



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 7 września 2017 r.¹

Sprawa C-687/15

**Komisja Europejska
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Działania zewnętrzne Unii Europejskiej – Artykuł 218 ust. 9 TFUE – Ustalenie stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę międzynarodową – Zewnętrzne kompetencje Unii Europejskiej – Niewłaściwa forma prawna aktu ustalającego stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii – Konkluzje Rady na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego

I. Wprowadzenie

1. W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności konkluzji Rady Unii Europejskiej na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU), przyjętych w dniu 26 października 2015 r., ponieważ Rada naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE, ustalając stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii w rozumieniu tego postanowienia, w formie konkluzji, nie zaś decyzji, jak proponowała Komisja.

2. W niniejszej opinii przedstawię przyczyny, dla których uważam, że należy uwzględnić żądanie Komisji i stwierdzić nieważność konkluzji Rady z dnia 26 października 2015 r.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

3. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (International Telecommunication Union – ITU) jest wyspecjalizowaną agendą Organizacji Narodów Zjednoczonych odpowiedzialną za technologie informacyjne i telekomunikacyjne. W ramach ITU przydzielane są w skali światowej widmo radiowe i orbity satelitarne oraz opracowywane są normy techniczne mające na celu zapewnienie łączności sieci i technologii².

¹ Język oryginału: francuski.

² Jeśli chodzi o przedmiot działalności ITU, zob. art. 1 Konstytucji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego przyjętej przez dodatkową Konferencję Pełnomocników w Genewie (Szwajcaria) w 1992 r., ze zmianami przyjętymi przez Konferencje Pełnomocników w Kioto (Japonia) w 1994 r., w Minneapolis (Stany Zjednoczone) w 1998 r., w Marrakeszu (Maroko) w 2002 r., w Antalyi (Turcja) w 2006 r. oraz w Guadalajarze (Meksyk) w 2010 r. (zwanej dalej „konstytucją ITU”).

4. Zgodnie z konstytucją ITU w skład ITU wchodzi państwa członkowskie ITU oraz członkowie sektorowi ITU. Aktualnie członkami ITU są 193 państwa, w tym wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Do ITU należy również około 800 członków sektorowych, są to głównie podmioty sektora prywatnego lub ośrodków uniwersyteckich. Unia Europejska jest członkiem sektorowym ITU. Z art. 3 ust. 2 i 3 konstytucji ITU wynika, że członkowie sektorowi ITU, w odróżnieniu od państw członkowskich ITU, nie dysponują prawem głosu na światowych konferencjach ITU³.

5. Artykuł 4 konstytucji ITU, zatytułowany „Dokumenty Związku”, w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. Dokumentami Związku są:

- niniejsza Konstytucja Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego,
- Konwencja Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego,
- [r]egulaminy [a]dministracyjne.

[...]

3. Postanowienia niniejszej [k]onstytucji i [k]onwencji są uzupełnione dodatkowo postanowieniami [r]egulaminów [a]dministracyjnych, wymienionymi poniżej, które regulują wykorzystanie telekomunikacji i obowiązują wszystkich [c]złonków:

[...]

— [r]egulamin [r]adiokomunikacyjny”.

6. Artykuł 13 konstytucji ITU, zatytułowany „Konferencje radiokomunikacyjne i zgromadzenia radiokomunikacyjne”, w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Światowa konferencja radiokomunikacyjna może zmienić częściowo, lub, w przypadkach szczególnych, cały [r]egulamin [r]adiokomunikacyjny oraz zajmować się wszystkimi zagadnieniami o charakterze światowym, wynikającymi z jej kompetencji i zgodnymi z jej porządkiem obrad. Inne zadania tej konferencji są wymienione w [k]onwencji.

2. Światowe konferencje radiokomunikacyjne zwoływane są zwykle co trzy lata do czterech lat; jednakże zgodnie z właściwymi postanowieniami [k]onwencji taka konferencja może nie zostać zwołana lub może być zwołana dodatkowa konferencja”.

B. Prawo Unii

7. Artykuł 10 decyzji nr 243/2012/UE⁴, zatytułowany „Negocjacje międzynarodowe”, w ust. 1 stanowi:

„1. W negocjacjach międzynarodowych dotyczących spraw związanych z widmem obowiązują następujące zasady:

- a) jeżeli przedmiot negocjacji międzynarodowych wchodzi w zakres kompetencji Unii, stanowisko Unii określone jest zgodnie z prawem unijnym;

³ Zdaniem Komisji, na mocy art. 3 ust. 2 konstytucji ITU, uczestnictwo w charakterze członka sektorowego, inaczej niż pełne uczestnictwo, nie umożliwia Unii Europejskiej przedstawiania stanowisk podczas konferencji i zgromadzeń ITU, w tym podczas konferencji, na których są negocjowane wiążące prawnie akty.

⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (Dz.U. 2012, L 81, s. 7).

b) jeżeli przedmiot negocjacji międzynarodowych wchodzi częściowo w zakres kompetencji Unii, a częściowo w zakres kompetencji państw członkowskich, Unia i państwa członkowskie starają się wypracować wspólne stanowisko zgodnie z wymogami zasady lojalnej współpracy.

Na użytek stosowania akapitu pierwszego lit. b) Unia i państwa członkowskie współpracują zgodnie z zasadą jednolitego reprezentowania Unii i jej państw członkowskich na arenie międzynarodowej”.

III. Okoliczności powstania sporu

8. Światowa Konferencja Radiokomunikacyjna 2015 (World Radiocommunication Conference, zwana dalej „WRC-15”) odbyła się w Genewie w dniach od 2 do 27 listopada 2015 r., a jej celem była zmiana regulaminu radiokomunikacyjnego⁵.

9. Wstępny porządek obrad WRC-15 został ustalony podczas poprzedniej Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej 2012 (zwanej dalej „WRC-12”)⁶, w następstwie czego Rada ITU przyjęła ostateczny porządek obrad WRC-15⁷.

10. W dniu 29 maja 2015 r. Komisja przedstawiła Radzie wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii podczas WRC-15⁸. Wniosek Komisji wskazywał jako podstawę prawną art. 114 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

11. Artykuł 1 wniosku Komisji stanowi:

„Państwa członkowskie działające wspólnie w interesie Unii uczestniczą w negocjacjach podczas światowej konferencji radiokomunikacyjnej (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) mającej na celu zmianę [r]egulamin[u] [r]adiokomunikacyjn[ego].

Stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w trakcie negocjacji i podczas przyjmowania zmian w [r]egulamin[ie] [r]adiokomunikacyjn[ym], jest określone w załączniku do niniejszej decyzji.

W przypadku gdy na konferencji przedstawiane są nowe wnioski dotyczące kwestii wyszczególnionych w załączniku, co do których Unia nie wypracowała jeszcze stanowiska, stanowisko Unii określa się w drodze prowadzonej na miejscu koordynacji, zanim uczestnicy konferencji zostaną wezwani do przyjęcia zmian w [r]egulamin[ie] [r]adiokomunikacyjn[ym]. W takich przypadkach stanowisko Unii jest zgodne z zasadami określonymi w załączniku do niniejszej decyzji”.

12. W trakcie 3419. posiedzenia Rady, które odbyło się w Luksemburgu w dniu 26 października 2015 r., Rada przyjęła następujące konkluzje na WRC-15 (zwane dalej „zaskarżonym aktem”)⁹:

„Rada Unii Europejskiej,

1. Przywołując

5 Jeśli chodzi o regulamin radiokomunikacyjny, zob. pkt 5 niniejszej opinii.

6 Zobacz uchwałę 807 (WRC-12), przyjętą przez WRC-12 w Genewie w 2012 r., zatytułowaną „Porządek obrad Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej [2015]”.

7 Zobacz uchwałę 1343 (C12) Rady ITU, zatytułowaną „Miejsce, termin i porządek obrad Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej [2015] (WRC-15)”.

8 Wniosek z dnia 29 maja 2015 r. dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej podczas Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej [2015] (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) [COM(2015) 234 final].

9 Konkluzje Rady z dnia 26 października 2015 r. na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) (ST 13460 2015 INIT) [2015/0119 (NLE)] (przyczaczone tu bez przypisów).

- a) decyzję nr 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki spektrum radiowego we Wspólnocie Europejskiej;
- b) przepisy dyrektywy ramowej w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, a w szczególności jej art. 8a ust. 4;
- c) decyzj[ę] Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego;
- d) konkluzje Rady w sprawie europejskiego stanowiska na Światowe Konferencje Radiokomunikacyjne w latach: 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 i 2012;
- e) [z]naczenie bezprzewodowych technologii wykorzystujących spektrum [widmo radiowe] dla realizacji [strategicznych] celów polityki [Unii] w ramach inicjatywy przewodniej strategii »UE 2020« »Europejska agenda cyfrowa« polegających na zapewnieniu [i]nternetu szerokopasmowego o dużej przepustowości oraz dla osiągnięcia trwałych gospodarczych i społecznych korzyści dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu;
- f) konkluzje Rady z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie Europejskiej agendy cyfrowej;

2. Odnotowując

- opinię Zespołu ds. Polityki Spektrum Radiowego z lutego 2015 roku pt. »Wspólne cele polityki na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015«.

3. Wyraża szerokie poparcie dla następujących celów, które mają zostać osiągnięte podczas [WRC-2015], z myślą o pomyślnej realizacji odpowiednich polityk unijnych:

a) Punkt porządku obrad 1.1:

- i) wskazanie pasma 1452–1492 MHz oraz sąsiednich pasm 1427–1452 MHz i 1492–1518 MHz na potrzeby systemów IMT (International Mobile Telecommunications), przy ochronie usług biernych w pasmach poniżej 1427 MHz. Wskazanie to nie wyklucza wykorzystania tych pasm przez wszelkie aplikacje, w tym w zakresie obronności, służb, dla których są przeznaczone, ani też nie ustanawia pierwszeństwa w [r]egulaminie [r]adiokomunikacyjnym;
- ii) przeznaczenie pasma 3400–3800 MHz na tych samych zasadach służbie ruchomej i zgłoszenie tego do IMT, biorąc pod uwagę, że zakres odgrywa ważną rolę w dziedzinie łączności satelitarnej;
- iii) wsparcie braku zmian w przydziałach w paśmie 470–694 MHzg w Europie;
- iv) rezygnacja z dodawania przeznaczenia na takich samych zasadach służbie ruchomej pasm 5350–5470 MHz i 5725–5850 MHz oraz rezygnacja ze wskazania tych pasm oraz pasma 5850–5925 MHz na potrzeby systemów IMT, przy dalszej analizie tych pasm w celu rozważenia ich wykorzystania na potrzeby lokalnych sieci radiowych oraz zapewnieniu ochrony pierwotnego wykorzystania we wszystkich przypadkach.

b) Punkt porządku obrad 1.2:

- i) określenie dolnego pasma częstotliwości – 694 MHz oraz wsparcie zaleceń ITU dotyczących poziomu ochrony dla służby radiodifuzyjnej poniżej 694 MHz zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Europejską Konferencję Administracji Pocztowych i Telekomunikacyjnych;
 - ii) zapewnienie harmonijnego współistnienia bezprzewodowych usług szerokopasmowych i nadawania, a nie dodawanie dodatkowych ograniczeń wykraczających poza umowę GE-06 o ochronie nadawania w paśmie 694–790 MHz;
 - iii) zapewnienie zrównoważonego dostępu do służby ruchomej oraz służby radionawigacji lotniczej (ARNS) na granicach państw członkowskich [Unii] leżących na wschodzie Unii, aby ułatwić rozwój służby ruchomej we wszystkich państwach [Unii], dzięki wprowadzeniu odpowiednich przepisów do [r]egulamin[u] [r]adiokomunikacyjn[ego], sprzyjając jednocześnie najmniejszym efektywnym odległościom oddzielającym ARNS i IMT, oraz wspierając prawa wschodnich państw członkowskich [Unii] w tym zakresie;
- c) W ramach punktu 1.18 porządku obrad: przeznaczenie pasma 77,5–78 GHz na potrzeby służby radiolokalizacyjnej, aby ułatwić rozmieszczenie samochodowych urządzeń radarowych bez wprowadzania nadmiernych ograniczeń, ale przy uznaniu, że stacje radioastronomiczne powinny w dalszym ciągu korzystać z ochrony;
- d) W ramach punktu 10 porządku obrad: poparcie wprowadzenia do porządku obrad Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej 2019 punktu dotyczącego zapotrzebowania na widmo na potrzeby systemów łączności ruchomych 5G, z naciskiem na częstotliwość powyżej 6 GHz dla nowych przeznaczeń oraz wspólne podejście w zakresie rozpoczęcia jeszcze przed tą konferencją powiązanych badań dotyczących kompatybilności;

4. Wzywa państwa członkowskie do:

- [r]ealizacji celów określonych w ust. 3 oraz przestrzegania zasad określonych w decyzji nr 243/2012/UE w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego w trakcie negocjowania wszelkich odpowiednich [ewentualnych] zmian do [r]egulaminu [r]adiokomunikacyjnego ITU na [WRC-15].

5. Zwraca się do Komisji, by:

- [n]iezwłocznie przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat rezultatów [WRC-15] oraz środków gwarantujących pełne uwzględnienie unijnych polityk i zasad w przygotowaniach europejskich do następnej konferencji zaplanowanej na rok 2019 (WRC-19)”.

13. W związku z przyjęciem zaskarżonego aktu Komisja złożyła następujące oświadczenie, wpisane do protokołu posiedzenia Rady:

„Komisja ubolewa nad faktem, że w ramach przygotowań do [WRC-15] Rada przyjęła konkluzje, a nie decyzję przewidzianą w art. 218 ust. 9 TFUE. Zdaniem Komisji takie stanowisko jest sprzeczne z [traktatem] i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Komisja zastrzega sobie wszystkie prawa w tym względzie”.

IV. Żądania stron

14. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności konkluzji Rady na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) przyjętych w dniu 26 października 2015 r. podczas 3419. posiedzenia Rady w Luksemburgu;
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

15. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi w całości;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

16. Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

V. W przedmiocie skargi

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

17. Na wstępie należy stwierdzić, że Rada w odpowiedzi na skargę zakwestionowała dopuszczalność niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności, podnosząc, że ze stwierdzeń zawartych w skardze Komisji zdaje się wynikać, iż Komisja uważa, że zaskarżony akt nie zmierza do wywarcia skutków prawnych, które to stanowisko jest zdaniem Rady niespójne z wniesieniem skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu na podstawie art. 263 TFUE.

18. Po udzielonych przez Komisję w replice wyjaśnieniach, w szczególności co do skutków prawnych zaskarżonego aktu, Rada wskazała w duplice, że wyjaśnienia te rozwiały wątpliwości wyrażone przez nią pierwotnie co do dopuszczalności skargi.

19. Wymiana uwag pomiędzy stronami na temat dopuszczalności niniejszej skargi daje sposobność do poczynienia następujących spostrzeżeń.

20. Zgodnie z art. 263 TFUE Trybunał kontroluje legalność wydawanych przez instytucje aktów „zmierzących do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału aktami zaskarżalnymi w rozumieniu rzeczzonego postanowienia są wszystkie wydane przez instytucje akty, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywarcia wiążących skutków prawnych¹⁰.

¹⁰ Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2013 r., Komisja/Rada (C-63/12, EU:C:2013:752, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264, pkt 9), z którego wynika, że forma, w jakiej są przyjmowane akty lub decyzje, jest zasadniczo pozbawiona znaczenia w zakresie możliwości ich zaskarżenia w drodze wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

21. Nie ma żadnej wątpliwości, że decyzja Rady ustalająca stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, jest aktem zmierzającym do wywarcia skutków prawnych w rozumieniu art. 263 TFUE¹¹. Taka decyzja może zatem być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie tego ostatniego postanowienia.

22. W niniejszej sprawie strony zgadzają się co do tego, że po pierwsze, zaskarżony akt, mimo iż przyjęty w formie „konkluzji”, został przyjęty przez Radę zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE¹², a po drugie, że akt ten ma na celu wywarcie skutków prawnych, ponieważ zmierza do ustalenia stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii w ramach WRC-15. Komisja zwraca w tym względzie uwagę, że zaskarżony akt stanowi „w istocie” decyzję Rady¹³. Poza tym należy stwierdzić, że żadne z państw członkowskich, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady, nie kwestionuje dopuszczalności niniejszej skargi.

23. W tych okolicznościach uważam, że zaskarżony akt zmierza do wywarcia skutków prawnych w rozumieniu art. 263 TFUE oraz że kwalifikacja prawna jako „konkluzji” nie może sprawić, iż akt ten zostanie wyłączony z kontroli legalności sprawowanej przez Trybunał na podstawie tego postanowienia. Tytułem uzupełnienia dodam, że w przeszłości Trybunał orzekał już o dopuszczalności skargi skierowanej przeciwko konkluzjom Rady, które zmierzały do wywarcia skutków prawnych¹⁴.

24. Stwierdzam zatem, że skarga o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu jest dopuszczalna oraz że Trybunał jest właściwy, na podstawie art. 263 TFUE, aby dokonać kontroli legalności rzeczonego aktu.

