



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 26. novembra 2015¹

Vec C-660/13

**Rada Európskej únie
proti**

Európskej komisii

„Rozhodnutie, ktorým Komisia schválila dodatok k memorandu o porozumení s tretím štátom a udelila poverenie na jeho podpis — Články 16 ZEÚ a 17 ZEÚ — Príslušné právomoci Rady Európskej únie a Európskej komisie — Článok 13 ods. 2 ZEÚ — Zásada lojálnej spolupráce — Článok 263 ZFEÚ — Prípustnosť“

1. Rada Európskej únie sa domáha zrušenia rozhodnutia Európskej komisie z 3. októbra 2013 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) o podpísaní dodatku k memorandu o porozumení o finančnom príspevku Švajčiarska pre nové členské štáty z 27. februára 2006 (ďalej len „memorandum o porozumení z roku 2006“)². Memorandum o porozumení z roku 2006 je dohodou medzi Európskou úniou a Švajčiarskou konfederáciou (ďalej len „Švajčiarsko“), ktorá odráža politický záväzok Švajčiarska vyplatiť finančný príspevok členským štátom, ktoré pristúpili k Európskej únii 1. mája 2004, výmenou za jeho prístup na rozšírený vnútorný trh (ďalej len „švajčiarsky finančný príspevok“ alebo „ŠFP“). Bola to súčasť globálneho kompromisu, ku ktorému sa dospelo na záver rokovaní o deviatich sektorových dohodách.
2. Prvý dodatok k memorandu o porozumení z roku 2006, ktorý odráža podobný záväzok, pokiaľ ide o Bulharsko a Rumunsko (ktoré pristúpili 1. januára 2007), bol podpísaný v roku 2008 (ďalej len „dodatok z roku 2008“).
3. V roku 2013 bol podpísaný ďalší dodatok v súvislosti s pristúpením Chorvátska v tomto roku (ďalej len „dodatok z roku 2013“). Zatiaľ čo memorandum o porozumení z roku 2006 a dodatok z roku 2008 podpísalo v mene Európskej únie predsedníctvo Rady a Komisia, dodatok z roku 2013 podpísala iba Komisia.
4. Memorandum o porozumení z roku 2006, ako aj dodatky z roku 2008 a 2013 obsahujú nezáväznú dohodu medzi Švajčiarskom a Európskou úniou, pretože ich strany, hoci v rámci medzinárodného práva požívajú právnu spôsobilosť, vyjadrili svoj úmysel *nebyť* týmito dokumentmi viazané v zmysle medzinárodného práva.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — C(2013) 6355 final.

5. Žaloba Rady sa v podstate týka rozdelenia právomocí medzi Radou a Komisiou, pokiaľ ide o schválenie nezáväznej dohody medzi Úniou a tretím štátom a udelenie poverenia na jej podpis, ako aj požiadaviek vyplývajúcich zo zásady vzájomnej lojálnej spolupráce (ďalej len „lojálna spolupráca“), ktoré sa v tejto súvislosti uplatňujú. Rada vytýka Komisii najmä to, že ju nepožiadala o poverenie pred podpisom dodatku z roku 2013, v súvislosti s ktorým Rada poverila Komisiu len na rokovanie. Takýmto konaním Komisia sama rozhodla o politike Únie a zároveň opomenula právomoc členských štátov.

Právo Únie

Zmluva o Európskej únii

6. Článok 4 ods. 1 ZEÚ odkazuje na zásadu prenesenia právomocí podľa článku 5 ZEÚ. Článok 5 ods. 2 stanovuje, že Únia koná „len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov“.

7. Podľa zásady lojálnej spolupráce uvedenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ „sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv“; členské štáty „prijmú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie“ a „pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijmú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie“.

8. Článok 13 ods. 2 ZEÚ stanovuje: „Každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými. Inštitúcie navzájom v plnej miere spolupracujú.“

9. Podľa článku 15 ods. 1 ZEÚ „Európska rada dáva Únii potrebné podnety na jej rozvoj a určuje jej všeobecné politické smerovanie a priority“.

10. Článok 16 ods. 1 ZEÚ uvádza: „Rada spolu s Európskym parlamentom vykonáva legislatívne a rozpočtové funkcie. Vykonáva funkcie tvorby politik a koordinačné funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v zmluvách.“ Podľa článku 16 ods. 3 ZEÚ sa Rada uznáva kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď Zmluvy ustanovujú inak. Článok 16 ods. 6 tretí pododsek ZEÚ stanovuje: „Rada pre zahraničné veci rozpracúva vonkajšiu činnosť Únie na základe strategických usmernení stanovených Európskou radou a zabezpečuje, aby činnosť Únie bola konzistentná.“

11. Podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ Komisia „podporuje všeobecný záujem Únie a na tento účel sa ujíma vhodných iniciatív[,] zabezpečuje uplatňovanie zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe[,] dohliada na uplatňovanie práva Únie pod kontrolou Súdneho dvora [a] vykonáva koordinačné, výkonné a riadiace funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v zmluvách“. Taktiež „zabezpečuje zastupovanie Únie navonok“ s výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a iných prípadov ustanovených v Zmluvách.

12. Články 21 ZEÚ a 22 ZEÚ sú všeobecnými ustanoveniami o vonkajšej činnosti Únie (kapitola 1 hlavy V ZEÚ). Článok 21 ods. 1 ZEÚ stanovuje zásady, ktorými sa spravuje činnosť Únie na medzinárodnej scéne. Článok 21 ods. 3 druhý pododsek ZEÚ uvádza, že Únia zabezpečuje vzájomný súlad medzi rôznymi oblasťami svojej vonkajšej činnosti a medzi nimi a ostatnými politikami. Rada a Komisia zabezpečujú tento vzájomný súlad a na tento účel spolupracujú. Článok 22 ods. 1 ZEÚ

uvádza, že na základe zásad a cieľov uvedených v článku 21 ZFEÚ, určuje Európska rada strategické záujmy a ciele Únie. Rozhodnutia, ktoré Európska rada prijme v tejto súvislosti, sa vzťahujú na spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku a na ostatné oblasti vonkajšej činnosti Únie a vykonávajú sa v súlade s postupmi určenými Zmluvami.

Zmluva o fungovaní Európskej únie

13. Článok 1 ods. 1 ZFEÚ uvádza, že ZFEÚ „upravuje fungovanie Únie a vymedzuje oblasti, rozsah a spôsob výkonu jej právomocí“.

14. Článok 2 ods. 1 ZFEÚ stanovuje následky výlučnej právomoci Únie v určitej oblasti: „... len Únia môže vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia alebo na vykonanie aktov Únie“.

15. Ak sa právomoc v určitej oblasti vykonáva spoločne, článok 2 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že „Únia a členské štáty môžu v tejto oblasti vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty. Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc nevykonala [a] opäť vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom sa Únia rozhodla prestať vykonávať svoju právomoc“.

16. Článok 2 ods. 6 ZFEÚ uvádza: „Rozsah a spôsob vykonávania právomocí Únie je upravený ustanoveniami zmlúv pre každú oblasť.“

17. Článok 7 ZFEÚ (v rámci hlavy II „Všeobecne uplatniteľné ustanovenia“) stanovuje: „Únia zabezpečuje vzájomný súlad medzi svojimi politikami a činnosťami, zohľadňujúc všetky svoje ciele a podriaďujúc sa zásade prenesenia právomocí.“

18. Článok 205 ZFEÚ uvádza: „Činnosť Únie na medzinárodnej scéne podľa tejto časti^[3] sa spravuje zásadami, sleduje ciele a uskutočňuje sa v súlade so všeobecnými ustanoveniami uvedenými v kapitole 1 hlavy V [ZFEÚ].“⁴

19. Článok 216 ZFEÚ, ktorý sa nachádza v hlave V piatej časti s názvom „Medzinárodné dohody“, stanovuje:

„1. Únia môže uzavierať dohody s jednou alebo viacerými tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami, keď to ustanovujú zmluvy alebo keď je uzavretie dohody buď potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik Únie, alebo je ustanovené v právne záväznom akte Únie, alebo sa môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.

2. Dohody uzavreté Úniou sú záväzné pre inštitúcie Únie a pre členské štáty.“

20. Článok 218 ZFEÚ stanovuje postup dojednávania a uzavierania takýchto dohôd.⁵ Rada „poveruje na začatie rokovaní, prijíma smernice pre rokovania, poveruje na podpis a uzaviera dohody“ (článok 218 ods. 2 ZFEÚ). Rada, ktorá koná na návrh vyjednávača, prijme najmä „rozhodnutie poverujúce na podpis dohody a v prípade potreby jej predbežné vykonávanie pred nadobudnutím jej platnosti“ (článok 218 ods. 5 ZFEÚ), ako aj „rozhodnutie o uzavretí dohody“ (článok 218 ods. 6 ZFEÚ).

3 — Konkrétne piata časť ZFEÚ s názvom „Vonkajšia činnosť Únie“.

4 — Pozri bod 12 vyššie.

5 — Pozri tiež článok 207 ZFEÚ, ktorý sa týka osobitných postupov dojednávania a uzavierania medzinárodných dohôd v oblasti spoločnej obchodnej politiky.

21. V súlade s článkom 263 prvým odsekom ZFEÚ Súdny dvor preskúmava zákonnosť najmä „legislatívnych aktov, aktov... Komisie..., okrem odporúčaní a stanovísk, a preskúmava aj zákonnosť aktov Európskeho parlamentu a Európskej rady, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám“. Druhý odsek tohto ustanovenia uvádza, že Súdny dvor má na tento účel „... právomoc rozhodovať o žalobách podávaných členskými štátmi, Európskym parlamentom, Radou alebo Komisiou z dôvodu nedostatku právomoci, porušenia podstatných procesných predpisov, porušenia zmlúv alebo akéhokoľvek právneho pravidla týkajúceho sa uplatňovania alebo zneužitia právomocí“.

22. Ak je takáto žaloba opodstatnená, článok 264 prvý odsek ZFEÚ vyžaduje, aby Súdny dvor vyhlásil napadnutý akt za neplatný. Druhý odsek tohto článku stanovuje: „Súdny dvor Európskej únie však uvedie, ak to považuje za potrebné, ktoré z účinkov aktu, ktorý vyhlásil za neplatný, sa považujú za konečné.“

23. Článok 278 ZFEÚ uvádza, že hoci žaloby podané na Súdny dvor nemajú odkladný účinok, Súdny dvor môže, ak usúdi, že si to okolnosti vyžadujú, nariadiť odklad výkonu napadnutého aktu.

24. Podľa článku 279 ZFEÚ Súdny dvor „môže vo všetkých predložených veciach nariadiť nevyhnutné predbežné opatrenia“.

Okolnosti a napadnuté rozhodnutie

Memorandum o porozumení z roku 2006

25. Prístup Švajčiarska na vnútorný trh sa zakladá na sérii dvojstranných dohôd. Druhé kolo rokovaní o týchto dohodách prebiehalo v čase rozšírenia Únie v roku 2004.

26. Pracovná skupina pre Európske združenie voľného obchodu (ďalej len „pracovná skupina EZVO“), ktorá je prípravným orgánom Rady, preskúmala na svojom zasadnutí 10. marca 2003 v súvislosti s plánovanými rokovaniami so Švajčiarskom odporúčanie Komisie pre rozhodnutie Rady, ktorým sa Komisia poveruje na začatie rokovaní o úprave niektorých zmiešaných dohôd vzhľadom na rozšírenie. Uvedené odporúčanie sa týkalo taktiež dojednávania dohody o finančnom príspevku k hospodárskej a sociálnej súdržnosti rozšírenej únie. Táto dohoda sa stala memorandumom o porozumení z roku 2006.

27. Dňa 24. marca 2003 pracovná skupina EZVO súhlasila s odporúčaním, aby Výbor stálych predstaviteľov vlád členských štátov Európskej únie (ďalej len „Coreper“) vyzval Radu, a prípadne zástupcov vlád členských štátov, ktorí konajú v rámci Rady (ďalej len „členské štáty konajúce v rámci Rady“),⁶ na prijatie návrhu rozhodnutia, ktorým sa v mene (vtedajšieho) Európskeho spoločenstva a jeho členských štátov poveruje Komisia na rokovania okrem iného o dohode so Švajčiarskom o finančnom príspevku k hospodárskej a sociálnej súdržnosti rozšírenej Únie. V uvedenom návrhu rozhodnutia bolo uvedené, že Komisia „bude viesť tieto rokovania v súlade so smernicami uvedenými v prílohe a po konzultácii s [pracovnou skupinou EZVO]“. Tieto smernice na rokovania zahŕňali usmernenie, že „Švajčiarsko by malo, výmenou za voľný prístup na rozšírený vnútorný trh, finančne prispieť k sociálnej a hospodárskej súdržnosti v rozšírenej [Únii] obdobným spôsobom ako Nórsko, Island a Lichtenštajnsko“, a že „osobitná situácia Švajčiarska sa vezme do úvahy“. Ani návrh rozhodnutia, ani smernice na rokovania neurčili, kto je povinný podpísať text, ktorý vzíde z rokovaní. Usmernenia k rokovaniam uvádzali, asi optimisticky, že dohoda sa má prerokovať do rozšírenia v roku 2004.

6 — Rôzne anglické znenia dokumentov, ktoré sú relevantné pre okolnosti v tejto veci, odkazujú na zástupcov vlád členských štátov, ktorí buď „konajú“ v rámci Rady, alebo „sa zišli na zasadnutí“ Rady. Nie je jasné, či bolo úmyslom autorov týchto dokumentov, aby mali uvedené výrazy rôzne významy.

28. Rada v apríli 2003 poverila Komisiu na rokovania so Švajčiarskom.

29. Na samite Únie a Švajčiarska, ktorý sa konal 19. mája 2004, Európska únia uvítala ponuku Švajčiarska prispieť k hospodárskej a sociálnej súdržnosti v rozšírenej Únii. Dokument Coreperu, ktorý bol podaný ako príloha k žalobe Rady v tomto konaní, uvádza, že Rada prijala tento príspevok ako súčasť globálneho kompromisu, ktorým sa dospelo k záveru rozsiahleho cyklu rokovaní o deviatich sektorových dohodách.

30. V období od novembra 2004 do mája 2005 Únia a Švajčiarsko rokovali o memorande o porozumení z roku 2006 (jeho znenie je priložené k napadnutému rozhodnutiu), ktoré obsahuje osm „usmernení“.

31. Podľa prvého usmernenia mala Švajčiarska federálna rada rokovať s príslušnými členskými štátmi o dohodách o podmienkach ŠFP vo výške jednej miliardy švajčiarskych frankov pridelenom na obdobie piatich rokov, ktoré začína plynúť od schválenia týchto finančných prostriedkov švajčiarskym parlamentom. Tieto finančné prostriedky sú rozdelené medzi členské štáty v druhom usmernení, ktoré zároveň uvádza, že zo ŠFP sa môžu financovať regionálne a vnútroštátne projekty a programy, ako aj projekty a programy, do ktorých je zapojených viac prijímajúcich členských štátov. Tretie usmernenie sa týka revízie po dvoch a štyroch rokoch. Štvrté usmernenie stanovuje zameranie a oblasti podpory. Piate usmernenie, ktoré má názov „Informácie a koordinácia“, sa týka vzájomnej súčinnosti medzi federálnou radou a Komisiou, pokiaľ ide o využívanie ŠFP. Taktiež uvádza, že ak je to vhodné, projekty a programy by sa mohli zrealizovať v spolupráci s ďalšími členskými štátmi, a tieto projekty a programy by sa mohli financovať z (vtedajších) nástrojov Spoločenstva. V súlade so šiestym usmernením mala projekty a programy vybrať po dohode s prijímajúcimi štátmi federálna rada. Siedme usmernenie sa týka realizácie projektov a programov. Siedme usmernenie písm. b) stanovuje, že ŠFP bude vo forme darov alebo zvýhodnených finančných nástrojov a vo Švajčiarsku ich nebude možné vyplatiť. Napokon ôsme usmernenie (s názvom „Realizácia švajčiarskeho príspevku“) uvádza, že federálna rada navrhne švajčiarskemu parlamentu, aby schválil finančnú sumu vo výške jednej miliardy švajčiarskych frankov na realizáciu ŠFP (od roku 2006), a že dohody, o ktorých sa má rokovať, musia byť v súlade s usmerneniami stanovenými v tomto memorande o porozumení z roku 2006. Príloha k memorandu o porozumení z roku 2006⁷ stanovuje všeobecný opis obsahu týchto dvojstranných rámcových dohôd.

32. Rada vo svojej žalobe uvádza, že obe strany sa dohodli, že memorandum o porozumení z roku 2006 bude obsahovať len politické, nezáväznú záväzky (z dôvodu švajčiarskych vnútroštátnych obmedzení), a že tento úmysel by sa mal odraziť vo forme, ako aj v texte dohody. Komisia potvrdzuje, že jej úlohou bolo podpísať právne nezáväznú dohodu.

33. Komisia 20. októbra 2005 predložila návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa v mene (vtedajšieho) Európskeho spoločenstva povoľuje uzavretie memoranda o porozumení z roku 2006, na základe článku 159 tretieho odseku ES a článku 300 ods. 2 a 3 ES (ktoré sa týkajú hospodárskej a sociálnej súdržnosti a uzatvárania medzinárodných dohôd). Po rokovaníach s pracovnou skupinou EZVO sa Coreper 8. februára 2006 dohodol vzájomnou dohodou na forme, ako aj na podstate znenia, ktoré sa podpíše.

34. Coreper 14. februára 2006 vyzval Radu, aby prijala znenie záverov Rady a zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady (ďalej len „členské štáty, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady“). Tieto závery odkazovali na ponuku Švajčiarska z 19. mája 2004, vyzývali príslušné členské štáty, so zreteľom na niektoré usmernenia, aby so Švajčiarskom uzavreli dohody o „podmienkach“ príslušného ŠFP, poverili predsedu Rady na podpis memoranda o porozumení z roku 2006 a Komisii v súvislosti s uvedenými dvojstrannými dojednaniami a memorandumom o porozumení z roku 2006 udelili mandát

7 — Ďalšia príloha obsahovala vyhlásenie Portugalska a Grécka o ŠFP.

na riadenie informácií, koordinácie a nadväzných úloh. V daných záveroch sa uvádza, že Komisia s týmito úlohami súhlasila a túto dohodu chcela potvrdiť svojím podpisom memoranda o porozumení z roku 2006. Rada tvrdí, že v tom čase patrilo memorandum o porozumení z roku 2006 do spoločnej právomoci Únie a členských štátov.

35. Memorandum o porozumení z roku 2006 bolo 27. februára 2006 riadne podpísané „za Švajčiarsku federálnu radu“, „za predsedníctvo Rady Európskej únie“ a „za Európsku komisiu“⁸.

Dodatok z roku 2008

36. Rada a členské štáty, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady, prijali 20. decembra 2006 závery, ktorými udelili predsedovi Rady a Komisii mandát na prerokovanie dodatku z roku 2008. Bod 3 týchto záverov uvádza, že predseda Rady, ktorému pomáha Komisia, bol poverený, aby začal potrebné rokovania so Švajčiarskou federálnou radou tak, aby sa memorandum o porozumení z roku 2006 upravilo čo najskôr.

37. Ďalší súbor záverov udelil 14. mája 2008 predsedovi Rady mandát na podpis dodatku z roku 2008 a Komisiu poveril podobnými riadiacimi úlohami, akými sú tie uvedené v memorande o porozumení z roku 2006. Dodatok z roku 2008 takisto nebol právne záväzný; obsahoval iba politické záväzky. Komisia dodatok z roku 2008 podpísala tiež, a to z rovnakého dôvodu, z akého podpísala memorandum o porozumení z roku 2006.

38. Dodatok z roku 2008 bol 25. júna 2008 podpísaný „za Švajčiarsku federálnu radu“, „za predsedníctvo Rady Európskej únie“ a „za Európsku komisiu“.

Dodatok z roku 2013 a napadnuté rozhodnutie

39. Rada a členské štáty, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady, 20. decembra 2012 opäť prijali závery, ktorými poverili Komisiu, aby v úzkej spolupráci s predsedníctvom Rady začala potrebné rokovania týkajúce sa úpravy ŠFP so zreteľom na pristúpenie Chorvátska (ďalej len „závery z roku 2012“). Komisiu zároveň vyzvali, aby s pracovnou skupinou EZVO pravidelne konzultovala pokrok v týchto rokovaniach.

40. Komisia 17. decembra 2012 sformulovala vyhlásenie, ktoré sa malo uviesť do zápisnice Coreperu a ktoré znelo takto:

„Závery týkajúce sa [ŠFP] pre Chorvátsko predstavujú politické rozhodnutie v zmysle článku 16 [ZEÚ]. Článok 16 zveruje právomoci tvorby politik Rade. V dôsledku toho treba tieto závery chápať ako politické rozhodnutie Rady, nie členských štátov.

8 — Dňa 20. decembra 2007 Švajčiarsko uzavrelo rámcové dohody s desiatimi členskými štátmi, ktoré pristúpili v roku 2004.

Komisia berie uvedené politické rozhodnutie prijaté Radou na vedomie a na tomto základe bude akceptovať výzvu na začatie rokovaní so Švajčiarskom v mene [Únie]. Komisia sa v tejto súvislosti odvoláva na svoju pozíciu vo veciach C-28/12 a C-114/12⁹], v ktorých prebieha konanie na Súdnom dvore.“¹⁰

41. Po tom, čo Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ďalej len „ESVČ“), ktorá pomáha vysokému predstaviteľovi Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, informovala pracovnú skupinu EZVO, že rokovania so Švajčiarskom sa úspešne zavŕšili, členovia pracovnej skupiny EZVO oznámili, že výsledky predložia svojim príslušným krajinám na preskúmanie. V auguste 2013 sa nekonali žiadne zasadnutia pracovnej skupiny. Rada uvádza, že v neformálnej e-mailovej komunikácii medzi vyjednávačmi používali švajčiarski vyjednávači znenie dodatku, ktoré odkazuje na predsedu Rady ako na jedného zo signatárov.

42. Komisia 3. októbra 2013 prijala napadnuté rozhodnutie, ktorým schvaľuje dodatok z roku 2013 a ktorým poveruje podpredsedníčku zodpovednú za vonkajšie vzťahy (t. j. vysokú predstaviteľku Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku), ako aj komisára zodpovedného za regionálnu politiku na podpis tohto dodatku z roku 2013 v mene Únie. Komisia nepožiadala o predchádzajúce povolenie Radu ani členské štáty, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady. Napadnuté rozhodnutie uvádza článok 17 ZEÚ ako svoj právny základ. V deň jeho prijatia bolo neformálne oznámené Rade a zaslané švajčiarskym orgánom.

43. Napadnuté rozhodnutie pozostáva z ôsmich odôvodnení, jediného článku a prílohy, ktorá obsahuje dodatok z roku 2013.

44. V súvislosti s touto vecou je relevantné, že druhé odôvodnenie odkazuje na úlohu Rady (v záveroch z roku 2012) rokovať so Švajčiarskom o ŠFP pre Chorvátsko a vyzvať Komisiu na začatie týchto rokovaní. Tretie odôvodnenie spomína vyhlásenie Komisie (na účely zaznamenania do zápisnice Coreperu), v ktorom objasnila, že závery z roku 2012 treba chápať ako politické rozhodnutie Rady podľa článku 16 ZEÚ, a že na tomto základe akceptuje výzvu na začatie rokovaní so Švajčiarskom v mene Únie. Podľa piateho odôvodnenia sa navrhovaný dodatok zakladá na pozícii Únie, ktorá sa odráža v záveroch z roku 2012, ktoré zase vychádzajú z memoranda o porozumení z roku 2006 a dodatku z roku 2008. Uvedená pozícia vyjadruje podporu želaniu Chorvátska mať prospech zo ŠFP. Šieste odôvodnenie v súlade s pozíciou Únie uvádza, že navrhovaný dodatok odráža švajčiarsky politický záväzok rokovať s Chorvátskom o dohode o ŠFP, ktorý vychádza z rovnakého základu ako v prípade predchádzajúcich príjemcov a je vypočítaný v pomere k pôvodnému ŠFP. Siedme odôvodnenie uvádza, že navrhovaný dodatok nemá žiadny finančný vplyv na rozpočet Únie. Ôsme odôvodnenie stanovuje, že „navrhovaný dodatok neukladá, ani nemá v žiadnej zo strán uložiť akékoľvek záväzné alebo právne povinnosti podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva“.

45. Jediný článok napadnutého rozhodnutia stanovuje, že Komisia schvaľuje dodatok z roku 2013 a na jeho podpis v mene Únie splnomocňuje podpredsedníčku zodpovednú za vonkajšie vzťahy, v jej funkcii podpredsedníčky Komisie, a člena Komisie zodpovedného za regionálnu politiku.

9 — O týchto veciach sa už rozhodlo: pozri rozsudky Komisia/Rada (C-28/12, EU:C:2015:282) a Komisia/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151). Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci C-28/12, EU:C:2015:282, konštatoval, že rozhodnutie nie je v súlade s článkom 218 ods. 2, 5 a 8 ZFEÚ, a teda článkom 13 ods. 2 ZEÚ, ak a) spája na jednej strane akt týkajúci sa podpísania dotknutých dohôd v mene Únie a ich predbežného uplatňovania Úniou a na druhej strane akt týkajúci sa predbežného uplatňovania týchto dohôd členskými štátmi bez toho, aby bolo možné rozlíšiť, ktorý akt odráža vôľu Rady a ktorý vyjadruje vôľu členských štátov, a b) bolo prijaté v rámci postupu, ktorý bez rozdielu zahŕňa prvky patriace do vlastného rozhodovacieho procesu Rady a prvky medzivládnej povahy (pozri body 49 a 51). Vo veci C-114/12, EU:C:2014:2151, (o ktorej sa rozhodlo pred rozhodnutím vo veci C-28/12) Súdny dvor konštatoval, že prvý žalobný dôvod je dôvodný, a považoval za nepotrebné preskúmať ostatné žalobné dôvody (ktoré sa týkali podobných foriem činnosti, na ktorých sa zúčastňuje Rada, ako aj členské štáty) uvedené Komisiou na podporu jej žaloby (pozri bod 104).

10 — Na svoju obranu opisuje Komisia v prejednávanej veci svoju pozíciu takto: Rada nemôže súbežne obhajovať svoju vlastnú autonómiu a autonómiu svojich postupov voči členskými štátom a zdá sa, že zamieňa svoju úlohu v postavení inštitúcie Únie s úlohou členských štátov.

46. Dodatok z roku 2013 je „za Európsku úniu“ podpísaný prostredníctvom uvedených členov Komisie a „za Švajčiarsku konfederáciu“ prostredníctvom Švajčiarskej federálnej rady. Obsahuje úvodnú vetu a tri body.

47. V bode 1 Švajčiarska federálna rada súhlasí s prerokovaním dohody s Chorvátskom o podmienkach ŠFP vo výške 45 miliónov švajčiarskych frankov (okrem príspevku uvedeného v prvom usmernení memoranda o porozumení z roku 2006) vypočítaného na obdobie piatich rokov, ktoré začína plynúť od schválenia týchto finančných prostriedkov švajčiarskym parlamentom. Švajčiarska federálna rada má ďalej v úmysle poskytnúť tento príspevok do 31. mája 2017.¹¹ Podľa bodu 2 (vykonanie dodatočného ŠFP) Švajčiarska federálna rada súhlasí s tým, že navrhne švajčiarskemu parlamentu, aby schválil dodatočné finančné prostriedky vo výške 45 miliónov švajčiarskych frankov od roku 2014. Bod 3 uvádza, že ďalšie usmernenia uvedené v memorande o porozumení z roku 2006 a jeho prílohe sa uplatňujú primerane.

48. Komisia tvrdí, že počas zasadnutí pracovnej skupiny EZVO, ktoré sa konali 15. a 23. októbra 2013, poskytla dodatočné informácie a potvrdila svoju pozíciu. Právny servis Rady a členské štáty namietali konanie Komisie, najmä to, že nepožiadala Radu o schválenie výsledku rokovaní a že opomenula právomoci členských štátov. V dôsledku toho predsedníctvo zaslalo Rade a členským štátom, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady, návrh záverov, ktorými by formálne schválili výsledok rokovaní na zasadnutí Rady 19. novembra 2013 (dátum bol Komisii údajne známy). Rada uvádza, že na zasadnutí, ktoré sa konalo 23. októbra 2013, ESVČ naznačila nesúhlas Komisie s týmito závermi.

49. Pracovná skupina EZVO sa počas svojho zasadnutia 31. októbra 2013 rozhodla pripraviť a predložiť Rade súbor návrhov záverov Rady a členských štátov, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady, z ktorých vyplýva, že dodatok z roku 2013 má podpísať Švajčiarska federálna rada, predsedníctvo Rady a Komisia, a že úloha Komisie má byť rovnaká ako podľa memoranda o porozumení z roku 2006 a dodatku z roku 2008. Počas zasadnutia, ktoré sa konalo deň predtým, zástupcovia ESVČ informovali predsedníctvo Rady, že Komisia má v úmysle odmietnuť mandát ustanovený v týchto záveroch.

50. Dodatok z roku 2013 podpísal v mene Únie komisár pre regionálnu politiku 7. novembra 2013. Urobil tak na základe napadnutého rozhodnutia a bez predchádzajúceho povolenia Rady. Nasledujúci deň zaslal podpísaný dodatok z roku 2013 so sprievodným listom švajčiarskym orgánom.

51. Rada a členské štáty, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady, prijali 19. novembra 2013 pozíciu k napadnutému rozhodnutiu po tom, čo im Právny servis Rady doručil písomné vyjadrenie k správne postupu, ktorý treba dodržať, ak sa s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami uzatvárajú dokumenty, ktoré nemajú byť právne záväzné, ale ktoré obsahujú politické záväzky Únie. Dňa 9. decembra 2013 prijala Rada pozíciu, ktorou vyjadrila svoj nesúhlas so spôsobom, akým Komisia konala v tomto a v ďalších podobných prípadoch.

52. Švajčiarsko a Chorvátsko podpísali 30. júna 2015 dvojstrannú rámcovú dohodu, ktorá sa týka implementácie programu švajčiarsko-chorvátskej spolupráce na zníženie hospodárskych a sociálnych rozdielov v rámci rozšírenej Európskej únie.

Žaloba a konanie

53. Žaloba Rady o neplatnosť napadnutého rozhodnutia vychádza z článku 263 ZFEÚ a obsahuje dva žalobné dôvody. Prvým žalobným dôvodom je skutočnosť, že Komisia prijatím napadnutého rozhodnutia porušila zásadu rozdelenia právomocí stanovenú v článku 13 ods. 2 ZEÚ a v dôsledku toho aj zásadu inštitucionálnej rovnováhy. Druhým žalobným dôvodom je to, že konanie Komisie,

11 — To znamená do uplynutia platnosti švajčiarskeho právneho základu (federálny zákon z 24. marca 2006 o spolupráci so štátmi východnej Európy).

ktoré viedlo¹² k prijatiu napadnutého rozhodnutia, a podpísanie dodatku z roku 2013 porušuje zásadu lojálnej spolupráce stanovenú v článku 13 ods. 2 ZFEÚ. Hoci Rada z týchto dôvodov žiada o zrušenie napadnutého rozhodnutia, navrhuje tiež, aby Súdny dvor nariadil zachovanie účinkov tohto rozhodnutia až do jeho nahradenia novým rozhodnutím. Rada taktiež navrhuje, aby bola Komisia zaviazaná na náhradu trov konania.

54. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor uvedenú žalobu zamietol. Tvrdí, že napadnuté rozhodnutie bolo prijaté pri plnom rešpektovaní rozsahu právomocí, ktoré jej Zmluvy zverili, a že konala v úplnom súlade so zásadou lojálnej spolupráce. Komisia taktiež navrhuje, aby Súdny dvor zaviazal Radu na náhradu trov konania.

55. Rada na základe článku 60 ods. 1 rokovacieho poriadku požiadala Súdny dvor, aby túto vec prideliť veľkej komore.

56. Okrem hlavných návrhov Rady a Komisie predložili písomné vyjadrenia aj česká, fínska, francúzska, nemecká, grécka, maďarská, litovská, poľská vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ktorým sa povolilo vstúpiť do konania v postavení vedľajších účastníkov. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 2. júna 2015, predniesli účastníci konania a uvedení vedľajší účastníci konania, s výnimkou fínskej, maďarskej, litovskej a poľskej vlády, svoje ústne vyjadrenie. Všetci vedľajší účastníci konania podporujú žalobu Rady.

Analýza

Prípustnosť

57. Rozumiem tomu tak, že predbežná otázka vzniká v súvislosti s tým, aký akt podlieha preskúmaniu podľa článku 263 ZFEÚ. Je zrejme, že napadnuté rozhodnutie predstavuje akt Komisie,¹³ napriek tomu však nemusí byť jasné, čo presne požiadavka podľa článku 263 ZFEÚ so sebou prináša.¹⁴ Či je však toto rozhodnutie aktom, ktorý zakladá právne účinky voči tretím stranám, už, zdá sa, nie je také jednoznačné.

12 — Pozri však aj bod 118 nižšie.

13 — Napadnuté rozhodnutie patrí medzi „všeobecne záväzné akty, či už legislatívnej, alebo inej povahy, a individuálne akty“: pozri rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 56).

14 — V nedávnom rozsudku Súdny dvor preskúmal žalobu o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, ktorá smerovala proti tomu, čo Súdny dvor opísal ako „vykonanie úmyslu, [ktorý] 5. augusta 2013 vyjadrila“ Komisia tým, že v mene Únie predložila na Medzinárodný tribunál pre morské právo písomné pripomienky (rozsudok Rada/Komisia, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 37). Súdny dvor opísal predmet žaloby Rady ako skutok, ktorý spočíva v tom, že Komisia „nepredložila obsah písomného vyjadrenia predloženého v mene Únie... Rade na predchádzajúce schválenie“ (bod 38 toho istého rozsudku). Logicky musel Súdny dvor považovať žalobu Rady v tejto veci za prípustnú (pozri tiež poznámku pod čiarou 17). Ak to tak však je, vzniká okruh otázok týkajúcich sa rozsahu pôsobnosti článku 263 ZFEÚ. Ako sa má posúdiť dodržiavanie lehôt v zmysle posledného odseku článku 263 ZFEÚ, ak je opatrením, ktoré sa napáda, „vykonanie úmyslu“ danej inštitúcie? Ak je žaloba úspešná, čo presne sa potom zruší? Je stále potrebné posúdiť, či opatrenie, v rámci ktorého bol tento úmysel vyjadrený, predstavuje akt podliehajúci preskúmaniu v súlade s článkom 263 ZFEÚ? Čo zahŕňa pojem „vykonanie úmyslu“? Záleží na tom, či je tento úmysel úmyslom inštitúcie, proti ktorému je žaloba o neplatnosť podaná? Môže sa postup podľa článku 263 ZFEÚ použiť s cieľom domáhať sa ukončenia nečinnosti Komisie (na čo je, zdá sa, určený článok 265 ZFEÚ)?

58. Voči prípustnosti žaloby Rady o neplatnosť nebola vznesená žiadna námietka. Súdny dvor je však napriek tomu oprávnený aj bez návrhu preskúmať, či napadnuté rozhodnutie možno napadnúť podľa článku 263 ZFEÚ, pretože ide o vec, ktorá patrí do jeho právomoci;¹⁵ svoje rozhodnutie ale nemôže založiť na právnom dôvode uplatnenom *ex officio* bez predchádzajúcej výzvy účastníkov konania, aby k uvedenému dôvodu predložili svoje pripomienky.¹⁶ Okrem toho preskúmanie prípustnosti logicky predchádza preskúmaniu dôvodnosti každého žalobného dôvodu.¹⁷

59. Žiadny z účastníkov konania vo svojich písomných vyjadreniach neuvádza, prečo podľa neho napadnuté rozhodnutie spĺňa (alebo nespĺňa) podmienky článku 263 ZFEÚ. V rámci odpovede na otázku, ktoré im položil Súdny dvor, sa však obidvaja účastníci konania na pojednávaní zaoberali tým, do akej miery môže dodatok z roku 2013, napriek svojej nezáväznej povahe, predsa len zakladať právne účinky alebo následky. Takéto otázky majú jednoznačne význam nielen, pokiaľ ide o otázku, či uplatniť podmienky stanovené v článku 218 ZFEÚ, ale aj pokiaľ ide o skutočnosť, že iba akty, ktoré zakladajú právne účinky, podliehajú preskúmaniu podľa článku 263 ZFEÚ. Domnievam sa preto, že účastníkom konania bola poskytnutá dostatočná príležitosť na vypočutie. Nie je teda vylúčené, aby Súdny dvor posúdil túto jurisdikčnú otázku z úradnej moci.

60. Článok 263 ZFEÚ stanovuje, že Súdny dvor preskúmava zákonnosť aktov Komisie (okrem odporúčaní a stanovísk), ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám. Preskúmať možno všetky akty prijaté inštitúciami Únie bez ohľadu na to, akú majú povahu či formu, pokiaľ ich účelom je vytvárať právne účinky.¹⁸ Označenie aktu prívlastkom „politický“ ho teda nemusí nevyhnutne vylúčiť z pôsobnosti článku 263 ZFEÚ za predpokladu, že daný akt zakladá právne účinky. Platí to aj v prípade, ak v Zmluvách absentujú osobitné pravidlá o spôsobe prijatia konkrétneho aktu.¹⁹

61. Zdá sa, že v prípadoch napadnutia zákonnosti aktov prijatých v rámci výkonu právomocí Únie v medzinárodných záležitostiach používa Súdny dvor na posúdenie účinkov aktu rôzne metódy. Napadnutý akt teda môže zakladať právne účinky, najmä svojím obsahom a zámerom svojho autora.²⁰ Tieto účinky sa môžu týkať vzťahov medzi inštitúciami Únie navzájom a vzťahov medzi členskými štátmi a inštitúciami Únie.²¹ Alebo môže byť cieľom daného aktu umožniť, aby sa Únia zúčastnila na vonkajšej činnosti zakladajúcej právne účinky, ktorých vplyv na inštitúcie, členské štáty a právo Únie treba preskúmať.²² Žaloba o neplatnosť aktu, ktorý smeroval k uzavretiu medzinárodnej dohody, sa považuje za prípustnú, pretože táto dohoda zakladala právne účinky,²³ rovnako ako rozhodnutie, ktorým Rada chcela uložiť Komisii presný a podrobný postup prerokovania medzinárodnej

15 — Pozri napríklad rozsudok Planet/Komisia (C-564/13 P, EU:C:2015:124, bod 20 a citovanú judikatúru).

16 — Pozri napríklad rozsudky Komisia/Írsko a i. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 57) a Planet/Komisia (C-564/13 P, EU:C:2015:124, bod 20 a citovanú judikatúru).

17 — Súdny dvor však takto nerozhodol v rámci analýzy vo svojom rozsudku Francúzsko/Komisia (C-233/02, EU:C:2004:173, bod 26). V danej veci Súdny dvor na začiatku neskúmal námietky Komisie, že „Usmernenia o regulačnej spolupráci a transparentnosti“, ktoré Komisia uzavrela so Spojenými štátmi americkými, nie sú záväzné, ani nezakladajú právne účinky, a že preto neexistuje žiadne opatrenie Komisie, ktoré by mohlo byť predmetom žaloby o neplatnosť. Súdny dvor nepovažoval za potrebné rozhodovať o týchto námietkach, keďže návrh účastníka konania sa musel zamietnuť z vecného hľadiska. V iných veciach Súdny dvor považoval za nevyhnutné posúdiť najprv vecné hľadisko, aby mohol následne rozhodnúť o prípustnosti, a to z dôvodu nerozlučnej spätosti týchto dvoch otázok; pozri napríklad rozsudok Francúzsko/Parlament (C-237/11 a C-238/11, EU:C:2012:796, bod 20 a citovanú judikatúru). Pozri tiež moje návrhy vo veci Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:490, bod 36 a citovanú judikatúru). Zdá sa však, že v rozsudku Rada/Komisia (C-73/14) Súdny dvor zaujal úplne iné stanovisko, ktoré môže rozšíriť rozsah pôsobnosti žaloby podľa článku 263 ZFEÚ; pozri poznámku pod čiarou 14. Ak je teraz skutočným stanoviskom to, že Súdny dvor je pripravený byť menej prísny, pokiaľ ide o prípustnosť v medziinštitucionálnych sporoch, v ktorých treba vyriešiť principiálnu otázku, bolo by snáď lepšie povedať to výslovne.

18 — Pozri rozsudok Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 26 a citovanú judikatúru). Pôvodná analýza bola uvedená v rozsudku Komisia/Rada (22/70, EU:C:1971:32, bod 42) (ďalej len „rozsudok ERTA“).

19 — To je, zdá sa, základom rozsudku Komisia/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436).

20 — Pozri rozsudky Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 27 a citovanú judikatúru) a Athinaiki Techniki/Komisia (C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 42).

21 — Pozri napríklad rozsudok ERTA (bod 55).

22 — Pozri napríklad rozsudok ERTA (body 47 a 53).

23 — Rozsudok Francúzsko/Komisia (C-327/91, EU:C:1994:305, bod 15).

dohody.²⁴ Hoci odporúčania Medzinárodnej organizácie pre vinič a víno nepatria do rozsahu pôsobnosti prípustnosti podľa článku 263 ZFEÚ a podľa medzinárodného práva nie sú záväzné, konštatovalo sa, že „môžu rozhodujúcim spôsobom ovplyvniť obsah právnej úpravy prijatej normotvorcom Únie v oblasti spoločnej organizácie trhov v sektore vinohradníctva a vinárstva“, predovšetkým z dôvodu ich zahrnutia do práva Únie.²⁵

62. Ďalšiu metódu predstavuje posúdenie povahy napadnutého aktu spolu s uvedeným žalobným dôvodom. Žaloby možno podľa článku 263 ZFEÚ podať okrem iného z dôvodu nedostatku právomoci. Bez ohľadu na to, či samotný akt má alebo nemá právne účinky, skutočnosť, že ho prijala jedna inštitúcia, pričom právomoc na jeho prijatie udeľujú Zmluvy inej inštitúcii, znamená, že akt prijatia daného rozhodnutia zakladá právne účinky (a to zmocnením sa právomocí druhej inštitúcie). Uplatnenie tejto metódy v prejednávanej veci by znamenalo, že ak Komisia prijala rozhodnutie, pričom v zmysle žalobných dôvodov Zmluvy stanovujú, že dané rozhodnutie patrí do právomoci Rady, napadnutý akt Komisie zakladá právne účinky v zmysle článku 263 ZFEÚ.

63. K rovnakému záveru možno dospieť na základe posúdenia účinkov samotného napadnutého rozhodnutia vrátane jeho cieľa.

64. Napadnuté rozhodnutie predstavuje akt, ktorým Komisia schválila vonkajšiu činnosť Únie vo forme nezáväznej medzinárodnej dohody s tretím štátom a udelila poverenie na podpis tejto dohody. Únia (konajúca prostredníctvom signatárov, ktorých na toto konanie poverilo napadnuté rozhodnutie) následne konala navonok podpísaním tejto dohody, teda udelením svojho súhlasu s ňou.

65. Ak by bol dodatok z roku 2013 medzinárodnou dohodou v zmysle článku 218 ZFEÚ (to znamená „akýmkoľvek záväzkom prevzatým subjektmi medzinárodného práva, ktorý má záväzný účinok, bez ohľadu na jeho formálne označenie“)²⁶, žaloba Rady by jednoznačne smerovala proti aktu, ktorý zakladá právne účinky. Napadnuté rozhodnutie by vyjadrilo súhlas Únie s tým, že na medzinárodnom poli bude touto dohodou viazaná v zmysle medzinárodného práva.²⁷ Z takéhoto aktu vyplývajú povinnosti, a teda vyvoláva právne účinky.²⁸ Naopak, ako Súdny dvor uviedol v rozsudku Francúzsko/Komisia, keďže medzinárodná dohoda zakladá právne účinky, akt, ktorý požaduje jej uzavretie, musí byť napadnuteľný.²⁹ Okrem toho by potom bolo taktiež zrejmé, že v súlade s článkom 218 ods. 2 a 6 ZFEÚ bolo úlohou Rady, nie Komisie, aby schválila jeho obsah a udelila poverenia na jeho podpis.

24 — Pozri rozsudok Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 29). V bode 28 Súdny dvor zároveň odkazuje na svoje predchádzajúce rozhodnutie [rozsudok Komisia/Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 40)], že akt prijatý na základe článku 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ vyvoláva právne účinky. Zdá sa, že aj napriek tomu, že Súdny dvor zdôrazňuje vecnú stránku aktu, právne účinky boli vyvolané na základe formálneho kritéria, a to konkrétne na základe ustanovení, ktoré boli citované ako právny základ.

25 — Rozsudok Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, body 63 a 64).

26 — Rozsudok Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 83 a citovaná judikatúra). Článok 218 ZFEÚ sa vzťahuje na zmluvy v zmysle článku 2 ods. 1 písm. a) a i) Viedenského dohovoru z roku 1986 o zmluvnom práve medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami alebo medzi medzinárodnými organizáciami, A/CONF.129/15 (ďalej len „Viedenský dohovor z roku 1986“): pozri rozsudok Francúzsko/Komisia (C-327/91, EU:C:1994:305, bod 25). Pozri tiež stanovisko (1/13, EU:C:2014:2303, bod 37).

27 — Podľa medzinárodného práva patrí schválenie a podpis medzi spôsoby vyjadrenia súhlasu, aby bola zmluva záväzná: pozri článok 11 Viedenského dohovoru z roku 1986 a Viedenský dohovor o zmluvnom práve z roku 1969, *Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 1155, s. 331 (ďalej len „Viedenský dohovor z roku 1969“).

28 — Pozri článok 18 Viedenského dohovoru z roku 1969, ako aj Viedenského dohovoru z roku 1986.

29 — Rozsudok Francúzsko/Komisia (C-327/91, EU:C:1994:305, bod 15).

66. Je však nesporné, že dodatok z roku 2013 takouto dohodou nie je. Podľa medzinárodného práva, ako aj podľa práva Únie závisí záväznosť dohody predovšetkým od úmyslu strán byť danou dohodou viazané v zmysle medzinárodného práva.³⁰ Tento úmysel sa zisťuje najmä na základe skutočných podmienok dohody a tiež na základe okolností, za ktorých bola vypracovaná.³¹ Naopak názov a forma dohody nemajú rozhodujúci význam na určenie, či je medzinárodná dohoda záväzná alebo nezáväzná.³²

67. Memorandum o porozumení z roku 2006 a dodatok z roku 2013 odrážajú v prejednávanej veci zhodu vôle ako výsledok rokovaní medzi Úniou a Švajčiarskom, pokiaľ ide o politický záväzok Švajčiarska rokovať s Chorvátskom o dohode o podmienkach ŠFP. Samotná skutočnosť, či bol tento záväzok jednostranný alebo recipročný, nezmení jeho právne nezáväzný charakter. Podľa znenia dodatku z roku 2013 má Švajčiarsko „v úmysle poskytnúť príspevok do 31. mája 2017“. Zároveň „akceptuje rokovania“ s Chorvátskom a „súhlasí s návrhom, aby švajčiarsky parlament schválil dodatočné finančné prostriedky“. Ďalšie usmernenia uvedené v memorande o porozumení z roku 2006 a jeho prílohe sa uplatňujú aj na dohodu o ŠFP pre Chorvátsko.³³ Dohoda medzi Švajčiarskom a Úniou teda pozostáva z „usmernení“ a záväzky Švajčiarska sú vyjadrené skôr pomocou pojmov, ktoré vyjadrujú úmysel, než imperatívnou terminológiou (ako napríklad „mal by“, „musí“ alebo „zaväzuje sa“) vyjadrujúcou povinnosťou. Navyše dodatok z roku 2013 ani memorandum o porozumení z roku 2006 neobsahuje ustanovenia, ktoré sa týkajú napríklad nadobudnutia ich platnosti, ratifikácie, prípadnej registrácie alebo vyhlásenia, či urovnania vzájomných sporov. Všetky uvedené úvahy zjavne naznačujú nedostatok úmyslu byť dodatkom z roku 2013 viazaný.

68. Okolnosti, ktoré sa týkajú dohody o dodatku z roku 2013, smerujú k rovnakému záveru. Ôsme odôvodnenie napadnutého rozhodnutia uvádza, že dodatok z roku 2013 „neukladá, ani nemá v úmysle ktorejkoľvek zo strán uložiť akékoľvek záväzné alebo právne povinnosti podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva“. Správy Švajčiarskej federálnej rady pripravené pre švajčiarsky parlament potvrdzujú túto pozíciu. Znamená to tiež, že žiadna zo strán neuznala, že na seba preberá akýkoľvek záväzok, za porušenie ktorého môže niesť zodpovednosť podľa medzinárodného práva.

69. Skutočnosť, že dodatok z roku 2013 nie je medzinárodnou dohodou v zmysle článku 218 ZFEÚ, však automaticky neznamená, že napadnuté rozhodnutie nezakladá právne účinky. Účinky dohody (záväznej alebo nezáväznej) podľa medzinárodného práva sa v zmysle práva Únie vskutku odlišujú od účinkov aktu, prostredníctvom ktorého (príslušná) inštitúcia Únie vyjadruje súhlas s jej obsahom a udeľuje poverenie na podpis.³⁴

30 — Pozri napríklad rozsudok Francúzsko/Komisia (C-233/02, EU:C:2004:173, bod 42).

31 — Pozri rozsudok Francúzsko/Komisia (C-233/02, EU:C:2004:173, body 43 a 44) a rozsudok MSD vo veci námornej delimitácie a územných otázok (Katar v. Bahrajn), právomoc a prípustnosť (Zbierka MSD 1994, s. 112, na str. 120 – 121, bod 23). Ak sú tieto podmienky jasné, strany následne nemôžu predstierať, že mali iný úmysel (bod 27 toho istého rozsudku MSD).

32 — Pozri stanovisko 1/75 (EU:C:1975:145, časť A druhý odsek) a tiež rozsudok MSD vo veci námornej delimitácie a územných otázok (Katar v. Bahrajn), (už citovaný v poznámke pod čiarou 31 vyššie, na str. 120 – 121, bod 23). To znamená, že použitie názvu „memorandum o porozumení“ alebo „dodatok“ k nemu nemá rozhodujúci význam. Pozri tiež rozsudok MSD vo veciach Juhozápadnej Afriky, predbežné námietky (Zbierka MSD 1962, s. 331). Tieto výrazy možno v skutočnosti použiť pre oba typy medzinárodnej dohody. Úrad Organizácie Spojených národov pre medzinárodné zmluvy konštatuje, že termín memorandum o porozumení „sa často používa na označenie menej formálneho medzinárodného dokumentu, než akou je typická zmluva alebo medzinárodná dohoda. Často ustanovuje operatívne dojednania na základe rámcovej medzinárodnej dohody. Používa sa tiež na úpravu technických alebo podrobných záležitostí.... Napríklad Organizácia Spojených národov zvyčajne uzatvára memorandum o porozumení s členskými štátmi s cieľom zorganizovať svoje mierové operácie alebo usporiadať konferencie Organizácie spojených národov. Organizácia Spojených národov považuje takéto memorandá o porozumení za záväzné a registruje ich z úradnej moci.“ Organizácia spojených národov: *Treaty Handbook*. 2012, s. 68. Pozri tiež napríklad AUST, A.: *Modern Treaty Law and Practice*. 2nd ed. Cambridge University Press, 2007, na s. 26, a GAUTIER, P.: Non-binding Agreements. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2006.

33 — Bod 3 dodatku z roku 2013.

34 — V rámci medzinárodného práva existuje mnoho rôznych dokumentov, ktoré nie sú záväzné, avšak napriek tomu môžu zapríčiniť zmenu správania subjektov medzinárodného práva; napríklad výklady zmlúv poskytované medzinárodnými súdmi a tribunálmi, ktoré sú na to oprávnené, alebo nezáväzné rozhodnutia orgánov medzinárodnej organizácie.

70. Dodatok z roku 2013 bol súčasťou kompromisu, ktorý viedol k uzavretiu záväzných sektorových dohôd medzi Úniou a Švajčiarskom, a stanovil podmienky právne záväzných dvojstranných dohôd medzi Švajčiarskom a každým prijímajúcim členským štátom. Na základe dodatku z roku 2013 tretí štát začal parlamentný proces s cieľom otvoriť s novým členským štátom Únie rokovania o záväznej dohode. V dôsledku podpisu, na ktorý Komisia udelila poverenie, je Únia viazaná následkami, ktoré medzinárodné právo môže s týmto podpisom spájať, ako aj vzťahmi medzi stranami nezáväznej dohody.

71. Napadnuté rozhodnutie a podpísaný dodatok z roku 2013 zakladá právne účinky aj voči ostatným inštitúciám Únie a voči členským štátom. Pretože Únia bola oprávnená podpísať takúto dohodu s tretím štátom (bez ohľadu na to, ktorá inštitúcia mala právomoc ju schváliť a podpísať, a či bola daná právomoc výlučná alebo vykonávaná spoločne s členskými štátmi), potreba zaručiť jednotu zastupovania Únie navonok a súvisiaca zásada lojálnej spolupráce, ktorá sa uplatňuje na vzťah medzi členskými štátmi a Úniou a medzi inštitúciami Únie, viedla k záväzku inštitúcií Únie a členských štátov spolupracovať pri dosahovaní cieľov Únie, nemariť takéto konanie a zabezpečiť vzájomný súlad medzi politikami Únie.³⁵

72. Z týchto dôvodov sa domnievam, že žaloba Rady bola skutočne podaná proti aktu, ktorý podlieha preskúmaniu podľa článku 263 ZFEÚ.

Podstata veci

Predbežné poznámky

73. Súdny dvor sa opäť vyzýva, aby posúdil rozdelenie právomocí medzi inštitúciami Únie, pokiaľ ide o formu vonkajšej činnosti Únie, pre ktorú Zmluva, zdá sa, neustanovujú osobitné procesné pravidlá.³⁶ Rada svojou žalobou žiada Súdny dvor, aby rozhodol, aké pravidlá práva Únie sa musia dodržať, aby sa Únia stala stranou nezáväznej dohody s tretím štátom.

74. Ak článok 17 ZEÚ nepriznáva Komisii právomoc schváliť a udeliť poverenie na podpis dohody Únie, akou je dodatok z roku 2013, potom Komisia nedodržala zásadu vyjadrenú v prvej vete článku 13 ods. 2 ZEÚ a napadnuté rozhodnutie sa musí zrušiť. Znamenalo by to tiež, že článok 17 ZEÚ nebol pre napadnuté rozhodnutie správnym právnym základom.

75. Naopak, v prípade, že Súd zamietne prvý žalobný dôvod, zákonnosť predmetného rozhodnutia možno napriek tomu stále spochybníť. Je to tak preto, že akt, akým je napadnuté rozhodnutie, sa musí zakladať na vecnej právomoci Únie a musí uvádzať príslušný právny základ. Otázka, či má Únia vecnú právomoc, musí teda logicky predchádzať otázke rozdelenia právomocí medzi inštitúciami Únie, pokiaľ ide o veci, ktoré patria do právomoci Únie. Taktiež predchádza otázke rozdelenia právomocí medzi Úniou a členské štáty (otázke, voči ktorej účastníci konania vo svojich vyjadreniach nezaujali žiadne stanovisko³⁷) a povinnosti uviesť právny základ. Okrem toho spor účastníkov konania o rozsahu pôsobnosti článkov 16 ZFEÚ a 17 ZEÚ môže byť zbytočný vzhľadom na obsah ustanovení, ktoré sa týkajú prenesenia vecnej právomoci. Pokiaľ tieto ustanovenia stanovujú výslovný postup, čo sa týka formy konania, ktorá sa má pri výkone právomoci v tejto veci dodržať, ani článok 16 ZEÚ, ani článok 17 ZEÚ by sám osebe nemohol rozhodnúť, ktorá inštitúcia mala právomoc konať.

35 — Pozri napríklad článok 21 ods. 3 ZEÚ a články 7 ZFEÚ a 205 ZFEÚ.

36 — Pozri tiež napríklad rozsudky Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400) a Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663).

37 — Pozri body 82 až 84 nižšie.

76. Zdá sa mi teda, že od Súdneho dvora sa požaduje, aby o principiálnej otázke („kto má právomoc konať: Rada alebo Komisia?“) rozhodol za okolností, za ktorých túto otázku netreba riešiť. Je to tak preto, lebo od Súdneho dvora sa *nepožaduje* preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia z dôvodov, ktoré sa týkajú vecnej právomoci Únie alebo skutočnosti, že dané rozhodnutie túto právomoc nespomína. Hoci uznávam, že ani jeden účastník konania nemusel mať záujem na nastolení týchto problémov, žaloba Rady napriek tomu vyvoláva niekoľko predbežných otázok týkajúcich sa právomoci Únie.

77. Súdnemu dvoru prináleží z úradnej moci skúmať, či má konkrétna inštitúcia Únie právomoc konať.³⁸ *A fortiori* musí to isté platiť aj čo sa týka právomoci samotnej Únie. Ide o otázku, ktorá má taký podstatný význam, že sa týka verejného poriadku. Na pojednávaní položil Súdny dvor účastníkom konania otázky, ktoré sa týkali presne tejto veci. Ani jeden z účastníkov konania však neodpovedal na otázku, ktoré ustanovenia Zmluvy v súlade so zásadou prenesenia právomocí priznávajú Únii právomoc schváliť memorandum o porozumení a udeliť poverenie na jeho podpis v oblasti, ktorej sa týka dané rozhodnutie (a bez ohľadu na to, či tieto ustanovenia museli byť uvedené v napadnutom rozhodnutí). Namiesto toho sa obaja zaoberali len požiadavkou uviesť právny základ. Komisia tvrdila, že napadnuté rozhodnutie nie je právne záväzné, a preto v ňom nemusí byť uvedený (vecný) právny základ; zmienka o článku 17 ZEÚ postačuje. Ak Komisia zastáva toto stanovisko, mala logicky navrhnúť, aby Súdny dvor zamietol žalobu Rady ako neprípustnú, keďže nejde o akt preskúmateľný podľa článku 263 ZFEÚ.³⁹ Rada pravdepodobne zastávala názor, že napadnuté rozhodnutie zakladá právne účinky (inak by nemala podávať žalobu), a na pojednávaní aj potvrdila, že to je jej pozícia; napriek tomu však netvrdila, že napadnuté rozhodnutie by sa malo zrušiť z dôvodu, že v ňom nebol uvedený (vecný) právny základ. V dôsledku toho sa podľa môjho názoru Súdny dvor vlastne nemôže zaoberať ani právomocou Únie, ani povinnosťou uviesť právny základ.

78. Nebola vznesená otázka, či sa podľa medzinárodného práva a práva Únie môže stať Únia stranou nezáväznej dohody. Taktiež nie je spochybnené, že Komisii, ktorá je poverená zastupovaním Únie navonok,⁴⁰ prináleží rokovať o takýchto dohodách a že ich v zásade môže podpísať. Okrem toho sa zdá, že samotná Rada uznáva, že možno rozlišovať na jednej strane medzi memorandumom o porozumení alebo podobnými dokumentmi, v ktorých Únia prijíma politické záväzky, a na druhej strane administratívnymi dohodami, ktoré môže inštitúcia alebo orgán Únie uzatvárať vo vlastnom mene na základe zásady administratívnej autonómie uvedenej v článku 335 ZFEÚ. Pokiaľ ide o predbežné otázky, ktoré sa týkajú spôsobilosti a právomoci podľa medzinárodného práva a práva Únie, odkazujem na zásady uvedené v mojich návrhoch v spojených veciach C-103/12 a C-165/12, Parlament a Komisia/Rada⁴¹.

79. Pozícia Rady vo vzťahu k obom žalobným návrhom sa zhoduje s pozíciou uvedenou v dokumente Rady o uzavieraní memoránd EÚ o porozumení, spoločných vyhlásení a iných textov, ktoré obsahujú politické záväzky, s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami.⁴² Tento dokument bol pripravený na základe toho, čo Rada vníma ako narastajúcu tendenciu Komisie podpisovať nezáväzné dokumenty, ktoré obsahujú politické záväzky Únie. Komisia vo svojich návrhoch odkázala na svoje vyjadrenie, ktorým reagovala na tento dokument a v ktorom vyslovuje svoj názor, že „... [pozícia Rady] nie je v súlade s inštitucionálnou rovnováhou ustanovenou v zmluvách“ a vyhlasuje, že „Komisia pri zastupovaní Únie navonok uplatní príslušné ustanovenia zmluvy“.

38 — Pozri napríklad rozsudok Salzgitter/Komisia (C-210/98 P, EU:C:2000:397, bod 56 a citovanú judikatúru).

39 — Povinnosť odôvodnenia sa uplatňuje na všetky akty, ktoré môžu byť predmetom žaloby o neplatnosť: pozri rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 42).

40 — Pozri článok 17 ods. 1 ZEÚ.

41 — EU:C:2014:334, body 86 a 94 až 101.

42 — Dokument 12498/13 (príloha k obhajobe Komisie). Tento dokument sa netýka dokumentov, ktoré obsahujú len administratívne opatrenia pre praktickú spoluprácu medzi inštitúciou alebo orgánom Únie a tretím štátom alebo medzinárodnou organizáciou.

80. To, či je prvotné opatrenie (to znamená závery z roku 2012), prostredníctvom ktorého Rada a členské štáty, ktoré sa zišli na zasadnutí Rady, povolili rokovania o dodatku z roku 2013, aktom, na ktorý sa vzťahuje článok 263 ZFEÚ, a či je aktom, ktorý Zmluvy povoľujú, sú otázky, ktorými sa (logicky) Súdny dvor nezaoberať. Bolo by vskutku prekvapujúce, ak by sa Rada domáhala zrušenia svojich vlastných záverov. Na ich zrušení pravdepodobne nemá záujem ani Komisia. Nepovažujem preto za potrebné zaoberať sa nesúhlasom Komisie s využitím hybridných aktov a tým, či rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Komisia/Rada, C-28/12⁴³, spochybňuje platnosť záverov z roku 2012.

81. Napokon dochádza k nezhode o tom, či sa má Súdny dvor zaoberať otázkou rozdelenia právomocí medzi Úniou a členskými štátmi, pokiaľ ide o dodatok z roku 2013, a či je táto otázka predmetom žalobného dôvodu, na základe ktorého sa navrhuje zrušenie napadnutého rozhodnutia. Túto otázku posúdim ako prvú.

Právomoci Únie a členských štátov

– Tvrdenia

82. Rada v rámci svojho prvého žalobného dôvodu uvádza, že vyhlásenie Komisie zo 17. decembra 2012 chápe ako vyjadrenie jej nesúhlasu s účasťou členských štátov a súhlasu so získaním mandátu od Rady konajúcej v súlade s článkom 16 ZEÚ. Dodáva, že Komisia podpísaním dodatku z roku 2013 vo vlastnom mene a v mene Únie opomenula právomoc členských štátov, čím porušila zásadu prenesenia právomocí podľa článku 4 ods. 1 ZEÚ. Tento argument sa uvádza aj na podporu druhého žalobného dôvodu Rady.

83. Rada priznáva, že nevypracovala samostatný žalobný dôvod, pokiaľ ide o povahu spoločnej alebo výlučnej právomoci Únie. Tvrdí však, že jej vyjadrenie v tejto veci bolo jednoznačné a dostatočné a predstavuje podstatnú časť skutkového a právneho rámca, ktorý preukazuje, že Komisia porušila zásady rozdelenia právomocí a lojálnej spolupráce. Skutočnosti, ktoré svedčia o existencii spoločnej právomoci, sú: a) ŠFP predstavuje príspevky Švajčiarska pre prijímajúce členské štáty; b) zatiaľ čo ŠFP odráža politické záväzky, príspevky samotné sú z právneho hľadiska stanovené prostredníctvom záväzných dvojstranných dohôd medzi Švajčiarskom a každým prijímajúcim členským štátom; c) nie všetky členské štáty sú oprávnené, a d) v dôsledku toho smerujú príslušné sumy do prijímajúceho členského štátu priamo zo Švajčiarska, a nie prostredníctvom rozpočtu Únie. Rada v každom prípade tvrdí, že povaha spoločnej alebo výlučnej právomoci Únie na podpis dodatku z roku 2013 neovplyvní postup, ktorý treba pri tomto podpise dodržať, a že Zmluvy neobmedzujú žaloby Rady len na tie, ktoré chránia jej výsadné práva.

84. Komisia uvádza, že Rada nepodporila svoje tvrdenie, že memorandum o porozumení z roku 2006 a dva dodatky patria do spoločnej právomoci Únie a členských štátov, ani nevypracovala žalobný dôvod, pokiaľ ide o ich právomoc. Brániť svoju právomoc a výsadné práva však bolo v každom prípade úlohou členských štátov, nie Rady.

43 — EU:C:2015:282. Pozri poznámku pod čiarou 9 vyššie.

– Posúdenie

85. Obidvom žalobným dôvodom rozumiem tak, že Rada sa domáha zrušenia napadnutého rozhodnutia, pretože Komisia nerešpektovala rozdelenie právomocí medzi Radou a Komisiou ani zásadu lojálnej spolupráce, ktorá sa pri výkone jej právomocí uplatňuje vo vzťahu k ostatným inštitúciám. Rada uznala, že nepredložila žalobný dôvod spočívajúci v tvrdení, že Komisia nerešpektovala buď rozdelenie právomocí medzi Úniou a členskými štátmi, alebo povinnosť lojálnej spolupráce, ktorá sa uplatňuje medzi inštitúciami Únie a členskými štátmi. Od Súdneho dvora sa teda nepožaduje, aby napadnuté rozhodnutie zrušil na základe jedného z týchto dôvodov.

86. Rada v rámci vyjadrenia, že argumenty týkajúce sa spoločnej právomoci podporujú žalobné dôvody, na ktorých sa zakladá jej žaloba, opomína rozdiel medzi argumentom a žalobným dôvodom.⁴⁴ Žalobný dôvod predstavuje tvrdenie, ktoré, ak sa potvrdí, vedie k vyhoveniu návrhu účastníka konania. Naproti tomu argument objasňuje alebo naznačuje, *prečo* by sa mal žalobný dôvod potvrdiť, a prečo by teda mal byť schopný dosiahnuť takýto výsledok. Argument preto musí žalobný dôvod podporovať. V prejednávanej veci výslovné argumenty Rady týkajúce sa spoločnej právomoci neobjasňujú, *prečo* napadnuté rozhodnutie nerešpektuje ani rozdelenie právomocí medzi Radou a Komisiou (prvý žalobný dôvod), ani zásadu lojálnej spolupráce, ktorú treba dodržiavať pri výkone ich právomocí (druhý žalobný dôvod). Samotná Rada vskutku pripúšťa, že uvedené argumenty konanie neovplyvnia. Podľa môjho názoru sú teda argumenty Rady o spoločnej právomoci irelevantné.

87. V každom prípade ani Rada, ani členský štát, ktorý vstúpil do konania ako vedľajší účastník, nepreukázali svoje argumenty týkajúce sa spoločnej právomoci označením ustanovení Zmluvy, ktoré podľa ich názoru potvrdzujú a) právomoc Únie a b) povahu tejto právomoci v podobe spoločnej právomoci.

88. To však neznamená, že Zmluvy vylúčili, aby Rada založila žalobný dôvod na skutočnosti, že iná inštitúcia nerešpektovala rozdelenie právomocí medzi Úniou a členskými štátmi. Je ustálenou judikatúrou, že právo podať žalobu, ktoré členským štátom, Parlamentu, Rade a Komisii priznáva článok 263 druhý odsek ZFEÚ, nie je podmienené preukázaním právneho záujmu na konaní.⁴⁵ Každý z uvedených žalobcov sa môže domáhať neplatnosti aktu, na ktorý sa vzťahuje článok 263 ZFEÚ, bez povinnosti preukazovať právny záujem na konaní.⁴⁶ To teda podľa môjho názoru znamená, že každý z uvedených možných účastníkov konania môže svoju žalobu založiť na žalobnom dôvode, ktorý sa týka výsadných strán protistrany.

Právomoci Rady a Komisie (prvý žalobný dôvod)

– Tvrdenia

89. Prvý žalobný dôvod Rady spočíva v tom, že Komisia tým, že dodatok z roku 2013 podpísala v mene Únie sama a bez predchádzajúceho povolenia Rady, rozhodla o politike Únie. Porušila teda zásadu rozdelenia právomocí zakotvenú v článku 13 ods. 2 prvej vete ZEÚ a tiež zásadu inštitucionálnej rovnováhy. Komisia zároveň na základe svojich vlastných právomocí podľa článku 17 ZEÚ nemohla bez predchádzajúceho súhlasu Rady udeliť poverenie na podpis. Podľa článku 16 ZEÚ prináleží Rade, aby vymedzila politiku Únie, okrem iného, vo vonkajších vzťahoch. Z tohto dôvodu Rada poveruje na začatie rokovaní a schvaľuje politické záväzky, ktoré Únia uzatvára s tretími štátmi alebo

44 — To vyplýva *a contrario* napríklad z rozsudku EFMA/Rada (C-46/98 P, EU:C:2000:474, bod 38).

45 — Pozri rozsudky Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 53) a Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 37 a citovaných judikatúru).

46 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Rada (C-28/12, EU:C:2015:282, bod 18 a citovanú judikatúru). Požiadavka, že žaloba musí byť podaná s cieľom brániť výsadné práva žalobcu, sa uplatňuje, len pokiaľ ide o žaloby podľa článku 263 tretieho odseku ZFEÚ, teda žaloby, ktoré podáva Dvor audítorov, Európska centrálna banka a Výbor regiónov.

medzinárodnými organizáciami. Hoci Komisia zastupuje pozíciu Únie (s výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a iných prípadov ustanovených v Zmluvách), nemôže určiť jej obsah. Rada tvrdí, že tvorba politiky a rozpracúvanie vonkajšej činnosti Únie má širší rozsah, než stanovenie pozície Únie. Okrem toho samotné začatie rokovaní s tretím štátom alebo inou medzinárodnou organizáciou predstavuje akt tvorby politiky. O to viac to platí v prípade podpisu rozhodnutia; podpis totiž odráža súhlas Únie s obsahom daného dokumentu. Vzhľadom na to, že konkrétny obsah nie je možné predvídať *ex ante*, nemôže sa na neho vzťahovať ani žiadna „stanovená pozícia“.

90. Rada konkrétne uvádza, že Komisia stanovila pozíciu Únie tým, že jednostranne rozhodla: a) o zahrnutí danej veci do výlučnej právomoci Únie; b) o zmene signatárov dodatku z roku 2013 tak, že Komisia sa v mene Únie podpísala sama, a c) o poverení na podpis dodatku z roku 2013, a teda o súhlase s jeho obsahom. Pokiaľ ide o prvé dva body, Komisia konala proti výslovnej vôli Rady.

91. Skutočnosť, že článok 218 ZFEÚ sa neuplatňuje, nevyklučuje účasť Rady v procese rokovania a uzavierania takýchto dokumentov: článok 218 ZFEÚ odráža všeobecné rozdelenie právomocí podľa článkov 16 ZEÚ a 17 ZEÚ.

92. Rada ďalej tvrdí, že podpísané znenie dodatku zaslané švajčiarskym orgánom 7. novembra 2013 sa nezhoduje so znením, ktoré sa prerokovalo v rámci prípravných orgánov Rady, pretože signatári a oprávnenie, v rámci ktorého sa podpísali, sa odlišovali. Komisia vlastne zabránila Rade, aby podpísala a zaslala svoje vlastné znenie dodatku z roku 2013. Ak by to totiž urobila, švajčiarske orgány by mali dve rôzne znenia. To by však odporovalo zásade jednoty v zastupovaní Únie navonok (a zároveň to objasňuje, prečo sa Rada nedomáhala a nemohla sa domáhať opätovného prerokovania dodatku z roku 2013).

93. Napokon, pokiaľ ide o skutočnosť, že Komisia sa opiera o svoje výkonné a riadiace funkcie podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ, Rada nerozumie a Komisia neobjasnila, prečo by na ňu článok 17 ods. 1 ZEÚ, ak na ňu prenáša právomoc na podpis, nepreniesol taktiež právomoc na začatie rokovaní.

94. Komisia zastáva názor, že je oprávnená podpísať v mene Únie nezáväznú dokumenty politickej povahy, pokiaľ odrážajú existujúcu pozíciu Únie. Podpis nie je nič viac než akt zastúpenia navonok týkajúci sa politickej pozície, ktorú už skôr Rada stanovila. Poverenie teda nie je vždy potrebné na to, aby Komisia začala rokovania a podpísala finálne znenie. Rada nesprávne presadzuje *de facto* uplatňovanie článku 218 ods. 3 a 5 ZFEÚ.

95. Komisia pripomína, že nie je nevyhnutné, aby spoločná pozícia mala určitú formu na to, aby vôbec existovala.⁴⁷ Pozícia Únie môže byť teda stanovená na základe záverov Rady. V prejednávanej veci sa napadnuté rozhodnutie neodchýlilo od pozície Únie k ŠFP pre Chorvátsko uvedenej v záveroch z roku 2012. Ani Rada nespochybňuje skutočnosť, že obsah dodatku z roku 2013 tejto pozícii zodpovedá, a zároveň sa nedomáha jeho opätovného prerokovania. Závery z roku 2012 podrobne stanovujú vecný rámec a postup. Nebol ponechaný žiadny priestor na to, aby Komisia rokovala o ktoromkoľvek prvku. Rada nepredložila informácie, a už vôbec nie dôkazy, ktoré preukazujú, že Komisia sa od tohto rámca odchýlila.

96. Podpis dodatku z roku 2013 predstavoval formu zastupovania Únie navonok, ktorú článok 17 ods. 1 ZEÚ zveruje Komisii. Môže sa tiež spájať s výkonnými a riadiacimi funkciami Komisie podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ tak, ako sa uvádza v memorande o porozumení z roku 2006 a dodatkoch z roku 2008 a 2013. Komisia tvrdí, že pozícia Rady je mätúca. Na jednej strane Rada tvrdí, že pojem tvorby politik je širší, než stanovenie pozície Únie. Ak by to tak bolo, Komisia by mohla konať na širšom základe, v rámci stanovenej politiky Únie. Na druhej strane Rada taktiež uvádza, že článok 16

47 — Rozsudok Komisia/Švédsko (C-246/07, EU:C:2010:203, bod 77).

ods. 1 ZEÚ požadoval, aby Komisia pred podpisom požiadala Radu o povolenie. Komisia ďalej poznamenáva, že článok 17 ods. 1 ZEÚ odráža článok I-26 Zmluvy o Ústave pre Európu: v rámci diskusie o tomto ustanovení sa prostredníctvom Európskeho dohovoru v roku 2003⁴⁸ Komisia, ktorú podporili zástupcovia viacerých členských štátov, domáhala, aby sa uznali jej postavenie a zodpovednosti v rámci zastupovania navonok, čo sa aj stalo.

97. Komisia uvádza, že nie je sporné, že Rada poskytovala dostatok informácií. Vo svojej odpovedi sa Rada prvýkrát odvoláva na informácie, ktoré získala v súvislosti s výškou prerokovávaného príspevku. Komisia však poukazuje na to, že Švajčiarsko dôsledne zastávalo názor, že určenie výšky švajčiarskeho príspevku je na jednostrannom rozhodnutí Švajčiarska. Komisia nebola oboznámená o žiadnej námietke Rady súvisiacej s výsledkami rokovaní so Švajčiarskom. Vo svojej žalobe Rada nevzniesla, a zároveň nemohla vzniesť, námietky vo veci samej.

98. Rada v každom prípade nemôže obavy, ktoré sa týkajú obsahu dodatku z roku 2013 a jeho vzťahu k záverom z roku 2012, po prvýkrát vyjadriť vo svojej odpovedi. Mali sa uviesť počas zasadnutí, ktoré sa konali v Rade, alebo najneskôr v žalobe Rady. Hoci sú tieto tvrdenia prípustné, nie sú opodstatnené. Nemajú nič spoločné s článkom 16 ZEÚ; súvisia s povahou dodatku z roku 2013, nie s právomocami Rady. Ak, ako sa domnieva Komisia, sa Rada odvoláva na údajne hybridnú (únijnú a medzivládnu) povahu uvedených záverov, pre takéto hybridné akty neexistuje žiadny zmluvný základ. V Zmluvách sa nenachádza ani úloha rotujúceho predsedníctva Rady podpísať dotknutý dodatok. Odôvodnenie Rady je navyše bezpredmetné, keďže Rada nenamietala výšku ŠFP. Komisia zabezpečila kontinuitu prístupu, ktorý určila Rada.

– Posúdenie

99. Prvá veta článku 13 ods. 2 ZEÚ vyjadruje zásadu inštitucionálnej rovnováhy a požaduje, aby každá inštitúcia pri výkone svojich právomocí rešpektovala právomoci ostatných inštitúcií.⁴⁹ Ak teda jedna inštitúcia zasahuje do výsadných práv inej inštitúcie, dané ustanovenie sa nerešpektuje.

100. Prekročila Komisia v prejednávanej veci svoje právomoci podľa Zmlúv, predovšetkým podľa článku 17 ZEÚ, a prípadne zasiahla do výsadných práv Rady podľa článku 16 ZEÚ? Ak áno, takýto záver postačuje na zrušenie napadnutého rozhodnutia.

101. Podľa môjho názoru je odpoveď na túto otázku áno.

102. Súdny dvor vo veci, ktorá sa týkala právomoci Komisie uzavrieť Usmernenia o regulačnej spolupráci a transparentnosti so Spojenými štátmi americkými, rozhodol, že podmienky, za ktorých môže dôjsť k prijatiu aktu, akým sú nezáväzná usmernenia, vyžadujú, „aby bolo riadne zohľadnené rozdelenie právomocí a inštitucionálna rovnováha, ktoré boli zavedené [Zmluvami v príslušnej oblasti]“⁵⁰. Z toho vyplýva, že absencia úpravy osobitných postupov v Zmluvách, pokiaľ ide o určité formy činnosti, nie je prekážkou použitia takýchto dokumentov v oblasti vonkajších vzťahov Únie. Súdny dvor upozornil, že jeho rozsudok nemôže byť „vykladaný tak, že prijal tézu presadzovanú Komisiou, podľa ktorej skutočnosť, že taký akt ako usmernenia nie je záväzný, stačí na to, aby bola založená právomoc tejto inštitúcie na jeho prijatie“⁵¹. Súdny dvor však napriek tomu, že dospel k záveru, že (terajší) článok 218 ZFEÚ sa neuplatňuje,⁵² pozitívne nevymedzil uplatniteľné postupy a príslušné právomoci daných inštitúcií, pokiaľ ide o usmernenia prejednávané v uvedenej veci.

48 — Ú. v. EÚ C 310, s. 1.

49 — Pozri rozsudok Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663, bod 61 a citovanú judikatúru).

50 — Rozsudok Francúzsko/Komisia (C-233/02, EU:C:2004:173, bod 40). Pozri tiež rozsudok ERTA (22/70, EU:C:1971:32, bod 72) a moje návrhy v spojených veciach Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, body 99 a 100).

51 — Rozsudok Francúzsko/Komisia (C-233/02, EU:C:2004:173, bod 40).

52 — Rozsudok Francúzsko/Komisia (C-233/02, EU:C:2004:173, bod 45).

103. V prejednávanej veci je článok 17 ZEÚ jediným právnym základom, ktorý sa uvádza v napadnutom rozhodnutí. Vôbec sa nespomína právomoc priznaná Únii, a to právomoc prijať rozhodnutie, akým je rozhodnutie vo veci samej.⁵³

104. Politiky Únie sa vytvárajú na úrovni Európskej rady a Rady. Bez ich predchádzajúceho zásahu Komisia nemôže vedieť, akú politiku Únie má (navonok) zastupovať. Právomoc Rady podľa článku 16 ods. 1 druhej vety ZEÚ, t. j. právomoc vykonávať funkcie tvorby politík v súlade s podmienkami ustanovenými v Zmluvách⁵⁴, znamená, že je výsadným právom Rady rozhodovať o tom, aká (ne)činnosť je potrebná na dosiahnutie cieľov spoločných politík v súlade s podmienkami ustanovenými v Zmluvách,⁵⁵ najmä v Zmluve o fungovaní Európskej únie. Musí tak urobiť s ohľadom na pozíciu Európskej rady, ktorá sa v súlade s článkom 15 ods. 1 ZEÚ týka všeobecného politického smerovania a priorít Únie. Tento vzťah potvrdzuje článok 16 ods. 6 tretí pododsek ZEÚ. Európska rada stanovuje strategické usmernenia; Rada pre zahraničné veci rozpracúva vonkajšiu činnosť Únie na základe týchto usmernení.

105. Následne je úlohou Komisie, aby podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ (okrem iného) zabezpečovala uplatňovanie Zmlúv, ako aj opatrení prijatých na ich základe, vykonávala koordinačné, výkonné a riadiace funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v Zmluvách a, okrem niekoľkých výnimiek, zabezpečovala zastupovanie Únie a jej politík vo vonkajších vzťahoch.⁵⁶

106. V rámci vonkajších vzťahov preto platí, že keď článok 21 ods. 2 ZEÚ uvádza, že Únia vymedzuje a uskutočňuje spoločné politiky a činnosti v úmysle dosiahnutia cieľov v ňom uvedených, Európska rada je tou inštitúciou, ktorá určuje strategické záujmy a ciele Únie v oblasti vonkajších vzťahov,⁵⁷ Rada tou inštitúciou, ktorá vymedzuje tieto politiky a Komisia tou inštitúciou, ktorá vykonáva opatrenia na uplatňovanie týchto politík.

107. To, čo každá právomoc so sebou prináša, bude závisieť sčasti od nástroja, prostredníctvom ktorého Únia koná navonok. Pri niektorých formách nástrojov Zmluvy výslovne stanovujú úlohu každej inštitúcie v oblasti vonkajšej činnosti a zakotvujú procesné pravidlá účasti Únie (a inštitúcií, prostredníctvom ktorých koná). Najtypickejším príkladom je článok 218 ZFEÚ. Na rozdiel od vnútornej činnosti Únie sa však nástroje, prostredníctvom ktorých Únia koná navonok, neobmedzujú na tie, ktoré Zmluvy výslovne stanovujú, a pre ktoré zakotvujú formu a účinky, ako aj procesné kroky, ktoré treba vykonať.⁵⁸ To, ako Únia v postavení právnickej osoby v zmysle medzinárodného práva⁵⁹ koná na medzinárodnej scéne, sa odvíja totiž od medzinárodného práva, ako aj práva Únie.⁶⁰

108. V inej veci som pripustila, že vzhľadom na nedostatok osobitných pravidiel, ktoré stanovujú postupy umožňujúce Únii konať navonok prostredníctvom jednostranných záväzných vyhlásení, môže existovať priestor na analogické uplatnenie (časti) článku 218 ZFEÚ.⁶¹ Ak však cieľom vonkajšej činnosti Únie *nie je* zaviazat Úniu (a iné strany na nej zúčastnené), nevidím žiadny dôvod pre takýto prístup k veci.

53 — Pozri body 75 až 77 vyššie.

54 — Mój výklad slovného spojenia „ustanovenými v zmluvách“ som objasnila v mojich návrhoch vo veci Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:490, body 93 a 94).

55 — Rozsudok Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 50).

56 — Pozri tiež moje návrhy vo veci Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:490, bod 104).

57 — Pozri tiež článok 22 ods. 1 prvý pododsek ZEÚ. Rozhodnutia Európskej rady sa vykonávajú v súlade s postupmi určenými Zmluvami (pozri článok 22 ods. 1 tretí pododsek ZEÚ).

58 — Neexistuje žiadny ekvivalent k zoznamu právnych nástrojov dostupných pre vnútornú činnosť Únie, ktorý je uvedený v článku 288 ZFEÚ.

59 — Pozri článok 47 ZEÚ.

60 — Pozri tiež moje návrhy v spojených veciach Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, bod 107) a vo veci Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:490, bod 94).

61 — Pozri moje návrhy v spojených veciach Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:334, body 112 až 121 a 123). Čo sa týka možnosti uplatnenia článku 218 ZFEÚ v inom kontexte, pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:289, body 101 až 114).

109. V prejednávanej veci Komisia uznáva, že prináležalo Rade, aby rozhodla o tom, či sa začnú rokovania so Švajčiarskom s cieľom dosiahnuť dohodu o ŠFP pre Chorvátsko; dané rozhodnutie zahŕňalo tvorbu politiky. Komisia na pojednávaní potvrdila, že závery z roku 2012 pre ňu predstavovali základ na začatie týchto rokovaní. Z uvedeného vyplýva, že Komisia zároveň uznáva, že článok 17 ods. 1 ZEÚ by nebol tým správnym právnym základom pre rozhodnutie o začatí rokovaní.

110. Súhlasím s tým, že je úlohou Rady, aby zhodnotila situáciu a rozhodla, či by Únia mala začať rokovania s tretím štátom s cieľom dosiahnuť dohodu o veci, ktorá je súčasťou „alebo sa týka“ oblasti, v ktorej má Únia právomoc (bez ohľadu na to, či je táto právomoc výlučná alebo spoločná), a aby rozhodla o politike a záujmoch Únie, ktoré sa majú sledovať, ako aj o akýchkoľvek obmedzeniach.

111. Rozumiem tomu tak, že tvorba politiky zahŕňa rozhodnutie, v zmysle ktorého cieľ, pre ktorý má Únia právomoc, možno sledovať získaním záväzku (či už záväzného alebo nezáväzného) tretieho štátu vyplatiť finančný príspevok novému členskému štátu v súlade s budúcou dvojstrannou dohodou medzi týmito dvoma stranami (za predpokladu, že takéto rozhodnutie sa už neprijalo skôr), a teda účasťou na vonkajšej činnosti, a to vo forme rokovaní, prípadne následného uzavretia určitého aktu s cieľom získať daný záväzok.

112. Ak teda Rada vykonala toto svoje výsadné právo prostredníctvom poverenia na začatie rokovaní, následne prináleží Komisii, aby v rámci týchto rokovaní zastupovala Úniu, a to v súlade s poverením Rady, ako aj s politikami a záujmami Únie. Toto prvotné rozhodnutie Rady však Radu nezabavuje právomoci, aby podľa článku 16 ods. 1 ZEÚ rozhodla o tom, či by sa Únia mala stať stranou dokumentu, ktorý vzíde z týchto rokovaní, a či by ho mala podpísať.

113. Je úlohou Rady, aby preverila obsah takejto dohody, formu uskutočnenej vonkajšej činnosti, ako aj to, či boli dodržané všetky príslušné obmedzenia, a či pretrváva potreba, aby sa Únia stala stranou tejto dohody. Takéto posúdenie sa uplatňuje bez rozdielu pri záväzných, ako aj pri nezáväzných dohodách, ktorých stranou má byť Únia. Za okolností, akými sú tie vo veci samej, musí Rada rozhodnúť, či záväzky, na ktoré sa Únia a príslušný tretí štát v dohode zaviazali, prispievajú k dosiahnutiu sledovaného cieľa, či pretrváva potreba takýchto záväzkov a formy vonkajšieho aktu, či je Únia ochotná ju prijať a či Únia súhlasí s dôsledkami, ktoré môže medzinárodné právo (a právo Únie) spájať s takouto vonkajšou činnosťou. V dôsledku toho samotná skutočnosť, že obsah dosiahnutej dohody zodpovedá povereniu, ktoré Rada udelila na začatie rokovaní, neznamená, že Komisia môže opomenúť právomoc Rady podľa článku 16 ods. 1 ZEÚ, t. j. právomoc rozhodnúť, či sa stať stranou dohody, akou je dodatok z roku 2013. Rovnako ani skutočnosť, že sa Rada nevyjadřila k obsahu dodatku z roku 2013, nevyhnutne neznamená, že vykonala svoju právomoc a mlčky súhlasila s rozhodnutím o schválení a podpísaní dodatku z roku 2013.

114. Obsah dodatku z roku 2013 však v každom prípade nezodpovedá obsahu záverov z roku 2012 v plnom rozsahu. Pri prerokovávaní dodatku z roku 2013 rozhodovala a prijímala rozhodnutia Komisia. Bolo potrebné, aby tieto rozhodnutia schválila Rada. Úloha zastupovania navonok nezahŕňa rozhodovanie o tom, či by sa Únia mala zúčastniť na určitej forme vonkajšej činnosti, ktorá má konkrétny obsah a ktorej výsledkom sú konkrétne politické a právne dôsledky pre Úniu (a prípadne pre členské štáty). V prejednávanej veci závery z roku 2012 neustanovili celkovú výšku ŠFP, trvanie financovania, kedy financovanie začne a skončí, ani rozsah, v akom sa uplatní memorandum o porozumení z roku 2006 a jeho príloha. Dodatok z roku 2013 poskytol konkrétny základ pre každú z týchto otázok. Závery z roku 2012 zároveň neurčili, ani nemohli vopred určiť, či bude ešte vhodné, aby Únia uzavrela dodatok k memorandu o porozumení z roku 2006, ktorý vyplýval z rokovaní.

115. Odmietam preto tvrdenie Komisie, že závery z roku 2012 stanovujú vecný rámec a postup takým spôsobom, že neostal priestor pre žiadne faktické rokovania zo strany Komisie. Rada Komisii poskytla vskutku značnú mieru voľnosti pri rokovaní o danej dohode. Komisiu však *nepoverila* na to, aby sama rozhodla, či je výsledok rokovaní v súlade s politikou, ktorú Únia presadzuje a zároveň vhodný v rámci

tejto politiky, ani na to, aby následne sama poverila jedného alebo viacerých svojich členov na podpis výsledného dodatku v mene Únie. Aj v prípade, že výšku ŠFP stanovilo Švajčiarsko jednostranne, prináležalo Rade, aby preverila, či je takáto výška dostatočná vzhľadom na uskutočňovanú politiku a širší kontext, v ktorom došlo k uzavretiu dodatku z roku 2013. Okrem toho dodatok z roku 2013 nebol len objasnením alebo uplatnením existujúcich záväzkov prijatých na základe memoranda o porozumení z roku 2006. Pri rozhodovaní o dodatku z roku 2013 sa vyžadovalo samostatné posúdenie, či je vo vzťahu k Chorvátsku ŠFP (stále) potrebný a za akých podmienok.

116. Komisia sa nemôže odvolávať ani na skutočnosť, že sa zaviazala na výkon výkonných a riadiacich funkcií v súlade s memorandom o porozumení z roku 2006 a rôznymi dodatkami, s tým cieľom, aby potvrdila, že dodatok z roku 2013 mohla podpísať, keďže podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ je týmito funkciami poverená. Samotná skutočnosť, že Komisia vykonáva tieto funkcie, ju neoprávňuje na podpis dohôd, v rámci ktorých sa tieto funkcie potvrdzujú v jednom alebo vo viacerých ustanoveniach.

117. Dospela som k záveru, že rozhodnutie, či schváliť a podpísať nezáväznú medzinárodnú dohodu s tretím štátom, prináleží Rade. Domnievam sa teda, že Súdny dvor by mal vyhovieť prvému žalobnému dôvodu, pretože Komisia prekročila rozsah svojich právomocí podľa článku 17 ods. 1 ZFEÚ, a napadnuté rozhodnutie teda porušuje článok 13 ods. 2 prvú vetu ZEÚ.

Zásada lojálnej spolupráce (druhý žalobný dôvod)

– Tvrdenia

118. Druhý žalobný dôvod Rady spočíva v tom, že Komisia svojím konaním porušila zásadu lojálnej spolupráce uvedenú v článku 13 ods. 2 druhej vete ZEÚ, teda rovnakú zásadu, akou je tá, ktorá sa uplatňuje medzi členskými štátmi a inštitúciami. Na pojednávaní Rada objasnila, že jej druhý žalobný dôvod smeruje sčasti proti konaniu Komisie, ktoré viedlo k prijatiu napadnutého rozhodnutia, ale predovšetkým proti konaniu Komisie, ktoré nasledovalo po prijatí napadnutého rozhodnutia.

119. Po prvé Komisia vedome zasiahla do právomocí Rady podľa článku 16 ZEÚ, a teda konala v rozpore so zásadou inštitucionálnej rovnováhy. K podpisu dodatku z roku 2013 pristúpila napriek tomu, že Rada ju *opakovane* žiadala, aby tak nerobila. Pred prijatím napadnutého rozhodnutia Rada nebola oboznámená s úmyslom Komisie splnomocniť sa na podpis dodatku z roku 2013 bez predchádzajúceho poverenia, a urobiť tak predtým, než Rada mohla ukončiť svoje postupy začaté s cieľom napraviť situáciu, ktorú vyvolala Komisia. Skutočnosť, že ESVČ vyjadrila v mene Komisie nesúhlas so závermi Rady, ktoré sa mali prijať 19. novembra 2013, nemožno porovnávať s oboznámením Rady, že Komisia má v úmysle podpísať dodatok z roku 2013 sama a za jej vlastných podmienok.

120. Po druhé Komisia vedome a svojvoľne opomenula úlohu členských štátov v rozpore s článkom 4 ods. 1 ZEÚ. Otázkou nie je, či Rada môže uplatniť samostatný žalobný dôvod vo vzťahu k právomoci členských štátov. Napadnuté rozhodnutie nebolo v súlade so závermi z roku 2012, pretože opomenulo povahu spoločnej právomoci, pokiaľ ide o tieto závery.

121. Po tretie Komisia zámerne konala tak, aby boli snahy Rady o nápravu situácie vyvolanej Komisiou neúčinné. Komisia nikdy Radu neinformovala o svojom úmysle prijať napadnuté rozhodnutie, podpísať dodatok z roku 2013 a zaslať ho švajčiarskym orgánom. Na zasadnutiach pracovnej skupiny EZVO, ktoré sa konali medzi prijatím napadnutého rozhodnutia (3. október 2013) a podpisom dodatku z roku 2013 (7. november 2013), Rada opakovane žiadala Komisiu, aby nepokračovala. Komisia nesprávne uvádza, že Rada nereagovala viac než mesiac. V skutočnosti (len pre informáciu) sa táto

problematika zaradila do programu prvého zasadnutia pracovnej skupiny EZVO po tom, čo bola Rada (neformálne) oboznámená s napadnutým rozhodnutím. Na zasadnutí, ktoré sa konalo 23. októbra 2013, sa od Komisie opakovane požadovalo, aby nepokračovala. Keď pracovná skupina EZVO našla riešenie, ESVČ ho na zasadnutí 31. októbra 2013 ihneď zamietla.

122. Po štvrté Komisia vedome konala tak, že spochybnila zásadu jednoty Únie v medzinárodnom zastupovaní a zapojila Švajčiarsko do medziinštitucionálneho sporu. Akákoľvek činnosť Rady smerujúca k náprave situácie by nevyhnutne vyžadovala, aby Švajčiarsko podpísalo ďalšie odlišné znenie dodatku z roku 2013. Komisia taktiež nerešpektovala závery z roku 2012, ktoré ju vyzývali, aby sa „v úzkej spolupráci s predsedníctvom Rady“ dohodla na ŠFP a aby s príslušným prípravným orgánom Rady pravidelne konzultovala pokrok dosiahnutý v rokovaniach.

123. Komisia namieta, že Rada neobjasnila, ako môže druhý žalobný dôvod, v prípade, že sa mu vyhovie, ovplyvniť platnosť napadnutého rozhodnutia. Popiera všetky štyri argumenty uvedené na podporu tohto žalobného dôvodu.

124. Prvý argument v podstate znova opakuje tvrdenia Rady na podporu jej prvého žalobného dôvodu. Komisia však svoju pozíciu Rade objasnila hneď na začiatku. Okrem toho skutočnosť, že Komisia akceptovala prístup Rady v predchádzajúcich prípadoch, nepreukazuje, že v tejto veci opomenula svoju povinnosť lojálnej spolupráce.

125. Druhý argument sa musí zamietnuť, pretože Rada neuplatnila (a nemohla) na základe článku 4 ods. 1 ZEÚ uplatniť žiadny žalobný dôvod. V žalobe Rady sa nenachádza žiadne tvrdenie o tom, aké mohli byť jednotlivé úlohy členských štátov v tejto veci. V príslušnej lehote napadnuté rozhodnutie nespochybnil žiadny členský štát.

126. Tretí argument nemá žiadny význam. Pozícia Komisie vo vzťahu k nezáväzným aktom a konkrétne k dodatku z roku 2013 bola dobre známa. Radu zároveň pravidelne informovala. Okrem toho odo dňa, keď bola Rada oboznámená o prijatí napadnutého rozhodnutia, do podpisu dodatku z roku 2013 uplynul viac než mesiac. Ak by sa Rada obávala akýchkoľvek negatívnych dôsledkov vyplývajúcich z podpisu Komisie, mohla a mala čo najskôr podať návrh na vydanie predbežného opatrenia. Skutočnosť, že Rada žiada Súdny dvor, aby zachoval účinky rozhodnutia až do jeho nahradenia novým rozhodnutím, podkopáva tvrdenie, že je znepokojená situáciou, ktorú Komisia vyvolala.

127. Pokiaľ ide o štvrtý argument, Komisia tvrdí, že pri podpise dodatku z roku 2013 a vykonávaní právomocí podľa článku 17 ZEÚ zabezpečovala zastupovanie Únie navonok. V žiadnom prípade nezapojila Švajčiarsko do medziinštitucionálneho sporu. Toto tvrdenie taktiež odporuje požiadavke zachovania účinkov napadnutého rozhodnutia.

– Posúdenie

128. Povinnosť inštitúcií Únie navzájom v plnej miere spolupracovať v zmysle článku 13 ods. 2 druhej vety ZEÚ sa uplatňuje spolu so zásadou inštitucionálnej rovnováhy podľa prvej vety toho istého ustanovenia.⁶² Táto zásada upravuje spôsob, akým sa vykonávajú právomoci, ktoré iné ustanovenia Zmluvy platne priznávajú. Nemôže preto zakladať povinnosti tam, kde neexistuje žiadna právomoc, a dané právomoci nemôže ani meniť.⁶³ Uplatňuje sa aj v spojení s inými ustanoveniami, ktoré sa osobitne zameriavajú na zabezpečenie vhodnej rovnováhy medzi rôznymi inštitúciami, akým je

62 — Pozri rozsudok Rada/Komisia (C-409/13, EU:C:2015:217, body 64 a 65).

63 — Pozri rozsudok Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663, bod 84 a citovanú judikatúru).

napríklad článok 218 ZFEÚ.⁶⁴ Súdny dvor vo veci Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483) objasnil, že v rámci príslušných právomocí rôznych inštitúcií v zmysle ustanovení, akými sú napríklad článok 17 ods. 1 ZEÚ alebo článok 218 ZFEÚ, sú Rada a Komisia povinné rešpektovať článok 13 ods. 2 druhú vetu ZEÚ. Jeho rešpektovanie je mimoriadne dôležité pre vonkajšiu činnosť.⁶⁵ Vyžaduje, aby sa každá inštitúcia zdržala akýchkoľvek opatrení, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov Únie, a prispieť k uľahčeniu úloh ostatných inštitúcií. V kontexte zásady lojálnej spolupráce tak, ako sa uplatňuje medzi Úniou a členskými štátmi, Súdny dvor uviedol, že daná povinnosť vyplýva z požiadavky jednoty v medzinárodnom zastúpení Únie.⁶⁶ Podľa môjho názoru platí to isté aj medzi inštitúciami Únie.

129. Rada neuviedla, či obidva svoje žalobné dôvody uplatňuje spolu alebo či druhý žalobný dôvod uplatňuje ako alternatívu v prípade, že bude prvý žalobný dôvod zamietnutý. Na pojednávaní naznačovala, že druhý žalobný dôvod ponúkol dodatočnú podporu prvému žalobnému dôvodu. Už som konštatovala, že prvému žalobnému dôvodu by sa malo vyhovieť, pretože Komisia prekročila svoje právomoci podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ, a tým porušila prvú vetu článku 13 ods. 2 ZEÚ. Ak s tým bude Súdny dvor súhlasiť, vylúči sa potreba ďalšieho preskúmania samostatného žalobného dôvodu, ktorý vychádza z článku 13 ods. 2 druhej vety ZEÚ.

130. Ďalej budem preto vychádzať z predpokladu, že prvý žalobný dôvod sa zamietne.

131. V prípade, že Komisia mala právomoc prijať napadnuté rozhodnutie, nemožno jej vytýkať nerešpektovanie zásady inštitucionálnej rovnováhy z dôvodu, že schválila a následne podpísala dodatok z roku 2013 napriek námietkam Rady (prvý argument).⁶⁷ Napokon na základe tohto predpokladu Rada nemala právomoc prijať dané rozhodnutie, ani by nemohla zabrániť rozhodnutiu Komisie.

132. Čo sa týka druhého argumentu, zásada lojálnej spolupráce stanovená v článku 13 ods. 2 druhej vete ZEÚ nesúvisí s rozdelením právomocí medzi Úniou a členskými štátmi. Nárok založený na tomto ustanovení teda nemožno podporiť argumentom, ktorý sa opiera o právomoc členských štátov. V každom prípade pozícia zakladajúca sa na podstate tohto argumentu predpokladá, že Únia má právomoc a že vzťah medzi touto právomocou a právomocou členských štátov je už založený.⁶⁸ Ani jeden z týchto predpokladov nebol v danej veci predmetom úplného preskúmania ani rozhodnutia.

133. Rada tiež nemôže vytýkať Komisii, že pokračovala a podpísala dodatok z roku 2013 napriek jej námietkam a snahám napraviť situáciu začatím postupov Rady s cieľom schváliť dodatok z roku 2013 a poveriť na jeho podpis (tretí argument). V každom prípade po prijatí napadnutého rozhodnutia bola Rada oboznámená (týmto rozhodnutím) o úmysle Komisie podpísať dodatok z roku 2013.

134. Keďže tretí argument sa týka toho, že Komisia neinformovala Radu *pred* prijatím napadnutého aktu, domnievam sa, že zásada lojálnej spolupráce nemôže zakladať právo Rady namietať napadnuté rozhodnutie z dôvodu nerešpektovania jej prvotného poverenia v záveroch z roku 2012 (pretože táto otázka vzniká v rámci druhého žalobného dôvodu iba vtedy, ak sa prvý žalobný dôvod zamietne, a takéto zamietnutie by znamenalo, že túto zhodu by mohla preveriť samotná Komisia). Lojálna spolupráca predsa však predpokladá dobrú vieru a aktívnu spoluprácu medzi inštitúciami pri výkone svojich právomocí, ako aj právomocí ostatných inštitúcií. Komisia bola prinajmenšom povinná Radu informovať. Ak tak neurobila, nevzniká otázka, či Komisia bola povinná s Radou taktiež konzultovať.⁶⁹

64 — Pozri, čo sa týka článku 218 ZFEÚ, rozsudok Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 62), v ktorom Súdny dvor toto ustanovenie charakterizoval ako „autonómnu a všeobecnú normu ústavnej povahy tým, že inštitúciami Únie priznáva určité právomoci“.

65 — Pozri, čo sa týka článku 218 ZFEÚ, rozsudok Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 64).

66 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Švédsko (C-246/07, EU:C:2010:203, bod 73 a citovanú judikatúru).

67 — Pozri tiež moje návrhy vo veci Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:490, bod 99).

68 — Pozri najmä bod 75 vyššie.

69 — Čo sa týka povinnosti konzultácie, ktorá vyplýva zo zásady lojálnej spolupráce, pozri rozsudok Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663, bod 86).

135. Zdá sa, že v prejednávanej veci Komisia informovala Radu o svojom rozhodnutí až v deň jeho prijatia. Urobila tak, hoci vedela, že členovia pracovnej skupiny EZVO vychádzali z predpokladu, že by mohli podrobne preskúmať výsledky rokovaní o dodatku z roku 2013. Takýmto konaním a neinformovaním Rady vopred Komisia porušila zásadu lojálnej spolupráce a znemožnila Rade prispieť (ak by tak chcela urobiť).

136. Zastávam však názor, že Rada nepreukázala, že toto porušenie spôsobilo neplatnosť napadnutého rozhodnutia, najmä ovplyvnením jeho obsahu alebo formy, a že je teda dostačujúce na zrušenie napadnutého rozhodnutia. Podľa mňa všetky argumenty Rady v tejto súvislosti zodpovedajú argumentom, ktoré podporujú jej prvý žalobný dôvod.

137. Tretí argument sa taktiež týka konania Komisie v čase medzi prijatím napadnutého rozhodnutia a podpisom dodatku z roku 2013. Tieto argumenty sa týkajú konania, ktoré je vo vzťahu k zákonnosti napadnutého rozhodnutia irelevantné (hoci môžu podporovať konštatovanie porušenia zásady lojálnej spolupráce).

138. Uznávam, že konanie pred prijatím napadnutého aktu môže byť v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce a môže mať vplyv na jeho obsah alebo formu. Za určitých okolností to môže byť príslušný základ pre zrušenie tohto aktu.

139. Ak sa však napadnutý akt (a konanie, ktoré viedlo k jeho prijatiu) považuje za akt, ktorý je v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy, ako aj s právom Únie, a ak sa žalobný dôvod založený na zásade lojálnej spolupráce týka konania, ktoré nasledovalo po napadnutom akte, takýto žalobný dôvod nemôže byť vo vzťahu k zákonnosti tohto aktu relevantný. Keďže toto konanie ovplyvňuje následný akt (akým je v prejednávanej veci akt podpisu dodatku z roku 2013), žaloba podľa článku 263 ZFEÚ, najmä ak sa zakladá na konaní, ktoré je v rozpore s povinnosťami zdržať sa určitého správania, môže smerovať proti tomuto následnému aktu, a to za predpokladu, že sú splnené podmienky prípustnosti. Naopak, ak je žalobný dôvod, podľa ktorého bola zásada lojálnej spolupráce porušená, založený na nečinnosti v zmysle pozitívnych povinností vyplývajúcich z tejto zásady, zdá sa, že vhodnejším riešením je žaloba (na nečinnosť) podľa článku 265 ZFEÚ.

140. Ak by Súdny dvor zamietol prvý žalobný dôvod, štvrtý argument na podporu druhého žalobného dôvodu zanikne (nebolo by potrebné, aby Rada vypracovala nové znenie dodatku z roku 2013 s cieľom napraviť porušenie tejto zásady). Okrem toho zásada lojálnej spolupráce uvedená v článku 13 ods. 2 druhej vete ZFEÚ neupravuje vzťahy medzi Úniou a tretími štátmi.

141. Napokon tvrdenie Komisie, podľa ktorého Rada mohla a mala podať návrh na vydanie predbežného opatrenia (ktoré upravuje článok 279 ZFEÚ) čo najskôr, sa pravdepodobne týka návrhu na odklad výkonu napadnutého rozhodnutia (na základe článku 278 ZFEÚ). Keďže by však žiadne takéto opatrenie nemalo vplyv na vec prejednávanú pred Súdnym dvorom, domnievam sa, že skutočnosť, že Rada nepredložila žiadny takýto návrh, nemožno uplatniť proti žalobnému dôvodu, ktorý vychádza z porušenia zásady lojálnej spolupráce.

142. Z uvedeného vyvodzujem, že ak sa zamietne prvý žalobný dôvod, druhý žalobný dôvod by sa mal zamietnuť tiež.

Návrh na zachovanie účinkov napadnutého rozhodnutia

143. Ak Súdny dvor zruší napadnuté rozhodnutie, Rada navrhuje, aby vykonal svoju diskrečnú právomoc podľa článku 264 druhého odseku ZFEÚ a zachoval účinky tohto rozhodnutia až do jeho nahradenia novým rozhodnutím. Návrh Rady sa zakladá na úvahách, ktoré sa týkajú právnej istoty a jednoty v oblasti vonkajšej činnosti Únie.

144. Účinky aktu, ktorý je vyhlásený za neplatný, možno zachovať vzhľadom na dôvody súvisiace s právnou istotou najmä v prípade, keby okamžité účinky jeho zrušenia mali závažné negatívne následky na dotknuté osoby a keď zákonnosť tohto aktu nie je napadnutá z dôvodov jeho cieľa alebo obsahu, ale z dôvodov nedostatku právomoci alebo pre porušenie základných procesných náležitostí, vrátane dôvodu nesprávneho posúdenia pri výbere právneho základu.⁷⁰ V takýchto prípadoch Súdny dvor zachováva účinky rozhodnutia až dovtedy, kým v primeranej lehote odo dňa vyhlásenia rozsudku, ktorým sa daný akt zrušuje, nadobudne účinnosť nové rozhodnutie založené na príslušnom právnom základe.⁷¹

145. Rozumiem tomu tak, že v rámci vecí, ktoré sa týkajú vonkajších vzťahov, takéto požiadavky často vyžaduje skutočnosť,⁷² že kým sa na pravidlá Únie, ktorými sa ustanovujú pravidlá, podľa ktorých môže Únia konať navonok, nemožno odvolávať vo vzťahu k tretím osobám, s ktorými Únia spolupracuje v rámci svojich vonkajších vzťahov, rozhodnutie o zrušení aktu, ktorý umožnil a/alebo vytvoril základ pre danú vonkajšiu činnosť Únie, môže vyvolať značnú právnú neistotu v rámci Únie, ako aj navonok, a môže ohroziť zásady, na ktorých sú založené vonkajšie vzťahy Únie.

146. Účinky napadnutého rozhodnutia, to znamená schválenie a poverenie na podpis dodatku z roku 2013, by mali byť v prejednávanej veci zachované. V opačnom prípade môže zrušenie ohroziť účinnosť vonkajšej činnosti Únie, širší okruh dohôd so Švajčiarskom, ktoré viedli k dodatku z roku 2013, následnú dvojstrannú dohodu medzi Švajčiarskom a Chorvátskom, ako aj príspevky (ktoré majú byť) poskytnuté Chorvátsku zo strany Švajčiarska.

147. Je však ťažké určiť jednoznačnú lehotu, počas ktorej by sa mali tieto účinky zachovávať. Jej určenie by vyžadovalo potvrdenie príslušného právneho základu rozhodnutia, ktoré sa má prijať (vrátane právneho základu, ktorý preukazuje vecnú právomoc), ako aj rozhodnutie o tom, či má Únia spoločnú alebo výlučnú právomoc. Podľa môjho názoru môže Súdny dvor buď stanoviť (samozrejme na základe vlastného uváženia) lehotu, napríklad jeden rok, v rámci ktorej inštitúcie a (ak je to potrebné) členské štáty prijímú potrebné kroky na vyriešenie uvedených problémov, alebo zachovať účinky napadnutého rozhodnutia do nadobudnutia účinnosti nového rozhodnutia. Ja sa prikláňam k druhej možnosti.

O trovách

148. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora by sa mala Komisii, ako účastníkovi konania, ktorý v prejednávanej veci nemal úspech, uložiť povinnosť nahradiť trovy konania tak, ako sa ich náhrady domáhala Rada vo svojich podaniach. V súlade s článkom 140 ods. 1 tohto poriadku by mali členské štáty, ktoré do konania vstúpili ako vedľajší účastníci, znášať svoje vlastné trovy konania.

Návrh

149. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- zrušil rozhodnutie Európskej komisie z 3. októbra 2013 o podpísaní dodatku k memorandu o porozumení o finančnom príspevku Švajčiarska z 27. februára 2006,
- zachoval účinky tohto rozhodnutia až do nadobudnutia účinnosti rozhodnutia, ktoré bude prijaté v dôsledku rozhodnutia Súdneho dvora,

70 — Rozsudok Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 90 a citovaná judikatúra).

71 — Pozri napríklad rozsudok Parlament a Komisia/Rada (C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 93).

72 — Generálny advokát Wahl vyjadril obavy, pokiaľ ide o opakujúce sa žiadosti o zachovanie účinkov, pretože to v podstate znamená, že žiadajú Súdny dvor, aby vydal rozhodnutie, ktoré nebude mať žiadne dôsledky, čo nie je typická úloha súdneho orgánu: pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl v spojených veciach Parlament a Komisia/Rada (C-132/14 až C-136/14, EU:C:2015:425, bod 40).

- uložil Komisii povinnosť nahradíť trovy konania a
- uložil českej, fínskej, francúzskej, nemeckej, gréckej, maďarskej, litovskej, poľskej vláde a vláde Spojeného kráľovstva povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania.