

POSUDEK 1/08 SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

30. listopadu 2009

Obsah

Vylíčení kontextu žádosti o posudek . . . . .	I - 11139
GATS . . . . .	I - 11139
Cíl a vývoj zamýšlených dohod . . . . .	I - 11147
Forma a obsah dotčených Dohod . . . . .	I - 11150
Žádost o posudek . . . . .	I - 11153
Písemná vyjádření členských států a orgánů . . . . .	I - 11154
Ke vzájemnému vztahu mezi oběma otázkami položenými v žádosti o posudek a k pořadí jejich přezkumu . . . . .	I - 11154
K první otázce . . . . .	I - 11154
Ke druhé otázce . . . . .	I - 11161
K článku 133 odst. 6 druhému pododstavci ES . . . . .	I - 11161
K článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES . . . . .	I - 11165
Zaujetí stanoviska Soudního dvora . . . . .	I - 11168
K cíli dotčených Dohod . . . . .	I - 11168
K cíli otázek určených Soudnímu dvoru a k pořadí jejich přezkumu . . . . .	I - 11170
K pravomoci Společenství k uzavření dotčených Dohod a k příslušným právním základům pro jejich uzavření . . . . .	I - 11172
K použití čl. 133 odst. 1 a 5 ES týkajícího se společné obchodní politiky . . . . .	I - 11173
I - 11134	

K použití čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES a k účasti členských států na uzavření dotčených Dohod. . . . . I - 11175

K použití článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES týkajících se společné politiky v oblasti dopravy I - 11181

V řízení o posudku 1/08,

jehož předmětem je žádost o posudek na základě čl. 300 odst. 6 ES, podaná dne 18. února 2008 Komisí Evropských společenství,

SODNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta a C. Toader, předsedové senátů, C. W. A. Timmermans, K. Schiemann (zpravodaj), J. Malenovský, T. von Danwitz a A. Arabadžev, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. února 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Komisi Evropských společenství E. Whitem, M. Huttunenem a L. Pretem, jako zmocněnci,
  
- za českou vládu M. Smolkem, jako zmocněncem,
  
- za dánskou vládu C. Pilgaard Zinglersenem, jako zmocněncem,
  
- za německou vládu M. Lummou a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,
  
- za řeckou vládu A. Samoni-Rantou a S. Chala, jakož i G. Karipsiadisem, jako zmocněnci,
  
- za španělskou vládu N. Díaz Abad, jako zmocněnkyní,
  
- za Irsko D. J. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s A. Collinsem a M. Collinsem, SC,

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
  
- za litevskou vládu D. Kriaučiūnasem a E. Matulionytė, jako zmocněnci,
  
- za nizozemskou vládu C. Wissels a M. de Gravem, jako zmocněnci,
  
- za polskou vládu M. Dowgiewiczem a C. Hermou, jakož i M. Kamejsza, jako zmocněnci,
  
- za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a M. João Palma, jako zmocněnci,
  
- za rumunskou vládu A. Ciobanu-Dordeou a N. Mituem, jakož i E. Gane a C. Osman, jako zmocněnci,
  
- za finskou vládu J. Heliskoskim, jako zmocněncem,
  
- za švédskou vládu A. Falk, jako zmocněnkyní,

- za vládu Spojeného království I. Rao, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. Dashwoodem, barrister,
  
- za Evropský parlament R. Passosem a D. Gauci, jako zmocněnci,
  
- za Radu Evropské unie J.-P. Hixem a R. Liudvinaviciute-Cordeiro, jako zmocněnci,

po vyslechnutí E. Sharpston, první generální advokátky, D. Ruiz-Jaraba Colomera, J. Kokott, M. Poirares Madura, P. Mengozziho, Y. Bota, J. Mazáka a V. Trstenjak, generálních advokátů, na neveřejném zasedání dne 3. června 2009,

vydává tento

### **Posudek**

- 1 Žádost se týká sdílené nebo výlučné povahy pravomoci Evropského společenství a náležitého právního základu, který má být použit za účelem uzavření dohod s některými členy Světové obchodní organizace (WTO), jejichž cílem je změna listin specifických závazků Společenství a jeho členských států podle Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS).

- 2 Podle čl. 300 odst. 6 ES si „Evropský parlament, Rada, Komise nebo členský stát [...] mohou předem vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními této smlouvy. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, může dohoda vstoupit v platnost jen v souladu s článkem 48 Smlouvy o Evropské unii“.

## Vylíčení kontextu žádosti o posudek

### *GATS*

- 3 Svým rozhodnutím 94/800/ES ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství s ohledem na oblasti, které jsou v jeho pravomoci, v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání (1986–1994) (Úř. věst. L 336, s. 1; Zvl. vyd. 11/21, s. 80) schválila Rada Dohodu o zřízení WTO, jakož i dohody uvedené v přílohách 1 až 3 uvedené dohody, k nimž patří GATS.
- 4 Článek I odst. 2 GATS zní:

„Pro účely této Dohody se obchodem službami rozumí dodávka služby:

- a) z území jednoho Člena na území kteréhokoli jiného Člena [(dále jen ‚modalita 1‘)];

- b) na území jednoho Člena spotřebiteli služby kteréhokoli jiného Člena [(dále jen „modalita 2’)];
  
- c) dodavatelem služby jednoho Člena prostřednictvím komerční přítomnosti na území kteréhokoli jiného Člena [(dále jen „modalita 3’)];
  
- d) dodavatelem služby jednoho Člena prostřednictvím přítomnosti fyzických osob Člena na území kteréhokoli jiného Člena [(dále jen „modalita 4’)].“

5 Článek V GATS, nazvaný „Hospodářská integrace“, stanoví:

„1. Tato Dohoda nebude bránit kterémukoli z jejích Členů být stranou dohody nebo přistoupit k dohodě, která liberalizuje obchod službami mezi dvěma nebo více stranami takové dohody za předpokladu, že taková dohoda [bude splňovat určité podmínky].

[...]

5. Jestliže při sjednání, rozšíření nebo při jakýchkoliv významných úpravách jakékoliv dohody podle odstavce 1 Člen zamýšlí odvolat nebo upravit specifický závazek způsobem neslučitelným s podmínkami a závazky stanovenými v jeho listině, oznámí takovou úpravu nebo odvolání nejméně 90 dní předem a budou uplatněny postupy uvedené v odstavcích 2, 3 a 4 článku XXI.





- c) omezení celkového počtu operací ve službách nebo celkového množství produkce a výkonů ve službách, vyjádřená v určených číselných jednotkách formou kvót nebo požadavků na zkoušku ekonomické potřeby;
  
- d) omezení celkového počtu fyzických osob, které mohou být zaměstnány v určitém sektoru služby nebo které dodavatel služby může zaměstnat a které jsou potřebné pro dodávku specifické služby a přímo se vztahují k dodávce takové služby, ve formě číselných kvót nebo požadavků na zkoušku ekonomické potřeby;
  
- e) opatření, která omezují nebo vyžadují specifické typy právního subjektu nebo společného podnikání, jehož prostřednictvím může dodavatel služby dodávat službu; a
  
- f) omezení účasti cizího kapitálu ve formě maximálního omezení držby akcií cizinci nebo celkové hodnoty jednotlivých nebo úhrnných zahraničních investic, které je vyjádřeno v procentech.“

7 Článek XVII odst. 1 GATS zní:

„V sektorech zapsaných v jeho listině a při dodržení jakýchkoliv podmínek a omezení v ní stanovených poskytne každý Člen službám a dodavatelům služeb kteréhokoli jiného Člena, ve vztahu ke všem opatřením dotýkajícím se dodávky služeb, zacházení ne méně příznivé, než které poskytuje svým vlastním obdobným službám a dodavatelům služeb [...]“

8 Článek XX GATS stanoví:

„1. Každý Člen uvede v listině specifické závazky, které přebírá podle části III této Dohody. U sektorů, u kterých jsou takové závazky převzaty, každá listina stanoví:

a) závazky, omezení a podmínky přístupu na trh;

b) podmínky a omezení u národního zacházení;

[...]

3. Listiny specifických závazků budou připojeny k této Dohodě a budou tvořit její nedílnou součást.“

9 Specifické závazky mají jednak horizontální dopady v tom smyslu, že se týkají bez rozdílu všech služeb uvedených v listině dotyčného Člena (dále jen „horizontální závazky“), a jednak sektorové dopady, pokud se týkají konkrétního sektoru služeb (dále jen „sektorové závazky“).

10 Článek XXI GATS, nazvaný „Změna listin“, stanoví:

1. a) Člen (uváděný v tomto článku jako ‚Člen provádějící změnu‘) může změnit nebo odvolat jakýkoliv závazek ve své listině kdykoliv po uplynutí 3 let od data, ke kterému tento závazek vstoupil v platnost, v souladu s ustanoveními tohoto článku.
- b) Člen provádějící změnu oznámí svůj záměr změnit nebo odvolat závazek podle tohoto článku Radě pro obchod službami nejpozději 3 měsíce před zamýšleným datem provedení změny nebo odvolání.
2. a) Na žádost kteréhokoli Člena, jehož výhody podle této Dohody mohou být dotčeny (uváděný v tomto článku jako ‚dotčený Člen‘) navrženou změnou nebo odvoláním, oznámeným [...], zahájí Člen provádějící změnu jednání s cílem dosáhnout dohody o jakémkoliv potřebném kompenzačním vyrovnání. V takových jednáních a dohodě budou zúčastnění Členové usilovat o zachování všeobecné úrovně vzájemně výhodných závazků ne méně příznivé pro obchod, než která je poskytována v listinách specifických závazků před takovými jednáními.
- b) Kompenzační vyrovnání se uskuteční na základě poskytnutí nejvyšších výhod.
3. a) Nedosáhne-li se dohody mezi Členem provádějícím změnu a jakýmkoliv dotčeným Členem před koncem období stanoveného pro jednání, tento dotčený

Člen může postoupit záležitost rozhodčímu řízení. Kterýkoli dotčený Člen, který si přeje uplatnit právo, které může mít, pokud jde o kompenzační vyrovnání, se musí rozhodčího řízení zúčastnit.

- b) Jestliže žádný dotčený Člen nepožádal o rozhodčí řízení, Člen provádějící změnu bude moci provést navrženou změnu nebo odvolání závazku.

[...]

5. Rada pro obchod službami stanoví postupy pro opravy nebo změny listin závazků. Kterýkoli Člen, který změnil nebo odvolal v listině zachycené závazky podle tohoto článku, pozmění svou listinu v souladu s takovými postupy.“

- 11 Procesní pravidla týkající se změny listin přijatá Radou pro obchod službami dne 19. července 1999 jsou uvedena v dokumentu S/L/80 ze dne 29. října 1999, nazvaném „Procedures for the implementation of Article XXI of the General Agreement on Trade in Services (Modification of Schedules)“ [Postupy pro provádění článku XXI Všeobecné dohody o obchodu službami (Změna listin); dále jen „Procesní pravidla“].

- 12 Body 5 a 6 Procesních pravidel stanoví:

„5. Po ukončení každého jednání vedeného podle odstavce 2 písm. a) článku XXI zašle Člen provádějící změnu Sekretariátu společný dopis podepsaný zúčastněnými Členy,

jakož i zprávu o výsledcích jednání parafovanou zúčastněnými Členy. Sekretariát rozešle dopis a zprávu všem Členům ve formě tajného dokumentu.

6. Člen provádějící změnu, který dosáhl dohody se všemi [dotčenými] Členy, kteří se vyjádřili [...], zašle Sekretariátu nejpozději 15 dní po ukončení jednání konečnou zprávu o jednáních podle článku XXI, která bude rozeslána všem Členům ve formě tajného dokumentu. Po ukončení certifikačního postupu podle bodů 20 až 22 bude tento Člen provádějící změnu moci provést změny dohodnuté v rámci jednání a konkretizované ve zprávě a datum provedení oznámí Sekretariátu za účelem rozeslání Členům WTO. Tyto změny nepřekročí rámec původně oznámené změny či původně oznámeného odvolání a zahrnují jakékoliv kompenzační vyrovnání dohodnuté v rámci jednání.“

- 13 Bod 8 Procesních pravidel, který je použitelný v případě, že nebylo možno dosáhnout dohody o kompenzačních vyrovnáních, stanoví:

„Pokud žádný [dotčený] Člen, který se vyjádřil [...], nepodá včas žádost o rozhodčí řízení [...], bude Člen provádějící změnu moci provést navrženou změnu nebo odvolání závazku po ukončení certifikačního postupu podle bodů 20 až 22. [...] Člen provádějící změnu oznámí datum provedení Sekretariátu za účelem rozeslání Členům WTO.“

- 14 Bod 20 Procesních pravidel stanoví:

„Změny provedené v závazném znění listin připojených [ke GATS], které vyplývají z opatření přijatých podle článku XXI, nabývají účinnosti prostřednictvím certifikace. Návrh listiny, z něhož jasně vyplývají podrobnosti změn, bude oznámen Sekretariátu za

účelem rozeslání všem Členům. Změny vstoupí v platnost po uplynutí doby 45 dnů ode dne jejich rozeslání, nebo k pozdějšímu dni, který bude určen Členem provádějícím tyto změny [...]“

### *Cíl a vývoj zamýšlených dohod*

- 15 Komise uvádí, že od okamžiku vyhotovení listiny specifických závazků Společenství a jeho členských států – kterých bylo v té době dvanáct – podle GATS se v důsledku rozšíření, k nimž došlo v letech 1995 a 2004, stalo nezbytným vypracovat novou listinu, která bude zahrnovat třináct nových členských států, které měly až k tomuto okamžiku své vlastní listiny závazků.
- 16 Dne 28. května 2004 Komise podle čl. V odst. 5 GATS oznámila seznam změn a odvolání závazků, které měly být provedeny v listinách třinácti nových členských států za účelem sloučení těchto listin se současnou listinou Společenství a jeho členských států (dále jen dokument „S/SECRET/8“). Na toto oznámení navazovalo dne 4. dubna 2005 druhé oznámení týkající se odvolání některých závazků obsažených v listinách Republiky Malta a Kyperské republiky (dále jen „dokument S/SECRET/9“).
- 17 Poté, co různí Členové WTO, kteří se považovali za dotčené zamýšlenými změnami a odvoláním závazků, předložili prohlášení zájmu, byla jednání za účelem dosažení dohody o kompenzačních vyrovnáních v souladu s čl. XXI odst. 2 GATS vedena Komisí jednající za Společenství a jeho 25 členských států.
- 18 Po ukončení uvedených jednání se strany dohodly na kompenzačních vyrovnáních, která budou poskytnuta za změny a odvolání závazků zmíněné v dokumentu S/SECRET/8. Strany naproti tomu nedosáhly shody ohledně kompenzačních

vyrovnání v souvislosti s odvoláním závazků uvedených v dokumentu S/SECRET/9. V posledně uvedeném ohledu však dotčenými Členy WTO nebylo zahájeno žádné rozhodčí řízení.

- 19 Jak vyplývá ze závěrů Rady ze dne 26. července 2006, Komisi bylo uděleno oprávnění podepsat takto sjednané dohody a zaslat konsolidovanou listinu závazků Společenství a jeho členských států Sekretariátu WTO za účelem její certifikace.
- 20 Uvedené závěry zejména stanovily, že „až Komise rozešle konsolidovanou listinu specifických závazků převzatých Společenstvím a jeho členskými státy [...], upozorní na to, že nová listina vstoupí v platnost po ukončení vnitřních rozhodovacích postupů Evropského společenství a popřípadě jeho členských států. Komise v tomto ohledu předloží Radě návrh“.
- 21 Bylo tak podepsáno sedmnáct dohod s Argentinskou republikou, Australským společenstvím, Brazílskou federativní republikou, Kanadou, Čínskou lidovou republikou, samostatným celním územím Tchaj-wan, Penghu, Kinmen a Matsu (čínským Taipei), Kolumbijskou republikou, Kubánskou republikou, Ekvádorskou republikou, Hongkongem (Čína), Indickou republikou, Japonskem, Korejskou republikou, Novým Zélandem, Filipínskou republikou, Švýcarskou konfederací a se Spojenými státy americkými (dále jen „dotčené Dohody“).
- 22 Certifikační postup skončil s kladným výsledkem dne 15. prosince 2006.

- 23 Dne 27. března 2007 předložila Komise Radě k projednání návrh rozhodnutí o uzavření dotčených Dohod na základě čl. 133 odst. 1 až 5 ES ve spojení s čl. 300 odst. 2 ES.
- 24 V odůvodnění uvedeného návrhu Komise zejména uvádí, že dotčené Dohody sjednala za Evropské společenství a jeho členské státy a jejich jménem, přičemž vycházela z předpokladu, že nebylo možné od počátku vyloučit, že uvedené Dohody nebudou vyžadovat schválení ze strany členských států. S ohledem na povahu skutečně sjednaných kompenzačních vyrovnání však má Komise za to, že tato vyrovnání nepřekračují oblast vnitřní pravomoci Společenství ani neprovádějí harmonizaci právních předpisů členských států v oblasti, v níž ji Smlouva vylučuje, takže čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES není použitelný, a uzavření dotčených Dohod tudíž spadá do výlučné pravomoci Společenství.
- 25 Rada a členské státy zasedající v Radě mají naproti tomu za to, že uzavření dotčených Dohod spadá do pravomoci sdílené mezi Společenstvím a jeho členskými státy.
- 26 V důsledku toho členské státy zahájily své vlastní vnitřní postupy za účelem schválení uvedených Dohod.
- 27 Dne 13. července 2007 pak Rada ohledně výše uvedeného návrhu Komise konzultovala Parlament. Při této příležitosti Rada seznámila Parlament s tím, že zamýšlí založit rozhodnutí o uzavření dotčených Dohod jak na čl. 133 odst. 1 až 5 ES ve spojení s čl. 300 odst. 2 ES, tak na článku 71 ES, čl. 80 odst. 2 ES a čl. 133 odst. 6 ES ve spojení s čl. 300 odst. 3 ES.



28 Ve svém legislativním usnesení ze dne 11. října 2007 Parlament výše uvedený návrh schválil. Body odůvodnění uvedeného usnesení však odkazují pouze na čl. 133 odst. 1 a 5 ES, jakož i čl. 300 odst. 2 a 3 ES.

## **Forma a obsah dotčených Dohod**

29 Komise, která zdůrazňuje, že dotčené Dohody jsou věcně téměř totožné, předkládá pouze dohodu podepsanou s Japonskem. Rada věcnou totožnost těchto Dohod potvrzuje.

30 V souladu s bodem 5 Procesních pravidel má dohoda podepsaná s Japonskem formu společného dopisu podepsaného Komisí za Společenství a jeho členské státy, na straně jedné, a Japonskem, na straně druhé (dále jen „společný dopis“).

31 Ke společnému dopisu je připojena zpráva o výsledku jednání, jak stanoví uvedený bod 5 Procesních pravidel. Tato zpráva obsahuje dvě přílohy (dále jen „Příloha I“ a „Příloha II“).

32 Příloha I uvádí výčet navržených změn a odvolání závazků v souvislosti s listinami závazků nových členských států. Obsahuje dvě části.

33 Příloha I část A obsahuje seznam změn a odvolání závazků uvedených v dokumentu S/SECRET/8.

- 34 Pokud jde o horizontální závazky, dochází k rozšíření některých omezení uvedených v současné listině závazků Společenství a jeho členských států na různé nové členské státy. Tak je tomu v případě horizontálního omezení týkajícího se přístupu na trh v rámci modality 3, pokud jde o služby, které jsou v členských státech považovány za veřejné služby na celostátní nebo místní úrovni, které mohou být předmětem veřejných monopolů nebo výlučných práv vyhrazených soukromým dodavatelům. Stejně je tomu v případě omezení týkajících se přiznání národního zacházení, jehož předmětem jsou pobočky nebo obchodní zastoupení zřízené v členském státě společností ze třetího státu nebo některé pobočky společností ze třetích států, které byly založeny podle právních předpisů členského státu (modalita 3), a omezení týkajících se přiznání národního zacházení, pokud jde o finanční podpory (modality 3 a 4). Rovněž dochází k rozšíření některých horizontálních omezení týkajících se přístupu na trh v rámci modality 4, pokud jde o dočasný pobyt, zaprvé, osob vyslaných v rámci jejich společnosti, zadruhé, obchodních zástupců pověřených sjednáváním prodeje služeb nebo uzavíráním smluv o službách, zatřetí, osob pověřených tím, aby v členském státě zajistily komerční přítomnost, a začtvrté, fyzických osob zaměstnaných pro účely dočasného dodání služby právníkou osobou, která není komerčně přítomna v žádném členském státě Společenství, na různé nové členské státy.
- 35 Příloha I část A krom toho obsahuje odvolání některých horizontálních závazků, pokud jde o přístup na trh, které dříve převzaly Kyperská republika a Litevská republika a které se týkají modality 4.
- 36 Pokud jde o sektorové závazky, příloha I část A jednak rozšiřuje omezení uvedená v současné listině závazků Společenství a jeho členských států na různé nové členské státy. Tato omezení se týkají přístupu na trh v souvislosti, zaprvé, se službami pronájmu nebo leasingu letadel bez provozovatele (modality 2 a 3), zadruhé, se vzdělávacími službami, nakolik se na ně vztahuje listina Společenství a jeho členských států pouze v rozsahu, v němž se jedná o soukromé vzdělávací služby, a, zatřetí, s bankovními a jinými finančními službami (modality 1 a 3). Uvedená omezení se krom toho týkají národního zacházení v souvislosti s některými službami v letecké dopravě, totiž s prodejem a marketingem letů, jakož i automatizovanými rezervačními systémy.

