Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 17. června 2021 [1]

Věc C-180/20

Evropská komise
proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí (EU) 2020/245 a 2020/246 – Postoj, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí rozhodnutí o jednacích řádech Rady partnerství, Výboru pro partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřizovaných Radou partnerství a o sestavení seznamu podvýborů – Rozhodnutí, kterými se stanoví postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném mezinárodní dohodou – Volba právního základu – Dohoda, jejíž některá ustanovení lze spojit se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou (SZBP) – Přijetí dvou různých rozhodnutí“

1. V rámci interinstitucionálních sporů o právní základ unijních aktů, který má ústavní význam [2], zaujímají po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stále důležitější místo věci, které zpochybňují dělící linii mezi vnější činností Evropské unie v oblastech spadajících do působnosti smlouvy o FEU a společnou zahraniční a bezpečnostní politikou (SZBP) zakotvenou ve Smlouvě o EU [3]. Žaloba, která je předmětem tohoto stanoviska, se k těmto věcem řadí a představuje po přibližně třech letech od vyhlášení rozsudku ze dne 4. září 2018, Komise v. Rada (Dohoda s Kazachstánem) [4] (dále jen „rozsudek Kazachstán“), novou etapu sporu mezi Evropskou komisí a Radou Evropské unie ohledně příslušných právních základů pro uzavírání a provádění tzv. dohod o partnerství „nové generace“. V rozsudku Kazachstán musel Soudní dvůr poprvé rozhodnout, kde při provádění těchto dohod leží hranice mezi pravomocemi spadajícími do rámce SZBP a pravomocemi spadajícími do rámce SFEU, a to konkrétně při přijímání rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU, kterým Rada stanoví postoj Unie v rámci orgánu zřízeného podle dané dohody [5].

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – V tomto smyslu viz mj. posudek 2/00 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti) ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 5) a rozsudek ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42).

[3] – Viz např. rozsudky ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472), ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] – C-244/17, EU:C:2018:662.

[5] – Existují i další precedenty dotýkající se výkladu čl. 218 odst. 9 SFEU v kontextu sporu o příslušný právní základ rozhodnutí, kterým se stanoví postoj, který má být jménem Unie zaujat v rámci orgánu zřízeného mezinárodní dohodou, jež se však netýkají rozhraničení pravomocí v rámci SZBP a mimo rámec SZBP; viz rozsudky ze dne 26. září 2013, Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589), ze dne 27. února 2014, Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97), a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449).

2. V projednávané věci se Komise domáhá zrušení rozhodnutí Rady (EU) 2020/245[6] a 2020/246[7] (dále jen společně „napadená rozhodnutí“) o postoji, který má být jménem Unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé[8] (dále jen „APGR“).

I. Právní rámec

A. Příslušná ustanovení Smlouvy o EU

3. Kapitola 1 hlavy V Smlouvy o EU obsahuje „obecná ustanovení o vnější činnosti Unie“. V rámci této kapitoly stanoví čl. 21 odst. 1 zásady, na nichž spočívá činnost Unie na mezinárodní scéně, a upřesňuje, že Unie usiluje o rozvíjení vztahů a budování partnerství zejména se zeměmi, které tyto zásady sdílejí. Článek 21 odst. 2 vypočítává cíle vnější činnosti Unie a odst. 3 první pododstavec téhož článku stanoví, že „[p]ři vypracování a provádění vnější činnosti v jednotlivých oblastech podle této hlavy a podle části páté Smlouvy o fungování Evropské unie, jakož i vnějších aspektů ostatních politik, zachovává Unie zásady a sleduje cíle uvedené v odstavcích 1 a 2“.

4. Hlava V kapitola 2 Smlouvy o EU obsahuje zvláštní ustanovení o SZBP. Podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU „[s]polečná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak“. Podle článku 37 SEU, který je součástí téže kapitoly, platí, že „Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly“.

B. Příslušná ustanovení Smlouvy o FEU

5. V rámci části páté Smlouvy o FEU, která se týká vnější činnosti Unie, je hlava V věnována mezinárodním smlouvám Unie. Tato hlava zahrnuje mimo jiné článek 218 SFEU, který stanoví postup pro sjednávání a uzavírání dohod mezi Unií a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi. Článek 218 odst. 8 a 9 SFEU stanoví:

„8. Rada v průběhu celého postupu rozhoduje kvalifikovanou většinou. Jednomyslně však rozhoduje tehdy, týká-li se dohoda oblasti, kde je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost[…].

9. Rada na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku přijme rozhodnutí o pozastavení uplatňování dohody a stanoví postoje, které mají být

[6] – Rozhodnutí ze dne 17. února 2020 o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí jednacího řádu Rady partnerství a jednacích řádů Výboru pro partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřizovaných Radou partnerství a o sestavení seznamu podvýborů, za účelem provádění uvedené dohody s výjimkou její hlavy II (Úř. věst. 2020, L 52, s. 3).

[7] – Rozhodnutí ze dne 17. února 2020 o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí jednacího řádu Rady partnerství a jednacích řádů Výboru pro partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřizovaných Radou partnerství a o sestavení seznamu podvýborů, za účelem provádění hlavy II uvedené dohody (Úř. věst. 2020, L 52, s. 5).

[8] – Úř. věst. 2018, L 23, s. 4.

jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky[…].“

II. Skutečnosti předcházející sporu

A. APGR

6. Dne 29. září 2015 zmocnila Rada Komisi a vysokou představitelku Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoká představitelka“), aby s Arménskou republikou zahájily jednání o rámcové dohodě[9]. Tato jednání byla úspěšně ukončena a dohoda byla dne 21. března 2017 parafována.

7. Dne 20. listopadu 2017 přijala Rada rozhodnutí, kterým jménem Unie schválila podpis APGR a rozhodla o prozatímním provádění některých částí této dohody[10] (dále jen „rozhodnutí o podpisu“). Toto rozhodnutí se opíralo o článek 37 SEU, dále o článek 91 a čl. 100 odst. 2 SFEU a články 207 a 209 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 5 a 7 SFEU a čl. 218 odst. 8 druhým pododstavcem SFEU. APGR byla podepsána dne 24. listopadu 2017 a prozatímně prováděna je ode dne 1. června 2018.

8. Článek 362 této dohody stanoví, že se zřizuje Rada partnerství, pověřená dohledem a pravidelným hodnocením provádění uvedené dohody a oprávněná přijímat rozhodnutí zavazující strany a také vydávat doporučení[11] (dále jen „Rada partnerství“). Rada partnerství se skládá ze zástupců stran na ministerské úrovni, kteří se schází v pravidelných odstupech nejméně jednou ročně, nebo vyžadují-li to okolnosti. Článek 362 odst. 4 APGR stanoví, že Rada partnerství přijme svůj jednací řád. Radě partnerství je při plnění jejích úkolů nápomocen Výbor partnerství, zřízený podle článku 363 APGR a složený ze zástupců stran na úrovni vyšších úředníků (dále jen „Výbor partnerství“). V souladu s čl. 363 odst. 4 APGR vymezí Rada partnerství ve svém jednacím řádu poslání a fungování tohoto výboru. Podle článku 364 APGR se může Rada partnerství rozhodnout, že zřídí podvýbory nebo jiné specializované orgány, které jí budou nápomocny ve zvláštních oblastech, a určí jejich složení, povinnosti a způsob jejich práce.

B. Napadená rozhodnutí

9. Napadená rozhodnutí se týkají přijetí jednacích řádů Rady partnerství, Výboru partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřízených Radou partnerství, jakož i sestavení seznamu podvýborů (dále jen společně „jednací řády“).

[9] – Tato rámcová dohoda měla nahradit dohodu o partnerství a spolupráci mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé (Úř. věst. 1999, L 239, s. 3; Zvl. vyd. 11/32, s. 130).

[10] – Rozhodnutí Rady (EU) 2018/104 ze dne 20. listopadu 2017 o podpisu jménem Unie a prozatímním provádění Dohody o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé (Úř. věst. 2018, L 23, s. 1).

[11] – V souladu s čl. 362 odst. 6 APGR přijímá Rada partnerství svá rozhodnutí a doporučení na základě vzájemné dohody stran po ukončení příslušných vnitřních postupů.

10. Dne 29. listopadu 2018 přijaly vysoká představitelka a Komise společný návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být jménem Unie zaujat v Radě partnerství, pokud jde o přijetí rozhodnutí o jednacích řádech (dále jen „společný návrh“)[12]. Tento návrh se jako o hmotněprávní základ opíral mimo jiné o článek 37 SEU.

11. Dne 19. července 2019 předložila Komise pozměněný návrh rozhodnutí Rady, v němž byly vypuštěny odkazy na vysokou představitelku a na článek 37 SEU jako hmotněprávní základ (dále jen „pozměněný návrh“)[13]. Tento návrh se jakožto o procesní právní základ opíral o čl. 218 odst. 9 SFEU a jakožto o hmotněprávní základ o článek 91 a čl. 100 odst. 2 SFEU a dále o články 207 a 209 SFEU. V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo vysvětleno, že vypuštění článku 37 SEU jako hmotněprávního základu je odůvodněno zejména s ohledem na rozsudek Kazachstán.

12. Dne 4. prosince 2019 rozhodl Výbor stálých zástupců (Coreper) o rozdělení právního aktu, který měl být přijat, do dvou rozhodnutí Rady, z nichž jedno se bude opírat o článek 37 SEU a vztahovat se pouze na hlavu II APGR, která se týká spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, a druhé se bude opírat o jiné právní základy, než je SZBP, a bude se vztahovat na celou APGR s výjimkou její hlavy II.

13. Dne 17. února 2020 Rada napadená rozhodnutí současně přijala. Rozhodnutí 2020/245 bylo přijato na základě článku 91 SFEU a čl. 100 odst. 2 SFEU, jakož i článků 207 SFEU a 209 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 8 prvním pododstavcem SFEU a čl. 218 odst. 9 SFEU. Rozhodnutí 2020/246 bylo naopak přijato na základě článku 37 SEU ve spojení s čl. 218 odst. 8 druhým pododstavcem SFEU a čl. 218 odst. 9 SFEU. Článek 1 rozhodnutí 2020/245 stanoví, že „[p]ostoj, který má být jménem Unie zaujat v Radě partnerství zřízené [APGR], pokud jde o přijetí jednacího řádu Rady partnerství a jednacích řádů […], za účelem provádění uvedené dohody, vychází z návrhu rozhodnutí Rady partnerství“.

14. Dvěma prohlášeními uvedenými v zápisu z jednání Rady ze dne 4. března 2020 zdůraznily Komise a Česká republika, že podle jejich názoru je použití článku 37 SEU jako právního základu pro jedno z obou rozhodnutí Rady právně nesprávné[14]. V prohlášení uvedeném v témže zápisu z jednání Rady vyjádřilo rovněž Maďarsko „své výhrady, pokud jde o přijetí dvou samostatných rozhodnutí o postoji EU“, aniž by však zpochybnilo článek 37 SEU jako právní základ[15]. Tyto dva členské státy se rozhodly zdržet se hlasování.

[12] – Společný návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí rozhodnutí o jednacích řádech Rady partnerství, Výboru pro partnerství a specializovaných podvýborů nebo dalších orgánů [JOIN(2018) 29 final].

[13] – Pozměněný návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí rozhodnutí o jednacích řádech Rady partnerství, Výboru pro partnerství a specializovaných podvýborů nebo dalších orgánů [COM(2019) 345 final].

[14] – Viz Rada Evropské unie, souhrnný protokol ze dne 4. března 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper ze dne 12. a 14. února 2020, příloha Coreper ze dne 12. února 2020, bod 38.

[15] – Tamtéž.

III. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení

15. Žalobou došlou kanceláři Soudního dvora dne 24. dubna 2020 podala Komise žalobu na neplatnost, která je předmětem tohoto stanoviska. České republice a Francouzské republice bylo povoleno vstoupit do řízení, a to u první z nich na podporu návrhových žádání Komise a u druhé z nich na podporu návrhových žádání Rady.

16. Komise, podporovaná Českou republikou, navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadená rozhodnutí, zachoval jejich účinky a uložil Radě náhradu nákladů řízení.

17. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení a, podpůrně, v případě zrušení napadených rozhodnutí, aby byly zachovány jejich účinky. Francouzská republika navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu Komise zamítl.

IV. Analýza

18. Na podporu své žaloby uplatňuje Komise dva žalobní důvody.

A. K prvnímu žalobnímu důvodu

1. Stručné shrnutí argumentů účastnic řízení

19. V rámci svého prvního žalobního důvodu, který tvoří hlavní náplň řízení v projednávané věci, Komise vytýká Radě zaprvé to, že z působnosti rozhodnutí 2020/245 vyloučila hlavu II APGR, zadruhé to, že jako hmotněprávní základ pro rozhodnutí 2020/246 zvolila článek 37 SEU, a zatřetí to, že za procesní právní základ pro toho rozhodnutí doplnila čl. 218 odst. 8 druhý pododstavec SFEU.

20. Komise tvrdí, že Rada tím, že jako hmotněprávní základ pro rozhodnutí 2020/246 zvolila článek 37 SEU, změnila pravidlo hlasování, které by se jinak na základě Smluv použilo, a porušila ustálenou judikaturu Soudního dvora týkající se volby právního základu unijních aktů. Podle Komise z této judikatury, a to zejména z rozsudku Kazachstán, plyne, že rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 9 SFEU, kterým Rada stanoví postoj, který má být zaujat jménem Unie v orgánu zřízeném mezinárodní dohodou, se musí přijímat kvalifikovanou většinou, pokud těžiště této dohody tvoří oblast, u které hmotněprávní základy vyžadují kvalifikovanou většinu. Komise tvrdí, že APGR se týká především oblasti obchodu, rozvojové spolupráce a dopravních služeb, kterým je věnována velká většina článků této dohody. Devět článků tvořících hlavu II uvedené dohody, které se týkají spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, má ve vztahu k APGR jako celku ryze akcesorický charakter a nepostačuje proto k tomu, aby odůvodnily, že se dohoda jako celek opírá o právní základ spadající do rámce SZBP. Na podporu tohoto závěru Komise uvádí, že v rozsudku Kazachstán měl Soudní dvůr za to, že ustanovení hlavy II Dohody o posíleném partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Republikou Kazachstán na straně druhé[16] (dále jen „dohoda s Kazachstánem“), která jsou srovnatelná co do obsahu a počtu s ustanoveními hlavy II APGR, neodůvodňovala to, aby Rada použila článek 37 SEU jako hmotněprávní základ pro rozhodnutí téhož druhu, jakého jsou napadená rozhodnutí.

[16] – Úř. věst. 2016, L 29, s. 1.

21. Rada, podporovaná Francouzskou republikou, nezpochybňuje, že oblast, do které napadená rozhodnutí spadají, musí být posuzována z hlediska APGR. Tvrdí však, že volba právního základu unijního aktu, včetně aktu týkajícího se mezinárodní dohody, se musí opírat o objektivní faktory, které lze soudně přezkoumat a mezi něž náleží nejen obsah, ale též účel tohoto aktu. Podle Rady z judikatury Soudního dvora vyplývá, že za účelem určení vztahu existujícího mezi ustanoveními dohody, která mají vztah k různým oblastem činnosti Unie, je podstatné zkoumání cílů dohody a že teprve poté je třeba zkoumat působnost povinností obsažených v těchto ustanoveních, a tedy jejich obsah. Argumenty předložené Komisí přitom vůbec neberou v úvahu cíle APGR a jejích zvláštních ustanovení, ale zaměřují se výlučně na jejich obsah. V projednávané věci se Rada domnívá, že analýza cílů ustanovení obsažených v hlavě II dohody APGR prokazuje, že tato ustanovení nejsou sekundární a nepřímá ve vztahu k ostatním ustanovením této dohody. Mimoto, v rozporu s tím, co tvrdí Komise, vykazují APGR a dohoda s Kazachstánem zásadní rozdíly, pokud jde o vymezení jejich cílů, a tudíž i o jejich právní povahu. V tomto ohledu Rada poznamenává, že APGR v článku 1 obsahuje přinejmenším jeden další hmotněprávní cíl, který v dohodě s Kazachstánem chybí, a to cíl přispět k posílení komplexního politického partnerství [písmeno a)] a podpořit rozvoj těsných politických vztahů mezi smluvními stranami [písmeno b)]. Kromě toho jsou některé obecné cíle stanovené v článku 1 APGR promítnuty v článku 3 této dohody do konkrétnějších cílů, které jsou sledovány zvláště ustanoveními hlavy II uvedené dohody. Zejména cíl zvýšit účinnost politické spolupráce v otázkách zahraniční politiky a bezpečnosti, který čl. 3 odst. 1 APGR stanoví jako obecný cíl politického dialogu s Arménií, kolem něhož oscilují všechny ostatní cíle sledované uvedeným dialogem, představuje samostatný cíl, který nelze považovat za akcesorický ve vztahu k ostatním cílům této dohody. Podle Rady tedy téměř není pochyb o tom, že hlavním cílem ustanovení hlavy II uvedené dohody je provádění politiky spadající do rámce SZBP, kterou Unie uskutečňuje v rámci pravomocí svěřených jí na základě hlavy V kapitoly II SEU. Tento závěr, založený na analýze účelu ustanovení hlavy II dohody, nelze zpochybnit argumenty týkajícími se pouze jejich obsahu, a zejména jejich domněle deklaratorního významu. Zaprvé z dotčených ustanovení totiž plyne, že vedení pravidelného politického dialogu je způsobem, jakým musí být spolupráce naplňována, a zadruhé, že v judikatuře Soudního dvora neexistuje nic, co by umožňovalo závěr, že ustanovení o spolupráci ve formě dialogu nemohou sama o sobě být samostatnou složkou, sledují-li cíle bezpečnosti a zahraniční politiky.

2. Posouzení

a) Stav relevantní judikatury

22. Článek 218 SFEU za účelem splnění požadavků jasnosti, soudržnosti a racionalizace stanoví jednotný a obecně platný postup sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod, které je Unie oprávněna uzavírat v oblastech své činnosti, včetně SZBP, a to s výjimkou případů, kdy Smlouvy stanoví zvláštní postupy[17]. V rámci výše uvedeného postupu stanoví čl. 218 odst. 9 SFEU zjednodušený postup zejména s ohledem na stanovení postojů, které mají být jménem Unie zaujaty v rozhodovacím orgánu zřízeném dotčenou mezinárodní dohodou v rámci účasti Unie na přijímání aktů plynoucích z uplatňování nebo provádění dotčené dohody[18]. Poněvadž toto ustanovení neobsahuje žádná pravidla hlasování pro přijímání této kategorie rozhodnutí Radou, rozhodl Soudní dvůr, že tato pravidla musí být v každém případě určena s odkazem na čl. 218 odst. 8 SFEU. V tomto ohledu upřesnil, že pokud takové rozhodnutí neodpovídá žádnému

[17] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 52), a rozsudek Kazachstán (bod 21).

[18] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Rada v. Komise (C-73/14, EU:C:2015:663, bod 65), a rozsudek Kazachstán (bod 25).

z případů uvedených v čl. 218 odst. 8 druhém pododstavci, v nichž SFEU vyžaduje jednomyslné hlasování, musí Rada v souladu s ustanovením čl. 218 odst. 8 prvního pododstavce SFEU ve spojení s jejím čl. 218 odst. 9 v zásadě toto rozhodnutí přijmout kvalifikovanou většinou [19].

23. První případ, v němž čl. 218 odst. 8 druhý pododstavec SFEU vyžaduje, aby Rada rozhodovala jednomyslně, se vztahuje k situaci, kdy se dohoda týká oblasti, kde je pro přijetí unijního aktu požadována jednomyslnost, čímž tento případ vytváří vazbu mezi hmotněprávním základem rozhodnutí přijatým podle uvedeného článku a pravidlem hlasování, které se použije pro přijetí tohoto rozhodnutí. Tak je tomu, pokud jde o SZBP, jelikož čl. 31 odst. 1 první pododstavec SEU stanoví zejména to, že rozhodnutí podle hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU se přijímají jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak [20].

24. Aby bylo možné určit, zda se rozhodnutí přijaté v rámci vymezeném v čl. 218 odst. 9 SFEU skutečně týká oblasti, v níž je pro přijetí unijního aktu požadována jednomyslnost, a musí být tedy z hlediska prvního případu uvedeného v čl. 218 odst. 8 druhém pododstavci SFEU přijato jednomyslně, je třeba odkázat na jeho hmotněprávní základ [21].

25. Podle ustálené judikatury platí, že volba právního základu unijního aktu se musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah tohoto aktu [22]. Jestliže přezkum unijního aktu ukáže, že akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou. Výjimečně, je-li prokázáno, že akt sleduje současně několik cílů nebo má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, takže jsou použitelná různá ustanovení Smluv, musí být takové opatření založeno na různých odpovídajících právních základech [23]. Použití dvojího právního základu je však vyloučeno, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto základů neslučitelné [24].

26. Podle této judikatury je tedy třeba hledat „těžiště“ unijního aktu, má-li být posouzeno, zda byl správně určen jeho právní základ nebo základy. Soudní dvůr ostatně upřesnil, že tatáž kritéria se použijí i tehdy, jde-li o určení právního základu unijních aktů týkajících se uzavření a provádění mezinárodní dohody [25].

27. Debata, která se rozvinula mezi stranami projednávaného sporu, ukazuje na rozdílný výklad různých klíčových prvků „testu těžiště“, který vypracoval Soudní dvůr, a vyžaduje následující upřesnění.

[19] – Rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, bod 51), a rozsudek Kazachstán (body 25 a 27).

[20] – Viz rozsudek Kazachstán (bod 29).

[21] – Viz rozsudek Kazachstán (bod 35).

[22] – V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudky ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 11), ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10), ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 22), ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 43), jakož i rozsudek Kazachstán (bod 36) a posudek 2/00 (Cartagenský protokol o biologické bezpečnosti) ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 22).

[23] – V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada (C-178/03, EU:C:2006:4, body 42 a 43), ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 44), a rozsudek Kazachstán (bod 37).

[24] – Viz zejména rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 37 a citovaná judikatura). Důležité však je zdůraznit, že Soudní dvůr omezuje případy, kdy je vyloučena dualita (nebo pluralita) právních základů, na případy procesní neslučitelnosti, a to s výjimkou případů, ve kterých se liší pouze pravidlo hlasování; viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, body 45 až 48).

[25] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 42 a citovaná judikatura).

28. Nejprve je třeba s ohledem na výměnu názorů o této věci mezi Komisí, Radou a Francouzskou republikou uvést, že „účel“ a „obsah“ dotčeného unijního aktu patří stejnou měrou mezi objektivní prvky, které mohou být předmětem soudního přezkumu a na nichž musí spočívat volba jeho právního základu. Poněvadž vymezení těžiště takového aktu je svrchovaně pragmatickou záležitostí, závisí pořadí, v jakém Soudní dvůr přistoupí ke zvážení těchto dvou prvků, a význam, který jim dá v rámci zkoumání konkrétního případu, především na okolnostech projednávané věci a neumožňuje spekulovat o více, či méně „zásadní“ povaze jednoho či druhého prvku nebo o jejich vzájemné hierarchii.

29. Je pravda, že v rámci některých případů uplatnění testu těžiště na akty související s uzavíráním mezinárodních dohod se podle všeho hledání účelu aktu přikládá zvýšený význam. V posudku 1/78 [26] tak Soudní dvůr uvedl, že kvalifikace dohody „musí být učiněna s ohledem na její základní účel, a nikoliv podle jednotlivých ustanovení“, která, jelikož mají akcesorickou nebo pomocnou povahu, jsou absorbována tímto základním účelem. Stejný způsob argumentace zvolil Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada [27] (dále jen „rozsudek Portugalsko v. Rada“), a ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada [28] (dále jen „rozsudek Filipíny“), aby určil účel dohody o rozvojové spolupráci, resp. rámcové dohody o partnerství a spolupráci. Takový přístup však zaprvé nespočívá v tom, že by byl zkoumání obsahu dohody upřen veškerý význam, jelikož toto zkoumání může v konkrétním případě vést dokonce až k tomu, že z hlediska rozsahu povinností zakotvených jednotlivými ustanoveními dohody budou identifikovány samostatné složky, které vyžadují doplnění dalších právních základů [29]. Zadruhé, jak zdůraznil generální advokát P. Mengozzi ve svém stanovisku ve věci, která vedla k vydání rozsudku Filipíny [30], výše uvedená linie judikatury je pouze „zvláštní deklinací“ obecných pravidel, ze kterých je třeba vycházet při určování právního základu unijního aktu a uvedených v bodě 25 tohoto stanoviska, která se od těchto pravidel neodchyluje [31]. V každém případě je tento přístup podle všeho v poslední době vyvažován tím, že Soudní dvůr stále častěji používá argumentaci, která je konkrétněji zaměřena na zkoumání obsahu dohody, aniž by to opět znamenalo jakýkoliv ústup od zkoumání účelu aktu [32].

30. Zadruhé při určování těžiště unijního aktu mohou kromě jeho účelu a obsahu vstupovat do hry i další objektivní faktory, jak to jasně vyplývá z pojmů použitých Soudním dvorem a uvedených v bodě 25 tohoto stanoviska. Pokud jde zejména o akty týkající se uzavření a provádění mezinárodní dohody, nachází se mezi těmito faktory zejména kontext, do něhož uvedený akt zapadá a ve kterém byl přijat [33]. Význam tohoto prvku se sice nutně liší v závislosti na druhu aktu a kategorii dotčené dohody, zkoumání kontextu ale může při analýze Soudního dvora hrát ústřední roli, jak tomu bylo například v rozsudku ze dne 20. listopadu 2018, Komise v. Rada

[26] – Posudek 1/78 (Mezinárodní dohoda o přírodním kaučuku) ze dne 4. října 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] – Viz, *a contrario*, rozsudek Filipíny, bod 56 a 59.

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

[31] – Viz body 25 až 27.

[32] – Viz např. rozsudky ze dne 18. července 2013, Daiichi Sankyo a Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, body 52 až 60), ze dne 22. října 2013, Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, body 58 až 65), a rozsudek Kazachstán (body 42 až 45).

[33] – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 26. září 2013, Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 48 a násl.), ze dne 27. února 2014, Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 50), ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 38), a ze dne 20. listopadu 2018, Komise v. Rada (Antarktická CHMO) (C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, body 76 a 87).

(Antarktická CHMO)[34]. Naopak přesvědčení původce aktu[35] nebo „subjektivní posouzení a obecné politické záměry zúčastněných osob“[36] nejsou při volbě právního základu relevantní, a to vzhledem k tomu, že nejsou dostatečně objektivní.

31. Zatřetí z judikatury připomenuté v bodě 25 tohoto stanoviska plyne, že pouhé zjištění, že unijní akt sleduje několik cílů nebo má několik složek, samo o sobě nestačí k tomu, aby se tento akt opíral o několik právních základů. Soudní dvůr totiž založil test těžiště na dost přesných pravidlech, která vstupují do hry v případě vícero účelů nebo složek a která stanoví buď volbu právního základu vyžadovaného hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou, což znamená, že další nebo ostatní účely nebo složky musejí být kvalifikovány jako akcesorické, nebo pakliže takový vztah mezi hlavním a vedlejším chybí, volbu různých právních základů odpovídajících různým účelům nebo složkám aktu, které jsou navzájem neoddělitelně spjaty.

32. V tomto ohledu je důležité uvést, že v rozsudku Filipíny, který navazuje na rozsudek Portugalsko v. Rada, Soudní dvůr upřesnil, že pokud jde o rozhodnutí o podpisu rámcové dohody o partnerství a spolupráci, nese s sebou toto kritérium předně určení, zda ustanovení dohody, která mohou být spjata s jinými politikami Unie, než je politika, která byla označena za převažující, mohou rovněž spadat do této politiky, nebo zda rámec této politiky překračují a vyžadují tedy, aby bylo toto rozhodnutí založeno na dalších právních základech[37], a následně ověření, zda tato ustanovení neobsahují povinnosti takového rozsahu, že odpovídají cílům odlišným od cílů spjatých s politikou Unie, která byla označena za převažující.

33. Začtvrté Soudní dvůr upřesnil, že vícero právních základů může přicházet v úvahu pouze ve výjimečných případech. Je pravda, že poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva a článek 40 SEU, jehož oba pododstavce obsahují klauzule o tom, že postupy a pravomoci orgánů v oblasti SZBP a politiky, které spadají do působnosti Smlouvy o FEU se vzájemně nedotýkají[38], není podle všeho *a priori* vyloučena případná kumulace právních základů spadajících do působnosti SFEU a SZBP, jak tomu bylo dříve na základě článku 47 SEU u právních základů, které spadaly do působnosti Smlouvy o založení ES a do SZBP[39]. Takovou kumulaci ostatně Soudní dvůr implicitně připustil v rozsudku ve věci Kazachstán. Nic to však nemění na tom, že Soudní dvůr připustil kumulaci právních základů jen velmi zřídka[40].

34. Důležitá vyjasnění judikatury uvedené v bodě 25 tohoto stanoviska přinesl rozsudek Kazachstán.

[34] – C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, body 88 až 94; viz rovněž rozsudek ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 51), v němž byl odkaz na kontext užit za účelem určení cíle dotčeného opatření.

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

[36] – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Rada (dohoda s Kazachstánem) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 53).

[37] – Viz rozsudek Filipíny, bod 35.

[38] – Podle čl. 40 prvního pododstavce SEU platí, že „[p]rovádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky se nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie uvedených v článcích 3 až 6 Smlouvy o fungování Evropské unie“. Článek 40 druhý pododstavec SEU stanoví, že „[s]tejně tak se provádění politik uvedených v daných článcích nedotýká uplatňování postupů a rozsahu pravomocí orgánů, které Smlouvy stanoví pro výkon pravomocí Unie podle této kapitoly“.

[39] – Viz rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, C-91/05, body 76 a 77).

[40] – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada (Rotterdamská úmluva, C-94/03, EU:C:2006:2, bod 51), ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada (dovoz nebezpečných chemických výrobků, C-178/03, EU:C:2006:4, bod 56), ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (ruční palné zbraně, C-91/05, EU:C:2008:288, body 99, 108 a 109), a ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (ztráty Evropské investiční banky, C-155/07, EU:C:2008:605, bod 84). Viz rovněž stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Rada (dohoda s Kazachstánem) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 63).

35. Soudní dvůr v něm zaprvé znovu potvrdil použití testu těžiště – používaného v jeho klasické judikatuře týkající se volby právního základu – i v případě, kdy je třeba v kontextu vnější činnosti Unie volit mezi právními základy v rámci SZBP a právními základy mimo její rámec [41]. Zejména s odkazem na jednotnou povahu ustanovení článku 218 SFEU, která sama o sobě zohledňují specifika SZBP a zároveň odrážejí institucionální rovnováhu stanovenou Smlouvou pro každou z oblastí činnosti Unie [42], ujišťuje Soudní dvůr implicitně, že není odůvodněné vyhrazovat těmto druhům sporů o právní základ zvláštní zacházení, čímž potvrzuje obecnější orientaci judikatury, která směřuje k zajištění plného účinku „začlenění ustanovení týkajících se SZBP do obecného rámce unijního práva“, které sleduje Lisabonská smlouva [43]. Ač Soudní dvůr v rozsudku Kazachstán neuvádí článek 40 SEU, podle všeho implicitně přijímá ten výklad tohoto ustanovení, který navrhla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku [44], podle něhož jsou obě tyto klauzule o nedotknutelnosti obsažené v čl. 40 odst. 1 a 2 SEU od Lisabonské smlouvy formulovány symetricky, a neumožňují tedy přiznat přednost pravomocím spadajícím do působnosti SZBP nebo naopak do působnosti Smlouvy o FEU. Takový výklad nutně vyžaduje použití „neutrálního“ testu, jakým je test těžiště, který přiznává stejnou váhu SZBP – při plném zohlednění zvláštních pravidel a postupů, kterým tato politika podléhá – a ostatním vnějším činnostem Unie, které spadají do působnosti Smlouvy o FEU.

36. V bodě 38 rozsudku Kazachstán tak Soudní dvůr upřesnil, že stejně jako rozhodnutí, kterým Unie uzavírá mezinárodní dohodu, tak i rozhodnutí, kterým Rada stanoví postoj, který má být jménem Unie zaujat v orgánu zřízeném dohodou na základě čl. 218 odst. 9 SFEU, a které se týká výlučně SZBP, je třeba v zásadě přijmout jednomyslně podle čl. 218 odst. 8 druhého pododstavce SFEU. Naproti tomu, má-li takové rozhodnutí více složek nebo sleduje několikerý účel a některý z nich spadá do rámce SZBP, je třeba pravidlo hlasování, které se použije pro přijetí tohoto rozhodnutí, určit s ohledem na jeho hlavní nebo převažující účel či složku. Spadá-li tedy hlavní nebo převažující účel nebo složka rozhodnutí do oblasti, v níž není pro přijetí unijního aktu vyžadována jednomyslnost, musí být uvedené rozhodnutí přijato v souladu s čl. 218 odst. 8 prvním pododstavcem SFEU kvalifikovanou většinou. V projednávané věci je tedy třeba použít klasická kritéria pro určení právního základu unijního aktu, což ostatně není účastníky řízení zpochybňováno.

37. Zadruhé v rozsudku Kazachstán uplatnil Soudní dvůr test těžiště tím, že pro analýzu obsahu mezinárodní dohody, jejíž součástí je dotčený unijní akt, přijal dvojí, „kvantitativní“ a „kvalitativní“, kritérium. V bodě 44 tohoto rozsudku tak jednak uvedl, že „[v]ětšina ustanovení [dohody s Kazachstánem], která sestává z 287 článků, totiž spadá částečně do společné obchodní politiky Unie a částečně do politiky v oblasti rozvojové spolupráce Unie“, jednak v bodě 45 téhož rozsudku podotkl, že „[u]stanovení [dohody s Kazachstánem], která ji spojují se SZBP […], se dále kromě toho, že v porovnání s celkovým množstvím ustanovení této dohody nejsou početná, omezují na prohlášení smluvních stran o účelech, které je třeba sledovat prostřednictvím jejich spolupráce, a tématech, jichž se musí tato spolupráce dotýkat, aniž určují konkrétní podmínky provádění této spolupráce“, přičemž analogicky odkázal na bod 56 rozsudku Filipíny [45]. Po vzoru Francouzské republiky se lze jistě zabývat tím, jaká je absolutní relevance uvedených kritérií,

[41] – V tomto smyslu, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, viz rozsudky ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 43), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, body 43 a 44).

[42] – Viz bod 24 rozsudku Kazachstán.

[43] – V tomto smyslu z nedávné doby viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, body 47 a násl.).

[44] – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Rada (dohoda s Kazachstánem) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 50).

[45] – Je vhodné uvést, že kritérium založené na tom, zda jsou zkoumaná ustanovení s to být bezprostředně funkční tím, že zakotvují konkrétní způsoby naplňování spolupráce, kterou předpokládají, Soudní dvůr zvolil již v rozsudku ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, bod 40).

zejména kvantitativního kritéria, a to s ohledem na rozdíl mezi vnější činností Unie v oblasti rozvojové spolupráce a obchodu, kde se obecně vyžaduje stanovení zevrubné právní úpravy a přijetí významného počtu ustanovení technické povahy, a SZBP, jejíž provádění nemusí vyžadovat takovou míru zevrubnosti. Nic to nemění na tom, že takové kritérium – neomezuje-li se na pouhé zjištění početní převahy ustanovení, která nespadají do rámce SZBP, a použije-li se společně s „kvalitativním" posouzením ustanovení dohody vykazujících souvislost se SZBP, které zohledňuje více, či méně operativní povahu těchto ustanovení – může být užitečné, pokud jde o takové rámcové dohody, jako jsou dohody dotčené ve věci, která vedla k vydání rozsudku Kazachstán, a v projednávané věci, za účelem vyčlenění (nebo vyloučení) případné samostatné složky spadající do rámce SZBP. Je tomu tak tím spíše, že jak Komise správně tvrdí, po sjednocení cílů vnější činnosti Unie provedeném Lisabonskou smlouvou v čl. 21 odst. 2 SEU a s ohledem na povinnost Unie sledovat tyto cíle ve všech svých vnějších politikách, jakož i ve vnějších aspektech svých vnitřních politik podle čl. 21 odst. 3 SEU se uplatnění testu těžiště založeného pouze nebo především na účelech aktu nemusí ukázat jako dostatečně průkazné. Vzhledem k průřezové povaze cílů vnější činnosti Unie vyjmenovaných v čl. 21 odst. 2 SEU a odkazu na tyto cíle v článku 23 SEU v oblasti SZBP může být totiž obtížné identifikovat konkrétní cíle této politiky [46].

38. Zatřetí v rozsudku Kazachstán Soudní dvůr vyjasnil, že rozhodnutí, které stejně jako napadená rozhodnutí vymezuje postoj, který má být jménem Unie zaujat, pokud jde o přijetí jednacích řádů orgánů zřízených na základě dohody o partnerství, se obecně týká fungování těchto orgánů. Vzhledem k tomu, že oblast, do jejíhož rámce takové rozhodnutí spadá, má průřezovou působnost a netýká se jen určitých záležitostí upravených v rámci uvedené dohody, musí být pro účely použití testu těžiště s ohledem na dohodu o partnerství posuzována v celém svém rozsahu [47].

39. Začtvrté z rozsudku Kazachstán vyplývá, že právní základ rozhodnutí o podpisu dohody, do jejíhož rámce zapadá akt přijatý k jejímu provedení, nemá vliv na určení těžiště tohoto aktu, a to přinejmenším existují-li okolnosti vedoucí k závěru, že tento právní základ nebyl určen správně [48].

40. První žalobní důvod je třeba prozkoumat právě na základě dosud vyložených zásad.

b) Uplatnění v projednávané věci

41. Jak bylo podotknuto v bodě 38 tohoto stanoviska, z rozsudku Kazachstán vyplývá, že oblast, do které spadá rozhodnutí, které stanovuje postoj, jenž má být jménem Unie zaujat, pokud jde o stanovení jednacích řádů orgánů zřízených dohodou o partnerství, jako je ta, o kterou jde v projednávané věci, musí být posuzována z hlediska dohody v celém jejím rozsahu.

42. V projednávaném případě však Rada, jak bylo upřesněno výše, přijala dvě samostatná rozhodnutí, která mají v podstatě týž obsah, avšak odlišnou oblast působnosti. První rozhodnutí dopadá na celou dohodu s výjimkou hlavy II. Druhé dopadá pouze na tuto hlavu. Navzdory tomuto rozdělení Rada podle všeho souhlasí s Komisí v tom, že těžiště napadených rozhodnutí, tedy i rozhodnutí 2020/246, musí být posuzováno na základě dohody v celém jejím rozsahu.

[46] – Pokus v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, body 85 a násl.).

[47] – Viz rozsudek Kazachstán (bod 40) a stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Rada (dohoda s Kazachstánem) (C-244/17, EU:C:2018:364, body 54 a 55).

[48] – Viz rozsudek Kazachstán (bod 43).

43. Rovněž se domnívám, že jde o jediný správný přístup. Přijetí dvou samostatných rozhodnutí Rady založených na dvou (nebo několika) různých právních základech za účelem stanovení postoje, který má být jménem Unie zaujat ohledně věci, jež prochází *napříč celou dohodou*, jako je tomu v případě schválení aktů týkajících se obecně fungování orgánů dohody, může být každopádně odůvodněno pouze tehdy, pokud dohoda posuzovaná v celém svém rozsahu předpokládá (přinejmenším) dvě samostatné složky odpovídající různým právním základům užitým pro přijetí uvedených aktů.

44. Oblasti, do jejichž rámce napadená rozhodnutí, posuzovaná společně, spadají, je proto nutné posuzovat z hlediska APGR v celém jejím rozsahu. Úvodem je třeba uvést následující tři poznámky.

45. Zaprvé bych poznamenal, že argumentace rozvinutá Komisí na podporu její žaloby se z velké části zakládá na domnělých podobnostech mezi APGR a dohodou s Kazachstánem a dále na řešení zvoleném Soudním dvorem v rozsudku týkajícím se posledně uvedené dohody. Tento rozsudek, jak jsme viděli, je vlastním důvodem, který vedl ke stažení společného návrhu a nakonec i k podání žaloby. Argumenty předložené Radou mají zase zdůraznit rozdíly mezi uvedenými dohodami. Připomínám však, že Soudní dvůr ustáleně prohlašoval, že právní základ, který byl zvolen k přijetí jiných unijních aktů, které případně vykazují podobné vlastnosti nebo úzkou souvislost s aktem, o který jde, je z hlediska volby právního základu tohoto aktu irelevantní[49]. I když je třeba uznat, že rozsudek Kazachstán představuje pro analýzu projednávané věci nepopiratelně referenční precedent, je třeba nicméně mít toto pravidlo na paměti při analýze obsahu a účelu APGR.

46. Zadruhé bych uvedl, že z rozsudku Kazachstán (bod 39 tohoto stanoviska) vyplývá, že v rozporu s tím, co podle všeho tvrdí Rada, okolnost, že se rozhodnutí o podpisu opíralo mimo jiné o článek 37 SEU, aniž by Komise použití takového hmotněprávního základu zpochybnila, nemůže sama o sobě odůvodnit to, že Rada se rozhodla opřít rozhodnutí 2020/246 o tento článek. Stejně je tomu s okolností, že rozhodnutí Rady, kterým se Komise a vysoká představitelka zmocňují k jednání o APGR, se rovněž opíralo o článek 37 SEU.

47. V návaznosti na výše uvedená upřesnění bych pak uvedl, že APGR je rámcovou dohodou, která má zavést „rozsáhl[ou] spoluprác[i] v širokém spektru oblastí společného zájmu“[50]. Zkoumání preambule ukazuje na vůli stran posílit vazby vytvořené v minulosti, a podporovat úzkou a intenzivní spolupráci založenou na rovnocenném partnerství (první bod preambule dohody), jakož i dále podporovat politický, sociálně-ekonomický a institucionální rozvoj Arménské republiky například prostřednictvím dalšího posilování dodržování demokratických zásad a lidských práv (třetí a pátý body preambule). V dohodě jsou nastíněny dvě základní tematické oblasti. Zaprvé se potvrzuje vůle stran dále rozvíjet pravidelný politický dialog o dvoustranných otázkách společného zájmu, jakož i jejich závazek podporovat mezinárodní mír a bezpečnost a bojovat proti šíření zbraní hromadného ničení, předcházet korupci a bojovat proti ní, zintenzivnit boj proti organizované trestné činnosti a terorismu, posílit spolupráci v oblasti migrace, azylu a správy hranic a zahájit v budoucnu vízový dialog (zejména třetí až pátý, sedmý, osmý, desátý, dvanáctý a čtrnáctý bod preambule). Zadruhé se potvrzuje rovněž odhodlání stran prohloubit hospodářskou spolupráci, včetně oblastí souvisejících s obchodem, s vyhlídkou na

[49] – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada (Rotterdamská úmluva) (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 50), a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (rozšíření ustanovení sociálního práva na Turecko) (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 36). Tak tomu je, jak upřesňuje generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Komise v. Rada (dohoda s Kazachstánem) (C-244/17, EU:C:2018:364, bod 53), rovněž s rozhodnutím o podpisu dohody, k jejímuž provedení bylo dotčené rozhodnutí přijato.

[50] – Viz pátý bod preambule APGR.

budoucí rozvoj obchodu a investic při dodržování zásad udržitelného rozvoje a zajištění ochrany životního prostředí a lidského zdraví. V témže duchu se strany zavazují spolupracovat v dalších socio-ekonomických oblastech společného zájmu, jako je věda a technika, vzdělávání a kultura a mládež a sport (zejména patnáctý až devatenáctý, dvacátý třetí a dvacátý čtvrtý bod preambule).

48. APGR, která se skládá z 386 článků, je členěna na osm hlav týkajících se jejích cílů a obecných zásad (hlava I články 1 a 2), politického dialogu a reforem a spolupráce v oblasti SZBP (hlava II články 3 až 11), spravedlnosti, svobody a bezpečnosti (hlava III články 12 až 21), hospodářské spolupráce (hlava IV články 22 až 35), politik v dalších oblastech spolupráce (hlava V články 36 až 112), obchodu (hlava VI články 113 až 342), finanční pomoci a ustanovení o boji proti podvodům a o kontrole (hlava VII články 343 až 361) a konečně institucionálních, obecných a závěrečných ustanovení (hlava VIII články 362 až 386).

49. Mezi cíle APGR, jak jsou vyjádřeny v jejím článku 1, náleží posilovat komplexní politické a hospodářské partnerství a spolupráci mezi stranami, posilovat rámec pro politický dialog ve všech oblastech společného zájmu, a podpořit tak rozvoj těsných politických vztahů mezi stranami, přispívat k upevňování demokracie a politické, hospodářské a institucionální stability v Arménii, podporovat, chránit a posilovat mír a stabilitu na regionální i mezinárodní úrovni, posilovat spolupráci v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, posilovat mobilitu a mezilidské vztahy, podporovat úsilí Arménské republiky o rozvoj jejího hospodářského potenciálu cestou mezinárodní spolupráce a zavést posílenou obchodní spolupráci umožňující trvalou regulační spolupráci v dalších oblastech společného zájmu. Článek 2 téže dohody stanoví obecné zásady, k jejichž dodržování se strany zavazují, a to demokratické zásady, zásady právního státu, lidských práv, tržního hospodářství, udržitelného rozvoje, regionální spolupráce a účinného multilateralismu. Strany se rovněž zavazují bojovat proti korupci, proti různým formám nadnárodní organizované trestné činnosti a terorismu a proti šíření zbraní hromadného ničení s cílem přispět k míru a stabilitě v regionu.

50. Rada se v podstatě domnívá, že APGR sleduje cíle, které spadají do rámce SZBP a které nejsou druhotné nebo akcesorické oproti ostatním cílům této dohody. Hlava II dohody obsahuje ustanovení, která nemohou spadat do strategického rámce politiky rozvojové spolupráce nebo společné obchodní politiky. Jde-li o Komisi, ta, ač připouští, že APGR vykazuje určité vazby se SZBP, se nicméně domnívá, že tyto vazby nejsou dost významné na to, aby odůvodňovaly hmotněprávní základ spadající do rámce SZBP.

51. Hlava II APGR obsahuje v rubrice „Politický dialog a reforma, spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky“ devět článků. Článek 3 APGR vypočítává cíle politického dialogu, který se strany zavazují zintenzivnit ve všech oblastech společného zájmu, včetně otázek zahraniční politiky a bezpečnosti, jakož i vnitřní reformy. Mezi tyto cíle patří posilování politického partnerství [čl. 3 písm. b)], podpora mezinárodního míru, stability a bezpečnosti [čl. 3 písm. c)], posilování spolupráce při řešení krizí [čl. 3 písm. d)], boj proti šíření zbraní hromadného ničení [čl. 3 písm. e)], dodržování demokratických zásad, zásad právního státu, lidských práv a základních svobod [čl. 3 písm. g)], bezpečnost a obrana [čl. 3 písm. h)] a rozvoj dobrých sousedských vztahů [čl. 3 písm. k)]. Článek 4 APGR je věnován vnitřní reformě, na jejímž uskutečnění se strany zavazují spolupracovat, mimo jiné s cílem upevnit stabilitu a účinnost demokratických institucí, nezávislost a účinnost soudnictví, reformu veřejné správy a boj proti korupci. Jde-li o článek 5 APGR, ten je věnován specificky zahraniční a bezpečnostní politice. Článek 5 odst. 1 stanoví, že „[s]trany zintenzívní dialog a spolupráci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky, uznávajíce význam, který Arménská republika přikládá své účasti v mezinárodních organizacích a formátech

spolupráce a svým stávajícím závazkům, které z toho vyplývají, a budou se zabývat zejména otázkami předcházení konfliktům a řešení krizí, snižování rizik, kybernetické bezpečnosti, reformy bezpečnostního sektoru, regionální stability, odzbrojení, nešíření zbraní hromadného ničení, kontroly zbraní a kontroly vývozu“. Upřesňuje se, že „[s]polupráce je založena na společných hodnotách a společných zájmech a usiluje o větší účinnost s využitím dvoustranných, mezinárodních a regionálních fór, zejména [Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE)]“. V článku 6 APGR se znovu potvrzuje nutnost stíhat závažné trestné činy mezinárodního významu, a to i na úrovni Mezinárodního trestního soudu, jakož i spolupráce mezi stranami při předcházení těmto zločinům. Článek 7 APGR dopadá na spolupráci při předcházení konfliktům a řešení krizí, „zejména pokud jde o možnou účast Arménské republiky případ od případu na civilních či vojenských operacích pro řešení krizí pod vedením Evropské unie, jakož i na příslušných cvičeních a školicích činnostech“. Článek 8 APGR stanoví, že „[s]trany zintenzívní společné úsilí o zlepšení podmínek pro další regionální spolupráci podporou otevřených hranic s přeshraničním pohybem, dobrých sousedských vztahů a demokratického rozvoje, čímž přispějí ke stabilitě a bezpečnosti, a usilují o mírové řešení konfliktů“. Články 9 až 11 APGR jsou věnovány spolupráci v boji proti šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů, boji proti nedovolenému obchodování s ručními palnými a lehkými zbraněmi a boji proti terorismu.

52. Mezi stranami není sporu a je nepopiratelné, že APGR vykazuje určité vazby se SZBP. Vedle výslovných odkazů na tuto politiku obsažených v preambuli a v článcích 1 a 3 APGR tak lze, jak vyplývá z výkladu v předchozím bodě, se SZBP spojit články 5 a 7 až 11 této dohody [51].

53. Zejména z rozsudku Kazachstán však vyplývá, že okolnost, že taková rámcová dohoda, jako je dohoda, o kterou jde v projednávané věci, uvádí ve své preambuli a v popisu svých cílů vazby na SZBP a že některá její ustanovení – i když jim je věnována samostatná hlava obsažená v úvodní části dohody – mohu být spjata s touto politikou, nemusí stačit k tomu, aby se mělo za to, že hmotněprávní základ každého aktu přijatého k jejímu provedení majícího průřezový význam musí nutně zahrnovat článek 37 SEU. Takové doplnění je podle Soudního dvora odůvodněno pouze tehdy, mají-li uvedená ustanovení takovou působnost, že představují samostatnou složku dotčené dohody a nemají akcesorickou povahu ve vztahu k jejím ostatním složkám [52].

54. Aby Soudní dvůr v rozsudku Kazachstánu dospěl k závěru, že tomu tak v případě ustanovení spjatých se SZBP a obsažených v dohodě o partnerství s touto zemí není, nepoužil binární test uplatněný v rozsudku Filipíny, zmíněném v bodě 32 tohoto stanoviska, nýbrž uplatnil dvojí, „kvantitativní“ a „kvalitativní“, kritérium zmíněné v bodě 37 tohoto stanoviska.

55. Z důvodů, které záhy uvedu, se domnívám, že ať se uplatní jakýkoli test, nepředstavuje SZBP v systematice APGR složku odlišnou od ostatních složek této dohody, která by odůvodňovala doplnění článku 37 SEU do hmotněprávního základu aktů s průřezovou působností přijatých k provedení této dohody.

56. Na prvním místě, pokud jde o test, kterým se Soudní dvůr řídil v rozsudku Filipíny, připomínám, že první část tohoto testu má vést k určení, zda ustanovení dohody, která mohou být spjata s jinými unijními politikami než s tou, která byla označena za převažující, mohou rovněž spadat do rámce této politiky, nebo zda její rámec překračují.

[51] – V témže smyslu viz rozsudek Kazachstán (bod 42).

[52] – Viz rozsudek Kazachstán (bod 46).

57. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že rozvojová spolupráce, která je bezesporu jednou ze složek APGR, má mnohorozměrnou povahu. Neomezuje se na opatření směřující přímo k vymýcení chudoby, které je vymezeno jako hlavní cíl této politiky v čl. 208 odst. 1 druhém pododstavci SFEU, ale sleduje také cíle uvedené v čl. 21 odst. 2 SEU [53], na které výslovně odkazuje čl. 208 odst. 1 první pododstavec SFEU. Článek 209 odst. 2 SFEU ostatně stanoví, že Unie může se třetími zeměmi uzavřít jakoukoli dohodu účelnou pro dosažení cílů uvedených v článku 21 SEU a článku 208 SFEU, čímž zdůrazňuje stávající vazby mezi obecnými cíli vnější činnosti Unie a cíli specifickými pro rozvojovou spolupráci.

58. Soudní dvůr ve své předlisabonské judikatuře, která je nadále relevantní zejména ve světle výkladu článku 208 SFEU zvoleného v rozsudku Filipíny [54], uznal, že cíle rozvojové spolupráce jsou široké, jelikož tato spolupráce sleduje nejen udržitelný hospodářský a sociální rozvoj těchto zemí, jejich hladké a postupné zapojení do světového hospodářství, jakož i boj proti chudobě, ale také rozvoj a upevňování demokracie a právního státu, jakož i zachovávání lidských práv a základních svobod [55]. Soudní dvůr rozhodl již i to, že boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní lze považovat za opatření sloužící cílům politiky rozvojové spolupráce [56].

59. Toto široké pojetí cílů rozvojové spolupráce odráží vizi Unie v této oblasti představenou v novém Evropském rozvojovém konsensu podepsaném dne 7. června 2017 [57] (dále jen „konsensus“), který představuje „základní kámen rozvojové politiky Unie“ [58] a zapadá do rámce Agendy pro udržitelný rozvoj 2030 přijaté Organizací spojených národů v září 2015 [59]. Podle konsensu přispívá rozvojová spolupráce rovněž mimo jiné k „podpoře demokracie, právního státu a lidských práv; zachování míru a předcházení konfliktům; zlepšování kvality životního prostředí a udržitelného řízení světových přírodních zdrojů; a podpoře mezinárodního systému založeného na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné globální správě“ [60]. V bodě 14 konsensu se kromě toho uvádí, že „politický dialog je důležitým prostředkem k prosazování zásad rozvoje a má rovněž preventivní rozměr, jež má zajistit dodržování hodnot Evropské unie“, a že „tento dialog vedený s vládami partnerských zemí […] vytvoří důležitý akční rámec umožňující podpořit společnou vizi, pravidelně přezkoumávat dosažený pokrok a stanovit vhodná podpůrná opatření“.

60. A konečně, je třeba zdůraznit, že právě ve strategickém rámci rozvojové spolupráce a hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi, uvedené v článku 212 SFEU, byly přijaty nástroje na podporu vnější činnosti Unie na období 2014–2020, mimo jiné v oblasti ochrany lidských práv [61] a reakce na krize, předcházení konfliktům a budování míru v partnerských zemích [62]. V témže rámci bude přijat nástroj pro sousedství a rozvojovou

53 – Viz rozsudek Filipíny (bod 37).

54 – Tamtéž.

55 – Viz rozsudky ze dne 23. října 2007, Parlament v. Komise (C-403/05, EU:C:2007:624, bod 56), a ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 65).

56 – Viz rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, body 68 až 70, 98 a 99).

57 – Nový evropský konsensus o rozvoji „Náš svět, naše důstojnost, naše budoucnost“, společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropském parlamentu a Komisi ze dne 8. června 2017. K relevanci těchto dokumentů při určování oblasti, do níž spadá mezinárodní dohoda, viz zejména rozsudek ve věci Filipíny (bod 42).

58 – Viz konsensus, bod 10.

59 – Přijatého Generálním shromážděním Spojených národů dne 25. září 2015.

60 – Viz konsensus, bod 11.

61 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 235/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje finanční nástroj pro demokracii a lidská práva ve světě (Úř. věst. 2014, L 77, s. 85).

62 – Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 230/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj přispívající ke stabilitě a míru (Úř. věst. 2014, L 77, s. 1).

a mezinárodní spolupráci pro příští víceletý finanční rámec (2021–2027) [63], jehož kompromisní znění bylo schváleno 13. března 2021 [64] a který zahrnuje také činnost Unie v oblasti reakce na krize, předcházení konfliktům, budování míru a boje proti globálním a nadregionálním hrozbám.

61. Soudní dvůr však rozhodl, že opatření nespadá do oblasti působnosti rozvojové spolupráce, i když přispívá k naplnění jejích cílů, je-li jeho hlavním účelem provádění jiné politiky, například SZBP [65].

62. Tak tomu přitom podle mého názoru v projednávané věci není. APGR je totiž především nástrojem majícím posílit hospodářskou a obchodní spolupráci mezi stranami v perspektivě prosazování udržitelného rozvoje [66], který do hospodářství začleňuje environmentální [67] a sociální omezení, dodržování lidských práv a základních svobod [68], jakož i lidské zdraví [69]. Vedle ustanovení o obchodu, obsažených v hlavě VI, pokrývá dohoda širokou škálu oblastí spolupráce, dotýkající se nejrůznějších socioekonomických odvětví, od energetiky (hlava V kapitola 2) po životní prostředí a opatření v oblasti klimatu (hlava V kapitoly 3 a 4), průmyslovou politiku (hlava V kapitola 5), spolupráci v oblasti finančních služeb (hlava V kapitola 7), cestovní ruch (hlava V kapitola 9), zemědělství a rybolov (hlava V kapitoly 10 a 11), výzkum (hlava V kapitola 14), sociální politiku (hlava V kapitola 15), vzdělávání a kulturu (hlava V kapitoly 17 a 18), sport (hlava V kapitola 20) a civilní ochranu (hlava V kapitola 23).

63. Z výše uvedeného vyplývá, že ustanovení vložená do hlavy II APGR mohou být v celém svém rozsahu spojena i s rozvojovou spoluprací, která je jednou ze složek této dohody, a nevyžadují, aby se rozhodnutí, kterým se stanoví postoj, jenž má být jménem Unie zaujat, a týká se způsobů fungování orgánů zřízených uvedenou dohodou, opíralo o článek 37 SEU jako doplňující hmotněprávní základ. Podle mého názoru není tento závěr zpochybněn, zkoumá-li se APGR ve světle svého kontextu. Pokud jde zaprvé o dohodu o partnerství, jako je APGR, může kontext, v němž probíhalo jednání a uzavření dohody, jen stěží hrát pro účely určení příslušného právního základu významnou, natož rozhodující roli jako prvek posuzování. Zadruhé odkaz na konflikt v Náhorním Karabachu, obsažený v jedenáctém bodě preambule dohody, na který se ve svém vyjádření odvolává Francouzská republika, nepostačuje v projednávaném případě k tomu, aby byl závěr dohody zasazen do kontextu specifického pro SZBP.

64. Je proto vhodné přejít k druhé části binárního testu uplatněného Soudním dvorem v rozsudku Filipíny, který v projednávaném případě vyžaduje ověření, zda ustanovení APGR, která mohou být spjata se SZBP, nezahrnují povinnosti takového rozsahu, že odpovídají cílům odlišným od cílů, které jsou spjaty s ostatními složkami dohody, a to zejména s rozvojovou spoluprací.

63 – Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci [COM(2018) 460 final], pozměněný COM(2020) 459 final v návaznosti na krizi související s pandemií COVID-19.

64 – Viz tisková zpráva na adrese https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

65 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, body 71 a 72). V témže smyslu, avšak v rámci sporu o právní základy, které ale všechny spadaly do působnosti Smlouvy o FEU, viz rozsudek Filipíny (bod 44).

66 – Osmnáctý a dvacátý třetí bod preambule APGR.

67 – Devatenáctý a dvacátý třetí bod preambule a hlava V kapitoly 3 a 4 APGR.

68 – Třetí a šestý bod preambule APGR.

69 – Dvacátý devátý bod preambule a hlava V kapitola16 APGR.

65. Z výkladu ustanovení hlavy II APGR se podle mého názoru jeví, že tato ustanovení mají deklaratorní povahu a neobsahují konkrétní způsoby naplňování spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky ani neobsahují konkrétní pozitivní závazky stran, které by šly nad rámec pouhého obecného závazku spolupracovat.

66. Tak je tomu i s výčtem cílů politického dialogu obsaženým v čl. 3 odst. 2 této dohody, který zdůrazňuje zejména Rada. Z článku 3 odst. 1 uvedené dohody totiž plyne zaprvé to, že dialog, který hodlají strany posilovat, se týká všech oblasti společného zájmu, které tato dohoda pokrývá. To je v souladu s postojem vyjádřeným v konsensu, k němuž se připojila i Rada a který je převzat do bodu 59 tohoto stanoviska, podle něhož je politický dialog nástrojem, který slouží i cíli rozvojové spolupráce. A zadruhé na výčet cílů tohoto dialogu v ustanoveních hlavy II APGR, která mohou být konkrétněji spjata se SZBP, nenavazují konkrétní opatření směřující k dosažení těchto cílů a spadající do rámce této politiky.

67. Článek 5 této dohody tedy pouze parafrázuje čl. 3 odst. 2 písm. b), c), e), f), h) a i) uvedené dohody, přičemž klade zvláštní důraz na další spolupráci mezi stranami na mezinárodních fórech, jakými jsou OSN a OBSE. Stejné je to s článkem 8 uvedené dohody o regionální stabilitě a pokojném řešení sporů, který pouze opakuje cíle uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. i), j) a k) téže dohody a připomíná stranám zásady zakotvené v Chartě OSN, Helsinském závěrečném aktu OBSE a dalších příslušných mnohostranných aktech. Stejně je tomu i s článkem 9 APGR o zbraních hromadného ničení, který stranám v podstatě pouze připomíná jejich mezinárodní závazky (odstavec 1) a vybízí je k přijetí dalších závazků [odstavec 2 písm. a)]. Pokud jde o čl. 9 odst. 2 písm. b) APGR, který odkazuje na „další rozvíjení“ účinného systému vnitrostátních kontrol vývozu souvisejícího se zbraněmi hromadného ničení, jedná se o závazek, který kromě toho, že je formulován velmi obecně a výhledově, se překrývá se závazky, které již byly stanoveny na mezinárodní úrovni[70]. Stejné úvahy konečně platí i ve vztahu k článku 10 APGR o ručních palných a lehkých zbraních[71] a k článku 11 o boji proti terorismu.

68. Pokud jde o článek 7 APGR, který zdůrazňuje zvláště Francouzská republika a který zmiňuje možnou účast Arménské republiky „na civilních či vojenských operacích pro řešení krizí pod vedením Evropské unie, jakož i na příslušných cvičeních a školicích činnostech“, je třeba zaprvé uvést, že tato účast je míněna pouze jako perspektiva, k níž musí směřovat praktická spolupráce mezi stranami v oblasti předcházení konfliktů a řešení krizí, a je označena pouze za „možnou“, a zadruhé, že o účasti na cvičeních a školicích činnostech souvisejících s operacemi při řešení krizí vedených Unií lze rozhodnout pouze „případ od případu“. Z toho vyplývá, že tak jako ostatní ustanovení obsažená v hlavě II APGR nestanoví ani uvedený článek žádný konkrétní závazek a nemá bezprostředně operativní povahu.

69. Ze všeho, co bylo uvedeno výše, plyne, že ve světle testu, jenž Soudní dvůr přijal v rozsudku Filipíny, nevyžadovalo přijetí rozhodnutí, kterým se stanoví postoj, který má být jménem Unie zaujat v rámci Rady partnerství APGR a který se týká způsobů fungování orgánů zřízených touto dohodou, aby byl právní základ aktu doplněn o článek 37 SEU.

[70] – Viz zejména rezoluce Rady bezpečnosti Spojených národů 1504 (2004) ze dne 28. dubna 2004 a akční plán k provádění této rezoluce vypracovaný Arménií, dostupný na adrese https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.html.

[71] – Článek 10 odst. 4 APGR dopadá mimoto na spolupráci s ohledem na společný postoj Rady 2008/944/SZBP ze dne 8. prosince 2008, kterým se stanovují společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu a příslušné vnitrostátní právní předpisy Arménské republiky.

70. Na druhém místě uplatněním testu, který Soudní dvůr zvolil v rozsudku Kazachstán, se výsledek podle mého názoru nezmění. Je nutno konstatovat, že zaprvé ustanovení APGR, která spadají do rámce společné obchodní politiky a politiky rozvojové spolupráce, tvoří drtivou většinu z 386 článků této dohody. A zadruhé ustanovení APGR vykazující vazbu se SZBP a uvedená v bodě 51 tohoto stanoviska se kromě toho, že jsou v porovnání s celkovým množstvím ustanovení této dohody málo početná, omezují, jak plyne z úvah uvedených v bodech 64 až 67 tohoto stanoviska, na prohlášení smluvních stran o cílech, které má jejich spolupráce sledovat, a o tématech, kterých se má tato spolupráce týkat, aniž by určovala konkrétní způsoby naplňování této spolupráce. Obecněji, a aniž by měl tento argument rozhodující význam, jak jsem uvedl již v bodě 45 tohoto stanoviska, jsem stejně jako Komise a Česká republika a na rozdíl od Rady a Francouzské republiky toho názoru, že ustanovení hlavy II APGR nejdou dále než obdobná ustanovení obsažená v dohodě s Kazachstánem a že zapadají do vícerozměrné strategie Unie v oblasti rozvojové spolupráce.

c) Závěry k prvnímu žalobnímu důvodu

71. Na základě všech výše uvedených úvah je podle mého názoru třeba prvnímu žalobnímu důvodu vyhovět.

B. K druhému žalobnímu důvodu

72. Druhým žalobním důvodem Komise vytýká Radě, že jediný akt rozdělila na více částí, aby tak uměle vytvořila akty s různými těžišti a zmanipulovala použitelná hlasovací pravidla. Tím Rada zaprvé porušila judikaturu Soudního dvora připomenutou v bodě 25 tohoto stanoviska, zadruhé porušila výsady, které Komisi přísluší na základě čl. 17 odst. 2 SEU tím, že zkreslila pozměněný návrh, který předpokládal přijetí jediného aktu, zatřetí zbytečně zatížila rozhodovací proces a začtvrté porušila povinnost loajální spolupráce mezi orgány, jak je zakotvena v čl. 13 odst. 1 SEU[72]. Komise ve své žalobě uvádí, že druhý žalobní důvod je třeba chápat v tom smyslu, že pouze uvádí dodatečné důvody, pro které je třeba napadená rozhodnutí považovat za protiprávní, jelikož její první žalobní důvod podle jejího názoru postačuje pro úspěch žaloby. Ve své replice však Komise upřesňuje, že i v případě zamítnutí jejího prvního žalobního důvodu si její druhý žalobní důvod zachovává plnou samostatnost, jelikož rozhodnutí Rady přijmout dvě různá rozhodnutí namísto jediného, založené mimo jiné na článku 37 SEU, je i tak protiprávní.

73. Stejně jako Komise jsem toho názoru, že bude-li prvnímu žalobnímu důvodu vyhověno, měl by tento sám o sobě vést ke zrušení obou napadených rozhodnutí, a sice prvního v rozsahu, ve kterém z důvodů uvedených v desátém bodě preambule AGPR vylučuje ze své působnosti její hlavu II, a druhého v rozsahu, v němž jako právní základ volí článek 37 SEU. Z toho plyne, že vyhověl-li by Soudní dvůr, jak navrhuji, prvnímu žalobnímu důvodu, nemusel by již druhý žalobní důvod zkoumat. Naopak, rozhodl-li by se jím zabývat, měl by jej podle mého názoru prohlásit za opodstatněný. Tím, že přijala dvě samostatná, ale vzájemně související rozhodnutí,

[72] – Je důležité upozornit, že přes rozdílný kontext se obdobná otázka klade v posudkovém řízení 1/19, ve kterém dne 11. března 2021 přednesl generální advokát G. Hogan stanovisko (EU:C:2021:198, body 167 až 194) ohledně rozdělení aktu, kterým se povoluje podpis Istanbulské úmluvy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí, do dvou samostatných rozhodnutí.

z nichž druhé se opírá o nesprávný právní základ, který vyžaduje použití jiného pravidla hlasování, než jaké bylo stanoveno pro přijetí prvního rozhodnutí, se Rada pokusila obejít pravidla, která se vztahují na volbu právního základu unijního aktu [73].

74. Proto podpůrně a pro případ, že by Soudní dvůr zamítl první žalobní důvod a měl za to, že druhý žalobní důvod si zachovává vlastní samostatnost, zformuluji následující krátké úvahy.

75. Je nesporné, že postoj, který je třeba jménem Unie zaujmout pro účely přijetí jednacích řádů orgánů zřízených APGR, je jen jediný. Stejně tak je nesporné, že uvedené jednací řády jsou nedělitelné. Je ostatně skutečností, že napadená rozhodnutí mají v podstatě totožný obsah, i když oblast působnosti se liší, a odkazují na týž dokument vypracovaný Radou partnerství [74]. Za těchto okolností jsou důvody, které vedly Radu k přijetí dvou samostatných rozhodnutí, nejasné, ledaže v případě druhého z těchto rozhodnutí šlo o pokus odůvodnit použití článku 37 SEU jako právního základu.

76. Domníval-li by se Soudní dvůr za této situace, že akt, kterým se stanoví jednotný postoj, jež měla Rada přijmout, vyžadoval doplnění takového právního základu, Komisi se podle mého názoru nepodařilo prokázat protiprávnost toho, že se Rada rozhodla pro takové rozdělení. Přijetím jediného aktu by se zajisté zabránilo přetížení rozhodovacího procesu. V takovém případě však nelze v Radě vytýkat obcházení pravidel o určování právního základu ani platných hlasovacích pravidel. Stejně jako Česká republika pochybuji rovněž o tom, že za takových okolností lze Radě přičítat porušení povinnosti loajální spolupráce nebo porušení pravomoci iniciativy, kterou čl. 17 odst. 2 SEU svěřuje Komisi [75]. „Zkreslení“, na které se Komise odvolává, není podle mého názoru prokázáno, jelikož cíle sledovaného pozměněným návrhem, totiž umožnění stanovení postoje, který má být jménem Unie zaujat v Radě partnerství, pokud jde o přijetí jednacích řádů, bylo dosaženo a obsah tohoto postoje byl s výjimkou několika drobných změn stanoven v souladu s tím, co bylo navrženo [76]. Bylo by zajisté možné připustit, že poněvadž pozměněný návrh předpokládal přijetí pouze jediného rozhodnutí, bylo rozhodnutí 2020/246 přijato v rozporu s čl. 17 odst. 2 SEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU bez jakéhokoli návrhu ze strany Komise. Takový argument se mi však jeví jako příliš formalistický, a to přinejmenším za okolností projednávaného případu, ve kterém měla rozhodnutí 2020/245 a 2020/246 v podstatě totožný obsah [77].

[73] – Je nicméně důležité upřesnit, že k obcházení judikatury Soudního dvora týkající se volby právního základu nevede rozdělení na dvě samostatná rozhodnutí jako takové, nýbrž toto rozdělení ve spojení se stanovením nesprávného právního základu pro jedno z těchto rozhodnutí.

[74] – Jde o návrh rozhodnutí Rady partnerství EU-Arménská republika, kterým se přijímá její jednací řád, jakož i jednací řády Výboru pro partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřízených Radou partnerství a kterým se stanoví seznam podvýborů (ST 15226/19 na internetových stránkách http://register.consilium.europa.eu).

[75] – Článek 17 odst. 2 SEU *in fine* stanoví, že nelegislativní akty se přijímají na návrh Komise, pokud tak Smlouvy stanoví. Podle čl. 218 odst. 9 SFEU přijímá Rada rozhodnutí, kterým se stanoví postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, na návrh Komise (nebo vysokého představitele).

[76] – Připomínám, že Soudní dvůr již měl příležitost upřesnit, pokud jde o postup přijímání legislativních aktů, že „pokud Parlamentem a Radou zamýšlená změna zkresluje návrh legislativního aktu ve smyslu, který brání dosažení cílů sledovaných tímto návrhem, a zbavuje jej tedy důvodu své existence, je Komise oprávněna jej vzít zpět“ (viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 83).

[77] – Nanejvýš by se stejně formalistickou argumentací bylo možné mít za to, že Rada porušila čl. 293 odst. 1 SFEU tím, že rozhodnutí 2020/245, ač se, jde-li o jeho oblast působnosti, odchyluje od pozměněného návrhu, bylo přijato kvalifikovanou většinou, a nikoli jednomyslně.

C. K zachování účinků napadených rozhodnutí

77. Komise a Rada, jakož i vedlejší účastníci řízení navrhují Soudnímu dvoru, aby v případě, že zruší napadená rozhodnutí, zachoval jejich účinky.

78. Podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU může Soudní dvůr, považuje-li to za nezbytné, uvést ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které je třeba považovat za konečné. Vzhledem k tomu, že zrušení napadených rozhodnutí bez zachování jejich účinků může narušit fungování orgánů zřízených APGR, zpochybnit závazek Unie ohledně právních aktů přijatých těmito orgány, a bránit tím řádnému naplňování této dohody [78], jsem toho názoru, že v případě, že by se Soudní dvůr rozhodl napadená rozhodnutí zrušit, je třeba jejich účinky zachovat.

D. K nákladům řízení

79. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Poněvadž navrhuji žalobě vyhovět a poněvadž Komise požádala, aby byla Rada uložena náhrada nákladů řízení, je podle mého názoru na místě uložit Radě náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Je proto třeba rozhodnout, že Francouzská republika a Česká republika ponesou vlastní náklady řízení.

V. Závěry

80. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

„1) Rozhodnutí Rady (EU) 2020/245 ze dne 17. února 2020 o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí jednacího řádu Rady partnerství a jednacích řádů Výboru pro partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřizovaných Radou partnerství a o sestavení seznamu podvýborů, za účelem provádění uvedené dohody s výjimkou její hlavy II, a rozhodnutí Rady (EU) 2020/246 ze dne 17. února 2020 o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě partnerství zřízené Dohodou o komplexním a posíleném partnerství mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Arménskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí jednacího řádu Rady partnerství a jednacích řádů Výboru pro partnerství, podvýborů a dalších orgánů zřizovaných Radou partnerství a o sestavení seznamu podvýborů, za účelem provádění hlavy II uvedené dohody se zrušují.

2) Účinky rozhodnutí 2020/245 a 2020/246 jsou zachovány.

3) Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení.

4) Francouzská republika a Česká republika ponesou vlastní náklady řízení.“

[78] – Obdobně viz rozsudek Kazachstán (bod 51). Zdá se, že jednací řády, kterých se napadená rozhodnutí týkají, byly podle všeho mezitím přijaty (viz https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf).