



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 9 listopada 2023 r.¹

Sprawa C-516/22

**Komisja Europejska
przeciwko**

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Wyrok zaoczny – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Okres przejściowy – Właściwość Trybunału – Wyrok Supreme Court of the United Kingdom – Wykonanie orzeczenia arbitrażowego – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Obowiązek lojalnej współpracy – Zawieszenie postępowania – Artykuł 351 akapit pierwszy TFUE – Umowy między państwami członkowskimi a państwami trzecimi zawarte przed datą przystąpienia do Unii Europejskiej – Traktaty wielostronne – Artykuł 267 TFUE – Pominięcie odesłania prejudycjalnego – Sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji – Artykuł 108 ust. 3 TFUE – Pomoc państwa – Obowiązek stosowania okresu zawieszenia

I. Wprowadzenie

1. W 1970 r. Josse Mertens de Wilmars, ówczesny sędzia, a następnie szósty prezes instytucji znanej obecnie jako Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, opublikował, poza ramami swojej działalności orzeczniczej, jako współautor, artykuł, w którym zauważył, że na gruncie klasycznego prawa międzynarodowego publicznego państwa ponoszą odpowiedzialność za działania swojego wymiaru sprawiedliwości. Dodał on jednak, że podówczas obowiązujący traktat EWG ustanowił bardzo szczególną relację między krajowymi i wspólnotowymi organami sądowymi. W związku z tym J.M. de Wilmars argumentował, że „orzeczenia sądu krajowego w przedmiocie zakresu norm wspólnotowych [...] lub, ujmując rzecz bardziej ogólnie, wyroku, w którym taki sąd stosuje prawo wspólnotowe, nie można per se nigdy traktować w kategoriach uchybienia po stronie państwa członkowskiego”. Jego zdaniem w kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwo członkowskie ponosiłoby odpowiedzialność za działania swoich sądów wyłącznie wówczas, gdyby sąd orzekający w ostatniej instancji systematycznie odmawiał inicjowania postępowania prejudycjalnego².

¹ Język oryginału: angielski.

² J. Mertens de Wilmars, I. M. Verougstraete, Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations, *Common Market Law Review*, vol. 7, issue 4, 1970, s. 389, 390. Do podobnych wniosków doszedł, kilka lat później, rzecznik generalny J. P. Warner w opinii w sprawie Bouchereau (30/77, EU:C:1977:141, s. 2020).

2. Od tego czasu minęło pięćdziesiąt kilka lat, na przestrzeni których prawo Unii uległo głębokim przeobrażeniom. Obecnie utrwalilo się, że co do zasady istnienie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego można stwierdzić na podstawie art. 258–260 TFUE bez względu na to, która instytucja, który organ lub która jednostka organizacyjna tego państwa doprowadziły, poprzez swe działanie lub zaniechanie, do uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne³. Oznacza to, że w kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenia prawa Unii wynikające z orzeczeń sądów krajowych⁴.

3. Specyfika niniejszej sprawy polega jednak na tym, że zarzucanych przez Komisję Europejską naruszeń prawa Unii dopuścił się nie sąd państwa członkowskiego, lecz sąd, który, w chwili ogłoszenia spornego wyroku, był – ze względu na wystąpienie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (zwane dalej „brexitem”) – sądem państwa trzeciego, mianowicie Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy, Zjednoczone Królestwo).

4. W niniejszej sprawie uważam – niezależnie od „brexitu” oraz mimo że przy formułowaniu wniosku, iż uchybienia dopuścił się organ wymiaru sprawiedliwości, należy zachować szczególną ostrożność⁵ – że sporny wyrok Supreme Court (sądu najwyższego) doprowadził do kilku naruszeń prawa Unii, które mogą zostać stwierdzone w niniejszym postępowaniu.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Artykuł 351 akapit pierwszy TFUE stanowi:

„Postanowienia traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich, z jednej strony, a jednym lub większą liczbą państw trzecich, z drugiej strony”⁶.

6. Zgodnie z art. 2 lit. e) Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej⁷ „okres przejściowy” oznacza okres przewidziany w jej art. 126.

³ Zobacz, ostatnio, wyrok z dnia 28 stycznia 2020 r., Komisja/Włochy (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-122/18, EU:C:2020:41, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 12 listopada 2009 r., Komisja/Hiszpania, C-154/08, EU:C:2009:695; z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka na poczet podatku od dochodów kapitałowych), C-416/17, EU:C:2018:811. Zobacz także opinia 1/09 (Porozumienie ustanawiające jednolity system sądowego rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 87.

⁵ Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na tę kwestię, a ja całkowicie zgadzam się w tym względzie z jego stanowiskiem. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 grudnia 2003 r., Komisja/Włochy, C-129/00, EU:C:2003:656, pkt 32; z dnia 7 czerwca 2007 r., Komisja/Grecja, C-156/04, EU:C:2007:316, pkt 52.

⁶ Te umowy międzynarodowe są zwane dalej „wcześniejszymi umowami”.

⁷ Zwanej dalej „umową o wystąpieniu” (Dz.U. 2020, L 29, s. 7).

7. Artykuł 86 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Sprawy zawisłe przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, stanowi w ust. 2:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozostaje właściwy do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym na wnioski sądów Zjednoczonego Królestwa złożone przed zakończeniem okresu przejściowego”.

8. Artykuł 87 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Nowe sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości”, stanowi w ust. 1:

„Jeżeli Komisja Europejska uzna, że Zjednoczone Królestwo nie wypełniło obowiązku wynikającego z [t]raktatów lub części czwartej niniejszej Umowy przed zakończeniem okresu przejściowego, Komisja Europejska może, w ciągu 4 lat po zakończeniu okresu przejściowego, wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z wymogami określonymi w art. 258 TFUE [...]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy w takich sprawach”.

9. Artykuł 126 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Okres przejściowy”, brzmi:

„Obowiązuje okres przejściowy lub okres wdrażania, który rozpoczyna się z dniem wejścia w życie niniejszej Umowy i kończy się w dniu 31 grudnia 2020 r.”.

10. Artykuł 127 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Zakres okresu przejściowego”, ma następujące brzmienie:

„1. O ile niniejsza umowa nie stanowi inaczej, w okresie przejściowym prawo Unii ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium.

[...]

3. W okresie przejściowym prawo Unii mające zastosowanie zgodnie z ust. 1 wywołuje takie same skutki prawne w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie, jakie wywołuje w Unii i w jej państwach członkowskich, oraz jest stosowane zgodnie z tymi samymi metodami i ogólnymi zasadami, jak te mające zastosowanie w Unii.

[...]

6. O ile niniejsza umowa nie stanowi inaczej, w okresie przejściowym wszelkie odniesienia do państw członkowskich w prawie Unii mającym zastosowanie zgodnie z ust. 1, w tym wdrażanym i stosowanym przez państwa członkowskie, rozumie się jako odniesienia obejmujące również Zjednoczone Królestwo.

[...]”.

B. Prawo międzynarodowe

11. Dwustronna umowa dotycząca inwestycji, zawarta w dniu 29 maja 2002 r. między rządem Szwecji i rządem Rumunii w celu promowania i wzajemnej ochrony inwestycji (zwana dalej „dwustronną umową inwestycyjną”), która weszła w życie w dniu 1 lipca 2003 r., stanowi w art. 2 ust. 3:

„Każda z umawiających się stron zapewni w każdym momencie sprawiedliwe i równe traktowanie inwestycji inwestorów drugiej umawiającej się strony i nie będzie utrudniać za pomocą arbitralnych lub dyskryminacyjnych środków eksploatacji tych inwestycji, zarządzania nimi, utrzymania ich, korzystania z nich, ich wykorzystywania lub ich zbycia przez tych inwestorów”.

12. Artykuł 7 dwustronnej umowy inwestycyjnej (zwany dalej „klauzulą arbitrażową”) przewiduje, że spory między inwestorami i umawiającymi się stronami są rozstrzygane w szczególności przez trybunał arbitrażowy stosujący konwencję ICSID.

13. Artykuły 53 i 54 Konwencji w sprawie rozstrzygania sporów inwestycyjnych między państwami a obywatelami innych państw, zawartej w Waszyngtonie w dniu 18 marca 1965 r. (zwanej dalej „konwencją ICSID”) znajdują się w jej rozdziale IV („Arbitraż”) sekcja 6 („Uznawanie i wykonywanie orzeczeń”). Artykuł 53 ust. 1 stanowi:

„Orzeczenie jest wiążące dla stron i nie może stanowić przedmiotu odwołania ani innego środka, z wyjątkiem środków przewidzianych w niniejszej konwencji. Każda ze stron musi wykonać orzeczenie zgodnie z jego brzmieniem, z wyjątkiem zakresu, w którym wykonanie należy zawiesić zgodnie z odpowiednimi postanowieniami niniejszej konwencji”.

14. Artykuł 54 ust. 1 brzmi:

„Każde umawiające się państwo uznaje orzeczenie wydane na podstawie niniejszej konwencji za wiążące i egzekwuje na swoim terytorium zobowiązania pieniężne nałożone tym orzeczeniem, tak jakby było ono prawomocnym wyrokiem sądu w tym państwie. [...]”.

III. Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15. Istotne okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu, tak jak wyłaniają się one z akt sprawy, można streścić w poniższy sposób:

A. Orzeczenie arbitrażowe, decyzje Komisji i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

16. W dniu 26 sierpnia 2004 r., Rumunia uchyliła, ze skutkiem od 22 lutego 2005 r., system pomocy regionalnej, na który składały się różne zachęty podatkowe i który został ustanowiony w 1998 r. W dniu 28 lipca 2005 r. inwestorzy szwedzcy, Ioan i Viorel Micula oraz trzy kontrolowane przez nich spółki z siedzibą w Rumunii (zwani dalej „inwestorami”), którzy uzyskiwali korzyści w ramach tego systemu przed jego uchyleniem, wnieśli o powołanie sądu arbitrażowego zgodnie z art. 7 dwustronnej umowy inwestycyjnej w celu uzyskania naprawienia szkody spowodowanej uchyleniem przedmiotowego systemu zachęt podatkowych.

17. W orzeczeniu arbitrażowym z dnia 11 grudnia 2013 r. (zwanym dalej „orzeczeniem arbitrażowym”) sąd arbitrażowy uznał, że poprzez uchylenie przedmiotowego systemu zachęt podatkowych przed dniem 1 kwietnia 2009 r. Rumunia naruszyła uzasadnione oczekiwania inwestorów, nie działała przejrzysto, ponieważ nie poinformowała ich w odpowiednim terminie, i nie zapewniła uczciwego i równorzędnego traktowania ich inwestycji w rozumieniu art. 2 ust. 3 dwustronnej umowy inwestycyjnej. Sąd arbitrażowy zasądził zatem od Rumunii na rzecz inwestorów odszkodowanie w wysokości 791 882 452 RON (lei rumuńskich, około 160 mln EUR według ówczesnego kursu wymiany).

18. W dniu 26 maja 2014 r. Komisja wydała decyzję C(2014) 3192 wersja ostateczna, w której nakazała Rumunii bezzwłoczne zawieszenie wszelkich działań mogących prowadzić do wykonania lub egzekucji orzeczenia arbitrażowego, ponieważ takie działania mogłyby stanowić niezgodną z prawem pomoc państwa, do czasu wydania przez Komisję końcowej decyzji w sprawie zgodności kwestionowanego środka z rynkiem wewnętrznym (zwaną dalej „nakazem zawieszenia”).

19. W dniu 1 października 2014 r. Komisja poinformowała Rumunię o swej decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego uregulowanego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do kwestionowanego środka (zwanego dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”).

20. Następnie, w dniu 30 marca 2015 r., Komisja przyjęła decyzję (UE) 2015/1470 w sprawie pomocy państwa SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) wdrożonej przez Rumunię – Orzeczenie arbitrażowe w sprawie Micula przeciwko Rumunii z dnia 11 grudnia 2013 r. (zwaną dalej „ostateczną decyzją z 2015 r.”). Stwierdzono w niej zasadniczo, że, po pierwsze, wypłata odszkodowania przyznana inwestorom w orzeczeniu arbitrażowym stanowi „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, oraz że, po drugie, Rumunia jest zobowiązana do niewypłacania żadnej pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym oraz do odzyskania pomocy, która została już wypłacona inwestorom.

21. Inwestorzy wnieśli do Sądu o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji z 2015 r., zaś Sąd, wyrokiem z dnia 18 czerwca 2019 r., *European Food i in./Komisja*, stwierdził jej nieważność⁸. Zasadniczo Sąd uwzględnił zarzuty inwestorów dotyczące, po pierwsze, braku kompetencji Komisji i niemożliwości zastosowania prawa Unii do sytuacji sprzed przystąpienia Rumunii oraz, po drugie, błędu w zakwalifikowaniu orzeczenia arbitrażowego jako „korzyści” i „pomocy” w rozumieniu art. 107 TFUE.

22. W dniu 27 sierpnia 2019 r. Komisja wniosła do Trybunału odwołanie od wyroku Sądu. Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2022 r. Trybunał uchylił wyrok Sądu⁹. Trybunał stwierdził zasadniczo przede wszystkim, że domniemana pomoc została przyznana po przystąpieniu Rumunii do Unii Europejskiej oraz że w związku z tym Sąd naruszył prawo, gdy uznał, iż Komisja nie miała kompetencji *ratione temporis* do wydania ostatecznej decyzji z 2015 r. Ponadto Trybunał uznał, że Sąd naruszył prawo również wówczas, gdy uznał, iż wyrok *Achmea*¹⁰ nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Zdaniem Trybunału oznaczało to, że udzielona przez Rumunię zgoda na funkcjonowanie systemu arbitrażowego ustanowionego w dwustronnej umowie inwestycyjnej stała się bezprzedmiotowa w następstwie przystąpienia tego państwa

⁸ T-624/15, T-694/15 i T-704/15, EU:T:2019:423.

⁹ Wyrok Komisja/*European Food i in.*, C-638/19 P, EU:C:2022:50.

¹⁰ Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., C-284/16, EU:C:2018:158. W tym wyroku Trybunał orzekł, że zapis na sąd polubowny znajdujący się w dwustronnej umowie inwestycyjnej zawartej pomiędzy Królestwem Niderlandów a Republiką Słowacji jest niezgodny z prawem Unii.

członkowskiego do Unii Europejskiej. Ponieważ w swoim wyroku Sąd nie zbadał wszystkich zarzutów podniesionych przez inwestorów, Trybunał przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania. Sprawa ta jest obecnie zawisła przed Sądem.

23. Wreszcie postanowieniem z dnia 21 września 2022 r., Romatsa i in., Trybunał, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez sąd belgijski w ramach sporu, w którym uczestniczyli inwestorzy, orzekł, że art. 267 i 344 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż sąd państwa członkowskiego, przed którym toczy się postępowanie egzekucyjne o wykonanie orzeczenia arbitrażowego, jest „zobowiązany do uchylenia tego orzeczenia, a zatem nie może zarządzić jego egzekucji w celu umożliwienia beneficjentom uzyskania wypłaty zasądzonego na ich rzecz odszkodowania”¹¹.

B. Postępowanie przed sądami Zjednoczonego Królestwa

24. W dniu 17 października 2014 r. orzeczenie arbitrażowe zostało zarejestrowane w High Court of England and Wales [wysokim trybunale (Anglia i Walia), Zjednoczone Królestwo] zgodnie z przepisami Arbitration (International Investment Disputes) Act 1966 [ustawy z 1966 r. o arbitrażu (międzynarodowe spory inwestycyjne)], która wdraża postanowienia konwencji ICSID w Zjednoczonym Królestwie.

25. W dniu 20 stycznia 2017 r. High Court (wysoki Trybunał, Zjednoczone Królestwo), orzekający w składzie jednego sędziego w osobie Williama Blaira, oddalił wniesiony przez Rumunię sprzeciw wobec rejestracji, natomiast zawiesił wykonanie orzeczenia arbitrażowego do chwili zakończenia postępowania przed sądami Unii¹². Następnie, w dniu 27 lipca 2018 r., Court of Appeal (sąd apelacyjny, Zjednoczone Królestwo), orzekający w składzie trzech sędziów w osobach lady Arden, lorda Hamblena i lorda Leggatta, stwierdził, że zasada lojalnej współpracy ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE sprzeciwia się wydaniu przez sądy angielskie orzeczenia zobowiązującego do bezzwłocznego wykonania orzeczenia arbitrażowego dopóty, dopóki decyzja Komisji zakazuje Rumunii wypłaty przyznanego odszkodowania. Na tej podstawie oddalił on wniesione przez inwestorów odwołanie od wydanego przez High Court (wysoki trybunał) postanowienia o zawieszeniu wykonania orzeczenia arbitrażowego, przy czym zobowiązał Rumunię do udzielenia zabezpieczenia¹³.

26. W wyroku z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie Micula przeciwko Rumunii (zwanym dalej „spornym wyrokiem”) Supreme Court (sąd najwyższy) orzekł, że należy przystąpić do wykonania orzeczenia arbitrażowego. Supreme Court (sąd najwyższy) powołał się na art. 351 akapit pierwszy TFUE i uznał, że wykonanie tego orzeczenia arbitrażowego podlega traktatowi wielostronnemu, mianowicie konwencji ICSID, którego stroną Zjednoczone Królestwo stało się przed przystąpieniem do Unii Europejskiej i który nakłada na Zjednoczone Królestwo obowiązki, których wykonania mogą się domagać państwa trzecie będące stronami owego traktatu.

¹¹ C-333/19, EU:C:2022:749.

¹² [2017] EWHC 31 (Comm).

¹³ [2018] EWCA 1801.

C. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

27. W dniu 3 grudnia 2020 r. Komisja skierowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła, że sporny wyrok doprowadził do czterech naruszeń prawa Unii. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, opatrzonej datą 1 kwietnia 2021 r., Zjednoczone Królestwo zakwestionowało zarzucane mu naruszenia.

28. W dniu 17 lipca 2021 r. Komisja, której nie przekonały argumenty przytoczone w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, wystosowała do Zjednoczonego Królestwa uzasadnioną opinię. Pismem z dnia 23 sierpnia 2021 r. Zjednoczone Królestwo zwróciło się o wydłużenie terminu do udzielenia odpowiedzi na uzasadnioną opinię, na co Komisja wyraziła zgodę. Zjednoczone Królestwo nie odpowiedziało na uzasadnioną opinię.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

29. W skardze wniesionej w dniu 29 lipca 2022 r. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że zezwalając na wykonanie orzeczenia arbitrażowego wydanego w sprawie ICSID nr ARB/05/20, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim:
 - na podstawie art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu, ponieważ rozstrzygnęło w przedmiocie wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE i jego stosowania do wykonania orzeczenia arbitrażowego, podczas gdy ta sama kwestia została rozstrzygnięta w obowiązujących decyzjach Komisji i oczekiwała na wydanie orzeczenia przed sądami Unii;
 - na podstawie art. 351 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu, ponieważ dokonało błędnej wykładni sformułowań „praw [...] jedn[ego] lub większ[ej] liczb[y] państw trzecich” i „[p]ostanowienia traktatów [...] naruszają” oraz błędnie je zastosowało;
 - na podstawie art. 267 akapit pierwszy lit. a) i b) oraz akapit trzeci TFUE w związku z art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu, ponieważ nie skierowało do Trybunału pytania w przedmiocie ważności wydanego przez Komisję nakazu zawieszenia z 2014 r. oraz wydanej przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania z 2014 r. i nie zwróciło się do Trybunału, jako sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji, z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię prawa Unii, które nie stanowiło ani *acte clair*, ani *acte éclairé*;
 - na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE w związku z art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu, ponieważ nakazało Rumunii naruszenie jej zobowiązań na gruncie prawa Unii, które wpływały z nakazu zawieszenia z 2014 r. i decyzji o wszczęciu postępowania z 2014 r.;
- obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

30. Rząd Zjednoczonego Królestwa, któremu należycie doręczono skargę wszczynającą postępowanie, nie złożył odpowiedzi na skargę w przepisany terminie. Tenże rząd, z którym sekretariat Trybunału skontaktował się w celu potwierdzenia doręczenia skargi Komisji, oświadczył, że otrzymał ową skargę oraz że „na tym etapie” nie zamierzał uczestniczyć w postępowaniu.

31. Pismem z dnia 31 października 2022 r. Komisja wniosła do Trybunału o wydanie wyroku zaocznego na podstawie art. 152 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (zwanego dalej „regulaminem postępowania”).

32. W następstwie pisma wystosowanego przez sekretariat Trybunału Komisja poinformowała Trybunał, że nie sprzeciwi się wyznaczeniu nowego terminu na złożenie przez pozwanego odpowiedzi na skargę. Pismem z dnia 20 kwietnia 2023 r. rząd Zjednoczonego Królestwa potwierdził jednak, że mimo wyznaczenia przez Trybunał nowego terminu nie zamierza składać odpowiedzi na skargę w niniejszej sprawie.

V. Analiza

33. W niniejszej sprawie Komisja podnosi, że sporny wyrok doprowadził do czterech odrębnych naruszeń prawa Unii. Przed zbadaniem tych twierdzeń (zob. śródtytuł C poniżej) pragnę pokrótce omówić pewne aspekty proceduralne charakteryzujące niniejsze postępowanie, mianowicie kwestię właściwości Trybunału na podstawie art. 258 TFUE w świetle umowy o wystąpieniu (zob. śródtytuł A poniżej) oraz niektóre cechy szczególne procedury, w której Trybunał wydaje wyrok zaoczny (zob. śródtytuł B poniżej).

A. Uwagi wstępne (część I): w przedmiocie właściwości Trybunału na podstawie art. 258 TFUE w świetle umowy o wystąpieniu

34. W dniu 31 stycznia 2020 r. Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Umowa o wystąpieniu weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r.

35. W art. 2 lit. e) i art. 126 umowy o wystąpieniu ustanowiono okres przejściowy, który rozpoczął się z dniem wejścia w życie umowy o wystąpieniu i zakończył się w dniu 31 grudnia 2020 r. Zgodnie z art. 127 prawo Unii miało zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium w okresie przejściowym, chyba że umowa o wystąpieniu stanowiła inaczej.

36. Umowa ta zawierała również pewne szczegółowe postanowienia dotyczące kontroli pomocy państwa oraz postępowań administracyjnych prowadzonych w tym zakresie przez Komisję¹⁴, a także postępowań sądowych przed sądami Unii¹⁵. Niemniej jednak żadne z tych postanowień owej umowy nie wprowadzało żadnego odstępstwa od zasady ustanowionej w jej art. 127 w odniesieniu do norm prawa Unii (zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym), które są istotne w niniejszym postępowaniu.

37. W szczególności art. 87 ust. 1 umowy o wystąpieniu stanowił, że „[j]eżeli Komisja Europejska uzna, że Zjednoczone Królestwo nie wypełniło obowiązku wynikającego z traktatów [...] przed zakończeniem okresu przejściowego, Komisja Europejska może, w ciągu 4 lat po zakończeniu

¹⁴ Zobacz w szczególności art. 92–95 umowy o wystąpieniu.

¹⁵ Zobacz w szczególności art. 86–91 umowy o wystąpieniu.

okresu przejściowego, wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z wymogami określonymi w art. 258 TFUE [...]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy w takich sprawach”.

38. Z przedstawionych powyżej postanowień można wysnuć dwa wnioski. Po pierwsze, w chwili zaistnienia zarzucanych naruszeń Zjednoczone Królestwo było związane normami prawa Unii, na które w niniejszym postępowaniu powołuje się Komisja. Po drugie, Trybunał jest właściwy do rozpoznania niniejszej sprawy, ponieważ sporny wyrok został wydany w okresie przejściowym (w dniu 19 lutego 2020 r.), zaś skarga Komisji na podstawie art. 258 TFUE została wniesiona w ciągu czterech lat po zakończeniu okresu przejściowego (w dniu 29 lipca 2022 r.).

B. Uwagi wstępne (część II): wyroki zaoczne

39. W niniejszym postępowaniu Zjednoczone Królestwo nie złożyło odpowiedzi na skargę, w związku z czym Komisja wniosła do Trybunału o wydanie wyroku zaocznego.

40. Zgodnie z art. 152 § 3 regulaminu postępowania w takich przypadkach Trybunał powinien zbadać „dopuszczalność skargi oraz sprawdz[ić], czy spełnione zostały wymagania formalne i czy żądania skarżącego zdają się zasadne”.

41. W niniejszej sprawie wydaje się, że dopełniono odpowiednich formalności. Przede wszystkim, jak wspomniano w pkt 30–32 niniejszej opinii, rząd Zjednoczonego Królestwa potwierdził wobec sekretariatu Trybunału, że faktycznie otrzymał skargę. Uważam też, że żaden element skargi nie wskazuje na istnienie jakichkolwiek uchybień proceduralnych, które mogłyby mieć wpływ na dopuszczalność skargi. Skarga Komisji spełnia wymogi jasności i precyzji określone w art. 120 regulaminu postępowania, zaś podniesione w niej zarzuty wydają się odpowiadać zarzutom, które Komisja przedstawiła już w wezwaniu do usunięcia uchybienia i w uzasadnionej opinii.

42. Jeśli chodzi o ocenę zasadności skargi, w przedmiocie której ma zostać wydany wyrok zaoczny, pragnę krótko rozważyć dwa zagadnienia, które są ze sobą powiązane.

43. Po pierwsze, warto wyjaśnić, jaki jest standard dowodu stosowany przez Trybunał przy ocenie żądań skarżącego. W tym względzie muszę ponownie przypomnieć brzmienie art. 152 § 3 regulaminu postępowania, zgodnie z którym w postępowaniu zaocznym Trybunał rozstrzyga, czy „żądania skarżącego *zdają się zasadne*”¹⁶.

44. Moim zdaniem z tego przepisu jasno wynika, że z jednej strony brak udziału pozwanego w postępowaniu nie oznacza automatycznie uwzględnienia przez Trybunał żądań skarżącego. Jak stwierdził rzecznik generalny J. Mischo, w postępowaniu zaocznym „wykluczone jest, aby żądania skarżącego korzystały z domniemania prawdziwości”¹⁷. Trybunał konsekwentnie wskazuje bowiem, że w postępowaniu w trybie art. 258–260 TFUE, „nawet jeżeli dane państwo członkowskie nie kwestionuje uchybienia, do Trybunału należy w każdym wypadku ustalenie, czy zarzucane uchybienie zobowiązaniom istnieje”¹⁸.

¹⁶ Wyróżnienie moje.

¹⁷ Opinia w sprawie Portugalia/Komisja (C-365/99, EU:C:2001:184, pkt 16).

¹⁸ Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Komisja/Irlandia (System odprowadzania i oczyszczania ścieków), C-427/17, EU:C:2019:269, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

45. Standardem dowodu nie może być również standard stosowany przez Trybunał w kontekście wniosków o zarządzenie środków tymczasowych na podstawie art. 278 i 279 TFUE. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w tych przypadkach Trybunał ma jedynie ustalić, czy istnieje *fumus boni iuris*, rozumiany jako żądanie, które jest „prima facie *niepozabawion[e] poważnej podstawy*”¹⁹. Moim zdaniem różnica między żądaniem, które „zdaje się zasadne”, a żądaniem, które „wydaje się niepozabawione poważnej podstawy”, nie jest li tylko terminologiczna. Na gruncie art. 152 § 3 regulaminu postępowania wymagane jest zatem coś więcej.

46. Niemniej jednak z drugiej strony użycie czasownika „zdają się” świadczy o tym, że standard kontroli zakłada względnie łagodne spojrzenie na żądania skarżącego. Trybunał nie jest zobowiązany do dokonania kompletnej analizy faktów podniesionych przez skarżącego i przytoczonych przez niego argumentów prawnych; nie można też od niego oczekiwać opracowania argumentów natury faktycznej i prawnej, które mógłby sformułować pozwany, gdyby brał udział w postępowaniu. Zrzeczenie się przez pozwanego przysługującego mu prawa do stawiennictwa oznacza, że postanawia on zrezygnować w szczególności z możliwości przedłożenia dowodów, które mogą podważyć prawdziwość faktów wskazanych przez skarżącego, lub przedstawienia na swoją obronę argumentów, których przytoczenie i uzasadnienie co do zasady należy do pozwanego.

47. Oczywiście przy ocenie żądań skarżącego Trybunał może uznać za ustalony fakt powszechnie znany lub potwierdzony powszechnym doświadczeniem²⁰, zaś zasada *iura novit curia* pozostaje w pełni aktualna²¹. W pozostałym zakresie Trybunał ma jednak oprzeć swoje ustalenia na informacjach zawartych w aktach sprawy.

48. Powiedziałbym, że w postępowaniu zaocznym na skarżącym spoczywa ciężar dowiedzenia, iż jego żądania są „prima facie zasadne” – jeżeli argumenty przytoczone na poparcie tych żądań jawią się, bez przeprowadzania dogłębnej analizy, jako racjonalne pod względem prawnym i faktycznym oraz, w stosownych przypadkach, jako poparte odpowiednimi dowodami, Trybunał powinien, bez dalszej zwłoki, orzec na korzyść skarżącego²².

49. To wyważone podejście do standardu dowodu, jaki Trybunał powinien przyjąć na podstawie art. 152 § 3 regulaminu postępowania, wydaje mi się w największym stopniu spójne z brzmieniem tego przepisu oraz z samą logiką postępowania zaocznego. Postępowania zaoczne są konstruktem prawnym, który w różnych formach występuje w większości jurysdykcji. Według mojej najlepszej wiedzy postępowania te mają zazwyczaj charakter uproszczony, zaś sądy są zazwyczaj zobowiązane do orzekania – choć nie bezkrytycznie czy też automatycznie – na korzyść skarżących²³.

¹⁹ Zobacz na przykład postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo. Wyróżnienie moje.

²⁰ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 marca 2014 r., Komisja/Polska, C-639/11, EU:C:2014:173, pkt 57; z dnia 20 marca 2014 r., Komisja/Litwa, C-61/12, EU:C:2014:172, pkt 62.

²¹ W odniesieniu do tej zasady zob. na przykład wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Komisja/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, pkt 54.

²² Zobacz podobnie wyroki: z dnia 21 września 1989 r., Komisja/Grecja, 68/88, EU:C:1989:339, pkt 9; z dnia 1 października 1998 r., Komisja/Włochy, C-285/96, EU:C:1998:453, pkt 13.

²³ Aby uzyskać więcej informacji na temat tego postępowania w ujęciu porównawczym i historycznym, zob. na przykład: G. Guyomar, *Le défaut des parties à un différend devant les juridictions internationales*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 1960; wyrok U.S. Supreme Court (sądu najwyższego Stanów Zjednoczonych) z dnia 30 marca 1885 r. w sprawie Thomson i in. przeciwko Wooster, 114 U.S. 104 (1885).

50. W końcu gdyby Trybunał miał dokonywać zwykłej, kompletnej analizy żądań skarżącego, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, możliwość wniesienia przez pozwanego sprzeciwu od wyroku zaocznego²⁴ w dużej mierze straciłaby rację bytu.

51. Prowadzi mnie to do kolejnej kwestii.

52. Choć nie do mnie należy rozstrzygnięcie, czy rozsądna jest decyzja strony o nieuczestniczeniu w postępowaniu, to pragnę jednak zwrócić uwagę, że jej podjęcie może utrudnić Trybunałowi wykonywanie spoczywających na nim zadań w zakresie orzekania²⁵. Jest takie stare angielskie powiedzenie, że każdą historię można opowiedzieć z dwóch perspektyw²⁶. Skoro tak, można tylko ubolewać, że w pewnych przypadkach jeden z dwóch punktów widzenia nie będzie mógł zostać w pełni przedstawiony Trybunałowi; przynajmniej do czasu wszczęcia *ewentualnego* drugiego postępowania. Wniesienie sprzeciwu od wyroku zaocznego może pozwolić na rozwiązanie pewnych kwestii, jakie mogą wynikać z pierwszego wyroku Trybunału, ale prowadzi też do powielenia postępowań, co skutkuje przedłużającą się sytuacją niepewności prawa i nieoptymalnym wykorzystaniem zasobów Trybunału (oraz, prawdopodobnie, samych stron).

53. Po rozważeniu powyższych zagadnień proceduralnych przejdę teraz do oceny zasadności czterech zarzutów podniesionych przez Komisję. Choć są one ze sobą ściśle powiązane, każdy z nich zostanie przeanalizowany oddzielnie, przy czym będę czynił odniesienia do kwestii już zbadanych w niniejszej opinii.

C. W przedmiocie zarzutu pierwszego: naruszenie art. 4 ust. 3 TUE

1. Argumenty strony skarżącej

54. W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo naruszyło zasadę lojalnej współpracy z uwagi na niezawieszenie przez Supreme Court (sąd najwyższy) toczącego się przed nim postępowania w oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania od wyroku European Food.

55. Według Komisji z zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE wynika, że gdy sąd krajowy rozpoznaje sprawę, która jest już badana w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez Komisję lub w postępowaniu przed sądami Unii, zasada lojalnej współpracy wymaga, aby sąd ten zawiesił postępowanie, chyba że ryzyko kolizji między jego spodziewanym wyrokiem a prawdopodobnym aktem Komisji lub orzeczeniem sądów Unii jest znikome.

56. Komisja argumentuje, że w postępowaniu w sprawie uznania i wykonania orzeczenia arbitrażowego, które zostało wszczęte przez inwestorów w Zjednoczonym Królestwie, Supreme Court (sąd najwyższy) rozpoznawał kwestię wymagającą wykładni tych samych norm prawa Unii w związku z tymi samymi środkami co te, w odniesieniu do których Komisja podjęła już decyzję i które były analizowane w postępowaniu toczącym się przed sądami Unii.

²⁴ Artykuł 41 statutu Trybunału; art. 156 § 1 regulaminu postępowania.

²⁵ Podobnie opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Portugalia/Komisja (C-365/99, EU:C:2001:184, pkt 17).

²⁶ Źródłem tego powiedzenia zwykło się upatrywać w bajce „Muł” autorstwa starożytnego greckiego pisarza Ezopa (620–564 p.n.e.).

57. Mimo że Supreme Court (sąd najwyższy) miał świadomość, iż cały czas spoczywa na nim obowiązek lojalnej współpracy, zdecydował się wydać wyrok kończący postępowanie w sprawie, czym stworzył ryzyko kolizji między tym wyrokiem a spodziewanymi decyzjami Komisji lub rozstrzygnięciami sądów Unii w tej samej kwestii.

2. Ocena

a) Zasada lojalnej współpracy i kontrola pomocy państwa

58. Artykuł 4 ust. 3 TUE wyraża jedną z zasad ogólnych prawa Unii, które stanowią trzon systemu prawnego utworzonego na mocy traktatów Unii, mianowicie zasadę lojalnej współpracy. Zasada ta wymaga w istocie, aby instytucje Unii i wszystkie organy krajowe, w tym organy sądowe państw członkowskich działające w ramach przysługujących im kompetencji, lojalnie ze sobą współpracowały²⁷.

59. W szczególności państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE z jednej strony „podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii”, a z drugiej strony „ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

60. Nie trzeba chyba przypominać, że jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest ustanowienie rynku wewnętrznego²⁸, czyli obszaru bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału²⁹ oraz w którym konkurencja między przedsiębiorstwami nie jest zakłócona³⁰ czy to wskutek jednostronnych i wielostronnych działań przedsiębiorstw³¹, czy też wskutek przyznawania pomocy przez władze krajowe³².

61. Co się tyczy środków pomocy państwa, w art. 108 TFUE ustanowiono system kontroli ex ante i ex post, w którym główną rolę odgrywa Komisja. W szczególności Komisja „stale bada” wszystkie formy istniejącej pomocy i dokonuje z wyprzedzeniem oceny „wszelkich planów przyznania lub zmiany pomocy” przed ich wprowadzeniem w życie. Ponadto Komisji przyznano „wyłączną kompetencję” do przeprowadzania oceny zgodności środków pomocy z rynkiem wewnętrznym, której wykonywanie podlega kontroli sądów Unii³³.

62. Niemniej jednak ważną rolę do odegrania w tym obszarze mają też sądy krajowe. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że stosowanie reguł Unii w dziedzinie pomocy państwa oparte jest na obowiązku lojalnej współpracy między z jednej strony sądami krajowymi oraz z drugiej strony Komisją i sądami Unii, w ramach której każdy z tych organów wykonuje funkcje w granicach powierzonych mu przez traktat³⁴. Do zadań sądów krajowych należy w szczególności

²⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 października 2002 r., Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁸ Artykuł 3 ust. 3 akapit pierwszy TUE.

²⁹ Artykuł 26 ust. 2 TFUE.

³⁰ Protokół (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji.

³¹ Artykuły 101–106 TFUE.

³² Artykuły 107–109 TFUE.

³³ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 41. Zobacz także podobnie wyrok z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

ochrona stron dotkniętych zakłóceniem konkurencji spowodowanym przyznaniem pomocy niezgodnej z prawem³⁵. Niemniej sądy krajowe mają powstrzymać się od wydawania rozstrzygnięć sprzecznych z decyzją Komisji, nawet jeśli ma ona charakter tymczasowy³⁶.

63. W tym kontekście, ze względu na nakładanie się odnośnych zakresów kompetencji i uprawnień Komisji, sądów Unii i sądów krajowych, w konkretnych przypadkach może niekiedy zaistnieć ryzyko kolizji przy wykładni i stosowaniu reguł pomocy państwa. Może tak być w szczególności wówczas, gdy kwestia zgodności środka krajowego z regułami Unii w dziedzinie pomocy państwa jest badana w różnych postępowaniach administracyjnych lub sądowych, które toczą się równoległe na szczeblu unijnym i krajowym.

64. Dlatego też Trybunał orzekł, że w przypadku gdy rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed sądem krajowym zależy od ważności decyzji Komisji, z obowiązku lojalnej współpracy wynika, iż celem uniknięcia wydania rozstrzygnięcia sprzecznego z decyzją Komisji sąd krajowy winien zawiesić postępowanie do czasu, gdy sądy Unii wydadzą prawomocne orzeczenia w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności. Sąd krajowy może jednak odmówić zawieszenia postępowania, jeżeli uzna, że w okolicznościach danej sprawy uzasadnione jest wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności decyzji Komisji lub że ryzyko kolizji między rozstrzygnięciami administracyjnymi lub sądowymi jest znikome³⁷.

65. Moim zdaniem zasady wynikające z tego orzecznictwa (zwanego dalej „orzecznictwem Masterfoods”) znajdują w pełni zastosowanie do niniejszej sprawy.

b) Zasada lojalnej współpracy w spornym wyroku

66. Jak przyznał Supreme Court (sąd najwyższy) w pkt 2 spornego wyroku, wniesiona do niego sprawa stanowiła „najnowszy etap zakrojonej na szeroką skalę batalii [inwestorów], którzy próbowali w wielu różnych jurysdykcjach wykonać orzeczenie arbitrażowe przeciwko Rumunii, jak również batalii Komisji Europejskiej [...], która starała się nie dopuścić do jego wykonania z tej przyczyny, że naruszałoby to prawo Unii zakazujące niezgodnej z prawem pomocy państwa”³⁸.

67. Supreme Court (sąd najwyższy) zauważył bowiem, że postępowania egzekucyjne toczyły się w kilku innych państwach członkowskich, mianowicie we Francji, w Belgii, Luksemburgu oraz w Szwecji. Co więcej, w jednym z tych państw (w Belgii) właściwy sąd krajowy skierował już do Trybunału trzy pytania prejudycjalne dotyczące wykonania orzeczenia arbitrażowego i zasady lojalnej współpracy³⁹. Ponadto, co istotniejsze, postępowanie przed Supreme Court (sądem najwyższym) toczyło się równoległe z postępowaniem przed sądami Unii, w ramach którego inwestorzy zakwestionowali ważność ostatecznej decyzji z 2015 r. (zwanym dalej „postępowaniem European Food”)⁴⁰.

³⁵ Zobacz wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 28–31 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁶ Ibidem, pkt 41.

³⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Georgsmarienhütte i in., C-135/16, EU:C:2018:582, pkt 24; zob. analogicznie wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r., Masterfoods i HB, C-344/98, EU:C:2000:689, pkt 57.

³⁸ Wyróżnienie moje.

³⁹ Punkt 25 spornego wyroku. Aby zapoznać się z rozstrzygnięciem Trybunału w tej sprawie, zob. postanowienie z dnia 21 września 2022 r., Romatsa i in., C-333/19, EU:C:2022:749.

⁴⁰ Zobacz pkt 21, 22 niniejszej opinii.

68. Supreme Court (sąd najwyższy), świadom potencjalnych implikacji takiego nagromadzenia sporów, wskazał w pkt 56 spornego wyroku, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy: po pierwsze, „obawia się potencjalnie rozbieżnych rozstrzygnięć dotyczących tego samego przedmiotu sporu między tymi samymi stronami”; po drugie, nie może stwierdzić, iż „ryzyko kolizji między tymi rozstrzygnięciami jest znikome”; po trzecie, gdyby zaistniała sprzeczność między poszczególnymi wyrokami, to jej skutkiem byłoby powstanie „istotnej przeszkody dla stosowania prawa Unii”; oraz, po czwarte, okoliczność, iż przed Trybunałem toczy się postępowanie odwoławcze, zasadniczo „wystarcza do zaktualizowania się obowiązku współpracy”.

69. Niemniej jednak Supreme Court (sąd najwyższy) przystąpił do zbadania zasadności sformułowanego przez inwestorów zarzutu opartego na art. 351 akapit pierwszy TFUE. W pierwszej kolejności przypomniał on orzecznictwo sądów Unii dotyczące tego postanowienia⁴¹, po czym omówił w sposób ogólny, jak na jego gruncie kształtuje się zakres obowiązków wynikających z wcześniejszych umów⁴². Następnie Supreme Court (sąd najwyższy) rozważył, czy art. 351 TFUE ma zastosowanie do odpowiednich obowiązków, jakie wynikają dla Zjednoczonego Królestwa z konwencji ICSID⁴³, po czym na samym końcu ocenił, czy dokonana przezeń wykładnia przedmiotowego postanowienia traktatu może stwarzać ryzyko kolizji, które wymagałoby zawieszenia postępowania krajowego w oczekiwaniu na wynik postępowania przed sądami Unii⁴⁴.

70. To właśnie ta ostatnia część uzasadnienia Supreme Court (sądu najwyższego) została zakwestionowana przez Komisję w ramach zarzutu pierwszego rozpatrywanej skargi. W końcowych fragmentach spornego wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) doszedł do wniosku, że niezależnie od ustaleń, które sformułował uprzednio odnośnie do możliwości zastosowania in abstracto zasady lojalnej współpracy, zawieszenie postępowania nie jest konieczne z trzech powodów.

71. Po pierwsze, Supreme Court (sąd najwyższy) orzekł, że w świetle prawa Unii kwestie dotyczące istnienia i zakresu obowiązków wynikających z wcześniejszych umów na gruncie art. 351 akapit pierwszy TFUE nie są zastrzeżone dla sądów Unii. Tego rodzaju zagadnienia nie podlegają prawu Unii, zaś – zdaniem Supreme Court (sądu najwyższego) – Trybunał nie jest w lepszej aniżeli sąd krajowy pozycji, aby je rozstrzygać.

72. Po drugie, Supreme Court (sąd najwyższy) wskazał, że w toczącym się przed nim postępowaniu kwestia podniesiona przez inwestorów na podstawie art. 351 TFUE nie jest całkowicie tożsama z kwestią podniesioną przed sądami Unii. W postępowaniu European Food inwestorzy twierdzili w szczególności, że art. 351 TFUE daje pierwszeństwo istniejącym uprzednio zobowiązaniom międzynarodowym Rumunii wynikającym z dwustronnej umowy inwestycyjnej i art. 53 konwencji ICSID. Z kolei w postępowaniu w Zjednoczonym Królestwie istotnym zagadnieniem prawnym był spoczywający na Zjednoczonym Królestwie obowiązek wdrożenia konwencji ICSID oraz obowiązek uznania i wykonania orzeczenia arbitrażowego na

⁴¹ Punkt 97 spornego wyroku.

⁴² Punkty 98–100 spornego wyroku.

⁴³ Punkty 101–108 spornego wyroku.

⁴⁴ Punkty 109–117 spornego wyroku.

podstawie art. 54 i 69 konwencji ICSID⁴⁵. Supreme Court (sąd najwyższy) zauważył, że ta druga kwestia, jako związana konkretnie ze sporem zawisłym w Zjednoczonym Królestwie, nie została podniesiona przed sądami Unii.

73. Po trzecie, Supreme Court (sąd najwyższy) doszedł również do wniosku, że odległa jest perspektywa rozważenia przez sądy Unii kwestii możliwości zastosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE do wynikających z konwencji ICSID obowiązków powstałych przed datą przystąpienia w kontekście sporu zawisłego w Zjednoczonym Królestwie. Wydany przez Sąd wyrok *European Food* nie dotyczył wykładni art. 351 TFUE, w związku z czym (trwające podówczas) postępowanie odwoławcze przed Trybunałem było ograniczone do oceny innych zagadnień. Nawet w przypadku uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania mało prawdopodobne byłoby, zdaniem Supreme Court (sądu najwyższego), że sądy Unii zajęłyby się konkretną kwestią podniesioną w postępowaniu w Zjednoczonym Królestwie. Supreme Court (sąd najwyższy) stwierdził zatem, że w takich okolicznościach nie zachodzi konieczność zawieszenia postępowania.

c) Zawieszenie postępowania

74. Moim zdaniem zasadna wydaje się krytyka Komisji wymierzona przeciwko dokonanej w spornym wyroku ocenie zasady lojalnej współpracy. Uważam, że przytoczone przez Supreme Court (sąd najwyższy) argumenty przemawiające za niezawieszeniem postępowania, które sformułował on, mimo iż – jak sam zresztą zauważył – zasada lojalnej współpracy nadal miała zastosowanie, nie są przekonujące.

1) Orzecznictwo Masterfoods

75. Po pierwsze, okoliczność, że kwestie istnienia i zakresu obowiązków wynikających z wcześniejszych umów na gruncie art. 351 akapit pierwszy TFUE nie są „zastrzeżone dla sądów Unii”, czy też że sądy Unii nie są „w lepszej aniżeli sąd krajowy pozycji, aby je rozstrzygać”, nie ma znaczenia dla celów stosowania zasady lojalnej współpracy.

76. Orzecznictwo *Masterfoods* nie opiera się na założeniu, że wykładnia pewnych norm prawa Unii powinna być „zastrzeżona” dla sądów Unii. Jest wprost przeciwnie – to orzecznictwo zasadza się na koncepcji, że organy sądowe należące do obu tych grup są, z pewnymi wyjątkami, właściwe i zdolne do zajmowania się kwestiami wykładni i stosowania prawa Unii, jakie mogą się pojawić w prowadzonych przez nie postępowaniach, w tym w sprawach z zakresu konkurencji. W końcu z art. 19 TUE wynika, że sądy krajowe mają być, dla obywateli domagających się ochrony praw wywodzonych z porządku prawnego Unii, unijnymi sądami powszechnymi⁴⁶.

77. Przesłanki leżące u podstaw orzecznictwa *Masterfoods* mają dwojaki charakter. Z jednej strony to orzecznictwo zmierza do zachowania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji w sprawach z zakresu konkurencji (w niniejszym przypadku chodzi o stwierdzenie istnienia i zgodności z prawem zarzucanej pomocy) poprzez unikanie kolizji rozstrzygnięć (administracyjnych lub sądowych) dotyczących kwestii prawnych badanych przez Komisję lub też zbadanych przez Komisję i będących aktualnie przedmiotem kontroli sądowej dokonywanej

⁴⁵ Co się tyczy art. 53 i 54 konwencji ICSID, zob. pkt 13 i 14 niniejszej opinii. Artykuł 69 tej konwencji ogranicza się do stwierdzenia, że „[k]ażde umawiające się państwo przyjmuje środki ustawodawcze i inne konieczne dla zapewnienia skuteczności postanowień niniejszej konwencji na swoich terytoriach”.

⁴⁶ Podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:207, pkt 66).

przez sądy Unii. Z drugiej strony ma ono na celu utrzymanie wyłącznej właściwości sądów Unii do kontrolowania ważności aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje Unii poprzez niedopuszczenie do sytuacji, w której sąd krajowy mógłby wydać orzeczenie oznaczające w praktyce nieważność któregoś z tych aktów.

78. W świetle powyższego wydaje mi się, że niniejsza sprawa wpisuje się w pełni w kategorię spraw, do których zastosowanie znajduje orzecznictwo Masterfoods⁴⁷.

79. Zarówno postępowanie na szczeblu Unii, jak i postępowanie w Zjednoczonym Królestwie dotyczyło, w ujęciu ogólnym, tej samej kwestii (możliwości wykonania przez inwestorów orzeczenia arbitrażowego w Unii Europejskiej), wiązało się z dokonywaniem wykładni tych samych norm i zasad ogólnych prawa Unii (w szczególności art. 351 TFUE, art. 107 i 108 TFUE oraz zasady lojalnej współpracy) oraz miało wpływ na ważność lub skuteczność trzech przyjętych przez Komisję decyzji w sprawie pomocy państwa⁴⁸.

80. Ze spornego wyroku wynika również, że dla Supreme Court (sądu najwyższego) było całkowicie jasne, iż „zapalenie zielonego światła” dla wykonania orzeczenia arbitrażowego w Zjednoczonym Królestwie uczyniłoby w znacznej mierze bezprzedmiotowym zarówno prowadzone przez Komisję postępowanie administracyjne w przedmiocie domniemanej pomocy państwa, jak i toczące się przed sądami Unii postępowanie o stwierdzenie nieważności⁴⁹.

81. W takim układzie dla możliwości zastosowania orzecznictwa Masterfoods nie ma znaczenia, czy pewna kwestia prawna, która została podniesiona przez inwestorów przed sądami Zjednoczonego Królestwa, była kwestią zastrzeżoną na rzecz sądów Unii lub też kwestią, w odniesieniu do której sądy Unii były lepiej sytuowane do orzekania.

82. W obu sytuacjach ryzyko wydania sprzecznych rozstrzygnięć nie byłoby różne, zaś do zakłócenia prawidłowego wykonywania zadań powierzonych Komisji i sądom Unii przez autorów traktatów mogłoby dojść w obu przypadkach. Z jednej strony sporny wyrok umożliwił inwestorom wykonanie orzeczenia arbitrażowego i tym samym umożliwił obejście „skutków blokujących” wynikających nie tylko z ostatecznej decyzji z 2015 r., lecz także z decyzji o wszczęciu postępowania i z nakazu zawieszenia. Z drugiej strony Supreme Court (sąd najwyższy) zinterpretował i zastosował art. 351 akapit pierwszy TFUE w sposób odbiegający od wykładni i zastosowania przyjętych przez Komisję w ostatecznej decyzji z 2015 r.⁵⁰. Sporny wyrok oznaczał zatem de facto, że owa decyzja jest niezgodna z prawem, skoro Komisja nie zastosowała się do normy prawa pierwotnego Unii. Ważność tej decyzji była tymczasem nadal badana przez sądy Unii.

2) Wykładnia wcześniejszych umów i art. 351 TFUE

83. Po drugie, być może prawdą jest, że ustalenie istnienia i zakresu obowiązków państwa członkowskiego wynikających z danej umowy w rozumieniu art. 351 akapit pierwszy TFUE nie stanowi kwestii podlegającej prawu Unii. Co do zasady do Trybunału nie należy dokonywanie wykładni umów międzynarodowych, których Unia Europejska nie jest stroną.

⁴⁷ Rozumiem, że do tego właśnie wniosku w postępowaniu w Zjednoczonym Królestwie doszły również High Court (wysoki trybunał) i Court of Appeal (sąd apelacyjny) (zob. pkt 42 spornego wyroku).

⁴⁸ Zobacz w szczególności pkt 56 spornego wyroku.

⁴⁹ Zobacz pkt 2, 51, 52, 56, 116 spornego wyroku.

⁵⁰ Zobacz w szczególności motyw 44, 126–129 ostatecznej decyzji z 2015 r. Komisja wykluczyła również możliwość zastosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE w decyzji o wszczęciu postępowania.

84. Niemniej jednak ustalenie znaczenia i zakresu art. 351 akapit pierwszy TFUE – to znaczy w szczególności warunków, w jakich owo postanowienie dopuszcza możliwość pozbawienia przez wcześniejszą umowę normy prawa Unii skuteczności – stanowi niewątpliwie kwestię wykładni prawa Unii.

85. Jest to również kwestia, która została w sposób wyraźny podniesiona przed Supreme Court (sądem najwyższym)⁵¹ i która, co zrozumiałe, poprzedza wszelkie rozważania na temat skutków, jakie umowa międzynarodowa wywiera dla danego państwa członkowskiego. Oczywiście sąd nie może ustalić, co wynika z danego postanowienia wcześniejszej umowy, o ile nie stwierdzi wcześniej, że owa umowa (lub jakieś jej postanowienia) wchodzi w zakres stosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE.

86. W istocie ustalenie zakresu art. 351 akapit pierwszy TFUE stanowiło zagadnienie, nad którym Supreme Court (sąd najwyższy) musiał się dogłębnie pochylić, zanim zaczął badać skutki prawne wypływające z postanowień konwencji ICSID, na które powołali się inwestorzy. W pkt 98 spornego wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) słusznie zauważył, że w tym celu konieczne jest rozważenie, czy rozpatrywana umowa międzynarodowa nakłada na zainteresowane państwo członkowskie obowiązki, których wykonania mogą nadal się domagać państwa trzecie będące jej stronami. Następnie, w pkt 98–100 tego wyroku, zinterpretował on wyrażenie „obowiązki, których wykonania mogą nadal się domagać państwa trzecie”.

87. To sformułowanie, którego dokładne znaczenie stało się kwestią sporną między stronami, można odnaleźć w orzecznictwie Trybunału dotyczącym art. 351 akapit pierwszy TFUE⁵², który odnosi się do „praw i obowiązków wynikających z umów [...] między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony”.

88. W tym kontekście wypada zauważyć, że art. 351 akapit pierwszy TFUE nie odsyła ani do prawa państw członkowskich, ani do prawa międzynarodowego. Wynika stąd, że zawarte w nim pojęcia są autonomicznymi pojęciami prawa Unii, których znaczenie i zakres należy interpretować jednolicie na całym terytorium Unii, z uwzględnieniem nie tylko treści tego postanowienia, lecz także jego celu i kontekstu⁵³. Nie oznacza to oczywiście, że autorzy traktatów Unii zamierzali zignorować odnośne zasady prawa międzynarodowego⁵⁴. Oznacza to jedynie, że warunki, na jakich państwa członkowskie są upoważnione (na mocy traktatów Unii) do odstąpienia od stosowania norm prawa Unii w celu dochowania zgodności z wcześniejszymi umowami, a także granice takiego upoważnienia, określa samo prawo Unii⁵⁵.

89. W tym względzie należy pamiętać, że w art. 351 akapit pierwszy TFUE określono wyraźnie pewne warunki, ale oprócz tego w akapicie drugim tego artykułu ustanowiono konkretny obowiązek eliminowania przyszłych konfliktów, zaś w jego akapicie trzecim wprowadzono zakaz przyznawania uprzywilejowanego traktowania państwom trzecim. Ponadto pewne ograniczenia

⁵¹ Zobacz w szczególności pkt 100 spornego wyroku.

⁵² Na marginesie pragnę dodać, że podobnego wyrażenia próżno szukać w najbardziej adekwatnych źródłach prawa międzynarodowego, takich jak Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (zwana dalej „konwencją wiedeńską”) czy też Projekt artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne (zwany dalej „ARSIWA” z ang. International Law Commission’s Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts).

⁵³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Oddziaływanie na państwo trzecie), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁴ Zobacz pkt 114 niniejszej opinii.

⁵⁵ W związku z tym nie zgadzam się do końca z rzecznikiem generalnym J. Mischem, który w opinii w sprawie Komisja/Portugalia (C-62/98 i C-84/98, EU:C:1999:509, pkt 56) stwierdził, że art. 351 akapit pierwszy TFUE ma „jedynie walor deklaratoryjny”.

zakresu tego postanowienia wynikają ze szczególnych cech porządku prawnego Unii. Jak orzekł Trybunał w wyroku Kadi, art. 351 TFUE „nie może bowiem w żadnym przypadku zezwolić na podważenie zasad należących do fundamentów [unijnego] porządku prawnego, wśród nich zasady ochrony praw podstawowych, która obejmuje kontrolę przez sąd [Unii] zgodności z prawem aktów [Unii] pod kątem ich zgodności z prawem”⁵⁶.

90. Krótko mówiąc, w rozpatrywanej sprawie Supreme Court (sąd najwyższy) miał rozstrzygnąć przede wszystkim, w jakich okolicznościach art. 351 akapit pierwszy TFUE znajduje zastosowanie, gdy, po pierwsze, wcześniejsza umowa, na którą się powołano, jest umową wielostronną oraz gdy, po drugie, spór jawi się jako wyłącznie wewnątrzunijny, ponieważ nie dotyczy żadnego państwa trzeciego ani żadnego obywatela państwa trzeciego.

91. W świetle powyższego w spornym wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) zinterpretował (i zastosował) nie tylko wcześniejszą umowę, lecz także normę prawa Unii. Okoliczność, że w rozpatrywanej sprawie oba zbiory norm były ze sobą nierozzerwalnie związane, co się tyczy ich wykładni, nie może podważać właściwości Trybunału do zajęcia się unijnym aspektem sprawy.

92. Trybunał musi mieć możliwość, gdy jest to niezbędne w celu rozsądzenia sporu należącego do jego właściwości, dokonania wpadkowej wykładni postanowień umów międzynarodowych, nawet jeśli owe umowy nie są częścią prawa Unii. Wyjaśnia to, dlaczego w sprawach wszczętych skargami bezpośrednimi Trybunał nie wahał się przed podjęciem tego zadania w zakresie, w jakim było to konieczne do rozstrzygnięcia sporu⁵⁷.

93. Z kolei w postępowaniach prejudycjalnych Trybunał zazwyczaj nie musi dokonywać wykładni danej umowy międzynarodowej, ponieważ to zadanie można pozostawić sądom krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego⁵⁸. Niemniej jednak Trybunał może stać się właściwy do dokonania wpadkowej wykładni umowy międzynarodowej, której Unia Europejska nie jest stroną, także w kontekście postępowania prejudycjalnego⁵⁹. Jest tak wówczas, gdy w celu przedstawienia wykładni prawa Unii, która może być użyteczna dla sądu krajowego, Trybunał musi wziąć pod uwagę kontekst prawny, w jaki wpisuje się dana norma prawa Unii.

94. Na przykład w sytuacji, w której – tak jak w rozpatrywanej sprawie – powstaje pytanie, czy dana umowa lub dane postanowienie umowy mogą być objęte zakresem art. 351 akapit pierwszy TFUE, nie można zasadnie utrzymywać, że Trybunał może dokonać wykładni normy prawa Unii jedynie na wysokim poziomie abstrakcji, bez możliwości uwzględnienia szczególnych cech odnośnej umowy lub odnośnego postanowienia⁶⁰.

⁵⁶ Wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 304. Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w tej samej sprawie (EU:C:2008:11, pkt 30, 31). Zobacz także, w ujęciu bardziej ogólnym, wyrok z dnia 2 września 2021 r., Republika Mołdawii, C-741/19, EU:C:2021:655, pkt 42.

⁵⁷ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 6 kwietnia 1995 r., RTE i ITP/Komisja, C-241/91 P i C-242/91 P, EU:C:1995:98; z dnia 15 września 2011 r., Komisja/Słowacja, C-264/09, EU:C:2011:580.

⁵⁸ Tak jak w przywołanych przez Supreme Court (sąd najwyższy) wyrokach: z dnia 2 sierpnia 1993 r., Levy, C-158/91, EU:C:1993:332; z dnia 28 marca 1995 r., Evans Medical i Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84.

⁵⁹ Wynika to bardzo jasno z wyroku z dnia 18 listopada 2003 r., Budějovický Budvar, C-216/01, EU:C:2003:618, pkt 134, 143. Zobacz także analogicznie wyrok z dnia 27 listopada 1973 r., Vandeweghe i in., 130/73, EU:C:1973:131, pkt 2, 3.

⁶⁰ W odniesieniu do tej kwestii zob. w doktrynie: J. Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press 2009, s. 142–148; P. Manzini, *The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law*, *European Journal of International Law*, 2001, s. 785–788; H. G. Schermers, *Annotation of Case 812/79 Attorney General (of Ireland) v Burgoa*, *Common Market Law Review*, 1981, s. 229, 230.

95. Ponadto w rozpatrywanej sprawie istniał inny powód, który mógłby uzasadniać uwzględnienie przez Trybunał, choćby jako kwestii wpadkowej, postanowień konwencji ICSID przywołanych przez inwestorów – wykładnia tych postanowień wpływałaby bowiem bezpośrednio na ważność lub skuteczność trzech decyzji Komisji⁶¹.

3) Odmienne kwestie prawne podniesione w postępowaniu w Zjednoczonym Królestwie i postępowaniu na szczeblu Unii

96. Po trzecie, sformułowane przez Supreme Court (sąd najwyższy) twierdzenie, że podniesiona w toczącym się przed nim postępowaniu przez inwestorów kwestia dotycząca art. 351 TFUE nie jest w pełni tożsama z kwestią podniesioną przed sądami Unii, ma podobnie ograniczone znaczenie i jest też w pewnym stopniu nieprawdziwe.

97. Przede wszystkim trudno mi zrozumieć, dlaczego miałyby być istotne, czy w poszczególnych postępowaniach wszczętych przed sądami Unii i przed sądami krajowymi inwestorzy powoływali się na art. 53 lub na art. 54 konwencji ICSID. Oba te postanowienia dotyczą uznawania i wykonywania orzeczeń arbitrażowych. Zasadniczo są to normy, których adresatami są różne podmioty i które przewidują różne środki służące wykonaniu orzeczeń arbitrażowych, tak aby wykreować symetryczne zobowiązanie spoczywające w tym zakresie na państwach oraz na inwestorach⁶².

98. Ryzyko powstania „istotnej przeszkody dla stosowania prawa Unii”⁶³ istniało niezależnie od konkretnej podstawy prawnej przywołanej przez inwestorów w poszczególnych postępowaniach. To równoległy tok kilku postępowań administracyjnych i sądowych w Unii, z których każde dotyczyło tego samego orzeczenia arbitrażowego i miało ten sam cel, jakim było położenie kresu skutkom wydanej przez Komisję ostatecznej decyzji z 2015 r. (poprzez stwierdzenie jej nieważności na szczeblu Unii oraz jej obejście na szczeblu krajowym), miał rzeczywiste znaczenie do celów stosowania art. 4 ust. 3 TUE i orzecznictwa Masterfoods.

99. Ponadto sformułowany przez Supreme Court (sąd najwyższy) wniosek odnoszący się do różnicy w żądaniach inwestorów nie jest całkowicie precyzyjny. Supreme Court (sąd najwyższy) sam wskazał, że w postępowaniach przed sądami Unii inwestorzy faktycznie powołali się nie tylko na art. 53, lecz także na art. 54 konwencji ICSID⁶⁴. To samo tyczy się również postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję – w rzeczywistości w ostatecznej decyzji z 2015 r. jest mowa o obu tych postanowieniach⁶⁵.

100. Podobnie okoliczność, że kwestie istnienia i zakresu wynikających z konwencji ICSID obowiązków *Zjednoczonego Królestwa* nie zostały podniesione przed sądami Unii, wydaje się w równym stopniu pozbawiona znaczenia w rozpatrywanej sprawie. Oczywiście jest, że skoro

⁶¹ Zobacz pkt 82 i 193 niniejszej opinii. Zobacz na temat tej kwestii w ujęciu ogólnym: opinia rzecznika generalnego F. Capotortiego w sprawie Burgoa (812/79, EU:C:1980:196, s. 2817); opinia rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie Evans Medical i Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1994:357, pkt 42).

⁶² Zobacz, z odesłaniami do rozstrzygnięć odpowiednich organów międzynarodowych, S. A. Alexandrov, Enforcement of ICSID Awards: Articles 53 and 54 of the ICSID Convention, w: *International investment law for the 21st century: Essays in honour of Christoph Schreuer*, (eds) C. Binder i in., Oxford University Press 2009, s. 328.

⁶³ Tym sformułowaniem posłużył się sam Supreme Court (sąd najwyższy) w pkt 56 spornego wyroku.

⁶⁴ Zobacz pkt 113 spornego wyroku.

⁶⁵ Zobacz motyw 45 ostatecznej decyzji z 2015 r.

Zjednoczone Królestwo nie było w żaden sposób zaangażowane w postępowanie w sprawie pomocy państwa, w którym wydano ostateczną decyzję z 2015 r., nie było też powodu, aby zajmować się konkretną sytuacją tego państwa członkowskiego.

101. Niemniej jednak, o ile mi wiadomo, wynikające z konwencji ICSID obowiązki Zjednoczonego Królestwa nie różnią się od obowiązków spoczywających na jej mocy na innych państwach członkowskich Unii, z których wszystkie – z wyjątkiem Polski – także są stronami tej konwencji. Do tej grupy należy nie tylko Rumunia (państwo członkowskie, które udzieliło domniemanej pomocy), lecz również Belgia, Luksemburg i Szwecja (gdzie toczyły się równoległe postępowania). Dlatego też wszelkie ustalenia poczynione przez sądy Unii w odniesieniu do możliwości zastosowania na mocy art. 351 TFUE konwencji ICSID w zawisłym przed nimi sporze (lub w sporze zawisłym przed sądami krajowymi) miałyby zastosowanie, *mutatis mutandis*, do postępowania w Zjednoczonym Królestwie.

102. Prawdą jest, że możliwość zastosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE nie była jedną z kwestii, które rozstrzygnął Sąd, gdy stwierdził nieważność ostatecznej decyzji z 2015 r., a w konsekwencji nie należała ona do kwestii, które zostały podniesione w odwołaniu rozpatrywanym wówczas przez Trybunał.

103. Nie oznaczało to jednak, że – jak stwierdził Supreme Court (sąd najwyższy) – „odległa jest perspektywa rozważenia przez sądy Unii kwestii możliwości zastosowania art. 351 TFUE do wynikających z konwencji ICSID obowiązków powstałych przed datą przystąpienia” lub że, inaczej mówiąc, „ewentualność, iż sądy Unii rozważą tę kwestię na pewnym etapie w przyszłości, pozostaje zarówno warunkowa, jak i mało prawdopodobna”⁶⁶. Supreme Court (sąd najwyższy) sam doszedł do wniosku, że obowiązek lojalnej współpracy co do zasady aktualizuje się w przypadku, gdy „Trybunał rozpoznaje odwołanie, *które ma rzeczywiste szanse na uwzględnienie*”⁶⁷.

104. Gdyby odwołanie Komisji zostało uwzględnione (co faktycznie wtenczas się stało⁶⁸), Trybunał mógłby albo przekazać sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania, albo wydać wyrok kończący postępowanie w sprawie. W obu przypadkach należałoby rozpatrzyć podniesione przez inwestorów zarzuty nieważności, których nie rozstrzygnięto w uchylonym przez Trybunał wyroku⁶⁹. W ramach jednego z nich zarzucono Komisji właśnie nieprawidłowe zastosowanie art. 351 akapit pierwszy TFUE⁷⁰.

105. Gdyby natomiast odwołanie Komisji nie zostało uwzględnione, musiałaby ona ponownie wszcząć postępowanie wyjaśniające dotyczące domniemanego środka pomocy i ocenić *ex novo* argumenty inwestorów, w tym te odnoszące się do możliwości zastosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE oraz, na mocy tego postanowienia, konwencji ICSID⁷¹. Nie trzeba dodawać, że każde takie ustalenie mogłoby zostać zakwestionowane przez inwestorów przed sądami Unii.

⁶⁶ Odpowiednio pkt 114, 117 spornego wyroku.

⁶⁷ Punkt 56 spornego wyroku. Wyróżnienie moje.

⁶⁸ Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

⁶⁹ Jak słusznie zauważono w pkt 114 spornego wyroku.

⁷⁰ Wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., *European Food i in./Komisja*, T-624/15, T-694/15 i T-704/15, EU:T:2019:423, pkt 58.

⁷¹ Zobacz na przykład motywy 64–66 ostatecznej decyzji z 2015 r.

106. Dlatego też na tym czy innym etapie postępowania na szczeblu Unii sądy Unii musiałyby wprost się odnieść do argumentów inwestorów dotyczących możliwości zastosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE oraz konwencji ICSID. Rectius, skoro inwestorzy wyraźnie przytoczyli takie argumenty, nie było możliwości, aby niekorzystna dla nich decyzja Komisji mogła się stać ostateczna bez zbadania owych argumentów przez sądy Unii.

107. Wreszcie, co nie mniej istotne, gdyby Supreme Court (sąd najwyższy) uznał, że ze względu na specyfikę toczącego się przed nim postępowania, co się tyczy powołanego przez inwestorów postanowienia konwencji ICSID lub sytuacji Zjednoczonego Królestwa na gruncie konwencji ICSID, powstają kwestie, które są istotne dla rozstrzygnięcia sporu, ale które najpewniej nie zostaną rozpatrzone przez sądy Unii w postępowaniu European Food, to mógł on wystąpić do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Jak wyjaśniono, kwestie te zostały podniesione w związku z zakresem art. 351 akapit pierwszy TFUE, co oznacza, że należą one do właściwości Trybunału. W szczególności w takich okolicznościach na wystąpienie do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym zezwalał art. 86 ust. 2 umowy o wystąpieniu.

108. Podsumowując, Supreme Court (sąd najwyższy) rozstrzygnął o kwestiach wykładni prawa Unii, które zostały rozpatrzone w decyzji Komisji, której ważność była kontrolowana w postępowaniu toczącym się podówczas przed sądami Unii. Argumenty przytoczone w tym względzie przez inwestorów, zarówno przed Supreme Court (sądem najwyższym), jak i sądami Unii, zakładały siłą rzeczy nieważność przedmiotowej decyzji Komisji. Ryzyko zaistnienia w obrębie Unii sprzecznych rozstrzygnięć (administracyjnych lub sądowych) w tej samej sprawie było prawdziwe i rzeczywiste. Ponieważ więc Supreme Court (sąd najwyższy) odmówił zawieszenia postępowania, do którego to zawieszenia zobowiązywało go orzecznictwo Masterfoods, naruszył on obowiązek lojalnej współpracy wyrażony w art. 4 ust. 3 TUE. Pierwszy zarzut Komisji wydaje się zatem zasadny.

D. W przedmiocie zarzutu drugiego: naruszenie art. 351 akapit pierwszy TFUE

1. Argumenty stron

109. W ramach zarzutu drugiego Komisja utrzymuje, że sporny wyrok doprowadził do naruszenia art. 351 akapit pierwszy TFUE, ponieważ stwierdzono w nim, iż prawo Unii nie ma zastosowania do wykonania orzeczenia arbitrażowego w Zjednoczonym Królestwie z tej przyczyny, że Zjednoczone Królestwo było zobowiązane do wykonania orzeczenia arbitrażowego na podstawie art. 54 konwencji ICSID wobec wszystkich pozostałych umawiających się państw będących jej stronami, w tym państw trzecich.

110. Komisja podnosi, że w rozpatrywanej sprawie art. 351 akapit pierwszy TFUE nie miał zastosowania, zaś Supreme Court (sąd najwyższy), ponieważ stwierdził inaczej, nienależnie rozszerzył zakres tego postanowienia. Zdaniem Komisji wniosek ten wynika z błędnej wykładni dwóch znajdujących się w art. 351 TFUE wyrażen, które stanowią autonomiczne pojęcia prawa Unii, mianowicie „praw [...] jednego lub większej liczby państw trzecich” i „[p]ostanowienia traktatów [...] naruszają”.

111. Po pierwsze, Komisja utrzymuje, że w odniesieniu do spoczywającego na Zjednoczonym Królestwie obowiązku wykonania orzeczenia arbitrażowego na podstawie art. 54 konwencji ICSID nie mogło być mowy o „prawach [...] jednego lub większej liczby państw trzecich”, ponieważ rozpatrywana sprawa dotyczyła wyłącznie państw członkowskich Unii. Po drugie,

Komisja twierdzi, że „[p]ostanowienia traktatów [nie] narusza[ły]” żadnego obowiązku spoczywającego na Zjednoczonym Królestwie na podstawie konwencji ICSID w zakresie, w jakim odpowiednie postanowienia tej konwencji można interpretować w sposób pozwalający uniknąć kolizji z odpowiednimi postanowieniami traktatów Unii.

2. Ocena

112. Z powodów, której przedstawię poniżej, uważam, że należy oddalić drugi zarzut Komisji.

a) Czy państwo członkowskie może naruszyć art. 351 akapit pierwszy TFUE?

113. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia rząd Zjednoczonego Królestwa zakwestionował sformułowany przez Komisję zarzut naruszenia art. 351 akapit pierwszy TFUE i zwrócił uwagę na brzmienie tego postanowienia, które wydaje się nie nakładać żadnych obowiązków na państwa członkowskie.

114. Na wstępie warto przypomnieć, że art. 351 akapit pierwszy TFUE ustanawia regułę wskazującą sposób postępowania w sytuacji ewentualnych niezgodności wynikających z jednoczesnego stosowania dwóch zbiorów norm⁷², mianowicie z jednej strony traktatów Unii, a z drugiej strony wcześniejszych umów. To postanowienie odzwierciedla ugruntowane zasady prawa międzynarodowego dotyczące stosowania traktatów późniejszych oraz skutków umów międzynarodowych wobec państw trzecich, takie jak „pacta sunt servanda”, „pacta tertiis nec nocent nec prosunt” i „res inter alios acta”⁷³. Są to zasady, które skodyfikowano w konwencji wiedeńskiej⁷⁴ i których znaczenie w porządku prawnym Unii jest konsekwentnie potwierdzane przez Trybunał⁷⁵.

115. Artykuł 351 akapit pierwszy TFUE wyjaśnia zatem, że – zgodnie z przytoczonymi powyżej zasadami prawa międzynarodowego – stosowanie traktatów Unii nie wpływa na spoczywające na państwach członkowskich zobowiązanie do poszanowania praw państw trzecich wynikających z wcześniejszych umów oraz do przestrzegania obowiązków, jakie z tych umów dla nich wynikają⁷⁶. W związku z tym, gdy spełnione są odpowiednie przesłanki, państwa członkowskie mogą odstąpić od stosowania norm prawa Unii w zakresie, w jakim jest to konieczne do przestrzegania wcześniejszych umów⁷⁷.

116. Niemniej jednak Trybunał orzekł, że zasada wyrażona w art. 351 akapit pierwszy TFUE „nie osiągnęłaby swojego celu, gdyby nie skutkowałą także po stronie [instytucji Unii] obowiązkiem nieutrudniania wykonania zobowiązań państw członkowskich wynikających z wcześniejszej umowy”⁷⁸. Skoro tak, to słuszne jest stwierdzenie, że owo postanowienie nakłada na instytucje Unii pewien obowiązek.

⁷² Podobnie opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Komisja/Słowacja (C-264/09, EU:C:2011:150, pkt 48).

⁷³ Podobnie opinia rzecznika generalnego M. Lagrange’a w sprawie Komisja/Włochy (10/61, niepublikowana, EU:C:1961:26, s. 17).

⁷⁴ Zobacz podobnie art. 26, art. 30 ust. 4 lit. b), art. 34–36 konwencji wiedeńskiej.

⁷⁵ Na przykład w przedmiocie związku między art. 351 TFUE i art. 30 ust. 4 lit. b) konwencji wiedeńskiej zob. wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Luksan (C-277/10, EU:C:2012:65, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁶ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r., Centro-Com, C-124/95, EU:C:1997:8, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 lutego 1994 r., Minne, C-13/93, EU:C:1994:39, pkt 17.

⁷⁸ Wyrok z dnia 14 października 1980 r., Burgoa, 812/79, EU:C:1980:231, pkt 9.

117. Trzeba przyznać, że art. 351 akapit pierwszy TFUE dałoby się interpretować jako normę, która nakłada również, aczkolwiek w sposób dorozumiany, pewien obowiązek na państwa członkowskie; chodziłoby tutaj mianowicie o obowiązek, który można by uznać za „lustrzane odbicie” obowiązku ciążącego na instytucjach Unii, a więc o obowiązek nieutrudniania stosowania prawa Unii, gdy nie są spełnione warunki ustanowione w art. 351 akapit pierwszy TFUE. Innymi słowy, państwa członkowskie nie mogłyby przyznawać postanowieniom wcześniejszych umów pierwszeństwa względem sprzecznych z nimi norm prawa Unii w sytuacjach, które wykraczają poza zakres tego postanowienia traktatu. Ta „dwukierunkowa” wykładnia owego postanowienia mogłaby prawdopodobnie być uzasadniona tym, że art. 351 TFUE często uważa się za przejaw, w tej dziedzinie, zasady lojalnej współpracy⁷⁹, która – jak już stwierdzono – zobowiązuje zarówno instytucje Unii, jak i państwa członkowskie do działania w dobrej wierze.

118. Niemniej jednak znaczenie i – jeżeli można tak powiedzieć – wartość dodana takiego obowiązku wydają się bliskie zeru. Krótko mówiąc, obowiązek ustanowiony w art. 351 akapit pierwszy TFUE sprowadzałby się, z perspektywy państw członkowskich, po prostu do przestrzegania prawa Unii w sytuacji, gdy przewidziany w nim wyjątek nie znajdowałby zastosowania, co należy uznać za truizm. W rzeczywistości nie może być mowy o samoistnym naruszeniu art. 351 akapit pierwszy TFUE – każde takie naruszenie wynikałoby, automatycznie oraz przez implikację, z naruszenia jakiejś innej normy prawa Unii.

119. Co ważniejsze, sposób, w jaki Komisja interpretuje to postanowienie, z trudem daje się pogodzić z ratio legis oraz brzmieniem art. 351 akapit pierwszy TFUE⁸⁰. Zasadniczo to postanowienie stanowi normę pozwalającą, która w pewnych okolicznościach dopuszcza, aby państwa członkowskie odstąpiły od stosowania prawa Unii. W związku z tym pełni ono funkcję „tarczy” w tym sensie, że państwo członkowskie, któremu zarzuca się naruszenie normy prawa Unii, może przytoczyć je na swoją obronę. Nie dostrzegam natomiast z kolei, inaczej niż ma to miejsce w przypadku akapitów drugiego i trzeciego tego samego artykułu, które to postanowienia – jak wyjaśniono powyżej – nakładają na państwa członkowskie pewne konkretne obowiązki, w jaki sposób art. 351 akapit pierwszy TFUE można by się posłużyć jako „mieczem” w kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁸¹.

120. Podsumowując, uważam, że art. 351 akapit pierwszy TFUE nie może stanowić podstawy żądania w postępowaniu w trybie art. 258 TFUE, w związku z czym należy oddalić zarzut drugi Komisji.

121. Gdyby jednak Trybunał nie zgodził się z moją oceną tej kwestii incydentalnej, a także mając na uwadze oczywiste powiązania między kwestią podniesioną przez Komisję w zarzucie drugim a kwestiami podniesionymi w pozostałych trzech zarzutach, w każdym wypadku wyjaśnię, dlaczego moim zdaniem Supreme Court (sąd najwyższy) dokonał błędnej wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE.

⁷⁹ Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego A. Tizzano w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-466/98, EU:C:2002:63, pkt 38). W doktrynie zob. P. Koutrakos, *International agreements concluded by Member States prior to their EU accession: Burgoa*, w: *EU external relations law*, (eds) G. Butler, R. Wessel, Oxford, Hart Publishing 2022, s. 137.

⁸⁰ Zobacz bardziej szczegółowo pkt 127 i nast. niniejszej opinii.

⁸¹ Mutatis mutandis to tak jakby uznać, że państwo członkowskie, które wprowadza środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi, który nie spełnia warunków pozwalających uznać go za uzasadniony na podstawie art. 36 TFUE, narusza to właśnie postanowienie, a nie (ogólny) zakaz ograniczeń ilościowych przewidziany w art. 34 TFUE.

b) Zakres art. 351 akapit pierwszy TFUE

122. Z brzmienia art. 351 akapit pierwszy TFUE wynika, że aby to postanowienie miało zastosowanie, muszą zostać spełnione dwa warunki: (i) dana umowa powinna być została zawarta przed wejściem w życie podówczas obowiązującego traktatu EWG lub przystąpieniem państwa członkowskiego do Unii; oraz (ii) państwo trzecie musi wywodzić z tej umowy prawa, których poszanowania może się domagać od zainteresowanego państwa członkowskiego⁸².

123. W spornym wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) uznał, że te warunki są spełnione, ponieważ (i) konwencja ICSID stanowi, w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa, „wcześniejszą umowę” na potrzeby stosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE; oraz (ii) na Zjednoczonym Królestwie spoczywają wobec wszystkich pozostałych umawiających się państw obowiązki wynikające z art. 54 konwencji ICSID. W związku z tym ów sąd stwierdził, że inwestorzy mogą skutecznie się powoływać na normę prawa Unii, gdy występują do sądów Zjednoczonego Królestwa o wykonanie orzeczenia arbitrażowego.

124. Z pewnością przyznaję tutaj rację co do pierwszego warunku – Zjednoczone Królestwo ratyfikowało konwencję ICSID w 1966 r., a więc jeszcze przed przystąpieniem do ówczesnych Wspólnot w 1973 r.⁸³.