- 37 A dále příloha I část A provádí odvolání sektorových závazků, které dříve převzaly některé nové členské státy, týkajících se letů do vesmíru a sektorů služeb souvisejících s výrobním průmyslem. Krom toho ve vztahu k některým novým členským státům zavádí nová sektorová omezení v souvislosti s přístupem na trh v oblasti letecké dopravy (pronájem letadel s posádkou) (modalita 1 až 3) a pomocných služeb ve vztahu ke všem způsobům dopravy (modalita 3).
- 38 Příloha I část B obsahuje výčet odvolání některých závazků – jak horizontálních, tak sektorových – Kyprské republiky a Republiky Malta, pokud jde o národní zacházení v rámci modalit 4, která jsou obsažena v dokumentu S/SECRET/9. Dotčené sektorové závazky se týkají služeb informačních technologií a souvisejících služeb, služeb výzkumu a vývoje v oblasti společenských a humanitních věd, pojišťovacích a souvisejících služeb, bankovních a ostatních finančních služeb, hotelových, restauračních a stravovacích služeb, služeb cestovních agentur a cestovních kanceláří, jakož i služeb v oblasti námořní přepravy osob a zboží.
- 39 Příloha II uvádí závazky dohodnuté jako kompenzační vyrovnání za změny a odvolání závazků zmíněné v dokumentu S/SECRET/8 a obsažené v příloze I části A. Pokud jde o horizontální závazky, příloha II obsahuje úpravy související s výše uvedeným horizontálním omezením týkajícím se přístupu na trh v rámci modalit 3, pokud jde o služby, které jsou v členských státech považovány za veřejné služby, jakož i odvolání horizontálního omezení v souvislosti s investicemi týkajícími se Rakouské republiky (modalita 3) a horizontálních závazků převzatých Republikou Malta a Kyprskou republikou, co se týče vysílání zaměstnanců v rámci jejich společnosti, jakož i obchodních zástupců (modalita 4). Krom toho ve vztahu k různým členským státům uvádí výčet sektorových závazků nebo odvolání omezení s nimi souvisejících, pokud jde o přístup na trh a národní zacházení. Týkají se inženýrských služeb (modalit 2 a 3), integrovaných inženýrských služeb (modalit 3 a 4), služeb územního plánování a krajinářské architektury (modalit 2 a 3), služeb informačních technologií a souvisejících služeb (modalit 1 až 4), reklamy (modalita 1), telekomunikačních služeb, finančních služeb (bankovních a pojišťovacích) (modalita 3), hotelových, restauračních a stravovacích služeb (modalita 3), služeb cestovních agentur a cestovních kanceláří (modalita 3), jakož i kadeřnických služeb (modalit 2 a 3).

- 40 Společný dopis stanoví, že spolu s přílohami I a II představuje dohodu mezi smluvními stranami. Stanoví, že Společenství a členské státy předají Sekretariátu WTO konsolidovanou listinu svých závazků za účelem její certifikace a že výsledek proběhnuvších jednání vstupuje mezi smluvními stranami v platnost poté, co bude ukončen certifikační postup, a to ke dni, který určí Společenství a jeho členské státy po ukončení vnitřních schvalovacích postupů. Uvedený dopis také uvádí, že změny a odvolání závazků zamýšlené v dokumentech S/SECRET/8 a S/SECRET/9 nevstoupí v platnost před tím, než vstoupí v platnost vyjednaná kompenzační opatření.

### **Žádost o posudek**

- 41 Žádost o posudek Komise je formulována následovně:

- „1) Spadá uzavření takových dohod s dotčenými Členy [WTO] ve smyslu článku XXI [GATS], které jsou popsány v této žádosti o posudek, do výlučné pravomoci Společenství, nebo do sdílené pravomoci Společenství a jeho členských států?
- 2) Představuje čl. 133 odst. 1 a 5 [ES] ve spojení s čl. 300 odst. 2 [ES] náležitý právní základ pro vydání aktu, kterým se uzavírají výše uvedené dohody jménem Evropského společenství, nebo Společenství a jeho členských států?“

## **Písemná vyjádření členských států a orgánů**

*Ke vzájemnému vztahu mezi oběma otázkami položenými v žádosti o posudek a k pořadí jejich přezkumu*

- 42 Komise zdůrazňuje, že obě otázky, které obsahuje žádost o posudek, jsou úzce spjaty a že značné množství argumentů uplatněných ve vztahu k jedné otázce rovněž platí ve vztahu k otázce druhé. Má za to, že pokud bude na první otázku odpovězeno, že dotčené Dohody spadají do výlučné pravomoci Společenství v rámci společné obchodní politiky, bude třeba z úřední povinnosti odmítnout dodatečné právní základy, jež hodlá Rada využít.
- 43 Rada, jakož i česká, dánská, portugalská vláda a vláda Spojeného království mají za to, že z odpovědi na druhou otázku automaticky vyplývá odpověď na otázku první. Nutnost použití zejména čl. 133 odst. 6 ES, článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES jakožto právních základů totiž podle nich již sama o sobě znamená, že uzavření dotčených Dohod spadá do pravomoci sdílené mezi Společenstvím a jeho členskými státy. Podle portugalské vlády a vlády Spojeného království tak Komise ve své žádosti o posudek obrátila přirozený sled předpokladu a závěru.

*K první otázce*

- 44 Podle Komise spadají dotčené Dohody do působnosti společné obchodní politiky, a tudíž do pravomoci Společenství, která je svou povahou výlučná.

- 45 Tato politika, která má otevřenou a vyvíjející se povahu, totiž vyžaduje neustálé přizpůsobování se změnám v přístupu mezinárodního společenství, aniž by mohla být předmětem restriktivního výkladu, který by ji odsoudil k tomu, aby se postupně stala bezvýznamnou. Tak by tomu přitom bylo v případě, že by se uvedená politika omezovala pouze na tradiční aspekty obchodu, aniž by zahrnovala dohody, které – stejně jako v projednávané věci – mají za cíl změnit podmínky, za nichž se Společenství zavazuje otevřít svůj trh službám a dodavatelům služeb z jiných zemí, které jsou Členy WTO. Přímým a prvotním cílem takových dohod je totiž podporovat, jakož i upravit obchod uvedenými službami.
- 46 Poznatky obsažené v posudku 1/94 ze dne 15. listopadu 1994 (Recueil, s. I-5267), podle nichž pouze služby poskytované v rámci modality 1 spadaly do výlučné pravomoci Společenství v oblasti obchodu, jsou v tomto ohledu překonány vzhledem ke změnám, které byly provedeny Niceskou smlouvou v článku 133 ES. Odstavec 5 uvedeného článku totiž nyní stanoví, že „obchod službami“ – terminologie převzatá z GATS a odlišná od terminologie, kterou se vyznačují články 49 ES až 55 ES, jež hovoří o „volném pohybu služeb“ nebo „liberalizaci služeb“ – obecně spadá do působnosti společné obchodní politiky s jedinou výhradou toho, co stanoví odstavec 6 článku 133 ES.
- 47 Podle Komise bylo účelem uvedených změn zjednodušit situaci a posílit roli Společenství v rámci jednání, která mají být vedena u WTO, tak, aby byla zajištěna soudržnost, účinnost a věrohodnost jednání Společenství a aby mu bylo umožněno plnit jeho povinnosti rychle a v dobré víře. Dvoustranná nebo vícestranná jednání v rámci WTO jsou totiž průběžné povahy a dohody, které z nich vzejdou, jako například dotčené Dohody, které pouze mění listiny závazků podle GATS v rámci pružného a rychlého vyjednávacího postupu, vyžadují co možná nejjednodušší uzavření a provedení. Výklad článku 133 ES zastávaný Komisí je tak nejvíce v souladu s domněnkou slučitelnosti právního řádu Společenství s pravidly mezinárodního práva veřejného.
- 48 Krom toho podle Komise nemohou dotčené Dohody spadat do působnosti čl. 133 odst. 6 ES, který musí být předmětem restriktivního výkladu, jelikož zavádí výjimku ze zásady uvedené v čl. 133 odst. 5 ES.

- 49 Zejména proto čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES začínající slovy „v tomto smyslu“ pouze vysvětluje nezbytné důsledky zásady stanovené v čl. 133 odst. 6 prvním pododstavci ES. Výjimka uvedená v čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES se tudíž použije pouze v případě, že by uzavření dohody Společenstvím znamenalo překročení pravomoci z jeho strany z důvodu, že uvedená dohoda provádí harmonizaci vnitřních právních úprav členských států v sektorech služeb uvedených v tomto druhém pododstavci. Posledně uvedený pododstavec je tedy důsledkem ustanovení čl. 137 odst. 2 ES, čl. 149 odst. 4 ES, čl. 151 odst. 5 ES a čl. 152 odst. 4 ES, která právě v dotčených sektorech, totiž v sektorech sociálních služeb, vzdělávacích služeb, kulturních a audiovizuálních služeb a zdravotnických služeb, harmonizační pravomoc vylučují.
- 50 Podle Komise nelze každopádně čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES vykládat v tom smyslu, že každá dohoda, která má i jen omezený dopad na jeden z uvedených sektorů, spadá do smíšené pravomoci Společenství a členských států. Skutečnost, že uvedené ustanovení hovoří o dohodách „v oblasti“ uvedených sektorů, ostatně vede k tomu, že jsou z jeho oblasti působnosti vyloučeny dohody, které se těchto sektorů specificky netýkají, ale vztahují se na obchod službami jakožto na obecnou kategorii. Rozhodnutí v opačném směru by zbavilo smyslu čl. 133 odst. 5 třetí pododstavec ES, který stanoví, že Rada rozhoduje jednomyslně o uzavírání dohod horizontální povahy, které zahrnují tytéž sektory.
- 51 V projednávaném případě neprovádějí dotčené Dohody v dotčených sektorech žádnou harmonizaci. Mimoto žádné z kompenzačních opatření dohodnutých v těchto Dohodách se uvedených sektorů netýká specificky a jediné s nimi související odvolání závazku, které se týká vzdělávacích služeb, může do případné pravomoci členských států zasáhnout o to méně, že jim přináší více volnosti. Horizontální závazky, kterých se uvedené Dohody týkají, souvisí s obchodem službami obecně, aniž by byly specifické pro uvedené sektory.
- 52 Parlament v podstatě souhlasí s argumenty uplatněnými Komisí. Výlučná povaha pravomoci Společenství je odůvodněná jak nutností, aby Společenství mohlo plnit svůj

úkol při obraně společného zájmu, tak nutností, aby bylo zabráněno narušení hospodářské soutěže a obchodních toků ve Společenství.

53 Z článku 133 odst. 5 ES je zřejmá vůle členských států zajistit účinnost obchodní politiky v rámci rozšířené Unie tím, že do působnosti této politiky jsou začleněny služby, které představují důležitý faktor v rámci regulace mezinárodního obchodu.

54 Důsledkem výkladu čl. 133 odst. 5 čtvrtého pododstavce ES v tom smyslu, že by společná obchodní politika ztrácela výlučnou povahu, pokud by byla prováděna ve vztahu k obchodu službami, by bylo, že by čl. 133 odst. 5 první pododstavec ES a změny provedené Niceskou smlouvou byly zbaveny veškerého užitečného účinku. Stejně by tomu bylo v případě, že by čl. 133 odst. 6 druhý a třetí pododstavec ES měly být vykládány v tom smyslu, že by všechny obchodní dohody horizontální povahy, které mohou mít dopad na služby uvedené v těchto ustanoveních, musely být smíšené povahy.

55 Všechny vlády, které předložily vyjádření, a Rada mají naopak za to, že uzavření dotčených Dohod spadá do sdílené pravomoci Společenství a členských států. Jejich stanoviska a argumenty mohou být shrnuty následovně.

56 Zaprvé, italská vláda tvrdí, že jelikož byla GATS uzavřena jakožto smíšená dohoda, vyžadují obecné zásady mezinárodního práva a právní jistota, aby tomu bylo stejně v případě dotčených Dohod, které ji mění.

57 Zadruhé, polská vláda tvrdí, že vzhledem k tomu, že Společenství disponuje pouze svěřenými pravomocemi, je pravomoc sdílená mezi Společenstvím a členskými státy



pravidlem, zatímco výlučná pravomoc Společenství, která představuje výjimku, vyžaduje buď výslovnou zmínku ve Smlouvě, nebo ověření splnění přísných podmínek, za nichž je podle judikatury uznána existence implicitní výlučné pravomoci.

- 58 Zatřetí, Rada, česká, dánská, řecká a španělská vláda, Irsko, jakož i italská, nizozemská, polská, rumunská, finská a švédská vláda a vláda Spojeného království podotýkají, že úvahy související s namítanými prodlevami nebo praktickými obtížemi, které se vyskytly v rámci změny listin závazků, nebo s namítaným rizikem ztráty důvěryhodnosti a účinnosti činnosti Společenství nemohou ovlivnit rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a jeho členskými státy. Německá vláda dodává, že rozdělení pravomocí v právním řádu Společenství nemůže být ovlivněno úvahami vycházejícími z mezinárodních dohod, které nepožívají žádné přednosti před Smlouvou a jejichž legalita je zcela naopak podmíněna jejím dodržením.
- 59 Některé vlády ostatně silně pochybují o tom, že by prodlení v důsledku vnitrostátních schvalovacích postupů mohla rozhodujícím způsobem přispět ke zpoždění procesu změny listin specifických závazků. Praxe smíšených dohod je již totiž zaběhnutá, přičemž Společenství a jeho členské státy vykonávají svou pravomoc koordinovaně pod faktickým vedením Komise. Irsko, jakož i nizozemská vláda a vláda Spojeného království mimoto připomínají povinnost spolupráce mezi členskými státy a orgány Společenství, která v tomto rámci existuje.
- 60 Rada začtvrté tvrdí, že v projednávaném případě je třeba použít čl. 133 odst. 6 první pododstavec ES, který stanoví, že Rada nesmí uzavřít dohodu, která obsahuje ustanovení překračující vnitřní pravomoci Společenství, takže dotčené Dohody musí být rovněž uzavřeny členskými státy. Různé kompenzační závazky obsažené v těchto Dohodách, jako například závazek odvolat kritéria hospodářské potřeby uplatňovaná Spojeným královstvím ve vztahu k inženýrským službám nebo závazek změnit podmínku trvalého pobytu ve vztahu k finančním službám poskytovaným v rámci

modalit 3 tak, aby byla méně omezující, pokud jde o Finskou republiku, se totiž týkají oblastí, ve vztahu k nimž ve Smlouvě neexistuje právní základ, který by odůvodnil vnitřní pravomoc Společenství.

- 61 Zapáté, většina vlád, které v tomto ohledu předložily vyjádření, a Rada mají – jak vysvětlují v rámci přezkumu druhé otázky týkající se volby právního základu – za to, že dotčené Dohody spadají do oblasti působnosti čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES. Samotné znění tohoto ustanovení přitom potvrzuje sdílenou povahu pravomoci, když vyžaduje společnou účast Společenství i členských států za účelem uzavření dohod v oblastech, které jsou v něm uvedeny.
- 62 Zašesté, pokud jde o článek 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES, kterými, jak uvádějí v rámci přezkumu druhé otázky, se má uzavírání dotčených Dohod řídit v souladu s tím, co stanoví čl. 133 odst. 6 třetí pododstavec ES, uvedené vlády a Rada zdůrazňují, že pravomoc Společenství v oblasti dopravy nemá přirozeně výlučnou povahu. Krom toho ani judikatura týkající se existence implicitní vnější pravomoci z důvodu výkonu vnitřních pravomocí nevede v projednávaném případě k zahrnutí uvedených Dohod do oblasti výlučné pravomoci Společenství, jelikož se tyto Dohody nedotýkají vnitřních pravidel Společenství v oblasti dopravy.
- 63 Zasedmé, členské státy, které předložily vyjádření, a Rada v obecnější rovině uvádějí, že nesdílejí výklad, který zastává Komise ve vztahu k článku 133 ES vnímanému v jeho celku.
- 64 Česká vláda, Irsko, italská, litevská, nizozemská, polská, rumunská, finská, švédská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada mají za to, že na rozdíl od součástí společné obchodní politiky, na něž se vztahuje čl. 133 odst. 1 ES, které zahrnují zejména obchod zboží a poskytování služeb v rámci modalit 1 a které spadají do výlučné pravomoci Společenství, nespádají do takové výlučné pravomoci oblasti, na něž se

vztahuje čl. 133 odst. 5 první pododstavec ES, včetně oblasti služeb poskytovaných v rámci modalit 2 až 4, kterých se dotčené Dohody převážně týkají.

<sup>65</sup> Tento závěr vyplývá zvláště jasně a zjevně ze samotného znění čl. 133 odst. 5 čtvrtého pododstavce ES, podle něhož uvedeným odstavcem 5 není dotčeno právo členských států zachovat nebo uzavírat dohody.

<sup>66</sup> V rozporu s tím, co naznačuje Komise, by skutečnost, že by byl čl. 133 odst. 5 ES vykládán v tom smyslu, že Společenství nesvěřuje výlučnou pravomoc, nezbavila změny provedené Niceskou smlouvou užitečného účinku. Podle španělské a švédské vlády má uvedené ustanovení především tu výhodu, že nyní jasně potvrzuje existenci pravomoci Společenství obchodní povahy v oblasti služeb a že upřesňuje její meze. Podle švédské vlády a vlády Spojeného království je mimoto konkrétním cílem čl. 133 odst. 5 ES, zejména v jeho druhém a třetím pododstavci, stanovit různá procesní pravidla v dané oblasti.

<sup>67</sup> Na rozdíl od ostatních vlád, které předložily vyjádření, a Rady má španělská vláda za to, že pojem „obchod službami“ ve smyslu čl. 133 odst. 5 prvního pododstavce ES nemůže být ztotožněn s odpovídajícím pojmem uvedeným v GATS a že zahrnuje pouze služby poskytované v rámci modalit 1 a 2, které jediné věcně odpovídají pojmu „poskytování služeb“ ve smyslu Smlouvy.

*Ke druhé otázce*

68 Podle Komise, ať již uzavření dotčených Dohod spadá do výlučné pravomoci Společenství či do pravomoci sdílené s členskými státy, musí být jediným právním základem aktu Společenství přijatého za účelem uzavření takových dohod čl. 133 odst. 1 až 5 ES ve spojení s čl. 300 odst. 2 prvním pododstavcem ES.

69 Všechny vlády, které se v tomto ohledu vyjádřily, a Rada mají naproti tomu za to, že musí být rovněž použity jednak článek 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES, a jednak čl. 133 odst. 6 ES, ve spojení s čl. 300 odst. 3 prvním pododstavcem ES.

K článku 133 odst. 6 druhému pododstavci ES

70 Komise připomíná, že z důvodů, které uvedla v rámci přezkumu první otázky, nelze podle ní čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES ve vztahu k dotčeným Dohodám použít.

71 Komise podpůrně dodává, že i za předpokladu, že by bylo uvedené ustanovení použitelné, nemůže představovat právní základ aktu Společenství, kterým se uzavírají uvedené Dohody. Uvedené ustanovení totiž pouze stanoví výjimku z výlučné pravomoci Společenství v oblasti obchodní politiky tím, že vyhrazuje souběžnou pravomoc členskými státem.

72 Německá, nizozemská, polská, rumunská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada mají naproti tomu za to, že čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES může zajistit

představovat právní základ pro činnost Společenství, jelikož uvádí podmínky použití článku 133 ES, omezuje pravomoc Společenství podle odstavce 5 uvedeného článku a zavádí zvláštní pravomoc Společenství sdílené povahy.

73 Většina vlád, které předložily vyjádření, a Rada navíc tvrdí, že v projednávané věci je skutečně třeba použít čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES.

74 Dotčené Dohody totiž mění závazky, které se specificky týkají služeb uvedených v tomto ustanovení, totiž sektorové závazky související se vzdělávacími službami a horizontální závazky související s finančními podporami. Krom toho horizontální závazky změněné uvedenými Dohodami se vztahují na všechny sektory uvedené na listině závazků Společenství a jeho členských států, a zejména na sektory kulturních služeb, vzdělávacích služeb, zdravotnických služeb a sociálních služeb v rámci modalit 3 a 4.

75 Česká, dánská, německá, řecká, španělská vláda, Irsko, litevská, portugalská, rumunská, finská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada jednak zpochybňují rozlišení provedené Komisí mezi odvoláním závazků a rozšířením jejich obsahu. Každá změna závazku, ať již omezuje volnost členských států nebo jim ji navrácí, je závazkem, který může přijmout pouze držitel pravomoci v dotčené oblasti.

76 A dále je z různých důvodů zpochybňován výklad, který v tomto ohledu zastává Komise ve vztahu k čl. 133 odst. 6 druhému pododstavci ES, tak jak jej tento orgán vysvětlil v rámci přezkumu první otázky.

- 77 Zprvé, nizozemská, polská a švédská vláda tvrdí, že uvedené ustanovení nemusí být vykládáno restriktivně, jelikož zejména nezavádí výjimku z údajné výlučné pravomoci Společenství.
- 78 Zadruhé, česká, italská, litevská, nizozemská, polská, rumunská, finská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada tvrdí, že první a druhý pododstavec čl. 133 odst. 6 ES nemohou být sloučeny, jak naznačuje Komise. Jejich argumenty v tomto ohledu lze shrnout následovně.
- 79 První pododstavec čl. 133 odst. 6 ES není nijak omezen na sektory služeb uvedené v druhém pododstavci téhož ustanovení, ale týká se všech případů, v nichž neexistuje vnitřní pravomoc Společenství, přičemž harmonizace, jak vyplývá z použití výrazu „zejména“, je toho mimoto pouze příkladem. Uvedený druhý pododstavec se tudíž nijak neomezuje na to, aby pouze upřesnil první pododstavec čl. 133 odst. 6 ES prostřednictvím údajného stanovení oblastí služeb, v nichž není harmonizace vnitrostátních právních předpisů Společenstvím jediná samostatně možná. Oblasti uvedené v uvedeném druhém pododstavci ostatně ne zcela odpovídají oblastem, v nichž Společenství nedisponuje vnitřní pravomocí k provedení harmonizace, jelikož není zejména zmíněna oblast zaměstnanosti nebo oblast odborného vzdělávání, ve vztahu k nimž článek 129 ES a čl. 150 odst. 4 ES přitom takovou harmonizaci vylučují. Smlouva mimoto neobsahuje zákaz harmonizace, pokud jde o audiovizuální služby, které jsou přitom v čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES rovněž zmíněny.
- 80 Zatřetí, česká, německá, řecká, polská, portugalská a finská vláda tvrdí, že čl. 133 odst. 5 třetí pododstavec ES představuje striktně procesní ustanovení, které se nijak netýká výlučné nebo sdílené povahy pravomoci Společenství.

- 81 Začtvrté, dotčené Dohody skutečně spadají do „oblastí“ sektorů služeb uvedených v čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES.
- 82 Podle české a německé vlády, Irska, jakož i italské a rumunské vlády není slovní spojení „v oblasti“ obsažené v uvedeném ustanovení – ať již v jakékoli posuzované jazykové verzi – nijak jednoznačné ani nevede k omezení použití tohoto ustanovení pouze na dohody, které se týkají „výlučně“ nebo „především“ takových sektorů služeb, jak naznačuje Komise na základě výkladu, který je podle nich čistě sémantickým nebo doslovným výkladem.
- 83 Podle litevské vlády a vlády Spojeného království takto použité slovní spojení naopak znamená, že každá dohoda upravující aspekty obchodu službami spadající do jednoho z uvedených sektorů spadá do oblasti působnosti tohoto ustanovení. Česká a rumunská vláda a vláda Spojeného království mají za to, že jedině tento výklad je v souladu se zjevným záměrem autorů Niceské smlouvy zajistit, aby citlivé sektory zmíněné v čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES, v nichž Společenství vnitřně disponuje pouze podpůrnými, koordinačními nebo doplňujícími pravomocemi, nemohly být vyňaty z pravomoci členských států.
- 84 Podle názoru nizozemské vlády je výklad zastávaný Komisí mimoto popřen samotným zněním čl. 133 odst. 5 třetího pododstavce ES, jelikož toto ustanovení upřesňuje pravidla hlasování použitelná v případě „dohod horizontální povahy“, „pokud se dan[é] dohod[y] rovněž týk[ají] [...] odst. 6 druhého pododstavce“.

## K článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES

- 85 Komise tvrdí, že přestože z čl. 133 odst. 6 třetího pododstavce ES skutečně vyplývá, že dohody v oblasti dopravy nespadají do společné obchodní politiky, není tomu tak v případě dotčených Dohod, které se týkají obchodu službami. Není totiž ani účelem, ani cílem, ani účinkem těchto Dohod regulovat služby v oblasti dopravy a dotčené Dohody se v tomto ohledu ostatně omezují na odvolání některých závazků souvisejících se službami v námořní nebo letecké dopravě.
- 86 Jakýkoli účinek na služby v oblasti dopravy je každopádně pouze vedlejší ve vztahu k zásadně obchodnímu cíli dotčených Dohod, takže jakožto právní základ je třeba upřednostnit pouze čl. 133 odst. 1 až 5 ES, jak vyplývá jak z judikatury Soudního dvora týkající se volby vhodného právního základu, tak z legislativní praxe, která poskytuje různé příklady aktů vnitřních či mezinárodních, které mají vedlejší přímé účinky na služby v oblasti dopravy, ale byly přijaty bez odkazu na ustanovení Smlouvy týkající se dopravy.
- 87 Parlament v podstatě sdílí stanovisko Komise.
- 88 Většina vlád, které předložily vyjádření, a Rada mají naproti tomu za to, že použití článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES je nezbytné, neboť různé sektorové závazky změněné a odvolané dotčenými Dohodami se týkají služeb v oblasti dopravy a horizontální závazky odvolané, pozměněné nebo také přiznané jakožto kompenzační vyrovnání se samy zejména takových služeb rovněž týkají. Zpochybňují výklad zastávaný Komisí, podle něhož se čl. 133 odst. 6 třetí pododstavec ES vztahuje pouze na dohody týkající se výlučně či převážně sektoru dopravy, a nikoli na horizontální dohody.



- 89 Česká a dánská vláda, Irsko, italská, litevská, nizozemská, polská, portugalská, finská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada zaprvé zdůrazňují, že je ustálenou judikaturou, že doprava – i v rámci takové obchodní dohody, jako je GATS – nespadá do společné obchodní politiky. Toto *acquis* je nyní výslovně zakotveno v čl. 133 odst. 6 třetím pododstavci ES, který v tomto ohledu stanoví, že na sjednávání a uzavírání dohod v oblasti dopravy „se [i nadále] vztahuj[í]“ ustanovení týkající se společné politiky v oblasti dopravy.
- 90 Zadruhé, dánská vláda a vláda Spojeného království zdůrazňují terminologii použitou v uvedeném ustanovení, která v různých jazykových verzích hovoří široce o dohodách „v oblasti“ dopravy.
- 91 Zatřetí, dánská vláda tvrdí, že výklad zastávaný Komisí je v rozporu jak s cílem čl. 133 odst. 6 třetího pododstavce ES, tak s nutností, aby toto ustanovení bylo nadáno užitečným významem. Bylo by totiž zbytečné uvádět v rámci článku 133 ES, že dohoda spadající pouze do oblasti dopravy spadá do společné politiky v oblasti dopravy. Cíl a užitečný význam jasných známek v textu, které obsahuje uvedený odst. 6 třetí pododstavec, spočívá právě v tom, aby byla vyloučena jakákoli možnost uplatnění judikatury týkající se volby právního základu v závislosti na hlavním a vedlejším předmětu.
- 92 Začtvrté, podle české vlády a vlády Spojeného království je uvedenou judikaturu ostatně třeba použít pouze tehdy, když musí být provedena volba mezi ustanoveními Smlouvy,

kteřá Společenství svěřují pravomoci za různými účely, a nikoli tehdy, když nad rámec střetu mezi právními základy dojde ke kompetenčnímu sporu mezi Společenstvím a členskými státy.

93 Zapáté, česká, nizozemská, rumunská, finská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada tvrdí, že ustanovení dotčených Dohod týkající se sektoru dopravy nemají vedlejší povahu. Žádné kritérium podle Rady především neumožňuje určit sektory služeb, které by byly podružnější než jiné. Rumunská vláda dále zdůrazňuje, že jednotlivé změny provedené dotčenými Dohodami v listinách závazků jsou v téže míře nezbytné za účelem dosažení jejich cíle, totiž zajistit konsolidaci uvedených listin po rozšířeních, k nimž došlo. Nizozemská, rumunská a finská vláda konečně tvrdí, že specifické závazky zvláštní pro oblast dopravy, které tyto Dohody obsahují, nepředstavují ani vedlejší opatření nezbytná k zaručení účinnosti hlavního opatření, které by případně uvedené Dohody měly obsahovat.

94 Podle dánské vlády a vlády Spojeného království sektor dopravy, k němuž se vztahuje značné množství změn specifických závazků, spíše převažuje. Dánská vláda dodává, že tyto změny jsou mimoto zvláště důležité, jelikož se dotýkají zejména modalit 3 a 4, které jsou obzvláště zásadní v oblasti mezinárodní námořní přepravy osob, jež se vyznačuje nezbytností vykonávat některé činnosti související s poskytováním služeb v této oblasti na místě.

95 Pokud jde, zašesté, o legislativní praxi popsanou Komisí, domnívají se jak česká a dánská vláda, Irsko, italská, litevská, nizozemská, rumunská, finská vláda a vláda Spojeného království, tak i Rada, že není nijak relevantní.

## Zaujetí stanoviska Soudního dvora

### *K cíli dotčených Dohod*

- 96 Je nesporné, že v souladu se zněním čl. XXI odst. 2 písm. a) GATS byla kompenzační vyrovnání obsažená v příloze II dotčených Dohod předmětem „dohody“ sjednané se Členy WTO, kteří prohlásili, že jsou dotčeni odvoláními a změnami závazků oznámenými v dokumentu S/SECRET/8.
- 97 Pokud jde o odvolání a změny závazků uvedené v dokumentech S/SECRET/8 a S/SECRET/9, které byly převzaty do přílohy I části A a přílohy I části B dotčených Dohod, Komise v odpovědi na otázku Soudního dvora na jednání tvrdila, že tato odvolání závazků a tyto změny nejsou předmětem dohody mezi smluvními stranami, a že by k nim tudíž nemělo být Soudním dvorem přihlíženo v rámci postupu zahájeného na základě čl. 300 odst. 6 ES. Členové WTO jednak mají právo provést odvolání či změny závazků, i když s tím ostatní členové nesouhlasí. Krom toho nikdy nedošlo k dohodám o kompenzačních vyrovnáních v souvislosti se závazky uvedenými v dokumentu S/SECRET/9.
- 98 Tato úvaha, k níž se nesouhlasně postavila dánská, řecká a španělská vláda, Irsko, polská, finská a švédská vláda, jakož i Rada, nemůže obstát.
- 99 Jak tyto uvedené tvrdily, je totiž především třeba připomenout, že společný dopis výslovně uvádí, že příloha I spolu s tímto dopisem a přílohou II představuje dohodu mezi smluvními stranami, a že mimoto stanoví, že změny a odvolání závazků navrhované v dokumentech S/SECRET/8 a S/SECRET/9 vstoupí v platnost pouze se vstupem v platnost kompenzačních závazků uvedených v příloze II dotčených Dohod.

- 100 Dále, pokud se jedná konkrétněji o změny a odvolání závazků uvedené v dokumentu S/SECRET/8 a převzaté do přílohy I části A dotčených Dohod, je třeba připomenout, že z čl. XXI odst. 2 písm. a) GATS vyplývá, že při hledání dohody o kompenzačních vyrovnáních musí jednotliví zúčastnění Členové vyvinout úsilí o zachování všeobecné úrovně vzájemně výhodných závazků ne méně příznivé pro obchod, než která je poskytována v listinách specifických závazků před takovými jednáními. Vyjednaná „kompenzační vyrovnání“ tak přímo závisí na zamýšlených odvoláních a změnách závazků a musí – jako protiplnění – přispět k nastolení rovnováhy, která byla těmito odvoláními a změnami závazků potenciálně narušena.
- 101 Z toho vyplývá, že jakmile byla vyjednána kompenzační vyrovnání, jsou tato kompenzační vyrovnání, jakož i změny a odvolání závazků zamýšlené Členem WTO vzájemně neoddělitelně spjatá, i když jsou uvedené změny a odvolání závazků tímto Členem původně stanoveny jednostranně. To je zejména potvrzeno v bodě 6 Procesních pravidel, který uvádí, že jakékoli skutečné změny listin v důsledku takové dohody nepřekročí rámec původně oznámené změny či původně oznámeného odvolání a zahrnují jakékoliv kompenzační vyrovnání dohodnuté v rámci jednání.
- 102 Konečně, pokud jde konkrétněji o změny a odvolání závazků uvedené v dokumentu S/SECRET/9 a převzaté do přílohy I části B dotčených Dohod, je pravda, že ze společného dopisu vyplývá, že tyto změny a tato odvolání závazků nevedly ani k dohodě o kompenzačních vyrovnáních, ani k žádosti o rozhodčí řízení. V takovém případě z čl. XXI odst. 3 písm. b) GATS a z bodu 8 Procesních pravidel vyplývá, že autor takových změn a odvolání závazků je může v zásadě jednostranně provést, jakmile bude ukončen certifikační postup.
- 103 V projednávaném případě se však jeví, že oba dokumenty S/SECRET/8 a S/SECRET/9 sledují tentýž cíl, totiž úpravu listin závazků nových členských států, jakož i jejich začlenění do současné listiny závazků Společenství a jeho členských států v důsledku přistoupení nových členských států k Unii, a že z tohoto hlediska – a jak vyplývá zejména z upřesnění uvedených v bodě 99 tohoto posudku – tvoří celek, jehož složky jsou vzájemně neoddělitelné.

104 Krom toho je nesporné, že jak změny a odvolání závazků převzaté do přílohy I, tak kompenzační vyrovnání, která obsahuje příloha II, nabudou závaznou povahu pro smluvní strany dotčených Dohod, stejně jako ostatně i pro ostatní Členy WTO.

105 Ze všeho předcházejícího vyplývá, že veškeré tyto změny a tato odvolání závazků a kompenzační vyrovnání jsou obsahem dotčených Dohod, který je třeba vzít v úvahu za účelem zodpovězení žádosti o posudek.

*K cíli otázek určených Soudnímu dvoru a k pořadí jejich přezkumu*

106 Žádost o posudek podaná Komisí se týká jednak otázky, zda je Společenství oprávněno samo uzavřít dotčené Dohody, a jednak volby náležitého právního základu pro vydání aktu, kterým Společenství tyto Dohody uzavře. V tomto posledně uvedeném ohledu je konkrétněji cílem posudku určit, zda je třeba souhlas Společenství být vázáno opřít pouze o čl. 133 odst. 1 až 5 ES, ve spojení s čl. 300 odst. 2 ES, jak tvrdí Komise, nebo zda musí být za tímto účelem zmíněny rovněž čl. 133 odst. 6 ES, článek 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES, ve spojení s čl. 300 odst. 3 ES, jak zamýšlí Rada.

107 Je třeba připomenout, že cílem postupu stanoveného v čl. 300 odst. 6 ES je umožnit, aby byla před uzavřením dohody vyřešena otázka, zda je tato dohoda slučitelná se Smlouvou. Účelem uvedeného ustanovení je tak předcházet obtížím, které by vyplývaly ze soudních řízení, v nichž by byla napadena slučitelnost mezinárodních dohod zavazujících Společenství se Smlouvou (viz zejména posudek 1/75 ze dne 11. listopadu 1975, Recueil, s. 1355, 1360).

- 108 V rámci postupu stanoveného v čl. 300 odst. 6 ES tak musí být připuštěny jakékoli otázky, které by mohly být předloženy k posouzení soudem, nakolik by tyto otázky mohly vyvolávat pochybnosti o materiální či formální platnosti dohody z hlediska Smlouvy (výše uvedený posudek 1/75, s. 1361, jakož i posudek 2/92 ze dne 24. března 1995, Recueil, s. I-521, bod 14). Rozhodnutí ohledně slučitelnosti dohody se Smlouvou může v tomto ohledu záviset nejen na ustanoveních hmotného práva, ale také na ustanoveních týkajících se pravomoci, řízení či institucionálního uspořádání Společenství (posudek 1/78 ze dne 4. října 1979, Recueil, s. 2871, bod 30).
- 109 Podle ustáleného výkladu Soudního dvora si lze jeho posudek vyžádat zejména k otázkám týkajícím se rozdělení pravomocí za účelem uzavření konkrétní dohody se třetími zeměmi mezi Společenstvím a členskými státy. Článek 107 odst. 2 jednacího řádu tento výklad potvrzuje (viz naposledy posudek 1/03 ze dne 7. února 2006, Sb. rozh. s. I-1145, bod 112).
- 110 Krom toho je třeba připomenout, že volba náležitého právního základu má ústavní význam. Vzhledem k tomu, že Společenství disponuje pouze svěřenými pravomocemi, musí dohodu, kterou zamýšlí uzavřít, dát do souvislosti s ustanovením Smlouvy, které jej opravňuje ke schválení takového aktu. Použití nesprávného právního základu tedy může mít za následek neplatnost samotného aktu, jímž byla dohoda uzavřena, a tudíž způsobit vadu souhlasu Společenství s tím, že bude vázáno dohodou, kterou sjednalo. Tak je tomu zejména v případě, že Smlouva nesvěřuje Společenství dostatečnou pravomoc k ratifikaci dohody v jejím celku, což vede k nutnosti přezkumu rozdělení pravomocí k uzavření zamýšlené dohody se třetími zeměmi mezi Společenstvím a členskými státy, nebo také v případě, že náležitý právní základ uvedeného aktu, kterým se dohoda uzavírá, stanoví odlišný legislativní postup, než je ten, který orgány Společenství ve skutečnosti sledovaly (posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001, Recueil, s. I-9713, bod 5).
- 111 Pokud jde o pořadí, v němž musí být přezkoumány obě otázky položené Soudnímu dvoru, je třeba přiznat, jak uvedla většina zúčastněných a jak ostatně připouští sama

Komise, že otázka výlučné, či nevýlučné povahy pravomoci Společenství k uzavření dotčených Dohod a otázka právního základu, který je třeba za tímto účelem použít, jsou obě vzájemně velmi úzce spojeny.

- 112 Otázka, zda má samo Společenství pravomoc k uzavření dohody, nebo zda je tato pravomoc sdílena s členskými státy, totiž závisí zejména na dosahu norem Společenství, které mohou orgánům Společenství svěřovat pravomoc k účasti na takové dohodě (viz v tomto smyslu výše uvedený posudek 2/92, bod 12).
- 113 Proto je třeba společně přezkoumat otázku určení právních základů, z nichž vychází pravomoc Společenství k uzavření dotčených Dohod, i otázku, zda je tato pravomoc Společenství případně výlučné povahy, nebo zda si naopak část pravomoci k uzavření uvedených Dohod zachovávají členské státy.

*K pravomoci Společenství k uzavření dotčených Dohod a k příslušným právním základům pro jejich uzavření*

- 114 Úvodem je třeba připomenout, že dotčené Dohody v projednávaném případě mění GATS a konkrétněji přílohu ke GATS, která obsahuje listiny specifických závazků Členů WTO. GATS je smíšenou smlouvou uzavřenou jak Společenstvím, tak jeho členskými státy. Jednotná listina závazků Společenství a jeho členských států, kterou mají dotčené Dohody zejména za cíl změnit, uvádí výčet – stejně jako v případě listin ostatních Členů WTO – veškerých specifických závazků, které přispívají k nastolení vzájemné rovnováhy mezi závazky jednotlivých Členů WTO na mnohostranné úrovni.
- 115 Za těchto okolností je třeba úvodem zdůraznit, že listina závazků Společenství a jeho členských států nemůže být změněna v důsledku jednostranného zásahu členských

států, ať již jednají jednotlivě či společně. Účast Společenství je v takovém případě nezbytná.

- 116 Téže okolnosti naproti tomu nezbytně neznamenají, že by tomu bylo stejně, co se týče účasti členských států na dotčených Dohodách. Případná nezbytnost účasti uvedených států totiž v projednávaném případě závisí zejména na tom, zda prostřednictvím změn článku 133 ES na základě Niceské smlouvy nedoznala vnější pravomoc Společenství vývoj, jenž by byl s to odůvodnit požadavek, aby Společenství uvedené Dohody uzavřelo samo, což je otázka, která bude přezkoumána v tomto posudku.

K použití čl. 133 odst. 1 a 5 ES týkajícího se společné obchodní politiky

- 117 Pravomoc Společenství k účasti na uzavření dotčených Dohod na základě čl. 133 odst. 1 a 5 ES je nepochybná.
- 118 Jednak je nesporné, že uvedené Dohody obsahují ustanovení, která se týkají zejména služeb dodávaných v rámci modalita 1. Přitom, jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 44 výše uvedeného posudku 1/94, tato modalita, která se vztahuje na přeshraniční dodávky služeb, spadá pod pojem „společná obchodní politika“ uvedený v čl. 133 odst. 1 ES. Toto posledně uvedené ustanovení, které podle ustálené judikatury svěřuje Společenství výlučnou pravomoc, nedoznalo změn.
- 119 A dále z čl. 133 odst. 5 prvního pododstavce ES – ustanovení vloženého Niceskou smlouvou – vyplývá, že je Společenství nyní rovněž svěřena pravomoc k tomu, aby v rámci uvedené společné obchodní politiky uzavíralo mezinárodní dohody týkající se



obchodu službami poskytovanými v rámci modalit 2 až 4. Tyto modality dodávky služeb, které GATS nazývá „spotřeba v zahraničí“, „komerční přítomnost“ a „přítomnost fyzických osob“ a které do té doby nespádaly do rámce společné obchodní politiky (viz výše uvedený posudek 1/94, bod 47), sem nyní spadají za podmínek stanovených v čl. 133 odst. 5 a 6 ES.

120 V rozporu s tím, co tvrdí Španělské království, nic neumožňuje mít za to, že se vnější pravomoc Společenství takto založená v čl. 133 odst. 5 prvním pododstavci ES vztahuje pouze na obchod službami prostřednictvím výkonů uskutečněných v rámci modalit 2 ve smyslu GATS.

121 Zprv lze uvést, že s ohledem jak na obecnou povahu GATS, tak na skutečnost, že tato dohoda byla uzavřena ve světovém měřítku, má GATS – pokud jde zejména o pojem „obchod službami“, což je terminologie užívaná jak v GATS, tak v čl. 133 odst. 5 prvním pododstavci ES – zvláštní význam v oblasti činnosti mezinárodního společenství týkající se obchodu službami.

122 Zadruhé, upřesnění, které obsahuje čl. 133 odst. 5 první pododstavec ES, v tom smyslu, že uzavření dohod v oblasti obchodu službami spadá nyní do oblasti působnosti společné obchodní politiky, „pokud se na [tyto dohody] nevztahují [odstavce 1 až 4 uvedeného článku 133 ES]“, musí být vykládáno zejména ve světle kontextu vyplývajícího z výše uvedeného posudku 1/94, v němž Soudní dvůr – jak bylo připomenuto v bodech 118 a 119 tohoto posudku – rozhodl, že obchod službami dodávanými v rámci modalit 1 ve smyslu GATS spadá do oblasti působnosti čl. 133 odst. 1 ES, s vyloučením obchodu službami poskytovanými v rámci modalit 2 až 4 ve smyslu této dohody.

123 V projednávaném případě, jak vyplývá z bodů 34 až 39 tohoto posudku, je krom toho nesporné, že dotčené Dohody, a zejména změny a odvolání závazků a kompenzační

vyrovnání, které tyto Dohody obsahují ve vztahu jak k horizontálním, tak k sektorovým závazkům, se ve velmi značné míře týkají obchodu službami dodávanými v rámci modalit 2 až 4.

- 124 S ohledem na předcházející lze pro účely odpovědi na druhou otázku vznesenou v žádosti o posudek dospět k závěru, že Společenství má pravomoc k uzavření dotčených Dohod zčásti na základě čl. 133 odst. 1 ES a zčásti na základě čl. 133 odst. 5 ES, takže akt Společenství, kterým se tyto Dohody uzavírají, se musí zakládat zejména na obou posledně uvedených ustanoveních.

K použití čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES a k účasti členských států na uzavření dotčených Dohod

- 125 Na rozdíl od Komise a Parlamentu, které mají za to, že uzavření dotčených Dohod spadá do výlučné pravomoci Společenství, jsou členské státy, které předložily vyjádření, a Rada toho názoru, že uzavření těchto Dohod vyžaduje společnou účast Společenství a jeho členských států. Za účelem odůvodnění takové společné účasti je uplatňován zejména argument vycházející – jak vyplývá z bodu 62 tohoto posudku – z čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES.

- 126 Je důležité učinit dvě úvodní poznámky.

- 127 Zaprvé je třeba připomenout, že takové obavy, jaké vyjádřila Komise ohledně nutnosti jednotnosti a rychlosti jednání navenek, jakož i ohledně obtíží, které by mohly vyvstat v případě společné účasti Společenství a členských států na uzavření dotčených Dohod, nemohou změnit smysl odpovědi, která bude poskytnuta na otázku týkající se pravomoci. Již tehdy, když Soudní dvůr odpovídal na podobné argumenty, které uplatnila Komise v rámci žádosti o posudek 1/94, která se týkala uzavření dohod

připojených k Dohodě o zřízení WTO, rozhodl, že otázku rozdělení pravomocí nelze řešit v závislosti na případných obtížích, které by mohly nastat v rámci provádění těchto dohod (výše uvedený posudek 1/94, bod 107; viz rovněž v tomto smyslu výše uvedený posudek 2/00, bod 41). Stejně je tomu zjevně v případě možných obtíží souvisejících s uzavíráním dohod.

- 128 Zadruhé, ani okolnost zdůrazňovaná Komisí, totiž že ustanovení dotčených Dohod uvedená v příloze I k těmto Dohodám provádějí odvolání či změny závazků, a že tudíž přinášejí menší otevření trhů služeb členských států dodavatelům služeb ze třetích států, a tedy snížení rozsahu vnějších závazků, které musí být těmito členskými státy dodržovány, nemůže mít dopad na určení norem, které zakládají pravomoc k provedení takových odvolání či změn závazků.
- 129 Vnější pravomoc, která umožňuje převzít závazky za účelem stanovení podmínek, za nichž mohou mít dodavatelé služeb ze třetích zemí přístup na trh služeb ve Společenství, totiž nutně zahrnuje pravomoc tyto závazky odvolat nebo snížit jejich rozsah.
- 130 Po těchto upřesněních je nyní třeba provést přezkum dosahu čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES za účelem určení, zda toto ustanovení může – jak tvrdily všechny členské státy, které se v tomto ohledu vyjádřily, a Rada – znamenat společné uzavření dotčených Dohod Společenstvím a jeho členskými státy.
- 131 Za účelem výkladu uvedeného ustanovení je třeba připomenout, jak již bylo zdůrazněno v bodě 110 tohoto posudku, že pravomoci Společenství jsou – jak vyplývá z článku 5 ES – pravomocemi svěřenými.

- 132 Krom toho je třeba uvést, že čl. 133 odst. 5 první pododstavec ES, který zakládá vnější pravomoc Společenství v oblasti mezinárodního obchodu službami v rámci modalit 2 až 4, výslovně uvádí, že tato pravomoc existuje, „aniž je dotčen“ uvedený odstavec 6.
- 133 Článek 133 odst. 6 druhý pododstavec ES pak zdůrazňuje, že „odchylně“ od čl. 133 odst. 5 prvního pododstavce ES spadají dohody v oblasti kulturních a audiovizuálních služeb, vzdělávacích služeb a sociálních a zdravotnických služeb do sdílené pravomoci Společenství a jeho členských států a jsou uzavírány společně těmito státy a Společenstvím.
- 134 Ze samotného znění těchto ustanovení tak vyplývá, že na rozdíl od dohod o obchodu službami, které se netýkají služeb uvedených v čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES, nemohou být dohody, které s těmito službami souvisí, uzavřeny Společenstvím jednajícím samostatně, ale že takové uzavření vyžaduje společnou účast Společenství a členských států.
- 135 Uvedený čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES odráží snahu zabránit tomu, aby obchod s takovými službami mohl být regulován prostřednictvím mezinárodních dohod uzavíraných pouze Společenstvím na základě jeho vnější pravomoci v obchodní oblasti. Aniž by čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES jakýmkoliv způsobem vylučoval pravomoc Společenství v tomto ohledu, toto ustanovení naproti tomu požaduje, aby tato pravomoc, kterou Společenství v projednávaném případě sdílí se svými členskými státy, byla vykonávána společně těmito státy a Společenstvím.
- 136 Je možno poznamenat, že čl. 133 odst. 6 druhý pododstavec ES tím, že takto předpokládá společné jednání Společenství a jeho členských států na základě sdílené pravomoci, kterou disponují, může umožnit, aby byl současně sledován zájem Společenství na zavedení celkové, soudržné a účinné vnější obchodní politiky, a byly zohledněny konkrétní zájmy, které by mohly chtít uplatnit členské státy v citlivých

oblastech, které uvedené ustanovení uvádí. Požadavek jednotnosti mezinárodního zastupování Společenství mimoto žádá úzkou spolupráci mezi členskými státy a orgány Společenství v rámci procesu sjednávání a uzavírání takových dohod (viz v tomto smyslu zejména výše uvedený posudek 2/00, bod 18 a citovaná judikatura).

- 137 S ohledem na předcházející neobstojí jednotlivé úvahy uplatňované Komisí a Parlamentem směřující k omezení dosahu čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES.
- 138 Pokud jde o úvahu zastávanou uvedenými orgány, podle níž se toto ustanovení vztahuje pouze na dohody týkající se výlučně či převážně obchodu službami v sektorech, která toto ustanovení uvádí, je třeba uvést následující.
- 139 Kromě toho, že takový výklad nenachází žádnou oporu v textu čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES, nelze jej uvést do souladu ani s účelem sledovaným tímto ustanovením, jehož cílem je – jak bylo zdůrazněno v bodě 135 tohoto posudku – ponechat členským státům skutečnou vnější pravomoc v citlivých oblastech, na něž se uvedené ustanovení vztahuje.
- 140 Důsledkem takového výkladu by totiž zejména bylo vynětí všech tzv. „horizontálních“ dohod týkajících se obchodu službami v jejich celku z oblasti působnosti čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES. Mimoto by z takového výkladu vyplývalo, že by mezinárodněprávní ustanovení obsažená v dohodě, která mají striktně totožný předmět a která se týkají oblastí citlivých služeb stanovených v uvedeném čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES, buď spadala, nebo nespadala do sdílené pravomoci Společenství a jeho členských států, o níž hovoří toto ustanovení, pouze v závislosti na tom, zda se smluvní strany dohody rozhodly regulovat pouze obchod s takovými citlivými službami, či zda

se dohodly současně upravit obchod s těmito citlivými službami a obchod s tím či oním druhem služeb, nebo upravit obchod s veškerými těmito službami.

- <sup>141</sup> Z týchž důvodů ani okolnost, na kterou rovněž poukazovala Komise, že čl. 133 odst. 5 třetí pododstavec ES stanoví, že akt Společenství, jímž se uzavírá dohoda horizontální povahy, vyžaduje v Radě jednomyslnost v rozsahu, v němž se taková dohoda týká rovněž odst. 6 druhého pododstavce uvedeného článku, nemůže vést k závěru, že pravomoc Společenství k uzavření takové dohody musí – oproti tomu, co by platilo v případě sektorových dohod, které by se týkaly konkrétně citlivých oblastí stanovených v uvedeném druhém pododstavci – být výlučné povahy.
- <sup>142</sup> Článek 133 odst. 5 třetí pododstavec ES ostatně obsahuje pravidlo, jehož cílem je stanovit, jakým způsobem má být pravomoc Společenství vykonávána, a nikoliv upřesnit povahu této pravomoci. Mimoto není požadavek jednomyslnosti v Radě za účelem přijetí aktu Společenství, jímž se uzavírá dohoda, nijak neslučitelný se skutečností, že takové uzavření krom toho spadá do pravomoci sdílené s členskými státy.
- <sup>143</sup> Pokud jde o úvahu, kterou rovněž zastávala Komise, podle níž z prvního pododstavce čl. 133 odst. 6 ES vyplývá, že druhý pododstavec tohoto ustanovení se použije jen v případě ustanovení dohody, kterými se provádí harmonizace v sektorech citlivých služeb stanovených v uvedeném druhém pododstavci, je třeba uvést následující.
- <sup>144</sup> Jak tvrdila většina členských států, které předložily vyjádření, a Rada, předpoklad, z něhož vychází uvedená úvaha, totiž že jediným cílem čl. 133 odst. 6 prvního pododstavce ES je vyloučit vnější pravomoc Společenství v případě, že ustanovení obsažená v zamýšlené dohodě provádějí harmonizaci vnitrostátních předpisů v oblasti,

v níž ji Smlouva vylučuje, nelze z uvedeného ustanovení vyvodit. Harmonizace je totiž v tomto ustanovení zmíněna pouze jako příklad, o čemž svědčí užití zdůrazňovací částice „zejména“.

145 Toto zjištění samo o sobě umožňuje vyloučit výklad Komise, jehož cílem je na tomto základě omezit oblast působnosti čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES pouze na případy, v nichž by ustanovení obsažená v zamýšlené dohodě prováděla harmonizaci v jednom ze sektorů služeb uvedených v tomto druhém pododstavci.

146 Za těchto podmínek a s ohledem zejména na úvahy formulované v bodech 131 až 136 tohoto posudku, a zejména na samotné znění čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES i na účel sledovaný tímto ustanovením, nemůže obsah čl. 133 odst. 6 prvního pododstavce ES vést k výkladu, který ve vztahu k uvedenému druhému pododstavci zastává Komise.

147 V projednávaném případě z dotčených Dohod vyplývá, že tyto Dohody zahrnují zejména – jak je uvedeno v bodě 36 tohoto posudku – rozšíření sektorového omezení týkajícího se vzdělávacích služeb, které je obsaženo v současné listině závazků Společenství a jeho členských států a jehož cílem je, aby se na tyto vzdělávací služby uvedená listina vztahovala pouze v rozsahu, v němž se jedná o soukromé vzdělávací služby, na určitý počet nových členských států.

148 Jak vyplývá z bodu 34 tohoto posudku, uvedené dohody stejně tak rozšiřují na všechny nebo na část uvedených nových členských států různá horizontální omezení týkající se přístupu na trh a národního zacházení. Taková horizontální omezení jsou zpravidla použitelná ve všech sektorech služeb, na něž se vztahuje listina závazků Společenství a jeho členských států, k nimž patří zejména takové služby uvedené v čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES, jako jsou soukromé vzdělávací služby nebo některé zdravotnické či sociální služby.

149 Právě proto je například rozšíření horizontálního omezení týkajícího se přístupu ke službám, které jsou na celostátní nebo místní úrovni považovány za veřejné služby, které mohou být předmětem veřejných monopolů či výlučných práv vyhrazených soukromým dodavatelům, v rámci modalit 3 na nové členské státy zejména možno použít ve vztahu ke zdravotnickým službám, jak výslovně vyplývá z vysvětlující poznámky týkající se tohoto omezení obsažené v současné listině závazků Společenství a jeho členských států.

150 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že z čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES vyplývá, že Společenství a členské státy mají v projednávaném případě sdílenou pravomoc, aby dotčené Dohody uzavřely společně. Takové zjištění je dostatečné k poskytnutí odpovědi na první otázku položenou v žádosti o posudek projednávané Soudním dvorem.

151 Pro účely poskytnutí odpovědi na druhou otázku položenou v uvedené žádosti zbývá upřesnit, že vzhledem k tomu, že je prokázáno, že se uzavření dotčených Dohod řídí ustanovením čl. 133 odst. 6 druhého pododstavce ES, musí toto ustanovení, které zdůrazňuje sdílenou povahu pravomoci Společenství k uzavření takových Dohod, a doplňuje tak normativní obsah čl. 133 odst. 5 prvního pododstavce ES, stejně jako toto posledně uvedené ustanovení sloužit jako právní základ pro akt Společenství, jímž se uvedené Dohody uzavírají.

K použití článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES týkajících se společné politiky v oblasti dopravy

152 Komise a Parlament mají za to, že čl. 133 odst. 1 a 5 ES představuje jediný právní základ, který je třeba využít pro přijetí aktu Společenství, jímž se uzavírají dotčené Dohody.



- 153 Naproti tomu veškeré členské státy, které v tomto řízení vystupovaly a které se k tomuto bodu vyslovily, jakož i Rada mají za to, že jelikož se uvedené Dohody vztahují zejména na služby v oblasti dopravy, zvláště námořní a letecké, musí akt Společenství, jímž se tyto Dohody uzavírají, mít za právní základ kromě čl. 133 odst. 1, 5 a 6 ES rovněž článek 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES.
- 154 Aby bylo možno vyslovit se k těmto rozdílným názorům, je nutné – jak se shodují veškeré vlády a orgány, které předložily vyjádření – vzít v úvahu čl. 133 odst. 6 třetí pododstavec ES, který konkrétně stanoví, že na sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod v oblasti dopravy se nadále vztahuje hlava V Smlouvy a článek 300 ES.
- 155 Podle Komise a Parlamentu musí být čl. 133 odst. 6 třetí pododstavec ES vykládán v tom smyslu, že se použije pouze v případech dohod, jejichž předmětem je výlučně nebo přinejmenším převážně doprava. Tak tomu však podle těchto orgánů není v případě dotčených Dohod, jejichž předmětem je obchod službami obecně a v jejichž rámci jsou služby v oblasti dopravy jen vedlejším či druhotným aspektem.
- 156 Za účelem vyjasnění dosahu čl. 133 odst. 6 třetího pododstavce ES je zaprvé důležité připomenout, že čl. 133 odst. 5 první pododstavec ES, který – jak bylo uvedeno výše – svěřuje Společenství vnější pravomoc v rámci společné obchodní politiky v oblasti obchodu službami poskytovanými v rámci modalit 2 až 4, výslovně existenci této pravomoci stanoví, „aniž je dotčen odstavec 6“.
- 157 Zadruhé je třeba poznamenat, že je výjimečné, aby ustanovení Smlouvy, které v konkrétní oblasti zakládá vnější pravomoc Společenství, řešilo – jak to činí článek 133 ES ve svém odst. 6 třetím pododstavci – potenciální rozpor mezi právními základy Společenství tak, že by konkrétně uvádělo, že v případě uzavírání určitých druhů

mezinárodních dohod, jež mohou *a priori* spadat do rozsahu toho či onoho právního základu, je před ním třeba dát přednost jinému ustanovení Smlouvy.

158 Zatřetí, není pochyb o tom, že se výraz „mezinárodní dohody v oblasti dopravy“ vztahuje zejména na oblast obchodu souvisejícího se službami v oblasti dopravy. Nemělo by totiž žádný smysl uvádět v rámci ustanovení týkajícího se společné obchodní politiky, že dohody v oblasti dopravy, které se netýkají obchodu službami v oblasti dopravy, spadají do politiky v oblasti dopravy, a nikoliv do uvedené obchodní politiky.

159 Začtvrté, z upřesnění, že se na sjednávání a uzavírání dohod v oblasti dopravy „[nadále] vztahuj[í]“ ustanovení Smlouvy týkající se politiky v oblasti dopravy, vyplývá vůle stanovit určitou formu zachování předcházejícího stavu v dané oblasti.

160 V tomto ohledu je přitom třeba připomenout, že Soudní dvůr ve výše uvedeném posudku 1/94, který byl vydán právě v souvislosti s uzavřením GATS, kterou mají dotčené Dohody pozměnit, rozhodl, že mezinárodní dohody v oblasti dopravy nespádají do působnosti článku 113 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 133 ES), a upřesnil, že to platí nezávisle na tom, že se takové dohody týkají takových bezpečnostních předpisů, jako byly bezpečnostní předpisy dotčené ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, zvaný „AETR“ (22/70, Recueil, s. 263), nebo že stejně jako GATS představují dohody obchodní povahy (viz výše uvedený posudek 1/94, body 48 až 53; viz v tomto smyslu rovněž výše uvedený posudek 2/92, bod 27).

161 Aby dospěl k takovému závěru, Soudní dvůr v bodě 48 výše uvedeného posudku 1/94 zejména zdůraznil, že doprava je ve Smlouvě předmětem zvláštní hlavy odlišné od hlavy upravující společnou obchodní politiku, a v tomto ohledu připomněl, že z ustálené judikatury vyplývá, že Společenství je v rámci společné politiky v oblasti dopravy nadáno implicitní vnější pravomocí.

- 162 Z předcházejícího vyplývá, že před vstupem Niceské smlouvy v platnost byl obchod službami v oblasti dopravy zcela mimo rámec společné obchodní politiky. Obchod takovými službami, třebaže poskytovanými v rámci modalit 1, tak nadále – na rozdíl od ostatních druhů služeb – spadal do působnosti hlavy Smlouvy týkající se společné politiky v oblasti dopravy (výše uvedený posudek 1/94, bod 53).
- 163 Zapáté je třeba uvést, že výklad navržený Komisí, podle něhož jsou v čl. 133 odst. 6 třetím pododstavci ES míněny pouze dohody, které se výlučně nebo převážně týkají obchodu službami v oblasti dopravy, by toto ustanovení mohl zbavit velké části jeho účinku. Důsledkem tohoto výkladu by totiž bylo, že by mezinárodněprávní ustanovení obsažená v dohodě, která mají striktně totožný předmět, spadala tu do působnosti politiky v oblasti dopravy, tu do působnosti obchodní politiky, pouze v závislosti na tom, zda se smluvní strany dohody rozhodly regulovat pouze obchod službami v oblasti dopravy, či zda se dohodly současně upravit obchod s těmito službami a obchod s tím či oním jiným druhem služeb, nebo upravit obchod s veškerými službami.
- 164 Ze všeho přecházejícího naopak vyplývá, že cílem čl. 133 odst. 6 třetího pododstavce ES, pokud jde o mezinárodní obchod službami v oblasti dopravy, je zachovat principiální souběžnost mezi vnitřní pravomocí, která se vykonává jednostranným přijímáním předpisů Společenství, a vnější pravomocí, která se projevuje prostřednictvím uzavírání mezinárodních dohod, přičemž jedna i druhá pravomoc je – stejně jako dříve – i nadále zakotvena ve zvláštní hlavě Smlouvy, která se týká společné politiky v oblasti dopravy.
- 165 Krom toho lze poznamenat, že zvláštní povaha činnosti Společenství v oblasti politiky dopravy je vyzdvihnuta v čl. 71 odst. 1 ES, který uvádí, že Rada vypracuje společnou politiku v této oblasti právě s přihlédnutím „ke zvláštnostem dopravy“. Stejně tak lze, pokud jde konkrétněji o oblast obchodu službami, uvést, že čl. 71 odst. 1 písm. b) ES Společenství výslovně svěřuje pravomoc stanovit za účelem uskutečnění uvedené politiky „podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu“.

- 166 Pokud jde o judikaturu týkající se volby právního základu v závislosti na kritériu hlavního a vedlejšího předmětu, kterou rovněž zmiňovala Komise, aby odůvodnila využití pouze čl. 133 odst. 1 a 5 ES za účelem uzavření dotčených Dohod, postačí v projednávaném případě konstatovat, že nelze mít za to, že by ustanovení dotčených Dohod týkající se obchodu službami v oblasti dopravy představovala nezbytný vedlejší aspekt k tomu, aby byl zajištěn účinek těch ustanovení těchto Dohod, která se týkají ostatních sektorů služeb (viz v tomto ohledu výše uvedený posudek 1/94, bod 51), ani nelze mít za to, že mají mimořádně omezený dosah (viz v tomto ohledu výše uvedený posudek 1/94, bod 67, a rozsudek ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada, C-268/94, Recueil, s. I-6177, bod 75).
- 167 Jednak obchod službami v oblasti dopravy – stejně jako obchod s jinými druhy služeb, na něž se vztahuje GATS nebo dotčené Dohody – spadá do samotného předmětu GATS a uvedených Dohod, které mají krom toho přímý a bezprostřední účinek na obchod s každým z takto dotčených druhů služeb, aniž by mohlo být v tomto ohledu mezi nimi rozlišováno.
- 168 Krom toho je nesporné, že dotčené Dohody v projednávaném případě obsahují poměrně značný počet ustanovení, jejichž důsledkem je změna jak horizontálních, tak sektorových závazků převzatých Společenstvím a jeho členskými státy v rámci GATS, pokud jde o závazky, podmínky a omezení, za nichž poskytují přístup na trhy služeb v oblasti dopravy, zejména letecké či námořní, dodavatelům služeb ostatních Členů WTO a přiznávají národní zacházení.
- 169 Z bodu 34 tohoto posudku například vyplývá, že příloha I část A dotčených Dohod rozšiřuje na různé nové členské státy horizontální omezení týkající se přístupu ke službám, které jsou považovány za veřejné služby na celostátní nebo místní úrovni, které mohou být předmětem veřejných monopolů nebo výlučných práv vyhrazených soukromým dodavatelům, v rámci modalit 3. Jak výslovně vyplývá z vysvětlující poznámky týkající se tohoto horizontálního omezení obsažené v současné listině závazků Společenství a jeho členských států, může se uvedené omezení zejména týkat služeb v oblasti dopravy, jakož i vedlejších a pomocných služeb ve vztahu ke všem způsobům dopravy. Stejně tak se horizontální omezení týkající se jak výhody národního

zacházení, tak přístupu na trh, o nichž se hovoří v tomtéž bodě 34 tohoto posudku, v zásadě použijí v sektorech služeb, na něž se vztahuje uvedená listina Společenství a jeho členských států, mezi nimiž jsou například uvedeny některé služby v letecké dopravě, jako jsou služby opravy a údržby letadel, prodej a marketing leteckých služeb, nebo také služby automatizovaných rezervačních systémů, jakož i služby silniční přepravy cestujících a zboží.

- 170 Krom toho, jak vyplývá z bodů 36 a 37 tohoto posudku, příloha I část A dotčených Dohod obsahuje rovněž určitý počet ustanovení týkajících se sektorových závazků souvisejících se službami v oblasti dopravy, která buď rozšiřují sektorová omezení na některé nové členské státy, nebo u nich taková omezení zavádí.
- 171 Příloha I část B dotčených Dohod provádí – jak vyplývá z bodu 38 tohoto posudku – různá odvolání horizontálních závazků, které dříve přijala Republika Malta a Kyperská republika, pokud jde o národní zacházení v rámci modalit 4, jakož i odvolání sektorového závazku přijatého Republikou Malta, pokud jde o služby v oblasti námořní přepravy osob a zboží.
- 172 Pokud jde, konečně, o legislativní praxi, již se dovolává Komise, stačí připomenout, že pouhá praxe Rady nemůže změnit pravidla podle Smlouvy, a nemůže v důsledku toho vytvořit precedens, který by vázal orgány Společenství, pokud jde o volbu správného právního základu (výše uvedený posudek 1/94, bod 52). Podle ustálené judikatury se volba právního základu aktu Společenství musí zakládat na objektivních okolnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, a nikoli vycházet z právního základu použitého pro přijetí jiných aktů Společenství vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi (viz zejména rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada, C-155/07, Sb. rozh. s. I-8103, bod 34 a citovaná judikatura).

173 Na základě všeho předcházejícího je pro účely odpovědi na druhou otázku položenou v žádosti o posudek třeba dospět k závěru, že část „doprava“, kterou dotčené Dohody obsahují, spadá v souladu s čl. 133 odst. 6 třetím pododstavcem ES do působnosti politiky v oblasti dopravy, a nikoliv do působnosti společné obchodní politiky.

V důsledku toho Soudní dvůr (velký senát) vydává následující posudek:

- 1) **Uzavření takových dohod s dotčenými Členy Světové obchodní organizace ve smyslu článku XXI Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS), které jsou popsány v této žádosti o posudek, spadá do sdílené pravomoci Evropského společenství a členských států.**
  
- 2) **Akt Společenství, jímž se uvedené Dohody uzavírají, se musí zakládat jak na čl. 133 odst. 1 a 5 a čl. 133 odst. 6 druhém pododstavci ES, tak na článku 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES, ve spojení s čl. 300 odst. 2 a čl. 300 odst. 3 prvním pododstavcem ES.**

Podpisy.