



**RADA
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 7 października 2013 r. (17.10)
(OR. en)**

**Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2012/0370 (NLE)**

**14498/13
LIMITE**

**JUR 526
JAI 866
CAB 39
POLGEN 187
IPCR 2
COSI 115
PROCIV 111
ENFOPOL 310
COPS 424
CSDP/PSDC 649
PESC 1189
COTER 125
COCON 44
COHAFA 105**

UWAGI SŁUŻBY PRAWNEJ*

Dotyczy: Wspólny wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności (art. 222 TFUE) – zakres stosowania

I. WPROWADZENIE

1. W grudniu 2012 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedłożyli wspólny wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności¹ (zwany dalej „projektem decyzji”).

* Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej.

¹ Dok. 18124/12.

2. W trakcie prowadzonych w ramach Grupy Przyjaciół Prezydencji obrad dotyczących zintegrowanych uzgodnień UE dotyczących reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych i wdrożenia klauzuli solidarności, wyrażono wątpliwości co do legalności zakresu stosowania projektu decyzji zapisanego w jego art. 2. W szczególności niektóre delegacje zastanawiały się, czy z prawnego punktu widzenia jest właściwe, by przedmiotowa decyzja miała zastosowanie w przypadku ataków terrorystycznych lub klęsk żywiołowych dotyczących statków, samolotów lub infrastruktury krytycznej podlegającej jurysdykcji państw członkowskich. Wyrażono wątpliwości co do zgodności takiego przepisu z prawem międzynarodowym, a także z art. 222 TFUE. Niniejsza nota jest rozwinięciem ustnych komentarzy Służby Prawnej.

II. ARTYKUŁ 222 TFUE

3. Pomysł klauzuli solidarności został po raz pierwszy wyrażony na forum Konwentu Europejskiego, który przygotował projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 2003 roku. Materialna część klauzuli solidarności (ust. 1) została włączona do art. I-43 traktatu konstytucyjnego do rozdziału „Postanowienia szczególne” zawartego w tytule V „Wykonywanie kompetencji Unii”. Szczegółowe postanowienia klauzuli solidarności odnoszące się do jej wykonywania (ust. 2–4) zostały zawarte w art. III-329. W traktacie lizbońskim część materialna klauzuli solidarności i część dotycząca jej wykonywania zostały połączone w artykuł 222 TFUE zawarty w części piątej „Działania zewnętrzne Unii” w tytule VII „Klauzula solidarności”, który zawiera jedynie ten artykuł.
4. Art. 222 ust. 1 TFUE nakłada na Unię i jej państwa członkowskie obowiązek, na podstawie którego „*działają wspólnie w duchu solidarności*”, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Drugie zdanie tego samego ustępu nakłada na Unię obowiązek, zgodnie z którym „*mobilizuje (ona) wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione przez państwa członkowskie*”. Następnie wymienione są cele i rodzaje działań, które należy podjąć za pomocą tych instrumentów. Litera a) odnosi się do terroryzmu i przewiduje zapobieganie, ochronę i pomoc, natomiast lit. b) odnosi się do klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka i przewiduje pomoc.

5. W ust. 2 jest mowa o zastosowaniu klauzuli solidarności przez państwa członkowskie. Stwierdza się z nim, że *„([j]eżeli państwo członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz politycznych inne państwa członkowskie udzielają mu pomocy”* oraz że *„[w] tym celu państwa członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady”*. W ust. 3 zawarto podstawę prawną dla określania warunków zastosowania przez Unię klauzuli solidarności.

III. STOSOWNE ELEMENTY PROPONOWANEJ DECYZJI

6. W projekcie decyzji zawarto przepisy i procedury stosowania przez Unię klauzuli solidarności. Art. 2 projektu – „Zakres” – ma następujące brzmienie:

„Niniejszą decyzję stosuje się w przypadku ataków terrorystycznych lub klęsk żywiołowych bądź katastrof spowodowanych przez człowieka, bez względu na to, czy powstały one na lub poza terytorium państw członkowskich:

a) na terytorium państw członkowskich, do których Traktat ma zastosowanie, w tym na powierzchni lądowej, morzach terytorialnych i w przestrzeni powietrznej;

b) jeśli dotyczą statków (na wodach międzynarodowych) lub samolotów (w międzynarodowej przestrzeni powietrznej) bądź infrastruktury krytycznej (takiej jak morskie instalacje naftowe i gazowe), znajdujących się w jurysdykcji państwa członkowskiego”.

