowanymi (państwami członkowskimi i instytucjami), nie stanowi uzasadnienia dla przyjmowania praktyki niezgodnej z prawem. Ponadto, z dyskusji przeprowadzonej w czasie rozprawy wynikło, że stosowanie tej praktyki nie ogranicza się z pewnością do tych przypadków.

52 — W przedmiocie autonomii porządku prawnego Unii, zob. wyrok Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 1158) a także opinia 2/13 (EU:C:2014:2454 pkt 174, 183 i 201 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 — W tym względzie należy zauważyć, że Rada, popierana przez kilka państw członkowskich twierdzi, iż łączenie różnych zasad głosowania jest na porządku dziennym w Radzie oraz że Trybunał uznał łączenie różnych zasad głosowania w Radzie. Rada odwołuje się do wyroków Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 211–214) a także Parlament/Rada (C-166/07, EU:C:2009:499, pkt 69). Jednakże to orzecznictwo, które dotyczy wyłącznie wykorzystania przepisu traktatu odpowiadającego obecnemu art. 352 TFUE, nie unieważnia w żaden sposób zasady orzeczniczej przedstawionej w pkt 53 niniejszej opinii, zgodnie z którą łączne użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne. Otóż w niniejszym przypadku nie ma nawet mowy o zgodności ze sobą dwóch różnych podstaw prawnych w ramach postępowań unijnych, ale o połączeniu aktu Unii i aktu przyjętego całkowicie poza procedurami unijnymi w ramach innej zasady głosowania. Moim zdaniem wspomniana zasada ustalona w orzecznictwie ma więc zastosowanie a fortiori w niniejszej sprawie.

Następnie, jak już słusznie wskazywała rzecznik generalna E. Sharpston, decyzja, co do której nikt nie wyraża sprzeciwu niekoniecznie jest tym samym, co decyzja, na którą zgodę wyraża kwalifikowana większość, ponieważ treść decyzji, która zostałaby przyjęta kwalifikowaną większością głosów może wymagać złagodzenia, aby mogła zostać przyjęta jednomyślnie lub bez jakiegokolwiek sprzeciwu [54].

82. Co do odwołania się do zasady niezależności, z rozważań przeprowadzonych w pkt 56 niniejszej opinii wynika, że zasada ta nie może uzasadniać odejścia od procedur przewidzianych przez traktaty. Chociaż Rada może samodzielnie organizować swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną i warunki przyjmowania swoich decyzji, nie może jednak stosować procedur alternatywnych lub zmieniać zasad głosowania przewidzianych przez traktaty. W rzeczywistości w świetle moich wyjaśnień w pkt 57 niniejszej opinii, zastanawiam się nawet, czy poprzez uznanie udziału państw członkowskich w procesie decyzyjnym instytucji unijnej nie została naruszona zasada niezależności instytucji.

83. Czy przyjęcie decyzji hybrydowej było jednak koniecznym następstwem mieszanego charakteru leżących u jej podstaw umów międzynarodowych? Czy przyjęcie takiej decyzji było niezbędne w celu zapewnienia jednolitej reprezentacji Unii na arenie międzynarodowej? Nie jestem przekonany.

84. W pierwszej kolejności, wprawdzie przyjęcie wspólnej decyzji stanowi najściślejszą formę współpracy pomiędzy Unią i jej państwami członkowskimi i Trybunał szczególnie podkreślił konieczność takiej ścisłej współpracy w przypadku zawierania umów mieszanych. Jednak, po pierwsze, jak słusznie zostało zauważone [55], na zasadę lojalnej współpracy, z której – jak stwierdzono w pkt 62 niniejszej opinii – wynika obowiązek ścisłej współpracy, nie można powoływać się w celu uzasadnienia naruszenia zasad proceduralnych. Ścisła współpraca między Unią i jej państwami członkowskimi w ramach umów mieszanych powinna odbywać się zatem zgodnie z zasadami ustanowionymi w traktatach.

85. Udział państw członkowskich jako takich w procedurze Unii nie był konieczny ani w celu podpisania umowy w imieniu Unii, ani w celu jej tymczasowego stosowania przez Unię. Pozwalając państwom członkowskim na wzięcie udziału w decyzji Unii, Rada nie służyła w ten sposób interesom państw członkowskich w rozumieniu art. 13 ust. 1 TUE, jak podniosła na rozprawie, ale umożliwiła im raczej uczestniczenie w wykonywaniu uprawnień Unii, podważając zdolność Unii do autonomicznych działań w stosunkach zewnętrznych, z naruszeniem orzecznictwa, o którym mowa w pkt 63 niniejszej opinii.

86. W istocie taki udział państw członkowskich może sugerować, że Unia nie jest uprawniona do samodzielnego podjęcia decyzji o podpisaniu oraz tymczasowym stosowaniu umów międzynarodowych w dziedzinach, w których wykonuje swoje własne kompetencje przyznane jej przez państwa członkowskie. Uważam, że to podejście, dalekie od wzmacniania międzynarodowego wizerunku Unii, może osłabić Unię jako pełnoprawny podmiot działań na scenie międzynarodowej poprzez zafałszowanie jej niezależnej i autonomicznej osobowości prawnomiędzynarodowej.

87. Z tego wynika, że działając w taki sposób, w moim przekonaniu Rada wykroczyła poza granice swoich uprawnień przyznanych jej przez traktaty oraz postąpiła wbrew przewidzianym przez nie celom, z naruszeniem art. 13 ust. 2 TUE [56].

54 — Zaobacz podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (EU:C:2014:224, pkt 189).

55 — Podobnie, ibidem, pkt 195.

56 — W tym względzie muszę dodać, że nie przekonuje mnie zalecana przez Komisję możliwość ustanowienia obowiązku współpracy instytucji unijnych wobec Unii jako takiej. Instytucje unijne stanowią bowiem część Unii i w związku z tym stanowią samą Unię. Ustanowienie takiego obowiązku współpracy wydaje się jednoznaczne ze stwierdzeniem obowiązku współpracy z samym sobą. Z drugiej strony wydaje mi się, że zachowania, jakie zdaniem Komisji stanowią naruszenie obowiązku współpracy Rady wobec Unii należałoby raczej uznać za naruszenie zasady współpracy między instytucjami lub naruszenie obowiązku działania w interesie Unii, zgodnie z określonymi przez nią celami na podstawie art. 13 ust. 2 TUE.

88. W drugiej kolejności, należy odnotować, że sama Rada przyznała, iż istnieją rozwiązania alternatywne do przyjęcia decyzji hybrydowej, takie jak jednoczesne przyjęcie dwóch odrębnych decyzji, jednej przez Radę i drugiej przez przedstawicieli państw członkowskich [57]. Rada i państwa członkowskie twierdzą jednak, że takie rozwiązanie jest wyraźnie gorsze, gdyż jest mniej skuteczne i może powodować poważne trudności praktyczne, w szczególności w stosunku do podziału kompetencji w sytuacji gdy – co ma miejsce zazwyczaj w przypadku umów w sektorze transportu lotniczego – umowa stanowi niepodzielną całość wobec czego nie można rozdzielić kompetencji Unii i państw członkowskich.

89. W tym zakresie pragnę najpierw zauważyć, że względy skuteczności lub użyteczności nie mogą uzasadniać naruszenia procedur ustanowionych w traktatach. Ramy proceduralne w zakresie negocjowania i zawierania umów międzynarodowych Unii zostały ustanowione traktatem z Lizbony, który między innymi wprowadził zasadę większości kwalifikowanej jako zasadę ogólną. Traktat ten został zatwierdzony i ratyfikowany przez państwa członkowskie, które są nim związane. Nie mogą się uchylać lub ignorować zasad, które same przyjęły, powołując się na rzekome względy praktyczne lub kwestie skuteczności.

90. Jednakże problem prawny, który pojawia się w niniejszej sprawie nie jest, moim zdaniem, związany z okolicznością, że dwie decyzje zostały przyjęte łącznie a nawet, że zostały zawarte formalnie w jednym akcie. Problem stanowi, w moim odczuciu, charakter hybrydowy zaskarżonej decyzji, co skutkowało tym, że Rada pozwoliła na włączenie w procedurę przyjęcia aktu właściwego dla Unii elementu zewnętrznego, który go wypaczył, a ponadto uczestniczyła w przyjęciu aktu, który nie wchodzi w zakres jej kompetencji, tj. decyzji upoważniającej państwa członkowskie do tymczasowego stosowania omawianych umów. Otóż nie mam żadnych zastrzeżeń, aby ta decyzja i decyzja międzyrządowa państw członkowskich przyjęte jednocześnie zostały zawarte formalnie w jednym akcie, jeśli z decyzji Rady przyjętej na mocy art. 218 TFUE wyraźnie wynika, że procedury unijne, a w szczególności procedury dotyczące głosowania, były przestrzegane i że w zakresie przydzielonych jej kompetencji Unia przyjęła swoją decyzję jako pełnoprawny podmiot działań na scenie międzynarodowej.

91. Następnie w odniesieniu do kwestii nierozdzielności kompetencji, o ile Trybunał podkreślił wprawdzie, że w takich przypadkach obowiązek ścisłej współpracy między Unią i państwami członkowskimi narzuca się w sposób szczególnie bezwzględny [58], to Rada nie wyjaśnia jednak dlaczego w przypadku przyjęcia dwóch skoordynowanych decyzji – a mianowicie decyzji Rady dotyczącej tymczasowego stosowania przez Unię umowy mieszanej, w zakresie kompetencji Unii, oraz decyzji przedstawicieli państw członkowskich dotyczącej tymczasowego stosowania tej samej umowy mieszanej, w zakresie w jakim sprawy uregulowane tą umową należą do ich kompetencji – niezbędne jest dokładne określenie, które części umowy wchodzą w zakres kompetencji Unii, a które – w zakres kompetencji państw członkowskich. Uważam też, że takie określenie również nie zostało zawarte w decyzji hybrydowej.

57 — Dla celów rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie wydaje mi się konieczne poruszanie – bądź co bądź bardzo delikatnej kwestii – podniesionej przez Komisję, dotyczącej możliwości zapewnienia w niniejszym przypadku tymczasowego stosowania omawianych umów w drodze decyzji samej Rady, pomimo mieszanego charakteru leżących u jej podstaw umów. W moim przekonaniu kwestia ta w istocie nie ma wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. Pozostawia jednak wiele otwartych kwestii prawnych, które nasunęły się w oczywisty sposób w trakcie postępowania. Rada wyjaśniła w swoich pismach, że w instytucji tej nigdy nie było woli politycznej przyjęcia decyzji zezwalającej Unii na pełną realizację jej ewentualnych kompetencji, i to nawet nie w zakresie tymczasowego stosowania umów. Taki wybór o charakterze politycznym powoduje jednak w sposób nieunikniony pewną dozę niepewności prawnej co do możliwości tymczasowego stosowania umów międzynarodowych w tych państwach członkowskich, w których tymczasowe stosowanie traktatów międzynarodowych nie jest konstytucyjnie dopuszczalne bądź podlega przepisom prawa krajowego. Uznając delikatną naturę tej kwestii, która może dotyczyć uprawnień parlamentów krajowych, zastanawiam się jednak, czy planowane przez Komisję rozwiązanie, polegające na działaniach zapewniających tymczasowe stosowanie umów przez Unię – jeżeli mieści się to w jej kompetencjach – nie byłoby najlepszym rozwiązaniem z prawnego punktu widzenia. Wydaje się, że tymczasowe stosowanie „na drodze administracyjnej" wspomnianych umów, do którego odniosła się Rada i niektóre państwa członkowskie, a które miało miejsce w państwach członkowskich, gdzie tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych jest problematyczne, stwarza w każdym razie problemy zgodności z wymogami konstytucyjnymi tych państw członkowskich.

58 — Zobacz opinia 1/94 (EU:C:1994:384, pkt 109).

92. Wreszcie, wbrew twierdzeniom Rady i kilku rządów, decyzje przyjęte na mocy art. 218 ust. 5 TFUE nie mają wyłącznie krajowego zasięgu. Okoliczność powiadomienia o nich umawiających się stron oraz ich publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* świadczy o tym, że decyzje te powinny zostać podane do wiadomości zarówno innych stron umowy międzynarodowej, jak i ogólnie osób trzecich. W związku z tym, że jak odnotowałem w pkt 86 niniejszej opinii, przyjęcie takich decyzji w formie decyzji hybrydowych może przesłaniać niezależną międzynarodową osobowość Unii, podczas gdy jest ona pełnoprawną stroną umowy mieszanej, takie przyjęcie decyzji może również, moim zdaniem, wywołać problem pewności prawa w stosunkach między stronami umowy międzynarodowej.

g) Wnioski

93. Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że przyjmując zaskarżoną decyzję w formie decyzji hybrydowej Rada naruszyła art. 218 ust. 2, 5 i 8 TFUE oraz przekroczyła granice uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, a zatem naruszyła art. 13 ust. 2 TUE. W związku z tym uważam, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

C – *W przedmiocie utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji*

94. Zgodnie z postulatem stron oraz w celu uniknięcia negatywnego wpływu na stosunki między Unią i państwami trzecimi będącymi stronami umów, których podpisanie i tymczasowe stosowanie zostały już zatwierdzone zaskarżoną decyzją, uważam, że należy przychylić się do wniosku stron, aby Trybunał skorzystał z przewidzianej w art. 264 akapit drugi TFUE możliwości utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji do czasu wydania nowej decyzji.

IV – **W przedmiocie kosztów**

95. Zgodnie z art. 138 §1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 140 §1 regulaminu postępowania, zgodnie z którym państwa członkowskie oraz instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty, interwenienci w niniejszej sprawie pokrywają własne koszty.

V – **Wnioski**

96. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji 2011/708/UE Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, zebranych w Radzie w dniu 16 czerwca 2011 r., w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony; oraz w sprawie podpisania w imieniu Unii i tymczasowego stosowania umowy dodatkowej między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, Islandią z drugiej strony i Królestwem Norwegii z trzeciej strony, dotyczącej stosowania umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony.

2) Skutki prawne decyzji 2011/708 zostają utrzymane w mocy do momentu wydania nowej decyzji.

3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Portugalska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, oraz Parlament Europejski pokrywają własne koszty.