



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 25 października 2017 r. *

Skarga o stwierdzenie nieważności – Konkluzje Rady Unii Europejskiej dotyczące Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej 2015 Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego – Artykuł 218 ust. 9 TFUE – Odstępstwo od przewidzianej formy prawnej – Brak wskazania podstawy prawnej

W sprawie C-687/15

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 17 grudnia 2015 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez L. Nicolae i F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez I. Šulce, J.P. Hixa i O. Segnanę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, J. Vlácilu i M. Hedvábną, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego i K. Stranza, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez F. Fize'a, G. de Bergues'a, B. Fodde i D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Brodie, M. Holta i D. Robertsona, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Holmesa, barrister,

interwenienci,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits i C Vajda, prezesi izb, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (sprawozdawca), S. Rodin i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 maja 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 września 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie nieważności konkluzji Rady Unii Europejskiej przyjętych w dniu 26 października 2015 r. na jej 3419. posiedzeniu, które odbyło się w Luksemburgu, na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (International Telecommunication Union – ITU) (zwanych dalej „zaskarżonym aktem”).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 2 ITU jest wyspecjalizowaną agendą Organizacji Narodów Zjednoczonych odpowiedzialną za technologie informacyjne i telekomunikacyjne. Jak wynika w szczególności z art. 1 jego konstytucji, w ramach ITU przydzielane są w skali światowej widmo radiowe i orbity satelitarne oraz opracowywane są normy techniczne mające na celu zapewnienie łączności sieci i technologii.
- 3 Zgodnie z art. 2 swojej konstytucji ITU składa się z państw członkowskich i członków sektorowych. Aktualnie członkami ITU są 193 państwa, w tym wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, która sama jest „członkiem sektorowym”.
- 4 Artykuł 3 konstytucji ITU, zatytułowany „Prawa i obowiązki państw członkowskich i członków sektorowych”, przewiduje, co następuje:

„1. Państwa członkowskie i członkowie sektorowi posiadają prawa i podlegają obowiązkom określonym w niniejszej [k]onstytucji oraz w [k]onwencji.

[...]

3. Co się tyczy udziału w działaniach [ITU], członkowie sektorowi mogą w pełni uczestniczyć w działaniach sektora, którego są członkami, z zastrzeżeniem właściwych przepisów niniejszej [k]onstytucji i [k]onwencji.

[...]

b) z zastrzeżeniem właściwych przepisów [k]onwencji i właściwych decyzji przyjętych w tym względzie przez [k]onferencję [p]ełnomocników, mogą uczestniczyć w przyjmowaniu zagadnień i zaleceń, a także decyzji dotyczących organizacji pracy i procedur danego sektora” [tłumaczenie nieoficjalne, uwzględniające zmiany wprowadzone w 1998 r., podobnie jak niektóre inne cytaty z tej konstytucji poniżej].

5 Artykuł 4 konstytucji ITU, zatytułowany „Dokumenty [ITU]”, ma następujące brzmienie:

„1. Dokumentami [ITU] są:

- niniejsza [k]onstytucja [ITU],
- [k]onwencja [ITU], i
- [r]egulaminy [a]dministracyjne.

[...]

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

[...]

- [r]egulamin [r]adiokomunikacyjny.

[...]”.

6 Artykuł 13 konstytucji ITU, zatytułowany „Konferencje radiokomunikacyjne i zgromadzenia radiokomunikacyjne”, stanowi:

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

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

[...]”.

Prawo Unii

7 Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 349), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwana dalej „dyrektywą ramową”), została przyjęta na podstawie art. 95 WE.

- 8 Artykuł 8a dyrektywy ramowej, zatytułowany „Planowanie strategiczne i koordynacja polityki w zakresie widma radiowego”, w ust. 4 stanowi, co następuje:

„Jeżeli jest to konieczne do zapewnienia skutecznej koordynacji interesów Wspólnoty Europejskiej w organizacjach międzynarodowych zajmujących się zagadnieniami widma radiowego, Komisja – w jak największym stopniu uwzględniając opinię [Zespołu ds. Polityki Spektrum Radiowego (RSPG)] – może przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wspólne cele polityczne”.

- 9 Artykuł 9 tejże dyrektywy, zatytułowany „Zarządzanie częstotliwościami radiowymi do celów świadczenia usług łączności elektronicznej”, w ust. 1 akapit drugi stanowi, co następuje:

„Stosując ten artykuł, państwa członkowskie przestrzegają odpowiednich umów międzynarodowych, w tym [regulaminu radiokomunikacyjnego], oraz mogą brać pod uwagę względy polityki publicznej.”.

- 10 Decyzja nr 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki widma radiowego we Wspólnocie Europejskiej (decyzja o widmie radiowym) (Dz.U. 2002, L 108, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 317) została również przyjęta na podstawie art. 95 WE. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej decyzji:

„Celem niniejszej decyzji jest ustanowienie we Wspólnocie polityki i prawnych ram dla zapewnienia koordynacji koncepcji politycznych, a tam, gdzie sytuacja tego wymaga, harmonizacja warunków dostępności i skutecznego korzystania ze spektrum radiowego koniecznych do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego w obszarach objętych polityką Wspólnoty, takich jak łączność elektroniczna, transport oraz badania i rozwój”.

- 11 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (Dz.U. 2012, L 81, s. 7) została wydana na podstawie art. 114 TFUE. Artykuł 1 tej decyzji, zatytułowany „Przedmiot i zakres”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsza decyzja ustanawia wieloletni program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego do celów planowania strategicznego i harmonizacji wykorzystania widma, aby zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w tych obszarach polityki Unii, które wiążą się z wykorzystaniem widma radiowego, takich jak łączność elektroniczna, badania, rozwój techniczny i przestrzeń kosmiczna, transport, energetyka i media audiowizualne”.

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

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

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

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

Okoliczności powstania sporu i zaskarżony akt

13 Światowa Konferencja Radiokomunikacyjna 2015 (World Radiocommunication Conference 2015, zwana dalej „WRC-15”) odbyła się w dniach od 2 do 27 listopada 2015 r. Uzgodniono, że zostanie zmieniony regulamin radiokomunikacyjny.

14 W dniu 29 maja 2015 r. Komisja przedstawiła Radzie, na podstawie przepisów art. 114 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE, wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, które miało zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej podczas WRC-15 [COM(2015) 234 final], przewidującej w art. 1, co następuje:

„Państwa członkowskie działające wspólnie w interesie Unii uczestniczą w negocjacjach podczas [WRC-15] mającej na celu zmianę [r]egulamin[u] [r]adiokomunikacyjn[ego].

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

W przypadku gdy na [WRC-15] przedstawiane są nowe wnioski dotyczące kwestii wyszczególnionych w załączniku, co do których Unia nie wypracowała jeszcze stanowiska, stanowisko Unii określa się w drodze prowadzonej na miejscu koordynacji, zanim uczestnicy [WRC-15] zostaną wezwani do przyjęcia zmian w [r]egulamin[ie] [r]adiokomunikacyjny[m]. W takich przypadkach stanowisko Unii jest zgodne z zasadami określonymi w załączniku do niniejszej decyzji”.

15 Załącznik do wspomnianego wniosku dotyczącego decyzji Rady ma następujące brzmienie:

„W trakcie negocjowania i przyjmowania zmian [r]egulaminów [r]adiokomunikacyjnych ITU podczas WRC-15 należy w imieniu Unii zająć określone niżej stanowisko.

1. Punkt porządku obrad 1.1:

- wskazanie pasma 1452–1492 MHz oraz sąsiednich pasm 1427–1452 MHz i 1492–1518 MHz na potrzeby systemów IMT (International Mobile Telecommunications), przy ochronie usług biernych w pasmach poniżej 1427 MHz;
- przeznaczenie pasma 3400–3800 MHz na tych samych zasadach służbie ruchomej i zgłoszenie tego do IMT, biorąc pod uwagę, że zakres odgrywa ważną rolę w dziedzinie łączności satelitarnej;
- odrzucenie przeznaczenia na takich samych zasadach służbie ruchomej pasma 470–694 MHz w Europie;
- rezygnacja z dodawania przeznaczenia na takich samych zasadach służbie ruchomej pasm 5350–5470 MHz i 5725–5850 MHz oraz rezygnacja ze wskazania tych pasm oraz pasma 5850–5925 MHz na potrzeby systemów IMT, przy kontynuacji analizy tych pasm w celu rozważenia ich wykorzystania na potrzeby lokalnych sieci radiowych oraz zapewnienia ochrony pierwotnego wykorzystania we wszystkich przypadkach.

2. Punkt porządku obrad 1.2:

- ustalenie poziomów ochrony dla służby radiodifuzyjnej poniżej 694 MHz współmiernie do wyników badań przeprowadzonych przez Europejską Konferencję Administracji Pocztowych i Telekomunikacyjnych [...] oraz ustalenie dolnej granicy pasma na poziomie 694 MHz;

- rezygnacja z dodawania dodatkowych ograniczeń dla ochrony radiodyfuzji w paśmie 694–790 MHz, aczkolwiek dopuszczalne jest przyjęcie środków służących zapewnieniu harmonijnego współistnienia bezprzewodowej łączności szerokopasmowej i istniejących systemów radionawigacji lotniczej na wschodnich granicach [Unii] w paśmie 694–790 MHz.
3. W ramach punktu 1.18 porządku obrad: przeznaczenie pasma 77,5–78 GHz na potrzeby służby radiolokalizacyjnej, aby ułatwić rozmieszczenie samochodowych urządzeń radarowych bez wprowadzania nadmiernych ograniczeń, ale przy uznaniu, że stacje radioastronomiczne powinny w dalszym ciągu korzystać z ochrony.
 4. W ramach punktu 10 porządku obrad należy poprzeć wprowadzenie do porządku obrad [Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej 2019 (WRC-19)] punktu dotyczącego zapotrzebowania na widmo na potrzeby systemów łączności ruchomych 5 G, z naciskiem na częstotliwość powyżej 6 GHz dla nowych przeznaczeń oraz wspólne podejście w zakresie rozpoczęcia jeszcze przed [WRC-19] powiązanych badań dotyczących kompatybilności.
 5. W przypadku negocjowania wszelkich istotnych zmian [r]egulamin[u] [r]adiokomunikacyjn[ego] ITU w trakcie WRC-15 należy zapewnić zgodność z prawem Unii, w szczególności poszanowanie zasad określonych w art. 9 [dyrektywy ramowej] oraz w [decyzji 243/2012], jak również to, by pozostawały one bez uszczerbku dla ich przewidywanego dalszego rozwoju”.
- 16 W wyniku dyskusji w ramach Rady przyjęła ona zaskarżony akt, który przewiduje, co następuje:

„RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

1. PRZYWOŁUJĄC

- a) [decyzję nr 676/2002];
- b) przepisy [dyrektywy ramowej], w szczególności jej art. 8a ust. 4;
- c) [decyzję nr 243/2012];
- d) konkluzje Rady w sprawie europejskiego stanowiska na Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej [...] 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 i 2012;
- e) [z]naczenie bezprzewodowych technologii wykorzystujących spektrum [widmo radiowe] dla realizacji [strategicznych] celów polityki [Unii] w ramach inicjatywy przewodniej strategii »UE 2020« »Europejska agenda cyfrowa« polegających na zapewnieniu [i]nternetu szerokopasmowego o dużej przepustowości oraz dla osiągnięcia trwałych gospodarczych i społecznych korzyści dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu;
- f) konkluzje Rady z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie Europejskiej agendy cyfrowej;

2. ODNOTOWUJĄC

- opinię [RSPG] z lutego 2015 r. pt. »Wspólne cele polityki na [WRC-15]«.
3. WYRAŻA SZEROKIE POPARCIE DLA następujących celów, które mają zostać osiągnięte podczas [WRC-15], z myślą o pomyślnej realizacji odpowiednich polityk unijnych:
 - a) Punkt porządku obrad 1.1:
 - (i) wskazanie pasma 1452–1492 MHz oraz sąsiednich pasm 1427–1452 MHz i 1492–1518 MHz na potrzeby systemów IMT (International Mobile Telecommunications), przy ochronie usług biernych w pasmach poniżej 1427 MHz. Wskazanie to nie wyklucza wykorzystania tych pasm przez wszelkie aplikacje, w tym w zakresie obronności, służb, dla których są przeznaczone, ani też nie ustanawia pierwszeństwa w [r]egulaminie [r]adiokomunikacyjnym;
 - (ii) przeznaczenie pasma 3400–3800 MHz na tych samych zasadach służbie ruchomej i zgłoszenie tego do IMT, biorąc pod uwagę, że zakres odgrywa ważną rolę w dziedzinie łączności satelitarnej;

