Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 19. května 2022[1]

Věc C-24/20

Evropská komise
proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí (EU) 2019/1754 – Přistoupení Evropské unie k Ženevskému aktu Lisabonské dohody o označeních původu a zeměpisných označeních – Zmocnění členských států, aby přistoupily k uvedenému aktu společně s Unií – Neexistence návrhu Komise – Pravomoc Rady změnit návrh Komise – Výlučná vnější pravomoc Unie – Článek 13 odst. 2 a čl. 17 odst. 2 SEU – Článek 2 odst. 1, čl. 218 odst. 6 a čl. 293 odst. 1 SFEU“

I. Úvod

1. Američané říkají, že pokud něco vypadá jako kachna, plave to jako kachna a káchá to jako kachna, je to kachna. Ve skutečnosti může být kvalifikace věcí, které máme před sebou, vždy předmětem diskuse, i když se na první pohled jeví být zcela jasná. To je o to víc pravdou, pokud se jedná o abstraktní pojmy.

2. V projednávané věci tak Evropská komise zpochybňuje pravomoc Rady Evropské unie změnit v souladu s čl. 293 odst. 1 SFEU její návrh unijního právního aktu s odůvodněním, že úprava provedená Radou překročila meze změny. Komise v podstatě předkládá Soudnímu dvoru změnu svého návrhu, kterou přijala Rada, a po vzoru Reného Magritta tvrdí, že: „Toto není změna“. Právě toto posledně uvedené tvrzení má Soudní dvůr posoudit v projednávané věci.

II. Právní rámec

3. Projednávaná věc se týká dvou mezinárodních smluv spravovaných Světovou organizací duševního vlastnictví (WIPO).

[1] – Původní jazyk: francouzština.

A. Lisabonská dohoda

4. Lisabonská dohoda na ochranu označení původu a o jejich mezinárodním zápisu je smlouva, která byla podepsána dne 31. října 1958, revidována ve Stockholmu dne 14. července 1967 a pozměněna dne 28. září 1979 [2] (dále jen „Lisabonská dohoda“). Jedná se o zvláštní dohodu ve smyslu článku 19 Pařížské úmluvy na ochranu průmyslového vlastnictví ze dne 20. března 1883 [3] (dále jen „Pařížská úmluva“), k níž může přistoupit kterýkoli smluvní stát této úmluvy.

5. Smluvními stranami Lisabonské dohody je sedm členských států Evropské unie, a to Bulharská republika, Česká republika, Francouzská republika, Italská republika, Maďarsko, Portugalská republika a Slovenská republika [4]. Naproti tomu Unie stranou této dohody není, jelikož k ní mohou přistoupit pouze státy.

6. Podle článku 1 Lisabonské dohody tvoří státy, na něž se tato dohoda vztahuje, Zvláštní unii (dále jen „Zvláštní unie“) v rámci Unie na ochranu průmyslového vlastnictví zřízené Pařížskou úmluvou a zavazují se podle podmínek této dohody chránit na svém území označení původu výrobků jiných států této Zvláštní unie, která jsou uznávána a chráněna z tohoto titulu v zemi původu a zapsána u Mezinárodního úřadu WIPO.

B. Ženevský akt

7. Dne 20. května 2015 byl na diplomatické konferenci přijat Ženevský akt Lisabonské dohody o označeních původu a zeměpisných označeních [5] (dále jen „Ženevský akt“), který revidoval Lisabonskou dohodu. Na rozdíl od této dohody Ženevský akt v čl. 28 odst. 1 bodě iii) stanoví, že jeho stranami se mohou stát i mezivládní organizace (dále jen „mezivládní organizace“) [6].

8. Článek 22 Ženevského aktu obsahuje ustanovení týkající se „Shromáždění Zvláštní unie“ (dále jen „shromáždění“), jehož členy jsou smluvní strany tohoto aktu a státy, které jsou stranami Lisabonské dohody. Podle čl. 22 odst. 2 tohoto aktu shromáždění mimo jiné projednává všechny záležitosti ohledně chodu a rozvoje Zvláštní unie a provádění tohoto aktu, mění Prováděcí řád, schvaluje finanční řád Zvláštní unie a přijímá změny článků 22 až 24 a 27 téhož aktu.

9. Článek 22 odst. 4 Ženevského aktu, nadepsaný „Přijímání rozhodnutí na [s]hromáždění“, stanoví:

„a) Shromáždění usiluje o to, aby činilo rozhodnutí na základě konsensu.

b) Nelze-li k rozhodnutí dospět cestou konsensu, rozhoduje se v této záležitosti hlasováním. V takovém případě platí, že

2 – *Recueil des traités des Nations unies*, svazek 923, č. 13172, s. 205.

3 – Naposledy revidovaná ve Stockholmu dne 14. července 1967 a pozměněná dne 28. září 1979 (*Recueil des traités des Nations unies*, svazek 828, č. 11851, č. 305).

4 – Jak uvádí Komise, k podpisu a uzavření této dohody došlo v době, kdy se pravomoc Unie, pokud jde o Francouzskou republiku a Italskou republiku, ještě nepovažovala za výlučnou a kdy tyto další státy ještě nebyly členy Unie. Další tři členské státy (Řecká republika, Španělské království a Rumunsko) podepsaly uvedenou dohodu v letech 1958 a 1959, kdy ještě nebyly členy Unie, avšak neratifikovaly ji.

5 – Úř. věst. 2019, L 271, s. 15.

6 – Pokud alespoň jeden členský stát této mezivládní organizace je stranou Pařížské úmluvy a tato mezivládní organizace prohlásí, že byla podle svých vnitřních postupů řádně zmocněna k tomu, aby se stala stranou tohoto aktu, a že podle ustavující smlouvy této mezivládní organizace platí právní předpisy, podle nichž lze získat ochranu zeměpisných označení na regionální úrovni. V případě Evropské unie jsou tyto podmínky splněny.

i) každá smluvní strana, která je státem, má jeden hlas a hlasuje pouze svým jménem a

ii) každá smluvní strana, která je mezivládní organizací, je oprávněna hlasovat za své členské státy, a to počtem hlasů rovným počtu jejích členských států, které jsou smluvní stranou tohoto aktu. Žádná mezivládní organizace se však nezúčastní hlasování, jestliže některý z jejích členských států uplatňuje své hlasovací právo sám, a naopak.

c) Ve věcech, které se týkají pouze států vázaných [Lisabonskou dohodou], nemají smluvní strany, které nejsou vázány [touto dohodou], hlasovací právo, zatímco o záležitostech, které se týkají pouze smluvních stran, mají právo hlasovat pouze tyto smluvní strany."

10. Článek 31 Ženevského aktu, nadepsaný „Použití [Lisabonské dohody]", stanoví:

„1) [*Vztahy mezi státy, které jsou stranami tohoto aktu i [Lisabonské dohody]*] Vzájemné vztahy států, které jsou stranami tohoto aktu i [Lisabonské dohody], se řídí pouze tímto aktem. Nicméně pokud jde o mezinárodní zápisy označení původu účinné podle [Lisabonské dohody], státy poskytnou ochranu ne nižší, než je požadována podle [Lisabonské dohody].

2) [*Vztahy států, které jsou stranami tohoto aktu i stranami [Lisabonské dohody], se státy, které jsou stranami [Lisabonské dohody*], *avšak nikoli stranami tohoto aktu*] Každý stát, který je stranou tohoto aktu i stranou [Lisabonské dohody], bude ve vztazích se státy, které jsou stranami [Lisabonské dohody], avšak nikoli stranami tohoto aktu, nadále používat [Lisabonskou dohodu]."

11. Společný prováděcí řád k Lisabonské dohodě a k Ženevskému aktu[7], přijatý na základě článku 25 Ženevského aktu, stanoví v pravidle 7 mechanismus umožňující přiznat ochranu podle Ženevského aktu pro označení původu zapsaná na základě Lisabonské dohody, pokud k Ženevskému aktu přistoupil stát, který je smluvní stranou Lisabonské dohody[8].

III. Skutečnosti předcházející sporu

12. Za účelem diplomatické konference svolané do Ženevy na dny 11. až 21. května 2015, která měla posoudit a přijmout návrh revidované Lisabonské dohody, přijala Komise dne 30. března 2015 doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o revidované Lisabonské dohodě o označeních původu a o zeměpisných označeních. V tomto doporučení Komise mimo jiné vyzvala Radu, aby své rozhodnutí založila na článku 207 SFEU a na čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU, a to s ohledem na výlučnou pravomoc, kterou v oblasti společné obchodní politiky přiznává Unii čl. 3 odst. 1 SFEU.

13. Dne 7. května 2015 přijala Rada rozhodnutí 8512/15 o zmocnění k zahájení jednání o revidované Lisabonské dohodě o označeních původu a zeměpisných označeních, pokud jde o otázky spadající do pravomoci Evropské unie. Na rozdíl od doporučení Komise bylo toto rozhodnutí založeno na článku 114 SFEU a na čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU.

[7] – Textem relevantním v projednávané věci je Společný prováděcí řád k Lisabonské dohodě a k Ženevskému aktu přijatý dne 2. října 2018, TRT/LISBON/013.

[8] – Tento mechanismus je upraven i v jiných zněních tohoto prováděcího nařízení.

14. Soudní dvůr rozsudkem ze dne 25. října 2017 Komise v. Rada (revidovaná Lisabonská dohoda)[9] zrušil rozhodnutí Rady 8512/15, neboť dospěl k závěru, že sjednávání Ženevského aktu spadá do výlučné pravomoci, kterou v oblasti společné obchodní politiky podle čl. 207 odst. 1 SFEU přiznává čl. 3 odst. 1 SFEU Unii[10].

15. Dne 27. července 2018 předložila Komise na základě článku 207 a čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU návrh rozhodnutí Rady o přistoupení Unie k Ženevskému aktu[11] (dále jen „návrh rozhodnutí“). S ohledem na výlučnou pravomoc Unie bylo navrhováno, aby k tomuto aktu přistoupila pouze Unie.

16. Po rozpravě Rada předložila Evropskému parlamentu návrh rozhodnutí, které kromě schválení přistoupení Unie k Ženevskému aktu stanovilo rovněž zmocnění pro členské státy, které si přejí přistoupit k tomuto aktu (dále jen „sporné zmocnění“). Dne 16. dubna 2019 Parlament tento návrh rozhodnutí schválil.

17. Komise s návrhem Rady nesouhlasila. V prohlášení ze dne 20. září 2019 zpochybnila možnost zmocnit všechny členské státy, které si to přejí, aby ratifikovaly Ženevský akt nebo k němu přistoupily společně s Unií. Naproti tomu uvedla, že je ochotna souhlasit s tím, aby bylo sedmi členským státům, které jsou stranami Lisabonské dohody a již nechaly zapsat mnoho práv duševního vlastnictví podle této dohody, uděleno zmocnění přistoupit k Ženevskému aktu v zájmu Unie.

18. Dne 7. října 2019 přijala Rada v souladu s čl. 293 odst. 1 SFEU jednomyslně rozhodnutí (EU) 2019/1754[12] (dále jen „napadené rozhodnutí“).

19. V bodech 6, 8, 9 a 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí se uvádí:

„(6) Aby mohla Unie řádně vykonávat svou výlučnou pravomoc v oblastech, na něž se vztahuje Ženevský akt, a své funkce v rámci svých komplexních systémů ochrany označení původu a zeměpisných označení zemědělských produktů, měla by přistoupit k Ženevskému aktu a stát se jeho smluvní stranou.

[…]

(8) Unie by měla usilovat o regularizaci otázky svých hlasovacích práv ve [shromáždění], aby se mohla účinně zapojit do rozhodovacích procesů s ohledem na čl. 22 odst. 4 písm. b) bod ii) Ženevského aktu. Je tedy vhodné, aby členské státy, které si to přejí, byly v zájmu Unie rovněž zmocněny společně s Unií Ženevský akt ratifikovat nebo k němu případně přistoupit.

(9) Současně se tak umožní zajistit kontinuitu práv vyplývajících ze stávajícího členství sedmi členských států ve Zvláštní unii.

[9] – C-389/15, EU:C:2017:798, bod 74.

[10] – Rozhodnutí 8512/15 bylo následně nahrazeno rozhodnutím Rady (EU) 2018/416 ze dne 5. března 2018 o zmocnění k zahájení jednání o revidované Lisabonské dohodě o označeních původu a zeměpisných označeních (Úř. věst. 2018, L 75, s. 23).

[11] – COM(2018) 350 final.

[12] – Rozhodnutí Rady ze dne 7. října 2019 o přistoupení Evropské unie k Ženevskému aktu Lisabonské dohody o označeních původu a zeměpisných označeních (Úř. věst. 2019, L 271, s. 12).

(10) Ratifikace nebo přistoupení ze strany členských států by však měly být plně v souladu s výlučnou pravomocí Unie a Unie by měla být i nadále odpovědná za zajištění výkonu práv a plnění závazků Unie a členských států podle Ženevského aktu.“

20. Článek 1 první pododstavec tohoto rozhodnutí stanoví:

„Přistoupení [Unie] k [Ženevskému aktu] se schvaluje jménem Unie.“

21. Článek 3 uvedeného rozhodnutí stanoví:

„Členské státy, které si to přejí, se zmocňují, aby společně s Unií Ženevský akt ratifikovaly nebo k němu případně přistoupily, a to v zájmu Unie a v plném souladu s její výlučnou pravomocí.“

22. Článek 4 téhož rozhodnutí stanoví:

„1. Ve Zvláštní unii jsou Unie a kterékoliv členské státy, které Ženevský akt ratifikují nebo k němu přistupují podle článku 3 tohoto rozhodnutí[,] zastupovány Komisí v souladu s čl. 17 odst. 1 [SEU]. Unie je odpovědná za zajištění výkonu práv a plnění závazků Unie a členských států, které Ženevský akt ratifikují nebo k němu přistoupí podle článku 3 tohoto rozhodnutí.

Komise učiní jménem Unie a těchto členských států všechna nezbytná oznámení podle Ženevského aktu.

Komise je zejména určena příslušným orgánem podle článku 3 Ženevského aktu, který je pověřen prováděním Ženevského aktu na území Unie a komunikací s Mezinárodním úřadem WIPO podle Ženevského aktu a společného prováděcího řádu k Lisabonské dohodě a Ženevskému aktu […].

2. Ve [shromáždění] hlasuje Unie, přičemž členské státy, které Ženevský akt ratifikovaly nebo k němu přistoupily, své hlasovací právo nevykonávají.“

23. Dne 17. ledna 2020 podala Komise tuto žalobu na neplatnost.

24. Ženevský akt vstoupil v platnost dne 26. února 2020 a od tohoto data je pro Unii závazný. V průběhu roku 2021 tento akt na základě zmocnění stanoveného v článku 3 napadeného rozhodnutí podepsaly a ratifikovaly Francouzská republika a Maďarsko.

IV. Návrhová žádání účastnic řízení a řízení před Soudním dvorem

25. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil článek 3 napadeného rozhodnutí;

– zrušil článek 4 napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž obsahuje odkazy na členské státy, nebo podpůrně zrušil článek 4 v celém rozsahu, pokud jsou odkazy na členské státy neoddělitelné od zbytku tohoto článku;

– zachoval účinky zrušených částí napadeného rozhodnutí, zejména jakéhokoliv uplatnění zmocnění uděleného na základě článku 3 ze strany členských států, které jsou v současné době stranami Lisabonské dohody, před datem rozsudku, až do okamžiku, kdy vstoupí v platnost

nové rozhodnutí Rady, a to v přiměřené době nepřesahující šest měsíců ode dne vyhlášení rozsudku;

– uložil Radě náhradu nákladů řízení.

26. Samostatným podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 15. dubna 2020 vznesla Rada na základě čl. 151 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora námitku nepřípustnosti. Komise předložila své vyjádření k této námitce dne 18. května 2020. Rozhodnutím ze dne 6. října 2020 si Soudní dvůr vyhradil rozhodnout o námitce nepřípustnosti spolu s věcí samou.

27. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl žalobu v plném rozsahu jako nepřípustnou;

– podpůrně zamítl žalobu v plném rozsahu jako neopodstatněnou;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

28. Belgickému království, České republice, Řecké republice, Francouzské republice, Chorvatské republice, Italské republice, Maďarsku, Nizozemskému království, Rakouské republice a Portugalské republice bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

29. Jednání, které se konalo 1. února 2022, se zúčastnily všechny zúčastněné strany kromě Belgického království a Portugalské republiky.

V. Analýza

30. Na podporu své žaloby uvádí Komise dva žalobní důvody. První žalobní důvod vychází z porušení několika článků Smlouvy o FEU, porušení zásady svěření pravomocí a porušení pravomoci legislativní iniciativy svěřené Komisi, pokud jde o přijetí napadeného rozhodnutí Radou bez návrhu Komise. Druhý žalobní důvod vychází z porušení čl. 2 odst. 1 a článku 207 SFEU, jelikož Rada tím, že zmocnila členské státy k jednání v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie, překročila své pravomoci, a dále z nedostatku odůvodnění.

31. Nejprve posoudím námitku nepřípustnosti vznesenou Radou a poté se budu zabývat věcí samou.

A. K přípustnosti

1. Argumenty zúčastněných stran

32. Rada, v podstatě podporovaná členskými státy, které jsou vedlejšími účastníky řízení, tvrdí, že žaloba Komise je nepřípustná z toho důvodu, že směřuje pouze proti článku 3 a částem článku 4 napadeného rozhodnutí (dále jen „sporná ustanovení“), které podle ní nelze oddělit od zbytku tohoto rozhodnutí. Podle jejího názoru je článek 3 neoddělitelný od zbytku napadeného rozhodnutí, konkrétně jeho článku 1. Na jednu stranu podle ní tato dvě ustanovení ve

vzájemném spojení zajišťují Unii hlasovací práva ve shromáždění[13], která jí tak umožňují vykonávat svou výlučnou vnější pravomoc v oblastech, na které se vztahuje Ženevský akt. Na druhé straně článek 3 napadeného rozhodnutí zaručuje senioritu a kontinuitu ochrany zeměpisných označení[14] zapsaných v sedmi členských státech, které jsou smluvními stranami Lisabonské dohody (dále jen „sedm dotyčných členských států“)[15]. Zrušením tohoto ustanovení by podle ní zanikla výhoda plného a účinného přistoupení Unie k Ženevskému aktu, jakož i výhody seniority a kontinuity ochrany zeměpisných označení dříve zapsaných podle Lisabonské dohody. Toto zrušení by tedy vedlo k tomu, že by byl obsah napadeného rozhodnutí neslučitelný s jeho předmětem a účelem, jež jsou uvedeny zejména v bodech 6, 8 a 9 odůvodnění tohoto rozhodnutí. Pokud jde o článek 4 uvedeného rozhodnutí, ten je podle ní neoddělitelný od článku 3 téhož rozhodnutí.

33. Kromě toho má Rada za to, že nepřípustnost návrhu na částečné zrušení napadeného rozhodnutí je podpořena i návrhem Komise na zachování účinků napadeného rozhodnutí. Rada tvrdí, že tento návrh neodpovídá účelu tohoto typu návrhu, a že záměrem Komise je ve skutečnosti dosáhnout změny podstaty článku 3 tohoto rozhodnutí.

34. Komise namítá, že sporná ustanovení jsou oddělitelná od zbytku napadeného rozhodnutí. Podle ní není sporné zmocnění nezbytné k tomu, aby mohla Unie řádně vykonávat svou výlučnou vnější pravomoc v oblastech, na které se tento akt vztahuje. Použitelná pravidla totiž lze podle ní vykládat v tom smyslu, že zeměpisná označení, která již byla zapsána sedmi dotyčnými členskými státy, si zachovávají svou senioritu i po přistoupení Unie. Navíc podle ní shromáždění ve skutečnosti nehlasuje a podstata účasti Unie se ve shromáždění neprojevuje. Z uvedeného vyplývá, že úplné vyloučení jakéhokoli vlivu na počet hlasů, které má Unie k dispozici, lze jen stěží považovat za podstatnou náležitost napadeného rozhodnutí. Komise uvádí, že rozsudky, v nichž Soudní dvůr dospěl k závěru, že částečné zrušení aktu není možné, se týkaly hmotněprávních ustanovení. Sporná ustanovení však takovou povahu nemají. Podle jejího názoru je projednávaná věc obdobná spíše věcem týkajícím se „institucionálních“ ustanovení, která Soudní dvůr vždy považoval za oddělitelná.

35. Pokud jde o argument Rady týkající se návrhu Komise na zachování účinků napadeného rozhodnutí, Komise zpochybňuje jeho relevantnost. Podle jejího názoru neexistuje žádný důvod tvrdit, že návrh na zrušení článku 3 tohoto rozhodnutí je nepřípustný jen proto, že je doplněn návrhem na zachování účinků tohoto rozhodnutí.

36. Italská republika tvrdí, že žaloba je nepřípustná, jelikož směřuje pouze proti Radě, avšak správně měla směřovat i proti Parlamentu, který napadené rozhodnutí schválil podle čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu iii) SFEU.

37. V tomto ohledu Komise namítá, že účast Parlamentu na postupu přijímání napadeného rozhodnutí z něj nečiní autora aktu, proti němuž lze podat žalobu na neplatnost.

[13] – V tomto ohledu čl. 22 odst. 4 písm. b) bod ii) Ženevského aktu stanoví, že mezivládní organizace hlasuje za své členské státy počtem hlasů rovným počtu jejích členských států, které jsou smluvní stranou tohoto aktu.

[14] – Zúčastněné strany používají ve svých písemných podáních pojem „zeměpisná označení“ v tom smyslu, že zahrnuje i označení původu. Je však třeba podotknout, že oblast působnosti Lisabonské dohody byla omezena na označení původu.

[15] – Jak uvádí Rada v úvodní části své žalobní odpovědi, nový zápis zeměpisného označení podle Ženevského aktu, který by byl proveden Unií (a nikoli jedním ze sedmi dotyčných členských států) jako novou smluvní stranou Zvláštní unie, by ve vztahu ke třetím zemím, které jsou jejími smluvními stranami, nebyl považován za zápis zajišťující kontinuitu původního zápisu provedeného na základě Lisabonské dohody, ale za nový zápis (*ex novo*). Z právního hlediska by to znamenalo, že seniorita zeměpisného označení přiznaná na základě Lisabonské dohody by byla v rámci Ženevského aktu přerušena. V důsledku tohoto přerušení by vzniklo nebezpečí, že vlastníci příslušných práv duševního vlastnictví neodůvodněně pozbydou podstatný prvek svých nabytých práv.

2. Posouzení

a) K argumentům Rady

38. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že částečné zrušení unijního aktu je možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývající části aktu. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že tento požadavek není splněn, jestliže by částečné zrušení aktu způsobilo změnu jeho podstaty [16]. Ověření oddělitelnosti částí unijního aktu předpokládá rovněž přezkum dosahu uvedených částí, aby bylo možné posoudit, zda by jejich zrušení změnilo ducha a podstatu tohoto aktu [17]. Kromě toho otázka, zda by částečné zrušení měnilo podstatu unijního aktu, představuje objektivní kritérium, a nikoliv subjektivní kritérium spojené s politickou vůlí orgánu, který sporný akt přijal [18].

39. V tomto ohledu nelze podstatu právního aktu určit bez přihlédnutí k právnímu kontextu, v němž byl přijat. V projednávané věci je napadené rozhodnutí rozhodnutím o uzavření mezinárodní dohody ve smyslu čl. 218 odst. 6 SFEU. Jde o akt vyjadřující souhlas Unie, aby byla vázána smlouvou ve smyslu článků 11 a 15 Vídeňské úmluvy o smluvním právu mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi [19], který odpovídá aktům států uvedeným v článcích 11 a 15 Vídeňské úmluvy o smluvním právu uzavřené dne 23. května 1969 [20]. Podstata napadeného rozhodnutí je tak nutně dána základními náležitostmi aktu, kterým se vyjadřuje souhlas Unie s tím, aby byla vázána Ženevským aktem.

40. V tomto kontextu, pokud jde o nesporná ustanovení napadeného rozhodnutí, článek 1 schvaluje přistoupení Unie k Ženevskému aktu, články 2 a 5 stanoví praktický postup tohoto přistoupení a článek 6 stanoví datum vstupu tohoto rozhodnutí v platnost. Kromě toho čl. 4 odst. 1 třetí pododstavec uvedeného rozhodnutí obsahuje ustanovení, která se netýkají přistoupení členských států k Ženevskému aktu. Tato ustanovení v podstatě odpovídají ustanovením obsaženým v návrhu rozhodnutí a týkají se pravomocí Komise při provádění Ženevského aktu, která je v něm určena jako příslušný správní orgán ve smyslu článku 3 uvedeného aktu.

41. Pokud jde o sporná ustanovení, v první řadě článek 3 napadeného rozhodnutí zmocňuje členské státy, které si to přejí, aby Ženevský akt ratifikovaly nebo k němu přistoupily [21]. Dále čl. 4 odst. 1 první a druhý pododstavec tohoto rozhodnutí určují dosah příslušných pravomocí Unie a členských států, které k tomuto aktu přistoupily, a pravidla zastupování Unie a těchto členských států. Konečně čl. 4 odst. 2 uvedeného rozhodnutí stanoví, že ve shromáždění hlasuje Unie, přičemž členské státy, které Ženevský akt ratifikovaly nebo k němu přistoupily, své hlasovací právo nevykonávají.

42. Z tohoto shrnutí vyplývá, že sporná ustanovení neobsahují podstatné náležitosti vyjádření souhlasu Unie s tím, aby byla vázána Ženevským aktem. Zamýšlený účinek rozhodnutí přijatého na základě čl. 218 odst. 6 SFEU vyvolává již ustanovení obsažené v článku 1 napadeného rozhodnutí. Ostatní ustanovení tohoto rozhodnutí, včetně sporných ustanovení, nemají vliv ani na

16 – Rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 28 a citovaná judikatura).

17 – Rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 29 a citovaná judikatura).

18 – Rozsudek ze dne 8. prosince 2020, Polsko v. Parlament a Rada (C-626/18, EU:C:2020:1000, bod 30 a citovaná judikatura).

19 – Podepsána ve Vídni dne 21. března 1986. Zatím není v platnosti.

20 – *Recueil des traités des Nations unies*, svazek 1155, s. 331.

21 – Pro zjednodušení budu ve zbývající části tohoto stanoviska při odkazu na účel zmocnění uděleného v článku 3 napadeného rozhodnutí používat pojem „přistoupit“ jak pro přistoupení k Ženevskému aktu, tak pro jeho ratifikaci.

dosah, ani na obsah nebo nepodmíněnost schválení vyjádřeného v článku 1 tohoto rozhodnutí, a z hlediska podstaty napadeného rozhodnutí jsou tudíž irelevantní. Sporná ustanovení jsou tudíž oddělitelná od zbytku tohoto rozhodnutí. Z těchto důvodů je podle mého názoru třeba námitku nepřípustnosti odmítnout.

43. Tento závěr je podpořen skutečností, že není stanoven žádný požadavek, aby bylo rozhodnutí zmocňující členské státy k přistoupení k Ženevskému aktu přijato souběžně s rozhodnutím o přistoupení Unie k tomuto aktu. Toto zmocnění členských států, aby se k aktu připojily, by mohlo být uděleno i zvláštním rozhodnutím [22]. Z hlediska Ženevského aktu totiž přistoupení Unie jako takové nevylučuje následné přistoupení členských států. Není jím dotčena ani úroveň ochrany označení původu zapsaných na základě Lisabonské dohody.

44. Pokud jde o argument Rady týkající se návrhu na zachování účinků zrušeného aktu, souhlasím s názorem Komise, že tento návrh je doplňujícím návrhem k hlavnímu návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí a nepředstavuje návrh na změnu článku 3 tohoto rozhodnutí Soudním dvorem, což v rámci projednávané žaloby není možné. Pro analýzu přípustnosti žaloby, případně její opodstatněnosti, je tudíž bezpředmětný.

45. Za těchto okolností mám za to, že sporná ustanovení jsou oddělitelná od zbytku napadeného rozhodnutí, a že žaloba je tudíž přípustná.

b) K argumentům Italské republiky

46. Z článku 263 SFEU vyplývá, že žaloba na neplatnost se podává proti autorovi napadeného aktu, tj. orgánu, který jej přijal [23]. Napadený akt musí být přičitatelný tomuto orgánu [24].

47. Podle čl. 218 odst. 6 prvního pododstavce SFEU přijímá rozhodnutí o uzavření dohody Rada na návrh vyjednavače. Jí je toto rozhodnutí přičitatelné, a ona je autorem tohoto aktu.

48. Skutečnost, že podle čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU Parlament schvaluje rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody, která spadá do pravomoci Rady, neznamená, že by byl autorem tohoto rozhodnutí. Předmětem jeho schválení je akt jiného orgánu, a to Rady.

49. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci bylo napadené rozhodnutí přijato Radou na základě čl. 218 odst. 6 SFEU, musí být žaloba na neplatnost tohoto rozhodnutí podána výhradně proti tomuto orgánu. Žaloba proti Parlamentu by byla prohlášena za nepřípustnou. Argument Italské republiky je tudíž třeba odmítnout.

3. Závěr ohledně námitky nepřípustnosti

50. S ohledem na výše uvedené mám za to, že námitku nepřípustnosti je nutné odmítnout.

[22] – Z vyjádření Komise ke spisům vedlejších účastníků vyplývá, že Komise nevylučuje možnost přijetí takového rozhodnutí.

[23] – Rozsudek ze dne 11. září 2003, Rakousko v. Rada (C-445/00 P, EU:C:2003:445, bod 32 a citovaná judikatura).

[24] – Viz Lenaerts, K., Maselis, I., a Gutman, K., EU *Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 306, jakož i Molinier, J., a Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. vydání, LGDJ Lextenso, Paříž, 2012, s. 203.

B. K věci samé

1. K prvnímu žalobnímu důvodu

a) Argumenty zúčastněných stran

51. První žalobní důvod předložený Komisí vychází z porušení čl. 218 odst. 6 a čl. 293 odst. 1 SFEU, zásady svěření pravomocí zakotvené v čl. 13 odst. 2 SEU a zásady institucionální rovnováhy a práva iniciativy Komise.

52. Podle Komise Rada tím, že změnila návrh rozhodnutí zavedením možnosti všech členských států přistoupit k Ženevskému aktu, jednala bez podnětu Komise, čímž porušila čl. 293 odst. 1 SFEU a narušila institucionální rovnováhu zakotvenou v čl. 13 odst. 2 SEU.

53. Komise tvrdí, že Rada ve skutečnosti přijala dvě rozhodnutí: nejen rozhodnutí o přistoupení Unie k Ženevskému aktu, ale rovněž rozhodnutí o přistoupení členských států k tomuto aktu. Podle čl. 293 odst. 1 SFEU může Rada jednomyslným rozhodnutím změnit návrh rozhodnutí. Jelikož však v projednávané věci Komise možnost zmocnit členské státy, aby přistoupily k Ženevskému aktu, nenavrhla, pak pokud by bylo zavedení této možnosti považováno za pouhou „změnu“ navrhovaného rozhodnutí, bylo by tím vážně porušeno právo inciativy příslušející Komisi. Komise podle svého tvrzení nenavrhovala, aby bylo členským státům dovoleno přijmout právně závazný akt v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie ve smyslu čl. 2 odst. 1 SFEU. Komise se domnívá, že akt, kterým Unie jedná a upravuje určitou věc, a akt, kterým Unie pouze zmocňuje členské státy jednat, pokud si to přejí, nemají stejný předmět ani stejný cíl. Takové zmocnění podle ní ponechává členským státům velký prostor pro autonomní rozhodování a činí je podle mezinárodního práva společně a nerozdílně odpovědnými za provádění Ženevského aktu. Pokud jde o „účel“, ten byl doplněn Radou.

54. Rada, podporovaná vedlejšími účastníky řízení, namítá, že při změně návrhu rozhodnutí splnila formální podmínku i hmotněprávní podmínku, kterým podléhá změna ve smyslu čl. 293 odst. 1 SFEU. Zaprvé totiž rozhodla jednomyslně. Zadruhé se neodchýlila od účelu navrhovaného rozhodnutí a nezměnil jeho cíl. Smyslem provedených změn bylo pouze, aby se Unie stala smluvní stranou Ženevského aktu a mohla řádně vykonávat svou výlučnou pravomoc v rámci tohoto aktu, a zároveň aby byla zachována seniorita a kontinuita zeměpisných označení již zapsaných podle Lisabonské dohody. Pokud jde o účel návrhu rozhodnutí, Rada tvrdí, že tím je řádný výkon výlučné pravomoci Unie.

55. Rada tvrdí, že pokud by byl uznán argument, podle kterého je přijetí rozhodnutí Rady pozměňujícího návrh Komise rovnocenné neexistenci návrhu, bylo by tím právo provést změnu, které jí přiznává čl. 293 odst. 1 SFEU, zbaveno své podstaty, a tedy i užitečného účinku. Tvrzení Komise, že Rada ve skutečnosti přijala dvě rozhodnutí, považuje posledně uvedená za účelové a vykonstruované.

56. Podle Italské republiky se článek 293 SFEU na řízení podle článku 218 SFEU nepoužije. Rozhodnutí o uzavření dohody se totiž podle ní řídí čl. 218 odst. 6 SFEU, který stanoví, že Rada toto rozhodnutí přijme „na návrh vyjednavače“. Nevyžaduje se tedy podle ní návrh Komise, která se neúčastní řízení sama za sebe, ale v postavení vyjednavače. V rámci dotčeného řízení tedy podle ní v žádném případě nelze návrh Komise přirovnávat k návrhu stanovenému obecně v čl. 293 odst. 1 SFEU pro účely rozhodování Rady „na návrh Komise“.

57. Argument vznesený Italskou republikou je namístě posoudit před argumenty předloženými Radou.

b) Posouzení

1) K použitelnosti čl. 293 odst. 1 SFEU

58. Podle Italské republiky není čl. 293 odst. 1 SFEU použitelný na rozhodnutí o uzavření mezinárodních dohod, jelikož na taková rozhodnutí se vztahuje pouze článek 218 SFEU.

59. Články 218 a 293 SFEU jsou obsaženy v různých částech Smlouvy o FEU. Zatímco první z nich je obsažen v hlavě V páté části Smlouvy o FEU, nadepsané „Mezinárodní smlouvy“, druhý je obsažen v kapitole 2 hlavy I šesté části Smlouvy o FEU, nadepsané „Právní akty Unie, postupy jejich přijímání a jiná ustanovení“.

60. Šestá část Smlouvy o FEU obsahuje obecná ustanovení o organizaci a fungování orgánů, jakož i typologii právních aktů Unie a postupy jejich přijímání. Tato ustanovení se použijí vedle ustanovení ostatních částí Smlouvy o FEU, pokud posledně uvedená ustanovení obsahují odkazy na orgány nebo právní akty Unie, aniž jsou dotčeny případné odchylky od pravidel vyplývajících z obecných ustanovení obsažených v šesté části Smlouvy o FEU stanovené ve zvláštních ustanoveních obsažených v jiných částech této Smlouvy. Z uvedeného vyplývá, že článek 293 SFEU je v zásadě použitelný na rozhodnutí přijatá na základě ustanovení hlavy V páté části Smlouvy o FEU.

61. Kromě systematického argumentu uvedeného v předchozím bodě je třeba uvést, že znění článku 293 SFEU neponechává žádné pochybnosti, pokud jde o oblast jeho působnosti. V první části tohoto ustanovení se výslovně uvádí, že se použije vždy, rozhoduje-li Rada na základě Smluv (a nikoli pouze na základě ustanovení šesté části Smlouvy o FEU) na návrh Komise. Jedinou podmínkou pro použití tohoto ustanovení tedy je, že ustanovení Smluv upravují přijetí aktu Radou na návrh Komise. Oblast jeho působnost tedy není omezena zejména na legislativní postupy. To tedy znamená, že jelikož z ustanovení páté části Smlouvy o FEU vyplývá, že Rada přijímá rozhodnutí na návrh Komise, je článek 293 SFEU použitelný.

62. Je třeba podotknout, že každá vnější činnost Unie má také vnitřní složku. Hlava V části páté Smlouvy o FEU obsahuje ustanovení upravující rozdělení pravomocí mezi orgány a způsob jejich jednání při sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv. Tato oblast představuje vnější složku jednání Unie. Toto jednání Unie navenek se nicméně odráží i uvnitř Unie, zejména v rozhodnutích o uzavření smluv.

63. Pravidla pro přijímání právních aktů nezbytných k uzavření mezinárodních smluv představují zvláštní ustanovení k obecným pravidlům pro přijímání právních aktů Unie. Účinkem zvláštních pravidel není to, že by se obecná pravidla nepoužila, ale že se použijí v rozsahu, v jakém od nich zvláštní ustanovení nestanoví odchylky. V tomto ohledu z článku 218 SFEU nevyplývá, že by pravidlo stanovené v čl. 293 odst. 1 SFEU nebylo použitelné na rozhodnutí přijaté na základě čl. 218 odst. 6 SFEU.

64. Projednávaná věc spadá do oblasti společné obchodní politiky. Z článku 207 odst. 3 SFEU vyplývá, že v této oblasti je Komise oprávněna sjednávat mezinárodní dohody. To znamená, že pokud Rada přijímá rozhodnutí v této oblasti na základě čl. 218 odst. 6 SFEU na návrh vyjednavače, jedná na návrh Komise.

65. Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že čl. 293 odst. 1 SFEU se použije na rozhodnutí o přistoupení k mezinárodní dohodě, pokud Rada přijímá toto rozhodnutí na návrh Komise. Mám tudíž za to, že argument vznesený Italskou republikou je třeba odmítnout jako neopodstatněný.

2) K argumentaci Komise

66. V rámci svého prvního žalobního důvodu Komise vytýká Radě, že porušila základní zásady právního řádu Unie, a to zásadu svěření pravomocí a zásadu institucionální rovnováhy. Rada podle ní nerespektovala právo iniciativy přiznané Komisi, když přijala sporné zmocnění, aniž by existoval návrh Komise upravující takové zmocnění.

67. V tomto ohledu čl. 13 odst. 2 SEU, který zakotvuje zásadu institucionální rovnováhy, stanoví, že každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými.

68. Kromě toho podle čl. 17 odst. 2 SEU platí, že nestanoví-li Smlouvy jinak, mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze „na návrh Komise“, a ostatní akty mohou být přijaty na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví. Toto ustanovení zakotvuje výsadu Komise, podle které ona je tím orgánem, jemuž v zásadě přísluší právo iniciativy, pokud jde o přijímání právních aktů Unie.

69. Toto právo iniciativy, kterou Komisi přiznává mimo jiné článek 289 SFEU, pokud jde o legislativní akty, znamená, že Komisi přísluší rozhodnutí, zda předloží návrh legislativního aktu, či nikoliv, s výjimkou případu, kdy je podle unijního práva povinna takový návrh předložit. Na základě této pravomoci, v případě předložení návrhu legislativního aktu, Komisi, která v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty, rovněž přísluší určit předmět, účel a obsah tohoto návrhu [25]. Totéž platí i pro její návrhy nelegislativních aktů [26].

70. Další ustanovení, kterých se Komise dovolává, konkrétně čl. 218 odst. 6 a čl. 293 odst. 1 SFEU, tuto výsadu Komise konkretizují. Posledně uvedený článek stanoví, že rozhoduje-li Rada na základě Smluv na návrh Komise, může takový návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím. Je třeba uvést, že na rozdíl mimo jiné od článku 289 SFEU není v článku 293 SFEU použit pojem „legislativní“. Nelze tudíž mít za to, že by oblast jeho působnosti byla omezena na akty přijaté legislativním postupem, ať již řádným, či zvláštním.

71. Všechna výše uvedená ustanovení Smluv umožňují zajistit v Unii „rovnováhu mezi evropským orgánem, jehož úkolem je zastupovat obecné zájmy Unie, na straně jedné, a vládami, zastoupenými v Radě, které jsou si vědomy svých pravomocí a atributů své svrchovanosti, a [Parlamentem] jakožto zastupitelským orgánem evropských občanů, na straně druhé“ [27]. Z toho zejména vyplývá, že Rada nemůže jednat za účelem přijetí legislativního aktu, dokud jí nebyl

[25] – Rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217, bod 70).

[26] – Rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada (spojené věci C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 147).

[27] – Viz Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. vydání, Larcier, Brusel, 2016, s. 275.

předložen návrh [28]. Pokud takový návrh změní, a to i jednomyslně, nesmí ho zkreslit, tedy nesmí zásadně změnit jeho podstatu, jinak by porušila monopol iniciativy Komise [29]. Totéž platí i pro jiné unijní právní akty.

72. V tomto kontextu může první žalobní důvod Komise obstát pouze v případě, že změna provedená Radou překročila meze stanovené Komisí, pokud jde o předmět, účel a obsah aktu, k němuž předložila návrh.

73. Předmět, účel a obsah návrhu právního aktu, jehož přijetí Komise navrhuje, jsou nutně určeny právním kontextem, do něhož navrhovaný akt spadá. Jak jsem již zdůraznil ve své analýze týkající se námitky nepřípustnosti, Komise navrhla přijetí rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody ve smyslu čl. 218 odst. 6 SFEU. Předmět, účel a obsah tohoto návrhu jsou tak určeny účinkem předpokládaným Komisí, kterým je v projednávané věci přistoupení Unie k Ženevskému aktu.

74. V tomto ohledu je na jedné straně třeba podotknout, že možnost nabídnutá členským státům, aby přistoupily k Ženevskému aktu, není podstatnou náležitostí vyjádření souhlasu Unie být tímto aktem vázána. Poskytnutí této možnosti tudíž není nezbytné pro to, aby bylo dosaženo účinku spočívajícího v přistoupení k Ženevskému aktu. Jinak by tomu bylo pouze v případě, že by Unie nemohla být smluvní stranou mezinárodní dohody z důvodu, že k ní mohou přistoupit pouze státy [30]. To v projednávané věci neplatí. Ustanovení tohoto aktu plně umožňují, aby Unie vlastním jménem přistoupila k Ženevskému aktu.

75. Na druhé straně je třeba připustit, že sporné zmocnění je i nadále úzce spojeno s přistoupením Unie k Ženevskému aktu, jelikož umožňuje vyřešit problémy, přinejmenším potenciální, související jednak s praktickým uplatňováním tohoto aktu, pokud jde o hlasovací právo Unie ve shromáždění, jednak se senioritou a kontinuitou ochrany práv nabytých na základě Lisabonské dohody. Sporná ustanovení navíc nemění ani nezpochybňují souhlas Unie být vázána Ženevským aktem. Sporná ustanovení tak souvisejí s předmětem, účelem a obsahem aktu, který byl předmětem návrhu rozhodnutí.

76. V této souvislosti je však třeba ověřit, zda sporné zmocnění přesto, že jím není dotčen souhlas Unie být vázána Ženevským aktem a je spojeno s přistoupením Unie k uvedenému aktu, vyvolává účinky, které jsou natolik vzdálené a odlišné od účinků zamýšlených návrhem rozhodnutí, že by přijetí aktu, který tyto účinky vyvolává, vyžadovalo zvláštní iniciativu ze strany Komise.

77. To podle mého názoru v projednávané věci skutečně nastalo, neboť, jak tvrdí Komise, sporné zmocnění ve skutečnosti vede k vytvoření podmínek umožňujících členským státům jednat společně s Unií jako nezávislé subjekty mezinárodního práva veřejného v oblasti, která spadá do výlučné vnější pravomoci Unie.

[28] – Viz Van Raepenbusch, S., *op. cit.*, s. 276.

[29] – Viz Van Raepenbusch, S., *op. cit.*, s. 276 a 277.

[30] – V takové situaci by souhlas Unie být smlouvou vázána neměl právní účinky vůči smluvním stranám. Takový souhlas by mohly vyjádřit pouze členské státy jednající svým jménem, avšak v zájmu Unie. V tomto případě by místo souhlasu Unie mohlo být v rozhodnutí Rady stanoveno zmocnění členských států, aby vyjádřily svůj souhlas.

78. Tento účinek sporného zmocnění je přitom podle mého názoru v rozporu s jednou z ústavních zásad unijního právního řádu zakotvených v čl. 2 odst. 1 SFEU. Toto ustanovení stanoví zásadu, podle které je jednání členských států v oblasti *výlučné pravomoci*[31] Unie zakázáno[32], vyjma případů, kdy Unie rozhodne jinak a členské státy k tomu zmocní.

79. Nehledě na podmínky takového zmocnění, které představují hmotněprávní otázku předloženou v rámci druhého žalobního důvodu, mám za to, že toto zmocnění, které z podstaty věci představuje významnou výjimku z pravidla ústavní povahy, vyžaduje návrh Komise, není-li nezbytné z toho důvodu, že Unie sama jednat nemůže, jelikož jí v tom brání pravidla mezinárodního práva omezující přípustnost jednání mezivládních organizací.

80. Jakýkoli jiný výklad by znamenal, že by byla ohrožena rovnováha mezi orgánem, jehož úkolem je vyjadřovat obecný zájem Unie, a vládami, která je základem právního uspořádání Unie[33]. K obcházení omezení nedílně spojených s výlučnou povahou pravomocí Unie ve vymezených oblastech by totiž stačilo, aby Rada při přijímání aktu navrženého Komisí, který nestanoví zmocnění členských států k jednání ve smyslu čl. 2 odst. 1 SFEU, udělila takové zmocnění členským státům z vlastního podnětu. V rámci vnějších vztahů by to mohlo vést k tomu, že i v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie by Rada mohla zmocnit členské státy, aby jednaly společně s Unií, což by mohlo zpochybnit výlučnou povahu její pravomoci[34].

81. S ohledem na výjimečnou povahu oprávnění stanoveného v čl. 2 odst. 1 SFEU a vzhledem k tomu, že sporné zmocnění není nezbytné k dosažení cílů stanovených Komisí v návrhu rozhodnutí, je namístě považovat sporné zmocnění za samostatné opatření, které přesahuje hranice vymezené Komisí v návrhu rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené lze zcela odůvodněně připustit, jak tvrdí Komise, že sporné zmocnění je třeba považovat za samostatné rozhodnutí, k jehož přijetí je vyžadován návrh Komise. To znamená, že sporné zmocnění překračuje hranice vymezené cílem, účelem a obsahem návrhu rozhodnutí.

82. Z toho vyplývá, že jelikož Rada udělila sporné zmocnění bez návrhu Komise, je třeba dospět k závěru, že Rada tím, že změnila návrh rozhodnutí doplněním sporných ustanovení, která stanoví sporné zmocnění, porušila čl. 17 odst. 2 SEU, čl. 293 odst. 1 SFEU, zásadu svěření pravomocí stanovenou v čl. 13 odst. 2 SEU a zásadu institucionální rovnováhy a právo iniciativy svěřené Komisi.

3) Dílčí závěr

83. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby prvnímu žalobnímu důvodu vyhověl.

[31] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[32] – Tato zásada se v německé právní vědě označuje jako „Sperrwirkung“ (blokační účinek); viz Obwexer, W., „AEUV Art. 2“, in von der Groeben, H., Schwarze, J., a Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7. vydání, Nomos, Baden-Baden, 2015, odst. 16.

[33] – Viz bod 71 tohoto stanoviska.

[34] – V tomto ohledu viz rovněž stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, bod 96).

2. Ke druhému žalobnímu důvodu

84. S ohledem na mou analýzu prvního žalobního důvodu je posouzení druhého žalobního důvodu bezpředmětné. Přesto analýzu druhého žalobního důvodu provedu, a to pro případ, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mou analýzou prvního žalobního důvodu a rozhodl by, že Rada byla oprávněna provést změny návrhu rozhodnutí i bez návrhu Komise.

a) Argumenty zúčastněných stran

85. V rámci druhého žalobního důvodu Komise vytýká Radě, že porušila čl. 2 odst. 1 a článek 207 SFEU a povinnost uvést odůvodnění. Podle jejího názoru Rada tím, že zmocnila členské státy jednat v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie, překročila své pravomoci a rozhodnutí dostatečně neodůvodnila. Rada sice v minulosti taková zmocnění týkající se mezinárodních dohod v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie udělila, avšak jednalo se o výjimečné případy. Zmocnění byla udělena zaprvé v situacích, kdy Unie nebyla oprávněna jednat svým jménem [35], a zadruhé u dvoustranných dohod, kdy se rozhodla, že nebude sama jednat [36]. V těchto rozhodnutích o udělení takového zmocnění Rada často zdůrazňovala jeho výjimečnou povahu. Sporné zmocnění je však zmocněním obecným a není ani podmíněné, ani dočasné. Komise se domnívá, že „vnitřní záruka" dodržování výlučné pravomoci Unie, stanovená v článku 4 napadeného rozhodnutí, není dostatečná k zajištění slučitelnosti tohoto rozhodnutí se Smlouvami a zamezení možnému „rozostření" mezinárodního postavení Unie.

86. Pokud jde o problém hlasovacího práva Unie na shromáždění, Komise tvrdí, že článek 3 napadeného rozhodnutí neposkytuje vhodný prostředek jeho nápravy, jelikož členské státy se mohou podle svého uvážení rozhodnout, zda sporné zmocnění využijí, či nikoli. Naproti tomu přistoupení členských států k Ženevskému aktu by zmařilo snahy Komise o změnu ustanovení týkajících se dotčených pravidel hlasování mezivládních organizací a o to, aby měla Unie v mezinárodním právu obdobné postavení jako státy, pokud jedná v oblasti své výlučné pravomoci. Kromě toho Komise zdůrazňuje, že význam hlasovacího práva by se v tomto případě neměl přeceňovat, jelikož shromáždění, které se zabývá především administrativními záležitostmi, rozhoduje ve většině případů formou konsensu a hlasováním jen velmi výjimečně.

87. Pokud jde o otázku seniority zápisů podle Lisabonské dohody a kontinuity ochrany, nemůže podle Komise Soudní dvůr považovat za jisté, že by se seniorita bez přistoupení členských států, které jsou stranami této dohody, změnila.

88. Pokud jde o odůvodnění napadeného rozhodnutí, Komise tvrdí, že bod 8 odůvodnění tohoto rozhodnutí je vnitřně rozporný. Zatímco první věta podle ní zřejmě shromáždění „dává příležitost" řešit otázku hlasovacího práva Unie, ve druhé větě se uvádí, že je „vhodné" udělit členským státům zmocnění, bez ohledu na to, jak případně budoucí shromáždění rozhodne.

89. Rada, podporovaná členskými státy jednajícími jako vedlejší účastníci, má za to, že restriktivní výklad čl. 2 odst. 1 SFEU, který prosazuje Komise, není podložen ani doslovným, ani teleologickým výkladem. Podle Rady je cílem tohoto ustanovení sladit vlastní ústavní vývoj Unie, probíhající

[35] – Viz zejména rozhodnutí Rady 2003/93/ES ze dne 19. prosince 2002, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Společenství podepsaly Haagskou úmluvu o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí z roku 1996 (Úř. věst. 2003, L 48, s. 1).

[36] – Viz zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 662/2009 ze dne 13. července 2009, kterým se zřizuje postup pro sjednávání a uzavírání dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi ve zvláště vymezených věcech v oblasti práva rozhodného ve smluvních a mimosmluvních závazkových vztazích (Úř. věst. 2009, L 200, s. 25).

formou svěření často výlučných pravomocí, s mezinárodním právním řádem, jehož primárními subjekty jsou státy. Aby Unie dosáhla svých cílů na mezinárodní scéně, měla by plně využít postavení členských států jako plnohodnotných mezinárodních aktérů, aby zvýšila svou účinnost a zajistila řádný výkon svých práv na mezinárodní úrovni. Rada tvrdí, že by měla mít pravomoc zmocnit členské státy, aby jednaly v zájmu Unie, a to při plném respektování na jedné straně výlučné pravomoci Unie a na druhé straně systému rozdělení pravomocí mezi orgány Unie, ve kterém je každému z nich svěřena vlastní úloha v rámci institucionální struktury Unie a při plnění úkolů, které mu byly uloženy.

90. Pokud jde o tvrzení Komise vycházející z nedostatku odůvodnění, má Rada za to, že napadené rozhodnutí dostatečně vysvětluje okolnosti odůvodňující sporné zmocnění, a to v kontextu, který je Komisi znám. Tento argument je tedy podle ní třeba odmítnout.

b) Posouzení

1) K článku 2 odst. 1 SFEU

91. Jak jsem již zdůraznil, následující analýza bude relevantní pouze za podmínky, že se Soudní dvůr nepřikloní k mým závěrům ohledně prvního žalobního důvodu a bude mít na rozdíl od mnou navrhované odpovědi za to, že Rada byla v souladu s článkem 293 SFEU oprávněna provést napadenou změnu návrhu rozhodnutí, i když Komise nepředložila návrh v tomto ohledu.

92. Druhý žalobní důvod je ve skutečnosti neoddělitelně spojen s prvním žalobním důvodem, jelikož se oba týkají stejné otázky, a to pravomoci zmocnit členské státy k jednání v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie v rámci vnějších vztahů. Avšak zatímco první žalobní důvod se týká vztahu mezi pravidly stanovenými v čl. 2 odst. 1 SFEU a právem iniciativy svěřeným Komisi, druhý se týká výkladu čl. 2 odst. 1 SFEU.

93. Pro účely analýzy druhého žalobního důvodu je tedy nutné určit, jak je třeba vykládat čl. 2 odst. 1 SFEU v rozsahu, v jakém toto ustanovení stanoví pravomoc Unie zmocnit členské státy, aby vytvářely a přijímaly právně závazné akty v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie. V projednávané věci není výlučná pravomoc Unie zpochybněna a žádná ze zúčastněných stran nemá pochybnosti o tom, že napadené zmocnění spadá do oblasti působnosti čl. 2 odst. 1 SFEU.

94. Jak jsem již uvedl[37], čl. 2 odst. 1 SFEU stanoví ústavní zásadu unijního práva, která konkretizuje zásadu svěření pravomocí. Jeho význam podtrhuje i jeho zařazení mezi první ustanovení Smlouvy o FEU, která jsou věnována zásadám.

95. Článek 2 odst. 1 SFEU, pokud jde o zmocnění členských států, je kodifikací judikatury Soudního dvora, zejména rozsudků Donckerwolcke a Schou[38], Bulk Oil (Zug)[39] a Werner[40]. Komise v něm spatřuje rovněž kodifikaci judikatury Soudního dvora týkající se jednání Unie navenek v situacích, kdy Unie nemůže jednat vlastním jménem z důvodu, že jí v tom brání pravidla mezinárodního práva, nebo kdy Unie sice jednat může, ale rozhodne se tak neučinit,

[37] – Viz bod 78 tohoto stanoviska.

[38] – Rozsudek ze dne 15. prosince 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

[39] – Rozsudek ze dne 18. února 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

[40] – Rozsudek ze dne 17. října 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

zatímco členské státy si jednat přejí. Je třeba podotknout, že právní věda zřejmě považuje jednání členských států jako „správců" Unie [41] spíše za výjimku nekodifikovanou ve Smlouvách, která není přímo upravena čl. 2 odst. 1 SFEU [42].

96. Ať už byly záměry autorů Smluv jakékoli, znění čl. 2 odst. 1 SFEU v části, v níž se týká zmocnění členských států, svědčí pro široký výklad oblasti jeho působnosti. Nelze tedy mít za to, že by toto pravidlo bylo použitelné pouze na situace, které uvádí Komise. Ani sama Komise zřejmě nevylučuje, že členské státy mohou být zmocněny jednat i v jiných situacích.

97. Podstatou druhého žalobního důvodu je tedy otázka určení, jaké jsou podmínky, platí-li nějaké, pro uplatnění zmocnění podle čl. 2 odst. 1 SFEU. V rámci žaloby na neplatnost totiž Soudnímu dvoru nepřísluší posuzovat, jaké jsou nejlepší prostředky k zajištění odpovídajícího postavení Unie vůči ostatním stranám mezinárodní smlouvy, a ostatně to ani není v jeho moci. Soudnímu dvoru naproti tomu přísluší posoudit, zda byly splněny podmínky pro uplatnění zmocnění stanoveného v čl. 2 odst. 1 SFEU.

98. V této souvislosti podotýkám, že zúčastněné strany zřejmě nezpochybňují, že pravomoc zmocnit členské státy k jednání v oblasti spadající do výlučné pravomoci Unie nelze považovat za neomezenou, respektive nepodmíněnou [43]. Ze zásady svěření pravomocí vyplývá, že pokud členské státy přenesou na Unii pravomoc v určité oblasti a tuto pravomoc jí svěří jako výlučnou, musí být výkon této pravomoci členskými státy považován za porušení této zásady. To, zdá se, vyplývá ze znění čl. 2 odst. 1 SFEU, který zdůrazňuje výjimečnou povahu zmocnění členských států, jež je v něm stanoveno. Zaprvé je toto zmocnění prezentováno jako výjimka z pravidla stanoveného na začátku článku 2 SFEU a zadruhé jeho uplatnění nepodléhá rozhodnutí členských států, ale rozhodnutí Unie [44].

99. Je-li určité opatření přípustné pouze ve výjimečných případech, musí existovat objektivní důvody pro jeho uplatnění. Takové opatření musí sledovat odůvodněný cíl, musí být schopno tohoto cíle dosáhnout a nesmí překračovat rámec toho, co je k jeho dosažení nezbytné, jinak by mohlo být svěření pravomoci Unii ve Smlouvách jako výlučné pravomoci snadno zpochybněno.

100. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že přísluší dotčenému účastníkovi řízení, aby předložil skutečnosti, které mohou prokázat výlučný charakter vnější pravomoci Unie, jíž se chce dovolávat [45]. Analogicky je podle mého názoru třeba uznat, že účastníku řízení, který se dovolává výjimky stanovené v čl. 2 odst. 1 SFEU, přísluší, aby předložil skutečnosti odůvodňující uplatnění zmocnění stanoveného v tomto článku. V projednávané věci tedy Radě přísluší, aby prokázala, že

[41] – Viz rozsudek ze dne 5. května 1981, Komise v. Spojené království (804/79, EU:C:1981:93, bod 30). V tomto ohledu viz rovněž Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union", in Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., a Spaventa, E. (red.), A *Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londýn, 2011, s. 435 až 458.

[42] – V tomto ohledu viz Obwexer, W, „AEUV Art. 2", in von der Groeben, H., *op. cit.*, a Pelka, S. C., „AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]", in Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., a Schoo, J., (ed.), EU-*Kommentar*, 4, vydání, Nomos, Baden-Baden, 2019, odst. 12.

[43] – Jak uvedl generální advokát G. Pitruzzella ve svém stanovisku ve spojených věcech Hessischer Rundfunk (spojené věci C-422/19 a C-423/19, EU:C:2020:756, bod 43), aby bylo toto zmocnění slučitelné s ústavním uspořádáním výlučných pravomocí Unie, musí mít omezenou povahu a nemůže vést k trvalé změně rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy vyplývajícího z tohoto uspořádání.

[44] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. prosince 1976, Donckerwolcke a Schou (41/76, EU:C:1976:182, bod 32); ze dne 17. října 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, bod 12), a ze dne 17. října 1995, Leifer a další (C-83/94, EU:C:1995:329, bod 12).

[45] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. září 2014, Komise v. Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 75), a ze dne 20. listopadu 2018, Komise v. Rada (AMP Antarctique) (spojené věci C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, bod 115).

existuje objektivní odůvodnění pro udělení sporného zmocnění členským státům, že lze dosáhnout cílů předpokládaných tímto zmocněním, a rovněž že toto zmocnění nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů.

101. V tomto ohledu Rada uvádí dvě odůvodnění: prvním je potřeba zajistit, aby Unie měla hlasovací právo ve shromáždění, a druhým potřeba zajistit ochranu nabytých práv vyplývajících ze zápisů provedených podle Lisabonské dohody.

102. Tato odůvodnění podle mého názoru svědčí ve prospěch toho, aby Unie případně uplatnila zmocnění stanovené v čl. 2 odst. 1 SFEU.

103. Zaprvé nelze vyvrátit argument Rady týkající se existujícího problému s hlasovacím právem mezivládních organizací ve shromáždění. Podle doslovného výkladu článku 22 Ženevského aktu by bylo možné dospět k závěru, že při hlasování ve shromáždění nemá Unie žádný hlas, pokud není stranou tohoto aktu žádný z členských států. Shromáždění není orgánem bez pravomocí. Podle Ženevského aktu má konkrétní pravomoci, které mohou mít dopad na práva a povinnosti stran a hospodářských subjektů. Rozhodnutí hlasováním je sice stanoveno pouze podpůrně, avšak není vyloučeno. V tomto kontextu nelze zmocnění ve smyslu čl. 2 odst. 1 SFEU, které Unii umožňuje zajistit si hlasovací právo ve shromáždění, považovat za neodůvodněné [46].

104. Totéž platí zadruhé pro argument Rady týkající se potřeby zajistit kontinuitu ochrany označení původu zapsaných podle Lisabonské dohody. Ačkoli článek 31 Ženevského aktu se zdá zaručovat kontinuitu této ochrany i v případě nepřistoupení sedmi dotyčných členských států, není vyloučeno, že úroveň této ochrany bude nižší, než je ochrana poskytovaná v případě začlenění označení původu zapsaných podle Lisabonské smlouvy do systému zavedeného Ženevským aktem.

105. V tomto ohledu se především domnívám, že článek 31 Ženevského aktu neumožňuje zajistit ochranu označení původu ve vztazích mezi sedmi dotčenými členskými státy (pokud nepřistoupí k tomuto aktu) a státy, které jsou pouze stranami Ženevského aktu (tj. třetími zeměmi, které nejsou stranami Lisabonské dohody). Pokud některý ze sedmi dotyčných členských států nepřistoupí k Ženevskému aktu, nebudou označení původu zapsaná tímto členským státem před vstupem Ženevského aktu v platnost požívat ochrany ve smluvních státech tohoto aktu, které nejsou stranami Lisabonské dohody, nebudou-li znovu zapsána. Je pravda, že případný nový zápis by mohla provést Unie, avšak z žádného ustanovení Ženevského aktu nelze s jistotou dovodit, že seniorita takto nově zapsaného označení původu bude určena na základě zápisu provedeného dotyčným státem podle Lisabonské dohody.

106. Dále by sedm dotyčných členských států nemohlo uplatnit možnost zahrnout svá označení původu již zapsaná podle Lisabonské dohody do systému ochrany zavedeného Ženevským aktem. V této situaci, i když nehrozí „ztráta“ nabytých práv, by pro dotyčné hospodářské subjekty nebyly dostupné některé výhody plynoucí z účasti v systému, který byl podle normotvůrce navržen s cílem učinit jej atraktivnějším než předchozí systém a má zřejmě posledně uvedený systém nahradit.

[46] – Komise namítá, že po uzavření Marrákešské smlouvy o usnadnění přístupu k publikovaným dílům osobám nevidomým, osobám se zrakovým postižením nebo osobám s jinými poruchami čtení, přijaté WIPO dne 27. června 2013, která obsahuje stejná ustanovení týkající se hlasovacích práv mezivládních organizací, takové zmocnění uděleno nebylo (viz čl. 13 odst. 3 této smlouvy). Tento argument je podle mého názoru irelevantní. Skutečnost, že při provádění jedné dohody nebylo učiněno jednání k řešení určitých problémů, totiž neznamená, že by nebylo možné učinit jednání k řešení stejného problému v jiné dohodě.

107. Je pravda, že dotčené problémy by bylo možné vyřešit výkladem ustanovení Ženevského aktu v tom smyslu, že po přistoupení Unie jedná Unie namísto členských států, které jsou stranami Lisabonské dohody. Ženevský akt však takový účinek výslovně nestanoví. Unie jako smluvní strana nemůže takový výklad vnucovat ostatním smluvním stranám ani sekretariátu WIPO. Tato nejistota, pokud jde o právní důsledky, vyžaduje obezřetný přístup. Je třeba přijmout nezbytná opatření s cílem zajistit, aby nebylo ohroženo právní postavení hospodářských subjektů, které již provedly zápis podle Lisabonské dohody.

108. Mám za to, že sporné zmocnění představuje opatření umožňující předejít rizikům spojeným s hlasovacím právem Unie ve shromáždění a s kontinuitou ochrany označení původu zapsaných podle Lisabonské dohody. Ačkoli předmětné zmocnění samo o sobě tato rizika nevylučuje, umožňuje totiž členským státům, aby tak učinily po svém přistoupení k Ženevskému aktu.

109. K vyloučení těchto rizik nicméně není nutné, aby mělo sedm dotčených členských států povinnost přistoupit k Ženevskému aktu. Stačí jim takovou možnost nabídnout. S ohledem na některé závazky spojené s přistoupením je vhodné ponechat na uvážení dotyčných členských států, zda je jejich přistoupení k Ženevskému aktu nezbytné, s přihlédnutím k počtu zápisů provedených podle Lisabonské dohody a zájmům nositelů práv z nich vyplývajících.

110. Je jistě pravda, že pokud by žádný z dotyčných členských států možnosti, kterou nabízí předmětné povolení, nevyužil, problém s hlasovacím právem Unie ve shromáždění by se nevyřešil. Rada nicméně měla důvodně za to, že některé členské státy této možnosti využijí, a dva členské státy již také skutečně k Ženevskému aktu přistoupily.

111. Jelikož sporné povolení tak představuje opatření, které umožňuje vyhnout se rizikům spojeným s hlasováním Unie ve shromáždění a kontinuitu označení původu zapsaných na základě Lisabonské dohody, je třeba ověřit, zda překračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení výše uvedeného cíle.

112. Nevidím jiný způsob, jak dotčeného cíle dosáhnout. Bylo by samozřejmě možné pokusit se přesvědčit ostatní smluvní strany a sekretariát WIPO, aby Ženevský akt vykládaly v tom smyslu, že mezinárodní nevládní organizace mají ve shromáždění alespoň jeden hlas, a pokud jde o ochranu označení původu zapsaných podle Lisabonské dohody, jedná Unie namísto sedmi dotyčných členských států. Úspěch takového přístupu by však nebylo možné předvídat, závisel by na ostatních smluvních stranách i sekretariátu WIPO a byl by tudíž nejistý. Naproti tomu přistoupení členských států k Ženevskému aktu dotčená rizika automaticky odstraňuje.

113. Jedinou otázkou je, zda se má zmocnění k přistoupení k Ženevskému aktu vztahovat nejen na sedm dotyčných členských států, ale na všechny členské státy. Takové zmocnění by mohlo být odůvodněno potřebou zajistit pro Unii co nejvíce hlasů ve shromáždění.

114. V tomto ohledu z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že nezbytnost zajistit co nejvyšší možný počet hlasů Unie v e shromáždění je důvodem pro udělení sporného zmocnění [47]. Pouze je v něm zmíněna nutnost upravit otázku hlasovacích práv Unie s tím, že je ponecháno na uvážení členských států, zda budou chtít sporné zmocnění využít. K vyloučení rizika, že Unie nebude mít hlasovací právo ve shromáždění, stačí přistoupení, byť jen jednoho členského státu.

115. Zúčastněné strany se v této souvislosti dovolávají zásady rovnosti mezi členskými státy. Z té podle nich vyplývá, že zmocnění přistoupit k Ženevskému aktu nelze udělit pouze některým členským státům. V tomto ohledu souhlasím s názorem generální advokátky J. Kokott uvedeným v jejím stanovisku ve věci Komise v. Švédsko (čistírny odpadních vod) [48], podle něhož je pravda, že Soudní dvůr dosud neupřesnil, jak má být vykládána rovnost členských států, lze však vycházet z toho, že judikatura týkající se zásady rovného zacházení platí také ve prospěch členských států. Tato zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno [49].

116. Sedm dotyčných členských států se nachází v odlišné situaci než ostatní členské státy. Pokud by posledně uvedené státy nepřistoupily k Ženevskému aktu, nehrozí žádné riziko, pokud jde o ochranu označení původu již zapsaných podle Lisabonské dohody. Toto riziko vyžaduje, aby možnost přistoupit k Ženevskému aktu byla poskytnuta sedmi dotyčným členským státům. Pokud jde o hlasovací právo, žádné takové odůvodnění týkající se zájmů členských států neexistuje, jelikož napadené rozhodnutí výslovně stanoví, že ve shromáždění nehlasují členské státy, ale výhradně Unie. Odlišné zacházení se sedmi dotyčnými členskými státy v porovnání s ostatními členskými státy, které by nastalo, pokud by byla oblast působnosti sporného zmocnění omezena na sedm dotyčných členských států, by tedy nevedlo k porušení zásady rovnosti.

117. Navíc, jak jsem již uvedl v bodě 43 tohoto stanoviska, by mohly být členské státy zmocněny přistoupit k Ženevskému aktu v budoucnu samostatným rozhodnutím. Pokud by se situace změnila, bylo by tak stále možné přijmout rozhodnutí zmocňující členské státy k přistoupení, zejména s cílem posílit postavení Unie ve shromáždění, pokud by se to ukázalo jako nezbytné.

118. S ohledem na výše uvedené mám za to, že v současné fázi zmocnění všech členských států, aby přistoupily k Ženevskému aktu, přesahuje rámec toho, co je nezbytné k odstranění rizik hrozících v případě, že členské státy nepřistoupí k tomuto aktu.

119. Komise tvrdí, že sporné zmocnění je bezpodmínečné a trvalé. Některá ustanovení článku 4 napadeného rozhodnutí však ukládají členským státům, které přistoupily k Ženevskému aktu, významná omezení. Zaprvé, ve Zvláštní unii jsou Unie a členské státy zastupovány Komisí. Zadruhé je Unie odpovědná za zajištění výkonu práv a plnění závazků Unie a členských států, které přistoupily k Ženevskému aktu. Zatřetí je to Komise, kdo má učinit jménem Unie a dotyčných členských států všechna nezbytná oznámení podle Ženevského aktu. A konečně za čtvrté ve shromáždění Zvláštní unie hlasuje Unie, přičemž členské státy své hlasovací právo nevykonávají. Podle mého názoru tato ustanovení umožňují minimalizovat riziko případných

[47] – Ze stejného důvodu je irelevantní i argument některých členských států, které jsou vedlejšími účastníky řízení, týkající se potřeby poskytnout členským státům možnost zajistit ochranu nezemědělských zeměpisných označení, která nebyla v rámci Unie harmonizována. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž nevyplývá, že by tato okolnost byla jedním z důvodů pro udělení sporného zmocnění. Kromě toho předložený argument zpochybňuje závěr, k němuž Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (revidovaná Lisabonská dohoda), podle kterého je pravomoc Unie v oblasti upravené Ženevským aktem výlučná (viz bod 14 těchto závěrů).

[48] – C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Švédsko (čistírny odpadních vod) (C-22/20, EU:C:2021:250, bod 35).

rozporů mezi Unií a členskými státy ve shromáždění a v rámci provádění Ženevského aktu. V projednávané věci je tedy zmocnění udělené členským státům svou povahou omezené a nevede k trvalé změně rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy.

120. S ohledem na výše uvedené mám za to, že napadené rozhodnutí porušuje čl. 2 odst. 1 SFEU v rozsahu, v jakém sporná ustanovení stanoví, že zmocnění přistoupit k Ženevskému aktu se uděluje nejen sedmi dotyčným členským státům, ale všem členským státům.

2) K odůvodnění

121. Komise tvrdí, že existuje rozpor mezi dvěma větami bodu 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Tento rozpor však existuje pouze tehdy, pokud je tento bod odůvodnění vykládán subjektivně z hlediska přístupu Komise k problému hlasovacího práva. Na rozdíl od Komise se domnívám, že první věta tohoto bodu odůvodnění nemá být vykládána tak, že „dává shromáždění příležitost" řešit otázku hlasovacího práva Unie, ale že jde o shrnutí problému, jehož řešení je navrženo ve druhé větě uvedeného bodu odůvodnění.

122. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že odůvodnění musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a kontextu, ve kterém byl přijat. V tomto ohledu není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož dostatečnost odůvodnění musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast, a zejména v závislosti na zájmu, jejž mohou mít osoby, kterým je akt určen, na poskytnutí vysvětlení [50].

123. Rovněž je nesporné, že povinnost uvést odůvodnění stanovená v čl. 296 druhém pododstavci SFEU je podstatnou formální náležitostí, kterou je třeba odlišit od otázky opodstatněnosti odůvodnění, která spadá do oblasti materiální legality sporného aktu [51].

124. V tomto ohledu bod 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí souvislost mezi sporným zmocněním a otázkou hlasovacího práva Unie ve shromáždění. Argumenty vznesené Komisí dále ve skutečnosti nesměřují proti odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale proti opodstatněnosti řešení zvoleného k vyřešení problému hlasovacího práva, kterým jsem se již zabýval v analýze týkající se čl. 2 odst. 1 SFEU.

125. Vzhledem k tomu, co je uvedeno výše, je podle mého názoru třeba argument týkající se nedostatku odůvodnění třeba odmítnout.

3) Dílčí závěr

126. S ohledem na výše uvedené mám za to, že druhému žalobnímu důvodu by mělo být vyhověno a sporná ustanovení napadeného rozhodnutí by měla být zrušena.

[50] – Rozsudek ze dne 15. července 2021, Komise v. Landesbank Baden-Württemberg a CRU (spojené věci C-584/20 P a C-621/20 P, EU:C:2021:601, bod 104 a citovaná judikatura).

[51] – Rozsudek ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (rybolovná práva pro mečouna obecného ve Středozemním moři) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 48 a citovaná judikatura).

VI. K zachování účinků napadeného rozhodnutí

127. Pokud Soudní dvůr rozhodne o zrušení napadeného rozhodnutí, bude třeba určit, zda mají být zachovány účinky napadeného rozhodnutí až do přijetí nového rozhodnutí Rady.

128. V souladu s článkem 3 napadeného rozhodnutí již Ženevský akt podepsaly a ratifikovaly Francouzská republika a Maďarsko. Není vyloučeno, že v návaznosti na rozsudek Soudního dvora Komise předloží Radě návrh rozhodnutí o zmocnění členských států, aby přistoupily k Ženevskému aktu, který bude v souladu se závěry obsaženými v rozsudku Soudního dvora [52]. V mezidobí je podle mého názoru třeba zachovat účinky článků 3 a 4 napadeného rozhodnutí v rozsahu, v jakém představují právní základ pro jednání, která mohou být z pohledu budoucího rozhodnutí považována za oprávněná.

129. Z těchto důvodů a s ohledem na odlišnou situaci sedmi dotyčných členských států navrhuji Soudnímu dvoru, aby zachoval účinky článků 3 a 4 napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týkají možného přistoupení sedmi dotyčných členských států k Ženevskému aktu před datem vydání rozsudku Soudního dvora, až do okamžiku, kdy vstoupí v platnost nové rozhodnutí Rady, a to v přiměřené době nepřesahující šest měsíců ode dne vyhlášení rozsudku.

VII. K nákladům řízení

130. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že navrhuji žalobě vyhovět a Komise navrhuje, aby byla Radě uložena náhrada nákladů řízení, je podle mého názoru na místě uložit Radě náhradu nákladů řízení.

131. V souladu s čl. 140 odst. 1 tohoto řádu Belgické království, Česká republika, Řecká republika, Francouzská republika, Chorvatská republika, Italská republika, Maďarsko, Nizozemské království, Rakouská republika a Portugalská republika jakožto vedlejší účastníci řízení ponesou vlastní náklady řízení.

VIII. Závěry

132. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

– zrušil článek 3 rozhodnutí Rady (EU) 2019/1754 ze dne 7. října 2019 o přistoupení Evropské unie k Ženevskému aktu Lisabonské dohody o označeních původu a zeměpisných označeních;

– zrušil článek 4 rozhodnutí 2019/1754 v rozsahu, v jakém obsahuje odkazy na členské státy;

– zachoval účinky zrušených částí rozhodnutí 2019/1754 v rozsahu, v jakém se týkají ratifikace Ženevského aktu podle tohoto rozhodnutí ze strany Francouzské republiky a Maďarska, jakož i případné ratifikace tohoto aktu nebo přistoupení k němu před datem vydání rozsudku Soudního dvora ze strany Bulharské republiky, České republiky, Italské republiky, Portugalské republiky a Slovenské republiky, až do okamžiku, kdy vstoupí v platnost nové rozhodnutí Rady Evropské unie, a to v přiměřené době nepřesahující šest měsíců ode dne vyhlášení rozsudku;

[52] – Takový návrh by byl nutný, pokud by Soudní dvůr vyhověl prvnímu žalobnímu důvodu.

– rozhodl, že Rada ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí;

– rozhodl, že Belgické království, Česká republika, Řecká republika, Francouzská republika, Chorvatská republika, Italská republika, Maďarsko, Nizozemské království, Rakouská republika a Portugalská republika ponesou vlastní náklady řízení.