



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 2 września 2021 r.\*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzje (UE) 2020/245 i 2020/246 – Stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony – Umowa, której niektóre postanowienia mogą zostać powiązane ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) – Przyjęcie regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów – Przyjęcie dwóch odrębnych decyzji – Wybór podstawy prawnej – Artykuł 37 TUE – Artykuł 218 ust. 9 TFUE – Zasada głosowania

W sprawie C-180/20

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 24 kwietnia 2020 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali M. Kellerbauer i T. Ramopoulos, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

**Republikę Czeską**, którą reprezentowali K. Najmanová, M. Švarc, J. Vlácil i M. Smolek, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentowali P. Mahnič, M. Balta i M. Bishop, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Republikę Francuską**, którą reprezentowali T. Stehelin, J.-L. Carré i A.-L. Desjonquères, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: angielski.

interwenient,

## WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra i A. Kumin, prezesi izb, C. Toader (sprawozdawczyni), M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, P.G. Xuereb, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (UE) 2020/245 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tej Umowy, z wyłączeniem tytułu II tej Umowy (Dz.U. 2020, L 52, s. 3), a także decyzji Rady (UE) 2020/246 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tytułu II tej Umowy (Dz.U. 2020, L 52, s. 5) (zwanym dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami”).

### **Kompleksowa i wzmocniona umowa o partnerstwie oraz zaskarżone decyzje**

- 2 W dniu 20 listopada 2017 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2018/104 w sprawie podpisania, w imieniu Unii, i tymczasowego stosowania Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony (Dz.U. 2018, L 23, s. 1). Decyzja ta była oparta na art. 37 TUE, a także na art. 91, art. 100 ust. 2 oraz art. 207 i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5, 7 i art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE.

- 3 Wspomniana umowa o partnerstwie (zwana dalej „umową o partnerstwie z Armenią”) została podpisana w dniu 24 listopada 2017 r. i była stosowana tymczasowo od dnia 1 czerwca 2018 r. Weszła ona w życie w dniu 1 marca 2021 r.
- 4 Artykuły 362 i 363 umowy o partnerstwie z Armenią ustanawiają odpowiednio Radę Partnerstwa i Komitet Partnerstwa, zaś art. 364 tej umowy przewiduje możliwość utworzenia, w stosownych przypadkach, podkomitetów i innych organów. Ponadto zgodnie z art. 362 ust. 4 w związku z art. 363 ust. 4 wspomnianej umowy do Rady Partnerstwa należy przyjęcie swojego regulaminu wewnętrznego i określenie w nim obowiązków i zasad funkcjonowania Komitetu Partnerstwa, do którego zadań należy w szczególności przygotowywanie posiedzeń Rady Partnerstwa.
- 5 W celu wdrożenia art. 362–364 umowy o partnerstwie z Armenią Komisja i wysoki przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wspólnie przyjęły w dniu 29 listopada 2018 r. wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy umowy o partnerstwie z Armenią w odniesieniu do przyjęcia decyzji w sprawie regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa oraz wyspecjalizowanych podkomitetów lub wszelkich innych organów. Wniosek ten był oparty na art. 37 TUE, a także na art. 91, art. 100 ust. 2 oraz art. 207 i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.
- 6 Jednakże w zmienionym wniosku z dnia 19 lipca 2019 r. Komisja usunęła odniesienie do art. 37 TUE jako materialnej podstawy prawnej. Ów zmieniony wniosek był następstwem wyjaśnień przedstawionych przez Trybunał w wyroku z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem) (C-244/17, EU:C:2018:662), w którym stwierdzono nieważność decyzji Rady (UE) 2017/477 z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowiska, które ma zostać przyjęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Współpracy ustanowionej na mocy Umowy o wzmocnionym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Kazachstanu, z drugiej strony, w odniesieniu do ustaleń roboczych Rady Współpracy, Komitetu Współpracy, wyspecjalizowanych podkomitetów lub wszelkich innych organów (Dz.U. 2017, L 73, s. 15), ze względu na to, że Rada, przyjmując tę decyzję, niesłusznie oparła się na art. 31 ust. 1 TUE.
- 7 Na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2019 r. Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) postanowił podzielić akt w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii, na dwie decyzje Rady, a mianowicie, po pierwsze, decyzję 2020/245 mającą na celu zapewnienie stosowania umowy o partnerstwie z Armenią z wyłączeniem jej tytułu II, opartą na materialnej podstawie prawnej w postaci art. 91 oraz art. 207 i 209 TFUE, oraz, po drugie, decyzję 2020/246 mającą na celu zapewnienie stosowania tytułu II tej umowy, opartą na materialnej podstawie prawnej w postaci wyłącznie art. 37 TUE. W dniu 17 lutego 2020 r. Rada przyjęła zaskarżone decyzje w oparciu o te same materialne podstawy prawne. O ile decyzję 2020/245 przyjęto większością kwalifikowaną, ponieważ jej proceduralną podstawę prawną stanowią w szczególności art. 218 ust. 8 akapit pierwszy oraz art. 218 ust. 9 TFUE, o tyle decyzję 2020/246 przyjęto jednomyślnie. Proceduralna podstawa prawna tej decyzji oprócz art. 218 ust. 9 TFUE obejmuje bowiem art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym Rada stanowi jednomyślnie w szczególności wtedy, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność.
- 8 I tak art. 1 ust. 1 decyzji 2020/245 przewiduje, że stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy umowy o partnerstwie z Armenią w odniesieniu do przyjęcia regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz

w odniesieniu do ustanowienia listy podkomitetów do celów stosowania tej umowy z wyłączeniem jej tytułu II, opiera się na projekcie decyzji Rady Partnerstwa. Artykuł 1 ust. 1 decyzji 2020/246 ma identyczną treść w odniesieniu do stosowania tytułu II tej umowy.

- 9 W oświadczeniu włączonym do protokołu z posiedzenia Rady Komisja wyraziła zastrzeżenia, podnosząc, że dodanie art. 37 TUE jako podstawy prawnej decyzji 2020/246 oraz podzielenie aktu Rady na dwie decyzje były niezgodne z prawem. Republika Czeska również zgłosiła do protokołu z posiedzeń Coreperu i Rady oświadczenie, zgodnie z którym wskazanie wspomnianego artykułu było błędne w świetle wyroku z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem) (C-244/17, EU:C:2018:662). Podobnie Węgry wyraziły swoje zastrzeżenia co do przyjęcia dwóch odrębnych decyzji. Te dwa państwa członkowskie wstrzymały się od głosu przy przyjmowaniu zaskarżonych decyzji.

### **Żądania stron**

- 10 Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji, o utrzymanie w mocy ich skutków oraz o obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 11 Rada wnosi o oddalenie skargi oraz o obciążenie Komisji kosztami postępowania. Tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji, Rada wnosi do Trybunału o utrzymanie w mocy ich skutków.
- 12 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 25 sierpnia 2020 r. oraz z dnia 25 września 2020 r. do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji i Rady dopuszczono odpowiednio Republikę Czeską oraz Republikę Francuską.

### **W przedmiocie skargi**

- 13 Komisja podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy błędnego odwołania się do art. 37 TUE jako materialnej podstawy prawnej decyzji 2020/246, a drugi – niezgodnego z prawem podzielenia, poprzez przyjęcie zaskarżonych decyzji, aktu dotyczącego stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy umowy o partnerstwie z Armenią, na dwie osobne decyzje.

### ***W przedmiocie zarzutu pierwszego***

#### ***Argumentacja stron***

- 14 W ramach zarzutu pierwszego Komisja, popierana przez Republikę Czeską, zarzuca Radzie, że ta uwzględniła art. 37 TUE oraz art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE w podstawie prawnej decyzji 2020/246, co doprowadziło do zastosowania zasady głosowania jednomyślnego przez Radę. Zdaniem Komisji powiązania ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), jakie wykazuje tytuł II umowy o partnerstwie z Armenią, nie są wystarczające, aby uzasadnić owo uwzględnienie.

- 15 Na poparcie tego zarzutu Komisja podnosi, że decyzja Rady na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, która dotyczy wdrożenia umowy międzynarodowej jako całości, musi zostać przyjęta większością kwalifikowaną, jeżeli środek ciężkości owej umowy dotyczy dziedziny, w której materialne podstawy prawne wymagają takiej większości. Wybór podstawy prawnej powinien zatem opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, w szczególności na treści i celach danego aktu.
- 16 W tym kontekście, o ile cele ogólne mogą być określone w preambule lub we wstępnych artykułach danego aktu, o tyle przy określaniu dziedziny, którą akt ten jest objęty, decydujące znaczenie ma zakres rzeczywiście przewidzianych obowiązków służących osiągnięciu odnośnych celów oraz przewaga określonych kwestii, które dany akt porusza. Jeżeli akt, który ma zostać przyjęty, dotyczy w sposób ogólny funkcjonowania organów utworzonych na podstawie umowy międzynarodowej, oceny tego, jaką dziedziną akt ten jest objęty, należy dokonywać w świetle całokształtu umowy. Praktyka instytucji sprzeczna z tymi zasadami nie może ich zmieniać ani uzasadniać odstępstw od tych zasad.
- 17 Otóż zdaniem Komisji w niniejszym wypadku umowa o partnerstwie z Armenią dotyczy przede wszystkim handlu i współpracy na rzecz rozwoju, a także handlu usługami transportowymi, którym poświęcona jest znaczna większość postanowień tej umowy. Powiązania z WPZiB, jakie wykazuje dziewięć artykułów tworzących tytuł II tej umowy, mają charakter wyłącznie pomocniczy względem tych elementów składowych i nie są wystarczająco istotne, aby uzasadniać odwołanie się do odrębnej materialnej podstawy prawnej.
- 18 Ponadto te dziewięć artykułów jest pod względem treści i liczby porównywalne z postanowieniami umowy o partnerstwie z Republiką Kazachstanu badanymi w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem) (C-244/17, EU:C:2018:662), których Trybunał nie uznał za wystarczające, aby uzasadniać dodanie szczególnej materialnej podstawy prawnej dotyczącej WPZiB, a te tytuły obu umów, które mogą być powiązane z WPZiB, ustanawiają w każdym razie taki sam ograniczony poziom zobowiązań.
- 19 Co więcej, sama okoliczność, że umowę o partnerstwie z Armenią zawarto w złożonym kontekście geopolitycznym naznaczonym konfliktem w Górskim Karabachu, nie uzasadnia przypisywania tej umowie wymiaru wiążącego się z WPZiB, który nie wynika z jej treści.
- 20 Republika Czeska podziela żądania Komisji. Zdaniem tego państwa członkowskiego cele umowy o partnerstwie z Armenią, które można powiązać z WPZiB, mogą zostać włączone również w ramy handlu i polityki współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto kumulacja kilku postanowień w ramach materialnej podstawy prawnej powinna pozostawać wyjątkiem. Ze względu na niewielką wagę i nieznaczną liczbę elementów tytułu II tej umowy, które można powiązać z WPZiB, wyjątek taki nie jest w niniejszym wypadku uzasadniony.
- 21 W odpowiedzi na skargę Rada podnosi, że kluczowe znaczenie przy ustalaniu relacji między postanowieniami dotyczącymi różnych polityk mają cele umowy międzynarodowej, zaś treść tej umowy należy badać dopiero w drugiej kolejności. Tymczasem w niniejszym wypadku argumenty Komisji nie uwzględniają w wystarczającym stopniu celów umowy o partnerstwie z Armenią. Analiza celów tej umowy oraz treść jej tytułu II świadczą bowiem o tym, że postanowienia związane z WPZiB nie mają charakteru pomocniczego w stosunku do dziedzin handlu i współpracy na rzecz rozwoju, lecz stanowią samodzielny element składowy tej umowy.

- 22 W tym względzie Rada utrzymuje, że w odróżnieniu od umowy o partnerstwie, której dotyczył wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem) (C-244/17, EU:C:2018:662), umowa o partnerstwie z Armenią obejmuje co najmniej jeden dodatkowy istotny cel, a mianowicie wzmocnienie wszechstronnego partnerstwa politycznego [art. 1 lit. a)] i wspieranie rozwoju bliskich stosunków politycznych między stronami [art. 1 lit. b)].
- 23 Rada wywodzi stąd, że umowa o partnerstwie z Armenią nie jest zwykłym instrumentem w dziedzinie handlu i współpracy na rzecz rozwoju. Jej art. 3 przekłada bowiem niektóre z celów ogólnych określonych w art. 1 tej umowy na zbiór celów bardziej szczegółowych, do których osiągnięcia zmierzają konkretnie postanowienia tytułu II dotyczące dialogu politycznego, reform wewnętrznych oraz współpracy w dziedzinie WPZiB. Tymczasem z orzecznictwa Trybunału nie wynika, że postanowienia przewidujące współpracę w formie dialogu politycznego nie mogą stanowić takiego wdrożenia celów WPZiB.
- 24 Ponadto, co się tyczy argumentu Komisji, zgodnie z którym niemal wszystkie postanowienia umowy o partnerstwie z Armenią są objęte dziedzinami niezwiązanymi z WPZiB, Rada zauważa, że kryterium dotyczące liczebności postanowień tytułu II nie ma związku z celem ani treścią przyjętych środków, nie może mieć ono wobec tego decydującego znaczenia przy wyborze podstawy prawnej działania Unii. W szczególności kryterium to nie ma znaczenia przy ocenie stosunku między rozpatrywanymi postanowieniami a pozostałymi częściami umowy.
- 25 Republika Francuska, która występuje w charakterze interwenienta popierającego argumenty Rady, zauważa, że określenia celów, do których osiągnięcia dany akt zmierza, należy dokonywać poprzez analizę jego treści, a zarazem badanie owej treści powinno przebiegać w świetle celu tego aktu. Takie podejście jest tym bardziej istotne w przypadku, gdy dany akt jest częściowo objęty WPZiB, ponieważ zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom. W związku z tym nieznaczna liczba postanowień dotyczących WPZiB nie może – w obliczu celów wyraźnie objętych tą polityką – prowadzić do wniosku, że WPZiB ma charakter jedynie pomocniczy w stosunku do pozostałych wchodzących w grę polityk. Wdrożenie współpracy gospodarczej z istoty rzeczy wymaga bowiem większej liczby postanowień uszczegóławiających niż nawiązanie dialogu politycznego.
- 26 Pod uwagę należy wziąć również kontekst umowy o partnerstwie z Armenią, który także świadczy o tym, że umowa ta jest objęta WPZiB, ponieważ zawarto ją w szczególnej sytuacji politycznej i w zakresie bezpieczeństwa, naznaczonej kryzysami regionalnymi, takimi jak konflikt w Górskim Karabachu.

### ***Ocena Trybunału***

- 27 Na wstępie należy przypomnieć, że aby spełnić wymogi jasności, spójności i racjonalizacji, art. 218 TFUE określa jednolitą procedurę o zakresie ogólnym dotyczącą w szczególności negocjacji i zawierania umów międzynarodowych, które Unia może zawierać w odniesieniu do dziedzin swoich działań, w tym WPZiB, z wyjątkiem wypadku, gdy traktaty określają procedury specjalne [wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 28 Co się tyczy art. 218 ust. 9 TFUE, przewiduje on procedurę uproszczoną między innymi do celów określenia stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w związku z jej udziałem w przyjęciu, w ramach organu decyzyjnego utworzonego przez daną umowę międzynarodową, aktów wchodzących w zakres stosowania lub wdrażania tej umowy. Z lektury art. 218 ust. 6 TFUE

w związku z ust. 9 i 10 tego artykułu wynika jednak, że owo uproszczenie, mające zastosowanie jedynie do aktów, które nie uzupełniają ani nie zmieniają ram instytucjonalnych umowy, polega wyłącznie na ograniczeniu udziału Parlamentu Europejskiego [zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 25, 26].

- 29 Z uwagi natomiast na to, że art. 218 ust. 9 TFUE nie przewiduje żadnej zasady głosowania w celu przyjęcia przez Radę decyzji, które są w nim wskazane, określenia mającej zastosowanie zasady głosowania należy w każdej konkretnej sytuacji dokonywać poprzez odniesienie się do art. 218 ust. 8 TFUE. Zważywszy na użycie, z jednej strony, wyrażenia „[p]odczas całej procedury” w akapicie pierwszym tego postanowienia oraz, z drugiej strony, sformułowania „[j]ednak” na początku akapitu drugiego owego postanowienia, należy stwierdzić, że co do zasady Rada stanowi większością kwalifikowaną, zaś jednomyślnie stanowi ona wyłącznie w przypadkach wskazanych we wspomnianym akapicie drugim. W tych okolicznościach określenia mającej zastosowanie zasady głosowania należy w każdej konkretnej sytuacji dokonywać w zależności od tego, czy sytuacja ta jest objęta jednym z tych przypadków.
- 30 Co się zatem tyczy decyzji, w której Rada ustala stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę międzynarodową, Trybunał miał już sposobność orzec, że gdy taka decyzja nie odpowiada żadnemu z przypadków, w których art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga głosowania jednomyślnego, to – co do zasady – zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE Rada powinna przyjąć rzeczoną decyzję, stanowiąc większością kwalifikowaną [wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 31 W pierwszym z rzeczonych przypadków art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga, by decyzja oparta na ust. 9 tego artykułu została przyjęta jednomyślnie, jeżeli jest ona objęta dziedziną, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność. W celu ustalenia w tym kontekście, czy decyzja przyjęta w ramach tego ostatniego ustępu dotyczy dziedziny, w której wymagana jest jednomyślność, należy odnieść się do jej materialnej podstawy prawnej [wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 35].
- 32 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej i do których należą cel oraz treść tego aktu [wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 33 W tym względzie – wbrew temu, co twierdzi zasadniczo Rada, i jak zauważył rzecznik generalny w pkt 28 i 29 opinii – z orzecznictwa Trybunału w żaden sposób nie wynika, że jedno z tych kryteriów przeważa nad drugim. Określenia dziedziny, którą objęty jest dany akt, należy bowiem w każdej konkretnej sytuacji dokonywać poprzez oparcie się na wszystkich dających się zidentyfikować obiektywnych czynnikach dotyczących jednego lub drugiego z tych kryteriów.
- 34 Jeżeli analiza aktu Unii wykaże, że zmierza on do osiągnięcia dwóch celów lub ma dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma charakter jedynie pomocniczy, wówczas akt ten należy oprzeć na jednej tylko podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Akt należy oprzeć na różnych, odpowiednich podstawach prawnych jedynie wyjątkowo, jeżeli zostanie ustalone, że zmierza on do osiągnięcia

kilku celów lub ma kilka elementów składowych, które to cele lub elementy są związane w sposób nierozłączny i z których żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do reszty [zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo]. Kumulacja dwóch podstaw prawnych jest jednak wykluczona, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada, C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 37).

- 35 Podobnie zatem jak decyzje w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię, decyzja, w której Rada na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE ustala stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, i która dotyczy wyłącznie dziedziny, w której wymagana jest jednomyślność, musi – w drodze odstępstwa od ogólnej zasady większości kwalifikowanej przewidzianej w art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE – zostać co do zasady przyjęta jednomyślnie, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE. Ma to miejsce w odniesieniu do WPZiB, ponieważ art. 31 ust. 1 akapit pierwszy TUE stanowi między innymi, że decyzje, o których mowa w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE, są podejmowane jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, gdy ów rozdział stanowi inaczej. Jeśli natomiast taka decyzja obejmuje kilka elementów składowych lub zmierza do osiągnięcia kilku celów, których część objęta jest WPZiB, zasada głosowania obowiązująca przy jej przyjęciu musi zostać określona w świetle jej głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Jeżeli główny lub dominujący cel lub element składowy decyzji jest objęty dziedziną, w której jednomyślność nie jest wymagana do przyjęcia aktu Unii, wspomniana decyzja powinna, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE, zostać przyjęta większością kwalifikowaną [zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 38].
- 36 To w świetle uwag przedstawionych w pkt 27–35 niniejszego wyroku należy zbadać, czy zaskarżone decyzje są objęte dziedziną, w której wymagana jest jednomyślność, taką jak WPZiB, czy też wpisują się one w ramy polityk Unii, w których należy co do zasady stanowić większością kwalifikowaną, co dotyczy w szczególności dziedzin transportu, wspólnej polityki handlowej i współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu art. 91, 207 i 209 TFUE.
- 37 W tym względzie należy stwierdzić, że zaskarżone decyzje przyjęto w celu ustalenia stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy umowy o partnerstwie z Armenią w odniesieniu do przyjęcia regulaminów wewnętrznych Rady Partnerstwa, Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz w odniesieniu do ustanowienia listy podkomitetów do celów stosowania owej umowy. W szczególności decyzja 2020/245 dotyczy całej umowy o partnerstwie z Armenią z wyłączeniem jej tytułu II, zaś decyzja 2020/246 odnosi się jedynie do owego tytułu II.
- 38 Należy jednak zaznaczyć, że chociaż wspomniane decyzje formalnie dotyczą różnych tytułów umowy o partnerstwie z Armenią, to oceny tego, jaką dziedziną decyzje te są objęte, a tym samym tego, jaka jest materialna podstawa prawna odnośnego działania zewnętrznego Unii, należy dokonać w świetle całokształtu owej umowy.
- 39 Zaskarżone decyzje dotyczą bowiem w sposób ogólny funkcjonowania organów międzynarodowych utworzonych na podstawie umowy o partnerstwie z Armenią.
- 40 Otóż, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 43 opinii, przyjęcie dwóch odrębnych decyzji Rady, które są oparte na różnych podstawach prawnych, lecz mają na celu ustalenie jednego stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w przedmiocie funkcjonowania organów



ustanowionych na mocy wspomnianej umowy, może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy umowa jako całość zawiera odrębne elementy składowe odpowiadające różnym podstawom prawnym wykorzystanym do przyjęcia owych decyzji.

- 41 Co się tyczy, po pierwsze, treści umowy o partnerstwie z Armenią, prawdą jest, że jej tytuł II, noszący nagłówek „Dialog i reformy polityczne, współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, który obejmuje art. 3–11 wspomnianej umowy, zawiera postanowienia dotyczące propagowania dialogu politycznego w dziedzinie bezpieczeństwa, a zatem porusza kwestie, które można powiązać z WPZiB.
- 42 I tak art. 3 umowy o partnerstwie z Armenią przywołuje cele dialogu politycznego i w ust. 2 wymienia jedenaście celów realizowanych w ramach owego dialogu, wśród których znajdują się wzmocnienie partnerstwa politycznego, propagowanie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego, pogłębienie współpracy w dziedzinie zarządzania kryzysowego, pogłębienie współpracy w zakresie zwalczania rozprzestrzeniania broni, zwiększenie poszanowania zasad demokratycznych, praworządności oraz praw człowieka i podstawowych wolności, rozwijanie dialogu i pogłębienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, a także rozwijanie stosunków dobrosąsiedzkich.
- 43 Ponadto art. 4 tej umowy, zatytułowany „Reforma wewnętrzna”, wymienia szereg realizowanych w drodze współpracy między stronami tej umowy celów ogólnych, wśród których znajdują się rozwijanie, konsolidacja i zwiększanie stabilności i skuteczności instytucji demokratycznych oraz praworządności, a także zapewnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.
- 44 Z kolei art. 5 wspomnianej umowy, zatytułowany „Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa”, przewiduje w ust. 1, że „[s]trony zacieśniają dialog i współpracę w dziedzinie [WPZiB], uznając wagę, jaką Republika Armenii przywiązuje do uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych i innych strukturach współpracy międzynarodowej oraz do zobowiązań wynikających z tego uczestnictwa, i zajmują się w szczególności kwestiami zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego, ograniczania ryzyka, bezpieczeństwa cybernetycznego, reformy sektora bezpieczeństwa, stabilności regionalnej, rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni oraz kontroli zbrojeń i eksportu”. Ów art. 5 precyzuje w ust. 2, że „[s]trony potwierdzają swoje zobowiązanie do poszanowania zasad i norm prawa międzynarodowego, w tym tych określonych w Karcie Narodów Zjednoczonych i akcie końcowym [Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE)] z Helsinek, oraz swoje zaangażowanie na rzecz propagowania tych zasad w stosunkach dwustronnych i wielostronnych”. Natomiast art. 6–11 owej umowy potwierdzają zaangażowanie stron w zapobieganie ciężkim przestępstwom wzbudzającym niepokój społeczności międzynarodowej, zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego, stabilności regionalnej i pokojowego rozwiązywania sporów, rozbrojenia, zwalczania nielegalnego handlu bronią strzelecką i lekką oraz zwalczania terroryzmu, a także ich wolę współpracy i dialogu w tych dziedzinach.
- 45 Jednakże kwalifikacji danej umowy jako umowy o współpracy na rzecz rozwoju należy dokonywać przy uwzględnieniu jej zasadniczego przedmiotu, nie zaś w świetle jej poszczególnych klauzul, pod warunkiem że klauzule te nie zawierają w dziedzinach szczególnych, których dotyczą, obowiązków o zakresie, który powodowałby, że obowiązki te stanowią w rzeczywistości cele odrębne od celów współpracy na rzecz rozwoju (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 39; z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 47).

- 46 Otóż o ile prawdą jest, że postanowienia tytułu II umowy o partnerstwie z Armenią dotyczą kwestii, które mogą wchodzić w zakres WPZiB, oraz potwierdzają przyświecającą stronom wolę współpracy w tej dziedzinie, o tyle należy stwierdzić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 65 i 70 opinii, że te same postanowienia, nieliczne w stosunku do łącznej liczby 386 artykułów tej umowy, z których większość dotyczy dziedzin handlu i współpracy na rzecz rozwoju, ograniczają się zasadniczo do poczynionych przez umawiające się strony deklaracji o charakterze programowym, opisujących jedynie istniejące między nimi stosunki oraz ich wspólne zamiary na przyszłość, nie ustanawiając programu działania ani nie określając konkretnych zasad ich współpracy.
- 47 Co się tyczy, po drugie, celów owej umowy, z kompleksowej analizy jej preambuły, celów wymienionych w jej art. 1, a także znacznej większości jej postanowień wynika, że umowa ta ma na celu przede wszystkim ustanowienie ram współpracy w dziedzinie transportu, handlu i rozwoju między Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony.
- 48 W szczególności art. 1 wspomnianej umowy rozбивa te cele na kilka celów szczegółowych, wśród których znajdują się wzmocnienie wszechstronnego partnerstwa politycznego i gospodarczego oraz współpracy między stronami, wzmocnienie ram dialogu politycznego we wszystkich obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, wspierającego rozwój bliskich stosunków politycznych między stronami, przyczynienie się do wzmocnienia demokracji oraz stabilizacji politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej w Armenii, propagowanie, zachowanie i wzmocnienie pokoju i stabilizacji zarówno na poziomie regionalnym, jak i międzynarodowym, zacieśnienie współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwiększenie mobilności i zacieśniania kontaktów międzyludzkich, wsparcie starań Republiki Armenii w rozwijaniu jej potencjału ekonomicznego poprzez współpracę międzynarodową, ustanowienie wzmocnionej współpracy handlowej oraz stworzenie warunków dla coraz bliższej współpracy w innych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.
- 49 W tym względzie należy przypomnieć, że polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu art. 208 TFUE, która stanowi jeden z głównych elementów składowych umowy o partnerstwie z Armenią, nie ogranicza się do środków służących bezpośrednio likwidacji ubóstwa, lecz realizuje również ogólne cele działań zewnętrznych Unii, o których mowa w art. 21 TUE, takie jak cel wymieniony w jego ust. 2 lit. c), polegający na utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego, podobnie jak cel określony w jego ust. 2 lit. d), polegający na wspieraniu trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego krajów rozwijających się (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 37). Trybunał miał zresztą sposobność podkreślić jeszcze przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, że zwalczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej można uznać za służące celom polityki współpracy na rzecz rozwoju, ponieważ może ono przyczyniać się do wyeliminowania lub zredukowania przeszkód w rozwoju gospodarczym i społecznym danego kraju (zob. podobnie wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 68).
- 50 Ponadto cele, do których realizacji zmierza współpraca na rzecz rozwoju, są szerokie w tym znaczeniu, że środki niezbędne do ich osiągnięcia powinny móc odnosić się do różnych, szczególnych dziedzin. Jest tak w szczególności w przypadku umowy określającej ramy owej współpracy (wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada, C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 37).

- 51 W tym kontekście wymaganie, aby umowa o współpracy na rzecz rozwoju była również oparta na postanowieniu innym niż postanowienie odnoszące się do tej polityki za każdym razem, gdy umowa dotyczy szczególnej dziedziny, mogłoby w praktyce pozbawić kompetencję i procedurę przewidziane w tym przepisie ich istoty (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada, C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 38; z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 38).
- 52 W niniejszym wypadku art. 1 umowy o partnerstwie z Armenią wyraża przyświecającą stronom wolę „wzmocnieni[a] ram dialogu politycznego”, który zamierzają one utrzymać, a art. 3 ust. 2 owej umowy precyzuje cele tego dialogu, wymieniając szereg celów bardziej szczegółowych. Jak utrzymuje Rada, niektóre z tych celów szczegółowych, a zwłaszcza cel wymieniony w art. 3 ust. 2 lit. b) wspomnianej umowy, polegający na zwiększeniu skuteczności współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, mogą być powiązane z WPZiB. Jednakże wyliczeniu tych celów szczegółowych nie towarzyszy, jak podkreślono w istocie w pkt 46 niniejszego wyroku, żaden program działania ani konkretne zasady współpracy w tej dziedzinie, które pozwalałyby na stwierdzenie, że WPZiB stanowi jeden z odrębnych elementów składowych wspomnianej umowy obok aspektów związanych z handlem i współpracą na rzecz rozwoju.
- 53 Zważywszy na przypomniane w pkt 49 i 50 niniejszego wyroku szerokie ujęcie celów współpracy na rzecz rozwoju w ramach polityk Unii oraz na okoliczność, że umowa o partnerstwie z Armenią jako całość zmierza przede wszystkim do osiągnięcia celów związanych z handlem i współpracą na rzecz rozwoju w stosunkach z tym państwem, należy stwierdzić, że główne elementy składowe tej umowy, którymi są wspólna polityka handlowa, handel usługami transportowymi i współpraca na rzecz rozwoju, zawierają w sobie aspekty dialogu politycznego, które można powiązać z WPZiB, w związku z czym nie można uznać, że WPZiB stanowi odrębny element składowy owej umowy – przeciwnie, ma ona charakter pomocniczy względem rzeczonych głównych elementów składowych [zob. analogicznie wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 46].
- 54 Co więcej, prawdą jest, że w celu określenia podstawy prawnej danego aktu można również uwzględnić kontekst, w jaki ów akt się wpisuje (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie Republika Francuska zwraca w szczególności uwagę na stanowiący element kontekstu konflikt w Górskim Karabachu. Należy jednak stwierdzić, że w umowie o partnerstwie z Armenią nie przewidziano żadnego konkretnego ani szczególnego środka służącego zaradzeniu tej sytuacji, która zagraża bezpieczeństwu międzynarodowemu.
- 55 Stwierdzenie to potwierdza okoliczność, że – jak wynika z pkt 38–40 niniejszego wyroku – przedmiotem zaskarżonych decyzji jest funkcjonowanie organów międzynarodowych utworzonych na podstawie tej umowy, w związku z czym nie można uznać, że decyzje te dotyczą konkretnych środków, jakie mogą ewentualnie zostać przyjęte na podstawie owej umowy.
- 56 Z całości powyższych rozważań wynika, że elementy lub deklaracje zamiaru w umowie o partnerstwie z Armenią, które można powiązać z WPZiB, nie są wystarczające, aby stanowić samodzielny element składowy tej umowy. Rada niesłusznie wybrała zatem art. 37 TUE jako materialną podstawę prawną oraz art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE jako proceduralną podstawę prawną decyzji 2020/246.
- 57 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy Komisji i stwierdzić nieważność decyzji 2020/246.

58 Co się tyczy decyzji 2020/245, należy stwierdzić, że – jak wynika z jej motywu 10 i jej art. 1 – nie dotyczy ona stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy umowy o partnerstwie z Armenią, w zakresie, w jakim stanowisko to odnosi się do stosowania tytułu II tej umowy. Otóż z analizy zarzutu pierwszego wynika, że zawarte w tym tytule postanowienia nie stanowią odrębnego elementu składowego owej umowy, który nakładał na Radę obowiązek oparcia się między innymi na art. 37 TUE i art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE w celu ustalenia wspomnianego stanowiska. Zgodnie z tym, co zauważono w pkt 40 niniejszego wyroku, należy zatem stwierdzić, że nic nie uzasadniało wyłączenia przez Radę z przedmiotu decyzji 2020/245 rozpatrywanego stanowiska w zakresie, w jakim odnosi się ono do stosowania tytułu II owej umowy, oraz przyjęcia na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE odrębnej decyzji, której przedmiotem jest ustalenie wspomnianego stanowiska w zakresie, w jakim dotyczy ono stosowania owego tytułu II. Wynika stąd, że należy również stwierdzić nieważność decyzji 2020/245.

### ***W przedmiocie zarzutu drugiego***

59 Z uwagi na uwzględnienie zarzutu pierwszego i stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji nie zachodzi potrzeba badania zarzutu drugiego.

### **W przedmiocie utrzymania w mocy skutków zaskarżonych decyzji**

60 Rada, Komisja oraz Republika Czeska zgodnie żądają – na wypadek stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji – utrzymania ich skutków w mocy w celu uniknięcia jakichkolwiek negatywnych konsekwencji dla wdrożenia umowy o partnerstwie z Armenią.

61 Stosownie do art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może wskazać, jeśli uzna to za niezbędne, jakie skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

62 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że skutki takiego aktu mogą zostać utrzymane w mocy ze względów pewności prawa, a w szczególności wówczas, gdy bezpośrednie skutki stwierdzenia nieważności tego aktu wywołałyby poważne negatywne konsekwencje dla zainteresowanych stron (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja, C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 51).

63 W niniejszym wypadku stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji bez utrzymania w mocy ich skutków mogłoby zakłócić funkcjonowanie organów ustanowionych na podstawie umowy o partnerstwie z Armenią, podać w wątpliwość zobowiązanie Unii w odniesieniu do aktów prawnych przyjętych przez te organy i utrudnić tym samym prawidłowe wykonanie tej umowy [zob. analogicznie wyrok z dnia 4 września 2018 r., Komisja/Rada (umowa z Kazachstanem), C-244/17, EU:C:2018:662, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo].

64 W konsekwencji skutki zaskarżonych decyzji, których nieważność stwierdzono w niniejszym wyroku, należy ze względów pewności prawa utrzymać w mocy do czasu przyjęcia przez Radę nowej decyzji zgodnie z niniejszym wyrokiem.

## **W przedmiocie kosztów**

- 65 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, tę ostatnią należy obciążyć kosztami postępowania.
- 66 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Należy zatem postanowić, że Republika Francuska i Republika Czeska pokryją własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady (UE) 2020/245 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tej Umowy, z wyłączeniem tytułu II tej Umowy, a także decyzji Rady (UE) 2020/246 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Partnerstwa ustanowionej na mocy Kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady Partnerstwa oraz regulaminów Komitetu Partnerstwa, podkomitetów i innych organów ustanowionych przez Radę Partnerstwa oraz ustanowienia listy podkomitetów do stosowania tytułu II tej Umowy.**
- 2) Skutki decyzji 2020/245 i 2020/246 zostają utrzymane w mocy.**
- 3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 4) Republika Francuska i Republika Czeska pokrywają własne koszty.**

Podpisy