- (iii) wsparcie braku zmian w przydzielach w paśmie 470–694 MHz w Europie;
 - (iv) rezygnacja z dodawania przeznaczenia na takich samych zasadach służbie ruchomej pasm 5350–5470 MHz i 5725–5850 MHz oraz rezygnacja ze wskazania tych pasm oraz pasma 5850–5925 MHz na potrzeby systemów IMT, przy dalszej analizie tych pasm w celu rozważenia ich wykorzystania na potrzeby lokalnych sieci radiowych oraz zapewnieniu ochrony pierwotnego wykorzystania we wszystkich przypadkach.
- b) Punkt porządku obrad 1.2:
- (i) określenie dolnego pasma częstotliwości – 694 MHz oraz wsparcie zaleceń ITU dotyczących poziomu ochrony dla służby radiodifuzyjnej poniżej 694 MHz zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Europejską Konferencję Administracji Poczтовых i Telekomunikacyjnych;
 - (ii) zapewnienie harmonijnego współistnienia bezprzewodowych usług szerokopasmowych i nadawania, a nie dodawanie dodatkowych ograniczeń wykraczających poza umowę GE-06 o ochronie nadawania w paśmie 694-790 MHz;
 - (iii) zapewnienie zrównoważonego dostępu do służby ruchomej oraz służby radionawigacji lotniczej (ARNS) na granicach państw członkowskich [Unii] leżących na wschodzie Unii, aby ułatwić rozwój służby ruchomej we wszystkich państwach [Unii], dzięki wprowadzeniu odpowiednich przepisów do [r]egulamin[u] [r]adiokomunikacyjn[ego], sprzyjając jednocześnie najmniejszym efektywnym odległościom oddzielającym ARNS i IMT, oraz wspierając prawa wschodnich państw członkowskich [Unii] w tym zakresie.
- c) W ramach punktu 1.18 porządku obrad: przeznaczenie pasma 77,5–78 GHz na potrzeby służby radiolokalizacyjnej, aby ułatwić rozmieszczenie samochodowych urządzeń radarowych bez wprowadzania nadmiernych ograniczeń, ale przy uznaniu, że stacje radioastronomiczne powinny w dalszym ciągu korzystać z ochrony;
- d) W ramach punktu 10 porządku obrad: poparcie wprowadzenia do porządku obrad [WRC-19] punktu dotyczącego zapotrzebowania na widmo na potrzeby systemów łączności ruchomych 5 G, z naciskiem na częstotliwość powyżej 6 GHz dla nowych przeznaczeń oraz wspólne podejście w zakresie rozpoczęcia jeszcze przed [WRC-19] powiązanych badań dotyczących kompatybilności;

4. WZYWA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE DO:

- [r]ealizacji celów określonych w ust. 3 oraz przestrzegania zasad określonych w [decyzji nr 243/2012] w trakcie negocjowania wszelkich odpowiednich [ewentualnych] zmian do [r]egulaminu [r]adiokomunikacyjnego ITU na [WRC-15].

5. ZWRACA SIĘ DO KOMISJI, BY:

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

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

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

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

18 Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

19 Rada wnosi do Trybunału o:

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

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

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności zarzutów państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów

- 21 Na poparcie skargi Komisja podnosi jedyny zarzut, dotyczący tego, że przyjmując zaskarżony akt zamiast decyzji, jak proponowała Komisja, Rada naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE.
- 22 W swoich uwagach interwenientów Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec i Republika Francuska kwestionują możliwość zastosowania art. 218 ust. 9 TFUE w niniejszym przypadku, podnosząc w szczególności, że Unia nie posiada niezbędnej kompetencji zewnętrznej, aby Rada ustalała zgodnie z tym postanowieniem stanowisko, które ma być zajęte w imieniu Unii co do punktów porządku obrad WRC-15, których dotyczy zaskarżony akt.
- 23 Niemniej jednak strona, która na podstawie art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta w sporze przed Trybunałem, nie może zmieniać przedmiotu sporu określonego przez żądania i zarzuty stron sporu. Wynika stąd, że dopuszczalne są jedynie te argumenty interwenienta, które wpisują się w ramy wyznaczone przez te żądania i zarzuty (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 27).
- 24 Pomiędzy stronami sporu bezsporne zaś jest, że art. 218 ust. 9 TFUE ma w niniejszym przypadku zastosowanie. Przedmiot sporu, który został określony przez żądania i zarzuty stron sporu, dotyczy wyłącznie tego, czy przyjęcie zaskarżonego aktu zostało dokonane zgodnie z wymogami formalnymi i proceduralnymi przewidzianymi w tym przepisie. Wobec tego zarzuty państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów, wskazane w pkt 22 niniejszego wyroku, należy od razu odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie jedyne zarzutu

Argumentacja stron

25 Zdaniem Komisji Rada, przyjmując konkluzje zamiast decyzji, naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE.

- 26 W tym względzie Komisja przypomina, że kiedy Rada przyjmuje decyzję na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, działa większością kwalifikowaną głosów. W odniesieniu do zasad głosowania mających zastosowanie do przyjęcia aktu takiego jak konkluzje Rady istnieje natomiast w praktyce rozbieżność stanowisk pomiędzy instytucjami Unii. Rada wielokrotnie uznawała, że takie akty są przyjmowane w drodze konsensusu, co oznacza, że nie mogą zostać przyjęte, jeśli sprzeciwia się temu jedno państwo członkowskie. Komisja uważa, że te zasady głosowania nie są zgodne z traktatami. Według niej z art. 16 ust. 3 TUE, zgodnie z którym „[o] ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”, wynika, że akty te powinny być przyjmowane większością kwalifikowaną. Zdaniem Komisji niniejsza sprawa pokazuje, że poszukiwanie konsensusu zamiast większości kwalifikowanej może prowadzić do odmiennego skutku, wpływając niekorzystnie na politykę Unii.
- 27 Komisja podnosi bowiem w tym względzie, że postanowienia zaskarżonego aktu odbiegają od jej wniosku z dnia 29 maja 2015 r. Większość zmian została zdaniem Komisji dokonana właśnie po to, aby treść zaskarżonego aktu odpowiadała formie, którą Rada postanowiła wybrać. I tak, po pierwsze, zaskarżony akt nie zawiera żadnego wskazania dotyczącego jego podstawy prawnej. Wbrew twierdzeniom Rady Komisja uważa zaś, że ów brak nie stanowi wady o charakterze czysto formalnym. Po drugie, zamiast przedstawić szczegółowe motywy w celu wyjaśnienia powodów uzasadniających akt, który miał zostać przyjęty, Rada poprzestała na „przywołaniu” wykazu aktów Unii przyjętych w odnośnej dziedzinie działania. Po trzecie, Komisja podnosi, że zamiast postanowienia, iż państwa członkowskie działające wspólnie w interesie Unii „zajmują” pewne stanowisko na WRC-15, z zaskarżonego aktu wynika, że Rada „wyraża szerokie poparcie” dla celów, które mają zostać osiągnięte w ramach negocjacji na WRC-15 i „wzywa państwa członkowskie” do realizacji pewnych celów podczas tych negocjacji.
- 28 Postępując w ten sposób, Rada nie zdołała zdaniem Komisji ustalić jasnego i wiążącego stanowiska, do którego poszanowania powinny być zobowiązane podczas udziału w WRC-15 państwa członkowskie działające wspólnie w interesie Unii, lecz raczej ustaliła zobowiązania do dołożenia wszelkich starań. Takie zobowiązania nie są jednak według Komisji właściwe, aby zapewnić silną i jednolitą reprezentację Unii na scenie międzynarodowej, a w konsekwencji nie pozwalają osiągnąć celów ustalonych w traktatach.
- 29 Rada podnosi, że stanowiąc na wniosek Komisji oparty na art. 218 ust. 9 TFUE, określiła wiążące stanowisko Unii na WRC-15 zgodnie z tym przepisem.
- 30 Po pierwsze zdaniem Rady zaskarżony akt określa bowiem priorytety Unii w odniesieniu do każdego z punktów porządku obrad WRC-15 wymienionych w stanowisku Komisji z dnia 29 maja 2015 r. Po drugie, stanowisko określone w zaskarżonym akcie ma według Rady charakter wiążący.
- 31 Co się tyczy zarzucanego braku podstawy prawnej, Rada uważa, że taki brak stanowi co najwyżej wadę o charakterze czysto formalnym, która nie może skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu, i zauważa w tym względzie, że Komisja nie kwestionuje, iż proceduralną podstawą prawną mającą zastosowanie jest art. 218 ust. 9 TFUE, ani iż materialną podstawą prawną jest art. 114 TFUE.
- 32 Co się tyczy sposobów głosowania, Rada podnosi, że chociaż co do zasady do przyjęcia zaskarżonego aktu miała zastosowanie większość kwalifikowana, okoliczność, iż było możliwe uzyskanie jednomyślności w ramach Rady w celu przyjęcia tego aktu, nie może oznaczać, że Rada działała poza procedurą przewidzianą w art. 218 ust. 9 TFUE. Instytucja ta dodaje, że ponieważ Komisja nie zmieniła swojego wniosku z dnia 29 maja 2015 r. w toku debaty zakończonej przyjęciem stanowiska Unii w taki sposób, aby uwzględnić zmiany, co do których miało zostać osiągnięte porozumienie w Radzie, jak wynika z art. 293 ust. 1 TFUE, Rada powinna podjąć decyzję na zasadzie jednomyślności.

- 33 Rada podkreśla, że niekiedy przyjmuje, w formie konkluzji, pewne akty wywołujące lub mające wywołać skutek prawny, wyjaśniając jednocześnie, że w takim przypadku musi przestrzegać wymogów proceduralnych przewidzianych w traktatach, zgodnie z właściwą podstawą prawną.
- 34 Zdaniem tej instytucji, wbrew zarzutom Komisji, okoliczność, że zaskarżony akt odbiega od wniosku przedstawionego przez nią w dniu 29 maja 2015 r., wcale nie pokazuje, iż poszukiwanie konsensusu zamiast większości kwalifikowanej może prowadzić do odmiennego skutku, wpływając niekorzystnie na politykę Unii.
- 35 Ponadto Rada wskazuje, że zastrzeżenie podniesione przez Komisję odnośnie do formy zaskarżonego aktu stoi w sprzeczności z jej utrwaloną praktyką w odniesieniu do opracowywania stanowiska Unii na wcześniejsze światowe konferencje radiokomunikacyjne. Instytucja ta uważa, że odczytanie traktatów w taki sposób, jak rekomenduje to Komisja, znacznie skomplikowałoby obronę interesów Unii na scenie międzynarodowej i zakłóciłoby równowagę instytucjonalną przewidzianą w traktatach.

Ocena Trybunału

- 36 W jedynym zarzucie Komisja w istocie podnosi, że przyjmując konkluzje na WRC-15 zamiast decyzji zgodnie z jej wnioskiem z dnia 29 maja 2015 r., Rada naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE. Zarzuca również Radzie niewskazanie podstawy prawnej zaskarżonego aktu.
- 37 Zgodnie z tym przepisem „Rada, na wniosek Komisji [...], przyjmuje decyzję [...] ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.
- 38 Przyjmując zaskarżony akt w formie konkluzji, Rada zastosowała więc inną formę aktu niż ta przewidziana w owym przepisie.
- 39 Rada podnosi jednak, że traktat pozostawia jej wybór formy decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE. W niniejszym przypadku w formie konkluzji przyjęła faktycznie decyzję. Uważa ona, że brak wskazania podstawy prawnej zaskarżonego aktu nie stanowi naruszenia istotnych wymogów proceduralnych.
- 40 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, formy zaskarżonego aktu, należy przypomnieć, że traktaty stworzyły system podziału kompetencji między różne instytucje Unii, który powierza każdej z nich jej własną rolę w instytucjonalnej strukturze Unii i w realizacji zadań jej powierzonych. Artykuł 13 ust. 2 TUE stanowi, że każda instytucja Unii działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja, C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Zatem, jak wielokrotnie orzekał Trybunał, w zakresie, w jakim normy regulujące sposób kształtowania się woli instytucji Unii są ustanowione przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji, jedynie traktaty mogą – w szczególnych przypadkach – upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nich procedury decyzyjnej (wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 149).
- 42 W niniejszym przypadku należy po pierwsze podkreślić, że wbrew temu, co sugeruje Rada, praktyka instytucji, a w szczególności, co się tyczy niniejszej sprawy, rzekoma utrwalona praktyka w odniesieniu do opracowywania stanowiska Unii na światowe konferencje radiokomunikacyjne w drodze konkluzji, z którą stanowisko bronione przez Komisję w ramach rozpatrywanej niniejszym skargi miałoby stać

w sprzeczności, nie może zmienić norm traktatów, których instytucje mają obowiązek przestrzegać. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sama praktyka Rady nie może bowiem prowadzić do odchodzenia od norm traktatu, a w konsekwencji nie może stanowić precedensu wiążącego instytucje Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo, a także opinię 1/08 (porozumienia zmieniające listy szczegółowych zobowiązań w ramach GATS) z dnia 30 listopada 2009 r., EU:C:2009:739, pkt 172 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 43 Po drugie, co się tyczy argumentacji Rady opartej na pkt 9 wyroku z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264), zgodnie z którym forma, w jakiej przyjmowane są akty lub decyzje, jest zasadniczo pozbawiona znaczenia dla określenia, czy mają one na celu wywarcie skutków prawnych, to należy wskazać, że orzecznictwo wynikające z tego wyroku jest istotne dla ustalenia, czy dany akt może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Z orzecnictwa tego nie można natomiast w żadnym wypadku wnioskować, że instytucje Unii mają swobodę odstępowania od formy aktu przewidzianej przez właściwe postanowienie traktatu.
- 44 Niezachowanie przez instytucję Unii formy prawnej przewidzianej w traktatach stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych mogące skutkować stwierdzeniem nieważności aktu, jeżeli niezachowanie tej formy grozi powstaniem wątpliwości co do charakteru rzeczowego aktu lub procedury, według jakiej należało go przyjąć, naruszając tym samym pewność prawa.
- 45 W niniejszym przypadku przyjęcie zaskarżonego aktu w formie konkluzji powoduje niepewność co do charakteru i zakresu prawnego tego aktu. Jak bowiem wskazał bowiem rzecznik generalny w pkt 69–72 opinii, chociaż Rada twierdzi, że wspomniany akt stanowi „co do istoty” decyzję z jej strony, ustalającą stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii na WRC-15, Republika Czeska i Republika Francuska uznają go za wspólne stanowisko Unii i państw członkowskich, zaś Republika Federalna Niemiec uważa go za stanowisko uzgodnione pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi w formie konkluzji Rady. Poza tym Rada podnosi, że zaskarżony akt ma charakter wiążący, podczas gdy Republika Czeska jest zdania, iż wiążące są wyłącznie niektóre części wspomnianego aktu obejmujące dziedziny, które zdaniem tego państwa członkowskiego wchodzą w zakres kompetencji Unii, zaś Republika Federalna Niemiec uważa, że wspomniany akt stanowi niewiążące konkluzje. Co się tyczy Komisji, to podnosi ona, że przyjmując zaskarżony akt w formie konkluzji, Rada wybrała formę prawną, która zasadniczo jest zastrzeżona dla aktów o charakterze niewiążącym.
- 46 Sformułowania użyte w zaskarżonym akcie również przyczyniają się do tej niepewności. O ile bowiem wniosek Komisji z dnia 29 maja 2015 r. dotyczył „decyzji Rady” w sprawie stanowiska, „jakie ma zostać przyjęte”, zaskarżony akt polega dla Rady, zgodnie z jego pkt 3, na „wyrażeniu szerokiego poparcia” dla serii celów, które mają zostać osiągnięte na WRC-15 z myślą o pomyślnej realizacji odpowiednich polityk unijnych i, zgodnie z jego pkt 4, na „wezwanie państw członkowskich” do realizacji tych celów oraz przestrzegania zasad określonych w decyzji nr 243/2012 w trakcie negocjowania wszelkich odpowiednich zmian do regulaminu radiokomunikacyjnego ITU na WRC-15. Jak wskazała Komisja, użycie tych sformułowań nie współgra z mocą wiążącą, jaka powinna mieć decyzja instytucji Unii zgodnie z art. 288 TFUE. Ponadto żaden element zaskarżonego aktu nie świadczy o tym, że państwa członkowskie miałyby być zobowiązane do zajęcia stanowiska „w imieniu Unii” na WRC-15, wbrew temu, co przewiduje art. 218 ust. 9 TFUE.
- 47 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przyjmując konkluzje na WRC-15 zamiast decyzji przewidzianej w art. 218 ust. 9 TFUE, Rada naruszyła istotne wymogi proceduralne wynikające z tego przepisu.
- 48 Co się tyczy, w drugiej kolejności, okoliczności, że zaskarżony wyrok nie wymienia podstawy prawnej, na której jest oparty, należy przede wszystkim wskazać, iż wskazanie podstawy prawnej jest niezbędne w świetle zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 5 ust. 2 TUE, zgodnie z którą Unia

działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów zarówno w działaniach wewnętrznych, jak i międzynarodowych Unii [zob. podobnie opinia 2/94 (przystąpienie Wspólnoty do EKPC) z dnia 28 marca 1996 r., EU:C:1996:140, pkt 24; wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 46].

- 49 Wybór właściwej podstawy prawnej ma bowiem znaczenie konstytucyjne, ponieważ posiadając tylko kompetencje powierzone, Unia musi powiązać akty, które przyjmuje, z upoważniającym ją do tego postanowieniem traktatu [opinia 1/15 (umowa UE–Kanada o danych PNR) z dnia 26 lipca 2017 r., EU:C:2017:592, pkt 71].
- 50 Ponadto wskazanie podstawy prawnej ma znaczenie dla zachowania uprawnień instytucji Unii, których dotyczy procedura przyjęcia aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 48).
- 51 Zatem w niniejszej sprawie takie wskazanie może mieć wpływ na kompetencje Komisji i Rady, a także na rolę każdej z nich w procedurze przyjęcia zaskarżonego aktu. Wskazanie podstawy prawnej jest również konieczne dla określenia sposobu głosowania w Radzie (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 48). W szczególności, skoro zaskarżony akt nie odpowiada żadnemu z przypadków wymienionych w art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE, to – co do zasady – zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy w związku z art. 218 ust. 9 TFUE Rada powinna była przyjąć ten akt, stanowiąc większością kwalifikowaną (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 66).
- 52 Ponadto należy przypomnieć, że wskazanie podstawy prawnej jest konieczne ze względu na obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 296 TFUE. Obowiązek ten, uzasadniony w szczególności kontrolą sądową, której powinien móc dokonać Trybunał, należy co do zasady stosować do każdego aktu Unii mogącego powodować skutki prawne (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 42, 45).
- 53 Wreszcie, zgodnie z zasadą pewności prawa każdy akt, który ma wywoływać skutki prawne, wywodzi swój wiążący charakter z przepisu prawa Unii, który należy wyraźnie wskazać jako podstawę prawną i który określa formę prawną, jaka ma być nadana temu aktowi (wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/McBride i in., C-361/14 P, EU:C:2016:434, pkt 47).
- 54 W niniejszym przypadku zaskarżony akt jest aktem Unii, ponieważ został przyjęty przez Radę, i powoduje skutki prawne, gdyż określa cele, do których realizacji na WRC-15 wzywa ona państwa członkowskie. Jak z tego wynika, Rada powinna była wskazać w zaskarżonym akcie materialną i proceduralną podstawę prawną, na której jest on oparty.
- 55 Ponadto, chociaż brak przywołania konkretnego przepisu traktatu może nie stanowić naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, kiedy podstawa prawna aktu może zostać określona na podstawie innych jego elementów, jak twierdzi Rada, to jednak takie wyraźne odniesienie jest niezbędne, gdy w przypadku jego braku zainteresowani i Trybunał nie mają pewności co do konkretnej podstawy prawnej (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/McBride i in., C-361/14 P, EU:C:2016:434, pkt 48).
- 56 Tymczasem w niniejszym przypadku zamiast wskazać podstawę prawną zaskarżonego aktu, Rada ograniczyła się, w jego pkt 1, do przypomnienia właściwych ram prawnych i swojej praktyki instytucjonalnej, zaś w jego pkt 2 do uwzględnienia opinii RSPG z lutego 2015 r. Jak wynika z powyższego stwierdzenia w związku ze stwierdzeniami dokonanymi w pkt 46 niniejszego wyroku, żaden element zaskarżonego aktu nie pozwala określić jego materialnej i proceduralnej podstawy prawnej.

- 57 To oznacza, że podstawa prawna zaskarżonego aktu nie może zostać jednoznacznie określona. W tych okolicznościach, wbrew temu, co utrzymuje Rada, brak wskazania w zaskarżonym akcie jakiegokolwiek podstawy prawnej nie może zostać uznany za wadę o charakterze czysto formalnym (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 60, 61).
- 58 Zatem odstąpienie od formy prawnej przewidzianej w art. 218 ust. 9 TFUE i niewskazanie podstawy prawnej powodują niejasność co do charakteru i zakresu prawnego zaskarżonego aktu, a także co do procedury, zgodnie z którą powinien on zostać przyjęty, która to niejasność mogła osłabić Unię przy obronie jej stanowiska na WRC-15 (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 49).
- 59 Z powyższych rozważań wynika, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu.

W przedmiocie kosztów

- 60 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 61 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu Republika Czeska, Niemcy, Francja i Zjednoczone Królestwo, występujące w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

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

- 1) Stwierdza się nieważność konkluzji Rady Unii Europejskiej przyjętych w dniu 26 października 2015 r. na jej 3419. posiedzeniu, które odbyło się w Luksemburgu, na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015 (WRC-15) Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (International Telecommunication Union – ITU).**
- 2) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy