Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 31. mája 2018 [1]

Vec C-244/17

Európska komisia
proti

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť – Rozhodnutie Rady (EÚ) 2017/477 – Voľba správneho právneho základu – Vymedzenie medzi spoločnou zahraničnou a bezpečnostnou politikou a komunitarizovanými politikami – Dohoda o posilnenom partnerstve a spolupráci s Kazašskou republikou – Prijatie rokovacieho poriadku Rady pre spoluprácu a zriadenie špecializovaných podvýborov – Rozhodnutie o pozícii, ktorú má zaujať Únia v Rade pre spoluprácu – Prijímanie rozhodnutí v Rade Európskej únie jednomyseľne alebo kvalifikovanou väčšinou (článok 218 ods. 8 a 9 ZFEÚ, článok 16 ods. 3 ZEÚ a článok 31 ods. 1 ZEÚ)“

I. Úvod

1. Právne spory o vonkajších právomociach Európskej únie sú mimoriadne rozmanité. V prejednávanej veci medzi Európskou komisiou a Radou Európskej únie ide o otázku, či má byť pozícia, ktorú zaujme Únia s prihliadnutím na prijímanie rozhodnutí v medzinárodnom orgáne, stanovená Radou podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ kvalifikovanou väčšinou alebo jednomyseľne.

2. Táto otázka vzniká v súvislosti s Dohodou o posilnenom partnerstve a spolupráci s Kazašskou republikou (ďalej len: Dohoda o partnerstve alebo Dohoda) [2]. Rada pre spoluprácu, ktorá bola zriadená na základe tejto Dohody, chcela v roku 2017 prijať svoj rokovací poriadok a zriadiť viaceré špecializované podvýbory. Rada stanovila pozíciu Únie na prijímanie rozhodnutí Rady pre spoluprácu o týchto otázkach jednomyseľne s odkazom na článok 218 ods. 9 ZFEÚ v spojení s článkom 31 ods. 1 prvou vetou ZÉU, pretože zastávala názor, že boli tiež dotknuté záležitosti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP). Naproti tomu zastáva Komisia názor, že mal byť použitý iba článok 218 ods. 9 ZFEÚ a Rada mala hlasovať kvalifikovanou väčšinou bez ohľadu na to, či boli dotknuté relevantné záležitosti SZBP.

1 Jazyk prednesu: nemčina.

2 Text Dohody o partnerstve je uvedený v Ú. v. EÚ L 29, 2016, s. 3.

3. Z hľadiska hmotného práva sa preto opäť stáva predmetom záujmu vymedzenie medzi SZBP na jednej strane a vonkajšou činnosťou Únie v ostatných „komunitarizovaných“ oblastiach politiky [3] na druhej strane. Z formálneho hľadiska bude potrebné objasniť, či pri určovaní pozícií Únie v zmysle článku 218 ods. 9 ZFEÚ platí vždy a bez výnimky požiadavka kvalifikovanej väčšiny alebo či sa požiadavky na väčšinu určia podľa okolností konkrétneho prípadu na základe článku 16 ods. 3 ZEÚ a článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ, ako aj prípadne článku 218 ods. 8 ZFEÚ.

4. Na rozdiel od konania o antarktických chránených morských oblastiach (spojené veci C-626/15 a C-659/16), v ktorom dnes taktiež predkladám svoje návrhy, však nebude nutné zaoberať sa otázkou, či môže byť Únia na medzinárodnej úrovni aktívna samostatne alebo či členské štáty musia na jej strane spolupracovať („zmiešané vystupovanie“ alebo „zmiešaná dohoda“).

II. Právny rámec

5. Právny rámec tohto prípadu je určený ustanoveniami primárneho práva Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Okrem toho je nutné poukázať na ustanovenia Dohody o partnerstve s Kazachstanom.

A. Primárne právo

1. Inštitucionálne ustanovenia Zmluvy o Európskej únii

6. Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy obsahuje hlava III Zmluvy o Európskej únii („Ustanovenia o inštitúciách“) v článku 16 ods. 3 ZEÚ nasledujúce všeobecné pravidlo o väčšine požadovanej na prijímanie rozhodnutí Rady:

„Rada sa uznáša kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď zmluvy ustanovujú inak.“

2. Ustanovenia Zmluvy o Európskej únii o vonkajšej činnosti

7. V hlave V kapitoly 1 Zmluvy o Európskej únii sa nachádzajú „všeobecné ustanovenia o vonkajšej činnosti Únie“, najmä článok 21 ZEÚ, ktorého odsek 1 znie nasledovne:

„Činnosť Únie na medzinárodnej scéne sa spravuje zásadami, ktoré sa uplatnili pri jej založení, rozvoji a rozšírení a ktoré hodlá podporovať vo zvyšku sveta: demokracia, právny štát, univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a základných slobôd, zachovávanie ľudskej dôstojnosti, rovnosť a solidarita a dodržiavanie zásad Charty Organizácie Spojených národov a medzinárodného práva.

Únia sa usiluje o rozvoj vzťahov a budovanie partnerstiev s tretími krajinami a s medzinárodnými, regionálnymi alebo svetovými organizáciami, ktoré uznávajú spoločné zásady uvedené v prvom pododseku. Presadzuje mnohostranné riešenia spoločných problémov, najmä v rámci Organizácie Spojených národov.“

8. Hlava V kapitoly 2 Zmluvy o Európskej únii, ku ktorej patria medzi inými články 24, 31, 37 a 40 ZEÚ, obsahuje „osobitné ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike“.

3 Prídavným menom „komunitarizovaný“ tu označujem tie záležitosti zmlúv, ktoré nie sú upravené medzivládne, ale nadnárodne; porovnaj aj návrhy, ktoré som predniesla vo veci Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2015:729, bod 43).

9. V článku 24 ods. 1 druhom pododseku sa uvádza:

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika podlieha osobitným pravidlám a postupom. Vymedzuje a vykonáva ju jednomyseľne Európska rada a Rada s výnimkou prípadov, keď sa v zmluvách ustanovuje inak. Prijatie legislatívneho aktu sa vylučuje. Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku uskutočňuje vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a členské štáty v súlade so zmluvami. Osobitná úloha Európskeho parlamentu a Komisie v tejto oblasti je vymedzená v zmluvách. Súdny dvor Európskej únie nemá vo vzťahu k týmto ustanoveniam právomoc s výnimkou jeho právomoci monitorovať súlad s článkom 40 tejto zmluvy a preskúmavať zákonnosť niektorých rozhodnutí, ako sa ustanovuje v článku 275 druhom odseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie.“

10. V nadväznosti na to vymedzuje článok 31 ZEÚ na prijímanie rozhodnutí v Rade v oblasti SZBP okrem iného toto:

„1. Rozhodnutia podľa tejto kapitoly prijíma Európska rada a Rada jednomyseľne, pokiaľ nie je v tejto kapitole ustanovené inak. Prijatie legislatívneho aktu sa vylučuje.

…

2. Bez ohľadu na ustanovenia odseku 1 rozhoduje Rada kvalifikovanou väčšinou:

…

– pri prijímaní rozhodnutí o vykonaní rozhodnutia, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia Únie,

…“

11. V článku 37 ZEÚ je upravená právomoc Únie uzatvárať medzinárodné dohody v oblasti SZBP:

„Únia môže uzatvárať dohody s jedným alebo viacerými štátmi, alebo medzinárodnými organizáciami v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto kapitola.“

12. Nakoniec článok 40 ZEÚ upravuje vzťah medzi SZBP a komunitarizovanými oblasťami politík takto:

„Uskutočňovaním spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky nie je dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie uvedených v článkoch 3 až 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Rovnako nie je uskutočňovaním politík uvedených v týchto článkoch dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie podľa tejto kapitoly.“

3. Ustanovenia Zmluvy o fungovaní Európskej únie o vonkajších činnostiach

13. V piatej časti Zmluvy o fungovaní Európskej únie („Vonkajšia činnosť Únie“) je hlava V venovaná medzinárodným dohodám Únie. Do tejto hlavy patrí okrem iného článok 218 ZFEÚ, ktorý v príslušnej časti znie nasledovne:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté osobitné ustanovenia článku 207, dohody medzi Úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami sa dojednávajú a uzavierajú podľa nasledovného postupu.

…

8. Rada sa počas celého postupu uznáša kvalifikovanou väčšinou.

Jednomyseľne sa však uznáša vtedy, keď sa dohoda vzťahuje na oblasť, v ktorej sa na prijatie aktu Únie vyžaduje jednomyseľnosť, ako aj pri dohodách o pridružení a dohodách uvedených v článku 212 so štátmi, ktoré sú kandidátmi na pristúpenie. Rada sa tiež uznáša jednomyseľne o dohode o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; takéto rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami.

9. Rada prijme na návrh Komisie alebo vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku rozhodnutie o pozastavení vykonávania dohody a rozhodnutie, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou, keď je tento orgán vyzvaný prijať akty s právnymi účinkami s výnimkou aktov dopĺňajúcich alebo meniacich inštitucionálny rámec danej dohody.

10. …“

B. Dohoda o partnerstve s Kazachstanom

14. Dohoda o posilnenom partnerstve a spolupráci medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kazašskou republikou na strane druhej bola podpísaná 21. decembra 2015 v Astane (Kazachstan) a predbežne sa vykonáva od 1. mája 2016. Za Európsku úniu schválila Rada najprv podpísanie Dohody a jej predbežné vykonávanie rozhodnutím (EÚ) 2016/123[4], pričom ako právny základ použila články 37 a 31 ods. 1 ZEÚ, ako aj na článok 91, článok 100 ods. 2, články 207 a 209 ZFEÚ.

15. Podľa článku 268 Dohody o partnerstve sa zriaďuje Rada pre spoluprácu. Podľa článku 269 ods. 1 Dohody je táto Rada pre spoluprácu podporovaná Výborom pre spoluprácu. Na základe článku 269 ods. 6 Dohody o partnerstve môžu byť okrem toho zriadené špecializované podvýbory a ďalšie orgány.

16. Podľa článku 268 ods. 7 Dohody o partnerstve príjme Rada pre spoluprácu svoj rokovací poriadok, v ktorom sa podľa článku 269 ods. 7 tejto Dohody stanovia tiež úlohy a spôsob fungovania Výboru pre spoluprácu a všetkých ostatných podvýborov alebo orgánov zriadených Radou pre spoluprácu.

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

17. V rámci dohody o partnerstve s Kazachstanom bolo v roku 2017 plánované prijatie rokovacieho poriadku Rady pre spoluprácu, ako aj príslušného rokovacieho poriadku Výboru pre spoluprácu, špecializovaných podvýborov a akýchkoľvek iných orgánov. Okrem toho mali byť zriadené tri špecializované podvýbory.

4 Rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/123 z 26. októbra 2015 o podpise v mene Európskej únie a predbežnom vykonávaní Dohody o posilnenom partnerstve a spolupráci medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kazašskou republikou na strane druhej (Ú. v. EÚ L 29, 2016, s. 1).

18. Na tieto účely stanovila Rada rozhodnutím (EÚ) 2017/477 z 3. marca 2017 pozíciu, ktorú má zaujať Únia v Rade pre spoluprácu [5] (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), pričom sa opierala o článok 218 ods. 9 ZFEÚ a článok 31 ods. 1 ZEÚ ako procesnoprávne základy, ako aj o článok 37 ZEÚ a článok 91, článok 100 ods. 2, články 207 a 209 ZFEÚ ako hmotnoprávne základy. Týmto použila tie isté predpisy, na ktoré sa odvolala už pri schválení Dohody o partnerstve.

19. Naproti tomu Komisia a vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku opreli svoj spoločný návrh Rade na účely stanovenia uvedenej pozície Únie v Rade pre spoluprácu len o článok 218 ods. 9 ZFEÚ ako procesnoprávny základ a články 207 a 209 ZFEÚ ako hmotnoprávne základy. [6]

20. Komisia teraz zastáva názor, že Rada sa doplnením článku 31 ods. 1 ZEÚ ako ďalšieho procesnoprávneho základu dopustila právneho pochybenia. Okrem toho považuje použitie článkov 91 a 100 ZFEÚ ako dodatočných hmotnoprávnych základov z právneho hľadiska nesprávne, avšak poslednej okolnosti nepripisuje žiaden praktický význam na účely tohto konania.

IV. Návrhy a konanie pred Súdnym dvorom

21. Písomným podaním z 10. mája 2017 vzniesla Komisia podľa článku 263 ods. 2 ZFEÚ prejednávanú žalobu o neplatnosť. Navrhuje

– zrušiť rozhodnutie (EÚ) 2017/477 a

– uložiť Rade náhradu trov konania.

22. Na druhej strane Rada navrhuje

– žalobu zamietnuť a

– uložiť Komisii náhradu trov konania, ako aj

– subsidiárne, v prípade zrušenia rozhodnutia (EÚ) 2017/477, zachovať jeho účinky.

23. Pred Súdnym dvorom sa o žalobe konalo písomne a 17. apríla 2018 sa uskutočnilo ústne pojednávanie.

V. Právne posúdenie

24. Ako vyplýva zo spisu, tento prípad treba vidieť v kontexte väčšieho sporu medzi Európskou komisiou a Radou Európskej únie o voľbe správnych právnych základov pre uzatváranie dohôd o partnerstve novej generácie a ich vykonávaním.

5 Rozhodnutie Rady (EÚ) 2017/477 z 3. marca 2017 o pozícii, ktorá sa má v mene Európskej únie prijať v Rade pre spoluprácu zriadenej na základe Dohody o posilnenom partnerstve a spolupráci medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kazašskou republikou na strane druhej v súvislosti s organizáciou práce Rady pre spoluprácu, Výboru pre spoluprácu, špecializovaných podvýborov alebo akýchkoľvek iných orgánov (Ú. v. EÚ L 73, 2017, s. 15).

6 Spoločný návrh rozhodnutia Rady z 3. februára 2017 o pozícii, ktorá sa má v mene Európskej únie prijať v Rade pre spoluprácu zriadenej na základe Dohody o posilnenom partnerstve a spolupráci medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kazašskou republikou na strane druhej v súvislosti s organizáciou práce Rady pre spoluprácu, Výboru pre spoluprácu, špecializovaných podvýborov alebo akýchkoľvek iných orgánov, JOIN(2017) 5 final.

25. Samotný predmet prejednávaného sporu je však výrazne užší. Účelom žaloby o neplatnosť podanej Komisiou sú len požiadavky na väčšinu, ktorou majú byť v Rade prijímané interné rozhodnutia Únie v rámci prípravy na zasadanie Rady pre spoluprácu. Treba objasniť, či Rada mala hlasovať kvalifikovanou väčšinou o pozícii, ktorú má zaujať Únia v Rade pre spoluprácu, čo by zodpovedalo názoru Komisie, alebo či bolo potrebné jednomyseľné prijatie rozhodnutia, z čoho vychádzala a tiež tak postupovala Rada.

26. Konkrétne sa spor medzi Komisiou a Radou týka otázky, či by ako *procesnoprávny základ* pre prijatie rozhodnutia o pozícii Únie postačoval článok 218 ods. 9 ZFEÚ, ako to navrhujú spoločne Komisia a vysoká predstaviteľka, alebo či Rada správne dodatočne použila článok 31 ods. 1 prvú vetu ZEÚ, ktorý na rozhodovanie v oblasti SZBP zvyčajne stanovuje jednomyseľnosť.[7]

27. Na rozdiel od Rady nepovažujem povinnosť inštitúcií rešpektovať ich právomoci a vzájomne lojálne spolupracovať (článok 13 ods. 2 ZEÚ), ktorú uviedla Komisia vo svojej replike, za osobitný, nový žalobný dôvod, ktorý by mal byť s prihliadnutím na článok 127 ods. 1 rokovacieho poriadku odmietnutý ako oneskorený. Naopak, odkaz Komisie na článok 13 ods. 2 ZEÚ iba dokresľuje jej základnú výhradu, podľa ktorej v prejednávanom prípade Rada uplatnením článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ použila nesprávny procesnoprávny základ, pričom nerešpektuje judikatúru Súdneho dvora.[8] Preto sa budem ďalej zaoberať len otázkou, či Rada správne alebo nesprávne použila pravidlo jednomyseľnosti článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ.

A. Právomoc Súdneho dvora

28. Na prvý pohľad sa môže zdať, že právne otázky týkajúce sa článku 31 sú podľa článku 24 ods. 1 druhého pododseku prvej časti šiestej vety ZEÚ v spojení s článkom 275 ods. 1 ZFEÚ vyňaté z rozhodovacej právomoci Súdneho dvora.

29. Na jednej strane má však Súdny dvor právomoc kontroly dodržiavania článku 40 ZEÚ na základe článku 24 ods. 1 druhého pododseku druhej časti šiestej vety ZEÚ a prvej možnosti článku 275 ods. 2 ZFEÚ.[9] Predmetom posledného uvedeného ustanovenia je rozhranie medzi SZBP a komunitarizovanými oblasťami politiky. Zakazuje zasahovanie SZBP do oblastí komunitarizovaných politík, ako aj naopak zasahovanie oblastí komunitarizovaných politík do SZBP.

30. Na druhej strane Súdny dvor už výslovne uznal svoju právomoc vykladať článok 218 ZFEÚ, a to tiež a najmä v prípadoch týkajúcich sa SZBP.[10]

31. Z obidvoch dôvodov je v prejednávanom prípade Súdny dvor požiadaný vyjadriť sa na základe žaloby Komisie k výkladu a rozsahu pôsobnosti článku 31 ods. 1 ZEÚ a článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

B. Pravidlá o požadovanej väčšine v rámci článku 218 ods. 9 ZFEÚ

32. Žaloba Komisie je založená na jedinom dôvode neplatnosti. Rade je vyčítané, že pri určovaní pozície Únie v zmysle článku 218 ods. 9 ZFEÚ použila z právneho hľadiska nesprávnym spôsobom pravidlo jednomyseľnosti podľa článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ, namiesto prijatia rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou.

7 Na rozlíšenie medzi procesnoprávnym a hmotnoprávnym základom porovnaj návrhy, ktoré som predniesla vo veci Komisia/Rada (Vietnam) (C-13/07, EU:C:2009:190, body 44 až 47).

8 Okrem toho Komisia týmto spôsobom odpovedá aj na určité argumenty, ktoré Rada uviedla vo svojej replike k žalobe.

9 Rozsudky zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42), a z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 85).

10 Rozsudok z 24. júna 2014, Parlament/Rada (Maurícius) (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 73); pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, body 68 až 85).

1. Úvodná poznámka k pôsobnosti článku 218 ods. 9 ZFEÚ

33. Pokiaľ má medzinárodný orgán vydávať právne účinné akty, stanoví Rada podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ predtým rozhodnutím pozíciu, ktorú má Únia v tomto orgáne zaujať.

34. Podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ sú stanovené nielen pozície Únie, ktoré je možné priradiť ku komunitarizovaným oblastiam politík, ale aj také, ktoré môžu úplne alebo čiastočne spadať do rozsahu pôsobnosti SZBP. Článok 218 ZFEÚ totiž patrí medzi ustanovenia o vonkajšej činnosti Únie v piatej časti Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a bude sa tak uplatňovať na všetky oblasti. V tomto zmysle Súdny dvor už jasne uviedol, že celé ustanovenie článku 218 ZFEÚ „stanovuje do budúcnosti jednotné konanie a všeobecnú pôsobnosť týkajúcu sa dojednávaní a uzatváraní medzinárodných dohôd, ktoré má Únia právomoc uzavrieť v oblastiach svojej činnosti, vrátane SZBP, pokiaľ Zmluvy neupravujú mimoriadne postupy“. [11]

35. Postup stanovenia pozícií podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ sa však neuplatňuje, pokiaľ sa má v medzinárodnom orgáne rozhodnúť o doplnení alebo zmene inštitucionálneho rámca medzinárodnej dohody. O to však podľa zhodného názoru účastníčok konania v prejednávanom prípade nešlo. Inštitucionálny rámec Dohody o partnerstve sa v tomto prípade nemal meniť ani dopĺňať, ale skôr bolo zámerom oživenie tohto inštitucionálneho rámca prostredníctvom prijatia rokovacieho poriadku Rady pre spoluprácu a zriadenia špecializovaných podvýborov, ako je to výslovne uvedené v článkoch 268 a 269 Dohody o partnerstve.

36. V prejednávanom prípade je teda článok 218 ods. 9 ZFEÚ uplatniteľný.

2. Kvalifikovaná väčšina versus jednomyseľnosť pri rozhodnutiach Rady podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ

37. Zo znenia článku 218 ods. 9 ZFEÚ nie je jednoznačne zrejmé, aká väčšina sa v Rade požaduje pri hlasovaní o pozícii, ktorú má Únia zaujať v medzinárodnom orgáne. Účastníčky konania vedú spor o tom, či tieto požiadavky na väčšinu vyplývajú z bezprostredne predchádzajúceho článku 218 ods. 8 prvého pododseku ZFEÚ alebo z článku 16 ods. 3 a článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ.

a) Nemožnosť použiť článok 218 ods. 8 prvý pododsek ZFEÚ

38. Komisia by chcela z článku 218 ods. 8 prvého pododseku ZFEÚ vyvodiť, že rozhodnutia Rady o stanovení pozícií podľa odseku 9 sa majú prijímať vždy kvalifikovanou väčšinou.

39. Súdny dvor v skutočnosti raz v jednom rozsudku z roku 2014 uviedol, že stanovenie pozície Únie k rozšíreniu sociálnoprávnych ustanovení na Turecko v rámci Dohody o pridružení medzi EHS a Tureckom podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ, mala Rada prijať kvalifikovanou väčšinou. V tejto súvislosti Súdny dvor citoval článok 218 ods. 8 prvý pododsek ZFEÚ bez toho, aby však bližšie vysvetlil odkaz na toto ustanovenie. [12]

11 Rozsudok z 24. júna 2014, Parlament/Rada (Maurícius) (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 52).

12 Rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 66).

40. Na rozdiel od názoru Komisie som považovala za predčasné vyvodiť záver zo skôr náhodnej zmienky o článku 218 ods. 8 prvom pododseku ZFEÚ v rozsudku o rozšírení sociálnoprávnych ustanovení na Turecko, že Rada by mala nutne rozhodnúť kvalifikovanou väčšinou o všetkých pozíciách Únie, ktoré sa majú stanoviť podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Súdny dvor už totiž na inom mieste zdôraznil, že postup podľa článku 218 ZFEÚ musí práve z dôvodu jeho jasne všeobecnej povahy zohľadňovať osobitosti stanovené Zmluvami pre každú oblasť činnosti Únie, najmä pokiaľ ide o právomoci inštitúcií.[13] Nič iné nevyplýva ani z článku 40 ZEÚ.

41. Osobitosti rôznych oblastí činnosti Únie sa pri stanovovaní pozícií v zmysle článku 218 ods. 9 ZFEÚ nemôžu zohľadniť paušálnym odkazom na článok 218 ods. 8 ZFEÚ. Pri bližšom skúmaní sa dokonca javí, že článok 218 ods. 8 ZFEÚ neobsahuje vôbec žiadnu úpravu o požiadavkách na väčšinu pre rozhodnutia Rady o pozíciách podľa nadväzujúceho článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

42. V článku 218 ods. 8 prvom pododseku sa však uvádza, že Rada sa „počas celého postupu uznáša kvalifikovanou väčšinou“. Ako však vyplýva zo znenia bezprostredne nasledujúceho druhého pododseku, vzťahuje sa to na *uzavretie* medzinárodných *dohôd*. Taktiež zo systematického zaradenia odseku 8 v rámci celého ustanovenia článku 218 ZFEÚ vyplýva, že „postup“, počas ktorého má Rada rozhodovať kvalifikovanou väčšinou, znamená postup podľa predchádzajúcich odsekov 1 až 7, teda všetky tie etapy, ktorými je nutné prejsť od rokovaní až po uzavretie medzinárodnej dohody.

43. Na rozdiel od toho odsek 9, ktorý sa v systematike článku 218 ZFEÚ nenachádza *za* odsekom 8 bez dôvodu, nie je súčasťou uvedeného postupu uzatvárania medzinárodných dohôd, ale upravuje *aliud*.[14] Článok 218 ods. 9 ZFEÚ sa prakticky týka významných aspektov na *vykonávanie* už uzatvorených dohôd, a to najmä spoluúčasti Únie na rozhodnutiach orgánov zriadených na základe týchto dohôd. Na tieto účely stanovuje článok 218 ods. 9 ZFEÚ *zvláštny, zjednodušený postup*, ktorý sa riadi vlastnými zákonitosťami a odchyľuje sa od klasického postupu uzatvárania medzinárodných dohôd. Iba tak je mimochodom možné vysvetliť, prečo článok 218 ods. 9 ZFEÚ výslovne a osobitne upravuje právo Komisie alebo Vysokého predstaviteľa podávať návrhy.

44. V konečnom dôsledku je tak nutné odmietnuť argumentáciu Komisie založenú na článku 218 ods. 8 prvom pododseku ZFEÚ.

b) Použitie všeobecných ustanovení článku 16 ods. 3 ZEÚ a článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ

45. Keďže ani samotný článok 218 ods. 9 ZFEÚ neobsahuje jednoznačné pravidlo o požiadavkách na väčšinu pri stanovovaní pozícií Únie platných v Rade a ani – ako bolo práve uvedené – článok 218 ods. 8 ZFEÚ neposkytuje vhodné oporné body, treba použiť všeobecné ustanovenia o prijímaní rozhodnutí v Rade.[15] Tieto sa nachádzajú podľa oblasti úpravy buď v článku 16 ods. 3 ZEÚ, alebo v článku 31 ZEÚ.

46. Podľa všeobecného pravidla uvedeného v článku 16 ods. 3 ZEÚ rozhoduje Rada kvalifikovanou väčšinou, pokiaľ v zmluvách nie je ustanovené inak. Odlišne od toho článok 31 ods. 1 prvá veta ZEÚ stanovuje, že rozhodnutia podľa kapitoly Zmluvy o Európskej únii o SZBP sú Radou prijímané jednomyseľne, opäť pokiaľ nie je v tejto kapitole ustanovené inak.

13 Rozsudok z 24. júna 2014, Parlament/Rada (Maurícius) (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 53).

14 V tejto súvislosti pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Spojené kráľovstvo/Rada (rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2114, bod 63); pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Nemecko/Rada (Vinič a víno) (C-399/12, EU:C:2014:289, body 52 a 75), ktorý hovorí o *lex specialis*.

15 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Komisia/Rada (Svetová rádiokomunikačná konferencia 2015) (C-687/15, EU:C:2017:645, bod 81).

47. Z prehľadu týchto dvoch ustanovení vyplýva, že na prijatie rozhodnutia Rady v rámci oblastí komunitarizovaných politík zvyčajne postačuje kvalifikovaná väčšina, zatiaľ čo v oblasti SZBP spravidla platí zásada jednomyseľnosti.

48. Len na okraj treba poznamenať, že pozíciu Únie, ktorá má byť zaujatá v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, nemožno považovať len za vykonávacie opatrenie, na ktoré by podľa článku 31 ods. 2 tretej zarážky ZEÚ platila požiadavka kvalifikovanej väčšiny aj v prípade, že by spadalo do oblasti SZBP.

c) Význam dotknutej ťažiskovej oblasti úpravy

49. Na rozdiel od toho, čo sa zdá byť názorom Rady, nemôže každá, ešte k tomu nepatrná súvislosť právneho aktu so SZBP, ktorý má byť prijatý touto inštitúciou, viesť k uplatneniu článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ, a tým k nevyhnutnému jednomyseľnému prijímaniu rozhodnutí.

50. Ako totiž objasňuje článok 40 prvý odsek ZEÚ, vykonávanie SZBP sa nedotýka uplatňovania postupov a rozsahu právomocí inštitúcií v komunitarizovaných oblastiach politiky. Naopak, podľa článku 40 druhého odseku ZEÚ platí, že vykonávaním komunitarizovaných politík nie je dotknuté použitie postupov a rozsahu právomocí inštitúcií v rámci SZBP. Obe tieto klauzuly o nedotknuteľnosti v prvom a druhom odseku článku 40 ZEÚ sú od Lisabonskej zmluvy formulované symetricky. V záujme naplnenia ducha článku 40 ZEÚ nesmie byť zásada jednomyseľnosti SZBP ani oslabovaná procesnými pravidlami komunitarizovaných politík, ani nesmie táto zásada jednomyseľnosti SZBP „infikovať“ komunitarizované politiky.

51. Na účely rozhodnutia, či na prijímanie rozhodnutí Rady pri prijímaní konkrétneho právneho aktu platí požiadavka kvalifikovanej väčšiny podľa článku 16 ods. 3 ZEÚ alebo podľa článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ prevažuje jednomyseľnosť, treba zistiť, či sa predmet tohto právneho aktu týka SZBP alebo oblasti komunitarizovanej politiky. Rozhodujúce pritom je, ku ktorému hmotnoprávnemu základu (alebo ktorým hmotnoprávnym základom) je potrebné príslušné rozhodnutie Rady priradiť. [16]

52. Voľba tohto právneho základu sa musí orientovať na objektívne a súdne preskúmateľné okolnosti, medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah napadnutého rozhodnutia, [17] ale aj kontext, v ktorom je toto rozhodnutie zahrnuté. [18]

16 Rozsudky z 19. júla 2012, Parlament/Rada (Právny základ pre reštriktívne opatrenia) (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80); z 24. júna 2014, Parlament/Rada (Maurícius) (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 57), a zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada (Dočasné opatrenia v oblasti medzinárodnej ochrany) (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 46).

17 Rozsudky z 11. júna 1991, Komisia/Rada (Oxid titaničitý) (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 43), ako aj posudok 1/15 z 26. júla 2017 (Návrh dohody s Kanadou o údajoch z osobného záznamu o cestujúcom v leteckej doprave) (EU:C:2017:592, bod 76).

18 Rozsudky z 26. septembra 2013, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na EHP) (C-431/11, EU:C:2013:589, bod 48); z 27. februára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Švajčiarsko) (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 50), a z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 38).

53. Naproti tomu sú pri výbere právneho základu subjektívne posúdenie a všeobecné politické zámery konajúcich osôb irelevantné.[19] Rovnako je málo podstatné, aké právne základy boli použité na prijatie iných aktov Únie, ktoré môžu mať podobné znaky alebo sú úzko spojené s napadnutým rozhodnutím[20] [napríklad rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/123 o podpísaní a predbežnom vykonávaní Dohody o partnerstve]. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že samotná prax Rady nemôže zmeniť pravidlá Zmlúv, a preto nemôže vytvoriť precedens, ktorý by bol záväzný pre inštitúcie Únie.[21]

54. Napadnuté rozhodnutie stanovuje pozíciu Únie s prihliadnutím na prijatie rokovacieho poriadku Rady pre spoluprácu a zriadenie niekoľkých špecializovaných podvýborov v rámci Dohody o partnerstve. Ide teda o právny akt, ktorý sa vo všeobecnosti týka fungovania medzinárodných orgánov zriadených Dohodou o partnerstve a – na rozdiel od niektorých iných prípadov, o ktorých už Súdny dvor rozhodol[22] –, sa nevzťahuje len na jednotlivé oblasti upravené v rámci tejto obsiahlej Dohody. Na túto skutočnosť správne poukázala Rada počas ústneho pojednávania.

55. Za týchto okolností sa musí v prejednávanom prípade pri voľbe správneho právneho základu pre napadnuté rozhodnutie zohľadniť Dohoda o partnerstve ako celok.[23]

56. Okrem ustanovení o politickom dialógu a spolupráci v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky obsahuje Dohoda o partnerstve rozličné pravidlá o obchodných a hospodárskych otázkach, ako aj o rôznych formách spolupráce, v neposlednom rade v oblastiach hospodárstva a trvalo udržateľného rozvoja (vrátane dopravy a životného prostredia), ako aj v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

57. V prípade napadnutého rozhodnutia, ako to bolo predtým v prípade podpísania Dohody o partnerstve Úniou, tak prichádza do úvahy celý rad hmotnoprávnych základov. Patrí k nim právomoc Únie uzatvárať dohody v oblasti SZBP (článok 37 ZEÚ), ako aj spoločná obchodná politika (článok 207 ZFEÚ), rozvojová spolupráca (článok 209 ods. 2 ZFEÚ), dopravná politika (článok 91 v spojení s článkom 100 ods. 2 a druhou časťou článku 216 ods. 1 ZFEÚ), politika životného prostredia (článok 192 v spojení s článkom 191 ods. 1 štvrtá zarážka ZFEÚ) alebo oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (článok 67 a nasl. v spojení s druhou časťou článku 216 ods. 1 ZFEÚ), aby som uviedla len najdôležitejšie potenciálne relevantné vonkajšie právomoci Únie.

58. V takej situácii, v ktorej by mohli byť použité viaceré hmotnoprávne základy, je podľa ustálenej judikatúry potrebné posúdenie ťažiska. Platia pritom nasledujúce zásady: ak právny akt obsahuje niekoľko cieľov alebo niekoľko zložiek a jeden z nich môže byť považovaný za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý má druhoradý význam, musí sa právny akt zakladať iba na jednom

19 Pozri v tomto zmysle napríklad posudok 2/00 zo 6. decembra 2001 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) (EU:C:2001:664, bod 22).

20 Rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Rada (Rotterdamský dohovor) (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 50); z 24. júna 2014, Parlament/Rada (Maurícius) (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 48), a z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 36).

21 Rozsudok z 23. februára 1988, Spojené kráľovstvo/Rada (Látky s hormonálnym účinkom) 68/86, EU:C:1988:85, bod 24); posudok 1/94 (Dohoda o WTO) (EU:C:1994:384, bod 52), a rozsudok z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (Svetová rádiokomunikačná konferencia 2015) (C-687/15, EU:C:2017:803, bod 42).

22 Porovnaj napríklad rozsudky z 26. septembra 2013, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na EHP) (C-431/11, EU:C:2013:589, najmä bod 61); z 27. februára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Švajčiarsko, C-656/11) (EU:C:2014:97, najmä bod 64), a z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie sociálnoprávnych ustanovení na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2449, najmä bod 63).

23 Celkom podobná myšlienka je vyjadrená v rozsudku z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (Revidovaná Lisabonská zmluva) (C-389/15, EU:C:2017:798, bod 64), podľa ktorého postupy, ktoré medzinárodná dohoda stanovuje na zabezpečenie svojho vykonania a svojej budúcej správy, sa musia chápať vzhľadom na ciele, ktoré viedli zmluvné strany k uzatvoreniu tejto zmluvy, nie opačne. V tomto zmysle sa v posudku 2/15 zo 16. mája 2017 (Dohoda o voľnom obchode so Singapurom) (EU:C:2017:376, bod 276) uvádza, že organizačné ustanovenia v medzinárodnej dohode majú pomocný charakter, a teda patria do tej istej právomoci ako hmotnoprávne ustanovenia, ktoré dopĺňajú.

právnom základe, a to na tom, ktorý je vyžadovaný hlavným alebo prevažujúcim cieľom alebo zložkami. Iba skutočne výnimočne sa opatrenie zakladá na viacerých právnych základoch súčasne, a to vtedy, keď sleduje viacero cieľov súčasne alebo ak obsahuje súčasne viacero zložiek, ktoré spolu neoddeliteľne súvisia tak, že ani jedna nie je druhoradá.[24]

59. Ako som už uviedla na inom mieste,[25] uvedené ťažiskové posúdenie nesmie viesť vo *vertikálnom vzťahu* k rozšíreniu právomocí Únie voči členským štátom; inak by bola ohrozená zásada prenesenia právomocí (článok 5 ods. 1 prvá veta a článok 5 ods. 2 ZEÚ v spojení s článkom 4 ods. 1 ZEÚ). Posúdenie ťažiska sa však bez ďalšieho uplatňuje v *horizontálnom vzťahu*, teda tam, kde je jasné, že Únia disponuje všetkými právomocami pre všetky zložky činnosti, ktorú má v pláne, a že ide len o správny výber medzi týmito právomocami. V prejednávanom prípade sa spor medzi Komisiou a Radou týka len posledného aspektu.

60. Mimochodom prejednávaný prípad nie je prvým prípadom, v ktorom musí Súdny dvor na základe posúdenia ťažiska rozhodnúť spory o správnom právnom základe obsiahlych dohôd o spolupráci alebo partnerstve medzi Úniou a určitými rozvojovými alebo rozvíjajúcimi sa krajinami.[26] Súdny dvor už vykonal takéto posúdenia ťažiska aj vo vzťahu SZBP ku komunitarizovaným oblastiam politiky, pričom sa miska váh naklonila raz na stranu SZBP a inokedy v jej neprospech.[27] Z tohto dôvodu je obava Rady, že by SZBP nemusela byť pri posúdení ťažiska nevyhnutne zohľadnená, neodôvodnené. Vzhľadom na existujúcu judikatúru[28] treba dôrazne odmietnuť ústne prednesené tvrdenia Rady, že v prípade súvislosti so SZBP je uplatňovanie posúdenia ťažiska dopredu vylúčené.

d) Posúdenie ťažiska v konkrétnom prípade

61. V písomnom konaní sa účastníčky konania sotva vyjadrili, kde sa podľa ich názoru nachádza ťažisko Dohody o partnerstve, a tým napokon aj ťažisko spornej pozície Únie v Rade pre spoluprácu. Súdny dvor však využil ústne pojednávanie na to, aby s účastníčkami konania prediskutoval ciele, obsah a kontext partnerstva s Kazachstanom.

62. Na rozdiel od Komisie pritom zastávala Rada názor, že spojitosti Dohody so SZBP sú v každom prípade dostatočne závažné na to, aby odôvodňovali použitie článku 37 ZEÚ ako hmotnoprávneho základu a článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ ako procesnoprávneho základu *popri* ostatných príslušných právnych základoch.

24 Posudok 2/00 zo 6. decembra 2001 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) (EU:C:2001:664, bod 23), ako aj rozsudky z 11. júna 2014, Komisia/Rada (Rámcová dohoda s Filipínami) (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44).

25 V tejto súvislosti pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Komisia/Rada (Vietnam) (C-13/07, EU:C:2009:190, bod 113).

26 K tomu porovnaj rozsudky z 3. decembra 1996, Portugalsko/Rada (Dohoda o spolupráci s Indiou) (C-268/94, EU:C:1996:461), a z 11. júna 2014, Komisia/Rada (Rámcová dohoda s Filipínami) (C-377/12, EU:C:2014:1903); podobne išlo o vzťah opatrenia Rady v oblasti SZBP k dohode o partnerstve v rozsudku z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288).

27 Rozsudky z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288, najmä body 73 a 74), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, body 44 až 55).

28 Porovnaj opäť rozsudky uvedené v poznámkach pod čiarou 26 a 27 vyššie.

63. K tomu treba hneď pripomenúť, že takáto kumulácia právnych základov – zjednodušene tiež niekedy označovaná ako „dvojitý právny základ“ – predstavuje podľa judikatúry Súdneho dvora absolútne výnimočný prípad [29] a doteraz bola prijatá veľmi zriedka. [30] Predpokladom pre kumuláciu právnych základov je, ako už bolo spomenuté vyššie, že opatrenie sleduje viacero cieľov súčasne alebo obsahuje súčasne niekoľko zložiek, ktoré spolu neoddeliteľne súvisia tak, že ani jedna nie je druhoradá. [31]

– Spojitosti Dohody o partnerstve so SZBP

64. Rade je nutné plne uznať, že pri posúdení cieľov a obsahu Dohody o partnerstve sa objavuje viacero otázok, ktoré v rámci SZBP hrajú dôležitú rolu.

65. Tak sa hneď na začiatku preambuly Dohody o partnerstve zdôrazňujú zásady a ustanovenia Charty Organizácie Spojených národov, Všeobecnej deklarácie ľudských práv Organizácie Spojených národov a Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), najmä Helsinského záverečného aktu, ako aj iné všeobecne uznávané normy medzinárodného práva. [32]

66. Strany Dohody navyše vyjadrujú svoj úmysel podporovať medzinárodný mier a medzinárodnú bezpečnosť, ako aj mierové riešenie sporov, a to najmä účinnou spoluprácou v záujme tohto cieľa v rámci OSN a OBSE. [33] Vyjadrujú svoju vôľu ďalej rozvíjať pravidelný politický dialóg o dvojstranných a medzinárodných otázkach spoločného záujmu. [34] Okrem toho zmluvné strany Dohody prehlasujú, že sú odhodlané bojovať proti šíreniu zbraní hromadného ničenia a ich nosičov a spolupracovať v oblasti nešírenia jadrových zbraní, jadrovej bezpečnosti a fyzickej ochrany jadrových materiálov a jadrových zariadení, [35] ako aj proti nedovolenému obchodovaniu a hromadeniu ručných zbraní a ľahkých zbraní. [36]

67. Nakoniec má určitú súvislosť so SZBP aj pevné odhodlanie zmluvných strán posilniť presadzovanie, ochranu a uplatňovanie základných slobôd a ľudských práv a dodržiavanie zásad demokracie, právneho štátu a dobrej správy vecí verejných. [37] V oblasti ľudských práv a demokracie strany vyjadrujú odhodlanie podporovať spoločné ciele, otvorený a konštruktívny politický dialóg, transparentnosť a dodržiavanie medzinárodných noriem v oblasti ľudských práv. [38]

68. Všetkým týmto prehláseniam v preambule zodpovedá, že politickému dialógu a spolupráci v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky je na celkom prominentnom mieste Dohody o partnerstve venovaná samostatná hlava II, ktorej ustanovenia sú obsiahnuté v desiatich článkoch. Okrem politického dialógu (článok 4 Dohody) a zahraničnej a bezpečnostnej politiky v užšom zmysle (článok 6 Dohody) sa tieto ustanovenia vzťahujú aj na témy ako demokracia a právny štát (článok 5 Dohody), predchádzanie konfliktom a krízové riadenie (článok 9 Dohody), ako aj regionálna stabilita (článok 10 Dohody).

29 Rozsudok z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 75); okrem toho porovnaj judikatúru uvedenú v poznámke pod čiarou 21 vyššie.

30 Rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Rada (Rotterdamský dohovor) (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 51), a Komisia/Parlament a Rada (Dovoz nebezpečných chemikálií) (C-178/03, EU:C:2006:4, bod 56), ako aj z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288, body 99, 108 a 109), a zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada (Straty Európskej investičnej banky) (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 84).

31 Porovnaj opäť posudok 2/00 zo 6. decembra 2001 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) (EU:C:2001:664, bod 23), ako aj rozsudky z 11. júna 2014, Komisia/Rada (Rámcová dohoda s Filipínami) (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44).

32 Druhý bod preambuly Dohody o partnerstve.

33 Deviaty bod preambuly Dohody o partnerstve.

34 Desiaty bod preambuly Dohody o partnerstve.

35 Jedenásty bod preambuly Dohody o partnerstve.

36 Dvanásty bod preambuly Dohody o partnerstve.

37 Tretí bod preambuly Dohody o partnerstve.

38 Štvrtý bod preambuly Dohody o partnerstve.

69. Napriek týmto zjavne existujúcim spojitostiam so SZBP v preambule a niektorými ustanoveniami Dohody o partnerstve treba konštatovať, že otázky SZBP zďaleka nie sú ťažiskom tejto Dohody. V rámci Dohody sa kladie oveľa väčší dôraz na tie otázky, ktoré jasne nepatria do rozsahu pôsobnosti SZBP a ktoré sú súčasťou komunitarizovaných politík v Zmluve o fungovaní Európskej únie. Teraz sa budem venovať týmto otázkam.

– Spojitosti Dohody o partnerstve s komunitarizovanými politikami v Zmluve o fungovaní Európskej únie

70. Pri posudzovaní cieľov a obsahu Dohody o partnerstve ako celku upútajú pozornosť predovšetkým otázky obchodu a podnikania, ale aj rôzne formy spolupráce, ktoré nie možné priradiť k SZBP.

71. Po prvé je osobitne zrejmé, že najvyšší podiel ustanovení Dohody o partnerstve je venovaný obchodným vzťahom medzi Úniou a Kazachstanom: prevažná väčšina, 185 článkov (články 14 až 198) z celkovo 287 článkov Dohody, patrí do hlavy III („Obchod a podnikanie“). Okrem klasických ustanovení, ktoré v súčasnosti patria k štandardnému repertoáru množstva obchodných dohôd (napr. pravidlá zaobchádzania podľa doložky najvyšších výhod, o vnútroštátnom zaobchádzaní a o antidumpingových a vyrovnávacích opatreniach), obsahujú aj na porovnanie moderné ustanovenia, ktoré sú bežné skôr v dátumovo mladších obchodných dohodách (napr. pravidlá v oblastiach hospodárskej súťaže a verejného obstarávania, ako aj ustanovenia o presadzovaní práv duševného vlastníctva). [39]

72. Aj v preambule Dohody sú zdôraznené na jednej strane zásady slobodného trhového hospodárstva [40] a na druhej strane rastúci význam obchodných a investičných vzťahov medzi oboma stranami; [41] úzke hospodárske vzťahy by sa mali ďalej posilňovať a obchodné a investičné toky by sa mali ďalej rozširovať; [42] obchod a investície majú byť intenzívne rozširované na základe Dohody o založení svetovej obchodnej organizácie, [43] a majú byť zabezpečené vyvážené podmienky v dvojstranných obchodných vzťahoch [44].

73. Po druhé – mimo klasickej obchodnej politiky – zohráva dôležitú úlohu v Dohode o partnerstve aj zásada trvalo udržateľného rozvoja a zmluvné strany Dohody potvrdzujú záväzok zvyšovať úroveň ochrany verejného a ľudského zdravia, čo je predpokladom trvalo udržateľného rozvoja a hospodárskeho rastu. [45] Podľa toho sa v hlavách IV („Spolupráca v oblasti hospodárskeho a trvalo udržateľného rozvoja“) a VI („Ďalšie politiky spolupráce“) Dohody zaoberajú viaceré kapitoly otázkami, ktoré sa jasne nachádzajú mimo SZBP a súvisia s rozvojovou spoluprácou, ako aj prípadne s rôznymi komunitarizovanými politikami Zmluvy o fungovaní Európskej únie (napr. životné prostredie, doprava, kultúra a ochrana spotrebiteľa).

74. Po tretie treba nakoniec poznamenať, že Dohoda o partnerstve venovala samostatnú hlavu V „Spolupráci v oblasti, bezpečnosti a spravodlivosti“. Význam tejto otázky, ktorá sa z hľadiska práva Únie týka nielen priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (tretia časť hlavy V Zmluvy o fungovaní Európskej únie), ale aj rozvojovej spolupráce (články 208 a 209 ZFEÚ), [46] sa tiež jasne

39 K tomu porovnaj napríklad posudok 2/15 zo 16. mája 2017 (Dohoda o voľnom obchode so Singapurom) (EU:C:2017:376, bod 276).

40 Piaty bod preambuly Dohody o partnerstve.

41 Šiesty bod preambuly Dohody o partnerstve.

42 Siedmy bod preambuly Dohody o partnerstve.

43 Ôsmy bod preambuly Dohody o partnerstve; porovnaj tiež sedemnásty bod tejto preambuly.

44 Šestnásty bod preambuly Dohody o partnerstve.

45 Osemnásty, dvadsiaty druhý a dvadsiaty štvrtý bod preambuly Dohody o partnerstve.

46 Spojitosti s rozvojovou spoluprácou ilustrujú napr. rozsudky z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288), a z 11. júna 2014, Komisia/Rada (Rámcová dohoda s Filipínami) (C-377/12, EU:C:2014:1903, najmä body 55 a 60).

odráža v preambule Dohody o partnerstve. Zmluvné strany tam vyjadrujú odhodlanie bojovať proti organizovanému zločinu a obchodovaniu s ľuďmi a zintenzívniť spoluprácu v boji proti terorizmu [47] a chcú zintenzívniť vzájomný dialóg a spoluprácu v záležitostiach súvisiacich s migráciou [48].

– Závery posúdenia ťažiska v konkrétnom prípade

75. V konečnom dôsledku možno konštatovať, že ciele a obsah Dohody o partnerstve vykazujú spojitosti so SZBP. Na rozdiel od názoru Rady však tieto spojitosti nie sú zďaleka dostatočne silné na to, aby ťažisko Dohody spočívalo v SZBP.

76. Podľa môjho názoru nie sú spojitosti Dohody o partnerstve so SZBP dostatočne závažné na to, aby odôvodnili názor, že v prípade zahraničnopolitických a bezpečnostných zložiek ide o jednu z viacerých zložiek Dohody, ktoré „spolu neoddeliteľne súvisia tak, že ani jedna nie je druhoradá“. [49] Práve naopak, je nevyhnutné konštatovať jednoznačnú prevahu záležitostí, ktoré ležia mimo rámca SZBP a ktoré je nutné priradiť k rôznym politikám v komunitarizovanej časti Zmlúv. Súčasné použitie právnych základov z oblasti SZBP a z oblasti komunitarizovaných politík Zmluvy o fungovaní Európskej únie (kumulácia právnych základov) sa mi preto v predloženom prípade javí ako neopodstatnené.

77. Mimochodom vzdanie sa používania právnych základov z oblasti SZBP nevedie k oslabeniu zahraničnej a bezpečnostnej zložky Dohody o partnerstve. Vyššie definované ciele a obsahy Dohody o partnerstve so zahraničnými alebo bezpečnostnými spojitosťami nie je totiž možné uskutočniť len klasickými prostriedkami SZBP. Obhajoba demokracie a právneho štátu, dodržiavanie ľudských práv, mierové urovnanie sporov, ako aj dodržiavanie medzinárodného práva patria skôr k základným hodnotám Únie, ktorými sa riadi pri jej celej vonkajšej činnosti podľa prierezového ustanovenia článku 21 ods. 1 ZEÚ, teda nielen v rámci SZBP, ale aj v rámci spoločnej obchodnej politiky (článok 207 ZFEÚ) a rozvojovej spolupráce (článok 208 ods. 1 a článok 209 ods. 2 ZFEÚ).

78. Súdny dvor už v tomto zmysle rozhodol, že právomoci Únie v oblasti rozvojovej spolupráce by sa nemali chápať reštriktívne a že opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov rozvojovej spolupráce sa môžu týkať rôznych špecifických oblastí. [50] V neposlednom rade z toho vyplýva, že právomoci Únie v oblasti rozvojovej spolupráce môžu zahŕňať aj ustanovenia dohody o spolupráci alebo dohody o partnerstve, ktoré sú venované politickému dialógu a dodržiavaniu ľudských práv. [51]

C. Zrušenie napadnutého rozhodnutia s dočasným zachovaním jeho účinkov

79. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa Rada pri prijímaní napadnutého rozhodnutia nesprávne riadila požiadavkami článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ. Dôvod neplatnosti uplatnený Komisiou je teda opodstatnený.

47 Štrnásty bod preambuly Dohody o partnerstve.

48 Pätnásty bod preambuly Dohody o partnerstve.

49 Porovnaj opäť posudok 2/00 zo 6. decembra 2001 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) (EU:C:2001:664, bod 23), ako aj rozsudky z 11. júna 2014, Komisia/Rada (Rámcová dohoda s Filipínami) (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (Tanzánia) (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44).

50 Rozsudky z 3. decembra 1996, Portugalsko/Rada (Dohoda o spolupráci s Indiou) (C-268/94, EU:C:1996:461, body 37 až 39), a z 11. júna 2014, Komisia/Rada (Rámcová dohoda s Filipínami) (C-377/12, EU:C:2014:1903, body 38, 42 a 43); podobne rozsudok z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) C-91/05, EU:C:2008:288, bod 92).

51 Rozsudky z 3. decembra 1996, Portugalsko/Rada (Dohoda o spolupráci s Indiou) (C-268/94, EU:C:1996:461, najmä body 24 a 39), a z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 65).

80. Vzhľadom na použitie článku 31 ods. 1 prvej vety ZEÚ pri prijímaní rozhodnutia o pozícii Únie, ktorú má zaujať v rámci Rady pre spoluprácu, Rada nesprávne vychádzala z nevyhnutnosti jednomyseľnosti pri hlasovaní, namiesto hlasovania kvalifikovanou väčšinou. Nemožno vylúčiť, že obsah jej rozhodnutia by bol odlišný pri použití pravidla kvalifikovanej väčšiny ako pri jednomyseľnom hlasovaní. [52]

81. Napadnuté rozhodnutie tak treba vyhlásiť za neplatné podľa článku 264 ods. 1 ZFEÚ. Pritom sa z dôvodov právnej istoty, ako to Rada subsidiárne žiada, odporúča zachovať účinky rozhodnutia vyhláseného za neplatný podľa článku 264 ods. 2 ZFEÚ až do prijatia nového rozhodnutia v Rade s použitím správneho pravidla hlasovania – t. j. kvalifikovanej väčšiny. Na základe pozície stanovenej v tomto rozhodnutí sa už Únia podieľala na rozhodnutiach Rady pre spoluprácu. Aj keď sa má platnosť takýchto rozhodnutí Rady pre spoluprácu podľa medzinárodného práva starostlivo rozlišovať od platnosti pozície Únie vopred stanovenej Radou, mali by byť všetky pochybnosti s prihliadnutím na povahu a rozsah viazanosti Únie právnymi aktmi prijatými Radou pre spoluprácu vopred odstránené.

82. V súlade so svojou novšou praxou [53] by však mal Súdny dvor zachovať účinky napadnutého rozhodnutia len tak dlho, ako je to rozumne potrebné pre nové rozhodnutie v Rade. Na tieto účely sa v tomto prípade zdá vhodné stanoviť primeranú lehotu, ktorá by nemala presiahnuť šesť mesiacov.

VI. O trovách

83. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku sa účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, uloží povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže v riešení, ktoré navrhujem, Rada nemala úspech vo svojich dôvodoch a Komisia v príslušnom zmysle predložila návrh, uloží sa Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

VII. Výsledok

84. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol nasledovne:

1. Rozhodnutie Rady Európskej únie (EÚ) 2017/477 z 3. marca 2017 sa zrušuje.

2. Účinky zrušeného rozhodnutia zostávajú zachované, dokiaľ Rada v primeranej lehote, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov, neprijme kvalifikovanou väčšinou nové rozhodnutie.

3. Rade je povinná nahradiť trovy konania.

52 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. februára 1988, Spojené kráľovstvo/Rada (Nosnice) (131/86, EU:C:1988:86, bod 11), a z 29. marca 1990, Grécko/Rada (Černobyľ) (C-62/88, EU:C:1990:153, bod 12); okrem toho porovnaj rozsudok z 27. septembra 1988, Komisia/Rada (Harmonizovaný systém) (165/87, EU:C:1988:458, bod 19).

53 Rozsudky z 22. októbra 2013, Komisia/Rada (Služby založené na podmienenom prístupe) (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 81); zo 6. mája 2014, Komisia/Parlament a Rada (Výmena informácií o dopravných deliktoch súvisiacich s bezpečnosťou cestnej premávky) (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 56), a z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (Revidovaná Lisabonská zmluva) (C-389/15, EU:C:2017:798, bod 84); okrem toho porovnaj aj rozsudok z 5. septembra 2012, Parlament/Rada (Dozor na vonkajších morských hraniciach) (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 90).