125. Z wielu powodów nie przekonują mnie natomiast ustalenia poczynione przez Supreme Court (sąd najwyższy) w odniesieniu do drugiego warunku.

126. Aby wyjaśnić, dlaczego tak uważam, postaram się najpierw rzucić nieco światła na kwestię zakresu art. 351 akapit pierwszy TFUE, która, co trzeba przyznać, może nie być całkowicie jasna na gruncie dotychczasowego orzecznictwa. W tym względzie wydaje mi się rozsądne, aby rozpocząć analizę od celu i brzmienia tego postanowienia.

1) Cel i brzmienie art. 351 akapit pierwszy TFUE

127. Bezpośrednim celem art. 351 akapit pierwszy TFUE jest zapewnienie ochrony praw państw trzecich⁸⁴ w drodze umożliwienia państwom członkowskim stosowania się do wcześniejszych umów, gdy są one sprzeczne z normami prawa Unii⁸⁵, bez skutku w postaci naruszenia prawa Unii⁸⁶. Nadrzędnym celem tego postanowienia jest jednak zabezpieczenie państw członkowskich przed popełnieniem, ze względu na zobowiązania zaciągnięte następnie na podstawie prawa Unii, czynu bezprawnego pociągającego za sobą ich odpowiedzialność międzynarodową na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, na której istnienie mogłyby się powoływać państwa trzecie.

⁸² Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 marca 1998 r., T. Port, C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, pkt 61.

⁸³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-466/98, EU:C:2002:624, pkt 25.

⁸⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lipca 1966 r., Consten i Grundig/Komisja, 56/64 i 58/64, EU:C:1966:41, s. 346.

⁸⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., Komisja/Grecja, C-45/07, EU:C:2009:81, pkt 35.

⁸⁶ Zobacz podobnie w szczególności opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 254.

128. Trybunał orzekł bowiem, że art. 351 akapit pierwszy TFUE nie ma zastosowania, gdy w grę nie wchodzi prawa państw trzecich⁸⁷. W związku z tym nie można skutecznie powoływać się na to postanowienie w przypadku umów zawartych wyłącznie przez państwa członkowskie⁸⁸ oraz w przypadku umów zawartych z państwami trzecimi, jeżeli są one przywoływane w stosunkach między państwami członkowskimi⁸⁹. W doktrynie podkreśla się, że Trybunał *zawsze* potwierdzał zasadę, w myśl której art. 351 TFUE nie może być stosowany w stosunkach wewnątrzunijnych⁹⁰.

129. Dlatego też Trybunał wyjaśnił, już we wczesnym orzecznictwie, że sformułowanie „praw i obowiązków wynikających z umów”, które jest zawarte w art. 351 akapit pierwszy TFUE, należy interpretować w ten sposób, iż odnosi się ono do praw państw trzecich i obowiązków państw członkowskich⁹¹. Państwa członkowskie nie mogą dochodzić żadnego „prawa” wynikającego z wcześniejszych umów⁹².

130. Te dwa elementy łączy nierozzerwalny związek. Tylko wówczas, gdy państwu trzeciemu przysługuje prawo, którego może ono dochodzić od państwa członkowskiego, prawo Unii zezwala państwu członkowskiemu na wywiązanie się (ale nie zobowiązuje go do wywiązania się⁹³) z „*odpowiadającego mu* obowiązku”⁹⁴. W rzeczywistości, gdy wcześniejsza umowa umożliwia państwu członkowskiemu przyjęcie środka sprzecznego z prawem Unii, natomiast nie wymaga od niego przyjęcia takiego środka, art. 351 akapit pierwszy TFUE nie zwalnia tego państwa członkowskiego z obowiązku przestrzegania odpowiednich norm prawa Unii⁹⁵. W tym samym duchu Trybunał stwierdził, że art. 351 akapit pierwszy TFUE nie może mieć zastosowania wówczas, gdy państwo trzecie wyraziło wolę, aby wcześniejsza umowa wygasła⁹⁶. Moim zdaniem tak samo musi być w sytuacji, w której państwo trzecie wyraźnie zgodziło się na nieprzestrzeganie wcześniejszej umowy lub zrzekło się przysługujących mu praw⁹⁷.

131. Zidentyfikowanie prawa państwa trzeciego oraz obowiązku państwa członkowskiego, które są *skorelowane ze sobą*, jest zatem kluczowe dla ustalenia, czy w danej sprawie znajduje zastosowanie art. 351 akapit pierwszy TFUE.

132. W tym miejscu istotne wydaje się dokonanie rozróżnienia między różnymi rodzajami umów.

133. Jeśli chodzi o *umowy dwustronne* – czyli umowy między jednym państwem członkowskim a jednym państwem trzecim – ustalenie, czy istnieje konkretne prawo państwa trzeciego oraz odpowiadający mu obowiązek państwa członkowskiego w rozumieniu art. 351 akapit pierwszy TFUE, nie powinno zwykle nastęrczać większych trudności.

⁸⁷ Zobacz na przykład: wyrok z dnia 22 września 1988 r., Deserbais, 286/86, EU:C:1988:434, pkt 18; opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Levy (C-158/91, EU:C:1992:411, pkt 4).

⁸⁸ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 lutego 1962 r., Komisja/Włochy, 10/61, EU:C:1962:2, s. 10; z dnia 27 września 1988 r., Matteucci, 235/87, EU:C:1988:460, pkt 21.

⁸⁹ Zobacz wyroki: z dnia 11 marca 1986 r., Conegate, 121/85, EU:C:1986:114, pkt 25; z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja/Luksemburg, C-473/93, EU:C:1996:263, pkt 40.

⁹⁰ P. Eeckhout, *EU external relations law*, 2nd ed., Oxford University Press 2011, s. 426.

⁹¹ Wyrok z dnia 27 lutego 1962 r., Komisja/Włochy, 10/61, EU:C:1962:2, s. 10.

⁹² Zobacz wyrok z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja/Luksemburg, C-473/93, EU:C:1996:263, pkt 40.

⁹³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 61.

⁹⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 2 sierpnia 1993 r., Levy, C-158/91, EU:C:1993:332, pkt 12; z dnia 10 marca 1998 r., T. Port, C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, pkt 60. Wyróżnienie moje.

⁹⁵ Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r., Centro-Com, C-124/95, EU:C:1997:8, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹⁶ Zobacz podobnie opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 254.

⁹⁷ Zobacz podobnie art. 20, 45 ARSIWA.

134. Z kolei w przypadku *umów wielostronnych* – czyli umów, których stronami są jedno państwo członkowskie lub większa ich liczba oraz jedno państwo trzecie lub większa ich liczba – nie zawsze jest to proste. Możliwe jest bowiem, że kwestie stosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE powstaną w sytuacjach wewnątrzunijnych, które – tak jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie – dotyczą bezpośrednio tylko dwóch państw członkowskich lub większej ich liczby⁹⁸. W jakich okolicznościach znajduje wówczas zastosowanie art. 351 akapit pierwszy TFUE?

135. W tym względzie zgadzam się z Komisją, że na gruncie art. 351 akapit pierwszy TFUE należy wprowadzić rozróżnienie między umowami wielostronnymi, które przewidują obowiązki o charakterze *zbiorowym*, a umowami wielostronnymi, które przewidują obowiązki o charakterze *dwustronnym* lub *wzajemnym*⁹⁹.

136. Jeśli chodzi o umowy należące do pierwszej z tych kategorii, niewywiązanie się przez jedną z umawiających się stron z obowiązku wynikającego z umowy może mieć wpływ na korzystanie przez pozostałe strony z praw przysługujących im na podstawie umowy lub zagrozić osiągnięciu jej celu¹⁰⁰. W takich przypadkach zobowiązania są zaciągane wobec grupy państw (*erga omnes partes*) lub wobec całej społeczności międzynarodowej (*erga omnes*). Artykuł 351 akapit pierwszy TFUE może znaleźć zastosowanie w takich wypadkach, w związku z czym można się na niego powołać w celu zakwestionowania ważności aktu Unii, nawet w sporach, w których uczestniczą wyłącznie podmioty unijne¹⁰¹. W rzeczywistości takie sytuacje mogą mieć charakter wyłącznie wewnątrzunijny pod względem faktycznym, ale już nie pod względem prawnym.

137. Z kolei w przypadku umów należących do drugiej kategorii niewywiązanie się przez umawiające się państwo z obowiązku wynikającego z wcześniejszej umowy zazwyczaj będzie miało wpływ tylko na jedno konkretne umawiające się państwo lub większą ich liczbę: chodzi tu mianowicie o państwa, których dana sytuacja dotyczy. W takich przypadkach nie dochodzi do zakłócenia korzystania z praw przysługujących na podstawie umowy pozostałym umawiającym się państwom¹⁰². Wynika stąd więc, że w takich przypadkach, gdy umawiającymi się państwami, wobec których państwo członkowskie nie wywiązało się ze spoczywającego na nim obowiązku, są inne państwa członkowskie, art. 351 akapit pierwszy TFUE nie znajduje zastosowania. Ponieważ w grę nie wchodzi żadne prawo państwa trzeciego, nie jest konieczne odstępowanie od stosowania prawa Unii w celu uniknięcia wpływającej stąd odpowiedzialności międzynarodowej państwa członkowskiego.

⁹⁸ Oczywiście sytuacja w rozpatrywanej sprawie dotyczy także jednego państwa trzeciego (Zjednoczonego Królestwa), które jednak, w czasie istotnym dla okoliczności faktycznych sprawy, należało traktować w świetle odnośnej normy prawa Unii jako znajdujące się w tym samym położeniu co państwa członkowskie.

⁹⁹ Do celów niniejszej opinii nie ma potrzeby zgłębiać meandrów tego (niezaprzeczalnie złożonego) zagadnienia prawa międzynarodowego, ponieważ zastosowane tutaj podstawowe rozróżnienie jest powszechnie akceptowane w źródłach prawa międzynarodowego. Zobacz w szczególności: wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1970 r. w sprawie *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgia/Hiszpania), *I.C.J. Reports* 1970, s. 3, pkt 33, 35; art. 33 (i pkt 2 towarzyszącego mu komentarza), art. 42 (i pkt 8 towarzyszącego mu komentarza), art. 48 (i pkt 8 towarzyszącego mu komentarza) ARSIWA. Aby zapoznać się ze wzmiankami na temat tego rozróżnienia w orzecznictwie sądów Unii, zob.: opinia rzecznika generalnego J. P. Warnera w sprawie *Henn i Darby* (34/79, EU:C:1979:246, s. 3833); opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie *Levy* (C-158/91, EU:C:1992:411, pkt 5); opinia rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie *Evans Medical i Macfarlan Smith* (C-324/93, EU:C:1994:357, pkt 33); opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie *Republika Mołdawii* (C-741/19, EU:C:2021:164, pkt 42). Oczywiście niektóre umowy mogą zawierać postanowienia należące do obu tych kategorii, zaś w takim przypadku interpretator musi zbadać charakter każdego z nich.

¹⁰⁰ Jako typowy przykład często wskazuje się umowy dotyczące praw człowieka.

¹⁰¹ Podobnie w doktrynie R. Mastroianni, *Comment to Article 351 TFEU*, w: *Trattati dell'Unione Europea*, (ed.) A. Tizzano, 2nd ed., 2014, s. 2545.

¹⁰² Dobrym przykładem są tutaj umowy o ochronie inwestycji.

138. W tym kontekście chciałbym dodać, że ponownie zgadzam się z Komisją, która argumentuje, iż sam *interes faktyczny* (w przeciwieństwie do *interesu prawnego*), jaki umawiające się państwa mają w zapewnieniu, aby wszystkie pozostałe umawiające się państwa przestrzegały umowy wielostronnej, nie wystarcza do tego, aby można było zastosować art. 351 akapit pierwszy TFUE¹⁰³. W tekście tego postanowienia jest mowa o „prawach”, a termin ten konsekwentnie przewija się również w orzecznictwie Trybunału w tej dziedzinie¹⁰⁴.

2) *Postanowienie, które ma daleko idące konsekwencje i ogólny, lecz nie nadmiernie szeroki, zakres*

139. Jak słusznie orzekł Supreme Court (sąd najwyższy), art. 351 TFUE ma zakres *ogólny* – stosuje się go do każdej umowy międzynarodowej, niezależnie od jej przedmiotu, która może wpływać na stosowanie traktatów Unii¹⁰⁵.

140. Niemniej jednak nie oznacza to, że wyjątek ustanowiony w jego akapicie pierwszym ma *szeroki* zakres. Należy pamiętać, że art. 351 akapit pierwszy TFUE wprowadza odstępstwo od zasady pierwszeństwa, będącej jednym z głównych filarów, na których zasada się porządek prawny Unii. W razie spełnienia przepisanych warunków, o ile nie zachodzą wyjątkowe okoliczności¹⁰⁶, każde postanowienie wcześniejszej umowy może mieć pierwszeństwo przed każdą sprzeczną z nim normą prawa Unii, w tym przed normą prawa pierwotnego¹⁰⁷. Jest tak niezależnie od wpływu, jaki niestosowanie tych norm prawa Unii może wywierać na prawa i interesy pozostałych państw członkowskich oraz na prawidłowe funkcjonowanie samej Unii Europejskiej.

141. Ze względu na potencjalnie daleko idące konsekwencje stosowania tego postanowienia, szczególnie istotna w tym kontekście jest oczywiście reguła wykładni, zgodnie z którą wyjątki należy wyklądać ściśle, tak aby nie pozbawić znaczenia przepisów ogólnych¹⁰⁸.

142. Mając na uwadze powyższe rozważania, przejdę teraz do odpowiednich fragmentów spornego wyroku.

c) Artykuł 351 akapit pierwszy TFUE w spornym wyroku

143. Sednem rozpatrywanej sprawy było – jak ujął to Supreme Court (sąd najwyższy)¹⁰⁹ – ustalenie, czy przedmiotowa wcześniejsza umowa nałożyła na zainteresowane państwo członkowskie obowiązki, których wykonania mogą nadal się domagać państwa trzecie będące jej stronami. W spornym wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) dokonał tej oceny w ten sposób, że zbadał obowiązek wykonania orzeczenia arbitrażowego spoczywający na jednym państwie członkowskim (Zjednoczonym Królestwie) na podstawie jednej umowy międzynarodowej (konwencji ICSID).

¹⁰³ Zobacz podobnie komentarze do art. 42 (w szczególności pkt 9) i do art. 48 (w szczególności pkt 2) ARSIWA.

¹⁰⁴ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 22 września 1988 r., Deserbais, 286/86, EU:C:1988:434, pkt 18; z dnia 6 kwietnia 1995 r., RTE i ITP/Komisja, C-241/91 P i C-242/91 P, EU:C:1995:98, pkt 84; z dnia 10 marca 1998 r., T. Port, C-364/95 i C-365/95, EU:C:1998:95, pkt 60; z dnia 18 listopada 2003 r., Budějovický Budvar, C-216/01, EU:C:2003:618, pkt 148.

¹⁰⁵ Punkt 97 spornego wyroku, w którym odesłano do wyroku z dnia 2 sierpnia 1993 r., Levy (C-158/91, EU:C:1993:332, pkt 11).

¹⁰⁶ Zobacz pkt 89 niniejszej opinii.

¹⁰⁷ Wyrok z dnia 28 października 2022 r., Generalstaatsanwaltschaft München (Ekstradycja i zasada ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, pkt 119.

¹⁰⁸ Ibidem, pkt 120, 121.

¹⁰⁹ Punkt 98 spornego wyroku.

144. Uważam, że podejście przyjęte w tym zakresie przez Supreme Court (sąd najwyższy) jest problematyczne pod trzema względami.

145. Po pierwsze, analiza dokonana przez Supreme Court (sąd najwyższy), która dotyczyła niemal wyłącznie *obowiązków* Zjednoczonego Królestwa wynikających z art. 54 konwencji ICSID, nie doprowadziła do zidentyfikowania żadnego *skorelowanego z nim prawa* przysługującego państwu trzecim.

146. Jak wyjaśniono powyżej, na potrzeby stosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE nie sposób jest przecenić znaczenia związku łączącego oba te elementy. Postanowienie to wymaga bowiem, aby państwo trzecie będące stroną umowy wywodziło z tej umowy *prawo*, którego poszanowania może się *domagać* od zainteresowanego państwa członkowskiego.

147. Nie jest to zatem kwestia, nad którą można przejść do porządku dziennego. Jeżeli na przykład założyć, że sądy Zjednoczonego Królestwa odmówiły wykonania *przedmiotowego orzeczenia arbitrażowego*¹¹⁰, to czy każde bez wyjątku państwo trzecie będące stroną konwencji ICSID (obecnie przystąpiło do niej dobrze ponad 150 państw) byłoby w stanie powołać się na odpowiedzialność międzynarodową Zjednoczonego Królestwa z tytułu tej odmowy oraz wystąpić przeciwko temu państwu, z wykorzystaniem procedur przewidzianych w prawie międzynarodowym¹¹¹, z żądaniem zobowiązania go do zaniechania czynu bezprawnego lub naprawienia wyrządzonej szkody? Ta kwestia, mimo swojej doniosłości, nie została poruszona w spornym wyroku.

148. Po drugie, wydaje mi się, że Supreme Court (sąd najwyższy) zastosował dość niski standard w celu zidentyfikowania obowiązku wobec państwa trzeciego. Chodzi mi o to, że wydaje się, iż przesłanki pozwalające na zakwalifikowanie obowiązku wynikającego z umowy międzynarodowej jako obowiązku o charakterze zbiorowym (w tym przypadku *erga omnes partes*), a nie o charakterze dwustronnym lub wzajemnym, można łatwo uznać za spełnione w świetle toku rozumowania przyjętego przez Supreme Court (sąd najwyższy).

149. W spornym wyroku z pewnością nie brakuje odesłań do źródeł prawa międzynarodowego oraz do piśmiennictwa, jednak po bliższej analizie okazuje się, że żadne z nich nie wydaje się w tym względzie precyzyjne ani rozstrzygające. Wszystkie źródła, z wyjątkiem dwóch oświadczeń¹¹², są w tym zakresie dość niejasne, zaś wyprowadzone przez Supreme Court (sąd najwyższy) wnioski opierają się na domniemaniach¹¹³. Powiedziałbym, że owe źródła zdają się przeważnie wskazywać, iż umawiające się strony konwencji ICSID mają *interes* o charakterze ogólnym, polegający na zapewnieniu przestrzegania umowy w każdych okolicznościach¹¹⁴. Jak jednak wspomniano powyżej, nie wystarcza to do zastosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE.

¹¹⁰ Jak słusznie stwierdził Supreme Court (sąd najwyższy), rozpatrywany przezeń spór dotyczył jedynie tego, czy Zjednoczone Królestwo było zobowiązane na podstawie konwencji ICSID do wykonania *przedmiotowego orzeczenia arbitrażowego* wobec państw trzecich (pkt 101 spornego wyroku).

¹¹¹ Na przykład w drodze wniesienia sprawy do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

¹¹² Oświadczenia przewodniczącego wygłoszone na piątej i szóstej sesji posiedzeń konsultacyjnych ekspertów prawnych wyznaczonych przez rząd krajów członkowskich (wzmiankowane w pkt 107 spornego wyroku).

¹¹³ Zobacz w szczególności te, o których mowa w pkt 104, 105 spornego wyroku.

¹¹⁴ Wydaje mi się, że świadczą o tym w szczególności argumenty przytoczone w tym względzie przez inwestorów, które Supreme Court (sąd najwyższy) zdaje się podzielać w pkt 106 spornego wyroku.

150. Po trzecie, choć rozumiem, że głównym rozpatrywanym przez Supreme Court (sąd najwyższy) zagadnieniem były skutki konwencji ICSID w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa (mówiąc krótko, chodziło o to, „czy Zjednoczone Królestwo jest na podstawie tej konwencji zobowiązane do wykonania orzeczenia arbitrażowego”), to jednak nie można go badać „w klinicznej izolacji” od kontekstu sporu.

151. Okoliczności prawne i faktyczne tego sporu były w rzeczywistości dość złożone – dotyczył on trzech różnych państw (Zjednoczonego Królestwa, Rumunii i Szwecji) oraz dwóch różnych umów międzynarodowych (dwustronnej umowy inwestycyjnej i konwencji ICSID).

152. W orzeczeniu arbitrażowym odszkodowanie przyznano inwestorom z tej przyczyny, że Rumunia, według sądu arbitrażowego, naruszyła postanowienia dwustronnej umowy inwestycyjnej w ten sposób, iż nie zapewniła sprawiedliwego i równego traktowania, naruszyła uzasadnione oczekiwania inwestorów oraz nie działała przejrzystość¹¹⁵. W związku z tym to dwustronna umowa inwestycyjna określała obowiązki *materialne*, jakie ciążyły na Rumunii wobec Szwecji. To również na podstawie art. 8 ust. 6 dwustronnej umowy inwestycyjnej Rumunia była zobowiązana wobec Szwecji do wypłaty odszkodowania przyznanego zainteresowanym podmiotom szwedzkim¹¹⁶.

153. Zasadniczo poprzez ograniczenie swojej oceny do jednej wynikającej ze sporu kwestii proceduralnej oraz usunięcie z równania jednej umowy międzynarodowej Supreme Court (sąd najwyższy) stracił z oczu podstawowy stosunek prawny, który doprowadził do sporu, mianowicie stosunek łączący z jednej strony Rumunię a z drugiej strony Szwecję i jej podmioty.

154. Zgodnie z przyjętą przez Supreme Court (sąd najwyższy) wykładnią art. 351 akapit pierwszy TFUE niektóre sytuacje mające charakter wyłącznie wewnątrzunijny – a to z tego względu, że dotyczą one, nie tylko na poziomie faktycznym, lecz także prawnym, wyłącznie państw członkowskich i ich podmiotów – byłyby regulowane postanowieniami wcześniejszych umów międzynarodowych niezależnie od tego, iż wchodzą w zakres traktatów Unii i są sprzeczne z niektórymi normami prawa Unii. Uważam, że byłoby to sprzeczne z brzmieniem art. 351 akapit pierwszy TFUE oraz niekonieczne z perspektywy osiągnięcia przyświecającego mu celu. Ponadto nie byłoby to zgodne z dotychczasowym orzecznictwem wykluczającym jego stosowanie w stosunkach wyłącznie wewnątrzunijnych.

155. Taka szeroka interpretacja art. 351 akapit pierwszy TFUE pozwalałaby również jednostkom, w wielu różnych okolicznościach, stosunkowo łatwo obchodzić przysługujący normom prawa Unii walor mocy wiążącej¹¹⁷. W tym względzie nie należy zapominać, że art. 351 TFUE jest przede wszystkim postanowieniem regulującym stosunki międzypaństwowe. Jak stwierdził Trybunał, jest to postanowienie neutralne, które nie może skutkować zmianą charakteru praw, jakie mogą wynikać z wcześniejszych umów. Oznacza to, że „owo postanowienie nie prowadzi do przyznania jednostkom powołującym się na [wcześniejszą umowę] [...] praw, które sądy krajowe państw członkowskich powinny uwzględniać. Nie narusza ono też praw, które jednostki mogłyby wywodzić z takiej umowy”¹¹⁸.

¹¹⁵ Zobacz w szczególności pkt 15 spornego wyroku.

¹¹⁶ Zgodnie z tym postanowieniem orzeczenie arbitrażowe jest „ostateczne i wiążące”.

¹¹⁷ W tym kontekście pragnę zauważyć na marginesie, że w następstwie wydanych przez Trybunał orzeczeń w sprawach Achmea, European Food i Romatsa (zob. pkt 22, 23 niniejszej opinii), zawartą w dwustronnej umowie inwestycyjnej klauzulę arbitrażową należy obecnie uważać za nieważną.

¹¹⁸ Zobacz wyrok z dnia 14 października 1980 r., Burgoa, 812/79, EU:C:1980:231, pkt 10.

156. W związku z tym kwestia, czy jednostki (na przykład inwestorzy) wywodzą z wcześniejszej umowy jakieś prawo, jest w większości przypadków pozbawiona znaczenia do celów stosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE. Jednostki mogą być beneficjentami tego postanowienia jedynie *pośrednio*, o ile są w stanie wykazać, że dana norma prawa Unii lub dany środek Unii zobowiązują państwo członkowskie do naruszenia obowiązku spoczywającego na nim wobec państwa trzeciego na podstawie wcześniejszej umowy, co mogłoby pociągnąć za sobą odpowiedzialność międzynarodową tego państwa członkowskiego.

157. Podsumowując, uważam, że w spornym wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) błędnie zinterpretował i zastosował art. 351 akapit pierwszy TFUE, ponieważ nadał temu postanowieniu zbyt szeroki zakres. W szczególności dokonał on błędnej wykładni pojęcia „praw i obowiązków wynikających z umów”, gdyż nie przeanalizował prawidłowo, w jaki sposób owo pojęcie powinno zostać zbadane w kontekście umów wielostronnych, zwłaszcza w przypadku, gdy brak jest udziału państwa trzeciego lub podmiotu państwa trzeciego.

158. Niemniej jednak drugi zarzut Komisji należy oddalić z powodów przedstawionych w pkt 113–120 niniejszej opinii.

E. W przedmiocie zarzutu trzeciego: naruszenie art. 267 TFUE

1. Argumenty stron

159. W ramach zarzutu trzeciego Komisja utrzymuje, że wydanie spornego wyroku przez Supreme Court (sąd najwyższy), z pominięciem wystąpienia do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, doprowadziło do dwojakiego naruszenia art. 267 TFUE.

160. Komisja twierdzi, że Supreme Court (sąd najwyższy) naruszył obowiązek ustanowiony w art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE, ponieważ nie zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym w przedmiocie *ważności* decyzji o wszczęciu postępowania i nakazu zawieszenia. Według Komisji sporny wyrok czyni owe decyzje bezskutecznymi. W związku z tym Supreme Court (sąd najwyższy), gdy odmówił nadania skuteczności tym decyzjom, które zobowiązywały do przestrzegania obowiązku stosowania okresu zawieszenia, stojącemu na przeszkodzie wypłaceniu przedmiotowej pomocy, zachował się *tak, jakby* owe akty były nieważne.

161. Ponadto Komisja twierdzi, że Supreme Court (sąd najwyższy), jako sąd orzekający w ostatniej instancji, naruszył obowiązek ustanowiony w art. 267 akapit trzeci TFUE, ponieważ nie zwrócił się z pytaniem w przedmiocie wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE. W spornym wyroku Supreme Court (sąd najwyższy) musiał dokonać wykładni odnośnych pojęć prawa Unii, które stanowiły przedmiot kontrowersji i które nie zostały wystarczająco wyjaśnione w orzecznictwie sądów Unii.

2. Ocena

162. Ocenę tego zarzutu rozpocznę od drugiego argumentu Komisji.

163. Na samym początku stwierdzę, że chyba nie trzeba zaznaczać, iż Supreme Court (sąd najwyższy) jest „sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego” w rozumieniu art. 267 TFUE. W związku z tym taki sąd jest co do zasady zobowiązany wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, gdy rozstrzygnięcie kwestii wykładni normy prawa Unii jest mu niezbędne do wydania wyroku.

164. Niemniej jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy ostatniej instancji mogą, pomimo ustanowionego w art. 267 TFUE obowiązku odesłania prejudycjalnego, odstąpić od wystąpienia z tym wnioskiem w dwóch sytuacjach.

165. Po pierwsze, skierowanie do Trybunału pytania prejudycjalnego nie jest konieczne w przypadku tak zwanego *acte clair*, a więc w sytuacji, w której prawidłowe stosowanie prawa Unii jest na tyle oczywiste, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć podniesioną kwestię. W tym względzie Trybunał dodał, że zanim sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji stwierdzi brak racjonalnych wątpliwości co do wykładni danej normy, musi on być przekonany, iż taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii orzekających w ostatniej instancji innych sądów państw członkowskich i Trybunału¹¹⁹.

166. Po drugie, obowiązek odesłania prejudycjalnego jest zniesiony w przypadku tak zwanego *acte éclairé*, czyli w sytuacji, w której „podniesione pytanie jest rzeczywiście identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku” lub w której „utrwalone orzecznictwo Trybunału rozstrzyga sporną kwestię prawną – niezależnie od rodzaju postępowań, które dały początek temu orzecznictwu – nawet jeśli sporne pytania nie są całkowicie identyczne”¹²⁰.

167. W ujęciu bardziej ogólnym Trybunał orzekł, że możliwość powstrzymania się przez sąd orzekający w ostatniej instancji od przedłożenia pytania prejudycjalnego „należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa Unii i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii”¹²¹.

168. Powyżej wyjaśniłem, dlaczego moim zdaniem Supreme Court (sąd najwyższy) dokonał w rozpatrywanej sprawie błędnej wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE. Niemniej jednak sama okoliczność, że sąd orzekający w ostatniej instancji popełnił błąd przy wykładni normy prawa Unii, z pominięciem wystąpienia do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, nie oznacza, iż koniecznie uchybił on ciężącemu na nim obowiązkowi odesłania prejudycjalnego. Jest to co najwyżej jedna ze wskazówek, że tak właśnie może być.

169. W niniejszej sprawie różne inne elementy świadczą jednak o tym, że ani brzmienie samego postanowienia, ani orzecznictwo Trybunału nie dawały oczywistej odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni, przed którymi stanął Supreme Court (sąd najwyższy).

170. Po pierwsze, jest raczej jasne, że sformułowany w stosunkowo zwięzły sposób art. 351 akapit pierwszy TFUE nie dostarcza jednoznacznych wskazówek odnośnie do kwestii wykładni, które zostały podniesione przed Supreme Court (sądem najwyższym). Jak zauważyła Komisja, strony

¹¹⁹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 6 października 2021 r., *Conorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 39, 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹²⁰ *Ibidem*, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹²¹ *Ibidem*, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

miały zdecydowanie odmienne zapatrywania na te kwestie. Wydaje mi się, że obie strony przytoczyły argumenty, które – przynajmniej na pierwszy rzut oka – nie mogły zostać oddalone jako oczywiście bezzasadne.

171. Po drugie, przywołane przez strony i przeanalizowane przez Supreme Court (sąd najwyższy) orzeczenia sądów Unii dotyczące art. 351 akapit pierwszy TFUE nie były liczne, zaś ich znaczenie pozostawało ograniczone. W szczególności żadne takie orzeczenie nie odnosiło się w sposób wyraźny i bezpośredni do zagadnień istotnych z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy. W rzeczywistości uzasadnienie spornego wyroku świadczy o tym, że wykładnia przyjęta przez Supreme Court (sąd najwyższy) została wywiedziona poprzez (jeśli można tak powiedzieć) złożenie w całość „kawałków” różnych wyroków Trybunału. Ponadto z tego uzasadnienia wynika również, że niektóre „kawałki” innych wyroków Trybunału mogły sugerować przyjęcie odmiennej wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE¹²².

172. Po trzecie, niełatwo jest też zrozumieć, w jaki sposób można by rozsądnie uznać, iż przyjęta przez Supreme Court (sąd najwyższy) wykładnia art. 351 akapit pierwszy TFUE była „równie oczywista” dla sądów Unii i orzekających w ostatniej instancji sądów innych państw członkowskich. Supreme Court (sąd najwyższy) miał świadomość, że argumenty oparte na art. 351 TFUE i konwencji ICSID były przytaczane nie tylko przed sądami Unii, lecz także w toczących się postępowaniach krajowych. Sama liczba tych postępowania oraz fakt, że były one prowadzone przed sądami różnych państw, powinny być przynajmniej skłonić Supreme Court (sąd najwyższy) do szczególnej ostrożności w tym zakresie.

173. Ponadto Komisja poinformowała Supreme Court (sąd najwyższy), że jeden z sądów krajowych, mianowicie Nacka Tingsrätt (sąd rejonowy w Nacka, Szwecja), wydał wyrok, którym oddalił żądania inwestorów oparte na art. 351 akapit pierwszy TFUE, dokonując wykładni tego postanowienia, która pozostawała w sprzeczności z wykładnią przyjętą ostatecznie przez Supreme Court (sąd najwyższy). Ryzyko rozbieżności stanowisk w przedmiocie znaczenia i zakresu art. 351 akapit pierwszy TFUE, a zatem sprzecznych orzeczeń sądowych dotyczących się tego postanowienia, było więc zarówno rzeczywiste, jak i aktualne.

