Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 25. októbra 2017 * [i]

„Žaloba o neplatnosť – Závery Rady Európskej únie o svetovej rádiokomunikačnej konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie v roku 2015 – Článok 218 ods. 9 ZFEÚ – Odchýlenie sa od stanovenej právnej formy – Neuvedenie právneho základu“

Vo veci C-687/15,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 17. decembra 2015,

Európska komisia, v zastúpení: L. Nicolae a F. Erlbacher, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: I. Šulce, J.-P. Hix a O. Segnana, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil a M. Hedvábná, splnomocnení zástupcovia,

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: T. Henze a K. Stranz, splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda a D. Colas, splnomocnení zástupcovia,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: C. Brodie, M. Holt a D. Robertson, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci J. Holmes, barrister,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda A. Tizzano, predsedovia komôr L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits, a C. Vajda, sudcovia J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, C. Toader, A. Prechal (spravodajkyňa), S. Rodin a F. Biltgen,

* Jazyk konania: angličtina.

generálny advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 2. mája 2017,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 7. septembra 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje zrušenie záverov Rady Európskej únie o svetovej rádiokomunikačnej konferencii 2015 (WRC-15) Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) (ďalej len „napadnutý akt“), prijatých 26. októbra 2015 na jej 3419. zasadnutí v Luxemburgu.

Právny rámec

Medzinárodné právo

2 ITU je špecializovanou inštitúciou Organizácie spojených národov zodpovednou za informačné a komunikačné technológie. Ako vyplýva najmä z článku 1 jej ústavy, v rámci ITU sa na celosvetovej úrovni rozdeľuje rádiové frekvenčné spektrum a obežné dráhy družíc a vypracovávajú sa technické normy s cieľom zabezpečiť vzájomné prepojenie sietí a technológií.

3 Podľa článku 2 ústavy ITU sa táto inštitúcia skladá z členských štátov a členov sektorov. V súčasnosti je počet štátov, ktoré sú členmi ITU, 193, vrátane všetkých členských štátov Únie, ktorá sama je „členom sektora“.

4 Článok 3 ústavy ITU s názvom „Práva a povinnosti členských štátov a členov sektorov“ stanovuje:

„1. Členské štáty a členovia sektorov majú práva a povinnosti, ktoré ustanovuje táto ústava a dohovor.

…

3. Vo vzťahu k účasti na činnosti [ITU] členovia sektorov majú právo plne sa zapájať do činnosti sektora, ktorého sú členmi, s prihliadnutím na príslušné ustanovenia tejto ústavy a dohovoru:

…

b) s prihliadnutím na príslušné ustanovenia dohovoru a príslušné rozhodnutia prijaté v tomto ohľade konferenciou vládnych splnomocnencov majú právo zúčastňovať sa schvaľovania otázok a odporúčaní a prijímania rozhodnutí týkajúcich sa pracovných metód a postupov príslušného sektora.“

5 Článok 4 ústavy ITU s názvom „Základné dokumenty [ITU]“ znie takto:

„1. Základné dokumenty [ITU] sú:

– táto ústava [ITU],

– dohovor [ITU],

– administratívne predpisy.

…

3. Ustanovenia tejto ústavy, ako aj dohovoru sú ďalej doplnené ustanoveniami týchto administratívnych predpisov, ktoré regulujú využívanie telekomunikácií a sú záväzné pre všetky členské štáty:

…

– rádiokomunikačný poriadok.

…“

6 Článok 13 ústavy ITU s názvom „Rádiokomunikačné konferencie a rádiokomunikačné zhromaždenia“ stanovuje:

„1. Svetová rádiokomunikačná konferencia môže čiastočne alebo – vo výnimočných prípadoch – úplne zrevidovať rádiokomunikačný poriadok a môže sa v rámci svojej pôsobnosti zaoberať akoukoľvek otázkou celosvetového charakteru, ktorá súvisí s programom jej rokovania; jej ostatné funkcie stanovuje dohovor.

2. Svetové rádiokomunikačné konferencie sa obvykle zvolávajú raz za tri až štyri roky; pri uplatnení príslušných ustanovení dohovoru sa však takáto konferencia nemusí zvolať alebo sa môže zvolať ďalšia konferencia.

…“

Právo Únie

7 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37) (ďalej len „rámcová smernica“), bola prijatá na základe článku 95 ES.

8 Článok 8a rámcovej smernice s názvom „Strategické plánovanie a koordinácia politiky rádiového frekvenčného spektra“ vo svojom odseku 4 uvádza:

„Ak si to vyžaduje zabezpečenie účinnej koordinácie záujmov Európskeho spoločenstva v medzinárodných organizáciách príslušných v záležitostiach rádiového frekvenčného spektra,

Komisia môže navrhnúť Európskemu parlamentu a Rade ciele spoločnej politiky, pričom čo najviac zohľadňuje stanovisko [skupiny politiky rádiového frekvenčného spektra (RSPG)].“

9 Článok 9 tejto smernice s názvom „Správa rádiových frekvencií pre elektronické komunikačné služby“ vo svojom odseku 1 druhom pododseku stanovuje:

„Pri uplatňovaní tohto článku členské štáty rešpektujú príslušné medzinárodné dohody vrátane [rádiokomunikačného poriadku] a môžu zohľadniť verejné záujmy.“

10 Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 676/2002/ES zo 7. marca 2002 o regulačnom rámci pre politiku rádiového frekvenčného spektra v Európskom spoločenstve (rozhodnutie o rádiovom frekvenčnom spektre) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 1; Mim. vyd. 13/029, s. 317) takisto bolo prijaté na základe článku 95 ES. Článok 1 ods. 1 tohto rozhodnutia stanovuje:

„Cieľom tohto rozhodnutia je vytvorenie politického a právneho rámca spoločenstva, aby sa zabezpečila koordinácia politických prístupov a prípadne harmonizované podmienky vzhľadom na dostupnosť a efektívne využívanie rádiového frekvenčného spektra potrebného na vytváranie a fungovanie vnútorného trhu v takých oblastiach politiky spoločenstva, ako sú elektronické komunikácie, doprava a výskum a vývoj (VaV).“

11 Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 243/2012/EÚ zo 14. marca 2012, ktorým sa zriaďuje viacročný program politiky rádiového frekvenčného spektra (Ú. v. EÚ L 81, 2012, s. 7), bolo prijaté na základe článku 114 ZFEÚ. Článok 1 tohto rozhodnutia s názvom „Cieľ a rozsah pôsobnosti“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Týmto rozhodnutím sa zriaďuje viacročný program politiky rádiového frekvenčného spektra pre strategické plánovanie a harmonizáciu využívania frekvenčného spektra na zabezpečenie fungovania vnútorného trhu v oblastiach politiky Únie, ktoré zahŕňajú využívanie frekvenčného spektra, ako sú elektronické komunikácie, výskum, technický rozvoj a kozmický priestor, doprava, energetika a audiovizuálne politiky.“

12 Článok 10 rozhodnutia č. 243/2012 s názvom „Medzinárodné rokovania“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Pri medzinárodných rokovaniach týkajúcich sa záležitostí frekvenčného spektra sa uplatňujú tieto zásady:

a) ak predmet medzinárodných rokovaní patrí do právomoci Únie, jej pozícia sa stanoví v súlade s právom Únie;

b) ak predmet medzinárodných rokovaní patrí čiastočne do právomoci Únie a čiastočne do právomoci členských štátov, Únia a členské štáty sa v súlade so zásadou pravej spolupráce [lojálnej spolupráce – *neoficiálny preklad*] usilujú o zaujatie spoločnej pozície.

Únia a členské štáty na účely uplatňovania prvého pododseku písmena b) spolupracujú v súlade so zásadou jednotnosti v medzinárodnom zastúpení Únie a jej členských štátov.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a napadnutý akt

13 Konferencia WRC-15 sa konala v Ženeve (Švajčiarsko) od 2. do 27. novembra 2015. Na nej sa dohodla revízia rádiokomunikačného poriadku.

14 Dňa 29. mája 2015 Komisia na základe článku 114 v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ predložila Rade návrh rozhodnutia Rady o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie na WRC-15 [COM(2015) 234 final], ktorý v článku 1 stanovuje:

„Členské štáty konajúc spoločne v záujme Únie sa zapoja do rokovaní na [WRC-15] s cieľom revidovať rádiokomunikačný poriadok.

Pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie pri rokovaniach a pri prijímaní revízií rádiokomunikačného poriadku, sú stanovené v prílohe k tomuto rozhodnutiu.

Ak sa na [WRC-15] vznesú nové návrhy týkajúce sa záležitostí uvedených v prílohe, ku ktorým ešte Únia nezaujala pozíciu, pozícia Únie sa určí koordinovane na mieste pred tým, ako bude [WRC-15] adresovaná výzva prijať revízie rádiokomunikačného poriadku. V takýchto prípadoch musí byť pozícia Únie v súlade so zásadami stanovenými v prílohe k tomuto rozhodnutiu.“

15 Príloha uvedeného návrhu rozhodnutia Rady znie takto:

„Pri rokovaniach a prijímaní revízií rádiokomunikačného poriadku ITU na zasadnutí WRC-15 by sa v mene Únie mali prijať uvedené pozície:

1. V rámci bodu 1.1 programu:

   - určiť pásmo 1 452 – 1 492 MHz a susedné pásma 1 427 – 1 452 MHz a 1 492 – 1 518 MHz pre medzinárodné mobilné telekomunikácie a súčasne chrániť pasívne služby v pásme pod 1 427 MHz;

   - prideliť na spoločnom primárnom základe pásmo 3 400 – 3 800 MHz mobilným službám a určiť ho pre medzinárodné mobilné telekomunikácie;

   - zamietnuť [v Európe] pridelenie pásma 470 – 694 MHz na spoločnom primárnom základe mobilným službám;

   - nezahrnúť pridelenie pásiem 5 350 – 5 470 MHz a 5 725 – 5 850 MHz mobilným službám ani tieto pásma spolu s pásmom 5 850 – 5 925 MHz neurčiť pre medzinárodné mobilné telekomunikácie, kým prebiehajú štúdie týchto troch pásiem zamerané na ich možné využitie na účely miestnych počítačových sietí, a zabezpečiť ochranu primárneho využívania vo všetkých troch prípadoch.

2. V rámci bodu 1.2 programu:

   - stanoviť úroveň ochrany služby televízneho a rozhlasového vysielania v pásme pod 694 MHz úmerne s výsledkami štúdií, ktoré vykonala Európska konferencia poštových a telekomunikačných správ a stanoviť spodnú hranicu pásma na 694 MHz.

   - nepridávať dodatočné obmedzenia pri ochrane vysielania v pásme 964 – 790 MHz, hoci možno prijať opatrenia na zabezpečenie koexistencie bezdrôtového širokopásmového pripojenia a existujúcich leteckých rádionavigačných systémov na východných hraniciach [Únie] v pásme 964 – 790 MHz.

3. V rámci bodu 1.18 programu prideliť pásmo 77,5 – 78 GHz rádiolokačnej službe a zaručiť využívanie predmetného pásma pre automobilové radary bez zavedenia nadmerných obmedzení, pričom je potrebné uznať, že na rádioastronomické stanice by sa naďalej mala vzťahovať ochrana.

4. V rámci bodu 10 programu je potrebné podporiť bod programu na zasadnutie [svetovej rádiokomunikačnej konferencie v roku 2019 (WRC-19)] týkajúci sa potrieb spektra mobilných systémov 5G, pričom pozornosť v prípade nových pridelení by sa mala zamerať na pásmo nad 6 GHz a mala by sa prijať spoločná koncepcia vypracovania súvisiacich štúdií kompatibility pred WRC-19.

5. Pri rokovaní o akýchkoľvek relevantných zmenách rádiokomunikačného poriadku ITU na WRC-15 zabezpečiť súlad s právom Únie, predovšetkým dodržanie zásad stanovených v článku 9 [rámcovej smernice] a v [rozhodnutí č. 243/2012], bez toho, aby bol dotknutý jeho ďalší predpovedateľný vývin.“

16 Následne po diskusiách v rámci Rady, daná inštitúcia prijala napadnutý akt, ktorý stanovuje:

„RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

1. PRIPOMÍNAJÚC
   a) [rozhodnutie č. 676/2002];
   b) ustanovenia [rámcovej smernice], a najmä jej článok 8a ods. 4;
   c) [rozhodnutie č. 243/2012];
   d) závery Rady o európskych pozíciách na svetové rádiokomunikačné konferencie v rokoch 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 a 2012;
   e) význam bezdrôtových technológií využívajúcich frekvenčné spektrum pre dosiahnutie cieľov politiky [Únie] v rámci hlavnej iniciatívy stratégie Európa 2020 ‚Digitálna agenda pre Európu‘, a to zabezpečiť rýchly širokopásmový internet a dosiahnuť udržateľné hospodárske a spoločenské prínosy vyplývajúce z jednotného digitálneho trhu;
   f) závery Rady z 31. mája 2010 o digitálnej agende pre Európu;

2. BERÚC NA VEDOMIE

   • stanovisko [RSPG] k ‚cieľom spoločnej politiky na WRC-15 z februára 2015‘;

3. VYJADRUJE ŠIROKÚ PODPORU nasledujúcim cieľom, ktoré sa majú dosiahnuť na WRC-15 v záujme úspešného vykonávania príslušných politík Únie:
   a) V rámci bodu 1.1 programu:
      i. Určiť pásmo 1 452 – 1 492 MHz a susedné pásma 1 427 – 1 452 MHz a 1 492 – 1 518 MHz pre [IMT] a súčasne chrániť pasívne služby v pásme pod 1 427 MHz. Týmto určením sa nevylučuje, aby tieto pásma využívali akékoľvek aplikácie (vrátane obrany) tých služieb, ktorým sú pridelené, ani sa nestanovuje priorita v rádiokomunikačnom poriadku;
      ii. Prideliť pásmo 3 400 – 3 800 MHz na spoločnom primárnom základe mobilným službám a určiť ho pre IMT berúc do úvahy, že toto pásmo zohráva dôležitú úlohu pre satelitné komunikácie;
      iii. Nepodporiť žiadnu zmenu týkajúcu sa prideľovania v pásme 470 – 694 MHz v Európe;

iv. Nezahrnúť pridelenie na spoločnom základe pásiem 5 350 – 5 470 MHz a 5 725 – 5 850 MHz mobilným službám ani tieto pásma spolu s pásmom 5 850 – 5 925 MHz neurčiť pre IMT, kým prebiehajú štúdie týchto troch pásiem zamerané na ich možné využitie na účely rádiových miestnych počítačových sietí, pričom vo všetkých prípadoch sa zabezpečí ochrana primárneho využívania.

b) V rámci bodu 1.2 programu:
   i. Stanoviť spodnú hranicu pásma na 694 MHz a podporiť odporúčania ITU-R týkajúce sa úrovní ochrany pre vysielaciu službu pod 694 MHz [v] súlade s výsledkami štúdií Európskej konferencie poštových a telekomunikačných správ;
   ii. Zabezpečiť vyváženú súbežnú existenciu bezdrôtového širokopásmového pripojenia a vysielania a nedoplniť ďalšie obmedzenia presahujúce rámec dohody GE06 na ochranu vysielania v pásme 694 – 790 MHz;
   iii. Zabezpečiť vyvážený prístup pre mobilné služby a letecké rádionavigačné služby (ARNS) na hraniciach východných členských štátoch, aby sa uľahčilo zavedenie mobilných služieb vo všetkých krajinách [Únie] prostredníctvom vhodných regulačných ustanovení rádiokomunikačného poriadku, pričom sa uprednostnia najmenšie vzdialenosti pre účinné oddelenie ARNS od IMT a podporia práva východných členských štátov EÚ v tomto ohľade.

c) V rámci bodu 1.18 programu prideliť pásmo 77,5 – 78 GHz rádiolokačnej službe s cieľom uľahčiť rozšírenie automobilových radarov bez zavedenia nadmerných obmedzení a uznať, že na rádioastronomické stanice by sa naďalej mala vzťahovať ochrana;

d) V rámci bodu 10 programu podporiť bod programu na WRC-19 týkajúci sa potrieb spektra mobilných systémov 5G, pričom pozornosť v prípade nových pridelení by sa mala zamerať na pásmo nad 6 GHz a mala by sa prijať spoločná koncepcia vypracovania súvisiacich štúdií kompatibility pred WRC-19;

4. VYZÝVA ČLENSKÉ ŠTÁTY, ABY:

- Sledovali ciele stanovené v bode 3 a rešpektovali zásady stanovené v [rozhodnutí č. 243/2012], ktorým sa zriaďuje viacročný program politiky rádiového frekvenčného spektra, pri rokovaniach o príslušných zmenách rádiokomunikačného poriadku ITU na WRC-15;

5. VYZÝVA KOMISIU, ABY:

- Urýchlene podala Európskemu parlamentu a Rade správu o výsledkoch WRC-15 a o prostriedkoch, ktorými sa zabezpečí, aby sa pri príprave Európy na nasledujúcu konferenciu v roku 2019 (WRC-19) plne podporovali politiky a zásady Únie.“

17 Pri príležitosti prijatia napadnutého aktu Komisia urobila nasledujúce vyhlásenie, ktoré je vložené do zápisnice zo zasadnutia Rady:

„Komisia vyjadruje poľutovanie nad skutočnosťou, že Rada prijala závery v rámci prípravy na [WRC-15] a nie rozhodnutie, ako sa uvádza v článku 218 ods. 9… ZFEÚ. Komisia sa domnieva, že táto pozícia je v rozpore so Zmluvou a judikatúrou Súdneho dvora… Komisia si v tejto súvislosti vyhradzuje všetky práva.“

Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdnym dvorom

18 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý akt a

– zaviazal Radu na náhradu trov konania.

19 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

20 Českej republike, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike a Spojenú kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska bol povolený vstup do konania ako vedľajším účastníkom konania na podporu návrhov Rady.

O žalobe

O prípustnosti dôvodov členských štátov ako vedľajších účastníkov konania

21 Na podporu svojej žaloby Komisia uvádza jediný žalobný dôvod založený na tom, že Rada tým, že namiesto rozhodnutia, ako to navrhovala Komisia, prijala napadnutý akt, porušila článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

22 Česká republika, Spolková republika Nemecko a Francúzska republika vo svojich vyjadreniach vedľajších účastníkov konania napádajú uplatniteľnosť článku 218 ods. 9 ZFEÚ v predmetnej veci, a predovšetkým uvádzajú, že Únia nemá potrebnú vonkajšiu právomoc na to, aby Rada podľa uvedeného ustanovenia určila pozície, ktoré treba zaujať v mene Únie vo vzťahu k bodom programu WRC-15, ktorých sa týka napadnutý akt.

23 Účastník konania, ktorému Súdny dvor podľa článku 40 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie povolil vstup do konania v pozícii vedľajšieho účastníka konania, však nemôže meniť predmet sporu, ako je opísaný v návrhoch a dôvodoch hlavných účastníkov konania. Z toho vyplýva, že prípustné sú len tie tvrdenia vedľajšieho účastníka konania, ktoré patria do rámca vymedzeného týmito návrhmi a dôvodmi (pozri najmä rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 27).

24 Medzi hlavnými účastníkmi konania nie je sporné, že článok 218 ods. 9 ZFEÚ sa na vec samu uplatní. Predmet sporu, tak ako je vymedzený v návrhoch a dôvodoch týchto hlavných účastníkov konania, sa týka len otázky, či sa prijatie napadnutého aktu uskutočnilo v súlade s formálnymi a procesnými požiadavkami stanovenými v tomto ustanovení. V dôsledku toho dôvody uplatňované členskými štátmi v postavení vedľajších účastníkov konania uvedené v bode 22 tohto rozsudku treba zamietnuť ako neprípustné.

O jedinom žalobnom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

25 Podľa Komisie Rada prijatím záverov namiesto rozhodnutia porušila článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

26 Komisia v tejto súvislosti pripomína, že Rada prijíma rozhodnutie podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ kvalifikovanou väčšinou. Inštitúcie Únie majú rozdielne názory, pokiaľ ide o pravidlá hlasovania uplatňované pri prijímaní takého aktu, akým sú závery Rady. Rada viackrát uviedla, že takéto akty sa prijímajú konsenzom, čo znamená, že takéto akty nemožno prijať, ak je niektorý členský štát proti. Komisia sa domnieva, že tieto pravidlá hlasovania nie sú v súlade so Zmluvami. Podľa nej totiž z článku 16 ods. 3 ZEÚ, ktorý stanovuje, že „Rada sa uznáša kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď zmluvy ustanovujú inak“, vyplýva, že tieto akty musia byť prijímané kvalifikovanou väčšinou. Predmetná vec je príkladom toho, že hľadanie konsenzu namiesto kvalifikovanej väčšiny môže viesť k odlišnému výsledku, ktorý má negatívny dopad na politiku Únie.

27 Komisia v tejto súvislosti totiž uvádza, že ustanovenia napadnutého aktu sa odchyľujú od jej návrhu z 29. mája 2015. K väčšine zmien došlo práve preto, aby obsah napadnutého aktu zodpovedal forme, ktorú si Rada rozhodla zvoliť. Po prvé napadnutý akt teda neobsahuje žiadnu informáciu o právnom základe. Na rozdiel od tvrdenia Rady sa Komisia domnieva, že toto opomenutie nie je čisto formálnou vadou. Po druhé Rada sa namiesto uvedenia podrobných odôvodnení, ktoré by objasňovali dôvody prijatia aktu, obmedzila len na „pripomenutie“ zoznamu aktov Únie, ktoré boli v dotknutej oblasti činnosti prijaté. Po tretie Komisia uvádza, že namiesto rozhodnutia, že členské štáty konajúce spoločne v záujme Únie „prijmú“ určité pozície na WRC-15, z napadnutého aktu vyplýva, že Rada „vyjadruje širokú podporu“ cieľom, ktoré sa majú dosiahnuť na rokovaniach počas WRC-15, a vyzýva členské štáty, aby sledovali určité ciele počas týchto rokovaní.

28 Týmto konaním Rada podľa Komisie nedokázala určiť jasné a záväzné pozície, ktoré členské štáty konajúce spoločne v mene Únie majú dodržiavať počas svojej účasti na WRC-15, ale skôr stanovila povinnosti urobiť všetko, čo je v ich silách. Takéto povinnosti však nie sú schopné zabezpečiť vonkajšie silné a jednotné reprezentovanie Únie na medzinárodnej scéne a v dôsledku toho neumožňujú dosiahnuť ciele stanovené Zmluvami.

29 Rada uvádza, že rozhodnutím o návrhu Komisie založenom na článku 218 ods. 9 ZFEÚ stanovila záväznú pozíciu Únie na WRC-15 v súlade s týmto ustanovením.

30 Na jednej strane totiž napadnutý akt jasne identifikuje priority Únie v súvislosti s každým bodom programu WRC-15, ktoré sú vymenované v prílohe návrhu Komisie z 29. mája 2015. Na druhej strane pozície definované v napadnutom akte majú podľa Rady záväzný charakter.

31 Pokiaľ ide o údajné neuvedenie právneho základu, Rada sa domnieva, že toto opomenutie predstavuje nanajvýš čisto formálnu vadu, ktorá nemôže spôsobiť zrušenie napadnutého aktu a v tejto súvislosti uvádza, že Komisia nespochybňuje, že uplatniteľným procesnoprávnym základom je článok 218 ods. 9 ZFEÚ, ani že hmotnoprávnym základom je článok 114 ZFEÚ.

32 Pokiaľ ide o spôsob hlasovania, Rada uvádza, že hoci sa pri prijímaní napadnutého aktu v zásade mala uplatniť kvalifikovaná väčšina, skutočnosť, že pri prijímaní tohto aktu bolo možné dosiahnuť v rámci Rady jednomyseľnú dohodu, nemôže znamenať, že Rada konala nad rámec postupu

upraveného v článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Táto inštitúcia dopĺňa, že vzhľadom na to, že Komisia nezmenila svoj návrh z 29. mája 2015 počas diskusií, ktoré viedli k prijatiu pozície Únie na účely zohľadnenia zmien, v súvislosti s ktorými sa malo dospieť k dohode v Rade, z článku 293 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že Rada sa musela uznieť jednomyseľne.

33 Rada zdôrazňuje, že niekedy prijíma vo forme záverov určité akty, ktoré vyvolávajú alebo majú vyvolávať právne účinky, pričom spresňuje, že v podobnom prípade musí dodržiavať procesné požiadavky uvedené v Zmluvách v súlade s uplatneným právnym základom.

34 Na rozdiel od tvrdenia Komisie, podľa tejto inštitúcie zo skutočnosti, že sa napadnutý akt líši od návrhu predloženého Komisiou 29. mája 2015, v žiadnom prípade nevyplýva, že hľadanie konsenzu namiesto kvalifikovanej väčšiny môže viesť k odlišnému výsledku, ktorý negatívne vplýva na politiku Únie.

35 Okrem toho Rada uvádza, že výhrada Komisie týkajúca sa formy napadnutého aktu je v rozpore s jej ustálenou praxou, pokiaľ ide o vypracovanie pozícií Únie na predchádzajúcich svetových rádiokomunikačných konferenciách. Táto inštitúcia sa domnieva, že taký výklad Zmlúv, aký navrhuje Komisia, by skomplikoval obranu záujmov Únie na medzinárodnej scéne a narušil by inštitucionálnu rovnováhu stanovenú Zmluvami.

Posúdenie Súdnym dvorom

36 Svojím jediným žalobným dôvodom Komisia v podstate uplatňuje, že prijatím záverov na WRC-15 namiesto rozhodnutia v súlade s jej návrhom z 29. mája 2015 Rada porušila článok 218 ods. 9 ZFEÚ. Komisia zároveň Rade vytýka, že neuviedla právny základ napadnutého aktu.

37 Podľa tohto ustanovenia „Rada prijme na návrh Komisie… 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“.

38 Prijatím napadnutého aktu vo forme záverov teda Rada použila inú formu aktu než je forma upravená v tomto ustanovení.

39 Rada však uvádza, že Zmluva jej ponecháva možnosť výberu formy rozhodnutia na základe článku 218 ods. 9 ZFEÚ. V predmetnej veci prakticky prijala rozhodnutie vo forme záverov. Okrem toho sa Rada domnieva, že neuvedenie právneho základu napadnutého aktu nie je podstatnou vadou.

40 Pokiaľ ide po prvé o formu napadnutého aktu, treba uviesť, že Zmluvy zaviedli systém rozdelenia právomocí medzi jednotlivé inštitúcie Únie, v rámci ktorého je každej inštitúcii pridelená vlastná úloha v inštitucionálnej štruktúre Únie a pri napĺňaní úloh, ktoré sú jej zverené. Článok 13 ods. 2 ZEÚ preto stanovuje, že každá inštitúcia Únie koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené Zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich stanovenými. V tomto ustanovení sa premieta zásada inštitucionálnej rovnováhy, ktorou sa vyznačuje inštitucionálna štruktúra Únie, z ktorej vyplýva, že každá inštitúcia pri výkone svojich právomocí rešpektuje právomoci ostatných inštitúcií (rozsudok z 28. júla 2016, Rada/Komisia, C-660/13, EU:C:2016:616, body 31 a 32 a citovaná judikatúra).

41 Ako Súdny dvor viackrát rozhodol, vzhľadom na to, že pravidlá tvorby vôle inštitúcií Únie sú stanovené Zmluvami a členské štáty ani samotné inštitúcie nimi nemôžu disponovať, iba Zmluvy môžu v osobitných prípadoch splnomocniť niektorú inštitúciu na zmenu rozhodovacieho postupu, ktorý stanovujú (rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 149).

42 V predmetnej veci treba po prvé zdôrazniť, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Rada, prax inštitúcií, a najmä, čo sa týka predmetnej veci, údajná ustálená prax s ohľadom na vypracovanie pozície Únie na svetové rádiokomunikačné konferencie formou záverov, s ktorou je v rozpore stanovisko zastávané Komisiou v predmetnej žalobe, nemôže zmeniť pravidlá Zmlúv, ktoré sú inštitúcie povinné dodržiavať. Podľa ustálenej judikatúry totiž samotná prax Rady nemôže byť výnimkou z pravidiel stanovených Zmluvou, a preto ani nemôže vytvoriť precedens zaväzujúci inštitúcie Únie [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. mája 2008, Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, bod 60 a citovanú judikatúru, ako aj stanovisko 1/08 (Dohody, ktorými sa menia listiny špecifických záväzkov podľa GATS) z 30. novembra 2009, EU:C:2009:739, bod 172 a citovanú judikatúru].

43 Po druhé v súvislosti s argumentáciou Rady založenou na bode 9 rozsudku z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264), podľa ktorého forma, v akej sú prijaté akty alebo rozhodnutia, je v zásade nepodstatná pre určenie, či akt má právne účinky, treba uviesť, že judikatúra vyplývajúca z tohto rozsudku je relevantná pre určenie, či akt možno napadnúť žalobou o neplatnosť. Naproti tomu z tejto judikatúry nemožno vyvodiť záver, že by sa inštitúcie Únie svojvoľne mohli odchýliť od formy aktu stanovenej príslušným ustanovením Zmluvy.

44 To, že sa inštitúcia Únie odchýli od právnej formy stanovenej v Zmluvách, predstavuje porušenie podstatných procesných predpisov, ktoré môže viesť k zrušeniu sporného aktu, ak hrozí, že táto odchýlka vyvolá neistotu, pokiaľ ide o povahu uvedeného aktu alebo postup, ktorý sa má dodržať pri jeho prijímaní, pričom je týmto ohrozená právna istota.

45 V predmetnej veci prijatie napadnutého aktu formou záverov vyvoláva neistotu týkajúcu sa jednak povahy a jednak právneho dosahu tohto aktu. Ako totiž uviedol generálny advokát v bodoch 69 až 72 svojich návrhov, zatiaľ čo Rada tvrdí, že uvedený akt je „v podstate“ jej rozhodnutím, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie na WRC-15, Česká republika a Francúzska republika tento akt kvalifikujú ako spoločnú pozíciu Únie a členských štátov, a Spolková republika Nemecko ho považuje za koordinovanú pozíciu všetkých členských štátov vo forme záverov Rady. Okrem toho Rada tvrdí, že napadnutý akt je záväzný, zatiaľ čo Česká republika zastáva názor, že tento akt je právne záväzný len v niektorých častiach, ktoré sa týkajú oblastí, ktoré podľa tohto štátu spadajú do právomoci Únie, a Spolková republika Nemecko sa domnieva, že uvedený akt predstavuje nezáväzné závery. Komisia uplatňuje, že prijatím napadnutého aktu vo forme záverov si Rada zvolila právnu formu, ktorá je spravidla vyhradená pre akty nezáväznej povahy.

46 Pojmy použité v napadnutom akte k tejto neistote prispievajú. Zatiaľ čo návrh Komisie z 29. mája 2015 sa týkal „rozhodnutia Rady“ o pozícii, „ktorá sa má prijať v mene Únie“ na WRC-15, napadnutý akt spočíva v tom, že Rada podľa jeho bodu 3 „vyjadruje širokú podporu“ sérii cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť na WRC-15 v záujme úspešného vykonávania príslušných politík Únie, a podľa jeho bodu 4 „vyzýva členské štáty“, aby sledovali tieto ciele a rešpektovali zásady stanovené v rozhodnutí č. 243/2012 pri rokovaniach o príslušných zmenách rádiokomunikačného poriadku ITU na WRC-15. Ako zdôraznila Komisia, použitie týchto pojmov nie je zlučiteľné so záväznosťou, ktorú musí mať rozhodnutie inštitúcie Únie podľa

článku 288 ZFEÚ. Okrem toho zo žiadnych skutočností v napadnutom akte nevyplýva, že by členské štáty boli povinné zaujať pozíciu „v mene Únie“ na WRC-15, na rozdiel od toho, čo stanovuje článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

47 Za týchto podmienok treba konštatovať, že prijatím záverov na WRC-15 namiesto rozhodnutia v zmysle článku 218 ods. 9 ZFEÚ Rada porušila podstatné procesné požiadavky stanovené týmto ustanovením.

48 Pokiaľ ide po druhé o skutočnosť, že napadnutý akt neuvádza právny základ, na ktorom je založený, treba najskôr uviesť, že uvedenie právneho základu je nevyhnutné z hľadiska zásady zverených právomocí zakotvenej v článku 5 ods. 2 ZEÚ, podľa ktorej Únia koná len v medziach právomocí, ktoré jej členské štáty v Zmluvách zverili na dosiahnutie cieľov vytýčených v týchto Zmluvách pre vnútornú, ako aj medzinárodnú činnosť Únie [pozri v tomto zmysle stanovisko 2/94 (Pristúpenie Spoločenstva k EDĽP) z 28. marca 1996, EU:C:1996:140, bod 24, a rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 46].

49 Voľba vhodného právneho základu má totiž ústavný význam, keďže vzhľadom na to, že Únia disponuje iba zverenými právomocami, musí prepojiť akty, ktoré prijme, s ustanoveniami Zmluvy o FEÚ, ktoré Úniu na tento účel skutočne oprávňujú [stanovisko 1/15 (Dohoda PNR EÚ – Kanada) z 26. júla 2017, EU:C:2017:592, bod 71].

50 Preto uvedenie právneho základu má osobitný význam, pokiaľ ide o zachovanie výsad inštitúcií Únie, ktorých sa postup prijatia aktu týka (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 48).

51 V prejednávanej veci teda takéto uvedenie právneho základu môže mať vplyv na právomoci Komisie a Rady, ako aj na úlohy každej z nich v procese prijímania napadnutého aktu. Uvedenie právneho základu je taktiež potrebné na určenie spôsobu hlasovania v Rade (pozri analogicky rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 48). Konkrétne vzhľadom na to, že napadnutý akt nezodpovedá žiadnemu z prípadov uvedených v článku 218 ods. 8 druhom pododseku ZFEÚ, Rada mala v zásade tento akt prijať kvalifikovanou väčšinou podľa článku 218 ods. 8 prvého pododseku v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 66).

52 Okrem toho treba pripomenúť, že uvedenie právneho základu je potrebné vzhľadom na povinnosť odôvodnenia vyplývajúcu z článku 296 ZFEÚ. Túto povinnosť, ktorá je odôvodnená najmä súdnym preskúmaním, ktoré musí Súdny dvor vykonať, treba v zásade uplatňovať na všetky akty, ktoré majú právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, body 42 a 45).

53 Napokon požiadavka právnej istoty si vyžaduje, aby záväzná povaha akéhokoľvek aktu, ktorý smeruje k vytvoreniu právnych účinkov, bola odvodená z ustanovenia práva Únie, ktoré v ňom musí byť výslovne uvedené ako právny základ a ktoré stanovuje právnu formu aktu (rozsudok zo 14. júna 2016, Komisia/McBride a i., C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 47).

54 V predmetnej veci napadnutý akt je aktom Únie, keďže ho prijala Rada a má právne účinky, lebo stanovuje ciele a členské štáty vyzýva na ich plnenie na WRC-15. Z toho vyplýva, že Rada mala v napadnutom akte uviesť hmotnoprávny a procesnoprávny základ, na ktorom je tento akt založený.

55 Okrem toho, aj keď je pravda, že opomenutie odkazu na konkrétne ustanovenie Zmluvy nemusí predstavovať podstatnú vadu, ak právny základ aktu môže byť určený na základe iných skutočností, ako tvrdí Rada, takýto výslovný odkaz je však nevyhnutný vtedy, ak sú v prípade jeho neexistencie dotknuté osoby a Súdny dvor ponechané v neistote, pokiaľ ide o konkrétny právny základ (pozri najmä rozsudok zo 14. júna 2016, Komisia/McBride a i., C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 48).

56 V predmetnom prípade sa Rada namiesto uvedenia právneho základu napadnutého aktu obmedzila v bode 1 tohto aktu na pripomenutie relevantného právneho rámca a inštitucionálnej praxe Rady a v bode 2 uvedeného aktu na zohľadnenie stanoviska RSPG z februára 2015 k cieľom spoločnej politiky na konferenciu WRC-15. Z tohto konštatovania v spojení s konštatovaniami v bode 46 tohto rozsudku vyplýva, že zo žiadnej skutočnosti v napadnutom akte nemožno určiť jeho hmotnoprávny a procesnoprávny základ.

57 Z uvedeného vyplýva, že právny základ napadnutého aktu nemožno jasne určiť. Za týchto podmienok, na rozdiel od toho, čo tvrdí Rada, neuvedenie žiadneho právneho základu v napadnutom akte nemožno považovať za čisto formálnu vadu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, body 60 a 61).

58 Odchýlenie sa od právnej formy stanovenej v článku 218 ods. 9 ZFEÚ a neuvedenie právneho základu teda vedú k nejasnostiam s ohľadom na povahu a právny dosah napadnutého aktu, ako aj s ohľadom na postup, ktorý sa mal dodržať pri jeho prijímaní, pričom tieto nejasnosti mohli oslabiť Úniu pri obhajovaní jej pozície na WRC-15 (pozri analogicky rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 49).

59 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že napadnutý akt treba zrušiť.

O trovách

60 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Radu na náhradu trov konania a Rada nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

61 Podľa článku 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku Česká republika, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika a Spojené kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Závery Rady Európskej únie o svetovej rádiokomunikačnej konferencii 2015 (WRC-15) Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU), prijaté 26. októbra 2015 na jej 3419. zasadnutí v Luxemburgu, sa zrušujú.**

2. **Rada Európskej únie je povinná nahradiť trovy konania.**

3. **Česká republika, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy

[1] — Po prvom zverejnení tohto dokumentu na internete bolo upravené číslovanie od bodu 47, pričom ide o zmenu formálneho charakteru.