25. Dla jasności pragnę zwrócić uwagę, że stwierdzenie to nie zakłada w żadnym razie, iż akty Rady przyjmowane w formie „konkluzji” mogą co do zasady być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.

B. Co do istoty

1. Przedmiot skargi

26. Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności Komisja podnosi jedyny zarzut, zgodnie z którym przyjmując konkluzje na WRC-15 ITU zamiast decyzji, jak proponowała Komisja, Rada naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE.

27. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Komisja i Rada zgodnie twierdzą, że po pierwsze, punkty porządku obrad WRC-15, co do których zaskarżony akt ustalał stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii, wchodziły w zakres kompetencji zewnętrznej Unii, a po drugie, że art. 114 TFUE stanowi właściwą materialną podstawę prawną, a art. 218 ust. 9 TFUE – właściwą proceduralną podstawę prawną, jeśli chodzi o przyjęcie tego aktu. Strony te twierdzą nadto, że charakter kompetencji Unii, a mianowicie to, czy jest ona wyłączna, czy też dzielona z państwami członkowskimi, nie ma żadnego znaczenia dla stosowania art. 218 ust. 9 TFUE. Strony te nie zgadzają się jednakże co do kwestii, czy Rada, przyjmując zaskarżony akt, istotnie spełniła wymogi proceduralne przewidziane w tym postanowieniu, a jeśli nie, to jakie byłyby skutki dla ważności wspomnianego aktu.

11 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 44), z którego wynika, że taka decyzja wywołuje wiążące skutki prawne w zakresie, w jakim ustala ona stanowisko Unii w ramach danego organu oraz że ma ona wiążący charakter, z jednej strony dla Rady i Komisji, a z drugiej strony dla państw członkowskich w zakresie, w jakim nakłada na nie obowiązek obrony tego stanowiska.

12 Zdaniem stron art. 114 TFUE stanowi materialną podstawę prawną, a art. 218 ust. 9 TFUE podstawę proceduralną zaskarżonego aktu. Zobacz pkt 27 niniejszej opinii.

13 Zobacz pkt 70 niniejszej opinii.

14 Wyrok z dnia 13 lipca 2004 r., Komisja/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, pkt 44–51).

28. Natomiast niektóre z państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów popierających żądania Rady kwestionują możliwość zastosowania art. 218 ust. 9 TFUE w niniejszym przypadku, podnosząc w szczególności, że Unia nie posiada niezbędnej kompetencji zewnętrznej, aby Rada ustalała zgodnie z tym postanowieniem stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii co do punktów porządku obrad WRC-15, których dotyczy zaskarżony akt.

29. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron. Poza tym, zgodnie z art. 129 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości interwenient akceptuje stan sprawy, w jakim się ona znajduje w chwili jego wstąpienia. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że strona, która na podstawie art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta w sporze przed Trybunałem, nie może zmieniać przedmiotu sporu określonego przez żądania i zarzuty stron sporu. Wynika stąd, że dopuszczalne są jedynie te argumenty interwenienta, które wpisują się w ramy wyznaczone przez te żądania i zarzuty¹⁵.

30. Uważam, że argumenty dotyczące braku możliwości zastosowania art. 218 ust. 9 TFUE i braku kompetencji zewnętrznej Unii, podniesione przez interweniujące państwa członkowskie w ramach niniejszej skargi, mogą zmienić przedmiot sporu określony przez żądania i zarzuty stron sporu. Te żądania i zarzuty dotyczą bowiem wyłącznie ustalenia, czy w toku przyjmowania zaskarżonego aktu były spełnione wymogi proceduralne przewidziane w art. 218 ust. 9 TFUE.

31. Moim zdaniem wynika z tego, że powołane przez interweniujące państwa członkowskie argumenty odnoszące się do braku możliwości zastosowania art. 218 ust. 9 TFUE oraz braku kompetencji zewnętrznej Unii powinny co do zasady zostać od razu oddalone jako niedopuszczalne¹⁶. Należy w tym względzie wziąć pod uwagę, że żadne z interweniujących państw członkowskich nie skorzystało z przysługującej mu możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE, zarzucając, że Rada przekroczyła swoje uprawnienia.

32. Celem uzupełnienia wyводу oraz na wypadek, gdyby Trybunał uznał, że należy z urzędu zbadać kwestię stosowania art. 218 ust. 9 TFUE oraz kompetencji zewnętrznej Unii¹⁷ w niniejszej sprawie, w następnej części przedstawię przyczyny, dla których uważam, że rzeczony postanowienie znajduje zastosowanie do przyjęcia zaskarżonego aktu oraz że Unii przysługuje kompetencja zewnętrzna niezbędna dla przyjęcia przez Radę tego aktu.

2. W przedmiocie stosowania art. 218 ust. 9 TFUE oraz istnienia kompetencji zewnętrznej Unii

a) W przedmiocie ewentualnej konieczności wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii

33. Zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję 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.

¹⁵ Wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 27).

¹⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 25–28).

¹⁷ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 lipca 2000 r., Salzgitter/Komisja (C-210/98 P, EU:C:2000:397, pkt 55–57), powołany przez rząd niemiecki, dotyczący spoczywającego na sądzie Unii obowiązku wzięcia pod uwagę z urzędu uchybienia terminowi notyfikacji pomocy, ponieważ chodzi o stwierdzenie, które dotyka kompetencji Komisji w zakresie udzielenia zgody na daną pomoc. Zobacz poza tym opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie British Airways/Komisja (C-122/16 P, EU:C:2017:406, pkt 100, przypis 54).

34. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 218 ust. 9 TFUE ma zastosowanie do stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach udziału tejże poprzez jej instytucje lub w danym wypadku za pośrednictwem jej państw członkowskich działających solidarnie w jej interesie w przyjęciu takich aktów w ramach danego organu międzynarodowego¹⁸. Trybunał stwierdził nadto, że okoliczność, iż Unia nie jest stroną danej umowy międzynarodowej, nie stoi jako taka na przeszkodzie zastosowaniu art. 218 ust. 9 TFUE¹⁹.

35. Zgodnie z zasadą przyznania kompetencji ustanowioną w art. 5 ust. 1 i 2 TUE²⁰ przyjęcie przez Radę stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, zakłada istnienie kompetencji zewnętrznej Unii²¹. Nie widzę jednakże żadnego powodu, aby uznać, jak twierdzą Republika Czeska i Republika Francuska, że ta kompetencja zewnętrzna powinna koniecznie mieć charakter wyłączny w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE.

36. Po pierwsze, brzmienie art. 218 ust. 9 TFUE nie zawiera żadnej wskazówki, która by o tym świadczyła.

37. Poza tym art. 216 TFUE, który ustanawia kompetencję zewnętrzną Unii, także nie wprowadza rozróżnienia w zależności od tego, czy kompetencja zewnętrzna Unii jest dzielona, czy wyłączna. Postanowienie to obejmuje bowiem zarówno kompetencję zewnętrzną dzieloną, jak i kompetencję zewnętrzną wyłączną Unii²². Wobec braku przeciwnych wskazówek należy uznać, że podobnie rzecz się ma w przypadku art. 218 TFUE, zważywszy, że obydwa postanowienia są zawarte w tym samym tytule V piątej części traktatu FUE, zatytułowanym „Umowy międzynarodowe”.

38. Po drugie, twierdzenie, jakoby stosowanie tego artykułu było uzależnione od istnienia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, nie znajduje również oparcia w wykładni celowościowej tego postanowienia.

39. Jeśli chodzi o kontekst i cel art. 218 ust. 9 TFUE, to Trybunał stwierdził, że postanowienie to przewiduje, w drodze odstępstwa od opisanej w art. 218 ust. 1–8 TFUE zwyczajnej procedury dla negocjacji i zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię, procedurę uproszczoną do celów określenia stanowisk, które należy zająć w imieniu Unii z tytułu jej udziału w przyjęciu, w ramach decyzyjnego organu utworzonego przez daną umowę międzynarodową, aktów wchodzących w zakres stosowania lub wdrażania tej umowy²³. Innymi słowy, celem procedury przewidzianej w art. 218 ust. 9 TFUE jest usprawnienie, a przez to zwiększenie skuteczności uczestnictwa Unii w stosowaniu lub wdrażaniu istniejącej umowy międzynarodowej. Nie widzę żadnego powodu, dla którego ta uproszczona procedura nie miałyby być stosowana w przypadkach kompetencji zewnętrznej dzielonej²⁴.

18 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 63).

19 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 55).

20 Poszanowanie zasady przyznania kompetencji jest wymagane zarówno w przypadku wewnętrznych, jak i prawnomiędzynarodowych działań Unii. Zobacz opinia 2/94 (przystąpienie Wspólnoty do EKPC) z dnia 28 marca 1996 r. (EU:C:1996:140, pkt 24).

21 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:296, pkt 60).

22 Jeśli chodzi o rozróżnienie pomiędzy *istnieniem* kompetencji zewnętrznej Unii, określonej w art. 216 ust. 1 TFUE, z jednej strony, a ewentualnym *wyłącznym* charakterem tej kompetencji określonym w art. 3 ust. 2 TFUE, z drugiej strony, zob. opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w postępowaniu w sprawie wydania opinii 2/15 [(umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, pkt 64] oraz opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Niemcy/Rada (C-600/14, EU:C:2017:296, pkt 80). Zobacz również, chociaż jest mniej jednoznaczna, opinia 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r. (EU:C:2017:376, pkt 171, 172); opinia 1/13 (przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej) z dnia 14 października 2014 r. (EU:C:2014:2303, pkt 67–74); opinia 2/91 (konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r. (EU:C:1993:106, pkt 7).

23 Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 64 i 65). Zobacz również A. Rosas, Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFEU, w: *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice – Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, J. Czuczaj, F. Naert (éd.) Brill–Nijhoff, 2017, s. 370, 371. Jeśli chodzi o genezę art. 218 ust. 9 TFUE, zob. opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:289, pkt 39–52); a także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:490, pkt 69–74).

24 Zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE, jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Zobacz także podobnie wyrok z dnia 14 lipca 1976 r., Kramer i in. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, pkt 39, 40).

40. Poza tym, niezależnie od charakteru kompetencji, jaką dysponuje Unia, ustalenie stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, może przyczynić się do zapewnienia jedności reprezentacji Unii i państw członkowskich na arenie międzynarodowej²⁵, jak również do przestrzegania zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, uniemożliwiając państwom członkowskim przyjmowanie jednostronnych środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Unii²⁶. Jest tak w szczególności wówczas, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – Unia nie ma statusu pełnoprawnego członka danej organizacji międzynarodowej, mianowicie ITU, a tym samym musi działać w ramach organów tej organizacji za pośrednictwem swoich państw członkowskich²⁷. Przypomnę w tym względzie, że akt ustalający stanowisko Unii na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE ma charakter wiążący dla państw członkowskich, ponieważ nakłada na nie obowiązek obrony tego stanowiska²⁸.

41. Po trzecie, popierane przez Republikę Czeską i Republikę Francuską twierdzenie prowadziłyby do utrudnienia obrony interesów Unii w ramach wdrażania umowy międzynarodowej, co byłoby trudne do pogodzenia z celem, do którego zmierzają traktaty, jakim według mnie jest zapewnienie, aby Unia uczestniczyła w znacznym stopniu w działaniach na arenie międzynarodowej²⁹.

42. Po czwarte, mimo że Trybunał nie miał jeszcze sposobności, aby wypowiedzieć się wyraźnie na temat stosowania art. 218 ust. 9 TFUE w przypadku kompetencji dzielonej między Unię a państwa członkowskie, uważam, że uczynił to już w sposób dorozumiany w wyroku Niemcy/Rada (C-399/12)³⁰. Trybunał zaakceptował bowiem w pkt 66 rzeczonego wyroku fakt, że Rada w celu wydania zaskarżonej decyzji przyjęła za podstawę art. 218 ust. 9 TFUE, mimo że w pkt 51 wyroku stwierdził, iż sprawa dotyczy dziedziny wspólnej polityki rolnej. Dla przypomnienia, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE dziedzina rolnictwa należy do kompetencji dzielonych pomiędzy Unię a państwa członkowskie³¹.

43. Podsumowując, uważam podobnie jak Komisja i Rada³², że charakter kompetencji Unii nie ma żadnego znaczenia dla stosowania art. 218 ust. 9 TFUE.

b) W przedmiocie istnienia kompetencji zewnętrznej Unii

44. Na mocy art. 216 ust. 1 TFUE Unia dysponuje kompetencją zewnętrzną, w szczególności, gdy zawarcie umowy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres.

45. Uważam, że nie ma żadnych powodów, aby zakładać, iż Unia nie dysponowała w niniejszej sprawie kompetencją zewnętrzną niezbędną dla ustalenia przez Radę stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, wyrażonego w zaskarżonym akcie.

25 Jeśli chodzi o wymóg jedności reprezentacji Unii i państw członkowskich na arenie międzynarodowej, gdy okazuje się, że przedmiot umowy międzynarodowej częściowo wchodzi w zakres kompetencji Unii, a częściowo w zakres kompetencji państw członkowskich, zob. opinia 2/00 (protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r. (EU:C:2001:664, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Komisja/Szwecja (C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 73). Zobacz, bardziej ogólnie, opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Rada (C-28/12, EU:C:2015:43, pkt 58–63 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Zobacz w tym względzie akapit trzeci tego postanowienia, zgodnie z którym państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Zobacz nadto wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Komisja/Szwecja (C-246/07, EU:C:2010:203, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo), w którym Trybunał wyjaśnił, że obowiązek lojalnej współpracy ma zastosowanie ogólne i nie zależy ani od wyłącznego lub dzielonego charakteru odpowiedniej kompetencji Wspólnoty, ani od ewentualnego prawa państw członkowskich do zaciągania zobowiązań względem państw trzecich.

27 Zobacz pkt 4 niniejszej opinii. Zobacz ponadto wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., Komisja/Grecja (C-45/07, EU:C:2009:81, pkt 31), z którego wynika, że nieposiadanie statusu członka organizacji międzynarodowej przez Unię nie stoi na przeszkodzie temu, żeby kompetencje zewnętrzne Unii były skutecznie wykonywane, w szczególności za pośrednictwem państw członkowskich działających solidarnie w interesie Unii.

28 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 44) oraz przypis 11 niniejszej opinii.

29 Zobacz w szczególności art. 3 ust. 5 i art. 21 TUE. Zobacz także art. 220 TFUE.

30 Wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258).

31 W sprawie tej Rada twierdziła, że Unii przysługuje, na mocy art. 3 ust. 2 TFUE, kompetencja zewnętrzna w dziedzinach objętych zaskarżoną decyzją, natomiast rząd niemiecki i interweniujące państwa członkowskie uważały, że kompetencja Unii ma charakter dzielony. Zobacz wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 34, 43).

32 Zobacz pkt 27 niniejszej opinii.

46. Należy stwierdzić w tym względzie, że stanowisko ustalone w zaskarżonym akcie odnosi się do dziedziny zarządzania widmem radiowym i korzystania z częstotliwości radiowych, która jest w szerokim zakresie regulowana przez prawodawcę Unii zgodnie z kompetencją przysługującą mu na podstawie art. 114 TFUE³³. Niektóre akty prawne Unii dotyczące tej materii odwołują się jednoznacznie do prac związanych z zarządzaniem widmem radiowym wykonanych przez ITU oraz do regulaminu radiokomunikacyjnego³⁴. Poza tym na podstawie decyzji nr 676/2002 (decyzji o spektrum radiowym)³⁵ Komisja wydała liczne akty o charakterze technicznym przewidujące harmonizację warunków dostępności i skutecznego korzystania z widma radiowego, przy czym niektóre z nich dotyczą pasm częstotliwości, o których mowa w zaskarżonym akcie³⁶.

47. Jeśli chodzi o punkty porządku obrad WRC-15, co do których zaskarżony akt ustala stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii, w swoim wniosku z dnia 29 maja 2015 r. dotyczącym decyzji Rady Komisja przedstawiła przyczyny, dla których uważa, że każdy z tych punktów może mieć bezpośredni wpływ na zasady Unii lub zmienić ich zakres, a więc że wchodzi one w zakres kompetencji zewnętrznej Unii na podstawie art. 216 ust. 1 TFUE³⁷.

48. Uwagi przedłożone Trybunałowi przez interweniujące państwa członkowskie nie mogą, według mnie, podważyć dokonanej przez Komisję oceny co do istnienia kompetencji zewnętrznej Unii niezbędnej dla ustalenia przez Radę, zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii, wyrażonego w zaskarżonym akcie.

49. Po pierwsze, wbrew temu, co zdaje się zakładać Republika Federalna Niemiec, istnienie kompetencji zewnętrznej Unii nie może być uzależnione od przyjęcia aktów prawa Unii pokrywających całkowicie pasma częstotliwości, o których mowa w zaskarżonym akcie. Artykuł 216 ust. 1 TFUE, zgodnie ze swoim brzmieniem, wymaga bowiem wyłącznie, aby zawarcie danej umowy międzynarodowej „mogło mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”.

33 Zobacz w szczególności art. 8a–9b dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 349), zmienionej dyrektywą 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą 2002/21”); art. 5–8 i 10–14 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 337), zmienionej dyrektywą 2009/140; decyzja nr 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki spektrum radiowego we Wspólnocie Europejskiej (decyzja o spektrum radiowym) (Dz.U. 2002, L 108, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 317); decyzja nr 243/2012. Zobacz nadto dyrektywa Rady 91/287/EWG z dnia 3 czerwca 1991 r. w sprawie wyznaczenia pasm częstotliwości dla skoordynowanego wprowadzenia europejskiej cyfrowej telekomunikacji bezprzewodowej (DECT) we Wspólnocie (Dz.U. 1991, L 144, s. 45 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 10, s. 276); dyrektywa Rady 87/372/EWG z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie (Dz.U. 1987, L 196, s. 85 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 8, s. 289), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/114/WE z dnia 16 września 2009 r. (Dz.U. 2009, L 274, s. 25).

34 Zobacz w szczególności art. 9 ust. 1 akapit drugi oraz art. 9 ust. 4 i motyw 30 dyrektywy 2002/21; art. 1 ust. 3 i motywy 18 i 19 decyzji nr 676/2002; motyw 22 decyzji nr 243/2001; motyw 7 dyrektywy 87/372. Zobacz ponadto art. 8 dyrektywy 2002/20, który w sposób ogólny odsyła do „umów międzynarodowych”. Jeśli chodzi o regulamin radiokomunikacyjny, zob. pkt 5 niniejszej opinii.

35 Zobacz przypis 33 niniejszej opinii.

36 Zobacz w szczególności decyzja Komisji 2004/545/WE z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie harmonizacji widma radiowego w paśmie 79 GHz dla celów użycia samochodowych urządzeń radarowych bliskiego zasięgu we Wspólnocie (Dz.U. 2004, L 241, s. 66), która harmonizuje pasmo częstotliwości między 77 a 81 GHz; decyzja Komisji 2005/513/WE z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie zharmonizowanego wykorzystania widma radiowego w paśmie częstotliwości 5 GHz celem wdrożenia Bezprzewodowych Systemów Dostępowych, włączając Lokalne Sieci Radiowe (WAS/RLANs) (Dz.U. 2005, L 187, s. 22), zmieniona decyzją Komisji 2007/90/WE z dnia 12 lutego 2007 r. (Dz.U. 2007, L 41, s. 10), która harmonizuje pasma częstotliwości 5150–5350 MHz i 5470–5725 MHz; decyzja Komisji 2008/411/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie harmonizacji zakresu częstotliwości 3400–3800 MHz na potrzeby systemów naziemnych zapewniających usługi łączności elektronicznej we Wspólnocie (Dz.U. 2008, L 144, s. 77), zmieniona decyzją wykonawczą Komisji 2014/276/UE z dnia 2 maja 2014 r. (Dz.U. 2014, L 139, s. 18); decyzja Komisji 2008/671/WE z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie zharmonizowanego wykorzystania widma radiowego w zakresie częstotliwości 5875–5905 MHz na potrzeby inteligentnych systemów transportowych (ITS) związanych z bezpieczeństwem (Dz.U. 2008, L 220, s. 24); a także decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2015/750 z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie harmonizacji zakresu częstotliwości 1452–1492 MHz na potrzeby systemów naziemnych zapewniających usługi łączności elektronicznej w Unii (Dz.U. 2015, L 119, s. 27). Jeśli chodzi o pasma częstotliwości, których dotyczy zaskarżony akt, zob. pkt 12 niniejszej opinii.

37 Zobacz pkt 3 uzasadnienia wniosku Komisji z dnia 29 maja 2015 r. (przytoczony wyżej). W rzeczonym wniosku Komisja odwołała się nadto do opinii wydanej przez Zespół ds. Polityki Spektrum Radiowego (RSPG) w dniu 19 lutego 2015 r., „RSPG Opinion on Common Policy Objectives for WRC-15” (RSPG15-593 final).

50. W odniesieniu do identycznego sformułowania zawartego w art. 3 ust. 2 TFUE³⁸ Trybunał orzekł, że ryzyko wpływu zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwa członkowskie na wspólne zasady Unii lub zmiany ich zakresu, mogące uzasadniać istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad. Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że stwierdzenie istnienia takiego ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną uregulowań Unii, oraz że w szczególności takie zobowiązania międzynarodowe mogą mieć wpływ na zasady Unii lub zmieniać ich zakres, w sytuacji gdy podlegają one dziedzinie objętej już w dużej części takimi zasadami³⁹. Uważam, że to rozumowanie można w pełni zastosować do oceny mającej na celu ustalenie, czy zawarcie umowy międzynarodowej może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres w rozumieniu art. 216 ust. 1 TFUE. Jak wynika z powyższego, dziedzina zarządzania widmem radiowym i korzystania z częstotliwości radiowych jest w znacznej części objęta wspólnymi zasadami Unii⁴⁰.

51. Po drugie, jeśli chodzi o ponoszone przez Republikę Francuską argumenty dotyczące wykorzystania widma radiowego na potrzeby obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, to należy zauważyć, że chociaż akty prawne Unii dotyczące zarządzania widmem radiowym i korzystania z niego nie uchybiają uprawnieniom państw członkowskich do organizowania i korzystania z przysługującego im widma na potrzeby związane z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym i obroną⁴¹, to sama okoliczność, iż widmo radiowe mogłoby, ogólnie rzecz biorąc, wpływać na funkcjonowanie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, nie może wykluczyć kompetencji zewnętrznej Unii.

52. Uważam, że w ramach niniejszego odwołania nie zostało wykazane, że przewidziane w punktach porządku obrad WRC-15 zmiany regulaminu radiokomunikacyjnego, o których mowa w zaskarżonym akcie, mogą mieć konkretny wpływ na obronę narodową lub bezpieczeństwo publiczne państw członkowskich, który to wpływ wykluczałby kompetencję Unii.

53. Po trzecie, jeśli chodzi o art. 10 decyzji nr 243/2012, na który powołują się rządy czeski, niemiecki i francuski, nie dostrzegam jakiegokolwiek niezgodności pomiędzy tym przepisem a stosowaniem art. 218 ust. 9 TFUE w niniejszej sprawie. Z art. 10 ust. 1 lit. a) decyzji nr 243/2012 wynika bowiem, że w negocjacjach międzynarodowych dotyczących spraw związanych z widmem, jeżeli przedmiot negocjacji międzynarodowych wchodzi w zakres kompetencji Unii, stanowisko Unii jest określane zgodnie z prawem Unii⁴². Właśnie taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Zwracam uwagę, że przepis ten nie odwołuje się w żaden sposób do charakteru kompetencji Unii.

38 Artykuł 3 ust. 2 stanowi, że Unii przysługuje kompetencja wyłączna do zawierania umów międzynarodowych, w szczególności w przypadkach, gdy ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

39 Zobacz opinia 3/15 (Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów) z dnia 14 lutego 2017 r. (EU:C:2017:114, pkt 105–107) oraz, podobnie, opinia 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r. (EU:C:2017:376, pkt 180, 181). Zobacz w tym kontekście motyw 10 decyzji nr 243/2012, zgodnie z którym „[c]hociaż zarządzanie widmem radiowym wciąż w dużym stopniu należy do kompetencji krajowych, to należy je prowadzić zgodnie z obowiązującym prawem unijnym i uwzględniać działania mające na celu realizację polityk unijnych”. Zobacz nadto motyw 28 dyrektywy 2009/140, zgodnie z którym „[c]hociaż zarządzanie widmem radiowym pozostaje w zakresie kompetencji państw członkowskich, planowanie strategiczne, koordynacja oraz, w stosownych przypadkach, harmonizacja na poziomie Wspólnoty może pomóc zapewnić, aby użytkownicy widma w pełni czerpali korzyści z rynku wewnętrznego i aby można było skutecznie bronić interesów UE na arenie międzynarodowej”.

40 Zobacz pkt 46 niniejszej opinii.

41 Zobacz art. 1 ust. 4 decyzji nr 676/2002 oraz art. 1 ust. 3 akapit drugi decyzji nr 243/2012. Zobacz również podobnie motyw 7 dyrektywy 2002/21. Zobacz ponadto w tym kontekście art. 4 ust. 2 TUE, zgodnie z którym Unia szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego, która pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego, oraz art. 346 ust. 1 lit. a) TFUE, zgodnie z którym żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa.

42 Zobacz pkt 7 niniejszej opinii.

54. Wbrew temu, co twierdzą rządy czeski i francuski, uważam, że do przyjęcia zaskarżonego aktu nie należało stosować art. 10 ust. 1 lit. b) decyzji nr 243/2012. Przepis ten dotyczy bowiem, zgodnie ze swoim brzmieniem, sytuacji, w której przedmiot negocjacji międzynarodowych „wchodzi częściowo w zakres kompetencji Unii, a częściowo w zakres kompetencji państw członkowskich”. Uważam, że to sformułowanie jest bezpośrednim odzwierciedleniem orzecznictwa Trybunału dotyczącego sytuacji, gdy przedmiot negocjacji międzynarodowych częściowo wchodzi w zakres kompetencji Unii, a częściowo w zakres kompetencji państw członkowskich, do którego to orzecznictwa odwołuje się także motyw 34 decyzji nr 243/2012⁴³. Uważam zatem, że art. 10 ust. 1 lit. b) nie dotyczy przypadku kompetencji dzielonej, lecz raczej przypadku, gdy pewne elementy umowy międzynarodowej nie wchodzi w zakres kompetencji Unii. Nie o taką sytuację chodziło w niniejszej sprawie.

55. Podsumowując, uważam, że Unii przysługiwała w niniejszej sprawie niezbędna kompetencja zewnętrzna.

56. Żadna ze stron, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podaje w wątpliwość, że w niniejszej sprawie zostały spełnione pozostałe przesłanki stosowania art. 218 ust. 9 TFUE, to znaczy, po pierwsze, że WRC-15 może być uważany za organ „utworzony przez umowę”⁴⁴, po drugie, że zmiany regulaminu radiokomunikacyjnego planowane w porządku obrad WRC-15 mogą być zakwalifikowane jako „akty mające skutki prawne”⁴⁵, i po trzecie, że zmiany te nie są „aktami uzupełniającymi lub zmieniającymi ramy instytucjonalne umowy”. I ja uważam, że wszystkie przesłanki stosowania art. 218 ust. 9 TFUE są spełnione.

57. Wynika z tego, że Rada w myśl art. 218 ust. 9 TFUE była, według mnie, umocowana do ustalenia wyrażonego w zaskarżonym akcie⁴⁶ stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii.

58. Należy zatem ustalić, czy przy przyjmowaniu zaskarżonego aktu Rada spełniła wymogi proceduralne wynikające z tego postanowienia.

3. W przedmiocie jedyne zarzutu

59. W ramach jedyne zarzutu Komisja podnosi, że przyjmując zaskarżony akt w formie konkluzji zamiast proponowanej przez Komisję decyzji, Rada naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE.

60. Rada podnosi natomiast, że przyjmując zaskarżony akt, postąpiła zgodnie z rzezonym postanowieniem, oraz twierdzi, że fakt, iż stanowisko Unii dotyczące WRC-15 zostało ustalone w formie konkluzji, nie stanowi naruszenia istotnych wymogów proceduralnych mogącego skutkować stwierdzeniem ich nieważności. Zdaniem Rady Komisja nie wykazała zresztą, że stanowisko to mogłoby różnić się znacząco, gdyby zostało przyjęte w formie decyzji.

61. Z powodów, które przedstawię poniżej, uważam, że należy uwzględnić żądanie Komisji i stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu ze względu na naruszenie art. 218 ust. 9 TFUE.

43 Zobacz w szczególności opinia 2/91 (konwencja MOP nr 170) z dnia 19 marca 1993 r. (EU:C:1993:106, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., Komisja/Rada (C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 54).

44 Jeśli chodzi o światową konferencję radiokomunikacyjną, zob. art. 13 ust. 1 i 2 konstytucji ITU przytoczony w pkt 6 niniejszej opinii oraz art. 7 Konwencji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, przyjętej przez dodatkową Konferencję Pełnomocników w Genewie w 1992 r., ze zmianami przyjętymi przez Konferencję Pełnomocników w Kioto (Japonia) w 1994 r., w Minneapolis (Stany Zjednoczone) w 1998 r., w Marrakeszu (Maroko) w 2002 r., w Antalyi (Turcja) w 2006 r. i w Guadalajarze (Meksyk) w 2010 r.

45 Jeśli chodzi o wyrażenie „akty mające skutki prawne” w rozumieniu art. 218 ust. 9 TFUE, zob. wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 56 i nast.). Odnośnie do wiążącego charakteru regulaminu radiokomunikacyjnego oraz jego zmian, zob. art. 4 ust. 3 konstytucji ITU przytoczony w pkt 5 niniejszej opinii oraz art. 54 konstytucji ITU. Zobacz nadto pkt 46 i przypis 34 do niniejszej opinii, jeśli chodzi o odwołania do ITU i do regulaminu radiokomunikacyjnego zawarte w aktach prawa Unii.

46 Uważam, że jest zbędne, aby Trybunał w ramach niniejszej skargi wypowiedział się co do tego, czy Rada była nadto *zobowiązana* do skorzystania z art. 218 ust. 9 TFUE. Zagadnienie to nie powstaje bowiem w niniejszej sprawie, skoro Rada potwierdza, że istotnie skorzystała z tego postanowienia, przyjmując zaskarżony akt.

62. Po pierwsze, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii w rozumieniu tego postanowienia, jest przyjmowane przez Radę w formie „decyzji”. Przyjmując zaskarżony akt w formie konkluzji, Rada zastosowała więc inną formę prawną niż ta przewidziana w traktacie.

63. Podobnie jak Komisja stoję na stanowisku, że ta okoliczność nie może zostać uznana za zwykłą formalność. Jak wyjaśnię poniżej, wybór formy prawnej aktu Unii, po pierwsze, determinuje charakter i skutki prawne tego aktu⁴⁷, a po drugie, procedurę, według jakiej należy przyjąć ten akt⁴⁸.

64. Po drugie, uważam, że okoliczność, iż podejście Rady w niniejszej sprawie w celu ustalenia stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii odnośnie do WRC-15, odpowiada temu, które było przyjęte w przypadku poprzednich światowych konferencji radiokomunikacyjnych⁴⁹, jest bez znaczenia dla analizy, jaką należy przeprowadzić w ramach niniejszego odwołania. Jak bowiem stwierdził Trybunał, sama praktyka Rady nie może prowadzić do odchodzenia od zasad traktatu, a w konsekwencji nie może stanowić precedensu wiążącego instytucje Unii⁵⁰. Poza tym należy stwierdzić, że powołana przez Radę wcześniejsza praktyka dotyczyła w większości przypadków okresu sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony, który wprowadził art. 218 ust. 9 TFUE w obecnym brzmieniu⁵¹.

65. Po trzecie, jeżeli chodzi o powołany przez Radę wyrok IBM/Komisja⁵², należy zauważyć, że mimo iż Trybunał co prawda stwierdził w tym wyroku, że forma, w jakiej przyjmowane są akty lub decyzje, jest zasadniczo pozbawiona znaczenia w zakresie możliwości ich zaskarżenia w drodze wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, to jednak nie można z tego wnioskować, że forma aktu nie ma znaczenia, gdy chodzi o jego *zgodność z prawem*.

66. Uważam w tym względzie, że niezachowanie przez instytucję Unii formy prawnej przewidzianej w traktatach stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych mogące skutkować stwierdzeniem nieważności aktu, w szczególności gdy niezachowanie tej formy grozi powstaniem wątpliwości co do charakteru rzonego aktu lub procedury, według jakiej należało go przyjąć. W takim przypadku bezpieczeństwo prawne jest bowiem zagrożone i Trybunał nie ma swobody, aby w pełni sprawować kontrolę sądową zgodności z prawem danego aktu⁵³.

67. Uważam, że w niniejszej sprawie istotnie zachodzą takie wątpliwości. Z powodów, które przedstawię poniżej, uważam w szczególności, że wybór Rady, aby przyjąć zaskarżony akt w formie konkluzji a nie decyzji, skutkuje powstaniem istotnych wątpliwości, z jednej strony jeśli chodzi o charakter rzonego aktu, a z drugiej strony jeśli chodzi o procedurę, według jakiej należało go przyjąć.

47 Zobacz pkt 68 i 72 niniejszej opinii.

48 Zobacz pkt 81 i 82 niniejszej opinii.

49 Zobacz w szczególności konkluzje Rady w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego stanowiska europejskiego na światowe konferencje radiokomunikacyjne (WRC-2000) (Doc. 7788/00), konkluzje Rady w sprawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Światowa Konferencja Radiokomunikacyjna ITU 2007 (WRC-07)” (Doc. 11991/07) oraz konkluzje Rady na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2012 (WRC-12) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) (Doc. 10301/11).

50 Jeśli chodzi o wskazanie podstawy prawnej aktu Unii, zob. analogicznie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo), a jeśli chodzi o wybór prawidłowej podstawy prawnej, opinia 1/08 (porozumienia zmieniające listy szczegółowych zobowiązań w ramach GATS) z dnia 30 listopada 2009 r. (EU:C:2009:739, pkt 172 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz ponadto wyrok z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 60).

51 Jeśli chodzi o genezę art. 218 ust. 9 TFUE, zob. przypis 23 niniejszej opinii.

52 Wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264, pkt 9). Zobacz przypis 10 niniejszej opinii.

53 Zobacz w tym względzie pkt 75 i 76 niniejszej opinii.

a) W przedmiocie wątpliwości dotyczących charakteru zaskarżonego aktu

68. Artykuł 288 TFUE zawiera wyszczególnienie różnych rodzajów aktów prawnych Unii, przypisując każdemu z nich odrębne cechy odnoszące się do zakresu tego aktu, jego stosowania i jego skutków prawnych. Jest więc niezbędne, aby charakter aktu prawa Unii mógł być jednoznacznie określony.

69. W niniejszej sprawie uwagi przedstawione przez interweniujące państwa członkowskie świadczą według mnie o istnieniu poważnej wątpliwości co do charakteru zaskarżonego aktu.

70. I tak, podczas gdy Rada twierdzi, że zaskarżony akt stanowi „co do istoty” decyzję Rady ustalającą stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, twierdzenie to jest kwestionowane przez rządy czeski, francuski i niemiecki. Dwa pierwsze państwa członkowskie uważają bowiem, że ów akt jest wspólnym stanowiskiem Unii i państw członkowskich przyjętym zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. b) decyzji nr 243/2012, podczas gdy ostatnie z nich stoi na stanowisku, że chodzi o konkluzje Rady. Poza tym Rada podnosi, że zaskarżony akt ma charakter wiążący, podczas gdy Republika Czeska jest zdania, iż wiążące są wyłącznie niektóre części tego aktu obejmujące dziedziny, które zdaniem tego interwenienta, wchodzą w zakres kompetencji Unii. Natomiast Republika Federalna Niemiec twierdzi, że zaskarżony akt stanowi niewiążące konkluzje⁵⁴.

71. Należy zatem stwierdzić, że między Radą a interweniującymi państwami członkowskimi istnieje głęboki rozdźwięk, zarówno jeśli chodzi o ustalenie, czy zaskarżony akt jest aktem Unii, czy aktem „hybrydowym” przyjętym wspólnie przez Unię i państwa członkowskie, jak też jeśli chodzi o wiążący charakter rzonego aktu.

72. Chociaż nie mam żadnych wątpliwości, że zaskarżony akt stanowi akt przyjęty przez instytucję Unii, mianowicie Radę, co wynika z samego tytułu tego aktu, oraz że zmierza on do wywarcia skutków prawnych⁵⁵, to jednak istnieją moim zdaniem wątpliwości co do tego, jaki dokładnie jest jego charakter. Wątpliwości te są tym większe, że Rada, przyjmując zaskarżony akt, nie zachowała formy prawnej proponowanej przez Komisję⁵⁶, to jest formy jednoznacznie przewidzianej przez art. 218 ust. 9 TFUE⁵⁷. Poza tym należy wziąć pod uwagę okoliczność, że o ile wiążący charakter decyzji Rady wynika bezpośrednio z art. 288 TFUE⁵⁸, traktaty milczą na temat skutków, jakie należy przypisać konkluzjom Rady. Jak bowiem wskazuje Komisja, przyjmując zaskarżony akt w formie konkluzji, Rada wybrała formę prawną nieprzewidzianą przez traktaty, która zasadniczo jest zastrzeżona dla aktów o charakterze niewiążącym⁵⁹.

73. Stwierdzonych wątpliwości co do charakteru zaskarżonego aktu nie można, moim zdaniem, rozstrzygnąć w drodze analizy treści tego aktu.

74. Po pierwsze, jak podkreśla Komisja, wbrew jej wnioskowi z dnia 29 maja 2015 r., który odsyłał do art. 218 ust. 9 TFUE⁶⁰, przyjęte przez Radę w dniu 26 października 2015 r. konkluzje nie zawierają żadnego wskazania ich materialnej lub proceduralnej podstawy prawnej⁶¹.

54 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nie wypowiedziało się w przedmiocie charakteru lub skutków prawnych zaskarżonego aktu.

55 Zobacz pkt 17–23 niniejszej opinii.

56 Zobacz pkt 10 i 12 niniejszej opinii. Jeśli chodzi o stosowaną przez Radę praktykę podczas poprzednich światowych konferencji radiokomunikacyjnych, zob. pkt 64 niniejszej opinii.

57 Zobacz pkt 62 niniejszej opinii.

58 Zgodnie z art. 288 TFUE decyzja wiąże w całości.

59 W istocie forma „konkluzji” jest przewidziana w traktatach wyłącznie dla niektórych aktów Rady Europejskiej. Zobacz art. 148 TFUE.

60 Zobacz pkt 10 niniejszej opinii.

61 Zobacz pkt 12 niniejszej opinii.

75. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału obowiązek wskazania podstawy prawnej aktu wynika z ustanowionego w art. 296 TFUE obowiązku uzasadnienia, który ma zapewnić, że Trybunał może wykonywać przysługującą mu kontrolę i że zarówno państwa członkowskie, jak i zainteresowane osoby trzecie znają warunki, w jakich instytucje Unii zastosowały traktat⁶².

76. Trybunał orzekł również, że nakaz pewności prawa wymaga, aby każdy akt mający na celu wywołanie skutków prawnych czerpał swój wiążący charakter z przepisu prawa Unii, który należy wyraźnie wskazać jako podstawę prawną i który określa formę, jaką ma przyjąć ten akt⁶³. Chociaż brak przywołania konkretnego przepisu traktatu nie może stanowić naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, kiedy podstawa prawna aktu może zostać określona na podstawie innych jego elementów, to jednak takie wyraźne odniesienie jest niezbędne, gdy w przypadku jego braku zainteresowani i Trybunał nie mają pewności co do konkretnej podstawy prawnej⁶⁴.

77. Otóż niniejsza sprawa, moim zdaniem, stanowi właśnie ten ostatni przypadek. Uwagi interweniujących państw członkowskich wskazują bowiem wyraźnie, że zainteresowani są pozostawieni w niepewności co do konkretnej podstawy prawnej zaskarżonego aktu, a w konsekwencji, co do jego charakteru.

78. Po drugie, zastosowana w zaskarżonym akcie terminologia według mnie potęguje wątpliwości co do jego charakteru. O ile bowiem z tytułu art. 1 wniosku Komisji z dnia 29 maja 2015 r. wynika jednoznacznie, że wniosek ten dotyczy stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii na WRC-15⁶⁵, przyjęte przez Radę w dniu 26 października 2015 r. konkluzje ograniczają się, jak potwierdza Komisja, do „wyrażenia szerokiego poparcia” dla celów określonych w tych konkluzjach oraz do „wezwania państw członkowskich do realizacji [tych] celów [...] oraz przestrzegania zasad określonych w decyzji nr [243/2012] w trakcie negocjowania wszelkich odpowiednich zmian do [r]egulaminu [r]adiokomunikacyjnego ITU na [WRC-15]”⁶⁶.

79. Ze względu na dokonany przez Radę wybór, aby przyjąć zaskarżony akt w innej formie prawnej niż przewidziana w art. 218 ust. 9 TFUE, oraz na brak wskazania rzeczowego postanowienia jako podstawy prawnej tego aktu uważam, że „miękkie” sformułowania użyte w zaskarżonym akcie, zwłaszcza w porównaniu ze sformułowaniami użytymi we wniosku Komisji, mogą spotęgować wątpliwości co do charakteru tego aktu, a tym samym co do zakresu wynikającego z prawa Unii zobowiązania ciążącego na państwach członkowskich, co do obrony stanowiska ustalonego w zaskarżonym akcie⁶⁷.

b) W przedmiocie wątpliwości dotyczących procedury, według jakiej należało przyjąć zaskarżony akt

80. Dokonany przez Radę wybór, aby przyjąć zaskarżony akt w formie konkluzji a nie decyzji, spowodował także powstanie wątpliwości, jeśli chodzi o procedurę, według jakiej należało go przyjąć.

81. Zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE decyzje ustalające stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii, są przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Poza tym z orzecznictwa Trybunału wynika, że zgodnie z art. 16 ust. 3 TUE Rada przyjmuje takie decyzje większością kwalifikowaną⁶⁸.

62 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 37, 38).

63 Zobacz wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/McBride i in. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Zobacz wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/McBride i in. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Zobacz pkt 10, 11 niniejszej opinii.

66 Zobacz pkt 12 niniejszej opinii.

67 Zobacz w tym względzie pkt 40 niniejszej opinii.

68 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 66) oraz, bardziej jednoznacznie, opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2114, pkt 98).

82. Natomiast traktaty milczą na temat procedury, zgodnie z jaką mają być przyjmowane konkluzje Rady, gdyż jest to forma prawna nieprzewidziana w traktatach⁶⁹.

83. Rada podnosi w niniejszej sprawie, że chociaż zaskarżony akt został przyjęty w formie konkluzji, to jednak do jego przyjęcia miała zastosowanie procedura przewidziana w art. 218 ust. 9 TFUE i zgodnie z nią został on rzeczywiście przyjęty.

84. Uważam, że argument ten nie zasługuje na uwzględnienie.

85. Należy w tym zakresie przypomnieć, że traktaty stworzyły system podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami Unii, który każdej instytucji przydziela jej własne zadania wewnątrz instytucjonalnej struktury Unii i przy wykonywaniu przydzielonych jej zadań. I tak art. 13 ust. 2 TUE stanowi, że każda instytucja Unii działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji⁷⁰.

86. W tym kontekście Trybunał orzekał wielokrotnie, że normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje unijne ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji⁷¹. Twierdzę, że rozumowanie to odnosi się także do norm traktatowych regulujących formę prawną, jaką powinien przybrać akt Unii⁷².

87. Wynika z tego, że instytucje Unii nie mają swobody co do wyboru niektórych, odpowiadających im, elementów procedur przewidzianych w traktatach, a pomijania innych. Niniejsza sprawa dobrze ilustruje przyczyny, dla których takie podejście „à la carte” jest niemożliwe do przyjęcia. Okoliczność, że Rada nie zachowała formy prawnej przewidzianej w art. 218 ust. 9 TFUE, jest przyczyną wątpliwości co do procedury, zgodnie z jaką należało przyjąć zaskarżony akt, w szczególności jeśli chodzi o rolę Komisji i zasady głosowania w Radzie.

88. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o rolę Komisji, przede wszystkim pojawia się pytanie, czy zaskarżony akt można istotnie uznać za przyjęty „na wniosek Komisji”, jak to przewiduje art. 218 ust. 9 TFUE, zważywszy, że akt ten przybiera inną formę prawną niż ta, o której mowa we wniosku przedstawionym przez Komisję⁷³. Poza tym, czy Komisja miała obowiązek przedstawić wniosek w sprawie konkluzji Rady, czy też taki wniosek powinien raczej zostać opracowany i przedstawiony przez prezydencję Rady, co stanowi zwykłą praktykę w przypadku konkluzji Rady? Wreszcie, czy Komisja miała prawo zmienić swój wniosek zgodnie z art. 293 ust. 2 TFUE, bądź wycofać go po tym, gdy Rada zmieniła formę prawną aktu?

89. Powyższe pytania wskazują, że przyjęte przez Radę podejście podważyło rolę Komisji w przyjęciu zaskarżonego aktu, a tym samym zagroziło ustanowionej przez traktaty równowadze instytucjonalnej.

90. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o głosowanie w Radzie, organ ten z jednej strony przyznaje, że dla przyjęcia zaskarżonego aktu była wymagana „co do zasady” większość kwalifikowana. Z drugiej strony, co potwierdza Komisja, Rada w istocie wybrała formę prawną, która zwykle jest zastrzeżona dla aktów przyjmowanych przez Radę w drodze „konsensusu”. Poza tym Rada zwraca uwagę, że duży

69 Zobacz pkt 72 oraz przypis 59 niniejszej opinii.

70 Zobacz wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja (C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 Zobacz wyroki: z dnia 6 września 2017 r., Słowacja/Rada i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 149); z dnia 28 kwietnia 2015 r., Komisja/Rada (C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2004 r., Komisja/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, pkt 81).

72 Zgodnie z art. 296 akapit pierwszy TFUE, jeżeli traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt w danym przypadku może zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności.

73 Zobacz pkt 10, 12 niniejszej opinii.

stopień spójności istniejący między państwami członkowskimi co do celów, do jakich powinna dążyć Unia podczas WRC-15, umożliwił osiągnięcie porozumienia na zasadzie jednomyślności po tym, gdy zastrzeżenia niektórych państw członkowskich zostały wycofane w Komitecie Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (Coreper). Wreszcie Rada dodaje, że ponieważ Komisja, w toku debaty zakończonej przyjęciem zaskarżonego aktu, nie zmieniła swojego wniosku tak, aby uwzględnić zmiany, co do których miało zostać osiągnięte porozumienie w Radzie, jak wynika z art. 293 ust. 1 TFUE, Rada powinna podjąć decyzję na zasadzie jednomyślności⁷⁴.

91. Nie można uznać argumentów Rady.

92. Co prawda traktaty nie sprzeciwiają się temu, aby dany akt, który powinien być przyjęty w głosowaniu większością kwalifikowaną, był w danym przypadku przyjęty z poparciem wszystkich państw członkowskich⁷⁵. Poza tym mam rzecz jasną świadomość, że konieczne jest, aby prezydencja Rady, działając zgodnie z duchem dobrej współpracy, w miarę możliwości brała pod uwagę i uwzględniała w toku negocjacji prowadzonych w ramach procedury głosowania większością kwalifikowaną wnioski delegacji państw członkowskich, które zgodnie z traktatami nie są uprawnione do blokowania przyjęcia danego aktu.

93. Nie zmienia to jednak faktu, że Rada nie ma prawa, kwalifikując akt jako „konkluzje”, wzbudzać u państw członkowskich wątpliwości co do tego, czy mają one możliwość zablokowania rzeczzonego aktu. Takie podejście mogłoby bowiem skutkować obejściem lub pozbawieniem skuteczności procedury głosowania większością kwalifikowaną, a tym samym podważyć skuteczność głosowania w Radzie⁷⁶. Uważam, że takie ryzyko istnieje w szczególności wówczas, gdy, tak jak w niniejszej sprawie, Rada nie zachowuje formy prawnej jednoznacznie przewidzianej przez traktaty, przyjmując akt w formie konkluzji zamiast decyzji.

94. W tym kontekście należy podkreślić, że wybór pomiędzy procedurą głosowania większością kwalifikowaną a procedurą głosowania na zasadzie jednomyślności lub w drodze konsensusu ma duże znaczenie, ponieważ może on wywierać skutki co do określenia treści danego aktu⁷⁷. Jak słusznie zauważyła rzecznik generalna E. Sharpston, „[d]ecyzja, co do której wszyscy wyrażają zgodę lub co do której nikt nie wyraża sprzeciwu, niekoniecznie jest tym samym, co decyzja, na którą zgodę wyraża kwalifikowana większość. Na przykład treść decyzji, która zostałaby przyjęta kwalifikowaną większością głosów, może wymagać złagodzenia, aby mogła zostać przyjęta jednomyślnie lub bez jakiegokolwiek sprzeciwu”⁷⁸.

95. Mając na względzie całość powyższych rozważań, stoję na stanowisku, że w okolicznościach niniejszej sprawy, nie zachowując formy prawnej wymaganej przez traktaty, Rada doprowadziła do powstania wątpliwości co do charakteru zaskarżonego aktu oraz co do procedury, zgodnie z którą należało go przyjąć, tak iż niezachowanie tej formy stanowi naruszenie art. 218 ust. 9 TFUE mogące skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

96. Uważam zatem, że jedyny zarzut Komisji powinien zostać uwzględniony i że należy stwierdzić nieważność konkluzji Rady z dnia 26 października 2015 r.

74 Zgodnie z tym postanowieniem, z wyjątkiem określonych przypadków, które zostały wyszczególnione, jeżeli na mocy traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie.

75 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, pkt 189).

76 W tym względzie zob. wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja/Rada i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 148), gdzie Trybunał stwierdził, że zasada równowagi instytucjonalnej zakazuje, aby Rada Europejska zmieniała zasadę głosowania większością kwalifikowaną, przewidzianą przez traktaty, narzucając Radzie, w drodze konkluzji przyjętych zgodnie z art. 68 TFUE, zasadę głosowania jednomyślnego.

77 Zobacz, analogicznie, jeśli chodzi o wybór podstawy prawnej, wyroki: z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Rada (45/86, EU:C:1987:163, pkt 12); z dnia 23 lutego 1988 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (68/86, EU:C:1988:85, pkt 6).

78 Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, pkt 189). Zobacz również podobnie opinię rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Rada (C-28/12, EU:C:2015:43, pkt 81).

VI. W przedmiocie kosztów

97. Zgodnie z art. 138 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jeżeli Trybunał uwzględni moją propozycję, Rada, która przegrywa sprawę, powinna więc zostać obciążona kosztami, ponieważ Komisja wystąpiła z takim żądaniem. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości interweniujące państwa członkowskie pokrywają własne koszty.

VII. Wnioski

98. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- stwierdził nieważność konkluzji Rady Unii Europejskiej na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU), przyjętych w dniu 26 października 2015 r.,
- obciążył Radę kosztami postępowania oraz
- orzekł, że Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.