Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 31. května 2018 [1]

Věc C-244/17

Evropská komise
proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí Rady (EU) 2017/477 – Volba správného právního základu – Rozlišování mezi společnou zahraniční a bezpečnostní politikou a komunitarizovanými politikami – Dohoda o posíleném partnerství a spolupráci s Republikou Kazachstán – Vydání jednacího řádu Rady pro spolupráci a zřízení specializovaných podvýborů – Rozhodnutí o postoji, který má Unie zaujmout v Radě pro spolupráci – Přijímání rozhodnutí v Radě Evropské unie jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou (čl. 218 odst. 8 a 9 SFEU, čl. 16 odst. 3 SEU a čl. 31 odst. 1 SEU)“

I. Úvod

1. Právní spory o vnější pravomoci Evropské unie mají mnoho podob. V projednávaném sporu mezi Evropskou komisí a Radou Evropské komise jde o otázku, zda má být postoj, který Unie zaujme v mezinárodním orgánu při přijímání rozhodnutí, stanoven Radou podle čl. 218 odst. 9 SFEU kvalifikovanou většinou, nebo jednomyslně.

2. Tato otázka se naskýtá v souvislosti s Dohodou o posíleném partnerství a spolupráci s Republikou Kazachstán (dále jen „dohoda o partnerství“ nebo „dohoda“) [2]. Rada pro spolupráci, která byla zřízena na základě této dohody, hodlala v roce 2017 přijmout svůj jednací řád a zřídit řadu specializovaných podvýborů. Vzhledem k tomu, že Rada zastávala názor, že byly dotčeny též záležitosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“), stanovila postoj Unie k přijímání rozhodnutí Rady pro spolupráci o těchto otázkách jednomyslně s odkazem na čl. 218 odst. 9 SFEU ve spojení s čl. 31 odst. 1 první větou SEU. Komise naproti tomu zastává názor, že měl být použit jen čl. 218 odst. 9 SFEU a Rada měla hlasovat kvalifikovanou většinou bez ohledu na to, zda byly dotčeny záležitosti relevantní z pohledu SZBP.

3. Z hlediska hmotného práva se tím v centru zájmu opět ocitá vymezení hranice mezi SZBP na straně jedné a vnější činností Unie v rámci ostatních, „komunitarizovaných“ politik [3] na straně druhé. Z procesního hlediska bude třeba objasnit, zda při stanovení postojů Unie ve smyslu čl. 218 odst. 9 SFEU vždy a bez výjimky platí požadavek kvalifikované většiny, nebo zda je nutné požadovanou většinu určit podle okolností konkrétního případu na základě čl. 16 odst. 3 SEU a čl. 31 odst. 1 první věty SEU, jakož případně i čl. 218 odst. 8 SFEU.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Text dohody o partnerství je otištěn v Úř. věst. 2016, L 29, s. 3.

3 – Přídavným jménem „komunitarizovaný“ zde označuji ty oblasti upravené Smlouvami, které nejsou konstruovány mezivládně, nýbrž nadnárodně; viz též již mé stanovisko ve věci Parlament v. Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2015:729, bod 43).

4. Na rozdíl od řízení o chráněných antarktických mořských oblastech (spojené věci C-626/15 a C-659/16), ve kterém dnes rovněž předkládám stanovisko, nebude ale v tomto případě nutné zabývat se otázkou, zda Unie může být na mezinárodní scéně aktivní samostatně, nebo zda po jejím boku musí být činné též členské státy („smíšené vystupování“, nebo „smíšená dohoda“).

II. Právní rámec

5. Právní rámec tohoto případu je určen ustanoveními primárního práva obsaženými ve Smlouvě o EU a ve Smlouvě o FEU. Podpůrně je třeba odkázat na ustanovení dohody o partnerství s Kazachstánem.

A. Primární právo

1. Institucionální ustanovení Smlouvy o EU

6. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost obsahuje hlava III Smlouvy o EU („Ustanovení o orgánech“) v čl. 16 odst. 3 SEU následující obecné pravidlo o většině požadované pro přijetí rozhodnutí Rady:

„Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.“

2. Ustanovení Smlouvy o EU o vnější činnosti

7. Kapitola 1 hlavy V Smlouvy o EU obsahuje „obecná ustanovení o vnější činnosti Unie“, a obzvláště článek 21 SEU, jehož první odstavec zní následovně:

„Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách, které se uplatnily při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě: demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva.

Unie usiluje o rozvíjení vztahů a budování partnerství se třetími zeměmi a mezinárodními, regionálními nebo světovými organizacemi, které sdílejí zásady uvedené v prvním pododstavci. Podporuje vícestranná řešení společných problémů, především v rámci Organizace spojených národů.“

8. Kapitola 2 hlavy V Smlouvy o EU, která mj. zahrnuje články 24, 31, 37 a 40 SEU, obsahuje „zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice“.

9. V článku 24 odst. 1 druhém pododstavci SEU se uvádí:

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vykonává v souladu se Smlouvami vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy. Zvláštní úlohu Evropského parlamentu a Komise v této oblasti vymezují Smlouvy. Soudní dvůr Evropské unie nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc, s výjimkou své pravomoci kontrolovat dodržování článku 40 této smlouvy a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie.“

10. V návaznosti na to článek 31 SEU stanoví pro přijímání rozhodnutí Rady v oblasti SZBP mj. následující:

„1) Rozhodnutí podle této kapitoly přijímá Evropská rada a Rada jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno.

[…]

2) Odchylně od odstavce 1 rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou,

[…]

– přijímá-li rozhodnutí k provedení rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie,

[…]“

11. V článku 37 SEU je zakotveno právo Unie uzavírat mezinárodní dohody v oblasti SZBP:

„Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly.“

12. Konečně článek 40 SEU následujícím způsobem upravuje vztah mezi SZBP a komunitarizovanými politikami:

„Provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky se nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie uvedených v článcích 3 až 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Stejně tak se provádění politik uvedených v daných článcích nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie podle této kapitoly.“

3. Ustanovení Smlouvy o FEU o vnější činnosti

13. V části páté Smlouvy o FEU („Vnější činnost Unie“) je hlava V věnována mezinárodním smlouvám Unie. Do této hlavy patří mj. článek 218 SFEU, který ve výňatcích zní následovně:

„1) Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení článku 207, dohody mezi Unií a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi se sjednávají a uzavírají podle následujícího postupu.

[…]

8) Rada v průběhu celého postupu rozhoduje kvalifikovanou většinou.

Jednomyslně však rozhoduje tehdy, týká-li se dohoda oblasti, kde je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost, jakož i v případě dohod o přidružení a dohod podle článku 212 se státy, které jsou kandidáty na přistoupení. Rada rovněž rozhoduje jednomyslně o dohodě o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod; rozhodnutí o uzavření této dohody vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

9) Rada na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku přijme rozhodnutí o pozastavení uplatňování dohody a stanoví postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody.

10) […]“

B. Dohoda o partnerství s Kazachstánem

14. Dohoda o posíleném partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Republikou Kazachstán na straně druhé byla podepsána dne 21. prosince 2015 v Astaně (Kazachstán) a prozatímně prováděna je od 1. května 2016. Pro Evropskou unii předtím podpis této dohody a její prozatímní provádění schválila Rada rozhodnutím (EU) 2016/123[4], přičemž jako právní základ použila článek 37 a čl. 31 odst. 1 SEU, jakož i článek 91, čl. 100 odst. 2, články 207 a 209 SFEU.

15. Podle článku 268 dohody o partnerství se zřizuje Rada pro spolupráci. Podle čl. 269 odst. 1 dohody je této Radě pro spolupráci nápomocen Výbor pro spolupráci. Na základě čl. 269 odst. 6 dohody o partnerství mohou být kromě toho zřízeny specializované podvýbory a další orgány.

16. Podle čl. 268 odst. 7 dohody o partnerství Rada pro spolupráci přijme svůj jednací řád, ve kterém jsou podle čl. 269 odst. 7 dohody stanoveny rovněž úkoly a způsoby fungování Výboru pro spolupráci a jakéhokoli podvýboru či orgánu, který zřídila.

III. Skutkový základ sporu

17. V rámci dohody o partnerství s Kazachstánem bylo v roce 2017 plánováno vydání jednacího řádu Rady pro spolupráci, jakož i příslušných jednacích řádů Výboru pro spolupráci, specializovaných podvýborů a případných dalších orgánů. Kromě toho měly být zřízeny tři specializované podvýbory.

18. Za tímto účelem Rada rozhodnutím (EU) 2017/477 ze dne 3. března 2017 stanovila postoj, který má Unie zaujmout v Radě pro spolupráci[5] (dále jen „napadené rozhodnutí“), přičemž jako procesněprávní základ použila čl. 218 odst. 9 SFEU a čl. 31 odst. 1 SEU a jako hmotněprávní základ článek 37 SEU a článek 91, čl. 100 odst. 2 a články 207 a 209 SFEU. Zohlednila tak ty předpisy, na které se odvolala již při schvalování dohody o partnerství.

19. Naproti tomu Komise a vysoká představitelka unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku založily svůj společný návrh na stanovení uvedeného postoje Unie v Radě pro spolupráci, určený Radě, jen na čl. 218 odst. 9 SFEU jako procesněprávním základu a na článcích 207 a 209 SFEU jako hmotněprávním základu[6].

20. Komise nyní zastává názor, že se Rada přidáním čl. 31 odst. 1 SEU jako dalšího procesněprávního základu dopustila právního pochybení. Kromě toho považuje Komise z právního hlediska za nesprávné i použití článků 91 a 100 SFEU jako dodatečných hmotněprávních základů, avšak posledně jmenované okolnosti však pro účely tohoto řízení nepřisuzuje žádné praktické důsledky.

4 – Rozhodnutí Rady (EU) 2016/123 ze dne 26. října 2015 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o posíleném partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Republikou Kazachstán na straně druhé (Úř. věst. 2016, L 29, s. 1).

5 – Rozhodnutí Rady (EU) 2017/477 ze dne 3. března 2017 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě pro spolupráci zřízené podle Dohody o posíleném partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Republikou Kazachstán na straně druhé, pokud jde o pracovní ujednání Rady pro spolupráci, Výboru pro spolupráci, specializované podvýbory a jakékoliv jiné orgány (Úř. věst. 2017, L 73, s. 15).

6 – Společný návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě pro spolupráci zřízené podle Dohody o posíleném partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Republikou Kazachstán na straně druhé, pokud jde o pracovní ujednání Rady pro spolupráci, Výboru pro spolupráci, specializované podvýbory a jakékoliv jiné orgány ze dne 3. února 2017, JOIN(2017) 5 final.

IV. Návrhová žádání účastnic a řízení před Soudním dvorem

21. Podáním ze dne 10. května 2017 podala Komise podle čl. 263 odst. 2 SFEU projednávanou žalobu na neplatnost. Navrhuje, aby Soudní dvůr Evropské unie

– zrušil rozhodnutí (EU) 2017/477 a

– uložil Radě náhradu nákladů řízení

22. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr Evropské unie

– žalobu zamítl a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení, jakož i

– podpůrně, aby Soudní dvůr v případě zrušení rozhodnutí 2017/477 zachoval jeho účinky.

23. Před Soudním dvorem byla žaloba Komise projednána písemně a dne 17. dubna 2018 se o ní konalo ústní jednání.

V. Právní posouzení

24. Jak vyplývá ze spisu, je třeba tento případ vidět v kontextu hlubšího sporu mezi Evropskou komisí a Radou Evropské unie o volbu správného právního základu v souvislosti s uzavíráním dohod o partnerství nové generace a jejich prováděním.

25. Vlastní předmět projednávaného sporu je však vymezen podstatně úže. Předmětem žaloby Komise na neplatnost jsou totiž jen pravidla o většině, kterou má Rada přijímat interní rozhodnutí Unie v rámci přípravy na zasedání Rady pro spolupráci. Je třeba objasnit, zda Rada měla o postoji, který Unie měla zaujmout v Radě pro spolupráci, hlasovat kvalifikovanou většinou, jak by odpovídalo názoru Komise, nebo zda bylo nutné jednomyslné rozhodnutí, jak soudila a také postupovala Rada

26. Konkrétně se spor mezi Komisí a Radou vede o otázce, zda by jako *procesněprávní základ* pro přijetí rozhodnutí o stanovení postoje Unie postačoval článek 218 odst. 9 SFEU, jak společně navrhují Komise a vysoká představitelka, nebo zda Rada postupovala správně, když nadto použila čl. 31 odst. 1 první větu SEU, který pro rozhodování v oblasti SZBP v obvyklých případech předepisuje jednomyslnost [7].

27. Na rozdíl od Rady nepovažuji povinnost orgánů respektovat své pravomoci a vzájemně loajálně spolupracovat (čl. 13 odst. 2 SEU), kterou Komise uvedla ve své replice, za zvláštní, nový žalobní důvod, který by bylo třeba s ohledem na čl. 127 odst. 1 jednacího řádu odmítnout jako opožděný. Komise svým odkazem na čl. 13 odst. 2 SEU spíše jen dokresluje svou základní výtku, že Rada v projednávaném případě tím, že odkázala na čl. 31 odst. 1 první větu SEU, použila nevhodný procesněprávní základ, a nerespektuje tím judikaturu Soudního dvora Evropské unie [8]. Vzhledem k tomu se budu dále zabývat pouze otázkou, zda Rada použila pravidlo o jednomyslnosti obsažené v čl. 31 odst. 1 první větě SEU právem, či nikoli.

7 – K rozlišování mezi procesněprávním a hmotněprávním základem viz již mé stanovisko ve věci Komise v. Rada (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, body 44 až 47).

8 – Komise tímto způsobem ostatně reaguje i na určité argumenty Rady uvedené v její žalobní odpovědi.

A. K pravomoci Soudního dvora

28. Na první pohled se může zdát, že právní otázky spojené s článkem 31 SEU jsou podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce první části šesté věty SEU ve spojení s čl. 275 odst. 1 SFEU vyňaty z jurisdikce Soudního dvora Evropské unie.

29. Avšak na základě čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce druhé části šesté věty SEU a první možnosti uvedené v čl. 275 odst. 2 SFEU má Soudní dvůr pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU [9]. Předmětem posledně uvedeného ustanovení je styčná plocha mezi SZBP a komunitarizovanými politikami. Zakazuje, aby SZBP zasahovala do komunitarizovaných politik, a naopak aby komunitarizované politiky zasahovaly do SZBP.

30. Soudní dvůr Evropské unie již výslovně uznal svou pravomoc vykládat článek 218 SFEU, a to také a právě v případech souvisejících se SZBP [10].

31. Z obou výše uvedených důvodů je Soudní dvůr v projednávaném případě povolán k tomu, aby se na základě žaloby podané Komisí vyjádřil k výkladu a dosahu čl. 31 odst. 1 SEU a čl. 218 odst. 9 SFEU.

B. Pravidla o požadované většině uvedená v rámci čl. 218 odst. 9 SFEU

32. Žaloba podaná Komisí je založena na jednom jediném důvodu neplatnosti. Radě je vytýkáno, že při stanovení postoje Unie ve smyslu čl. 218 odst. 9 SFEU na základě nesprávného právního posouzení použila pravidlo jednomyslnosti podle čl. 31 odst. 1 první věty SEU, místo aby rozhodovala kvalifikovanou většinou.

1. Úvodní poznámka k působnosti čl. 218 odst. 9 SFEU

33. Pokud má mezinárodní orgán přijímat akty s právními účinky, stanoví Rada předem rozhodnutím podle čl. 218 odst. 9 SFEU postoj, který má Unie v tomto orgánu zaujmout.

34. Podle čl. 218 odst. 9 SFEU jsou stanovovány nejen postoje Unie, které lze zařadit do oblasti komunitarizovaných politik, nýbrž i ty, které mohou zcela nebo částečně spadat do působnosti SZBP. Článek 218 SFEU totiž patří mezi ustanovení o vnější činnosti Unie v části páté Smlouvy o FEU, musí tedy platit pro všechny oblasti. V tomto smyslu již Soudní dvůr uvedl, že celé ustanovení článku 218 SFEU „[stanoví] jednotný a obecně platný postup sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod, které je Unie oprávněna uzavírat v oblastech své činnosti, včetně SZBP, s výjimkou případů, kdy Smlouvy stanoví speciální postupy.“ [11].

35. Postup, kterým se stanoví postoje podle čl. 218 odst. 9 SFEU, se sice nepoužije, pokud se má v mezinárodním orgánu rozhodovat o doplnění nebo změně institucionálního rámce mezinárodní dohody. O takovou záležitost však v projednávaném případě podle shodného názoru účastnic řízení nešlo. Institucionální rámec dohody o partnerství neměl být v tomto případě změněn ani doplněn, ale cílem bylo spíše tento institucionální rámec uvést v život přijetím jednacího řádu Rady pro spolupráci a zřízením specializovaných podvýborů, jak výslovně zakotvují články 268 a 269 dohody o partnerství.

36. V projednávaném případě je tudíž čl. 218 odst. 9 SFEU použitelný.

9 – Rozsudky ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42), a ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 85).

10 – Rozsudek ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (Mauricius, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 73); v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435 body 68 až 85).

11 – Rozsudek ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (Mauricius, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 52).

2. Kvalifikovaná většina versus jednomyslnost u rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 9 SFEU

37. Ze znění čl. 218 odst. 9 SFEU nelze jednoznačně poznat, jaká většina je v Radě požadována při hlasování o postoji, který má být zaujat Unií v mezinárodním orgánu. Účastnice řízení vedou spor o to, zda tyto požadavky na většinu vyplývají z bezprostředně předcházejícího čl. 218 odst. 8 prvního pododstavce SFEU nebo z čl. 16 odst. 3 a z čl. 31 odst. 1 první věty SEU.

a) Nemožnost použít čl. 218 odst. 8 první pododstavec SFEU

38. Komise by z čl. 218 odst. 8 prvního pododstavce SFEU ráda vyvodila, že se rozhodnutí Rady o stanovení postojů podle devátého odstavce musí vždy přijímat kvalifikovanou většinou.

39. Soudní dvůr skutečně jednou v jednom rozsudku z roku 2014 uvedl, že postoj Unie k rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, který měl být zaujat v rámci provádění dohody o přidružení EHS-Turecko podle čl. 218 odst. 9 SFEU, měl být Radou přijat kvalifikovanou většinou. V této souvislosti Soudní dvůr citoval článek 218 odst. 8 první pododstavec SFEU, avšak odkaz na toto ustanovení blíže neodůvodnil [12].

40. Na rozdíl od názoru Komise se domnívám, že by bylo ukvapené vyvozovat ze spíše nahodilé zmínky o čl. 218 odst. 8 prvním pododstavci SFEU v rozsudku o rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, že Rada musí o všech postojích, které má zaujmout Unie podle čl. 218 odst. 9 SFEU, nutně rozhodovat kvalifikovanou většinou. Soudní dvůr totiž již v jiném případě zdůraznil, že tento postup musí právě z důvodu svého obecného charakteru zohledňovat specifika stanovená Smlouvou pro každou oblast činnosti Unie, zejména pokud jde o pravomoci orgánů [13]. Nic jiného ostatně neplyne ani z článku 40 SEU.

41. Při stanovování postojů ve smyslu čl. 218 odst. 9 SFEU nelze specifika různých oblastí činnosti Unie zohlednit jen povšechným odkazem na čl. 218 odst. 8 SFEU. Při bližším zkoumání se dokonce ukazuje, že čl. 218 odst. 8 SFEU neobsahuje vůbec žádná pravidla o požadavcích na většinu požadovanou pro přijímání rozhodnutí Rady o postojích podle navazujícího čl. 218 odst. 9 SFEU.

42. V článku 218 odst. 8 prvním pododstavci SFEU je uvedeno, že Rada „v průběhu celého postupu rozhoduje kvalifikovanou většinou“. Jak však vyplývá z bezprostředně následujícího druhého pododstavce, vztahuje se toto ustanovení na *uzavírání* mezinárodních *dohod*. Rovněž ze systematického zařazení osmého odstavce v rámci celého ustanovení článku 218 SFEU plyne, že „postupem“, v jehož průběhu má Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou, je míněn postup podle předcházejících odstavců 1 až 7, tedy všechny fáze, kterými je třeba projít od zahájení jednání až do uzavření mezinárodní dohody.

43. Naproti tomu devátý odstavec, který se v rámci uspořádání článku 218 SFEU nenachází *za* osmým odstavcem bezdůvodně, není součástí uvedeného postupu při uzavírání mezinárodních dohod, nýbrž upravuje *aliud* [14]. Článek 218 odst. 9 SFEU se týká těch aspektů *provádění* již uzavřených dohod, které mají praktický význam, totiž obzvláště spoluúčasti Unie na rozhodování orgánů zřízených těmito dohodami. Za tímto účelem zakotvuje čl. 218 odst. 9 SFEU *zvláštní, zjednodušený postup*, který má své vlastní zákonitosti a odlišuje se od klasického postupu při uzavírání mezinárodních dohod. Jen tak lze ostatně vysvětlit, proč čl. 218 odst. 9 SFEU výslovně a zvlášť upravuje právo Komise, respektive vysokého představitele Unie, podávat návrhy.

12 – Rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 66).

13 – Rozsudek ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (Mauricius, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 53).

14 – K tomu viz již mé stanovisko ve věci Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, C-81/13, EU:C:2014:2114, poznámka pod čarou 63); v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Německo v. Rada (réva a víno, C-399/12, EU:C:2014:289, body 52 a 75), který hovoří o *lex specialis*.

44. V konečném důsledku je tedy nutno odmítnout argumentaci Komise založenou na čl. 218 odst. 8 prvním pododstavci SFEU.

b) Použití obecných ustanovení obsažených v čl. 16 odst. 3 SEU a v čl. 31 odst. 1 první větě SEU

45. Vzhledem k tomu, že ani sám čl. 218 odst. 9 SFEU neobsahuje žádná jednoznačná pravidla ohledně většiny požadované v Radě při stanovování postojů Unie a vzhledem k tomu, že ani čl. 218 odst. 8 SFEU – jak bylo právě ukázáno – neposkytuje vhodná vodítka, je třeba použít obecná pravidla o přijímání rozhodnutí v Radě [15]. Tato ustanovení jsou podle oblasti úpravy obsažena buď v čl. 16 odst. 3 SEU, nebo v článku 31 SEU.

46. Podle obecného pravidla uvedeného v čl. 16 odst. 3 SEU rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, nestanoví-li Smlouvy jinak. Naproti tomu čl. 31 odst. 1 první věta SEU stanoví, že rozhodnutí podle kapitoly Smlouvy o EU o SZBP Rada přijímá jednomyslně, opět není-li v této kapitole stanoveno jinak.

47. Z porovnání obou těchto ustanovení vyplývá, že pro přijetí rozhodnutí Rady v rámci komunitarizovaných politik obvykle postačuje kvalifikovaná většina, naproti tomu v oblasti SZBP zpravidla i nadále platí zásada jednomyslnosti.

48. Jen na okraj je třeba poznamenat, že postoj Unie, který má být zaujat podle čl. 218 odst. 9 SFEU, nemůže být považován za pouhé prováděcí opatření, pro které by podle čl. 31 odst. 2 druhé odrážky SEU byla požadována kvalifikovaná většina i v případě, že by spadalo do oblasti SZBP.

c) Význam převážně dotčené oblasti úpravy

49. Na rozdíl od toho, co zřejmě soudí Rada, nemůže každá, ještě k tomu tak nepatrná souvislost právního aktu, který má tento orgán přijmout, se SZBP vést k použití čl. 31 odst. 1 první věty SEU, a tím k povinnému jednomyslnému přijímání rozhodnutí.

50. Jak totiž uvádí čl. 40 odst. 1 SEU, provádění SZBP se nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů v oblasti komunitarizovaných politik. Podle čl. 40 odst. 2 SEU naopak platí, že se provádění komunitarizovaných politik nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů v rámci SZBP. Obě tyto doložky o nedotknutelnosti obsažené v prvním a druhém odstavci článku 40 SEU jsou od Lisabonské smlouvy formulovány symetricky. Aby byl naplněn duch článku 40 SEU, nesmí být zásada jednomyslnosti SZBP oslabována procesními pravidly komunitarizovaných politik, a tato zásada jednomyslnosti nesmí „infikovat“ komunitarizované politiky.

51. Aby tedy bylo možno rozhodnout, zda se při přijetí rozhodnutí Rady při vydání konkrétního právního aktu uplatní požadavek kvalifikované většiny podle čl. 16 odst. 3 SEU, nebo zda převáží nutnost jednomyslnosti podle čl. 31 odst. 1 první věty SEU, je třeba zjistit, zda se předmět tohoto právního aktu týká SZBP nebo některé komunitarizované politiky. Rozhodující při tom je, k jakému *hmotněprávnímu základu* (nebo k jakým hmotněprávním základům) je třeba příslušné rozhodnutí Rady přiřadit [16].

15 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Komise v. Rada (Světová radiokomunikační konference v roce 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, bod 81).

16 – Rozsudky ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (právní základ pro omezující opatření, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80), ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (Mauricius, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 57), a ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada (dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 46).

52. Volba tohoto právního základu se musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah napadeného rozhodnutí [17], ale i kontext, do něhož zapadá [18].

53. Naproti tomu subjektivní posouzení a obecné politické záměry zúčastněných osob jsou při volbě právního základu irelevantní [19]. Stejně irelevantní je, jaké právní základy byly použity pro přijetí jiných aktů Unie, které se případně vyznačují podobnými vlastnostmi nebo které úzce souvisí s napadeným rozhodnutím [20] (například rozhodnutí Rady 2016/123 o podpisu a prozatímním provádění dohody o partnerství). Podle ustálené judikatury nemůže totiž pouhá praxe Rady změnit pravidla podle Smlouvy a nemůže v důsledku toho vytvořit precedens, který by vázal unijní orgány [21].

54. Napadené rozhodnutí stanoví stanovisko Unie, pokud jde o vydání jednacího řádu Rady pro spolupráci a zřízení několika specializovaných podvýborů v rámci dohody o partnerství. Jedná se tedy o právní akt, který se zcela obecně týká fungování mezinárodních orgánů zřízených dohodou o partnerství a – na rozdíl od několika jiných případů, které již byly rozhodnuty Soudním dvorem [22] – se nevztahuje jen na jednotlivé oblasti upravené v této obsáhlé dohodě. Rada na to správně poukázala při jednání.

55. Za těchto okolností je v projednávaném případě nutné zaměřit se při volbě správného právního základu pro napadené rozhodnutí na dohodu o partnerství jako celek [23].

56. Dohoda o partnerství kromě ustanovení o politickém dialogu a spolupráci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky obsahuje řadu ustanovení o otázkách obchodu a podnikání, jakož i ohledně nejrůznějších forem spolupráce, v neposlední řadě i v oblasti hospodářství a udržitelného rozvoje (včetně dopravy a životního prostředí), jakož i v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

57. Pro napadené rozhodnutí tedy, stejně jako tomu bylo již při podpisu dohody o partnerství, v zásadě připadá v úvahu celá řada hmotněprávních základů. Patří k nim pravomoc Unie uzavírat mezinárodní dohody v oblasti SZBP (článek 37 SEU) i společná obchodní politika (článek 207 SFEU), rozvojová politika (čl. 209 odst. 2 SFEU), společná dopravní politika (článek 91 ve spojení s čl. 100 odst. 2 a druhou částí čl. 216 odst. 1 SFEU), politika v oblasti životního prostředí (článek 192 ve spojení s čl. 191 odst. 1 čtvrtou odrážkou SFEU) nebo prostor svobody, bezpečnosti a práva (článek 67 a následující ve spojení s druhou částí čl. 216 odst. 1 SFEU), abych uvedla jen nejdůležitější potenciálně relevantní vnější pravomoci Unie.

17 – Rozsudky ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (Oxid titaničitý, C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10), a ze dne 14. června 2016, Parlament v Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, bod 43), jakož i posudek 1/15 ze dne 26. července 2017 (návrh dohody s Kanadou o údajích jmenné evidence cestujících v letecké dopravě, EU:C:2017:592, bod 76).

18 – Rozsudek ze dne 26. září 2013, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na EHP, C-431/11, EU:C:2013:589, bod 48), ze dne 27. února 2014, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Švýcarsko, C-656/11, EU:C:2014:97, bod 50), a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 38).

19 – V tomto smyslu viz například posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, EU:C:2001:664, bod 22).

20 – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada (Rotterdamská úmluva, C-94/03, EU:C:2006:2, bod 50), ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (Mauricius, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 48), a ze dne 18, prosince 2014 Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 36).

21 – Rozsudek ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada (látky s hormonálním účinkem, 68/86, EU:C:1988:85, bod 24), posudek 1/94 (dohoda o WTO, EU:C:1994:384, bod 52) a rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (Světová radiokomunikační konference v roce 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, bod 42).

22 – Viz například rozsudky ze dne 26. září 2013, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na EHP, C-431/11, EU:C:2013:589, zejména bod 61), ze dne 27. února 2014, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Švýcarsko, C-656/11, EU:C:2014:97, zejména bod 64), a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko, C-81/13, EU:C:2014:2449, zejména bod 63).

23 – Zcela podobná myšlenka je vyjádřena v rozsudku ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (Revidovaná Lisabonská smlouva, C-389/15, EU:C:2017:798, bod 64), podle něhož je nutné nahlížet na podmínky stanovené v mezinárodní dohodě k zajištění jejího budoucího provádění a spravování z hlediska cílů, které vedly smluvní strany k jejímu uzavření, a nikoli naopak. V tomto smyslu je v posudku 2/15 ze dne 16. května 2017 (Dohoda o volném obchodu se Singapurem, EU:C:2017:376, bod 276) uvedeno, že organizační ustanovení mají v mezinárodních dohodách pomocný charakter, a spadají tedy do téže pravomoci jako hmotněprávní ustanovení, která doprovázejí.

58. V situaci, v níž lze použít několik hmotněprávních základů, je podle ustálené judikatury třeba zaměřit se na těžiště daného opatření. Platí při tom následující pravidla: Pokud právní akt zahrnuje několik účelů nebo složek a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou. Pouze naprosto výjimečně, prokáže-li se, že akt sleduje současně několik cílů nebo současně zahrnuje několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž by některý cíl nebo některá složka byly vůči druhému vedlejší, může být takový akt založen na vícero právních základech [24].

59. Jak jsem však již uvedla v jiném případě [25], nesmí výše uvedené posouzení z hlediska těžiště vést k *vertikálnímu* rozšíření pravomocí Unie v neprospěch členských států; jinak by byla podkopána zásada svěřených pravomocí (čl. 5 odst. 1 první věta a odst. 2 SEU ve spojení s čl. 4 odst. 1 SEU). Toto posouzení z hlediska těžiště se však bez dalšího použije v *horizontální rovině*, tedy tam, kde je zřejmé, že Unie disponuje pravomocemi ohledně veškerých složek aktu, který má v plánu, a jedná se jen o správný výběr mezi těmito kompetencemi. V projednávaném případě je předmětem sporu mezi Komisí a Radou jen druhé výše uvedené hledisko.

60. Projednávaný případ ostatně rozhodně není prvním, v němž Soudní dvůr musí podle kritéria těžiště rozhodnout spory o správném právním základu obsáhlých dohod o spolupráci nebo o partnerství mezi Unií a určitými rozvojovými nebo rozvíjejícími se zeměmi [26]. Soudní dvůr již provedl taková posouzení těžiště i ohledně vztahu SZBP ke komunitarizovaným politikám, přičemž jednou rozhodl ve prospěch SZBP a jednou v její neprospěch [27]. Z tohoto důvodu je obava Rady, že by SZBP při posouzení těžiště zůstala stranou, neodůvodněná. S ohledem na stávající judikaturu [28] je však třeba zásadně odmítnout ústně přednesený argument Rady, že je použití kritéria těžiště v případě souvislosti se SZBP již předem vyloučeno.

d) Posouzení těžiště v konkrétním případě

61. V písemné části řízení se účastnice řízení téměř nevyjádřily k otázce, v čem podle jejich názoru spočívá těžiště dohody o partnerství, a tedy i těžiště sporného stanoviska Unie v Radě pro spolupráci. Soudní dvůr však k projednání cílů, obsahu a kontextu partnerství s Kazachstánem s účastnicemi řízení využil jednání.

62. Rada při něm na rozdíl od Komise zastávala názor, že souvislost dohody se SZBP je rozhodně natolik zásadní, že *vedle* ostatních relevantních právních základů odůvodňuje i použití článku 37 SEU jako hmotněprávního základu a čl. 31 odst. 1 první věty SEU jako procesněprávního základu.

24 – Posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, EU:C:2001:664, bod 23) a rozsudky ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (rámcová dohoda s Filipínami, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44).

25 – K tomu viz mé stanovisko ve věci Komise v. Rada (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, bod 113).

26 – Viz rozsudky ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada (dohoda o spolupráci s Indií, C-268/94, EU:C:1996:461), a ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (rámcová dohoda s Filipínami, C-377/12, EU:C:2014:1903); podobně šlo v rozsudku ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288), o vztah aktu Rady v oblasti SZBP k dohodě o partnerství.

27 – Rozsudky ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288, zejména body 73 a 74), a ze dne 14. června 2016, Parlament v Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, body 44 až 55).

28 – Opět viz rozsudky uvedené v poznámkách pod čarou 26 a 27.

63. K tomu je třeba ihned poznamenat, že taková kumulace právních základů – pro zjednodušení někdy označovaná také jako „dvojí právní základ“ – představuje podle judikatury Soudního dvora naprostou výjimku [29] a byla dosud akceptována velmi zřídka [30]. Podmínkou kumulace právních základů je, jak již bylo uvedeno výše, že příslušný akt sleduje současně několik cílů nebo zahrnuje několik složek zároveň, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž je některý cíl nebo některá složka vedlejší [31].

– Styčné body dohody o partnerství a SZBP

64. Pokud se vezmou v úvahu cíle a obsah dohody o partnerství, je rozhodně třeba Radě přiznat, že se v této souvislosti objevuje několik záležitostí, které hrají významnou roli v rámci SZBP.

65. Hned na začátku jsou v preambuli dohody o partnerství zdůrazněny zásady a ustanovení Charty Organizace spojených národů, Všeobecné deklarace lidských práv Organizace spojených národů a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), zejména Helsinského závěrečného aktu, jakož i další všeobecně uznávané normy mezinárodního práva [32].

66. Strany dohody navíc vyjadřují odhodlání podporovat mezinárodní mír a bezpečnost a mírové řešení sporů, zejména prostřednictvím účinné spolupráce vyvíjené za tímto účelem v rámci OSN a OBSE [33]. Projevují vůli dále rozvíjet pravidelný politický dialog o dvoustranných a mezinárodních otázkách společného zájmu [34]. Kromě toho strany dohody prohlašují, že jsou odhodlány bojovat proti šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů a spolupracovat v oblasti nešíření jaderných zbraní, jaderné bezpečnosti a jaderného zabezpečení [35], jakož i proti nedovolenému obchodu s ručními palnými a lehkými zbraněmi a jejich hromadění [36].

67. Určitým způsobem souvisí se SZBP i pevné odhodlání stran dohody posilovat prosazování, ochranu a provádění základních svobod a lidských práv a úctu k demokratickým principům, právnímu státu a řádné správě věcí veřejných [37]. V oblasti lidských práv a demokracie jsou strany pevně odhodlány k podpoře společných cílů, otevřenému a konstruktivnímu politickému dialogu, transparentnosti a dodržování mezinárodních norem v oblasti lidských práv [38].

68. V souladu se všemi těmito prohlášeními obsaženými v preambuli je skutečnost, že politickému dialogu a spolupráci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky je na velmi výsadním místě dohody o partnerství věnována samostatná hlava II, jejíž ustanovení zahrnují celkem deset článků. Tato ustanovení zahrnují kromě politického dialogu (článek 4 dohody) a zahraniční a bezpečnostní politiky v užším smyslu (článek 6 dohody) též otázky jako demokracie a právní stát (článek 5 dohody), předcházení konfliktům a řešení krizí (článek 9 dohody), jakož i regionální stabilita (článek 10 dohody).

29 – Rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288, bod 75); kromě toho viz též judikaturu uvedenou výše v poznámce pod čarou 24.

30 – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada (Rotterdamská úmluva, C-94/03, EU:C:2006:2, bod 51) a Komise v. Parlament a Rada (Dovoz nebezpečných chemických látek, C-178/03, EU:C:2006:4, bod 56), jakož i ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288, bod 99, 108 a 109), a ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (ztráty Evropské investiční banky, C-155/07, EU:C:2008:605, bod 84).

31 – Opět viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, EU:C:2001:664, bod 23) a rozsudky ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (rámcová dohoda s Filipínami, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44).

32 – Druhý bod preambule dohody o partnerství.

33 – Devátý bod preambule dohody o partnerství.

34 – Desátý bod preambule dohody o partnerství.

35 – Jedenáctý bod preambule dohody o partnerství.

36 – Dvanáctý bod preambule dohody o partnerství.

37 – Třetí bod preambule dohody o partnerství.

38 – Čtvrtý bod preambule dohody o partnerství.

69. Přes tuto nepochybnou souvislost se SZBP, která se projevuje v preambuli a v několika ustanoveních dohody o partnerství, je však třeba konstatovat, že otázky SZBP zdaleka netvoří těžiště dohody. Mnohem větší význam je totiž v rámci dohody přikládán těm otázkám, které jednoznačně leží mimo oblast působnosti SZBP a ve Smlouvě o FEU patří do komunitarizovaných politik. Těmto otázkám se budu věnovat nyní.

– Styčné body dohody o partnerství a komunitarizovaných politik ve Smlouvě o FEU

70. Pokud se posuzují cíle dohody o partnerství jako celek, upoutají pozornost zejména otázky obchodu a podnikání, ale i různé formy spolupráce, z nichž žádnou nelze zařadit do oblasti SZBP.

71. Zaprvé je zvláště nápadné, že značná část ustanovení dohody o partnerství je věnována obchodním vztahům mezi Unií a Kazachstánem. Převážná většina 185 (články 14 až 198) z celkem 287 článků dohody patří do hlavy III („Obchod a podnikání“). Kromě klasických ustanovení, která dnes patří ke standardnímu obsahu mnoha obchodních dohod (např. pravidla o zacházení podle doložky nejvyšších výhod, o národním zacházení a o antidumpingových a vyrovnávacích opatřeních), jsou tam obsažena i relativně modernější ustanovení, která jsou obvyklá spíše v obchodních dohodách novějšího data (např. pravidla z oblasti hospodářské soutěže a veřejných zakázek, jakož i ustanovení o prosazování práv duševního vlastnictví) [39].

72. Rovněž v preambuli dohody jsou na jedné straně zdůrazněny zásady tržního hospodářství [40] a na straně druhé rostoucí význam obchodních a investičních vztahů mezi oběma stranami [41]; mají být dále posilovány úzké hospodářské vztahy a dále rozvíjeny obchod a investice [42]; obchod a investice mají být intenzivně rozšiřovány na základě dohody o WTO [43]; a má být zajištěna vyváženost v dvojstranných obchodních vztazích [44].

73. Zadruhé v dohodě o partnerství hraje značnou roli – nehledě na klasickou obchodní politiku – zásada udržitelného rozvoje, a strany dohody jsou odhodlány zvyšovat úroveň veřejného zdraví a ochrany lidského zdraví jako základního předpokladu udržitelného rozvoje a hospodářského růstu [45]. Z tohoto důvodu se řada kapitol v hlavě IV („Spolupráce v oblasti hospodářského a udržitelného rozvoje“) a VI dohody („Politiky v dalších oblastech spolupráce“) zabývá otázkami, které lze jednoznačně zařadit mimo rámec SZBP a souvisejí s rozvojovou spoluprací, a případně též s různými komunitarizovanými politikami Smlouvy o FEU (např. životní prostředí, doprava, kultura a ochrana spotřebitele).

39 – K tomu viz např. posudek 2/15 ze dne 16. května 2017 (dohoda o volném obchodu se Singapurem, EU:C:2017:376, bod 276).

40 – Pátý bod preambule dohody o partnerství.

41 – Šestý bod preambule dohody o partnerství.

42 – Sedmý bod preambule dohody o partnerství.

43 – Osmý bod preambule dohody o partnerství; viz též sedmnáctý bod této preambule.

44 – Šestnáctý bod preambule dohody o partnerství.

45 – Body 18, 22 a 24 preambule dohody o partnerství.

74. Zatřetí je konečně nutno poznamenat, že dohoda o partnerství věnovala samostatnou hlavu V „Spolupráci v oblasti svobody, bezpečnosti a práva“. Význam této problematiky, která z hlediska unijního práva souvisí nejen s prostorem svobody, bezpečnosti a práva (část třetí hlava V Smlouvy o FEU), nýbrž i s rozvojovou spoluprací (články 208 a 209 SFEU) [46], se zřetelně odráží též v preambuli dohody o partnerství. Strany dohody tam vyjadřují odhodlání bojovat proti organizované trestné činnosti a obchodování s lidmi a posilovat spolupráci v boji proti terorismu [47] a hodlají posílit vzájemný dialog a spolupráci v záležitostech týkajících se migrace [48].

– *Výsledek posouzení těžiště v konkrétním případě*

75. Lze tedy shrnout, že cíle a obsah dohody o partnerství určitě mají styčné body se SZBP. Na rozdíl od názoru Rady však tato spojitost zdaleka nedostačuje k tomu, aby SZBP mohla být považována za těžiště dohody.

76. Podle mého názoru nejsou uvedené styčné body dohody o partnerství se SZBP ani natolik zásadní, aby odůvodňovaly závěr, že se v případě zahraničněpolitické a bezpečnostní složky jedná o jednu z několika složek dohody, které „jsou neoddělitelně spjaty, aniž by jed[na] byl[a] vůči druh[é] vedlejší“ [49]. Naopak zde jednoznačně převažují záležitosti, které leží mimo rámec SZBP a které je nutno přiřadit k různým politikám v komunitarizované části Smluv. Současné použití právních základů z oblasti SZBP i z oblasti komunitarizovaných politik Smlouvy o FEU (kumulace právních základů) se mi proto v projednávaném případě jeví jako neodůvodněné.

77. Vzdání se právních základů z oblasti SZBP ostatně nevede k oslabení zahraničněpolitické a bezpečnostní složky dohody o partnerství. Výše uvedené cíle a obsahy dohody o partnerství související se zahraniční a bezpečnostní politikou nelze totiž uskutečnit jen klasickými prostředky SZBP. Jmenovitě zasazování se o demokracii a právní stát, úcta k lidským právům, mírové řešení sporů a dodržování mezinárodního práva patří spíše k základním hodnotám Unie, kterými se Unie podle průřezového ustanovení čl. 21 odst. 1 SEU nechává vést při veškeré své vnější činnosti, tedy nejen v rámci SZBP, nýbrž například i v rámci společné obchodní politiky (článek 207 SFEU) a rozvojové spolupráce (čl. 208 odst. 1 a 209 odst. 2 SFEU).

78. Zcela v tomto smyslu již Soudní dvůr rozhodl, že pravomoci Unie v oblasti rozvojové spolupráce nesmějí být chápány úzce a že se opatření nezbytná k uskutečňování cílů rozvojové spolupráce mohou týkat různých specifických oblastí [50]. V neposlední řadě z toho plyne, že pravomoci Unie v oblasti rozvojové spolupráce mohou zahrnovat i ustanovení dohody o spolupráci nebo o partnerství, která jsou věnována politickému dialogu a lidským právům [51].

C. Zrušení napadeného rozhodnutí s dočasným zachováním jeho účinků

79. Z výše uvedeného plyne, že se Rada při vydání napadeného rozhodnutí nesprávně řídila požadavky čl. 31 odst. 1 první věty SEU. Důvod neplatnosti, který uvádí Komise, je tedy opodstatněný.

46 – Souvislost s rozvojovou spoluprací ilustrují např. rozsudky ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288), a ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (rámcová dohoda s Filipínami, C-377/12, EU:C:2014:1903, zejména body 55 a 60).

47 – Čtrnáctý bod preambule dohody o partnerství.

48 – Patnáctý bod preambule dohody o partnerství.

49 – Opět viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti, EU:C:2001:664, bod 23) a rozsudky ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (rámcová dohoda s Filipínami, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (Tanzanie, C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44).

50 – Rozsudky ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada (dohoda o spolupráci s Indií, C-268/94, EU:C:1996:461, body 37 až 39), a ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (Rámcová dohoda s Filipínami, C-377/12, EU:C:2014:1903, body 38, 42 a 43); v tomto smyslu i rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288, bod 92).

51 – Rozsudky ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada (dohoda o spolupráci s Indií, C-268/94, EU:C:1996:461, zejména body 24 a 39), a ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288, bod 65).

80. Rada v důsledku použití čl. 31 odst. 1 první věty SEU při přijímání rozhodnutí o postoji, který má Unie zaujmout v Radě pro spolupráci, nesprávně vycházela z nezbytnosti jednomyslného rozhodnutí, místo aby rozhodla kvalifikovanou většinou. Nelze vyloučit, že kdyby vycházela z pravidla o kvalifikované většině, byl by obsah jejího rozhodnutí jiný než v případě jednomyslnosti [52].

81. V důsledku toho je třeba napadené rozhodnutí prohlásit za neplatné podle čl. 264 odst. 1 SFEU. Přitom se z důvodu právní jistoty, jak podpůrně navrhla Rada, doporučuje, aby byly účinky rozhodnutí prohlášeného za neplatné podle čl. 264 odst. 2 SFEU zachovány do nového přijetí rozhodnutí Rady, při kterém bude použito správné pravidlo o schvalování – tj. kvalifikovaná většina. Unie se totiž na základě postoje stanoveného tímto rozhodnutím již podílela na rozhodnutích Rady pro spolupráci. I když je třeba pečlivě rozlišovat mezi platností takových rozhodnutí Rady pro spolupráci z hlediska mezinárodního práva a platností postoje Unie předem stanoveného Radou, jakékoli pochybnosti ohledně povahy a rozsahu závazných účinků právních aktů vydaných Radou pro spolupráci pro Unii by měly být předem odstraněny.

82. V souladu se svou novější praxí [53] by však měl Soudní dvůr účinky napadeného rozhodnutí zachovat jen tak dlouho, jak je nezbytně nutné pro přijetí nového rozhodnutí Rady. Za tím účelem se mi v projednávaném případě jeví jako vhodné stanovit přiměřenou lhůtu, která by neměla přesáhnout šest měsíců.

VI. Náklady řízení

83. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že podle mnou navrhovaného řešení neměla Rada se svými argumenty úspěch a Komise podala příslušný návrh, je namístě uložit Radě náhradu nákladů řízení.

VII. Závěry

84. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1) Rozhodnutí Rady Evropské unie (EU) 2017/477 ze dne 3. března 2017 se zrušuje.

2) Účinky zrušeného rozhodnutí zůstávají zachovány, dokud Rada v přiměřené lhůtě, která nesmí přesáhnout šest měsíců, kvalifikovanou většinou neschválí nové rozhodnutí.

3) Radě se ukládá náhrada nákladů řízení.“

52 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada (Nosnice, 131/86, EU:C:1988:86, bod 11), a ze dne 29. března 1990, Řecko v. Rada (Černobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, bod 12); kromě toho viz rozsudek ze dne 27. září 1988, Komise v. Rada (harmonizovaný systém, 165/87, EU:C:1988:458, bod 19).

53 – Rozsudek ze dne 22. října 2013, Komise v. Rada (služby s podmíněným přístupem, C-137/12, EU:C:2013:675, bod 81), ze dne 6. května 2014, Komise v. Parlament a Rada (výměna informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu, C-43/12, EU:C:2014:298, bod 56), a ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada revidovaná Lisabonská smlouva, C-389/15, EU:C:2017:798, bod 84); kromě toho viz již rozsudek ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada (ostraha vnějších námořních hranic, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 90).