



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 29 kwietnia 2014 r.¹

Sprawa C-399/12

**Republika Federalna Niemiec
przeciwko
Radzie Unii Europejskiej**

(skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Republikę Federalną Niemiec)

Organizacje międzynarodowe — Procedura zawierania umów — Ustalanie stanowisk, jakie należy zająć w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę — Rezolucje Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina — Artykuł 218 ust. 9 TFUE — Umowy zawierane przez państwa członkowskie — Skuteczność prawna — Analogia

1. Unia Europejska stała się w miarę upływu lat ważnym podmiotem wśród organizacji międzynarodowych². Jednym z istotnym w tym kontekście postanowień traktatów jest art. 218 ust. 9 TFUE, który zawiera formalną podstawę prawną w zakresie ustalania stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne. W związku z niniejszą skargą o stwierdzenie nieważności rodzi się pytanie, czy to postanowienie znajduje zastosowanie w następującym szczególnym przypadku, gdy po pierwsze, niektóre państwa członkowskie Unii należą do organizacji, a sama Unia Europejska nie jest jej członkiem, a po drugie, gdy organizacja ta wydaje zasadniczo „zalecenia”.

2. Powodem tego sporu były uzgodnienia pomiędzy Unią a państwami członkowskimi w sektorze działania Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina (OIV) – międzyrządowej organizacji działającej w sektorze winorośli, wina, napojów winopochodnych, winogron stołowych, suszonych winogron i innych produktów sektora wina. Liczne państwa członkowskie są członkami tej organizacji, sama Unia jednak nie. W dniu 18 czerwca 2012 r. Rada kwalifikowaną większością głosów, na podstawie art. 43 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE, przyjęła po raz pierwszy decyzję w sprawie przyjęcia stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii w odniesieniu do niektórych rezolucji OIV. Republika Federalna Niemiec, która głosowała przeciwko tej decyzji i załączyła do protokołu swoje stanowisko, wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności.

3. Kwestie prawne wymagające wyjaśnienia mają znaczenie nie tylko dla okoliczności niniejszej sprawy, ale są także istotne z punktu widzenia stosunku pomiędzy Unią a państwami członkowskimi w zakresie handlu międzynarodowego. W licznych organizacjach międzynarodowych ze względów historii prawa międzynarodowego członkami są wprawdzie państwa członkowskie, ale nie sama Unia. Jest tak często w przypadku, gdy dana organizacja działa w dziedzinie kompetencji Unii. Wyjaśnienia, jakich Trybunał dokona w niniejszej sprawie, będą miały znaczenie dla takich przypadków w przyszłości.

¹ — Język oryginału: niemiecki.

² — F. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, CMLR vol. 44, 2007, s. 41, 68.

I – Ramy prawne

A – Prawo międzynarodowe

4. OIV została utworzona w obecnym kształcie na mocy umowy międzynarodowej dotyczącej utworzenia Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina z dnia 3 kwietnia 2001 r. (OIV) (zwanej dalej „umową”)³ i wywodzi się bezpośrednio z Międzynarodowego Biura ds. Winorośli i Wina⁴, utworzonego w 1924 roku.

5. Jej celem jest między innymi „wkład w międzynarodową harmonizację istniejących praktyk i norm oraz, w razie potrzeby, opracowywanie nowych norm międzynarodowych w celu polepszenia warunków produkcji i sprzedaży produktów winiarskich oraz uwzględnianie interesów konsumentów” [art. 2 ust. 1 lit. c) umowy].

6. Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. b) umowy w celu osiągnięcia tych celów OIV wykonuje między innymi następujące zadania:

„opracowywanie i formułowanie zaleceń oraz kontrola ich stosowania wspólnie z ich członkami, w szczególności w następujących dziedzinach:

- i) warunki produkcji wina,
- ii) praktyki enologiczne,
- iii) definicja i opis wyrobów, etykietowanie oraz warunki wprowadzenia do obrotu,
- iv) metody analizy i oceny produktów sektora wina”.

7. Zgodnie z art. 8 umowy⁵:

„Międzynarodowa organizacja międzyrządowa może wziąć udział w pracach OIV lub zostać jej członkiem i wносить wkład w finansowanie organizacji w warunkach określonych dla każdego przypadku przez Zgromadzenie Ogólne na podstawie wniosku przedstawionego przez Komitet Wykonawczy”.

B – Prawo Unii

1. Prawo pierwotne

8. Artykuł 4 ust. 6 zdanie pierwsze TUE przewiduje:

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów”.

3 — BGBl. II 2002, s. 2733. Zgodnie z art. 19 językami autentycznymi konwencji są francuski, hiszpański i angielski.

4 — Konwencja w sprawie utworzenia Międzynarodowego Instytutu Wina w Paryżu z dnia 29 listopada 1924 r. Tłumaczenie na język niemiecki znajduje się przykładowo w austriackim *Bundesgesetzblatt* 1930, s. 241. Organizacja ta przyjęła nazwę „Międzynarodowe Biuro ds. Winorośli i Wina” w dniu 4 września 1958 r.

5 — W organizacji będącej poprzednikiem OIV tylko państwa mogły być jej członkami, art. 6 Konwencji w sprawie utworzenia Międzynarodowego Instytutu Wina w Paryżu stanowił bowiem: „Wszystkie państwa, które nie podpisały niniejszej umowy, mogą do niej przystąpić [...]”.

9. Artykuł 218 TFUE ma następujące brzmienie:

„1. Bez uszczerbku dla szczególnych postanowień artykułu 207 umowy pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą.

[...]

9. Rada, na wniosek Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy.

[...]

11. Państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami.

[...]”.

2. Prawo wtórne

10. Rozporządzenie Rady nr 479/2008⁶, które weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2008 r., po raz pierwszy⁷ w prawie wtórnym wprowadziło dynamiczne odesłania do rezolucji OIV. Rozporządzeniem Rady nr 491/2009⁸ te normy wspólnej organizacji rynku wina zostały włączone do rozporządzenia Rady nr 1234/2007 (zwanego dalej „rozporządzeniem o jednolitej WOR”)⁹.

11. Artykuł 120f rozporządzenia o jednolitej WOR stanowi:

„Przy udzielaniu zezwolenia na praktyki enologiczne zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 195 ust. 4, Komisja:

- a) opiera się na praktykach enologicznych zalecanych i opublikowanych przez Międzynarodową Organizację ds. Winorośli i Wina (OIV) oraz na wynikach eksperymentalnego stosowania dotychczas niedozwolonych praktyk enologicznych;

[...]”.

6 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 3/2008 oraz uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2392/86 i (WE) nr 1493/1999 (Dz.U. L 148, s. 1).

7 — Zgodnie z twierdzeniami Niemiec przedstawionymi na rozprawie rezolucje OIV i organizacji będącej jej poprzednikiem od 1971 r. stanowią dla Wspólnoty rolę punktów odniesienia. OIV była też wspomniana w odpowiednich aktach prawnych przed 2008 r., przykładowo w motywie 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2165/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. (Dz.U. L 345, s. 1) i w motywie 1 rozporządzenia Komisji (WE) 1507/2006 z 11 października 2006 r. (Dz.U. L 280, s. 9). Zobacz także motyw 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 519/2007 z dnia 7 maja 2007 r. (Dz.U. L 123, s. 1).

8 — Rozporządzenie Rady nr 491/2009 z dnia 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 154, s. 1).

9 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 299, s. 1), wielokrotnie zmieniane. Zobacz motyw 3 rozporządzenia nr 491/2009.

12. Artykuł 120g tego samego rozporządzenia stanowi:

„Metody analizy służącej do określania składu produktów sektora wina oraz zasady, dzięki którym można ustalić, czy produkty te zostały poddane procesom, które nie są zgodne z dozwolonymi praktykami enologicznymi, są metodami i zasadami zalecanymi i opublikowanymi przez OIV.

W przypadku braku metod i zasad zalecanych i opublikowanych przez OIV Komisja przyjmuje odpowiednie metody i zasady zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 195 ust. 4.

W oczekiwaniu na przyjęcie tych zasad należy stosować metody i zasady dozwolone w danym państwie członkowskim”.

13. Artykuł 158a ust. 2 tego samego rozporządzenia stanowi:

„Jeżeli przepisy w umowach zawartych zgodnie z art. 300 traktatu nie stanowią inaczej, produkty, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, są produkowane zgodnie z praktykami enologicznymi zalecanymi i opublikowanymi przez OIV lub dozwolonymi przez Wspólnotę zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i jego przepisami wykonawczymi”.

14. Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia nr 606/2009¹⁰ stanowi:

„Jeżeli wymogi dotyczące czystości i tożsamości substancji stosowanych w praktykach enologicznych, o których mowa w art. 32 akapit drugi lit. e) rozporządzenia (WE) nr 479/2008, nie są określone w dyrektywie Komisji 2008/84/WE, stosuje się wymogi określone i opublikowane w »Międzynarodowym kodeksie enologicznym Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina«”¹¹.

15. Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia nr 606/2009 stanowi:

„Komisja publikuje w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* serii C wykaz i opis metod analizy, o których mowa w art. 31 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 479/2008 [obecnie art. 120g ust. 1 rozporządzenia o jednolitej WOR] i które zostały opisane w »Zbiorze międzynarodowych metod analizy win i moszczu« Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina, mających zastosowanie do kontroli limitów i wymogów określonych w przepisach wspólnotowych w odniesieniu do wytwarzania produktów winiarskich”¹².

II – Przedmiot sporu, postępowanie i wnioski

16. W dniu 18 czerwca 2012 r. Rada kwalifikowaną większością głosów przyjęła decyzję w sprawie przyjęcia stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii w odniesieniu do niektórych rezolucji, które mają być podjęte w ramach Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina (OIV)¹³. Decyzja została oparta na art. 43 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

17. Pismem z dnia 28 sierpnia 2012 r. Republika Federalna Niemiec wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Niemcy stoją na stanowisku, że art. 218 ust. 9 TFUE nie może stanowić formalnej podstawy prawnej tej decyzji. Ich zdaniem nie ma także innej formalnej podstawy prawnej tej decyzji.

10 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 606/2009 z dnia 10 lipca 2009 r. ustanawiające niektóre szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 w odniesieniu do kategorii produktów winiarskich, praktyk enologicznych i obowiązujących ograniczeń (Dz.U. L 193, s. 1).

11 — Z pominięciem przypisów zawartych w cytowanym tekście.

12 — Podkreślenie w oryginale.

13 — Dokument Rady nr 11436/12.

18. Republika Czeska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Republika Słowacka zostały dopuszczone do postępowania jako interwenienci popierający Republikę Federalną Niemiec, natomiast Komisja jako interwenient popierający Radę.

19. Republika Federalna Niemiec, popierana przez interwenientów po swej stronie, wnosi o:

- stwierdzenie nieważności decyzji Rady z dnia 18 czerwca 2012 r.,
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

20. Rada, popierana przez Komisję, wnosi o:

- oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej,
- posiłkowo, na wypadek stwierdzenia nieważności decyzji, o zarządzenie utrzymania jej skutków do momentu jej zastąpienia,
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

21. Po zakończeniu pisemnego etapu postępowania w dniu 26 listopada 2013 r. przeprowadzono rozprawę. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do sprawy w charakterze kolejnego interwenienta popierającego Republikę Federalną Niemiec.

III – Argumenty stron

22. Republika Federalna Niemiec opiera swoją skargę na jednym zarzucie. Jej zdaniem art. 218 ust. 9 TFUE nie powinien stanowić formalnej podstawy prawnej spornej decyzji Rady. Niemcy twierdzą zasadniczo, że tego postanowienia nie stosuje się w niniejszym przypadku z dwóch powodów. Ich zdaniem z jego brzmienia, systematyki, genezy i celu wynika, że stosuje się go nie do umów zawieranych przez państwa członkowskie, ale do umów międzynarodowych zawieranych przez samą Unię; przepisu tego nie stosuje się także w drodze analogii. Koordynacja działań państw członkowskich w organach organizacji międzynarodowych ustanowionych w drodze umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie przeprowadzana jest zgodnie z zasadą lojalnej współpracy na podstawie art. 4 ust. 3 TUE¹⁴. Po drugie, przesłanką art. 218 ust. 9 TFUE jest „akt mający skutki prawne”, co zdaniem Republiki Federalnej Niemiec oznacza, że ten akt musi być w świetle prawa międzynarodowego wiążący. Ten warunek nie jest spełniony w przypadku rezolucji OIV. Ponadto Niemcy podnoszą, że stosowanie tego postanowienia nie jest zgodne z technicznym charakterem OIV oraz że gwarantuje mniej skuteczną reprezentację interesów Unii.

23. Natomiast zdaniem Rady art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie. Rada stoi na stanowisku, że w sprawach wchodzących w zakres kompetencji Unii postanowienie to zezwala na ustalenie stanowiska w organizacji międzynarodowej, której członkami są jedynie państwa członkowskie, a nie sama Unia. W odniesieniu do rezolucji OIV będących przedmiotem spornej decyzji Rada podkreśla – w przeciwieństwie do Republiki Federalnej Niemiec – iż te należą do wyłącznych kompetencji Unii. W odniesieniu do „skuteczności prawnej” aktu Rada – zaznaczając, że rezolucje rodzą pewne skutki prawnomiędzynarodowe, chociaż są jedynie zaleceniami – stoi w szczególności na stanowisku, że przejście rezolucji do prawa Unii na podstawie art. 158a ust. 2, art. 120f lit. a) i art. 120g rozporządzenia o jednolitej WOR gwarantuje ich wystarczającą skuteczność prawną.

14 — Na rozprawie Niemcy rozróżniły dwie kwestie: czy Unia musi być członkiem OIV, aby zastosować ten przepis, oraz czy rezolucje mogą być przyjmowane w OIV „w imieniu Unii”. Moim zdaniem druga kwestia jest tylko aspektem pierwszej.

24. Republika Czeska zasadniczo popiera argumentację Niemiec oraz uzupełnia ją w odniesieniu do wykładni art. 218 ust. 9 TFUE. Wielkie Księstwo Luksemburga również podziela to stanowisko i podkreśla między innymi, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z kompetencjami dzielonymi, a nie wyłącznymi Unii. Ten fakt podkreślają również Niderlandy, które ponadto argumentują, że art. 218 ust. 9 nie może stanowić podstawy prawnej również z tego powodu, że w momencie przyjęcia decyzji nie było wiadomo, które rezolucje będą przedmiotem głosowania. Ponadto decyzja nie zawiera uzasadnienia, z jakiego powodu jest ona konieczna, pomimo tego, że członkami OIV nie są ani Unia, ani wszystkie jej państwa członkowskie oraz pomimo czterdziestoletniej współpracy państw członkowskich w tym zakresie w ramach OIV i organizacji jej poprzedzającej¹⁵. W ostatniej kolejności Niderlandy podnoszą, że działania Rady zagrażają porozumieniu w OIV i przez to interesom Unii. Węgry uzupełniają stanowisko Niemiec i podkreślają, że o ile wiadomo, Parlament Europejski nie został poinformowany o zaskarżonej decyzji, przez co została naruszona procedura przewidziana w art. 218 ust. 10 TFUE, co Trybunał powinien uwzględnić z urzędu. Także Austria popiera zasadniczo twierdzenia Niemiec. Republika Słowacka podziela stanowisko Niemiec i podnosi między innymi, że art. 218 ust. 9 TFUE nawet w dziedzinie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii stosuje się tylko wtedy, gdy są spełnione jego przesłanki. Zjednoczone Królestwo zwraca uwagę, że w ramach kwestii dotyczącej skuteczności prawnej nie ma zastosowania orzecznictwo odnoszące się do skutków prawnych w prawie Unii, lecz że należy raczej uwzględnić fakt, iż art. 218 TFUE reguluje kwestię zawarcia przez Unię wiążących z punktu widzenia prawa międzynarodowego porozumień.

25. Komisja podziela stanowisko Rady. Ponadto zwraca ona uwagę na podstawowe znaczenie sprawy: Unia nie jest reprezentowana w wielu organizacjach międzynarodowych, pomimo że te organizacje działają w dziedzinach, które przynajmniej częściowo wchodzą w zakres kompetencji Unii. Orzecznictwo pokazuje, że reprezentowanie Unii w relacjach zewnętrznych w sprawach należących do kompetencji Unii następuje w takich przypadkach poprzez państwa członkowskie działające w interesie Unii. Komisja w swojej argumentacji zajmuje się w szczególności kompetencjami Unii¹⁶. W niniejszej sprawie Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną. Zgodnie z prawem państwa członkowskie nie powinny tym samym podejmować decyzji w organizacji, która mogłyby zmienić prawo Unii. Tymczasem rezolucje OIV prowadziły do takiej zmiany. A zatem rezolucje mogą być uchwalane tylko po ustaleniu wspólnego stanowiska Unii zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, które to obok ustalenia wspólnego stanowiska upoważnia także państwa członkowskie do reprezentowania tego stanowiska Unii w obszarze jej wyłącznej kompetencji zewnętrznej. Jej zdaniem tylko w ten sposób jest zagwarantowana ochrona interesów państw członkowskich, które nie należą do OIV. Ze względu na to, że rezolucje OIV zmieniają dorobek prawny Unii wiążący jej państwa członkowskie, wywierają one wpływ także na te państwa. W odniesieniu do wykładni systemowej art. 218 ust. 9 TFUE Komisja podkreśla, że należy uwzględnić to, iż art. 218 ust. 11 TFUE dotyczy nie tylko umów zawieranych przez samą Unię. Komisja dodaje również, że akty niemające skutków prawnych wymają nieformalnej koordynacji w Radzie zgodnie z art. 16 TFUE.

IV – Ocena

26. W niniejszej sprawie strony spierają się głównie¹⁷ o to, czy art. 218 ust. 9 TFUE może służyć jako formalna podstawa prawna decyzji Rady z dnia 18 czerwca 2012 r. w przedmiocie ustalenia stanowiska reprezentowanego w imieniu Unii Europejskiej w odniesieniu do określonych rezolucji OIV.

27. Same rezolucje OIV nie są przedmiotem sporu. Wszystkie strony oraz interwenienci opowiedziały się za tymi rezolucjami, a w OIV zostały one przyjęte głosami skarżącej i popierających ją interwenientów.

15 — Skarżąca wyraźnie przyłączyła się do tego zarzutu.

16 — Rada przyłączyła się do tej argumentacji.

17 — Interwenienci popierający Niemcy podnieśli dodatkowe zarzuty, do których Niemcy przyłączyły się częściowo.

A – Rozważania wstępne

28. Zanim przejdę do wykładni art. 218 ust. 9 TFUE, uważam za stosowne przedstawić okoliczności powstania sporu oraz genezę normy istotną dla jej zrozumienia. W tych ramach zajmę się również kwestią, w jakim stopniu sprawa CITES¹⁸ ma znaczenie dla niniejszego sporu.

1. Okoliczności powstania sporu

29. OIV, jak wskazano wyżej, jest międzynarodową organizacją, która przyjmuje między innymi zalecenia dla sektora wina, przykładowo odnośnie do praktyk enologicznych¹⁹. Zalecenia te są przyjmowane zasadniczo na corocznym Zgromadzeniu Ogólnym w drodze konsensusu²⁰.

30. W roku 2012 członkami OIV były Republika Federalna Niemiec i 19 innych państw członkowskich Unii²¹. Sama Unia pod względem prawnym może być zgodnie z art. 8 traktatu założycielskiego członkiem OIV, jednakże do tej pory nie stała się jej członkiem, ani nie uzyskała statusu obserwatora ani innego szczególnego statusu²². Komisja może jednak uczestniczyć w pracach grup eksperckich i komisji OIV w charakterze gościa²³.

31. Do czerwca 2010 r. państwa członkowskie Unii koordynowały swoje stanowisko w OIV wspólnie z Komisją, opierając się na art. 4 ust. 3 TUE, w grupie roboczej Rady ds. win i alkoholi, przy czym Komisja nie proponowała wspólnego stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii, a jedynie Komisja i państwa członkowskie wyrażały swoje zdanie, a prezydencja próbowała sformułować wspólne stanowisko.

32. Rezolucje OIV i jej poprzedniczki, wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych o wysokim poziomie specjalistycznej wiedzy naukowo-technicznej, służą, zgodnie z twierdzeniami Niemiec przedstawionymi na rozprawie, od 1971 r. jako punkt odniesienia dla aktów europejskich.

33. Rozporządzeniem nr 479/2008 Unia, jak wspomniano, wprowadziła jednak do wspólnej organizacji rynku wina po raz pierwszy dynamiczne odniesienia do rezolucji OIV²⁴.

34. Wkrótce potem, we wrześniu 2008 r., Komisja zaleciła Radzie, wyraźnie ze względu na zawarte w wyżej wspomnianym rozporządzeniu odesłania do zaleceń OIV, aby Rada upoważniła Komisję do wynegocjowania warunków przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do OIV²⁵. Rada nie udzieliła jej jednak upoważnienia, ponieważ nie udało się osiągnąć wymaganej do tego większości²⁶.

18 — Wyrok Komisja/Rada (CITES), C-370/07, EU:C:2009:590. CITES to Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie w dniu 3 marca 1973 r., UNTS t. 993, s. 243.

19 — Cele i zadania OIV są wymienione w art. 1 i 2 umowy.

20 — Zobacz art. 5 ust. 1 i ust. 3 umowy. Wyjątki od procedury podejmowania decyzji w drodze konsensusu są możliwe, niemniej ze względu na ważne interesy krajowe strony mogą się sprzeciwić zastosowaniu wyjątku. Procedura mająca zastosowanie do przygotowania rezolucji jest opisana w rozdziale 5 regulaminu OIV.

21 — Obecnie 21 spośród 45 członków OIV to państwa członkowskie UE: Belgia, Bułgaria, Niemcy, Finlandia, Francja, Grecja, Włochy, Chorwacja, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Republika Czeska, Węgry i Cypr.

22 — Artykuły 3 i 4 regulaminu OIV.

23 — Zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 regulaminu OIV – za zgodą komitetu wykonawczego. Definicje tych dwóch pojęć znajdują się w załączniku 2 do regulaminu OIV.

24 — Artykuł 30 lit. a), art. 31, art. 82 ust. 2 rozporządzenia, obecnie art. 120f lit. a), art. 120g i art. 158a ust. 2 rozporządzenia o jednolitej WOR. Wzmianki o OIV znajdują się już we wcześniejszych aktach prawnych, zob. przypis 7.

25 — COM(2008) 577 wersja ostateczna.

26 — Komisja na rozprawie podała dwie tego przyczyny: z jednej strony członkostwo Unii mogłoby poprzez związany z tym rozkład ciężaru głosów naruszyć równowagę w OIV, a z drugiej strony państwa członkowskie chciały zachować swoją autonomiczną pozycję.

35. W dniu 16 maja 2011 r. Komisja z myślą o dziewiątym Zgromadzeniu Ogólnym OIV po raz pierwszy przedstawiła Radzie wniosek dotyczący decyzji w sprawie ustalenia wspólnego stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii w odniesieniu do rezolucji OIV. Komisja oparła się z proceduralnego punktu widzenia na art. 218 ust. 9 TFUE, a więc na postanowieniu, na które powoływała się Rada w decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Wniosek Komisji nie został jednak przyjęty. Wówczas Komisja stwierdziła, że państwa członkowskie nie mogą zająć w OIV stanowiska, które mogłoby mieć wpływ na dorobek prawny Unii, oraz wymieniła w niewyczerpującym wykazie 14 projektów rezolucji, których przyjęcie zdaniem Komisji prowadziłoby do naruszenia tego dorobku prawnego. Pomimo tego reprezentowane w OIV państwa członkowskie po uprzednim uzgodnieniu między sobą przyjęły na Zgromadzeniu Ogólnym OIV w dniu 24 czerwca 2011 r. w drodze konsensusu liczne rezolucje, w tym także takie, które zdaniem Komisji wpływały na dorobek prawny Unii. Komisja wszczęła wówczas postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko tym państwom członkowskim, w tym także przeciwko Republice Federalnej Niemiec²⁷.

36. W dniu 27 kwietnia 2012 r. Komisja przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji w sprawie ustalenia wspólnego stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii w odniesieniu do rezolucji OIV, które miały być przyjęte na dziesiątym Zgromadzeniu Ogólnym OIV w dniu 22 czerwca 2012 r.²⁸. W wyniku presji wynikającej z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego²⁹ oparty na art. 43 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE wniosek w zmienionej formie został przyjęty w dniu 11 czerwca 2012 r. przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa kwalifikowaną większością, przy głosach przeciwnych Niemiec, Republiki Czeskiej, Austrii i Słowacji oraz głosie wstrzymującym się Luksemburga, a w dniu 18 czerwca 2012 r. przez Radę (ds. Rolnictwa i Rybołówstwa)³⁰. Niemcy, Grecja, Holandia (Węgry i Finlandia poparły to oświadczenie), Rumunia i Zjednoczone Królestwo złożyły oświadczenia do protokołu, w których zakwestionowały przyjęcie art. 218 ust. 9 TFUE jako właściwej podstawy prawnej³¹.

37. Sporna decyzja Rady z dnia 18 czerwca 2012 r. ustala wspólne stanowisko Unii w odniesieniu do 27 określonych w załączniku projektów rezolucji dotyczących metod analizy służących do określania składu produktów sektora wina, wymogów dotyczących czystości i tożsamości substancji stosowanych w praktykach enologicznych oraz praktyk enologicznych. Są to rezolucje, które zdaniem Rady wchodzą w zakres kompetencji Unii oraz mają skutki prawne³². Państwa członkowskie, które są członkami OIV, powinny poprzeć to jednolite stanowisko na Zgromadzeniu Ogólnym. Państwa członkowskie mogą przy tym bez decyzji Rady po uzgodnieniu na miejscu zaaprobować te zmiany, które nie pociągają za sobą merytorycznej zmiany rezolucji. W przypadku dostarczenia nowych informacji naukowych lub technicznych, które mogłyby wpłynąć na to stanowisko, dane państwa członkowskie muszą złożyć wniosek o odroczenie głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym do czasu ustalenia nowego stanowiska Unii na podstawie nowych informacji.

27 — Postępowanie nr 2011/2121. Według informacji przekazanych przez Komisję na rozprawie postępowanie to zostało zawieszono, aby odczekać na wynik niniejszej sprawy.

28 — COM(2012) 192 wersja ostateczna. Pomiędzy dziewiątym a dziesiątym Zgromadzeniem Ogólnym OIV odbyły się dwa nadzwyczajne Zgromadzenia Ogólne tej organizacji. Na pierwszym z tych zgromadzeń przedłożono projekt decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, który nie został jednak przyjęty. Niemniej przyjęte przez OIV rezolucje nie zostały zakwalifikowane jako istotne dla porządku prawnego Unii. Na drugim zgromadzeniu nie przedłożono projektu decyzji z powodu braku czasu ani nie przeprowadzono koordynacji w ramach Unii.

29 — Niemcy oraz Republika Czeska twierdzą, że Komisja złożyła obietnicę, iż w przypadku udzielenia przez państwa członkowskie zgody na decyzję nie będzie kontynuować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja przyznała na rozprawie, że wymaganą większość głosów uzyskano pod presją postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

30 — Dokument Rady 11436/12.

31 — W oświadczeniu Rumunii nie jest wymieniony ten przepis, ale jasno wynika, że głosowanie Rumunii nie może być rozumiane jako precedens dla podobnych spraw oraz że Komisja i państwa członkowskie muszą wyjaśnić podział kompetencji.

32 — Inne projekty rezolucji były natomiast przedmiotem nieformalnej koordynacji w organach przygotowawczych Rady na podstawie obowiązku lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE).

38. Rezolucje zostały przyjęte z jednym wyjątkiem³³ przez Zgromadzenie Ogólne OIV w dniu 22 czerwca 2012 r. w Izmirze. Wcześniej na posiedzeniach mających na celu koordynację stanowiska Unii w Izmirze nie uznano zmian do projektów rezolucji za „merytoryczne”. Republika Federalna Niemiec poparła rozstrzygnięcia techniczne w rezolucjach i zagłosowała za tymi rezolucjami.

2. Geneza normy

39. Badanie genezy postanowienia dotyczącego ustalania stanowiska reprezentowanego w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę jest uzasadnione już szczególnym miejscem normy w systematyce traktatu, a mianowicie w art. 218 ust. 9 TFUE. Może bowiem zdumiewać fakt, że postanowienie dotyczące ustalania stanowiska reprezentowanego w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę pojawia się w ramach artykułu normującego warunki prowadzenia negocjacji i zawarcia umowy między Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Aby zrozumieć przepis, którego zakres jest przedmiotem niniejszego sporu, należy moim zdaniem zbadać zarówno jego pochodzenie, jak i przepisy, które go poprzedzały.

a) Traktat EWG

40. Traktat EWG nie zawierał przepisu odpowiadającemu dzisiejszemu art. 218 ust. 9 TFUE. Jednakże art. 116 EWG stanowił: „We wszystkich sprawach posiadających szczególne znaczenie dla wspólnego rynku państwa członkowskie prowadzą, po upływie okresu przejściowego, wyłącznie wspólne działanie w ramach międzynarodowych organizacji gospodarczych. W tym celu Komisja przedłoży Radzie, stanowiącej w tej sprawie większością kwalifikowaną, propozycje dotyczące zakresu i uruchomienia tego wspólnego działania [...]”.

41. Trybunał wyjaśnił, że przepis ten stanowił podstawę wspólnego „działania państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych, których Wspólnota *nie* jest stroną”³⁴. Ustanowienie tej reguły było wtedy konieczne, ponieważ członkami organizacji międzynarodowych mogły być zasadniczo tylko państwa³⁵, co mogło powodować szczególnie problemy w odniesieniu do centralnej dziedziny kompetencji Unii, jaką jest polityka handlowa. W praktyce przepis ten stosowany był nie tylko w polityce handlowej³⁶. Ponadto Trybunał zdawał się nalegać na bardziej regularne stosowanie tej normy³⁷. Natomiast państwa uznawały, że przepis zagraża ich kompetencjom³⁸.

33 — Zgodnie z wyjaśnieniami Rady rezolucja OENO-SPECIF 10-452 nie została poddana pod głosowanie po decyzji właściwego komitetu technicznego Zgromadzenia Ogólnego.

34 — Opinia 1/78, EU:C:1979:224, pkt 50. Podkreślenie moje.

35 — Zobacz w kwestiach prawnomiędzynarodowych P. Kuijper i in. (red.), *The Law of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2013, s. 201. Ogólnie na ten temat zob. P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, OUP, 2nd Ed., 2012, s. 222–231.

36 — Wyrok Komisja/Rada (AETR), 22/70, EU:C:1971:32, pkt 76, 77.

37 — Wyrok Kramer i in., 3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, pkt 42, 43, zob. w tym względzie V. Constantinesco i in. (red.), *Traité instituant la CEE*, Paris, Economica, 1992, art. 116, pkt 6, 16.

38 — Krytykowano fakt, że zgodnie z tym przepisem Wspólnota może podjąć decyzje większością głosów, podczas gdy Rada mogłaby je przyjąć tylko jednomyślnie, oraz że decyzje mogą być przyjęte w dziedzinie wyłącznych kompetencji państw członkowskich (CONF/3870/96).

b) Traktat z Maastricht

42. W traktacie z Maastricht wykreślono ten przepis, nie zastępując go innym; jedynie w dziedzinie WPZiB pozostał jedynie obowiązek koordynacji w organizacjach międzynarodowych oraz podtrzymywanie wspólnych stanowisk³⁹. Z punktu widzenia państw członkowskich powodu takiego uregulowania można upatrywać w zbyt daleko idącej ingerencji w suwerenność państw⁴⁰. Traktaty nie zawierały więc żadnego postanowienia, które wyraźnie regulowałby koordynację działania państw członkowskich i Wspólnoty w organizacjach międzynarodowych.

43. Jednakże w związku z rosnącym znaczeniem organizacji międzynarodowych w wielu dziedzinach oraz szerokimi kompetencjami Wspólnoty musiała ona nadal podejmować działania także w odniesieniu do organizacji międzynarodowych, w związku z czym pojawiła się kwestia podstawy prawnej, która w praktyce jednakże miała znaczenie z reguły tylko wtedy, gdy organy Unii i państwa członkowskie nie mogły osiągnąć porozumienia.

44. Przy negocjowaniu wiążących z mocy prawa międzynarodowego decyzji zastosowanie miały przepisy dotyczące zawierania umów. Trybunał stwierdził już w opinii 1/78, że w przypadku negocjacji podjętych w ramach organizacji międzynarodowej, które mają na celu doprowadzenie do „zobowiązania podjętego przez podmioty prawa międzynarodowego, które ma moc wiążącą”, zastosowanie mają postanowienia traktatu dotyczące negocjowania i zawierania umów, a nie art. 116 EWG⁴¹. Trybunał w opinii 2/92 omówił kwestię związania Wspólnoty – wchodzącą w zakres jej kompetencji – trzecią zrewidowaną decyzją Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczącą zasady narodowego traktowania⁴². Wspólnota nie była członkiem Organizacji. Trybunał uznał, że (prawnie wiążąca) decyzja jest porównywalna z umową zawieraną między Wspólnotą a państwami trzecimi. Umową w znaczeniu art. 228 WE jest bowiem zdaniem Trybunału „każde wiążące zobowiązanie podjęte przez podmioty prawa międzynarodowego”⁴³. Stąd zrozumiałym był pogląd, iż podejmowanie decyzji przez organizacje międzynarodowe jest równoważne zawarciu umowy⁴⁴.

45. Faktycznie można było też wtedy stwierdzić, że brak wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej koordynację działania w organizacji międzynarodowej w odniesieniu do wiążących decyzji tych organizacji zastąpiono poprzez zastosowanie art. 113 WE (wspólna polityka handlowa) i art. 228 WE (zawieranie umów międzynarodowych)⁴⁵.

39 — Artykuł J.2 ust. 3 TUE, obecnie art. 34 ust. 1 TUE, który przewiduje obowiązek podtrzymywania stanowiska Unii, przy czym pojęcia stanowiska nie należy interpretować wąsko. Zobacz w tym względzie R. Geiger, w: R. Geiger i in. (red.), *EUV/AEUV*, München, C.H. Beck, 5. Aufl., 2010, art. 34 TUE, pkt 1.

40 — J. Sack, *Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel*, *Revue des affaires européennes*, 2001–2002, s. 29, 33.

41 — Opinia 1/78, EU:C:1979:224, pkt 51, zob. także opinia 1/75, EU:C:1975:145.

42 — Decyzja ta zawierała wyraźną podstawę przystąpienia Wspólnoty, art. 7 trzeciej zrewidowanej decyzji Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczącej klauzuli krajowego traktowania.

43 — Opinia 2/92, EU:C:1995:83, pkt 8.

44 — Zobacz także C. Vedder, *Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun*, Göttingen, Otto Schwartz & Co., 1980, s. 155–157.

45 — J. Sack, *The European Community's Membership of International Organizations*, CMLR vol. 32, 1995, s. 1227, 1252; K. Schmalenbach, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999, art. 300 WE, pkt 49.

c) Traktat z Amsterdamu

46. Ten stan prawny nie odpowiadał jednak potrzebom Unii w jej stosunkach zewnętrznych. W szczególności umowy mieszane sprawiały problemy⁴⁶. W trakcie negocjacji traktatu z Amsterdamu stwierdzono, że pomimo podziału kompetencji Wspólnota musi mówić jednym głosem. Ma to znaczenie w szczególności w związku ze wzrostem liczby organów mieszanych, których decyzje odnosiły skutki prawne⁴⁷. Dla rozwiązania tego problemu zaproponowano uzupełnienie art. 228 ust. 2 WE, czyli przepisu odnoszącego się do zawierania umów⁴⁸.

47. Wynikiem negocjacji był (po zmianie numeracji dawnego art. 228 WE) art. 300 ust. 2 akapit drugi WE, który stanowił: „Na zasadzie odstępstwa od reguł ustępu 3 te same procedury mają zastosowanie do decyzji o zawieszeniu stosowania umowy, jak również do ustalenia stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Wspólnoty w organie stworzonym przez umowę opartą na artykule 310, gdy organ ma przyjąć decyzje mające skutki prawne, z wyjątkiem decyzji uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

48. Systematyka tego przepisu jest szczególnie pouczająca. Artykuł 300 ust. 1–5 WE reguluje procedurę mającą zastosowanie w stosunku zawierania umów. Odróżnia się przy tym fazę negocjowania umowy (art. 300 ust. 1 WE) od jej podpisania, z czym może się wiązać decyzja o tymczasowym stosowaniu przed wejściem w życie, oraz jej zawarcia (art. 300 ust. 2 akapit pierwszy WE). Udział Parlamentu w zawieraniu umowy jest przedmiotem uregulowania dalej w ust. 3.

49. Artykuł 300 ust. 2 akapit drugi WE znajduje się wśród postanowień dotyczących zawarcia umowy i stanowi, że „[n]a zasadzie odstępstwa od reguł ustępu 3 te same procedury” mają także zastosowanie do decyzji o zawieszeniu stosowania umowy, jak również do ustalenia stanowisk, które mają być zajęte w organach utworzonych na podstawie art. 310 WE. Procedurę zawierania umów (w szczególności art. 300 ust. 2 akapit pierwszy WE) ze zmodyfikowanym udziałem Parlamentu stosuje się więc do decyzji podejmowanych przez organy utworzone na podstawie art. 310 WE, czyli w drodze umów stowarzyszeniowych. Zamiast określonego w art. 300 ust. 3 WE udziału Parlamentu Europejskiego stosuje się art. 300 ust. 2 akapit trzeci WE, zgodnie z którym Parlament jest natychmiast i w pełni informowany. Ograniczenie zakresu stosowania tego postanowienia do decyzji rad stowarzyszeniowych wynika ze szczególnego charakteru tych decyzji w porządku prawnym Unii, a mianowicie jako integralnej części tego porządku prawnego⁴⁹.

50. Celem tego postanowienia było zatem obok sprecyzowania stosowania przepisów dotyczących zawierania umów uproszczenie procedury⁵⁰, będącej *lex specialis* w stosunku do procedury mającej zastosowanie w normalnym przypadku, do ustalania stanowisk, które mają być zajęte w radach stowarzyszeniowych, a więc w organach utworzonych przez umowę, której Unia jest z definicji stroną (art. 310 WE).

46 — Odnośnie do tych umów oraz kompetencji Wspólnoty, by przystąpić do organizacji międzynarodowej, zob. opinia 1/76, EU:C:1977:63, pkt 5; opinia 1/94, EU:C:1994:384; C. Hillion, P. Koutrakos (red.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, Hart, 2010.

47 — CONF/3870/96, w szczególności s. 5. Tak było już w przypadku porozumienia dotyczącego zasobów naturalnych, FAO oraz niepublikowanych porozumień między Radą a Komisją. J. Sack, *Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen*, w: A. Ranzelzhofer i in. (red.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, C.H. Beck, 1995, s. 655–659.

48 — CONF/3822/96; CONF/3870/96.

49 — Wyroki: Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, pkt 9; Grecja/Komisja, 30/88, EU:C:1989:422, pkt 13.

50 — K. Schmalenbach, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999, art. 300 WE, pkt 45.

d) Traktat z Nicei

51. W traktacie z Nicei zachowano to sformułowanie przepisu, zniesiono jednak ograniczenie jego stosowania do organów utworzonych przez umowę na podstawie art. 310 WE. Artykuł 300 ust. 2 akapit drugi WE stanowił odtąd w części mającej znaczenie dla niniejszej sprawy ogólnie: „które mają być zajęte w imieniu Wspólnoty w organie utworzonym przez umowę”. Tym samym ograniczenie stosowania tego przepisu do specyficznego lub szczególnego rodzaju umów, na mocy których powołany został organ, zostało zniesione⁵¹.

e) Traktat z Lizbony

52. W traktacie z Lizbony uregulowano zasady dotyczące zawierania umów oraz ustalania wspólnego stanowiska w art. 218 TFUE. Wiązało się to z rzędem redakcyjnych zmian. W ten sposób zlikwidowano odesłanie do „tych samych procedur” oraz wprowadzającą wzmiankę o odstępstwie od ust. 3. Zostały one zastąpione opisem procedury. Ta zmiana w traktacie nie wiązała się jednak z większymi merytorycznymi zmianami. W szczególności poprzez redakcyjne zmiany nie zmienił się charakter tego przepisu jako *lex specialis*, co wynika już z faktu, że pozostał w dalszym ciągu częścią procedury zawierania umów (art. 218 TFUE).

3. Sprawa CITES

53. Ponadto należy rozważyć, w jakim zakresie sprawa CITES, przywoływana wielokrotnie przez strony, ma znaczenie dla niniejszego postępowania, a w szczególności czy Trybunał w ramach tamtego sporu rozstrzygnął, przynajmniej domyślnie, kwestie będące przedmiotem niniejszego postępowania.

54. Również sprawa CITES dotyczyła ustalenia wspólnego stanowiska państw członkowskich Unii w ramach umowy międzynarodowej (mianowicie na XIV sesji Konferencji Stron Konwencji CITES), do której Unia nie przystąpiła. Rada, podobnie jak w niniejszej sprawie, przyjęła decyzję w sprawie określenia wspólnego stanowiska, które miało być reprezentowane na konferencji. Chociaż Rada twierdzi, że przyjęła tę decyzję w postępowaniu na podstawie art. 300 ust. 2 akapit drugi WE będącego poprzednikiem dzisiejszego art. 218 ust. 9 TFUE, to w rzeczywistości decyzja ta nie wymienia podstawy prawnej. Wybór właściwej podstawy był wcześniej przedmiotem kontrowersji w Radzie. Komisja wniosła skargę o stwierdzenie nieważności, opierając ją na zarzucie naruszenia obowiązku uzasadnienia, ponieważ zaskarżona decyzja nie podała podstawy prawnej⁵².

55. Ta sprawa jest istotna dla niniejszego sporu z dwóch powodów. Po pierwsze, Trybunał uwzględnił argumenty Komisji i orzekł, że decyzja, która określa w odniesieniu do kwestii należących do kompetencji Unii jej stanowisko, które ma być przedstawione przez państwa członkowskie występujące wspólnie w interesie Unii na konferencji stron umowy międzynarodowej nieratyfikowanej przez Unię, musi wskazywać podstawę prawną⁵³.

56. Z tej perspektywy niniejsza sprawa jest konsekwencją sprawy CITES. Obecnie Rada, uwzględniając ciążący na niej obowiązek, wskazała podstawę prawną. Skarżąca i jej interwenienci uważają jednak, że nie jest ona właściwa.

51 — Inne organy, przykładowo powołane w umowach o współpracę, zostały również nim objęte. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, The Legal Adviser, Dokument SN 2705/00 z dnia 10 maja 2000 r. Zobacz Rehulka, w: H. Mayer i K. Stöger, *Kommentar zu EUV und AEUV*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011, art. 218 TFUE, pkt 3; Terhechte w: J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2. Aufl., 2009, art. 218 TFUE, pkt 11–14.

52 — Wyrok CITES, EU:C:2009:590, pkt 19, 58, 59.

53 — Ibidem, pkt 43, 45, 61, 62.

57. Drugim powodem, dla którego sprawa CITES ma szczególne znaczenie, jest to, że podstawa prawna, która została zakwestionowana w niniejszej sprawie, była również przedmiotem rozważań w sprawie CITES. Rada i Komisja uważają, że Trybunał przynajmniej w sposób dorozumiany potwierdził, że w sprawach takich jak ta stosuje się tę podstawę prawną.

58. Moim zdaniem nie można wyciągnąć takiego wniosku z tego wyroku. Trybunał wprawdzie stwierdził, że „Rada wydała decyzję zgodnie art. 300 ust. 2 akapit drugi WE”⁵⁴, stwierdzenie to stanowiło jednak tylko opis stanu faktycznego⁵⁵. Trybunał nie stwierdza jednak nigdzie, że wspomniane postanowienie jest właściwą podstawą prawną do przyjęcia stanowisk Unii w organach, których Unia nie jest członkiem.

59. Także opinia rzecznik generalnej J. Kokott nie zawiera takiego stwierdzenia. Rzecznik generalna argumentowała raczej, że przy braku wskazania podstawy prawnej decyzji nie wynika ona jednoznacznie z aktu prawnego także dlatego, że nie jest oczywiste, czy art. 300 ust. 2 akapit drugi WE stosuje się do umów międzynarodowych, których Wspólnota nie jest stroną. Wykładnia systemowa przemawia jej zdaniem przeciw stosowaniu, natomiast wykładnia celowościowa przemawia za stosowaniem tego przepisu⁵⁶. Ostatecznie rzecznik generalna nie musiała zająć stanowiska w sprawie zastosowania tego przepisu i też go nie zajęła.

60. Tak więc w sprawie CITES Trybunał nie rozstrzygnął, nawet w sposób dorozumiany, żadnej z poruszonych tu kwestii. Problematyka jest w dalszym ciągu niezgłębiona.

B – Analiza

1. Wykładnia art. 218 ust. 9 TFUE

61. Dla poparcia swojego stanowiska w tym sporze Niemcy podnoszą dwa argumenty: z jednej strony przesłanką normy będącej przedmiotem wykładni jest członkostwo Unii w danej organizacji międzynarodowej, co w niniejszej sprawie nie jest spełnione, a z drugiej strony ustalenie stanowiska reprezentowanego w imieniu Unii wiąże się zgodnie z tą normą z kolejnym warunkiem, który również nie jest spełniony, a mianowicie aby organizacja międzynarodowa uchwałała „akty mające skutki prawne”, a więc akty wiążące z mocy prawa międzynarodowego, co również nie ma tu miejsca. A zatem w niniejszej sprawie należy rozstrzygnąć, czy rzeczywiście treść normatywna art. 218 ust. 9 TFUE wymaga, po pierwsze, by Unia była stroną danej organizacji, a po drugie, by akty, które przyjmuje dany organ, lub przynajmniej część z nich były wiążące z mocy prawa międzynarodowego.

a) Członkostwo

62. W pierwszej kolejności należy rozważyć kwestię, czy art. 218 ust. 9 TFUE stosuje się także do ustalenia stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Wspólnoty w organie utworzonym przez umowę, jeżeli stroną umowy nie jest Unia, a jedynie jej państwa członkowskie.

63. Artykuł 218 ust. 9 TFUE ma następujące brzmienie: „Rada, na wniosek Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

54 — Ibidem, pkt 51.

55 — Ibidem, pkt 59.

56 — Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie CITES, C-370/07, EU:C:2009:249, pkt 75–77.

64. W ten sposób w jednym zdaniu łączą się dwa, na pierwszy rzut oka wyraźnie różne uregulowania. Przede wszystkim przepis ten dotyczy przyjęcia decyzji „zawieszającej stosowanie umowy”. Zgodnie z dominującym przekonaniem to postanowienie zostało przyjęte, ponieważ umowy handlowe i umowy o współpracę zawierane przez Unię od lat dziewięćdziesiątych coraz częściej zawierały klauzule dotyczące poszanowania praw człowieka, których naruszenie mogło prowadzić do zawieszenia lub wypowiedzenia umowy⁵⁷. Norma ta wprowadziła przejrzyste zasady co do procedury mającej zastosowanie w takim przypadku oraz umożliwiła szybkie podejmowanie działań przez Unię⁵⁸.

65. Następnie postanowienie to zawiera podstawę prawną dla przyjęcia stanowisk Unii w organizacjach międzynarodowych. Kwestia ta jest przedmiotem niniejszego postępowania.

i) Brzmienie

66. Za punkt wyjściowy wykładni gramatycznej należy przyjąć ustalenie, że w przepisie tym posłużono się ogólnie terminem „umowa”⁵⁹, nie rozróżniając, czy Unia jest stroną takich umów, czy też nie. Z braku takiej regulacji nie można jednak wyciągnąć przedwcześnie wniosku, tak jak to zaproponowała Rada, iż tam gdzie prawo nie dokonuje rozróżnienia, również stosujący prawo nie może tego robić⁶⁰.

67. Należy bowiem uwzględnić, że w przepisie tym wymienia się jednym tchem to samo wyrażenie „umowa” kilkakrotnie i w szczególności w odniesieniu do różnych sytuacji. Po pierwsze, uregulowane jest „zawiesz[enie] stosowani[a] umowy”, a następnie ustalenie stanowiska dla organu utworzonego przez umowę. W tych okolicznościach należy jednak wyjść z założenia, że to samo słowo powinno mieć to samo znaczenie. Nie ulega wątpliwości, że w pierwszym wypadku chodzi tylko o umowy zawierane przez Unię. Dlatego też słowo „umowa” powinno mieć to znaczenie także w drugim przypadku, co oznacza, że i wtedy mamy do czynienia z umowami zawieranymi przez Unię⁶¹.

68. Mniej przekonujący wydaje się przywołany przez Niemcy argument odnoszący się do sformułowania „w imieniu Unii”. Niemcy argumentują, że z faktu, iż podlegające ustaleniu stanowiska mają być „zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę”⁶², wynika, że Unia musi być członkiem organizacji⁶³. Jednak moim zdaniem z powodów wymienionych poniżej z użycia tego pojęcia nie wynika automatycznie, że sama Unia musi być stroną umowy.

57 — Zobacz art. 57 i 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. B. Brandtner i A. Rosas, *Human Rights and the External Relations of the European Community*, EJIL vol. 9, 1998, s. 468; L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, OUP, 2005; zob. COM(95) 216 wersja ostateczna.

58 — W tym zakresie zgodnie: G. Zagel, w: H. Smit i in. (red.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Danvers, LexisNexis, 2013, art. 218 ust. 3 lit. c) TFUE; K. Schmalenbach, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *ELIV/AEUV*, München, C.H. Beck, 4. Aufl., 2011, art. 218 TFUE, pkt 23, 24.

59 — [W wersji niemieckiej] pojęcie „Übereinkunft” zastąpiło pojęcie „Abkommen”, które było użyte w przepisie obowiązującym przed wprowadzeniem art. 300 ust. 2 akapit drugi WE. Ta zmiana nie była związana z żadną zmianą merytoryczną. W dalszym ciągu pojęcie to odnosi się tym samym do jakiegokolwiek zobowiązania podejmowanego przez podmioty prawa międzynarodowego i mającego moc obowiązującą, niezależnie od jego kwalifikacji formalnej”. Zobacz opinia 1/75, EU:C:1975:145, zob. także opinia 2/92, OECD, EU:C:1995:83, pkt 8; wyrok Francja/Komisja, C-233/02, EU:C:2004:173, pkt 45.

60 — Zgodnie z maksymą „Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus” (Glosse Pretium zu Dig. 6.2.8). Również za błędny uważam argument Rady, zgodnie z którym w przypadku oczywistej wykładni gramatycznej i jednocześnie braku rozbieżności w innych wersjach językowych nie wolno sięgać do innych metod wykładni. Trybunał wyraźnie stwierdził, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii „należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część”. Wyroki: *Sturgeon i in.*, C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, pkt 41; *SGAE*, C-306/05, EU:C:2006:764, pkt 34; *Wendelboe i in.*, 19/83, EU:C:1985:54, pkt 13–15.

61 — Zobacz również S. Lorenzmeier, w: E. Grabitz i in. (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, C.H. Beck, 51. Ergänzungslieferung 2013, art. 218 TFUE, pkt 8. W zakresie użycia tego pojęcia w art. 218 ust. 11 TFUE odsyłam do moich wywodów dotyczących wykładni systemowej postanowienia.

62 — Podkreślenie moje.

63 — Niemcy podnosiły, że przedstawienie stanowiska „w imieniu” podmiotu niebędącego członkiem organizacji międzynarodowej jest niedopuszczalne, a nienależące do Unii państwa będące członkami OIV oddały stanowisko przedstawione „w imieniu Unii”, jak również nie zostanie ono przyjęte przez przewodniczącego posiedzenia.

69. W przypadku gdy Unia jest sama stroną umowy, czyli jeżeli jest członkiem organizacji międzynarodowej, nie jest jej potrzebne państwo członkowskie jako reprezentant, który wypowiadałby się w jej imieniu, a jedynie pełnomocnik umocowany w znaczeniu innego ustępu tego artykułu⁶⁴. W kontekście rozpatrywanej sprawy pojęcie to może być użyte w znaczeniu obrazowym lub przenośnym, a mianowicie takim, że państwa członkowskie *w interesie Unii* przedstawiają jej stanowisko, nawet jeżeli nie działają przy tym wyraźnie w imieniu innego podmiotu.

70. W tym względzie Rada słusznie zauważa, że nawet wyłączne kompetencje zewnętrzne Unii często muszą być wykonywane poprzez państwa członkowskie działające wspólnie w interesie Unii. Sytuacja taka występuje w przypadku, gdy Unia nie może być członkiem organizacji międzynarodowej z powodów wynikających z prawa międzynarodowego⁶⁵. W takim przypadku państwa członkowskie reprezentują stanowisko Unii i – jak zauważyła Komisja – są zobowiązane zagwarantować skuteczną reprezentację tego stanowiska.

71. Wobec powyższego uważam, że słowo „umowa” w znaczeniu użytym w art. 218 ust. 9 TFUE odnosi się do umów, których stroną jest Unia.

ii) Systematyka

72. W odniesieniu do systematyki tego przepisu wnioski można wyciągnąć zarówno z tytułu, w jakim się norma się znajduje, jak i z samego artykułu.

73. Przepis będący przedmiotem wykładni znajduje się w tytule V „Umowy międzynarodowe” części piątej („Działania zewnętrzne Unii”) traktatu FUE. Jak wynika z przepisu rozpoczynającego ten tytuł, to jest art. 216 TFUE, dotyczącego kompetencji do zawarcia umowy, w tytule tym uregulowane są umowy Unii. Potwierdza to treść innych przepisów tego tytułu.

74. Za taką wykładnią systemową przemawia również sam art. 218. Artykuł 218 ust. 1 TFUE stanowi mianowicie, że z zastrzeżeniem postanowień art. 207 TFUE umowy „pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą”. Jak wynika z argumentów wykładni historycznej, przyjęcie decyzji w przedmiocie ustalenia stanowiska reprezentowanego w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, stanowi w znaczeniu traktatu szczególny rodzaj zawarcia umowy. Artykuł 218 ust. 1 TFUE ogranicza stosowanie ust. 9 tego przepisu wyraźnie do umów „pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi”.

75. Tę wykładnię potwierdza również fakt, że przepisu tego wyraźnie nie stosuje się do aktów prawnych „uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”. To ograniczenie zakresu stosowania tego przepisu pokazuje moim zdaniem jego charakter jako *lex specialis* do celów ustalania stanowisk w organizacji międzynarodowej, które powinno uprościć procedurę w stosunku do bardziej złożonej procedury zawarcia umowy. Tego uproszczenia procedury, a mianowicie ograniczenia udziału parlamentu, nie stosuje się do szczególnie istotnych decyzji. Normy *lex specialis* w stosunku do uproszczonej procedury zawierania umów nie można jednak stosować do umów, do których nie stosuje się w ogóle procedury zawarcia umowy przez Unię. Ponieważ procedura zawarcia umowy ma zastosowanie do umów zawieranych przez Unię, także procedurę określoną w art. 218 ust. 9 TFUE stosuje się tylko w odniesieniu do umów zawieranych przez Unię.

64 — Artykuł 218 ust. 7 TFUE posługuje się wyrażeniem „w imieniu Unii” w znaczeniu pełnomocnictwa: „Zawierając umowę, Rada może [...] upoważnić negocjatora do zatwierdzenia *w imieniu Unii* zmian w umowie [...]”. Podkreślenie moje.

65 — Opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 5; wyrok Komisja/Grecja, C-45/07, EU:C:2009:81, pkt 31. Zobacz poniżej przypis 91.

76. Rada i Komisja podnoszą przeciwko temu argumentowi, że również art. 218 ust. 11 TFUE ma zastosowanie w odniesieniu do umów zawieranych przez państwa członkowskie bez udziału Unii, co oznacza, że nie wszystkie postanowienia art. 218 TFUE stosuje się wyłącznie do umów zawieranych przez Unię.

77. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przewidziana w art. 218 ust. 11 TFUE możliwość uzyskania opinii w sprawie zgodności planowanej umowy z traktatami faktycznie odnosi się w pewnych przypadkach również do umów, które mają być zawarte nie przez Unię, a przez państwa członkowskie⁶⁶. Jednak Trybunał zajmował się kwestią rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi w świetle prawa Unii⁶⁷, a nie ogólnym badaniem umów zawieranych przez państwa członkowskie. Moim zdaniem to orzecznictwo wyraźnie odnosi się do procedury wydania opinii przez Trybunał i dlatego też nie może służyć jako argument w wykładni innych postanowień art. 218 TFUE, a w szczególności ustępu będącego przedmiotem wykładni w niniejszej sprawie.

78. Wykładnia systemowa przemawia zatem za stanowiskiem skarżącej⁶⁸.

iii) Wykładnia celowościowa

79. W ramach wykładni celowościowej należy najpierw określić cel normy. Cel ten można ustalić z jednej strony za pomocą wykładni kontekstu, a z drugiej strony za pomocą celu, jaki założył prawodawca, stanowiąc daną normę, a w końcu można oprzeć się na ogólnych celach traktatów⁶⁹.

80. W tym miejscu w pierwszej kolejności cel realizowany przez daną normę ukazuje jej geneza. Wymagane w traktacie z Maastricht stosowanie procedury zawierania umów do ustalania stanowisk w organizacjach międzynarodowych w odniesieniu do wiążących decyzji na mocy prawa międzynarodowego nie odpowiadało rzeczywistym potrzebom. W traktacie z Amsterdamu wprowadzono uproszczoną procedurę, którą najpierw stosowano tylko do rad stowarzyszeniowych i której zakres stosowania następnie rozszerzono. Artykuł 218 ust. 9 TFUE powinien zatem stanowić *lex specialis* względem ogólnej procedury zawierania umów mającej zastosowanie do wewnątrzunijnego procesu podejmowania decyzji w toku przyjmowania mających skutki prawne decyzji w organach międzynarodowych. Norma ta powinna zatem – cytując słowa Komisji z jej uwag interwenienta – umożliwić „przyjmowanie w ramach międzynarodowych umów aktów, które mogą podlegać na poziomie Unii Europejskiej uproszczonej i tym samym szybkiej procedurze, nie zakłócając jednakże równowagi instytucjonalnej”.

81. Kontekst normy pokazuje, że pomimo rozszerzenia jej zakresu stosowania w traktacie z Nicei, które to rozszerzenie w związku z minimalnymi zmianami brzmienia nie miało oznaczać rozszerzenia na umowy zawierane przez państwa członkowskie, i pomimo zmian wprowadzonych w traktacie z Lizbony norma ta ma w dalszym ciągu służyć swojemu pierwotnemu celowi. Do dzisiaj jest ona częścią artykułu, w którym uregulowane są negocjacje i zawarcie umowy przez Unię, a zatem powinna w dalszym ciągu stanowić *lex specialis* w ramach procedury zawierania umów.

82. Procedura zawierania umów jest procedurą mającą zastosowanie w odniesieniu do umów pomiędzy *Unią* a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. 218 ust. 1 TFUE). A zatem jeżeli procedura określona w art. 218 ust. 9 TFUE stanowi względem niej *lex specialis*, to zakres stosowania tej normy musi być również ograniczony do umów, których stroną jest Unia.

66 — Opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 5

67 — *Ibidem*, pkt 3, 4.

68 — Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie CITES, EU:C:2009:249, pkt 75.

69 — Zasadniczo w tej kwestii: D. Simon, *L'Interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris, Pedone, 1981, s. 391–398. Zobacz także R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, s. 235–247.

iv) Wniosek częściowy

83. Z powyższego wynika, że art. 218 ust. 9 TFUE opiera się na założeniu, że Unia musi być stroną umowy, na mocy której utworzony został wspomniany w tej normie organ.

b) Akty mające skutki prawne

84. Znaczenie kryterium „skuteczności prawnej”, druga podniesiona w niniejszej sprawie kwestia prawna, pojawia się w kontekście dwóch szczególnych okoliczności. Z jednej strony rezolucje OIV, których dotyczy sporna decyzja, zawierają *zalecenia*, które bezspornie przynajmniej w rozumieniu klasycznego prawa międzynarodowego nie są wiążące⁷⁰, niezależnie od kwestii, czy rezolucje OIV mogą w ogóle wiązać Unię niebędącą jej członkiem⁷¹.

85. Z drugiej strony, również bezspornie, w prawie wtórnym Unii od 2008 r. znajdują się dynamiczne odniesienia do tych właśnie rezolucji OIV. Tak też Komisja przy udzielaniu zezwolenia na praktyki enologiczne opiera się na praktykach zalecanych przez OIV (art. 120f rozporządzenia o jednolitej WOR). Ponadto metody analizy służące do określania składu produktów sektora wina oraz zasady, dzięki którym można ustalić, czy produkty te zostały poddane procesom naruszającym dozwolone praktyki enologiczne, odpowiadają metodom i zasadom zalecanym i opublikowanym przez OIV (art. 120g rozporządzenia o jednolitej WOR), które na podstawie art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 606/209 są publikowane również przez Komisję. Wreszcie zalecane przez OIV praktyki enologiczne mają również znaczenie bezpośrednio dla przywozu wina (art. 158a ust. 2 rozporządzenia o jednolitej WOR). Przynajmniej w dwu ostatnich przypadkach poprzez dynamiczne odesłanie w prawie Unii rezolucje OIV są przejmowane do prawa wtórnego. Rezolucje będące przedmiotem sporu dotyczyły zdaniem skarżącej metody w rozumieniu art. 120f, 120g i art. 158a ust. 2 rozporządzenia o jednolitej WOR.

86. Republika Federalna Niemiec i jej interwenienci są zdania, że tylko decyzje organizacji międzynarodowej wiążące na mocy prawa międzynarodowego mogą być uznane za akty „mające skutki prawne”.

87. Rada i Komisja tymczasem są zdania, że również decyzje organizacji międzynarodowej, które zostały wprowadzone do prawa Unii za pomocą odesłań dynamicznych, rodzą skutki prawne w rozumieniu tej normy. Podkreślają one ponadto, że także słabe skutki niewiążącej decyzji w sferze prawa międzynarodowego wystarczają, aby uznać skuteczność prawną takiej decyzji.

88. W dalszej części zajmę się analizą brzmienia, systematyki i celu normy, aby ustalić, co oznacza pojęcie skuteczności prawnej.

70 — OIV monitoruje wprawdzie wykonanie zaleceń [art. 2 ust. 2 lit. b) umowy], to monitorowanie nie stanowi jednak kontroli obligatoryjnego wdrożenia.

71 — Zobacz odnośnie do tej kwestii wyroki: *Intertanko i in.*, C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 47–50; *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 52, 60–71.

i) Brzmienie

89. W trakcie choćby nawet bardzo pobieżnej lektury tego przepisu można zauważyć, że użyte w przepisie tym pojęcie „skuteczności prawnej” (niem. „Rechtswirksamkeit”) w znaczeniu przedstawionym przez Komisję odbiega od znaczenia mocy wiążącej na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Dotyczy to również innych wersji językowych⁷², w których użyte pojęcia opierają się raczej na konsekwencjach prawnych aktu, nie przesądzając przy tym, jakiego rodzaju miałyby być te konsekwencje.

90. Bardziej szczegółowa analiza pokazuje, że brzmienie tego przepisu przemawia jednak przeciwko przyjęciu tezy przedstawionej przez Radę i opierającej się na dynamicznych odesłaniach w prawie Unii. W przepisie tym mowa o aktach mających skutki prawne, które „ma przyjąć” organ utworzony przez umowę⁷³. To sformułowanie unaocznia ścisły związek pomiędzy działaniem tego organu, a jego wynikiem. Organ ten ma zgodnie z tym przepisem przyjmować akty, które od początku rodzą „skutki prawne”. Tym samym przepisem tym nie są objęte przypadki, w których akty nieodnoszące skutków prawnych dopiero później nabywają skuteczności prawnej na mocy prawa wewnętrznego jednej ze stron (w naszym przypadku Unii), nawet jeżeli dzieje się to automatycznie poprzez dynamiczne odesłania, a raczej przepis ten stosuje się do przypadków, w których akty od początku (a więc z mocy porządku prawnego samego organu, czyli z mocy prawa międzynarodowego) wykazywały tę cechę. To właśnie ze względu na tę cechę bezpośredniej skuteczności prawnej konieczne jest przyjęcie wspólnego stanowiska. A zatem w przepisie tym chodzi o to, że stanowisko organu tworzy prawne zobowiązanie dla Unii.

ii) Systematyka

91. Wykładnia systemowa nie jest zbyt przydatna. Z jednej strony w art. 216 ust. 2 TFUE użyte jest pojęcie „wiążą” w odniesieniu do umów międzynarodowych⁷⁴, co mogłoby przemawiać za tym, że wyrażenie „skuteczność prawna” powinno mieć inne znaczenie. Z drugiej strony w przepisie dotyczącym skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) znajduje się jednak pojęcie „skutków prawnych” (niem. Rechtswirkung), które przypomina pojęcie „skuteczności prawnej” (niem. Rechtswirksamkeit), co jest w szczególności widoczne w innych wersjach językowych⁷⁵, a pojęcie to odnosi się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym skarga o stwierdzenie nieważności jest dopuszczalna tylko przeciwko tym środkom, które rodzą „wiążące skutki prawne”⁷⁶, co przemawiałoby za wykładnią pojęcia skuteczności prawnej w rozumieniu mocy wiążącej (w naszym przypadku na mocy prawa międzynarodowego). W końcu okoliczność, że Trybunał aktom niewiążącym na mocy prawa międzynarodowego w innym kontekście przypisał pewne znaczenie⁷⁷, nie pozwala na wyciągnięcie wniosków w odniesieniu do postawionego w niniejszej sprawie pytania dotyczącego wykładni.

72 — „[W]hen that body is called upon to adopt acts having legal effects” w języku angielskim, „lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques” we francuskim, „cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos” w hiszpańskim oraz „se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici” we włoskim.

73 — Odnosnie do innych wersji językowych zob. przypis 72.

74 — W wersji angielskiej „binding”, we francuskiej „lient”, w hiszpańskiej „vincularán”, we włoskiej „vincolano”.

75 — W wersji niemieckiej odpowiedni fragment stanowi: „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten”, w wersji angielskiej: „intended to produce legal effects *vis-à-vis* third parties” (podkreślenie w oryginale), w wersji francuskiej: „destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers”, w wersji hiszpańskiej: „destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros”, w wersji włoskiej: „destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”.

76 — Wyroki: Eurocoton i in./Rada, C-76/01 P, EU:C:2003:511, pkt 54; Niderlandy/Komisja, C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 25; Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 24–27; IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 9; AETR, EU:C:1971:32, pkt 38–55. Zobacz także wyrok Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 56.

77 — Tak też w wyrokach: Deutsche Shell, C-188/91, EU:C:1992:24, pkt 16–18; Komisja/Grecja, EU:C:2008:642, pkt 19–23.

iii) Celowość

92. Jak już pokazano, celem tej normy jest ustanowienie *lex specialis* wobec ogólnej procedury zawierania umów mającej zastosowanie do wewnątrzunijnego procesu podejmowania decyzji w toku przyjmowania mających skutki prawne decyzji w organach międzynarodowych. Ten cel przemawia moim zdaniem z dwóch powodów za wykładnią pojęcia „skuteczności prawnej” w rozumieniu mocy wiążącej na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

93. Po pierwsze, tym rozróżnieniem powinno się oddzielić ewidentnie istotne akty od aktów nieistotnych ze względu na ich skutki. Okoliczność, czy akt prawny rodzi skutki prawne, czy też nie, uzasadnia różne podejście przy ustaleniu wspólnego stanowiska. To rozróżnienie odnosi się zatem do jakości, która stanowi od początku istotę tych aktów, a mianowicie okoliczność, że wiążą one Unię na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Akty niewiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego mogą wprawdzie wywoływać skutki prawne w prawie Unii od momentu przyjęcia na podstawie dynamicznego odesłania w prawie Unii, niemniej skutki te zależą od dobrej woli Unii. Nie są one cechą samego aktu.

94. Po drugie, geneza normy pokazuje, że w trakcie obowiązywania traktatu z Maastricht do *decyzji wiążących na płaszczyźnie prawa międzynarodowego* miała zastosowanie procedura zawierania umów. Pojęcie umowy międzynarodowej było zatem definiowane szeroko, a mianowicie, jak już wspomniano, w znaczeniu „jakiegokolwiek zobowiązania podejmowanego przez podmioty prawa międzynarodowego i mającego moc obowiązującą”⁷⁸. Wydaje się zatem logiczne, że wprowadzone traktatem z Amsterdamu unormowanie *lex specialis* wobec tej procedury także odnosi się do decyzji wiążących na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

95. Taka wykładnia zapewnia w interesie instytucji biorących udział w procedurze odpowiedni poziom pewności prawa w procesie decydowania o tym, czy art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie w danej sprawie. Proponowane przez pozwanych kryteria nie spełniają tego warunku.

96. W zakresie, w jakim Rada uważa, że uzyskanie w drodze dynamicznego odesłania w prawie Unii skuteczności prawnej wystarcza, aby art. 218 ust. 9 TFUE mógł być w danej sprawie zastosowany, oznaczałoby to w konsekwencji, że zastosowanie tej procedury leży w gestii prawodawcy. Wprowadzenie dynamicznego odesłania rodziłoby możliwość zastosowania tego przepisu, podczas gdy zastąpienie odesłania zwykłym przejęciem danego aktu prawa międzynarodowego do prawa Unii wykluczałoby stosowanie tego postanowienia. Tego rodzaju kryterium wydaje mi się zbyt dowolne, aby za jego pomocą decydować o zastosowaniu tak ważnej normy jak ta, która może stanowić potencjalnie formalną podstawę prawną⁷⁹.

97. Zaproponowane przez Radę i Komisję kryterium stosowania formalnej podstawy prawnej w postaci słabych skutków w sferze prawa międzynarodowego niewiążącego aktu prawnego jest jeszcze mniej odpowiednie. Można by twierdzić, że doktryna źródeł prawa międzynarodowego w ostatnich latach w coraz większym stopniu dąży do tego, aby pojęciem „soft law” objąć także te akty, które wprawdzie nie są prawnie wiążące, ale poprzez odesłania ich wykorzystanie w wykładni aktów wiążących lub ich faktyczna skuteczność nabierają pewnego znaczenia⁸⁰.

78 — Zobacz przypis 59 powyżej.

79 — Podobnie jak Rada uważam jednak, że nie chodzi tutaj o kwestię poszerzenia zakresu kompetencji materialnych Unii w odróżnieniu od zasady kompetencji powierzonych.

80 — Zobacz P.M. Dupuy, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 10^e édition, 2010, s. 433; P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, London, Routledge, 7th Ed., 1997, s. 54.

98. Aby zilustrować to pewne znaczenie w niniejszej sprawie, czyli w odniesieniu do spornych rezolucji OIV, Rada słusznie zwróciła uwagę, że te rezolucje jako normy techniczne są objęte art. 2.4 i art. 2.5 porozumienia TBT Światowej Organizacji Handlu⁸¹. Państwo, które ustanawia przepisy techniczne, które są zgodne z tymi normami technicznymi, odnosi korzyść, w sytuacji gdy te właśnie przepisy są kwestionowane w Światowej Organizacji Handlu jako przeszkody w handlu. Zgodnie bowiem ze wzruszalnym domniemaniem wewnętrzne przepisy techniczne zgodne z odpowiednimi normami międzynarodowymi *nie* stanowią niepotrzebnej bariery w międzynarodowej wymianie handlowej⁸². Moim zdaniem ta kategoria „soft law” nie stanowi ani prawnie istotnej, ani jasno określonej kategorii, a zatem nie nadaje się na kryterium stosowania formalnej podstawy prawnej.

iv) Wniosek częściowy

99. Pojęcie skuteczności prawnej w art. 218 ust. 9 TFUE dotyczy wiążącego charakteru aktu na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

c) Wynik wykładni art. 218 ust. 9 TFUE

100. Należy tym samym stwierdzić, że z brzmienia art. 218 ust. 9 TFUE, jego systematyki oraz celu zasadniczo wynika, że przepis ten nie stosuje się do spraw takich jak sprawa niniejsza. Analizy niniejszej sprawy nie można jednak zakończyć na tym wyniku.

2. Stosowanie przez analogię

101. Rada i Komisja przedstawiły argumenty, które mogłyby uzasadniać zastosowanie normy w drodze analogii, chociaż żadna z dwóch analizowanych przesłanek stosowania tej normy nie jest spełniona. Ich zdaniem należy stosować art. 218 ust. 9 TFUE, jeżeli działalność organu powołanego w drodze umowy międzynarodowej wchodzi w zakres kompetencji Unii, a w szczególności kompetencji wyłącznych⁸³. Tylko w ten sposób można ich zdaniem zagwarantować zdolność Unii i jej państw członkowskich do działania w zakresie ich kompetencji.

102. Konieczność stosowania normy przez analogię może w tym wypadku wynikać z tego, że w wypadku (niewywołującej skutków prawnych) działalności organizacji międzynarodowej w zakresie kompetencji Unii, w której Unia nie ma udziału, w traktatach w sposób niezamierzony nie przewidziano wewnętrznej procedury, z której Unia mogłaby skorzystać, aby zapewnić skuteczne wykonywanie kompetencji zewnętrznych przez państwa, oraz z tego, że interesy są podobne jak przy zwykłym zastosowaniu art. 218 ust. 9 TFUE.

81 — Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (porozumienie TBT), załącznik 1A do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (Dz.U. L 366, 1994 r., s. 86–99), zatwierdzone przez Radę decyzją 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 336, s. 1).

82 — Zobacz L. Tamiotti, Artykuł 2 TBT Agreement, w: R. Wolfrum i in. (red.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law: Technical Barriers and SPS Measures*, Leiden, Brill, 2007, s. 226.

83 — Nie muszę rozstrzygać w przedmiocie, czy w niniejszej sprawie rzeczywiście mamy do czynienia z wyłączną kompetencją materialną Unii.

103. Analogia należy do instrumentów prawa Unii⁸⁴. Przesłanką jej stosowania jest obok niezamierzonej luki regulacyjnej⁸⁵ także porównywalność interesów pomiędzy przypadkiem badanym a uregulowanym. To, jak rygorystycznie są badane te przesłanki, zależy od konkretnej dziedziny, w której jest rozważane zastosowanie analogii. Przykładowo w prawie karnym stosowanie analogii jest wykluczone⁸⁶. Z kolei w dziedzinie kompetencji materialnych Unii stosowanie analogii jest szczególnie problematyczne w związku z zasadą kompetencji powierzonych⁸⁷. W innych dziedzinach, takich jak pochodne prawa przemieszczania się i pobytu, zastosowanie analogii jest możliwe⁸⁸.

104. Jeżeli chodzi o niniejszą sprawę, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w dziedzinie formalnych podstaw prawnych, do której należy zaliczyć niniejszą sprawę, zastosowanie analogii wprawdzie nie jest wykluczone, jednak z uwagi na to, że organy Unii powinny działać w ramach swoich kompetencji, przesłanki jej stosowania należy dokładnie zbadać. Ponadto przeciwko stosowaniu analogii przemawia, gdy reguła została stworzona jako *lex specialis* dla szczególnego przypadku⁸⁹. Zasadniczo skorzystanie z analogii w takiej sytuacji wymaga dokładnego wyważenia argumentów, które mogłyby uzasadniać jej zastosowanie.

a) Rozróżnienie dwóch kategorii

105. Traktaty opierają się na przesłance, że kompetencje Unii wykonywane są przez organy Unii⁹⁰. W przypadku gdy organizacja międzynarodowa działa w zakresie kompetencji Unii, logicznie wydaje się, że Unia będzie działać jako członek tej organizacji. W wielu przypadkach Unia nie jest jednak członkiem organizacji.

106. Moim zdaniem by znaleźć rozwiązanie w niniejszej sprawie, należy rozróżnić dwie kategorie. Po pierwsze, istnieje szereg sytuacji, w których Unia nie może stać się członkiem organizacji z powodów wynikających z prawa międzynarodowego. Taka sytuacja ma miejsce, gdy organizacja międzynarodowa nie zezwala na członkostwo organizacji ponadnarodowej lub gdy wniosek Unii o członkostwo został z jakichkolwiek względów oddalony. W takim przypadku, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, kompetencja zewnętrzna Unii jest wykonywana poprzez państwa członkowskie, które działają wspólnie w interesie Unii⁹¹.

107. Inaczej wygląda sytuacja, gdy organizacja zezwala na członkostwo Unii, a wniosek o członkostwo nie został do tego czasu oddalony. W takiej sytuacji *najbardziej naturalnym sposobem* wykonywania kompetencji Unii jest przystąpienie Unii do organizacji.

84 — Zobacz ostatnio wydany wyrok O, C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 50; zob. także wyroki: Ziebell (dawniej Örnek), C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 58; Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 64.

85 — Opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie Sapir i in., C-645/11, EU:C:2012:757, pkt 118; opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Rada/Busacca i in., C-434/98 P, EU:C:2000:298, pkt 26.

86 — Artykuł 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 7 EKPC, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 lutego 2005 w sprawie K.A. i A.D. przeciwko Belgii, skargi nr 42758/98 i 45558/99, pkt 51.

87 — Zobacz C. Calliess, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, München, C.H. Beck, 4. Aufl., 2011, art. 5 TUE, pkt 9.

88 — Zobacz wyroki: Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, pkt 43, 45; O, C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 50.

89 — Wyrok Haneberg, C-28/91, EU:C:1992:285, pkt 21–25.

90 — K. Schmalenbach, w: C. Calliess, M. Ruffert, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 2. Aufl., 2002, art. 300 WE, pkt 74.

91 — Opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 5; wyrok Komisja/Grecja, EU:C:2009:81, pkt 31; opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Grecja, C-45/07, EU:C:2008:642, pkt 47. Szerzej: wyrok AETR, EU:C:1971:32, pkt 81–90 (w odniesieniu do zmian zakresu kompetencji Wspólnoty zob. opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Komisja/Niemcy, C-433/03, EU:C:2005:153, pkt 87). Zobacz ogólnie M. Cremona, *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community*, EUI Working Papers, 2009/17.

108. Niniejszą sprawę należy zaliczyć do tej drugiej kategorii. W umowie z dnia 3 kwietnia 2001 r. przewidziane jest zgodnie z art. 8 przystąpienie do OIV „międzynarodowych organizacji międzyrządowych”, a więc także Unii. Komisja w roku 2008, powołując się na krótko wcześniej wprowadzone dynamiczne odesłania do rezolucji OIV w prawie Unii⁹², wydała zalecenie udzielenia upoważnienia do negocjowania warunków przystąpienia; to upoważnienie nie zostało jednak udzielone z powodów wewnętrznych Unii, a mianowicie z powodu braku wymaganej większości w Radzie.

109. W tych okolicznościach ograniczę się w moich dalszych rozważaniach do kwestii analogicznego stosowania art. 218 ust. 9 TFUE do tej drugiej kategorii. Tym samym pominię kwestię, w jakim zakresie zastosowanie analogii mogłoby być uzasadnione do przepisów w umowach, których materia objęta jest zakresem kompetencji Unii, a których Unia jednak „jeszcze nie może” być stroną ze względu na ukształtowanie tej umowy międzynarodowej⁹³.

b) Zastosowanie analogii do właściwej kategorii

110. Moim zdaniem należy odrzucić możliwość stosowania tego przepisu w drodze analogii.

111. Po pierwsze, zaproponowana przez pozwanych wykładnia art. 218 ust. 9 TFUE oznaczałaby w praktyce powrót do art. 116 EWG. Ten przepis został świadomie uchylony i nie został ponownie wprowadzony, a poza tym dotyczył on innego kontekstu. Oczywista wola autorów traktatów zostałaby zignorowana.

112. Po drugie, zastosowanie analogii sprzeciwiałoby się dwóm ważnym przemianom w prawie. Po pierwsze, coraz więcej organizacji międzynarodowych działa w zakresie kompetencji Unii. Po drugie – i przede wszystkim – przeszkody w członkostwie Unii w organizacjach międzynarodowych są systematycznie likwidowane. Zasadą w dziedzinie wykonywania kompetencji wyłącznych Unii musi być przystąpienie Unii do organizacji międzynarodowej. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału instytucje Unii oraz państwa członkowskie są zobowiązane skorzystać ze wszystkich środków politycznych i prawnych w celu zapewnienia uczestnictwa Unii w umowach⁹⁴. Gdyby jednak przyjąć pogląd Rady, oznaczałoby to, że Unia miałaby w przyszłości wolny wybór, czy przystąpić do organizacji, czy też bez przystąpienia ustalić wspólne stanowisko w taki sam sposób jak po przystąpieniu. Przyjęcie koncepcji przedstawionej przez Radę dotyczącej skutków odesłań dynamicznych oznaczałoby w konsekwencji, że Unia poprzez wprowadzenie takiego odesłania sama doprowadziłaby do zastosowania art. 218 ust. 9 TFUE i do tego, że przystąpienie do organizacji w pewnym stopniu nie byłoby już konieczne.

113. W końcu zastosowanie w drodze analogii art. 218 ust. 9 TFUE w niniejszej sprawie powodowałoby obejście kompetencji Parlamentu. Artykuł 218 TFUE przewiduje zasadniczo udział Parlamentu w zawarciu umowy. Tę zasadę stosuje się zarówno w odniesieniu do przystąpienia Unii do organizacji międzynarodowej, jak i – zgodnie z tym, co stwierdzono powyżej – do przyjęcia mającej skutki prawne decyzji w organizacji międzynarodowej. W ramach art. 218 ust. 9 TFUE rola Parlamentu jest jednak ograniczona do uzyskania natychmiastowej i pełnej informacji. Rozszerzenie stosowania art. 218 ust. 9 TFUE również na umowy zawierane przez państwa członkowskie znacznie ogranicza przysługujące Parlamentowi prawo udziału w tej procedurze. Wybór właściwej podstawy prawnej powinien jednak służyć właśnie zachowaniu uprawnień instytucji wspólnotowych⁹⁵.

92 — Punkt 33 niniejszej opinii.

93 — Odnosnie do tej kwestii w ramach teleologicznej wykładni zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie CITES, EU:C:2009:249, pkt 76. W przedmiocie zastosowania normy w drodze analogii zob. S. Lorenzmeier, w: E. Grabitz i in. (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, C.H. Beck, 51. Ergänzungslieferung 2013, art. 218 TFUE, pkt 64–66.

94 — Wyrok Kramer i in., EU:C:1976:114, pkt 44, 45. Zobacz F. Hoffmeister, przypis 2 powyżej, s. 59.

95 — Wyrok CITES, EU:C:2009:590, pkt 48.

114. Staranne wyważenie argumentów przemawiających za stosowaniem i przeciw stosowaniu art. 218 ust. 9 TFUE w drodze analogii, nie przemawia zatem za stosowaniem tego przepisu w drodze analogii.

C – *Wniosek*

115. Artykuł 218 ust. 9 TFUE nie stanowi zatem odpowiedniej podstawy prawnej decyzji będącej przedmiotem niniejszego postępowania. W świetle moich powyższych uwag nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie wyłącznie z błędem formalnym⁹⁶. Należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

D – *Dalsze zarzuty*

116. Ze względu na moje stanowisko nie będę ustosunkowywał się do dalszych zarzutów podniesionych przez interwenientów – także w odniesieniu do ich dopuszczalności, a zwłaszcza do podnoszonego przez Niderlandy braku wystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz podniesionego przez Węgry zarzutu dotyczącego braku udziału Parlamentu.

E – *Ograniczenie skutków zaskarżonej decyzji*

117. Na wypadek stwierdzenia nieważności decyzji Rada wnioskowała o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji. Skarżąca sprzeciwiła się temu żądaniu.

118. Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

119. W zaskarżonej decyzji zostało ustalone stanowisko Unii, które miało być reprezentowane i faktycznie było reprezentowane przez państwa członkowskie Unii, które są stronami OIV. Tym samym ta sytuacja wydaje się odpowiadać sytuacji, w której Trybunał w sprawie CITES utrzymał skutki zaskarżonej decyzji⁹⁷.

120. Jednakże niniejsza sprawa różni od sprawy CITES tym, że w sprawie CITES skarżąca nie sprzeciwiła się wnioskowi o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji. W niniejszej sprawie skarżąca sprzeciwiła się temu wnioskowi, podając argumenty dotyczące możliwych konsekwencji w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

121. Jak słusznie podnosi rząd Słowacji, z niniejszej sprawy nie wynika jasno, czyja pewność prawa miałaby być zagrożona poprzez stwierdzenie nieważności. Sporne rezolucje OIV zostały przyjęte, a utrata mocy obowiązującej decyzji nie będzie miała wpływu na ich skuteczność. Moim zdaniem nie należy przychylić się do żądania ewentualnego.

F – *Koszty*

122. Na podstawie art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z zaproponowanym przeze mnie rozstrzygnięciem wygrywa skarżąca, która złożyła odpowiedni wniosek. W konsekwencji Rada powinna zostać obciążona kosztami postępowania interweniencji, zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania, pokrywając własne koszty.

96 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, 165/87, EU:C:1988:458, pkt 19.

97 — Wyrok CITES, EU:C:2009:590, pkt 63–66.

V – Wnioski

123. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii w odniesieniu do niektórych rezolucji OIV.
- 2) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.
- 3) Republika Czeska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Węgry, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Republika Słowacka, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i Komisja pokrywają własne koszty.