174. W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał konsekwentnie wskazuje, iż w sytuacji, w której sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji ma świadomość istnienia rozbieżnych linii orzeczniczych – w ramach sądów państwa członkowskiego lub między sądami różnych państw członkowskich – dotyczących wykładni przepisu prawa Unii mającego zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, sąd ten, dokonując oceny dotyczącej ewentualnego braku racjonalnych wątpliwości co do prawidłowej wykładni rozpatrywanego przepisu prawa Unii, powinien zachować szczególną uwagę oraz uwzględnić w szczególności cel, do którego zmierza postępowanie prejudycjalne, jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii¹²³.

175. Po czwarte, wydaje się, że Supreme Court (sąd najwyższy) nie wziął pod uwagę konstytucyjnego znaczenia kwestii prawnej, którą postanowił rozstrzygnąć, jak również ewentualnego wpływu swojego orzeczenia na cały porządek prawny Unii. Jak już wspomniano, art. 351 akapit pierwszy TFUE jest normą ograniczającą w sposób niemal nieskrępowany stosowanie zasady pierwszeństwa prawa Unii. Ze względu na doniosłość tej zasady w porządku prawnym Unii Supreme Court (sądowi najwyższemu) nie mogły umknąć z pola widzenia konsekwencje przyjęcia szerokiej wykładni tego postanowienia traktatu.

¹²² Zobacz w szczególności pkt 99, 102 spornego wyroku.

¹²³ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in., C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 42–44; z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 49.

176. Ponadto pragnę zauważyć, że w przeciwieństwie do Supreme Court (sądu najwyższego) zarówno High Court (wysoki trybunał), jak i Court of Appeal (sąd apelacyjny) odmówiły dokonania oceny kwestii stosowania art. 351 akapit pierwszy TFUE, ponieważ była to kwestia, którą podniesiono w toczącym się przed sądami Unii postępowaniu European Food i która mogła tym samym doprowadzić do zmaterializowania się ryzyka wydania w tym względzie sprzecznych wyroków¹²⁴.

177. Uważam zatem, że Supreme Court (sąd najwyższy), gdy rozstrzygnął o zasadności żądania inwestorów opartego na art. 351 akapit pierwszy TFUE, zignorował, po pierwsze, „cechy charakterystyczne prawa Unii” oraz, po drugie, „niebezpieczeństwo rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii”. Są to elementy, które – zgodnie ze wspomnianym orzecznictwem – sądy krajowe orzekające w ostatniej instancji są zobowiązane uwzględnić przy dokonywaniu oceny, czy w konkretnej sytuacji spoczywa na nich przewidziany w art. 267 akapit trzeci TFUE obowiązek wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

178. Wreszcie, po piąte, jestem przekonany, że w świetle okoliczności niniejszej sprawy niewystąpienie przez Supreme Court (sąd najwyższy) z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE stanowi decyzję niemieszczącą się w zakresie swobody, który koniecznie musi przysługiwać organom wypełniającym zadania sądownicze. Elementy badane w niniejszej opinii świadczą o tym, że mamy do czynienia ze złożoną pod względem prawnym sprawą, którą dodatkowo komplikuje fakt prowadzenia w Unii szeregu postępowań administracyjnych i sądowych i w której kluczowe zagadnienia dotyczą stosowania różnych norm i zasad prawa Unii. W szczególności wykładnia art. 351 akapit pierwszy TFUE nie stanowiła kwestii pobocznej ani drugorzędnej, co mogłoby sugerować odwołanie się do względów ekonomii procesowej, lecz kwestię „stanowiącą sedno niniejszego sporu”¹²⁵.

179. Ponadto nie dostrzegam żadnego konkretnego elementu, który mógłby świadczyć o istnieniu szczególnych powodów przemawiających za pilnym rozpoznaniem sprawy. Nie można również uznać braku skierowania odesłania prejudycjalnego przez Supreme Court (sąd najwyższy) za wynik drobnego niedopatrzenia, tak jak mogłoby to być na przykład w przypadku, w którym dana kwestia prawna nie została podniesiona przez strony albo w pełni przez nie przedyskutowana. Niektóre strony postępowania wielokrotnie bowiem zwracały się do Supreme Court (sądu najwyższego) o wystąpienie do Trybunału z pytaniem o prawidłową wykładnię art. 351 akapit pierwszy TFUE.

180. W związku z tym uważam, iż w świetle okoliczności sprawy Supreme Court (sąd najwyższy) nie mógł przekonująco stwierdzić, że ze względu na jego brzmienie lub na dotychczasowe orzecznictwo sądów Unii, po pierwsze, wykładnia, jaką należy nadać art. 351 akapit pierwszy TFUE, nie pozostawia miejsca na racjonalne wątpliwości oraz że, po drugie, przyjęta wykładnia byłaby równie oczywista dla sądów Unii i orzekających w ostatniej instancji sądów innych państw członkowskich. Dlatego też Supreme Court (sąd najwyższy) uchybił obowiązkowi ciążącemu na nim na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE, ponieważ nie zwrócił się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE.

181. W tych okolicznościach uważam, że zarzut trzeci wydaje się zasadny i że nie ma przy tym potrzeby badania pozostałych zastrzeżeń sformułowanych przez Komisję¹²⁶.

¹²⁴ Zobacz pkt 29, 32, 91, 94 spornego wyroku.

¹²⁵ Jak stwierdził Supreme Court (sąd najwyższy) w pkt 96 spornego wyroku.

¹²⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka na poczet podatku od dochodów kapitałowych), C-416/17, EU:C:2018:811, pkt 113.

F. W przedmiocie zarzutu czwartego: naruszenie art. 108 ust. 3 TFUE

1. Argumenty stron

182. W ramach zarzutu czwartego Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 108 ust. 3 TFUE.

183. Komisja podkreśla, że wskutek uchylecia postanowienia o zawieszeniu wykonania orzeczenia arbitrażowego, wydanego i utrzymanego w mocy przez sądy Zjednoczonego Królestwa rozpoznające sprawę w niższych instancjach, owo orzeczenie arbitrażowe stało się wykonalne. Wyrok Supreme Court (sądu najwyższego) doprowadził zatem do tego, że kwoty określone w orzeczeniu arbitrażowym stały się wymagalne. Zdaniem Komisji taki skutek pozostaje w bezpośredniej sprzeczności z ustanowionym w art. 108 ust. 3 TFUE obowiązkiem stosowania okresu zawieszenia.

184. Komisja dodaje, że Supreme Court (sąd najwyższy) pominął również utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym na zakaz przyznawania pomocy państwa, która nie została należycie zatwierdzona, można się powoływać w celu uniemożliwienia wykonania wydanych przez sądy krajowe wyroków kończących postępowanie w sprawie, które pozostawałyby w bezpośredniej sprzeczności z obowiązkiem stosowania okresu zawieszenia¹²⁷.

2. Ocena

185. Choć co do zasady argumenty prawne Komisji wydają się rozsądne, uważam, że ten zarzut należy oddalić.

186. Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE państwa członkowskie mają obowiązek, po pierwsze, zgłaszania Komisji każdego środka zmierzającego do przyznania nowej pomocy lub zmiany istniejącej pomocy oraz, po drugie, niewprowadzania w życie takiego środka, dopóki ta instytucja nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczonego środka. Ten podwójny obowiązek (zgłoszenia i stosowania okresu zawieszenia) ma na celu zagwarantowanie, że dana pomoc nie wywoła skutków przed upływem rozsądnego terminu przysługującego Komisji w celu szczegółowego zbadania planu, a w stosownym przypadku w celu wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Ostatecznym celem jest oczywiście niedopuszczenie do przyznania beneficjentom pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym¹²⁸.

187. W niniejszej sprawie Komisja w ostatecznej decyzji z 2015 r. zbadała przedmiotowy środek (wypłatę przez Rumunię odszkodowania przyznanego inwestorom w orzeczeniu arbitrażowym¹²⁹) i uznała, że stanowi on pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

188. Prawdą jest, że gdy Supreme Court (sąd najwyższy) wydał sporny wyrok, Sąd stwierdził już nieważność ostatecznej decyzji Komisji. Odwołanie od wyroku Sądu było już jednak wówczas wniesione do Trybunału.

¹²⁷ Komisja powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 62, 63.

¹²⁸ Zobacz, w ujęciu ogólnym i z dalszymi odesłaniami, opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:644, pkt 17, 18).

¹²⁹ Zobacz motyw 39 ostatecznej decyzji z 2015 r.

189. Ponadto skarga o stwierdzenie nieważności rozpatrywana przez sądy Unii nie dotyczyła zgodności z prawem decyzji o wszczęciu postępowania ani nakazu zawieszenia. Warto podkreślić, że inwestorzy nie zakwestionowali zgodności z prawem decyzji o wszczęciu postępowania, mimo iż co do zasady było to możliwe¹³⁰. Inwestorzy zakwestionowali natomiast zgodność z prawem nakazu zawieszenia, ale następnie cofnęli skargę¹³¹.

190. W tym kontekście należy pamiętać, że akty instytucji Unii korzystają zasadniczo z domniemania ważności, a zatem wywołują skutki prawne do czasu ich uchylecia, stwierdzenia ich nieważności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności lub uznania ich za nieważne w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub zarzutu niezgodności z prawem¹³².

191. Ponadto nie można uznać, że wyrok Sądu oznacza, nawet w sposób dorozumiany, iż niezgodne z prawem były również decyzja o wszczęciu postępowania i nakaz zawieszenia. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie nieważności aktu Unii nie musi wywierać wpływu na ważność aktów przygotowawczych, jako że postępowanie mające na celu zastąpienie aktu, którego nieważność stwierdzono, może co do zasady zostać podjęte na nowo dokładnie od momentu, w którym wystąpiła niezgodność z prawem¹³³.

192. W niniejszej sprawie powód stwierdzenia przez Sąd nieważności ostatecznej decyzji z 2015 r. był specyficzny dla kontrolowanej przezeń decyzji¹³⁴. Tego rodzaju błąd po stronie Komisji, nawet gdyby Trybunał potwierdził go w postępowaniu odwoławczym, nie wpłynąłby na zgodność z prawem decyzji Komisji wydanych na wcześniejszym etapie postępowania. Dla Komisji oznaczałoby to bowiem obowiązek ponownego wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie domniemanej pomocy, a następnie wydania nowej decyzji o zakończeniu postępowania, która musiałaby być zgodna z ustaleniami poczynionymi przez sądy Unii.

193. Dlatego też niezależnie od statusu ostatecznej decyzji z 2015 r., skoro decyzja o wszczęciu postępowania i nakaz zawieszenia były aktami obowiązującymi i wywołującymi skutki prawne, obowiązek stosowania okresu zawieszenia w odniesieniu do domniemanej pomocy istniał w dalszym ciągu¹³⁵.

194. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakaz wypłaty planowanej pomocy, który ustanowiono w art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE, ma skutek bezpośredni, a zatem jest natychmiastowo stosowalny¹³⁶, w tym przez sądy krajowe¹³⁷. W związku z tym sąd krajowy nie może, bez dopuszczenia się naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE, zasądzić

¹³⁰ Zobacz na przykład wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971.

¹³¹ Postanowienie z dnia 29 lutego 2016 r., Micula i in./Komisja, T-646/14, niepublikowane, EU:T:2016:135.

¹³² Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹³³ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 września 2017 r., Riva Fire/Komisja, C-89/15 P, EU:C:2017:713, pkt 34.

¹³⁴ Zasadniczo w swoim wyroku Sąd uznał, że odszkodowanie przyznane inwestorom obejmowało, przynajmniej w części, okres sprzed przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej. Zdaniem Sądu Komisja popełniła błąd, gdy zakwalifikowała jako pomoc całość odszkodowania i nie dokonała rozróżnienia – wśród kwot podlegających odzyskaniu – między kwotami dotyczącymi okresu sprzed przystąpienia i kwotami dotyczącymi okresu po przystąpieniu.

¹³⁵ Zasadniczo to właśnie przyznał Supreme Court (sąd najwyższy) w pkt 51 spornego wyroku. W odniesieniu do tej kwestii zob., w ujęciu ogólnym, opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442, pkt 27–29).

¹³⁶ Zobacz na przykład wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 88.

¹³⁷ Ibidem, pkt 89–91.

wypłaty niezgłoszonej Komisji pomocy, której zgodność z rynkiem wewnętrznym jest badana przez Komisję lub która – co gorsza – została już uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Każde takie żądanie powinno, co do zasady, zostać oddalone¹³⁸.

195. Dlatego też nieuniknioną konsekwencją uchylenia w spornym wyroku postanowienia o zawieszeniu wykonania orzeczenia arbitrażowego było to, że Rumunia stała się, co do zasady, zobowiązana do wypłaty domniemanej pomocy, z pominięciem obowiązku stosowania okresu zawieszenia. Wydaje się, że taka sytuacja może prowadzić do naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE.

196. Prawdą jest, że – jak wskazało Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na wystosowane przez Komisję wezwanie do usunięcia uchybienia – art. 108 ust. 3 TFUE ustanawia obowiązek, który co do zasady spoczywa na państwie członkowskim przyznającym domniemaną pomoc¹³⁹. Niemniej jednak, jak słusznie zauważyła Komisja, zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane do udzielania sobie wzajemnej pomocy w celu ułatwienia zapewnienia przestrzegania prawa Unii oraz do powstrzymania się od przyjmowania środków, które mogłyby utrudnić jego przestrzeganie lub stanowić zagrożenie dla jego przestrzegania¹⁴⁰.

197. Podzielał więc pogląd Komisji, która twierdzi, że odpowiedzialnym za naruszenie art. 108 ust. 3 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE można uznać samo Zjednoczone Królestwo, jeżeli to jeden z jego środków powoduje naruszenie obowiązku stosowania okresu zawieszenia w odniesieniu do domniemanego środka pomocy.

198. Niemniej jednak muszę zaznaczyć, że w niniejszej sprawie Komisja nie przedstawiła żadnych informacji na temat tego, w jaki sposób oraz w jakim momencie wykonanie orzeczenia arbitrażowego w Zjednoczonym Królestwie, które stało się możliwe wskutek wydania spornego wyroku, doprowadziło do rzeczywistej wypłaty określonych w nim kwot.

199. W tym względzie chciałbym przypomnieć, że w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do Komisji należy dowiedzenie zarzuczanych uchybień oraz przedstawienie Trybunałowi wszystkich niezbędnych w tym celu informacji, bez możliwości oparcia się przez Komisję na jakimkolwiek domniemaniu¹⁴¹. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być prowadzone wyłącznie w przypadku faktycznych naruszeń prawa Unii. Nie można natomiast uwzględnić zwykłych twierdzeń dotyczących potencjalnych przyszłych naruszeń lub ryzyka ich zaistnienia¹⁴².

200. W związku z tym, choć zgadzam się z Komisją, że sporny wyrok może co do zasady skutkować naruszeniem przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE obowiązku stosowania okresu zawieszenia, które to naruszenie można by przypisać Zjednoczonemu Królestwu, to nie są mi znane dowody na to, iż faktycznie doszło do takiego naruszenia.

201. Z tego powodu wydaje mi się, że czwarty zarzut Komisji nie jest zasadny.

¹³⁸ Zobacz między innymi wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., DOBELES HES, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 121.

¹³⁹ To postanowienie stanowi, w części mającej znaczenie dla niniejszego postępowania, co następuje: „[d]ane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura [dotycząca pomocy państwa] nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej” (wyróżnienie moje).

¹⁴⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 września 1988 r., Matteucci, 235/87, EU:C:1988:460, pkt 19.

¹⁴¹ Zobacz na przykład wyrok z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴² Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja, C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 68–71.

VI. W przedmiocie kosztów

202. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

203. W związku z tym, biorąc pod uwagę, że Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej kosztami postępowania, a jej skarga została w większości uwzględniona, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej należy obciążyć kosztami.

VII. Wnioski

204. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał:

- stwierdził, że ponieważ wyrokiem z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie Micula przeciwko Rumunii Supreme Court (sąd najwyższy) odmówił zawieszenia postępowania i orzekł w przedmiocie wykładni art. 351 akapit pierwszy TFUE, podczas gdy ta sama kwestia została rozstrzygnięta w obowiązujących decyzjach Komisji i oczekiwała na wydanie orzeczenia przed sądami Unii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej naruszyło art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu;
- stwierdził, że ponieważ Supreme Court (sąd najwyższy), jako sąd orzekający w ostatniej instancji, nie skierował do Trybunału pytania w przedmiocie wykładni prawa Unii, które nie stanowiło ani *acte clair*, ani *acte éclairé*, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej naruszyło art. 267 akapit trzeci TFUE w związku z art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu;
- w pozostałym zakresie oddalił skargę;
- obciążył Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej kosztami niniejszego postępowania.