7. Brak przecinków w lit. b) wskazuje na to, że wymóg znajdowania się w jurysdykcji państwa członkowskiego dotyczy wszystkich trzech elementów (statków, samolotów i infrastruktury krytycznej).

IV. ANALIZA PRAWNA

8. Poniżej przeanalizowane zostanie, czy prawo międzynarodowe lub art. 222 TFUE stanowią przeszkody dla możliwości zastosowania ustaleń dotyczących zastosowania klauzuli solidarności w przypadku ataków terrorystycznych lub katastrof, które dotyczyłyby statków, samolotów lub infrastruktury krytycznej państw członkowskich.

A. Prawo międzynarodowe

9. Jak wynika z art. 3 ust. 5 TUE, UE ma przyczyniać się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym przyjmując akt, jest ona zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii². Na mocy art. 21 ust. 2 lit. b) i art. 21 ust. 3 TUE umacnianie i wspieranie zasad prawa międzynarodowego jest jedną z zasad, których Unia ma przestrzegać i jednym z celów, do których osiągnięcia ma dążyć przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie w różnych dziedzinach swoich działań zewnętrznych objętych częścią piątą TFUE, jak przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie również zewnętrznych aspektów innych polityk Unii.
10. Prawo międzynarodowe pod pewnymi warunkami daje państwom możliwość rozszerzenia zakresu stosowania ich przepisów i jurysdykcji ich sądów na osoby i własność znajdujące się oraz czyny popełnione poza ich terytorium. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej stwierdził w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Lotus*, że w jeśli chodzi o przyjmowanie środków pozaterytorialnych, państwa „*posiadają znaczną swobodę, która jedynie w niektórych przypadkach podlega ograniczeniom ze względu na zakazy*”³.

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-366/10 *System handlu emisjami*, (dotychczas nieopublikowane) pkt 101 i 123, oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 *Poulsen*, Rec. 1992, s. I-6048, pkt 9 i 10.

³ Wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 września 1927 r. w sprawie *Lotus*, STSM 1927, seria A, nr 10, s. 19.

a) *Terytorium państw członkowskich, w tym powierzchnia lądowa, morza terytorialne i przestrzeń powietrzna (art. 2 lit. a) projektu decyzji)*

11. Zgodnie z art. 2 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (konwencji z Montego Bay) suwerenność państwa „rozciąga się poza jego terytorium lądowe i wody wewnętrzne (...) na przyległy pas morza zwany morzem terytorialnym”, a także „na przestrzeń powietrzną nad morzem terytorialnym”⁴. Zgodnie z art. 1 konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (konwencji chicagowskiej)⁵ państwo posiada „całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium”. Jest to kodyfikacja międzynarodowego prawa zwyczajowego⁶.
12. W związku z tym suwerenność państw członkowskich rozciąga się na ich terytorium lądowe, morze terytorialne i przestrzeń powietrzną. Z tego powodu z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ma przeszkód dla takiego terytorialnego zakresu stosowania prawa unijnego, jaki określono w art. 2 lit. a) projektu decyzji.
13. Należy zauważyć, że wody wewnętrzne, o których mowa w art. 2 konwencji z Montego Bay, nie są ujęte w wykazie w art. 2 projektu decyzji jako część terytorium państw członkowskich. Można zakładać, że wody wewnętrzne w sposób domniemany podlegają temu artykułowi, ponieważ wykaz ten nie jest wyczerpujący. Jednak do celów kompletności i pewności prawa, warto byłoby dodać do wykazu pozycję odnoszącą się do wód wewnętrznych.

⁴ Zob. konwencję z dnia 10 grudnia 1982 r., która weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r. UE jest stroną tej konwencji (zob. decyzja Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r., Dz.U. L 179 z 1998 roku, s. 1).

⁵ Zob. konwencję z dnia 7 grudnia 1944 r. UE nie jest stroną tej konwencji, ale wszystkie państwa członkowskie UE – tak (ICAO, dok. 7300/9 z 2006 roku).

⁶ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 r. w sprawie *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua przeciwko USA)*, ICJ Reports 1986, s. 392, pkt 212. W sprawie *System handlu emisjami*, pkt 104 (zob. przypis 3 powyżej) ETS również orzekł, że chodzi o kodyfikację międzynarodowego prawa zwyczajowego.

b) *Statki, samoloty i infrastruktura krytyczna znajdujące się w jurysdykcji państw członkowskich (art. 2 lit. b) projektu decyzji*

14. Nie jest nietypowe, że ustawodawca Unii stanowi prawnie o podmiotach lub sytuacjach, które mogą nie być (w całości) przypisane do terytorium państw członkowskich. W takich okolicznościach ustawodawca określa łącznik z państwami członkowskimi. Takimi łącznikami może być obywatelstwo zaangażowanych osób.
15. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził ostatnio, że UE co do zasady nie brak uprawnień do przyjmowania aktów prawnych, które wywołują skutki prawne poza terytorium państw członkowskich. W sprawie System handlu emisjami,⁷ dotyczącej możliwości stosowania takich systemów do operatorów statków powietrznych z państw trzecich obsługujących loty z terytorium UE i na nie, Trybunał Sprawiedliwości wskazał na konieczność istnienia łącznika z państwami członkowskimi lub z ich terytorium, by ustawodawstwo unijne mogło mieć zastosowanie. Dlatego też Trybunał zauważył, że nie można sprawić, by przepisy UE jako takie miały zastosowanie do statków powietrznych zarejestrowanych w państwach trzecich i przelatujących nad ich terytorium lub nad morzem pełnym (pkt 122 wyroku).
16. Należy jednak zauważyć, że projekt decyzji zawiera ustalenia dotyczące wykonywania przez Unię jej obowiązku solidarności względem państw członkowskich i jego celem nie jest regulowanie – bezpośrednio lub pośrednio (poprzez transpozycję) – sytuacji prawnej osób fizycznych lub prawnych. Dlatego też łącznik wymagany, by unijny akt prawny mógł być ważnie stosowany, nie jest tym samym łącznikiem, co łącznik wymagany w przypadku ustawodawstwa unijnego, które określa przepisy wiążące dla osób fizycznych lub prawnych. Wystarczy, by możliwe było stwierdzenie, że sprawowanie jurysdykcji państwa członkowskiego uznawanej przez prawo międzynarodowe nie wyklucza działań pomocowych wynikających z zasady solidarności między Unią a jej państwami członkowskimi.
17. Należy zatem zbadać, czy nie istnieje jakiś przepis prawa międzynarodowego, który zakazywałby stosowania projektu decyzji w sytuacjach przewidzianych w jej art. 2 lit. b).

⁷ Sprawa C-366/10, o której mowa w przypisie 3.

i) *Statki (na wodach międzynarodowych) podlegające jurysdykcji państwa członkowskiego*

18. Zgodnie z prawem międzynarodowym statki pływające pod banderą danego państwa znajdują się w jego jurysdykcji. W szczególności art. 92 konwencji z Montego Bay stanowi, że „[s]tatki pływają pod banderą tylko jednego państwa i podlegają, poza wyjątkami wyraźnie przewidzianymi przez umowy międzynarodowe lub niniejszą konwencję, jego wyłącznej jurysdykcji na morzu pełnym”. Zgodnie z art. 94 „[k]ażde państwo skutecznie wykonuje swoją jurysdykcję i kontrolę w dziedzinie administracyjnej, technicznej i socjalnej nad statkami podnoszącymi jego banderę”. Zasadą międzynarodowego prawa zwyczajowego jest, że żadne państwo nie może prawnie próbować poddania żadnej części morza pełnego swojemu zwierzchnictwu⁸. Zasadę tę skodyfikowano w art. 87 konwencji z Montego Bay odnoszącym się do wolności morza pełnego. Na morzu pełnym statki podlegają zasadniczo wyłącznej jurysdykcji państwa bandery. Istnieją wyjątki, które odnoszą się do uczestnictwa statku w piractwie, handlu niewolnikami lub nielegalnym nadawaniu audycji⁹.

19. Sformułowanie art. 2 lit. b) projektu decyzji budzi wątpliwości. Po pierwsze, nie jest jasne, czy statki „w jurysdykcji państwa członkowskiego” to statki pływające pod banderą państwa członkowskiego, czy też kryterium jurysdykcji w projekcie decyzji jest szersze i jednak nie zostało zdefiniowane. Takie kryterium mogłoby obejmować faktyczną kontrolę lub wykonywanie jurysdykcji nad statkiem. Na mocy prawa międzynarodowego możliwe byłoby, by statek spoza UE żeglujący po morzu pełnym podlegał kontroli państwa członkowskiego UE. Mogłoby do tego dojść, gdyby statek został na przykład zajęty przez państwo członkowskie UE za piractwo zgodnie z art. 105 konwencji z Montego Bay¹⁰. Warto byłoby wyjaśnić w projekcie decyzji, czy kryterium jurysdykcji odpowiada banderze statku, czy innemu pojęciu, które należy zdefiniować zgodnie z prawem międzynarodowym.

⁸ Zob. pkt 103 wyroku w sprawie *System handlu emisjami* (o której mowa w przypisie 3). Zob. także wyżej wspomnianą sprawę *Lotus* (przypis 4 powyżej), s. 25.

⁹ Art. 110 konwencji z Montego Bay.

¹⁰ Zgodnie z art. 105 konwencji z Montego Bay na morzu pełnym lub w każdym innym miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa, każde państwo może zająć piracki statek morski lub powietrzny opanowany przez piratów i znajdujący się w ich władaniu oraz aresztować osoby i zająć mienie znajdujące się na pokładzie. Sądy państwa, które dokonało zajęcia, mogą orzekać o wymiarze kary oraz mogą określać środki, jakie należy przedsięwziąć wobec statków morskich, powietrznych lub mienia.

20. Należy może zauważyć, że w odniesieniu do jurysdykcji w sprawach karnych dotyczącej przestępstw terrorystycznych obowiązujące przepisy unijne stosują kryterium statku pływającego pod banderą państwa członkowskiego¹¹.
21. Po drugie, termin „wody międzynarodowe” nie odpowiada jednej konkretnej strefie morskiej lub jednemu konkretnemu obszarowi morskemu określonym w prawie międzynarodowym. W prawie międzynarodowym morze pełne obejmuje obszary morskie, które nie należą do wyłącznej strefy ekonomicznej, morza terytorialnego ani wód wewnętrznych jakiegokolwiek państwa¹². Zgodnie z prawem międzynarodowym, poza swoim terytorium państwa mogą wykonywać wyłączną jurysdykcję nad statkami pływającymi pod ich banderą wyłącznie na morzu pełnym. W wyłącznej strefie ekonomicznej obowiązuje wolność morza pełnego, w tym wolność żeglugi, zapisana w art. 87 konwencji z Montego Bay, ale państwa muszą należycie uwzględnić prawa i obowiązki państwa nadbrzeżnego¹³. Dlatego też jurysdykcja państw nad statkami pływającymi pod ich banderą w wyłącznych strefach ekonomicznych należących do innych państw jest uznawana ale nie wyłączna.
22. W ustawodawstwie unijnym w dziedzinie rybołówstwa używa się następujących terminów: „morze pełne”, „wody międzynarodowe”, oznaczające co innego niż „wody wspólnotowe”, które obejmują wody podlegające zwierzchnictwu (morze terytorialne) lub jurysdykcji (wyłączna strefa ekonomiczna) państwa członkowskiego¹⁴. Byłoby pożądane, by projekt decyzji był precyzyjniejszy. Można by to osiągnąć dzięki zastosowaniu terminu „morze pełne” zamiast „wody międzynarodowe” lub dzięki właściwemu zdefiniowaniu tego drugiego terminu.

¹¹ Art. 9 ust. 1 lit. b) decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3).

¹² Art. 86 konwencji z Montego Bay.

¹³ Art. 58 konwencji z Montego Bay.

¹⁴ Zob. np. art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1005/2008 z dnia 29 września 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania (Dz.U. L 286 z 29.10.2008, s. 1); art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 358 z 31.12.2002, s. 59); art. 80 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 343 z 22.12.2009, s. 1).

W kontekście wykonania unijnej polityki rybołówstwa państwa członkowskie są upoważnione do przeprowadzania inspekcji unijnych statków rybackich pływających pod banderą innego państwa członkowskiego na wodach międzynarodowych, a także – pod pewnymi warunkami – w wyłącznej strefie ekonomicznej innego państwa członkowskiego (art. 80 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009).

23. Podsumowując, można stwierdzić, że prawo międzynarodowe uznaje jurysdykcję państw nad statkami pływającymi pod ich banderą, przy czym jest ona wyłączna, gdy takie statki pływają po morzu pełnym lub też uznawana lecz nie wyłączna, gdy takie statki pływają w wyłącznych strefach ekonomicznych należących do innych państw, i że z tego powodu prawo międzynarodowe nie uniemożliwia stosowania projektu decyzji do statków pływających pod banderą państwa członkowskiego po morzu pełnym lub – z pewnymi ograniczeniami – w wyłącznych strefach ekonomicznych państw, które nie są członkami UE.

ii) *Samoloty (w międzynarodowej przestrzeni powietrznej) znajdujące się w jurysdykcji państwa członkowskiego*

24. Zgodnie z prawem międzynarodowym wiążącym dla państw członkowskich państwa wykonują jurysdykcję nad statkami powietrznymi, które można uznać za ich przynależność państwową. W szczególności art. 17 konwencji chicagowskiej przewiduje, że „[s]tutki powietrzne mają przynależność państwową państwa, w którym są zarejestrowane”. W art. 12 konwencji chicagowskiej dotyczącej „Reguł lotniczych” stwierdza się, że: „Każde umawiające się państwo zobowiązuje się zastosować właściwe środki w celu zapewnienia, by każdy statek powietrzny przelatujący nad jego terytorium lub manewrujący w granicach jego terytorium, jak również każdy statek powietrzny noszący znak jego przynależności państwowej niezależnie od miejsca, w którym się znajduje, musiał stosować się do obowiązujących w danym miejscu reguł i przepisów, dotyczących lotu i manewrowania statków powietrznych. Każde umawiające się państwo zobowiązuje się utrzymywać swoje własne przepisy w tej dziedzinie, w możliwie jak najszerszym zakresie, w zgodności z przepisami ustanawianymi co pewien czas na podstawie niniejszej konwencji. Nad pełnym morzem obowiązywać będą reguły ustanowione na podstawie niniejszej konwencji. Każde umawiające się państwo zobowiązuje się zapewnić ściganie wszystkich osób naruszających obowiązujące przepisy”.

25. Zgodnie z art. 87 ust. 1 konwencji z Montego Bay wolność morza pełnego obejmuje wolność przelotu. Jednak międzynarodowe prawo zwyczajowe w obecnym brzmieniu nie przewiduje zasady, że statki powietrzne przelatujące nad morzem pełnym podlegają wyłącznej jurysdykcji państwa, w którym zostały zarejestrowane¹⁵. Na mocy art. 58 konwencji z Montego Bay wolność przelotu ma zastosowanie do wyłącznej strefy ekonomicznej, pod warunkiem że państwa należycie uwzględniają prawa i obowiązki państwa nadbrzeżnego¹⁶. Nawet jeśli wyłączność jurysdykcji państwa rejestracji nie jest uznawana w międzynarodowym prawie zwyczajowym, ustanowiona jest jurysdykcja państwa rejestracji nad statkiem powietrznym znajdującym się nad morzem pełnym lub nad wyłączną strefą ekonomiczną innego państwa.
26. Sugeruje się, że brak wyłączności jurysdykcji nad samolotami zarejestrowanymi w jednym z państw członkowskich UE, przelatującymi nad morzem pełnym lub wyłączną strefą ekonomiczną państw nienależących do UE, nie wpływa na obowiązki w zakresie solidarności Unii względem państw członkowskich. Jak zauważono w pkt 16 powyżej, projekt decyzji nie nakłada bowiem obowiązków na osoby fizyczne lub prawne. Określa się w nim raczej rodzaje sytuacji, w których występuje wystarczające powiązanie z państwami członkowskimi, aby spełnione zostały warunki dotyczące klauzuli solidarności. Przynależność państwowa samolotu z uwagi na jego rejestrację w jednym z państw członkowskich UE stanowi wystarczający łącznik w tym względzie. Jednak przy wykonywaniu klauzuli solidarności i równoczesnym mobilizowaniu wszelkich dostępnych jej instrumentów Unia powinna przestrzegać prawa międzynarodowego i nie naruszać prerogatyw państw spoza UE. Jest to warunek, który powinien zostać wyjaśniony w projekcie decyzji. Brak wyłączności jurysdykcji państwa rejestracji nie jest, w takich okolicznościach, przeszkodą dla możliwości planowanego zastosowania projektu decyzji.

¹⁵ Zob. pkt 106 wyroku w sprawie *System handlu emisjami* (o której mowa w przypisie 3).

¹⁶ Art. 58 konwencji z Montego Bay.

27. Podobnie jak w pkt 19–22 powyżej, chcemy przedstawić pewne dodatkowe uwagi co do brzmienia art. 2 lit. b). Po pierwsze, nie jest jasne, czy samoloty „w jurysdykcji państwa członkowskiego” to statki powietrzne zarejestrowane w jednym z państw członkowskich, czy też kryterium jurysdykcji w projekcie decyzji obejmuje inne pojęcie, które nie zostało zdefiniowane. Takie kryterium mogłoby odnosić się do faktycznej kontroli lub sprawowania jurysdykcji nad samolotem. Analogiczne jak w przypadku statków, na mocy prawa międzynarodowego możliwe byłoby, by samolot spoza UE znajdujący się w jakimkolwiek miejscu poza jurysdykcją jakiegokolwiek państwa podlegał kontroli państwa członkowskiego UE. Mogłoby do tego dojść, gdyby samolot został na przykład zajęty przez państwo członkowskie UE za piractwo zgodnie z art. 105 konwencji z Montego Bay¹⁷. Warto byłoby wyjaśnić w projekcie decyzji, czy kryterium jurysdykcji odpowiada państwu rejestracji samolotu, czy innemu pojęciu, które należy zdefiniować i które musi być zgodne z prawem międzynarodowym.
28. Należałoby może zwrócić uwagę na fakt, że w odniesieniu do jurysdykcji w sprawach karnych dotyczącej przestępstw terrorystycznych obowiązujące przepisy unijne stosują kryterium statku powietrznego zarejestrowanego w państwie członkowskim¹⁸.
29. Po drugie, termin „międzynarodowa przestrzeń powietrzna” jako taki nie jest określony w prawie międzynarodowym. Byłoby pożądane, by wyjaśnić w projekcie decyzji, że termin ten odpowiada przestrzeni powietrznej nad morzem pełnym i ewentualnie przestrzeni powietrznej nad wyłącznymi strefami ekonomicznymi państw, które nie należą do UE, z zastrzeżeniem pewnych ograniczeń.
30. Podsumowując, można stwierdzić, że prawo międzynarodowe uznaje jurysdykcję państw nad samolotami zarejestrowanymi w tych państwach. Z tego względu prawo międzynarodowe nie uniemożliwia stosowania projektu decyzji do samolotów zarejestrowanych w jednym z państw członkowskich i znajdujących się nad morzem pełnym lub nad wyłącznymi strefami ekonomicznymi jakiegokolwiek państwa, z zastrzeżeniem poszanowania prerogatyw państw, które nie są członkami UE.

¹⁷ Zobacz przypis 12 powyżej.

¹⁸ Art. 9 ust. 1 lit. b) decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3).

iii) *Infrastruktura krytyczna (taka jak morskie instalacje naftowe i gazowe) znajdująca się w jurysdykcji państwa członkowskiego*

31. Zgodnie z art. 60 konwencji z Montego Bay w wyłącznej strefie ekonomicznej państwo nadbrzeżne ma wyłączne prawo – między innymi – budowania oraz wydawania pozwoleń i przepisów dotyczących a) sztucznych wysp, b) instalacji i konstrukcji do celów przewidzianych w art. 56 (badania i eksploatacji zasobów naturalnych)¹⁹ i posiada nad takimi instalacjami wyłączną jurysdykcję. Zgodnie z art. 80 tej konwencji postanowienia artykułu 60 mają zastosowanie *mutatis mutandis* do sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji na szelfie kontynentalnym.
32. Równoległe z kompetencjami państwa nadbrzeżnego dotyczącymi instalacji morskich na morzu terytorialnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej i na szelfie kontynentalnym danego państwa, istnieją obowiązujące przepisy unijne mające zastosowanie do takich instalacji. Można tu podać dwa przykłady. Po pierwsze, na mocy dyrektywy 2000/34 do dyrektywy w sprawie czasu pracy dodano art. 2 ust. 8 dotyczący „pracy na pełnym morzu” (która: *„oznacza prace wykonywane głównie na lub z instalacji na pełnym morzu (łącznie z platformami wiertniczymi), bezpośrednio lub pośrednio w powiązaniu z poszukiwaniem, wydobywaniem i eksploatacją pokładów mineralnych, łącznie z węglowodorami, jak również nurkowanie związane z taką działalnością, dokonywane z instalacji na pełnym morzu lub ze statku”*²⁰. Po drugie, dyrektywa 2013/30/UE w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich zawiera art. 2 ust. 2 w brzmieniu: *„»na obszarach morskich« oznacza usytuowany na morzu terytorialnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej lub na szelfie kontynentalnym państwa członkowskiego, w rozumieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza”*.²¹

¹⁹ W art. 56 ustanawia się suwerenne prawa do celu badania i eksploatacji, ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich pokrywających dno, a także dna morskiego i jego podziemia oraz w celu gospodarowania tymi zasobami, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji strefy, takich jak wytwarzanie energii poprzez wykorzystanie wody, prądów i wiatrów; ustanawia się także jurysdykcję w odniesieniu do budowania i wykorzystywania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji.

²⁰ Dyrektywa 2000/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 2000 r. (Dz.U. L 195 z 1.8.2000, s. 41) zmieniająca dyrektywę Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE (Dz.U. L 187 z 28.6.2013, s. 66).

33. Dlatego też proponujemy, by sformułowanie użyte w art. 2 lit. b) projektu decyzji zostało doprecyzowane, jeśli chodzi o pojęcie jurysdykcji państwa członkowskiego, poprzez odniesienie do obszaru geograficznego, na którym znajdują się instalacje podlegające wyłącznej jurysdykcji państwa członkowskiego.
34. Podsumowując, należy stwierdzić, że do celów klauzuli solidarności prawo międzynarodowe nie stanowi przeszkody dla możliwości stosowania projektu decyzji do statków, samolotów i infrastruktury krytycznej w okolicznościach wyszczególnionych powyżej. Należy teraz przeanalizować, czy postanowienia TUE lub TFUE stanowią jakąś przeszkodę w tym względzie.

B. Terytorialny zakres stosowania TUE i TFUE

a) *Terytorialny zakres stosowania Traktatów*

35. W art. 52 TUE wymienia się państwa członkowskie, do których mają zastosowanie Traktaty, i stwierdza się, że terytorialny zakres stosowania Traktatów jest określony w art. 355 TFUE. W art. 355 TFUE zawarto dodatkowe postanowienia i określono, w jakim zakresie Traktaty mają, a w jakim nie, zastosowanie do niektórych jednostek geograficznych mających powiązania z niektórymi państwami członkowskimi. Żaden z tych artykułów nie rozszerza wprost kompetencji Unii na sytuacje powstające w ramach jurysdykcji państw członkowskich, ale nie na ich terytorium.

36. Jednak postanowienia odnoszące się do terytorialnego zakresu stosowania Traktatów nie były przeszkodą dla stosowania materialnych postanowień Traktatów do sytuacji, które nie zachodzą (całkowicie) na terytorium państw członkowskich. Po pierwsze, różne postanowienia Traktatów dotyczą sytuacji lub działań umiejscowionych poza terytorium państw członkowskich. Jako przykład można wymienić: postanowienia TUE dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, inne postanowienia TFUE zawarte w części piątej „Działania zewnętrzne Unii” (np. działania dotyczące wspólnej polityki handlowej, współpracy na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej) lub gdzie indziej (np. ochrona ludności, art. 196). Po drugie, akceptuje się, że ustawodawstwo unijne (zob. pkt 15 i 16 powyżej) może mieć zastosowanie do podmiotów mających siedzibę poza UE, gdy ustanowiono wystarczający łącznik (zob. wyżej wspomniana sprawa *System handlu emisjami*, a także orzecznictwo wcześniejsze, np. sprawa *Pulpa drzewna* w dziedzinie prawa konkurencji)²².
37. W analizowanym przypadku należy ponownie zaznaczyć, że celem projektu decyzji, którym jest stosowanie klauzuli solidarności, nie jest skorzystanie z poszerzonego terytorialnego zakresu obowiązywania Traktatów, ale przyjęcie środków dozwolonych na mocy prawa międzynarodowego dla poparcia wykonywania przez państwa członkowskie ich jurysdykcji, jak przewidziano w art. 222 TFUE będącym podstawą prawną.

b) *Art. 222 TFUE (odniesienia do terytorium państwa członkowskiego)*

38. W art. 222 TFUE zawarto odniesienia do terytorium państw członkowskich. Niektóre delegacje podniosły argument, że odniesienia te stanowią przeszkodę dla możliwości stosowania ustaleń unijnych do sytuacji, które nie dotyczą terytorium państw członkowskich, które nie jest lądem, morzem terytorialnym ani przestrzenią powietrzną.

²² Wyrok ETS z dnia 31 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-89/85 i inne, Rec. 1993, s. I-01307.

39. Tytułem wstępu przypomina się, że art. 222 TFUE zawiera się w części piątej TFUE, która dotyczy działań zewnętrznych Unii. Zewnętrzne aspekty klauzuli solidarności są związane z jej stosowaniem, również przez Unię.
40. Należy zauważyć, że odniesienie do terytorium państw członkowskich nie pojawia się w części wprowadzającej art. 222 ust. 1, natomiast pojawia się w większości, choć nie we wszystkich elementach art. 222 TFUE. W art. 222 ust. 1 odniesienie do terytorium państw członkowskich pojawia się, gdy mowa o zapobieganiu zagrożeniu terrorystycznemu (lit. a) tiret pierwsze), choć nie jest jasne, czy dotyczy zagrożenia czy też zapobiegania zagrożeniu. Pojawia się również w związku z udzielaniem pomocy państwu członkowskiemu na wniosek jego władz politycznych, zarówno w przypadku ataku terrorystycznego, jak w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (lit. a) tiret trzecie i lit. b)). Nie pojawia się jednak w odniesieniu do ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym (lit. a) tiret drugie). Nie pojawia się także w odniesieniu do spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku udzielenia pomocy innym państwom członkowskim w przypadku ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 ust. 2).
41. Zważywszy na podobieństwo sposobu sformułowania art. 222 ust. 1 i art. 222 ust. 2²³ oraz na zapisany w art. 222 ust. 1 wymóg, by Unia i państwa członkowskie „działa[ły] wspólnie”, trudno jest odczytać art. 222 ust. 1 odnoszący się do Unii i jej państw członkowskich jako zapis mający inny geograficzny zakres niż art. 222 ust. 2 odnoszący się do państw członkowskich. Zmienne zastosowania terminu „terytorium państw członkowskich” powinny być rozumiane jako podkreślenie wymogu prowadzenia działań w duchu solidarności kierowanego do państwa członkowskiego, na jego terytorium *sensu stricto* lub tam, gdzie jego prawa i obowiązki na mocy prawa międzynarodowego tworzą jurysdykcję/odpowiedzialność za ten wymóg.
42. Stwierdza się, że ani sposób sformułowania art. 222 TFUE ani jego umiejscowienie w Traktacie nie stanowią przeszkody dla możliwości stosowania ustaleń dotyczących zastosowania klauzuli solidarności przewidzianych w projekcie decyzji.

²³ Innym podobieństwem jest to, że w tych obydwu ustępach jest obecne sformułowanie „(na) wniosek władz politycznych” .

V. PODSUMOWANIE

43. W świetle powyższego Służba Prawna stwierdza, że:

- 1) ani prawo międzynarodowe ani unijne nie stanowią przeszkody dla zakresu stosowania ustaleń dotyczących zastosowania klauzuli solidarności (art. 2 lit. b) projektu decyzji) w przypadku ataków terrorystycznych lub katastrof, które dotyczą:
 - statków pływających pod banderą jednego z państw członkowskich po morzu pełnym lub w wyłącznej strefie ekonomicznej jakiegokolwiek państwa, z zastrzeżeniem prerogatyw państwa nadbrzeżnego;
 - samolotów zarejestrowanych w jednym z państw członkowskich znajdujących się w przestrzeni powietrznej nad morzem pełnym lub nad wyłączną strefą ekonomiczną jakiegokolwiek państwa, z zastrzeżeniem prerogatyw tego państwa;
 - lub
 - infrastruktury krytycznej usytuowanej na morzu terytorialnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej lub na szelfie kontynentalnym państwa członkowskiego;
- 2) korzystając z wyżej wspomnianych ustaleń, a zwłaszcza przy mobilizowaniu dostępnych jej instrumentów, Unia jest związana prawem międzynarodowym i nie powinna naruszać praw państw niebędących członkami UE;
- 3) do celów kompletności i dokładności prawa, zalecane jest dodanie w art. 2 lit. a) projektu decyzji odniesienia do wód wewnętrznych.