Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GIOVANNI PITRUZZELLA
prednesené 17. júna 2021 [1]

Vec C-180/20

Európska komisia
proti

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť – Rozhodnutia (EÚ) 2020/245 a 2020/246 – Pozícia, ktorá sa má v mene Európskej únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej, pokiaľ ide o prijatie rokovacieho poriadku Rady pre partnerstvo a rokovacích poriadkov Výboru pre partnerstvo, podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo a o stanovenie zoznamu podvýborov – Rozhodnutia o stanovení pozícií, ktoré sa majú v mene Únie zaujať v orgáne zriadenom medzinárodnou dohodou – Voľba právneho základu – Dohoda, ktorej určité ustanovenia možno priradiť k spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike (SZBP) – Prijatie dvoch samostatných rozhodnutí“

I. Úvod

1. V rámci medziinštitucionálnych sporov týkajúcich sa právneho základu aktov Únie, ktoré majú ústavný význam [2], sa po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy stali čoraz dôležitejšími veci spochybňujúce deliacu čiaru medzi vonkajšou činnosťou Európskej únie v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje Zmluva o FEÚ, a spoločnou zahraničnou a bezpečnostnou politikou (SZBP), ktorá je zakotvená v Zmluve o EÚ [3]. Žaloba, ktorá je predmetom týchto návrhov, patrí medzi tieto veci a približne tri roky po vyhlásení rozsudku zo 4. septembra 2018, Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) [4] (ďalej len „rozsudok Kazachstan“) predstavuje novú etapu v spore medzi Európskou komisiou a Radou Európskej únie týkajúcom sa relevantných právnych základov pre uzatváranie a vykonávanie tzv. dohôd o partnerstve „novej generácie“. V rozsudku Kazachstan bol Súdny dvor po prvýkrát vyzvaný, aby rozhodol o vymedzení medzi právomocami v oblasti

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[2] Pozri v tomto zmysle okrem iného stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) zo 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, bod 5) a rozsudok zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42).

[3] Pozri napríklad rozsudky z 19. júla 2012, Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472); z 24. júna 2014, Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

SZBP a právomocami spadajúcimi pod Zmluvu o FEÚ v súvislosti s vykonávaním jednej z týchto dohôd, a konkrétne vo veci prijatia rozhodnutia podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ, ktorým Rada stanovuje pozíciu Únie v orgáne zriadenom na základe tejto dohody. [5]

2. V prejednávanej veci Komisia navrhuje zrušenie rozhodnutí Rady (EÚ) 2020/245 [6] a 2020/246 [7] (ďalej spoločne len „napadnuté rozhodnutia“) o pozícii, ktorá sa má v mene Únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej [8] (ďalej len „DKPP“).

II. Právny rámec

A. Relevantné ustanovenia Zmluvy o EÚ

3. Kapitola 1 hlavy V Zmluvy o EÚ obsahuje „všeobecné ustanovenia o vonkajšej činnosti Únie“. Článok 21 ZEÚ, ktorý sa nachádza v tejto kapitole, uvádza v odseku 1 zásady, na ktorých spočíva činnosť Únie na medzinárodnej scéne, a spresňuje, že Únia sa usiluje o rozvoj vzťahov a budovanie partnerstiev, najmä s krajinami, ktoré zdieľajú uvedené zásady. Odsek 2 tohto článku vymenúva ciele vonkajšej činnosti Únie a odsek 3 prvý pododsek toho istého článku stanovuje, že „pri rozvoji a vykonávaní vonkajšej činnosti Únie v rôznych oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto hlava a piata časť Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako aj pri rozvíjaní a uskutočňovaní svojich ostatných politík v ich vonkajších aspektoch zachováva Únia zásady a sleduje ciele uvedené v odsekoch 1 a 2“.

4. Kapitola 2 hlavy V Zmluvy o EÚ obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa SZBP. Podľa článku 24 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ „spoločná zahraničná a bezpečnostná politika podlieha osobitným pravidlám a postupom. Vymedzuje a vykonáva ju jednomyseľne Európska rada a Rada s výnimkou prípadov, keď sa v zmluvách ustanovuje inak“. V súlade s článkom 37 ZEÚ, ktorý sa nachádza v tej istej kapitole, „Únia môže uzatvárať dohody s jedným alebo viacerými štátmi, alebo medzinárodnými organizáciami v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto kapitola“.

[5] Existujú aj iné skoršie rozhodnutia týkajúce sa výkladu článku 218 ods. 9 ZFEÚ v kontexte sporu o relevantný právny základ rozhodnutia, ktorým sa stanovuje pozícia, ktorá sa má v mene Únie zaujať v orgáne zriadenom medzinárodnou dohodou, ktoré sa však netýkajú vymedzenia medzi právomocami v oblasti SZBP a právomocami, ktoré do oblasti SZBP nepatria, pozri rozsudky z 26. septembra 2013, Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589); z 27. februára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97), a z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Rozhodnutie zo 17. februára 2020 o pozícii, ktorá sa má v mene Európskej únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej, pokiaľ ide o prijatie rokovacieho poriadku Rady pre partnerstvo a rokovacích poriadkov Výboru pre partnerstvo, podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo a o stanovenie zoznamu podvýborov, na účely vykonávania uvedenej dohody s výnimkou jej hlavy II (Ú. v. EÚ L 52, 2020, s. 3).

[7] Rozhodnutie zo 17. februára 2020 o pozícii, ktorá sa má v mene Európskej únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej, pokiaľ ide o prijatie rokovacieho poriadku Rady pre partnerstvo a rokovacích poriadkov Výboru pre partnerstvo, podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo a o stanovenie zoznamu podvýborov, na účely vykonávania hlavy II uvedenej dohody (U. v. EÚ L 52, 2020, s. 5).

[8] Ú. v. EÚ L 23, 2018, s. 4.

B. Relevantné ustanovenia Zmluvy o FEÚ

5. V piatej časti Zmluvy o FEÚ, ktorá sa týka vonkajšej činnosti Únie, sa hlava V venuje medzinárodným dohodám Únie. Táto hlava zahŕňa okrem iného článok 218 ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje postup rokovaní a uzatvárania dohôd medzi Úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami. Tento článok v odsekoch 8 a 9 stanovuje:

„8. Rada sa počas celého postupu uznáša kvalifikovanou väčšinou. Jednomyseľne sa však uznáša vtedy, keď sa dohoda vzťahuje na oblasť, v ktorej sa na prijatie aktu Únie vyžaduje jednomyseľnosť…

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

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

A. DKPP

6. Rada 29. septembra 2015 poverila Komisiu a vysokú predstaviteľku Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (ďalej len „vysoká predstaviteľka“), aby začali rokovania s Arménskou republikou o rámcovej dohode.[9] Tieto rokovania boli úspešne ukončené a dohoda bola parafovaná 21. marca 2017.

7. Rada 20. novembra 2017 prijala rozhodnutie, ktorým v mene Únie schválila podpis DKPP a rozhodla o predbežnom uplatňovaní niektorých častí tejto dohody[10] (ďalej len „rozhodnutie o podpise“). Toto rozhodnutie vychádzalo z článku 37 ZEÚ, ako aj z článku 91 a článku 100 ods. 2 ZFEÚ a z článkov 207 a 209 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 5 a 7 ZFEÚ a s článkom 218 ods. 8 druhým pododsekom ZFEÚ. DKPP bola podpísaná 24. novembra 2017 a predbežne sa uplatňuje od 1. júna 2018.

8. Článok 362 tejto dohody stanovuje zriadenie Rady pre partnerstvo, ktorej úlohou je dohliadať na vykonávanie uvedenej dohody a pravidelne toto vykonávanie preskúmavať a ktorá má právomoc prijímať rozhodnutia záväzné pre zmluvné strany, ako aj vydávať odporúčania[11] (ďalej len „Rada pre partnerstvo“). Rada pre partnerstvo pozostáva z predstaviteľov zmluvných strán na ministerskej úrovni a schádza sa v pravidelných intervaloch, najmenej však raz ročne, ako aj vždy, keď si to vyžiadajú okolnosti. Článok 362 ods. 4 DKPP stanovuje, že Rada pre partnerstvo prijme svoj rokovací poriadok. Rade pre partnerstvo pomáha pri plnení jej úloh Výbor pre partnerstvo, ktorý je zriadený v súlade s článkom 363 DKPP a skladá sa zo zástupcov zmluvných strán na úrovni vyšších úradníkov (ďalej len „Výbor pre partnerstvo“). V súlade s odsekom 4 tohto článku Rada pre partnerstvo vo svojom rokovacom poriadku určí úlohy tohto výboru, ako aj spôsob jeho

[9] Táto rámcová dohoda mala nahradiť Dohodu o partnerstve a spolupráci medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej (Ú. v. ES L 239, 1999, s. 3; Mim. vyd. 11/055, s. 57).

[10] Rozhodnutie Rady (EÚ) 2018/104 z 20. novembra 2017 o podpise v mene Únie a predbežnom vykonávaní Dohody o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej (Ú. v. EÚ L 23, 2018, s. 1).

[11] Podľa článku 362 ods. 6 DKPP Rada pre partnerstvo prijíma rozhodnutia a odporúčania na základe dohody medzi zmluvnými stranami s náležitým ohľadom na ukončenie príslušných vnútorných postupov zmluvných strán.

práce. Podľa článku 364 DKPP sa Rada pre partnerstvo môže rozhodnúť, že zriadi podvýbory alebo iné orgány v určitých konkrétnych oblastiach, pričom určí ich zloženie, úlohy a spôsob fungovania.

B. Napadnuté rozhodnutia

9. Napadnuté rozhodnutia sa týkajú prijatia rokovacieho poriadku Rady pre partnerstvo a rokovacích poriadkov Výboru pre partnerstvo, podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo, ako aj stanovenia zoznamu podvýborov (ďalej spoločne len „rokovacie poriadky“).

10. Vysoká predstaviteľka a Komisia prijali 29. novembra 2018 spoločný návrh rozhodnutia Rady o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie v Rade pre partnerstvo v súvislosti s prijatím rozhodnutí o rokovacích poriadkoch (ďalej len „spoločný návrh“).[12] Hmotnoprávnym základom tohto návrhu bol okrem iného článok 37 ZEÚ.

11. Komisia 19. júla 2019 predložila zmenený návrh rozhodnutia Rady, v ktorom boli vypustené odkazy na vysokú predstaviteľku a na článok 37 ZEÚ ako hmotnoprávny základ[13] (ďalej len „zmenený návrh“). Procesnoprávnym základom tohto návrhu bol článok 218 ods. 9 ZFEÚ a jeho hmotnoprávnym základom bol článok 91 a článok 100 ods. 2 ZFEÚ, ako aj články 207 a 209 ZFEÚ. V odôvodnení tohto rozhodnutia bolo vysvetlené, že vypustenie článku 37 ZEÚ ako hmotnoprávneho základu bolo odôvodnené najmä s prihliadnutím na rozsudok Kazachstan.

12. Výbor stálych zástupcov (Coreper) sa 4. decembra 2019 rozhodol rozdeliť právny akt, ktorý sa mal prijať, na dve rozhodnutia Rady, jedno založené na článku 37 ZEÚ a týkajúce sa len hlavy II DKPP, ktorá je zameraná na spoluprácu v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky, a druhé založené na iných právnych základoch, ako je SZBP, a týkajúce sa celej DKPP, s výnimkou jej hlavy II.

13. Rada 17. februára 2020 prijala napadnuté rozhodnutia spoločne. Rozhodnutie 2020/245 bolo prijaté na základe článku 91 ZFEÚ a článku 100 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článku 207 ZFEÚ a článku 209 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 8 prvým pododsekom ZFEÚ a s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ. Rozhodnutie 2020/246 bolo naopak prijaté na základe článku 37 ZEÚ v spojení s článkom 218 ods. 8 druhým pododsekom ZFEÚ a s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ. Článok 1 rozhodnutia 2020/245 stanovuje, že „pozícia, ktorá sa má v mene Únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej [DKPP], pokiaľ ide o prijatie rokovac[ích] poriadk[ov]…, na účely vykonávania uvedenej dohody s výnimkou jej hlavy II, je založená na návrhu rozhodnutia Rady pre partnerstvo“. Článok 1 rozhodnutia 2020/246 stanovuje, že „pozícia, ktorá sa má v mene Únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej [DKPP], pokiaľ ide o prijatie rokovac[ích] poriadk[ov]…, na účely vykonávania hlavy II uvedenej dohody, je založená na návrhu rozhodnutia Rady pre partnerstvo“.

[12] Spoločný návrh Rozhodnutie Rady o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej v súvislosti s prijatím rozhodnutí o rokovacích poriadkoch Rady pre partnerstvo a Výboru pre partnerstvo a rokovacom poriadku špecializovaných podvýborov alebo akéhokoľvek iného orgánu, JOIN(2018) 29 final.

[13] Zmenený návrh rozhodnutia Rady o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej v súvislosti s prijatím rozhodnutí o rokovacích poriadkoch Rady pre partnerstvo a Výboru pre partnerstvo a rokovacom poriadku špecializovaných podvýborov alebo akéhokoľvek iného orgánu, COM(2019) 345 final.

14. Komisia a Česká republika v dvoch vyhláseniach uvedených v zápisnici Rady zo 4. marca 2020 zdôraznili, že podľa ich názoru bolo použitie článku 37 ZEÚ ako právneho základu pre jedno z dvoch rozhodnutí Rady právne nesprávne.[14] Vo vyhlásení uvedenom v tej istej zápisnici Rady Maďarsko tiež vyjadrilo „svoje výhrady k prijatiu dvoch samostatných rozhodnutí o pozícii EÚ“, avšak bez toho, aby spochybnilo právny základ článku 37 ZEÚ.[15] Oba tieto členské štáty sa rozhodli zdržať hlasovania.

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

15. Návrhom doručeným do kancelárie Súdneho dvora 24. apríla 2020 Komisia podala žalobu o neplatnosť, ktorá je predmetom týchto návrhov. Českej republike bol povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na podporu návrhov Komisie a Francúzskej republike na podporu návrhov Rady.

16. Komisia, ktorú v konaní podporuje Česká republika, navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnuté rozhodnutia, zachoval ich účinky a uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

17. Rada v prvom rade navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania, a subsidiárne v prípade zrušenia napadnutých rozhodnutí, aby boli zachované ich účinky. Francúzska republika navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu Komisie.

V. Analýza

18. Komisia uvádza na podporu svojej žaloby dva žalobné dôvody.

A. O prvom žalobnom dôvode

1. Stručné zhrnutie argumentácie účastníkov konania

19. Vo svojom prvom žalobnom dôvode, ktorý tvorí podstatnú časť konania v prejednávanej veci, Komisia vytýka Rade po prvé vylúčenie hlavy II RPA z pôsobnosti rozhodnutia 2020/245, po druhé výber článku 37 ZEÚ ako hmotnoprávneho právneho základu rozhodnutia 2020/246 a po tretie doplnenie článku 218 ods. 8 druhého pododseku ZFEÚ ako procesnoprávneho základu tohto rozhodnutia.

20. Komisia tvrdí, že výberom článku 37 ZEÚ ako hmotnoprávneho základu rozhodnutia 2020/246 Rada zmenila pravidlo hlasovania, ktoré by sa inak uplatnilo podľa Zmlúv, a nerešpektovala ustálenú judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa výberu právneho základu aktov Únie. Podľa Komisie z tejto judikatúry, a najmä z rozsudku Kazachstan vyplýva, že rozhodnutie Rady podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ, ktorým Rada stanovuje pozíciu, ktorá sa má v mene Únie zaujať v orgáne zriadenom medzinárodnou dohodou, musí byť prijaté kvalifikovanou väčšinou, ak je ťažiskom tejto dohody oblasť, ktorej hmotnoprávne základy vyžadujú kvalifikovanú väčšinu. Komisia tvrdí, že DKPP sa týka najmä oblastí obchodu, rozvojovej spolupráce a obchodu

[14] Pozri Rada Európskej únie, súhrnný záznam zo 4. marca 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper z 12. a 14. februára 2020, príloha Coreper z 12. februára 2020, bod 38.

[15] Pozri Rada Európskej únie, súhrnný záznam zo 4. marca 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper z 12. a 14. februára 2020, príloha Coreper z 12. februára 2020, bod 38.

s dopravnými službami, ktorým je venovaná prevažná väčšina článkov dohody. Deväť článkov vložených do hlavy II tejto dohody, ktoré sa týkajú spolupráce v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky, má vo vzťahu k celej DKPP čisto doplnkový charakter, a preto nepostačujú na odôvodnenie právneho základu spadajúceho do SZBP pre celú túto dohodu. Na podporu tohto záveru Komisia uvádza, že v rozsudku Kazachstan Súdny dvor konštatoval, že ustanovenia hlavy II Dohody o posilnenom partnerstve a spolupráci medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kazašskou republikou na strane druhej [16] (ďalej len „Dohoda s Kazachstanom“), ktoré sú svojím obsahom a počtom porovnateľné s tými, ktoré sú uvedené v hlave II DKPP, neodôvodňovali rozhodnutie Rady použiť článok 37 ZEÚ ako hmotnoprávny základ rozhodnutia rovnakého typu, ako sú napadnuté rozhodnutia.

21. Rada, ktorú v konaní podporuje Francúzska republika, nespochybňuje, že oblasť, ktorej sa týkajú napadnuté rozhodnutia, sa musí posúdiť s ohľadom na DKPP. Tvrdí však, že voľba právneho základu aktu Únie, vrátane aktu týkajúceho sa medzinárodnej dohody, sa musí zakladať na objektívnych okolnostiach, ktoré môžu byť súdne preskúmané, a medzi ktoré patria obsah, ako aj účel tohto aktu. Podľa Rady z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že preskúmanie cieľov dohody je nevyhnutné na určenie vzťahu medzi ustanoveniami tejto dohody, ktoré súvisia s rôznymi oblasťami činnosti Únie, a že až následne je potrebné preskúmať rozsah povinností obsiahnutých v týchto ustanoveniach, konkrétne ich obsah. Tvrdenia Komisie však vôbec nezohľadňujú ciele DKPP a jej osobitných ustanovení, ale zameriavajú sa výlučne na ich obsah. V prejednávanej veci sa Rada domnieva, že analýza cieľov ustanovení obsiahnutých v hlave II DKPP preukazuje, že nie sú sekundárne a nepriame vo vzťahu k ostatným ustanoveniam tejto dohody. Okrem toho na rozdiel od tvrdení Komisie DKPP a Dohoda s Kazachstanom sa zásadne líšia v definícii svojich cieľov, a teda aj v ich právnej povahe. V tejto súvislosti Rada poznamenáva, že DKPP obsahuje vo svojom článku 1 aspoň jeden ďalší základný cieľ, ktorý nie je zahrnutý v Dohode s Kazachstanom, a to cieľ prispieť k posilneniu komplexného politického partnerstva [písmeno a)] a podporiť rozvoj úzkych politických vzťahov medzi zmluvnými stranami [písmeno b)]. Navyše niektoré všeobecné ciele stanovené v článku 1 DKPP sú v článku 3 tejto dohody premietnuté do konkrétnejšieho súboru cieľov, ktoré osobitne sledujú ustanovenia hlavy II uvedenej dohody. Najmä cieľ zvýšiť účinnosť spolupráce v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ktorý článok 3 ods. 1 DKPP stanovuje ako všeobecný cieľ politického dialógu s Arménskom, okolo ktorého sa sústreďujú všetky ostatné ciele sledované týmto dialógom, predstavuje samostatný cieľ, ktorý nemožno považovať za doplnkový k ostatným cieľom tejto dohody. Podľa Rady je preto nepochybné, že hlavným cieľom ustanovení hlavy II tejto dohody je vykonávanie politiky v oblasti SZBP, ktorú Únia vykonáva v rámci právomocí, ktoré sú jej zverené na základe hlavy V kapitoly II ZEÚ. Tento záver, ktorý je založený na analýze cieľov ustanovení hlavy II tejto dohody, nemožno spochybniť tvrdeniami týkajúcimi sa len ich obsahu, a najmä ich údajnej deklaratórnej hodnoty. Na jednej strane z predmetných ustanovení vyplýva, že pravidelný politický dialóg predstavuje spôsob, akým sa musí realizovať spolupráca, a na druhej strane, že v judikatúre Súdneho dvora neexistuje žiadna skutočnosť, ktorá by umožnila vyvodiť záver, že ustanovenia o spolupráci vo forme dialógu nemôžu samy osebe predstavovať nezávislú zložku, pokiaľ sledujú ciele bezpečnostnej a zahraničnej politiky.

[16] Ú. v. EÚ L 29, 2016, s. 1.

2. Posúdenie

a) Stav relevantnej judikatúry

22. Článok 218 ZFEÚ na účely uspokojenia požiadaviek jasnosti, koherencie a racionalizácie stanovuje jednotné konanie a všeobecnú pôsobnosť týkajúcu sa najmä dojednávaní a uzatváraní medzinárodných dohôd, ktoré má Únia právomoc uzavrieť v oblastiach svojej činnosti, vrátane SZBP, pokiaľ Zmluvy neupravujú osobitné postupy.[17] V rámci tohto postupu článok 218 ods. 9 ZFEÚ stanovuje zjednodušený postup najmä s cieľom definovať pozície, ktoré sa majú zaujať v mene Únie pri jej účasti na prijímaní aktov v rámci rozhodujúceho orgánu zriadeného dotknutou medzinárodnou dohodou, na ktoré sa vzťahuje uplatňovanie alebo vykonávanie tejto dohody.[18] Keďže toto ustanovenie nestanovuje pre Radu žiadne pravidlo hlasovania na prijatie tejto kategórie rozhodnutí, Súdny dvor rozhodol, že treba uplatniteľné pravidlo hlasovania určiť v každom konkrétnom prípade s odkazom na článok 218 ods. 8 ZFEÚ. V tejto súvislosti spresňuje, že v prípade, ak takéto rozhodnutie nezodpovedá žiadnemu z prípadov, v ktorých článok 218 ods. 8 druhý pododsek ZFEÚ vyžaduje jednomyseľné hlasovanie, musí Rada prijať uvedené rozhodnutia v zásade kvalifikovanou väčšinou v súlade s ustanoveniami článku 218 ods. 8 prvého pododseku v spojení s ustanoveniami článku 218 ods. 9 ZFEÚ.[19]

23. Prvý prípad, v ktorom článok 218 ods. 8 druhý pododsek ZFEÚ vyžaduje, aby sa Rada uznášala jednomyseľne, sa týka situácie, keď sa dohoda týka oblasti, v ktorej sa na prijatie aktu Únie vyžaduje jednomyseľnosť, čím stanovuje spojitosť medzi hmotnoprávnym základom rozhodnutia prijatého na základe uvedeného článku a pravidlom hlasovania uplatniteľným pre jeho prijatie. Je to tak v prípade SZBP, keďže článok 31 ods. 1 prvý pododsek ZEÚ predovšetkým stanovuje, že rozhodnutia podľa hlavy V kapitoly 2 Zmluvy o EÚ sa prijímajú jednomyseľne, pokiaľ nie je v tejto kapitole ustanovené inak.[20]

24. S cieľom určiť, či sa rozhodnutie prijaté v rámci vymedzenom v článku 218 ods. 9 ZFEÚ týka skutočne oblasti, pre ktorú sa na prijatie aktu Únie vyžaduje jednomyseľnosť, a musí byť tak s prihliadnutím na prvý prípad uvedený v článku 218 ods. 8 druhom pododseku ZFEÚ prijaté jednomyseľne, treba vychádzať z jeho hmotnoprávneho základu.[21]

25. Podľa ustálenej judikatúry musí byť voľba právneho základu aktu Únie založená na objektívnych prvkoch, ktoré môžu byť súdne preskúmané, a medzi ktoré patria cieľ a obsah tohto aktu.[22] Ak preskúmanie aktu Únie preukáže, že tento akt sleduje dvojaký cieľ alebo obsahuje dve zložky, a ak jeden z týchto cieľov alebo jednu z týchto zložiek možno označiť za hlavný cieľ alebo hlavnú zložku, zatiaľ čo druhý cieľ alebo druhá zložka má doplňujúcu povahu, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na takom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka. Ak sa naopak výnimočne preukáže, že akt naraz sleduje viacero cieľov alebo obsahuje viac zložiek, ktoré sú nerozlučne spojené, a to bez toho, aby jeden cieľ alebo jedna zložka boli doplňujúcimi oproti ostatným tak, že sa majú uplatniť rôzne ustanovenia Zmlúv,

[17] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. júna 2014, Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 52), a rozsudok Kazachstan (bod 21).

[18] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2015, Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663, bod 65), a rozsudok Kazachstan (bod 25).

[19] Rozsudok z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, bod 51), a rozsudok Kazachstan (body 25 a 27).

[20] Pozri rozsudok Kazachstan (bod 29).

[21] Pozri rozsudok Kazachstan (bod 35).

[22] Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudky z 26. marca 1987, Komisia/Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 11); z 11. júna 1991, Komisia/Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10); stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) zo 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, bod 22); rozsudok zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 43), ako aj rozsudok Kazachstan (bod 36).

takéto opatrenie sa musí zakladať na rôznych príslušných právnych základoch.[23] Použitie dvojakého právneho základu je pritom vylúčené, ak sú konania ustanovené pre jeden alebo druhý z týchto základov nezlučiteľné.[24]

26. Podľa tejto judikatúry je preto potrebné hľadať „ťažisko“ aktu Únie, aby bolo možné posúdiť, či bol správne určený jeho právny základ alebo základy. Súdny dvor okrem iného spresnil, že rovnaké kritériá sa uplatňujú aj pri vymedzení právneho základu aktov Únie týkajúcich sa uzavretia a vykonávania medzinárodnej dohody.[25]

27. Diskusia, ktorá sa rozvinula medzi stranami tohto sporu, odhaľuje rozdielny výklad rôznych kľúčových prvkov „kritéria ťažiska“, ktoré vypracoval Súdny dvor, a vyžaduje si nasledujúce spresnenia.

28. Po prvé vzhľadom na výmenu názorov na túto tému medzi Komisiou, Radou a Francúzskou republikou treba konštatovať, že „účel“ a „obsah“ sporného aktu Únie patria rovnako medzi objektívne skutočnosti, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania a na ktorých musí spočívať voľba jeho právneho základu. Keďže vymedzenie ťažiska takéhoto aktu je výsostne pragmatickou úlohou, poradie, v akom Súdny dvor pristúpi k posúdeniu týchto dvoch prvkov, a význam, ktorý im pripisuje v rámci preskúmania konkrétneho prípadu, závisí predovšetkým od okolností prejednávanej veci a neumožňuje špekulovať o viac či menej „podstatnej“ povahe jedného alebo druhého prvku alebo o prípadnom hierarchickom usporiadaní medzi nimi.

29. Je pravda, že niektoré uplatnenia textu ťažiska na akty súvisiace s uzatváraním medzinárodných dohôd zrejme pripisujú väčší význam hľadaniu účelu aktu. Preto Súdny dvor v stanovisku 1/78[26] spresnil, že kvalifikácia dohody „sa musí vykonať s ohľadom na základný účel tejto dohody a nie na základe osobitných klauzúl“, ktoré, keďže majú doplnkovú alebo vedľajšiu povahu, zostávajú pohltené týmto základným účelom. Rovnakým spôsobom uvažoval Súdny dvor v rozsudkoch z 3. decembra 1996, Portugalsko/Rada[27] (ďalej len „rozsudok Portugalsko/Rada“), a z 11. júna 2014, Komisia/Rada[28] (ďalej len „rozsudok Filipíny“), keď určil cieľ dohody o rozvojovej spolupráci a rámcovej dohody o partnerstve a spolupráci. Na jednej strane však takýto prístup neznamená, že by preskúmanie obsahu dohody bolo zbavené všetkého významu, keďže toto preskúmanie môže dokonca konkrétne viesť k identifikácii samostatných zložiek – s ohľadom na rozsah povinností stanovených v jednotlivých ustanoveniach dohody –, ktoré si vyžadujú doplnenie ďalších právnych základov.[29] Na druhej strane, ako to uviedol generálny advokát Mengozzi vo svojich návrhoch vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Filipíny[30], vyššie uvedená línia judikatúry je len „osobitným odklonom“ všeobecných pravidiel uvedených v bode 25 vyššie, ktoré treba dodržať pri určovaní právneho základu aktu Únie, ktorý sa od nich

[23] Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Parlament a Rada (C-178/03, EU:C:2006:4, body 42 a 43); zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44), a rozsudok Kazachstan (bod 37).

[24] Pozri najmä rozsudok zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 37 a citovaná judikatúra). Je však dôležité zdôrazniť, že Súdny dvor obmedzuje prípad, keď je vylúčená dualita (alebo pluralita) právnych základov, na prípady procesnej nezlučiteľnosti, pričom vylučuje prípady, keď sa líši len pravidlo hlasovania, pozri rozsudok z 19. júla 2012, Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, body 45 až 48).

[25] Pozri okrem iného rozsudok zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42 a citovaná judikatúra).

[26] Stanovisko 1/78 (Medzinárodná dohoda o prírodnom kaučuku) zo 4. októbra 1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, body 37 až 39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, body 35 až 39.

[29] Pozri *a contrario* rozsudok Filipíny, body 56 a 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, body 25 až 28.

neodchyľuje.[31] V každom prípade sa zdá, že tento prístup bol vyvážený tým, že Súdny dvor čoraz častejšie používa odôvodnenie, ktoré je konkrétnejšie zamerané na preskúmanie obsahu dohody[32] bez toho, aby to znamenalo odklon od preskúmania účelov aktu.

30. Po druhé pri určovaní ťažiska aktu Únie možno okrem jeho účelu a jeho obsahu zohľadniť aj iné objektívne prvky, ako to jasne vyplýva z pojmov, ktoré použil Súdny dvor a ktoré sú uvedené v bode 25 vyššie. Pokiaľ ide konkrétne o akty týkajúce sa uzavretia a vykonávania medzinárodnej dohody, medzi tieto prvky patrí okrem iného kontext, do ktorého uvedený akt patrí a v ktorom bol prijatý.[33] Hoci sa význam tohto prvku nevyhnutne mení v závislosti od druhu aktu a kategórie predmetnej dohody, preskúmanie kontextu môže zohrávať ústrednú úlohu v analýze Súdneho dvora, ako to bolo napríklad v rozsudku z 20. novembra 2018, Komisia/Rada (Antarktická CHMO)[34]. Naproti tomu presvedčenie autora aktu[35] alebo „subjektívne posúdenie a všeobecné politické zámery konajúcich osôb“[36] sú pri voľbe právneho základu irelevantné, a to vzhľadom na nedostatok ich objektivity.

31. Po tretie z judikatúry pripomenutej v bode 25 vyššie vyplýva, že samotné konštatovanie, že akt Únie sleduje viacero cieľov alebo má viacero zložiek, nie je sama osebe postačujúca na to, aby bol tento akt založený na viacerých právnych základoch. Súdny dvor totiž založil kritérium ťažiska na jasných pravidlách, ktoré prichádzajú do úvahy v prípade plurality účelov alebo zložiek a ktoré stanovujú buď zachovanie právneho základu vyžadovaného hlavným alebo prevládajúcim účelom alebo zložkou, čo znamená, že iný(-é) účel(-y) alebo zložka(-y) sa kvalifikujú ako vedľajšie, alebo, ak takýto vzťah medzi hlavným a vedľajším chýba, zachovanie rôznych právnych základov zodpovedajúcich rôznym účelom alebo zložkám aktu, ktoré sú navzájom neoddeliteľne spojené.

32. V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že v rozsudku Filipíny, ktorý nadväzuje na rozsudok Portugalsko/Rada, Súdny dvor v súvislosti s rozhodnutím o podpise rámcovej dohody o partnerstve a spolupráci spresnil, že toto kritérium zahŕňa najprv určenie, či ustanovenia dohody, ktoré môžu súvisieť s inými politikami Únie, ako je politika označená za dominantnú, môžu byť tiež súčasťou tejto politiky, alebo či presahujú rámec tejto politiky, a preto je potrebné založiť toto rozhodnutie na ďalších právnych základoch[37], a následne overenie, či tieto ustanovenia neobsahujú povinnosti takého rozsahu, že zodpovedajú cieľom odlišným od cieľov súvisiacich s politikou Únie označenou za dominantnú.

33. Po štvrté Súdny dvor dôrazne spresnil, že pluralita právnych základov by sa mala predpokladať len vo výnimočných prípadoch. Je pravda, že po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy a článku 40 ZEÚ, ktorého oba odseky stanovujú klauzuly o vzájomnej nedotknuteľnosti príslušných postupov a právomocí inštitúcií v oblasti SZBP a politík, na ktoré sa vzťahuje Zmluva

[31] Pozri body 25 až 27.

[32] Pozri napríklad rozsudky z 18. júla 2013, Daiichi Sankyo a Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, body 52 až 60); z 22. októbra 2013, Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, body 58 až 65), a rozsudok Kazachstan (body 42 až 45).

[33] Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 26. septembra 2013, Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 48 a nasl.); z 27. februára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 50); z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 38), a z 20. novembra 2018, Komisia/Rada (Antarktická CHMO) (C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, body 76 a 87).

[34] C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, body 88 až 94; pozri tiež rozsudok zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 51), v ktorom sa na stanovenie cieľa predmetného opatrenia použil odkaz na kontext.

[35] Pozri v tomto zmysle najmä stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti), zo 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, bod 22).

[36] Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 53).

[37] Pozri rozsudok Filipíny, bod 35.

o FEÚ[38], sa nezdá, že je *a priori* vylúčená možná kumulácia právnych základov, na ktoré sa vzťahuje táto Zmluva a SZBP, ako to bolo predtým na základe článku 47 EÚ medzi právnymi základmi, na ktoré sa vzťahuje Zmluva o ES a SZBP.[39] Takúto kumuláciu Súdny dvor implicitne pripustil v rozsudku Kazachstan. Faktom zostáva, že Súdny dvor akceptoval kumuláciu právnych základov len veľmi zriedka.[40]

34. Rozsudok Kazachstan poskytol dôležité objasnenia k judikatúre pripomenutej v bode 25 vyššie.

35. Po prvé v tomto rozsudku Súdny dvor opäť potvrdil uplatnenie kritéria ťažiska – používaného v jeho klasickej judikatúre týkajúcej sa voľby právneho základu – aj vtedy, keď sa v kontexte vonkajšej činnosti Únie musí táto voľba vykonať medzi právnymi základmi SZBP a právnymi základmi, ktoré nie sú súčasťou SZBP.[41] Súdny dvor, ktorý sa odvoláva najmä na jednotnú povahu ustanovení článku 218 ZFEÚ, ktoré samy osebe zohľadňujú osobitosti SZBP a zároveň odrážajú inštitucionálnu rovnováhu ustanovenú Zmluvou pre každú oblasť činnosti Únie,[42] implicitne konštatuje, že neexistuje dôvod na osobitné zaobchádzanie s týmto typom sporu na právnom základe, čím potvrdzuje všeobecnejšie smerovanie judikatúry zamerané na dosiahnutie plného účinku „začlenenia ustanovení týkajúcich sa SZBP do všeobecného rámca práva Únie“, o ktoré sa usiluje Lisabonská zmluva.[43] Hoci Súdny dvor v rozsudku Kazachstan necituje článok 40 ZEÚ, zdá sa, že implicitne prijal výklad tohto ustanovenia, ktorý navrhla generálna advokátka Kokott vo svojich návrhoch[44], podľa ktorých sú obe klauzuly o nedotknuteľnosti v prvom a druhom odseku tohto článku formulované symetricky, a preto neumožňujú stanoviť prioritu v prospech právomocí v oblasti SZBP alebo právomocí spadajúcich pod Zmluvu o FEÚ. Takýto výklad si pri výbere právneho základu nevyhnutne vyžaduje uplatnenie takého „neutrálneho“ kritéria, ako je kritérium ťažiska, ktoré priznáva rovnakú hodnotu SZBP – pri zohľadnení osobitných pravidiel a postupov, ktorým táto politika podlieha – a ostatných vonkajších činností Únie, na ktoré sa vzťahuje Zmluva o FEÚ.

36. V bode 38 rozsudku Kazachstan Súdny dvor spresnil, že tak ako pri rozhodnutí, ktorým Únia uzatvára medzinárodnú dohodu, rozhodnutie, ktorým Rada stanovuje pozíciu, ktorá sa má zaujať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou na základe článku 218 ods. 9 ZFEÚ a ktoré sa týka výlučne SZBP, treba v zásade prijať jednomyseľne v súlade s článkom 218 ods. 8 druhým pododsekom ZFEÚ. Naopak, ak takéto rozhodnutie obsahuje viacero zložiek alebo sleduje viacero cieľov, z ktorých niektoré patria do SZBP, uplatniteľné pravidlo hlasovania pri jeho prijímaní sa musí určiť s prihliadnutím na jeho hlavný alebo prevažujúci účel alebo zložku. Ak teda hlavný alebo prevažujúci účel alebo zložka rozhodnutia patria do oblasti, pre ktorú sa na prijatie aktu

[38] Podľa článku 40 prvého odseku ZEÚ „uskutočňovaním spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky nie je dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie uvedených v článkoch 3 až 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie“. Druhý odsek tohto článku stanovuje, že „rovnako nie je uskutočňovaním politík uvedených v týchto článkoch dotknuté uplatňovanie postupov a rozsah právomocí inštitúcií ustanovených zmluvami na výkon právomocí Únie podľa tejto kapitoly“.

[39] Pozri rozsudok z 20. mája 2008, Komisia/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, body 76 a 77).

[40] Pozri rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Rada (Rotterdamský dohovor) (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 51); z 10. januára 2006, Komisia/Parlament a Rada (Dovoz nebezpečných chemikálií) (C-178/03, EU:C:2006:4, bod 56); z 20. mája 2008, Komisia/Rada (Ručné zbrane) (C-91/05, EU:C:2008:288, body 99, 108 a 109), a zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada (Straty Európskej investičnej banky) (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 84). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 63).

[41] Pozri v tomto zmysle po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy rozsudky z 24. júna 2014, Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 43), a zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, body 43 a 44).

[42] Pozri bod 24 rozsudku Kazachstan.

[43] Pozri v tomto zmysle nedávny rozsudok zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 47 a nasl.).

[44] Pozri návrhy, ktoré preniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 50).

Únie nevyžaduje jednomyseľnosť, uvedené rozhodnutie treba v súlade s článkom 218 ods. 8 prvým pododsekom ZFEÚ prijať kvalifikovanou väčšinou. V prejednávanej veci je teda potrebné uplatniť klasické kritériá na určovanie právneho základu aktu Únie, ktoré okrem iného účastníci konania nespochybňujú.

37. Po druhé v rozsudku Kazachstan Súdny dvor uplatnil kritérium ťažiska, keď prijal dvojité kritérium, a síce „kvantitatívne“ a „kvalitatívne“, na analýzu obsahu medzinárodnej dohody, ktorej súčasťou je dotknutý akt Únie. V bode 44 tohto rozsudku uviedol, že „väčšina ustanovení [dohody s Kazachstanom], ktorá obsahuje 287 článkov, patrí čiastočne do spoločnej obchodnej politiky Únie a čiastočne do jej politiky rozvojovej spolupráce“ a ďalej v bode 45 toho istého rozsudku poznamenal, že „ustanovenia [dohody s Kazachstanom] predstavujú spojitosť so SZBP…, okrem toho, že ich je vzhľadom na všetky ustanovenia tejto dohody málo, sa obmedzujú len na vyhlásenia zmluvných strán k cieľom, ktoré musí sledovať ich spolupráca, a k témam, ktorých sa má týkať, bez toho, aby boli určené konkrétne spôsoby realizácie tejto spolupráce“, pričom analogicky odkázal na bod 56 rozsudku Filipíny.[45] Možno síce pochybovať, ako to robí Francúzska republika, o absolútnej relevantnosti uvedených kritérií, najmä kvantitatívneho kritéria, a to vzhľadom na rozdiel medzi vonkajšou činnosťou Únie v oblasti rozvojovej spolupráce a obchodu, ktorá si vo všeobecnosti vyžaduje ustanovenie podrobnej právnej úpravy a prijatie značného počtu ustanovení technickej povahy a SZBP, ktorej vykonávanie nemusí vyžadovať takú úroveň podrobnosti. Nič to nemení na tom, že takéto kritérium – pokiaľ sa neobmedzuje len na zistenie číselnej prevahy ustanovení, ktoré sa netýkajú SZBP, a pokiaľ sa uplatňuje v spojení s „kvalitatívnym“ posúdením ustanovení dohody majúcich spojitosť so SZBP, ktoré zohľadňuje ich viac či menej operatívnu povahu – sa môže v prípade takých rámcových dohôd, ako sú tie, o ktoré ide vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Kazachstan, a v tejto veci, ukázať ako užitočné pri izolovaní (alebo vylúčení) prípadnej autonómnej zložky spadajúcej do SZBP. To platí o to viac, že, ako správne uvádza Komisia, po zjednotení cieľov vonkajšej činnosti Únie v článku 21 ods. 2 ZEÚ, ku ktorému došlo na základe Lisabonskej zmluvy, a vzhľadom na povinnosť Únie v súlade s článkom 21 ods. 3 ZEÚ sledovať tieto ciele vo všetkých svojich vonkajších politikách vrátane vonkajších aspektov svojich vnútorných politík, sa uplatnenie kritéria ťažiska založeného len alebo hlavne na účeloch aktu nemusí ukázať ako dostatočne presvedčivé. Vzhľadom totiž na horizontálnu povahu cieľov vonkajšej činnosti Únie vymenovaných v článku 21 ods. 2 ZEÚ a na odkaz na tieto ciele v článku 23 ZEÚ v oblasti SZBP, môže byť ťažké identifikovať osobitné ciele tejto politiky.[46]

38. Po tretie v rozsudku Kazachstan Súdny dvor presnil, že rozhodnutie, ktoré rovnako ako napadnuté rozhodnutia vymedzuje pozíciu, ktorá sa má zaujať v mene Únie, pokiaľ ide o prijatie rokovacích poriadkov orgánov zriadených na základe dohody o partnerstve, sa vo všeobecnosti týka fungovania týchto orgánov. Keďže má prierezovú pôsobnosť a netýka sa len určitých otázok upravených uvedenou dohodou, oblasť, do ktorej patrí takéto rozhodnutie, sa na účely uplatnenia kritéria ťažiska musí posúdiť s ohľadom na dohodu v celom jej rozsahu.[47]

[45] Poznamenávam, že kritérium založené na schopnosti skúmaných ustanovení začať okamžite fungovať, a to stanovením konkrétnych podmienok realizácie spolupráce, ktorú zamýšľajú, už bolo použité Súdnym dvorom v rozsudku z 3. decembra 1996, Portugalsko/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, bod 40).

[46] Pozri, pokiaľ ide o snahu v tomto zmysle, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, bod 85 a nasl.).

[47] Pozri rozsudok Kazachstan, bod 40, a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, body 54 a 55).

39. Po štvrté z rozsudku Kazachstan vyplýva, že právny základ rozhodnutia o podpise dohody, do ktorého patrí akt prijatý na jeho vykonanie, nemá vplyv na určenie ťažiska tohto aktu, prinajmenšom ak existujú skutočnosti o tom, že tento právny základ nebol správne určený. [48]

40. Prvý žalobný dôvod je potrebné preskúmať práve na základe vyššie uvedených zásad.

b) Uplatnenie v prejednávanej veci

41. Ako bolo uvedené v bode 38 vyššie, z rozsudku Kazachstan vyplýva, že oblasť, do ktorej patrí rozhodnutie stanovujúce pozíciu, ktorá sa má zaujať v mene Únie, pokiaľ ide o stanovenie rokovacích poriadkov orgánov zriadených dohodou o partnerstve, o akú ide v prejednávanej veci, sa musí posúdiť s ohľadom na dohodu v celom jej rozsahu.

42. Ako bolo pritom nedávno spresnené, v prejednávanej veci Rada prijala dve samostatné rozhodnutia, ktoré majú v podstate rovnaký obsah, ale odlišný rozsah pôsobnosti. Prvé rozhodnutie sa vzťahuje na celú dohodu okrem hlavy II. Druhé rozhodnutie sa vzťahuje len na túto hlavu. Napriek tomuto rozdeleniu sa zdá, že Rada súhlasí s Komisiou, že ťažisko napadnutých rozhodnutí, teda vrátane rozhodnutia 2020/246, sa musí posúdiť na základe dohody v celom jej rozsahu.

43. Tiež sa domnievam, že toto je jediný správny prístup. Prijatie dvoch samostatných rozhodnutí Rady, založených na dvoch (alebo viacerých) rôznych právnych základoch, na účely stanovenia pozície, ktorú má zaujať v mene Únie v súvislosti s otázkou, ktorá sa *prierezovo* týka *celej dohody*, ako je to v prípade schvaľovania aktov, ktoré sa vo všeobecnosti týkajú fungovania jej orgánov, môže byť v každom prípade odôvodnené len vtedy, ak dohoda, posudzovaná ako celok, stanovuje dve (alebo viaceré) samostatné zložky zodpovedajúce rôznym právnym základom, ktoré boli použité na prijatie uvedených aktov.

44. Preto treba posúdiť oblasti, do ktorých patria napadnuté rozhodnutia, spoločne s ohľadom na DKPP v celom jej rozsahu. Na úvod je potrebné uviesť tieto tri pripomienky.

45. Po prvé poznamenávam, že argumentácia, ktorú použila Komisia na podporu svojej žaloby, je z veľkej časti založená na údajných podobnostiach medzi DKPP a Dohodou s Kazachstanom, ako aj na riešení, ktoré Súdny dvor prijal v rozsudku týkajúcom sa poslednej uvedenej dohody. Ako bolo predtým spresnené, práve tento rozsudok je dôvodom, ktorý viedol k stiahnutiu spoločného návrhu a napokon k podaniu žaloby. Cieľom tvrdení uvedených Radou, je zase poukázať na rozdiely medzi DKPP a dohodou s Kazachstanom. Pripomínam však, že Súdny dvor vždy potvrdil, že právny základ použitý na prijatie iných aktov Únie, ktoré prípadne vykazujú podobné vlastnosti alebo úzku spojitosť s predmetným aktom, je pri voľbe právneho základu tohto aktu irelevantný. [49] Hoci sa uznáva, že rozsudok Kazachstan je nepochybne referenčným precedensom pre analýzu prejednávanej veci, toto pravidlo treba mať na pamäti aj pri analýze obsahu a účelu DKPP.

[48] Pozri rozsudok Kazachstan, bod 43.

[49] Pozri okrem iného rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Rada (Rotterdamský dohovor) (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 50), a z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (Rozšírenie právnej úpravy v oblasti sociálnych práv na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 36). Tak je to podľa generálnej advokátky Kokott v jej návrhoch, ktoré predniesla vo veci Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 53), aj v prípade rozhodnutia o podpise dohody na vykonanie ktorej bolo prijaté dotknuté rozhodnutie.

46. Po druhé konštatujem, že z rozsudku Kazachstan (bod 39 vyššie) vyplýva, že na rozdiel od toho, čo zrejme tvrdí Rada, skutočnosť, že rozhodnutie o podpise sa zakladá okrem iného na článku 37 ZEÚ, pričom Komisia použitie takéhoto hmotnoprávneho základu nespochybnila, nemôže sama osebe odôvodniť rozhodnutie Rady založiť rozhodnutie 2020/246 na tomto článku. To isté platí aj pre skutočnosť, že rozhodnutie Rady, ktorým sa Komisia a vysoká predstaviteľka poverujú rokovaniami o DKPP, sa takisto zakladalo na článku 37 ZEÚ.

47. Po vyššie uvedenom spresnení konštatujem, že DKPP je rámcovou dohodou, ktorej cieľom je vytvorenie „širokej spolupráce v rámci celej škály oblastí spoločného záujmu“ [50]. Z preskúmania preambuly vyplýva vôľa zmluvných strán posilniť väzby vytvorené v minulosti a podporiť úzku a intenzívnu spoluprácu založenú na rovnocennom partnerstve (prvý odsek preambuly tejto dohody), ako aj ďalej podporiť politický a sociálno-ekonomický a inštitucionálny rozvoj Arménskej republiky, zlepšením dodržiavania zásad demokracie a ľudských práv (tretí a piaty odsek preambuly). Sú načrtnuté dve základné témy. Na jednej strane sa potvrdzuje ochota zmluvných strán pokračovať v pravidelnom politickom dialógu o bilaterálnych otázkach spoločného záujmu, ako aj ich záväzok podporovať medzinárodný mier a bezpečnosť, bojovať proti šíreniu zbraní hromadného ničenia (ZHN), predchádzať korupcii, zintenzívniť boj proti organizovanej trestnej činnosti a terorizmu, posilniť spoluprácu v oblasti migrácie, azylu a riadenia hraníc, ako aj začať v budúcnosti dialóg o otázke víz (najmä tretí až piaty odsek, siedmy, ôsmy, desiaty, dvanásty a štrnásty odsek preambuly). Na druhej strane sa potvrdzuje ochota zmluvných strán prehĺbiť hospodársku spoluprácu, a to aj v oblastiach súvisiacich s obchodom, s ohľadom na budúci vývoj obchodu a investícií a pri dodržiavaní zásad udržateľného rozvoja a zabezpečení ochrany životného prostredia a zdravia ľudí. V rovnakom duchu sa zmluvné strany zaväzujú spolupracovať aj v iných sociálno-ekonomických oblastiach spoločného záujmu, ako sú veda a technika, vzdelávanie a kultúra, mládež a šport (najmä pätnásty, devätnásty, dvadsiaty tretí a dvadsiaty štvrtý odsek preambuly).

48. DKPP pozostáva z 386 článkov a je rozdelená do ôsmich hláv, ktoré sa týkajú jej cieľov a všeobecných zásad (hlava I, články 1 a 2), politického dialógu a reformy, ako aj spolupráce v oblasti SZBP (hlava II, články 3 až 11), spravodlivosti, slobody a bezpečnosti (hlava III, články 12 až 21), hospodárskej spolupráce (hlava IV, články 22 až 35), ďalších politík spolupráce (hlava V, články 36 až 112), obchodu (hlava VI, články 113 až 342), finančnej pomoci a opatrení na boj proti podvodom v oblasti kontroly (hlava VII, články 343 až 361) a inštitucionálnych, všeobecných a záverečných ustanovení (hlava VIII, články 362 až 386).

49. Cieľmi DKPP, ako je uvedené v jej článku 1, je posilniť komplexné politické a hospodárske partnerstvo a spoluprácu medzi zmluvnými stranami, posilniť rámec pre politický dialóg o všetkých oblastiach spoločného záujmu, čím sa podporí rozvoj úzkych politických vzťahov medzi zmluvnými stranami, prispievať k posilneniu demokracie a politickej, hospodárskej a inštitucionálnej stabilite v Arménsku, podporovať, chrániť a posilňovať mier a stabilitu na regionálnej aj medzinárodnej úrovni, posilňovať spoluprácu v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, posilňovať mobilitu a medziľudské kontakty, podporovať úsilie Arménska zamerané na rozvoj jeho hospodárskeho potenciálu prostredníctvom medzinárodnej spolupráce, nadviazať posilnenú obchodnú spoluprácu a vytvoriť podmienky pre čoraz užšiu spoluprácu v ostatných oblastiach spoločného záujmu. V článku 2 DKPP sa uvádzajú všeobecné zásady, k dodržiavaniu ktorých sa zmluvné strany zaväzujú, a síce demokratické zásady, zásady právneho štátu, ľudských práv, zásady trhového hospodárstva, udržateľného rozvoja, regionálnej spolupráce

[50] Pozri piaty odsek preambuly DKPP.

a účinného multilateralizmu. Zmluvné strany sa tiež zaväzujú bojovať proti korupcii, ako aj proti rôznym formám nadnárodného organizovaného zločinu, proti terorizmu a proti šíreniu ZHN, aby sa tak prispelo k regionálnemu mieru a stabilite.

50. Rada sa v podstate domnieva, že DKPP sleduje ciele, ktoré patria do SZBP a ktoré nie sú sekundárne ani vedľajšie vo vzťahu k ostatným cieľom tejto dohody. Hlava II tejto dohody obsahuje ustanovenia, ktoré nemôžu spadať do strategického rámca politiky rozvojovej spolupráce alebo spoločnej obchodnej politiky. Komisia síce pripúšťa, že DKPP vykazuje určité väzby so SZBP, domnieva sa však, že tieto väzby nie sú dostatočne dôležité na to, aby odôvodňovali hmotnoprávny základ spadajúci do SZBP.

51. Hlava II DKPP pod názvom „Politický dialóg a reformy; spolupráca v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky“ obsahuje deväť článkov. Článok 3 DKPP vymenúva ciele politického dialógu, ktorý sa zmluvné strany zaväzujú zintenzívniť vo všetkých oblastiach spoločného záujmu vrátane otázok zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ako aj otázok súvisiacich s vnútroštátnymi reformami. Medzi tieto ciele patrí posilnenie politického partnerstva [článok 3 písm. b)], podporovanie medzinárodného mieru, medzinárodnej stability a bezpečnosti [článok 3 písm. c)], posilnenie spolupráce v oblasti krízového riadenia [článok 3 písm. d)], boj proti šíreniu ZHN [článok 3 písm. e)], dodržiavanie demokratických zásad, zásad právneho štátu, ľudských práv a základných slobôd [článok 3 písm. g)], bezpečnosti a obrany [článok 3 písm. h)], ako aj rozvíjanie dobrých susedských vzťahov [článok 3 písm. k)]. Článok 4 DKPP sa venuje vnútroštátnym reformám, na ktorých realizácii sa zmluvné strany zaväzujú spolupracovať, okrem iného s cieľom upevniť stabilitu a účinnosť demokratických inštitúcií, nezávislosť a účinnosť súdnictva, reformu v oblasti verejnej správy a boj proti korupcii. Článok 5 sa venuje najmä zahraničnej a bezpečnostnej politike. V odseku 1 tohto článku sa uvádza, že „zmluvné strany zintenzívnia vzájomný dialóg a spoluprácu v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky vrátane spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky, uznávajúc význam, ktorý Arménska republika prikladá svojej účasti v medzinárodných organizáciách a formátoch spolupráce, ako aj existujúcim povinnostiam, ktoré z nich vyplývajú, pričom budú predovšetkým riešiť otázky predchádzania konfliktom a krízového riadenia, znižovania rizika, kybernetickej bezpečnosti, reformy sektora bezpečnosti, regionálnej stability, odzbrojenia, nešírenia zbraní, kontroly zbrojenia a vývozu zbraní“. Je spresnené, že „spolupráca sa bude zakladať na spoločných hodnotách a na spoločnom záujme, pričom bude zameraná na posilnenie jej účinnosti, a to pri využití bilaterálnych, medzinárodných a regionálnych fór, najmä [Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE)]“. V článku 6 DKPP je potvrdená potreba stíhať závažné trestné činy s medzinárodným dosahom, ako aj na úrovni Medzinárodného trestného súdu, a tiež spolupráca medzi zmluvnými stranami pri predchádzaní takýmto trestným činom. Článok 7 DKPP sa týka spolupráce v oblasti predchádzania konfliktom a krízového riadenia „to najmä s cieľom prípadnej účasti Arménskej republiky na civilných a vojenských operáciách krízového riadenia uskutočňovaných pod vedením [Únie], ako aj na príslušných cvičeniach a vzdelávacích aktivitách, a to od prípadu k prípadu“. Článok 8 DKPP stanovuje, že „zmluvné strany zintenzívnia spoločné úsilie zamerané na zlepšenie podmienok pre ďalšiu regionálnu spoluprácu podporovaním otvorených hraníc s cezhraničným pohybom, dobrými susedskými vzťahmi a demokratickým rozvojom, čo prispeje k stabilite a bezpečnosti, a budú sa usilovať o mierové urovnanie konfliktov“. Napokon články 9 až 11 DKPP sa venujú spolupráci v boji proti šíreniu ZHN a ich nosičov, v boji proti nezákonnému obchodu s ručnými a ľahkými zbraňami a v boji proti terorizmu.

52. Medzi zmluvnými stranami je ustálené a nesporné, že DKPP vykazuje určité väzby so SZBP. Okrem výslovných odkazov na túto politiku obsiahnutých v preambule a v článkoch 1 a 3 DKPP, článok 5 a články 7 až 11 tejto dohody, ako je to opísané v predchádzajúcom bode, môžu byť

priradené k SZBP.[51]

53. Z rozsudku Kazachstan pritom vyplýva najmä to, že okolnosť, že rámcová dohoda, o akú ide v prejednávanej veci, vykazuje vo svojej preambule a v opise svojich cieľov väzby so SZBP a že niektoré jej ustanovenia – aj keď im je venovaná samostatná hlava v úvodnej časti dohody – môžu súvisieť s touto politikou Únie, nemôže postačovať na konštatovanie, že hmotnoprávny základ každého aktu prijatého na vykonanie tejto dohody, ktorá má prierezovú pôsobnosť, musí nevyhnutne obsahovať článok 37 ZEÚ. Takéto doplnenie je podľa Súdneho dvora odôvodnené len vtedy, ak sú uvedené ustanovenia takého rozsahu, že ich možno považovať za samostatnú zložku predmetnej dohody a nie sú vedľajšie vo vzťahu k ostatným zložkám tejto dohody.[52]

54. S cieľom dospieť v rozsudku Kazachstan k záveru, že to nebol prípad ustanovení vzťahujúcich sa na SZBP, ktoré sú obsiahnuté v dohode pre partnerstvo uzatvorenej s touto krajinou, Súdny dvor nepoužil binárne kritérium uplatnené v rozsudku Filipíny, pripomenutom v bode 32 vyššie, ale uplatnil dvojité kritérium, a síce „kvantitatívne“ a „kvalitatívne“, ktoré je uvedené v bode 37 vyššie.

55. Z dôvodov, ktoré uvediem nižšie, sa domnievam, že bez ohľadu na uplatniteľné kritérium, SZBP nepredstavuje v štruktúre DKPP zložku odlišnú od ostatných zložiek tejto dohody, ktorá by odôvodňovala doplnenie článku 37 ZEÚ do hmotnoprávneho základu aktov s prierezovou pôsobnosťou, ktoré boli prijaté na jej vykonávanie.

56. Pokiaľ ide po prvé o kritérium, ktorým sa riadil Súdny dvor v rozsudku Filipíny, pripomínam, že prvá časť tohto kritéria sa zameriava na určenie, či ustanovenia dohody, ktoré môžu súvisieť s inými politikami Únie, než je politika označená za dominantnú, môžu tiež patriť do tejto politiky, alebo či prekračujú jej rámec.

57. V tejto súvislosti treba poznamenať, že rozvojová spolupráca, ktorá je nepochybne jednou zo zložiek DKPP, je viacrozmerná. Neobmedzuje sa len na opatrenia zamerané priamo na odstránenie chudoby, ktoré je stanovené ako hlavný cieľ tejto politiky v článku 208 ods. 1 druhom pododseku ZFEÚ, ale sleduje aj ciele uvedené v článku 21 ods. 2 ZEÚ[53], na ktoré výslovne odkazuje článok 208 ods. 1 prvý pododsek ZFEÚ. V článku 209 ods. 2 ZFEÚ sa okrem iného stanovuje, že Únia môže s tretími krajinami uzavrieť akúkoľvek dohodu vhodnú na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 21 ZEÚ a v článku 208 ZFEÚ, čím sa zdôrazňuje vzájomný vzťah medzi všeobecnými cieľmi vonkajšej činnosti Únie a osobitnými cieľmi rozvojovej spolupráce.

58. Súdny dvor vo svojej judikatúre pred Lisabonskou zmluvou, ktorá je stále relevantná so zreteľom najmä na výklad článku 208 ZFEÚ, ktorý podal v rozsudku Filipíny[54], uznal, že ciele rozvojovej spolupráce sú široké, keďže táto rozvojová spolupráca je zameraná nielen na udržateľný hospodársky a sociálny rozvoj dotknutých tretích krajín, ich harmonickú a postupnú integráciu do svetového hospodárstva, ako aj na boj proti chudobe, ale tiež na rozvoj

[51] Pozri v tom istom zmysle rozsudok Kazachstan (bod 42).

[52] Pozri rozsudok Kazachstan (bod 46).

[53] Pozri rozsudok Filipíny (bod 37).

[54] Pozri rozsudok Filipíny (bod 37).

a upevňovanie demokracie a právneho štátu a dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd.[55] Súdny dvor už takisto rozhodol, že boj proti šíreniu ručných a ľahkých zbraní možno považovať za prostriedok na dosiahnutie cieľov politiky rozvojovej spolupráce.[56]

59. Toto široké poňatie cieľov rozvojovej spolupráce odráža víziu Únie v tejto oblasti, stanovenú v novom európskom konsenze o rozvoji, podpísanom 7. júna 2017[57] (ďalej len „konsenzus“), ktorý je „základom rozvojovej politiky EÚ“[58] v rámci programu trvalo udržateľného rozvoja do roku 2030, ktorý prijala Organizácia Spojených národov v septembri 2015.[59] Podľa konsenzu prispieva rozvojová spolupráca okrem iného aj k „podpore demokracie, právneho štátu a ľudských práv, zachovávaniu mieru a predchádzaniu konfliktom, zlepšovaniu kvality životného prostredia a trvalo udržateľného hospodárenia so svetovými prírodnými zdrojmi, pomoci obyvateľstvu, krajinám a regiónom postihnutým prírodnými katastrofami alebo katastrofami spôsobenými ľudskou činnosťou a presadzovaniu medzinárodného systému založeného na posilnenej mnohostrannej spolupráci a dobrej správe vecí verejných v celosvetovom meradle“[60]. Navyše v bode 14 konsenzu sa uvádza, že „dôležitým spôsobom presadzovania rozvojových zásad je politický dialóg, ktorý má aj preventívny rozmer zameraný na zabezpečenie podpory hodnôt EÚ“ a že „tento dialóg sa bude viesť s partnerskými vládami… a bude hlavnou platformou činnosti, v rámci ktorej sa bude podporovať spoločné porozumenie, pravidelne sa bude preskúmavať pokrok a vymedzia sa vhodné podporné opatrenia“.

60. Napokon je dôležité zdôrazniť, že práve v strategickom rámci rozvojovej spolupráce a hospodárskej, finančnej a technickej spolupráce s tretími krajinami, ktorá je uvedená v článku 212 ZFEÚ, boli prijaté nástroje na podporu vonkajšej činnosti Únie na obdobie rokov 2014 – 2020 okrem iného v oblastiach ochrany ľudských práv[61] a reakcie na krízy, predchádzania konfliktom a budovania mieru v partnerských krajinách.[62] V tom istom rámci sa prijme nástroj susedstva, rozvojovej a medzinárodnej spolupráce pre nasledujúci viacročný finančný rámec (2021 – 2027)[63], ktorého kompromisné znenie bolo schválené 13. marca 2021[64], ktorý zahŕňa aj činnosť Únie v oblasti reakcie na krízy, predchádzania konfliktom, budovania mieru a boja proti globálnym a nadregionálnym hrozbám.

61. Súdny dvor však rozhodol, že opatrenie nepatrí do rozvojovej spolupráce, aj keď prispieva k plneniu jej cieľov, pokiaľ je jeho hlavným cieľom vykonávanie inej politiky, napríklad SZBP.[65]

[55] Pozri rozsudky z 23. októbra 2007, Parlament/Komisia (C-403/05, EU:C:2007:624, bod 56), a z 20. mája 2008, Komisia/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 65).

[56] Pozri rozsudok z 20. mája 2008, Komisia/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, body 68-70, 98 a 99).

[57] Nový európsky konsenzus o rozvoji „Náš svet, naša dôstojnosť, naša budúcnosť“ spoločné vyhlásenie Rady a zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade, Európskeho parlamentu a Komisie, 8. jún 2017. O relevantnosti tohto typu dokumentov pri určovaní oblasti, do ktorej patrí medzinárodná dohoda, pozri najmä rozsudok Filipíny (bod 42).

[58] Pozri konsenzus, bod 10.

[59] Prijatý Valným zhromaždením OSN 25. septembra 2015.

[60] Pozri konsenzus, bod 11.

[61] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 235/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj financovania pre demokraciu a ľudské práva vo svete (Ú. v. EÚ L 77, 2014, s. 85).

[62] Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 230/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj na podporu stability a mieru (Ú. v. EÚ L 77, 2014, s. 1).

[63] Pozri návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce, COM(2018) 460 final, zmenený [COM(2020) 459 final] po kríze súvisiacej s pandémiou COVID-19.

[64] Pozri tlačové komuniké dostupné na https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-green-light-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

[65] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. mája 2008, Komisia/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, body 71 a 72). V rovnakom zmysle, ale v rámci rozporu medzi právnymi základmi, ktoré všetky spadajú pod Zmluvu o FEÚ, pozri rozsudok Filipíny, bod 44.

62. Podľa môjho názoru v prejednávanej veci to tak však nie je. DKPP je totiž predovšetkým nástrojom na posilnenie hospodárskej a obchodnej spolupráce medzi zmluvnými stranami s cieľom podporiť trvalo udržateľný rozvoj,[66] ktorý do hospodárstva integruje environmentálne[67] a sociálne obmedzenia, dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd[68], ako aj ľudské zdravie[69]. Okrem ustanovení o obchode, ktoré sú obsiahnuté v hlave VI, sa DKPP vzťahuje na širokú škálu oblastí spolupráce, ktoré sa dotýkajú najrôznejších sociálno-ekonomických odvetví od energetiky (hlava V, kapitola 2) cez životné prostredie a opatrenia v oblasti klímy (hlava V, kapitoly 3 a 4) po politiku v oblasti priemyslu (hlava V, kapitola 5), spoluprácu v oblasti finančných služieb (hlava V, kapitola 7), cestovný ruch (hlava V, kapitola 9), poľnohospodárstvo a rybárstvo (hlava V, kapitoly 10 a 11), výskum (hlava V, kapitola 14), sociálnu politiku (hlava V, kapitola 15), vzdelávanie a kultúru (hlava V, kapitoly 17 a 18), šport (hlava V, kapitola 20) a civilnú ochranu (hlava V, kapitola 23).

63. Z vyššie uvedeného vyplýva, že ustanovenia vložené do hlavy DKPP možno ako celok priradiť aj k rozvojovej spolupráci, ktorá je jednou zo zložiek tejto dohody, a nevyžadujú, aby sa rozhodnutie, ktoré stanovuje pozíciu, ktorá sa má v mene Únie zaujať a ktoré sa týka postupov fungovania inštitúcií zriadených uvedenou dohodou, zakladalo aj na článku 37 ZEÚ ako na doplnkovom hmotnoprávnom základe. Tento záver nie je podľa môjho názoru spochybnený, ak sa DKPP preskúma s prihliadnutím na jej kontext. Na jednej strane pokiaľ totiž ide o takú dohodu pre partnerstvo, ako je DKPP, je nepravdepodobné, že by kontext, v ktorom sa uskutočnili rokovania a uzatvorenie dohody, zohrával ako prvok posúdenia významnú, či dokonca rozhodujúcu úlohu pri stanovení relevantného právneho základu. Na druhej strane skutočnosť, že sa v prejednávanej veci v jedenástom odseku preambuly DKPP odkazuje na konflikt v Náhornom Karabachu, na ktorý sa Francúzska republika odvoláva vo svojich pripomienkach, nepostačuje na to, aby sa uzatvorenie DKPP zaradilo do konkrétneho kontextu SZBP.

64. Je preto potrebné prejsť k druhej časti binárneho kritéria, ktoré Súdny dvor uplatnil v rozsudku Filipíny a ktoré v prejednávanej veci vyžaduje overiť, či ustanovenia DKPP, ktoré môžu súvisieť so SZBP, neobsahujú povinnosti takého rozsahu, že zodpovedajú cieľom odlišným od cieľov týkajúcich sa ostatných zložiek dohody, a najmä rozvojovej spolupráce.

65. Pri čítaní ustanovení hlavy II DKPP mi je jasné, že tieto ustanovenia majú deklaratórnu povahu a neobsahujú konkrétne spôsoby realizácie ich spolupráce v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ani nezahŕňajú konkrétne pozitívne záväzky zmluvných strán, ktoré by presahovali rámec jednoduchého všeobecného záväzku spolupracovať.

66. To platí aj pre uvedenie cieľov politického dialógu v článku 3 ods. 2 tejto dohody, na ktoré kladie Rada osobitný dôraz. Na jednej strane z odseku 1 tohto článku totiž vyplýva, že dialóg, ktorý zmluvné strany zamýšľajú posilniť, sa týka všetkých oblastí spoločného záujmu, na ktoré sa vzťahuje uvedená dohoda. To je v súlade s pozíciou vyjadrenou v konsenze, ktorý podpísala aj Rada a ktorý bol zopakovaný v bode 59 vyššie, že politický dialóg je nástrojom, ktorý slúži aj cieľom rozvojovej spolupráce. Na druhej strane po uvedení cieľov tohto dialógu nenasledujú v ustanoveniach hlavy II DKPP, ktoré sa môžu konkrétnejšie týkať SZBP, konkrétne opatrenia zamerané na dosiahnutie týchto cieľov a spadajúce do tejto politiky.

66 Osemnásty a dvadsiaty tretí odsek preambuly DKPP.

67 Deväťnásty a dvadsiaty tretí odsek preambuly, a hlava V, kapitoly 3 a 4 DKPP.

68 Tretí a šiesty odsek preambuly DKPP.

69 Dvadsiaty deviaty odsek preambuly a hlava V, kapitola 16 DKPP.

67. Článok 5 tejto dohody teda len parafrázuje článok 3 ods. 2 písm. b), c), e), f), h) a i) s osobitným dôrazom na pokračujúcu spoluprácu medzi zmluvnými stranami na medzinárodných fórach, ako je OSN a OECD. To isté platí aj pre článok 8 uvedenej dohody o regionálnej stabilite a mierovom riešení konfliktov, ktorý sa obmedzuje len na to, že reprodukuje ciele uvedené v článku 3 ods. 2 písm. i), j) a k) tejto dohody a pripomína zmluvným stranám zásady zakotvené v Charte OSN, v Helsinskom záverečnom akte OBSE a v ďalších príslušných multilaterálnych aktoch. To isté rovnako platí aj pre článok 9 DKPP o ZHN, ktorý v podstate len pripomína zmluvným stranám ich medzinárodné záväzky (odsek 1) a vyzýva ich, aby prijali ďalšie záväzky [odsek 2 písm. a)]. Pokiaľ ide o článok 9 ods. 2 písm. b) DKPP, ktorý sa týka „ďalšieho rozvoja" účinného systému vnútroštátnych kontrol vývozu súvisiaceho so ZHN, ide o záväzok, ktorý okrem toho, že je formulovaný veľmi všeobecne a s výhľadom do budúcnosti, sa prekrýva so záväzkami už stanovenými na medzinárodnej úrovni.[70] Napokon rovnaké úvahy sa vzťahujú na článok 10 o ručných a ľahkých zbraniach[71] a na článok 11 o boji proti terorizmu.

68. Pokiaľ ide o článok 7 DKPP, na ktorý kladie osobitný dôraz Francúzska republika a ktorý podporuje možnú účasť Arménskej republiky „na civilných a vojenských operáciách krízového riadenia uskutočňovaných pod vedením [Únie], ako aj na príslušných cvičeniach a vzdelávacích aktivitách", je potrebné na jednej strane poznamenať, že takáto účasť sa spomína len ako „s cieľom", ku ktorej by mala smerovať praktická spolupráca medzi zmluvnými stranami v oblasti predchádzania konfliktom a krízového riadenia, a že je kvalifikovaná len ako „prípadná", a na druhej strane, že o účasti na cvičeniach a vzdelávacích aktivitách v súvislosti s operáciami krízového riadenia vedenými [Úniou] sa môže rozhodnúť len „od prípadu k prípadu". Z toho vyplýva, že tak ako ostatné ustanovenia obsiahnuté v hlave II DKPP, uvedený článok nestanovuje žiadnu konkrétnu povinnosť a nie je okamžite funkčný.

69. Z vyššie uvedeného vyplýva, že s ohľadom na kritérium prijaté Súdnym dvorom v rozsudku Filipíny, prijatie rozhodnutia, ktorým sa stanovuje pozícia, ktorá sa má v mene Únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej DKPP a ktoré sa týka postupov fungovania inštitúcií zriadených touto dohodou, nevyžadovalo doplnenie článku 37 ZEU do právneho základu aktu.

70. Ak sa uplatní v druhom rade kritérium prijaté Súdnym dvorom v rozsudku Kazachstan, výsledok sa podľa môjho názoru nezmení. Treba totiž na jednej strane konštatovať, že ustanovenia DKPP, ktoré patria do spoločnej obchodnej politiky a do politiky rozvojovej spolupráce, tvoria prevažnú väčšinu z 386 článkov tejto dohody. Na druhej strane ustanovenia DKPP, ktoré predstavujú spojitosť so SZBP a sú citované v bode 51 vyššie, okrem toho, že ich je vzhľadom na všetky ustanovenia tejto dohody málo, obmedzujú sa len – ako vyplýva z úvah uvedených v bodoch 64 až 67 vyššie – na vyhlásenia zmluvných strán k cieľom, ktoré musí sledovať ich spolupráca, a k témam, ktorých sa má týkať, bez toho, aby boli určené konkrétne spôsoby realizácie tejto spolupráce. Všeobecnejšie a bez toho, aby tento argument mal – ako som už uviedol v bode 45 vyššie – rozhodujúci význam, rovnako ako Komisia a Česká republika a na rozdiel od Rady a Francúzskej republiky zastávam názor, že ustanovenia hlavy II DKPP nepresahujú rámec podobných ustanovení obsiahnutých v Dohode s Kazachstanom a sú súčasťou viacrozmernej stratégie Únie v oblasti rozvojovej spolupráce.

[70] Pozri najmä rezolúciu Bezpečnostnej rady OSN 1504 (2004) 28. apríla 2004 a akčný plán na jej vykonávanie, ktorý vypracovalo Arménsko, dostupný na https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Článok 10 ods. 4 DKPP sa navyše týka spolupráce s ohľadom na spoločnú pozíciu Rady 2008/944/SZBP z 8. decembra 2008, ktorou sa vymedzujú spoločné pravidlá upravujúce kontrolu vývozu vojenskej technológie a materiálu a na príslušné vnútroštátne právne predpisy Arménskej republiky.

c) Závery k prvému žalobnému dôvodu

71. Na základe všetkých predchádzajúcich úvah je podľa môjho názoru potrebné prvému žalobnému dôvodu vyhovieť.

B. O druhom žalobnom dôvode

72. Vo svojom druhom žalobnom dôvode Komisia napáda Radu, že rozdelila jeden akt na viaceré časti s cieľom umelo vytvoriť akty s rôznymi ťažiskami a manipulovať s uplatniteľnými pravidlami hlasovania. Týmto konaním Rada po prvé nerešpektovala judikatúru pripomenutú v bode 25 vyššie, po druhé porušila právomoci, ktoré má Komisia na základe článku 17 ods. 2 ZEÚ tým, že skreslila zmenený návrh, ktorý predpokladal prijatie jediného aktu, po tretie zbytočne zaťažila rozhodovací postup, a po štvrté porušila povinnosť lojálnej spolupráce medzi inštitúciami, ktorý je stanovený v článku 13 ods. 1 ZEÚ.[72] Komisia vo svojej žalobe spresňuje, že druhý žalobný dôvod treba chápať v tom zmysle, že poskytuje len dodatočné dôvody na to, aby sa napadnuté rozhodnutia považovali za protiprávne, keďže jej prvý žalobný dôvod je podľa nej dostatočný na to, aby bola žaloba úspešná. Vo svojej replike pritom Komisia tvrdí, že aj v prípade zamietnutia jej prvého žalobného dôvodu zostáva jej druhý žalobný dôvod plne autonómny, keďže rozhodnutie Rady prijať dve rôzne rozhodnutia namiesto jedného, ktoré je založené okrem iného na článku 37 ZEÚ, je však naďalej protiprávne.

73. Podobne ako Komisia zastávam názor, že v prípade, ak by sa prvému žalobnému dôvodu vyhovelo, tento žalobný dôvod by musel viesť k zrušeniu oboch napadnutých rozhodnutí, a síce prvého v rozsahu, v akom vylučuje zo svojej pôsobnosti hlavu II DKPP z dôvodov uvedených v jej desiatom odseku preambuly, a druhého v rozsahu, v akom prijíma článok 37 ZEÚ ako právny základ. Z toho vyplýva, že ak by Súdny dvor vyhovel prvému žalobnému dôvodu, ako navrhujem, nemusel by preskúmavať druhý žalobný dôvod. Naopak, ak sa rozhodne ním zaoberať, mal by ho podľa môjho názoru vyhlásiť za dôvodný. Prijatím dvoch samostatných, ale súvisiacich rozhodnutí, z ktorých druhé sa zakladá na nesprávnom právnom základe, ktorý si vyžaduje prijatie iného pravidla hlasovania, než aké bolo stanovené pre prijatie prvého rozhodnutia, sa totiž Rada pokúsila obísť pravidlá, ktoré sa uplatňujú na voľbu právneho základu aktu Únie.[73]

74. Preto subsidiárne a v prípade, že by Súdny dvor musel zamietnuť prvý žalobný dôvod a konštatovať, že druhý žalobný dôvod si zachováva vlastnú autonómiu, v krátkosti uvediem tieto úvahy.

75. Je nesporné, že pozícia, ktorá sa má zaujať v mene Únie na účely prijatia rokovacích poriadkov zriadených DKPP, je jedinečná. Je takisto nesporné, že uvedené rokovacie poriadky sú nedeliteľné. Faktom je aj to, že napadnuté rozhodnutia majú v podstate totožný obsah, i keď odlišnú pôsobnosť, a odkazujú na ten istý dokument vypracovaný Radou pre partnerstvo.[74] Za týchto

[72] Je dôležité poznamenať, že napriek rozdielnemu kontextu sa podobná otázka objavuje v konaní o stanovisku 1/19, v ktorom generálny advokát Hogan predniesol svoje návrhy 11. marca 2021 (EU:C:2021:198, body 167 až 194), týkajúce sa rozdelenia aktu, ktorým sa povoľuje podpísanie Istanbulského dohovoru o predchádzaní násiliu na ženách a domácemu násiliu a o boji proti nemu, na dve samostatné rozhodnutia.

[73] Je však dôležité spresniť, že to nie je rozdelenie na dve samostatné rozhodnutia, ktoré ako také vedie k obchádzaniu judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa voľby právneho základu, ale toto rozdelenie v spojení s uvedením nesprávneho právneho základu pre jedno z týchto dvoch rozhodnutí.

[74] Ide o návrh rozhodnutia Rady pre partnerstvo EÚ – Arménska republika, ktorým sa prijíma jej rokovací poriadok, rokovací poriadok Výboru pre partnerstvo a podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo a ktorým sa ustanovuje zoznam podvýborov, ST 15226/19 na internetovej stránke http://register.consilium.europa.eu.

okolností zostávajú dôvody, ktoré viedli Radu k prijatiu dvoch samostatných rozhodnutí, nejasné, s výnimkou snahy o odôvodnenie použitia článku 37 ZEÚ ako právneho základu pre druhé z týchto rozhodnutí.

76. Ak by Súdny dvor konštatoval, že akt, ktorým sa stanovuje jednotná pozícia, ktorú má zaujať Rada, vyžaduje doplnenie takéhoto právneho základu, domnievam sa, že Komisia stále nepreukázala protiprávnosť rozhodnutia Rady o takomto rozdelení. Je pravda, že prijatím jediného aktu by sa predišlo tomu, aby sa rozhodovací proces stal ťažkopádnejším. V takomto prípade, by sa však Rade nemohlo vytknúť žiadne obchádzanie pravidiel týkajúcich sa určenia právneho základu alebo uplatniteľných pravidiel hlasovania. Rovnako ako Česká republika mám tiež pochybnosti, či za takýchto okolností možno Rade pripísať porušenie povinnosti lojálnej spolupráce alebo porušenie právomoci iniciatívy, ktorú Komisii priznáva článok 17 ods. 2 ZEÚ.[75] Totiž „skreslenie“ tvrdené Komisiou sa mi nezdá byť preukázané, keďže cieľ sledovaný zmeneným návrhom, a síce umožniť stanovenie pozície, ktorá sa má v mene Únie zaujať v Rade pre partnerstvo, pokiaľ ide o prijatie rokovacích poriadkov, bol dosiahnutý a obsah tejto pozície bol s výnimkou niektorých menších zmien stanovený v súlade s tým, čo bolo navrhnuté.[76] Možno síce tvrdiť, že keďže zmenený návrh stanovil prijatie len jedného rozhodnutia, rozhodnutie 2020/246 bolo prijaté bez akéhokoľvek návrhu Komisie, čím bol porušený článok 17 ods. 2 ZEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ. Takáto argumentácia sa mi však zdá príliš formalistická, prinajmenšom za okolností prejednávanej veci, keď bolo rozhodnutie 2020/245 a rozhodnutie 2020/246 obsahovo v podstate totožné.[77]

C. O zachovaní účinkov napadnutých rozhodnutí

77. Komisia a Rada, ako aj štáty, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, navrhujú Súdnemu dvoru, aby v prípade, že zruší napadnuté rozhodnutia, zachoval ich účinky.

78. Podľa článku 264 druhého odseku ZFEÚ Súdny dvor môže, ak to považuje za potrebné, uviesť, ktoré z účinkov aktu, ktorý vyhlásil za neplatný, sa považujú za konečné. Keďže zrušenie napadnutých rozhodnutí bez zachovania ich účinkov môže narušiť fungovanie orgánov zriadených DKPP, spochybniť záväzok Únie, pokiaľ ide o právne akty prijaté týmito orgánmi, a brániť tak riadnemu vykonávaniu tejto dohody,[78] zastávam názor, že v prípade, ak sa Súdny dvor rozhodne zrušiť napadnuté rozhodnutia, je potrebné zachovať ich účinky.

D. O trovách

79. 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 navrhujem vyhovieť žalobe a keďže Komisia navrhla zaviazať Radu na náhradu trov konania, je

[75] Článok 17 ods. 2 ZEÚ na konci stanovuje, že nelegislatívne akty sa prijímajú na základe návrhu Komisie, ak tak ustanovujú Zmluvy. V súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ Rada prijme na návrh Komisie (alebo vysokého predstaviteľa) rozhodnutia, ktorými sa určuje pozícia, ktorá sa má prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou.

[76] Pripomínam, že Súdny dvor už mal v súvislosti s postupom prijímania legislatívnych aktov príležitosť spresniť, že „pokiaľ zmeny a doplnenia zamýšľané Parlamentom a Radou skresľujú návrh legislatívneho aktu v smere, ktorý bráni uskutočneniu cieľov sledovaných týmto návrhom a v dôsledku toho ho zbavuje dôvodu jeho existencie, Komisia má právo stiahnuť ho“, pozri rozsudok zo 14. apríla 2015, Rada/Komisia (C-409/13, EU:C:2015:217, bod 83).

[77] S rovnako formalistickou argumentáciou by sa mohlo nanajvýš konštatovať, že Rada porušila článok 293 ods. 1 ZFEÚ tým, že rozhodnutie 2020/245 – hoci sa, pokiaľ ide o jeho pôsobnosť odchyľuje od zmeneného návrhu – nebolo prijaté jednomyseľne, ale kvalifikovanou väčšinou.

[78] Pozri analogicky rozsudok Kazachstan (bod 51). Pokiaľ sa nemýlim, zdá sa, že rokovacie poriadky, ktorých sa týkajú sporné rozhodnutia, boli medzitým prijaté, pozri https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.

podľa môjho názoru potrebné zaviazať Radu na náhradu trov konania. V súlade s článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania. Je preto potrebné vyhlásiť, že Francúzska republika a Česká republika znášajú svoje vlastné trovy konania.

VI. Návrh

80. Na základe všetkých predchádzajúcich úvah navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rozhodnutie Rady (EÚ) 2020/245 zo 17. februára 2020 o pozícii, ktorá sa má v mene Európskej únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej, pokiaľ ide o prijatie rokovacieho poriadku Rady pre partnerstvo a rokovacích poriadkov Výboru pre partnerstvo, podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo a o stanovenie zoznamu podvýborov, na účely vykonávania uvedenej dohody s výnimkou jej hlavy II a rozhodnutie Rady (EÚ) 2020/246 zo 17. februára 2020 o pozícii, ktorá sa má v mene Európskej únie zaujať v Rade pre partnerstvo zriadenej Dohodou o komplexnom a posilnenom partnerstve medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi na jednej strane a Arménskou republikou na strane druhej, pokiaľ ide o prijatie rokovacieho poriadku Rady pre partnerstvo a rokovacích poriadkov Výboru pre partnerstvo, podvýborov a iných orgánov zriadených Radou pre partnerstvo a o stanovenie zoznamu podvýborov, na účely vykonávania hlavy II uvedenej dohody sa zrušujú.

2. Účinky rozhodnutí 2020/245 a 2020/246 sa zachovávajú.

3. Rada Európskej únie je povinná nahradiť trovy konania.

4. Francúzska republika a Česká republika znášajú svoje vlastné trovy konania.