



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 7. septembra 2017¹

Vec C-687/15

**Európska komisia
proti**

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť – Vonkajšia činnosť Európskej únie – Článok 218 ods. 9 ZFEÚ – Určenie pozícií, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného medzinárodnou dohodou – Vonkajšia právomoc Európskej únie – Nevhodná právna forma aktu, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie – Závery Rady o svetovej rádiokomunikačnej konferencii medzinárodnej telekomunikačnej únie v roku 2015“

I. Úvod

1. Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor zrušil závery Rady Európskej únie o svetovej rádiokomunikačnej konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) v roku 2015 (WRC-15), prijaté 26. októbra 2015, z dôvodu, že Rada porušila článok 218 ods. 9 ZFEÚ tým, že určila pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, podľa uvedeného ustanovenia vo forme záverov namiesto toho, aby prijala rozhodnutie, ako to navrhovala Komisia.

2. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, pre ktoré sa domnievam, že je opodstatnené vyhovieť žalobe Komisie a zrušiť závery Rady z 26. októbra 2015.

II. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

3. Medzinárodná telekomunikačná únia (ITU) je špecializovanou inštitúciou OSN zodpovednou za informačné a komunikačné technológie. V rámci ITU sa na celosvetovej úrovni rozdeľuje rádiové frekvenčné spektrum, pridelujú sa obežné dráhy družíc a vypracovávajú sa technické normy s cieľom zabezpečiť vzájomné prepojenie sietí a technológií.²

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Pokiaľ ide o ciele ITU, pozri článok 1 jej ústavy, ktorú prijala mimoriadna konferencia vládnych splnomocnencov v Ženeve (Švajčiarsko) v roku 1992, so zmenami, ktoré prijali konferencie vládnych splnomocnencov v Kjóte (Japonsko) v roku 1994, v Minneapolise (Spojené štáty) v roku 1998, v Marrákeši (Maroko) v roku 2002, v Antalyi (Turecko) v roku 2006 a v Guadalajare (Mexiko) v roku 2010 (ďalej len „ústava ITU“).

4. Ako vyplýva z jej ústavy, ITU sa skladá z členských štátov ITU a členov sektorov ITU. V súčasnosti je počet štátov, ktoré sú členmi ITU, 193, pričom jej členmi sú všetky členské štáty Únie. ITU má tiež okolo 800 sektorových členov, najmä subjektov súkromného sektora alebo univerzitných inštitúcií. Jedným zo sektorových členov ITU je aj Európska únia. Z článku 3 ods. 2 a 3 ústavy ITU vyplýva, že sektoroví členovia ITU – na rozdiel od členských štátov ITU – najmä nemajú právo hlasovať na svetových konferenciách ITU.³

5. Článok 4 ústavy ITU, nazvaný „Základné dokumenty Únie“, v odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Základné dokumenty Únie sú:

- táto ústava Medzinárodnej telekomunikačnej únie,
- dohovor Medzinárodnej telekomunikačnej únie,
- administratívne predpisy.

...

3. Ustanovenia tejto ústavy, ako aj dohovoru sú ďalej doplnené ustanoveniami týchto administratívnych predpisov, ktoré regulujú využívanie telekomunikácií a sú záväzné pre všetky členské štáty:

...

— rádiokomunikačný poriadok.“

6. Článok 13 ústavy ITU, nazvaný „Rádiokomunikačné konferencie a rádiokomunikačné zhromaždenia“, v odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Svetová rádiokomunikačná konferencia môže čiastočne alebo – vo výnimočných prípadoch – úplne zrevidovať rádiokomunikačný poriadok a môže sa v rámci svojej pôsobnosti zaoberať akoukoľvek otázkou celosvetového charakteru, ktorá súvisí s programom jej rokovania; jej ostatné funkcie stanovuje dohovor.

2. Svetové rádiokomunikačné konferencie sa obvykle zvolávajú raz za tri až štyri roky; pri uplatnení príslušných ustanovení dohovoru sa však takáto konferencia nemusí zvoliť alebo sa môže zvoliť ďalšia konferencia.“

B. Právo Únie

7. Článok 10 rozhodnutia č. 243/2012/EÚ⁴, nazvaný „Medzinárodné rokovania“, v odseku 1 stanovuje:

„1. Pri medzinárodných rokovaniach týkajúcich sa záležitostí frekvenčného spektra sa uplatňujú tieto zásady:

- a) ak predmet medzinárodných rokovaní patrí do právomoci Únie, jej pozícia sa stanoví v súlade s právom Únie;

³ Komisia tvrdí, že podľa článku 3 ods. 2 ústavy ITU – na rozdiel od úplného členstva – účasť v postavení sektorového člena nedovoľuje Európskej únii predkladať stanoviská na konferenciách a zasadaniach ITU, čo sa týka aj konferencií, na ktorých sa rokuje o právne záväzných aktoch.

⁴ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady zo 14. marca 2012, ktorým sa zriaďuje viacročný program politiky rádiového frekvenčného spektra (Ú. v. EÚ L 81, 2012, s. 7).

- b) ak predmet medzinárodných rokovaní patrí čiastočne do právomoci Únie a čiastočne do právomoci členských štátov, Únia a členské štáty sa v súlade so zásadou pravej spolupráce usilujú o zaujatie spoločnej pozície.

Únia a členské štáty na účely uplatňovania prvého pododseku písmena b) spolupracujú v súlade so zásadou jednotnosti v medzinárodnom zastúpení Únie a jej členských štátov.“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

8. Od 2. do 27. novembra 2015 sa v Ženeve konala Svetová rádiokomunikačná konferencia 2015 (ďalej len „WRC-15“), ktorej cieľom bolo revidovať rádiokomunikačný poriadok.⁵

9. Na predchádzajúcej svetovej rádiokomunikačnej konferencii, ktorá sa konala v roku 2012 (ďalej len „WRC-12“)⁶, bol stanovený predbežný program WRC-15 a v nadväznosti naň prijala Rada ITU konečný program WRC-15⁷.

10. Dňa 29. mája 2015 predložila Komisia Rade návrh rozhodnutia Rady o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Únie na WRC-15.⁸ V návrhu Komisie bol ako právny základ uvedený článok 114 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ.

11. Článok 1 návrhu Komisie stanovuje:

„Členské štáty konajúc spoločne v záujme Únie sa zapoja do rokovaní na svetovej rádiokomunikačnej konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie v roku 2015 s cieľom revidovať Rádiokomunikačný poriadok.

Pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie pri rokovaníach a pri prijímaní revízií Rádiokomunikačného poriadku, sú stanovené v prílohe k tomuto rozhodnutiu.

Ak sa na konferencii vynesú nové návrhy týkajúce sa záležitostí uvedených v prílohe, ku ktorým ešte Únia nezaujala pozíciu, pozícia Únie sa určí koordinovane na mieste pred tým, ako bude konferencii adresovaná výzva prijať revízie Rádiokomunikačného poriadku. V takýchto prípadoch musí byť pozícia Únie v súlade so zásadami stanovenými v prílohe k tomuto rozhodnutiu.“

12. Rada na svojom 3419. zasadnutí, ktoré sa konalo 26. októbra 2015 v Luxemburgu, prijala nasledujúce závery o WRC-15 (ďalej len „napadnutý akt“)⁹:

„RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

1. PRIPOMÍNAJÚC

- a) rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 676/2002/ES zo 7. marca 2002 o regulačnom rámci pre politiku rádiového frekvenčného spektra v Európskom spoločenstve;

⁵ Pokiaľ ide o Rádiokomunikačný poriadok, pozri bod 5 týchto návrhov.

⁶ Pozri rezolúciu 807 (WRC-12), ktorú prijala WRC-12 v Ženeve v roku 2012, nazvanú „Program Svetovej rádiokomunikačnej konferencie v roku 2015“.

⁷ Pozri rezolúciu Rady ITU 1343 (C12), nazvanú „Miesto, dátumy a program Svetovej rádiokomunikačnej konferencie (WRC-15)“.

⁸ Návrh z 29. mája 2015 na prijatie rozhodnutia Rady o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie na Svetovej rádiokomunikačnej konferencii (WRC-15) Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) v roku 2015 [COM(2015) 234 final].

⁹ Závery Rady z 26. októbra 2015 o Svetovej rádiokomunikačnej konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) v roku 2015 (WRC-15) (ST 13460 2015 INIT) [2015/0119 (NLE)] (v týchto návrhoch citované bez poznámok pod čiarou).

- b) ustanovenia rámcovej smernice o elektronických komunikačných sieťach a službách, a najmä jej článok 8a ods. 4;
- c) rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 243/2012/EÚ zo 14. marca 2012, ktorým sa zriaďuje viacročný program politiky rádiového frekvenčného spektra;
- d) závery Rady o európskych pozíciách na svetové rádiokomunikačné konferencie v rokoch 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 a 2012;
- e) význam bezdrôtových technológií využívajúcich frekvenčné spektrum pre dosiahnutie cieľov politiky [Únie] v rámci hlavnej iniciatívy stratégie Európa 2020 'Digitálna agenda pre Európu', a to zabezpečiť rýchly širokopásmový internet a dosiahnuť udržateľné hospodárske a spoločenské prínosy vyplývajúce z jednotného digitálneho trhu;
- f) závery Rady z 31. mája 2010 o digitálnej agende pre Európu;

2. BERÚC NA VEDOMIE

- stanovisko skupiny pre politiku rádiového frekvenčného spektra (RSPG) k cieľom spoločnej politiky na konferenciu WRC-15 z februára 2015;

3. VYJADRUJE ŠIROKÚ PODPORU nasledujúcim cieľom, ktoré sa majú dosiahnuť na WRC-15 v záujme úspešného vykonávania príslušných politík Únie:

a) V rámci bodu 1.1 programu:

- i. Určiť pásmo 1 452 – 1 492 MHz a susedné pásma 1 427 – 1 452 MHz a 1 492 – 1 518 MHz pre medzinárodné mobilné telekomunikácie (IMT – *International Mobile Telecommunications*) a súčasne chrániť pasívne služby v pásme pod 1 427 MHz. Týmto určením sa nevylučuje, aby tieto pásma využívali akékoľvek aplikácie (vrátane obrany) tých služieb, ktorým sú pridelené, ani sa nestanovuje priorita v Rádiokomunikačnom poriadku;
- ii. Prideliť pásmo 3 400 – 3 800 MHz na spoločnom primárnom základe mobilným službám a určiť ho pre IMT berúc do úvahy, že toto pásmo zohráva dôležitú úlohu pre satelitné komunikácie;
- iii. Nepodporiť žiadnu zmenu týkajúcu sa pridelovania v pásme 470 – 694 MHz v Európe;
- iv. Nezahrnúť pridelenie na spoločnom základe pásiem 5 350 – 5 470 MHz a 5 725 – 5 850 MHz mobilným službám ani tieto pásma spolu s pásmom 5 850 – 5 925 MHz neurčiť pre IMT, kým prebiehajú štúdie týchto troch pásiem zamerané na ich možné využitie na účely rádiových miestnych počítačových sietí, pričom vo všetkých prípadoch sa zabezpečí ochrana primárneho využívania.

b) V rámci bodu 1.2 programu:

- i. Stanoviť spodnú hranicu pásma na 694 MHz a podporiť odporúčania ITU-R týkajúce sa úrovni ochrany pre vysielaciu službu pod 694 MHz [v] súlade s výsledkami štúdií Európskej konferencie poštových a telekomunikačných správ;
- ii. Zabezpečiť vyváženú súbežnú existenciu bezdrôtového širokopásmového pripojenia a vysielania a nedoplniť ďalšie obmedzenia presahujúce rámec dohody GE06 na ochranu vysielania v pásme 694 – 790 MHz;

- iii. Zabezpečiť vyvážený prístup pre mobilné služby a letecké rádionavigačné služby (ARNS) na hraniciach východných členských štátoch, aby sa uľahčilo zavedenie mobilných služieb vo všetkých krajinách [Únie] prostredníctvom vhodných regulačných ustanovení Rádiokomunikačného poriadku, pričom sa uprednostnia najmenšie vzdialenosti pre účinné oddelenie ARNS od IMT a podporia práva východných členských štátov EÚ v tomto ohľade;
- c) V rámci bodu 1.18 programu prideliť pásmo 77,5 – 78 GHz rádiolokačnej službe s cieľom uľahčiť rozšírenie automobilových radarov bez zavedenia nadmerných obmedzení a uznať, že na rádioastronomické stanice by sa naďalej mala vzťahovať ochrana;
- d) V rámci bodu 10 programu podporiť bod programu na WRC-19 týkajúci sa potrieb spektra mobilných systémov 5G, pričom pozornosť v prípade nových pridelení by sa mala zamerať na pásmo nad 6 GHz a mala by sa prijať spoločná koncepcia vypracovania súvisiacich štúdií kompatibility pred WRC-19;

4. VYZÝVA ČLENSKÉ ŠTÁTY, ABY:

- Sledovali ciele stanovené v bode 3 a rešpektovali zásady stanovené v rozhodnutí 243/2012/EÚ, ktorým sa zriaďuje viacročný program politiky rádiového frekvenčného spektra, pri rokovaniach o príslušných zmenách Rádiokomunikačného poriadku ITU na WRC-15;

5. VYZÝVA KOMISIU, ABY:

- Urýchlene podala Európskemu parlamentu a Rade správu o výsledkoch WRC-15 a o prostriedkoch, ktorými sa zabezpečí, aby sa pri príprave Európy na nasledujúcu konferenciu v roku 2019 (WRC-19) plne podporovali politiky a zásady Únie.“

13. Pri prijímaní napadnutého aktu urobila Komisia nasledujúce vyhlásenie, ktoré je vložené do zápisnice zo zasadnutia Rady:

„Komisia vyjadruje poľutovanie nad skutočnosťou, že Rada prijala závery v rámci prípravy na Svetovú rádiokomunikačnú konferenciu v roku 2015, a nie rozhodnutie, ako sa uvádza v článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Komisia sa domnieva, že táto pozícia je v rozpore so zmluvou a judikatúrou Súdneho dvora. Komisia si v tejto súvislosti vyhradzuje všetky práva.“

IV. Návrhy účastníkov konania

14. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor

- zrušil závery Rady o Svetovej rádiokomunikačnej konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) v roku 2015 (WRC-15), ktoré prijala Rada 26. októbra 2015 na svojom 3419. zasadnutí v Luxemburgu,
- zaviazal Radu na náhradu trov konania.

15. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu v celom rozsahu,
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

16. Českej republike, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike a Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska bol povolený vstup do konania na podporu návrhov Rady.

V. O žalobe

A. O prípustnosti žaloby

17. Na úvod treba konštatovať, že Rada vo svojom vyjadrení k žalobe spochybnila prípustnosť prejednávanej žaloby o neplatnosť a uviedla, že z tvrdení obsiahnutých v žalobe Komisie podľa všetkého vyplýva, že Komisia sa domnievala, že napadnutý akt nemá právne účinky, pričom toto stanovisko je podľa Rady nezlučiteľné s podaním žaloby o neplatnosť proti uvedenému aktu na základe článku 263 ZFEÚ.

18. Po vysvetleniach, ktoré poskytla Komisia vo svojej replike, najmä pokiaľ ide o právne účinky napadnutého aktu, však Rada vo svojej duplike uviedla, že spomenuté vysvetlenia rozptýlili pochybnosti súvisiace s prípustnosťou žaloby, ktoré Rada pôvodne vyjadrila.

19. So zreteľom na výmenu vyjadrení medzi účastníkmi konania týkajúcich sa prípustnosti prejednávanej žaloby uvádzam nasledujúce poznámky.

20. Podľa článku 263 ZFEÚ Súdny dvor preskúmava zákonnosť aktov inštitúcií, „ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám“. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sú napadnuteľnými aktmi v zmysle uvedeného ustanovenia všetky akty prijímané inštitúciami bez ohľadu na ich povahu alebo formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky.¹⁰

21. Je nesporné, že rozhodnutie Rady, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, je aktom, ktorý má právne účinky v zmysle článku 263 ZFEÚ.¹¹ Také rozhodnutie teda možno napadnúť žalobou o neplatnosť na základe tohto posledného uvedeného ustanovenia.

22. V prejednávanom prípade sa účastníci konania zhodujú jednak na tom, že napadnutý akt síce bol prijatý vo forme „záverov“, no Rada ho prijala najmä v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ,¹² a jednak na tom, že uvedený akt má vyvolávať právne účinky, keďže jeho cieľom je určiť na základe tohto ustanovenia pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci WRC-15. V tejto súvislosti Rada poukazuje na to, že napadnutý akt predstavuje „v podstate“ rozhodnutie Rady.¹³ Okrem toho treba konštatovať, že žiadny z členských štátov, ktoré vstúpili do konania na podporu návrhov Rady, nespochybňuje prípustnosť prejednávanej žaloby.

23. Za týchto podmienok sa domnievam, že napadnutý akt má právne účinky v zmysle článku 263 ZFEÚ a že jeho právna kvalifikácia ako „záverov“ nemôže spôsobiť, že tento akt bude vyňatý z preskúmania zákonnosti, ktoré vykonáva Súdny dvor na základe uvedeného ustanovenia. Pre úplnosť dodávam, že Súdny dvor v minulosti už považoval žalobu smerujúcu proti záverom Rady, ktoré mali právne účinky, za prípustnú.¹⁴

10 Pozri rozsudok z 19. novembra 2013, Komisia/Rada (C-63/12, EU:C:2013:752, bod 28 a citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, bod 9), z ktorého vyplýva, že forma, v ktorej sa akty alebo rozhodnutia prijímajú, je v zásade nepodstatná, pokiaľ ide o možnosť napadnúť ich žalobou o neplatnosť.

11 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 44), z ktorého vyplýva, že také rozhodnutie vyvoláva záväzné právne účinky v rozsahu, v akom stanovuje stanovisko Únie v rámci príslušného rokovania, a má záväznú povahu jednak pre Radu a Komisiu a jednak pre členské štáty v rozsahu, v akom im ukladá hájiť uvedené stanovisko.

12 Podľa účastníkov konania je hmotnoprávnym základom napadnutého aktu článok 114 ZFEÚ a jeho procesným základom je článok 218 ods. 9 ZFEÚ. Pozri bod 27 týchto návrhov.

13 Pozri bod 70 týchto návrhov.

14 Rozsudok z 13. júla 2004, Komisia/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, body 44 až 51).

24. Dospel som teda k záveru, že žaloba o neplatnosť napadnutého aktu je prípustná a že Súdny dvor má podľa článku 263 ZFEÚ právomoc preskúmať zákonnosť uvedeného aktu.

25. Kvôli jednoznačnosti uvádzam, že tento záver vôbec neznamená, že akty Rady prijaté vo forme „záverov“ možno vo všeobecnosti napadnúť žalobou o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ.

B. O veci samej

1. O predmete žaloby

26. Na podporu svojej žaloby o neplatnosť uvádza Komisia jediný žalobný dôvod, podľa ktorého Rada tým, že prijala závery o WRC-15 ITU, namiesto toho, aby prijala rozhodnutie, ako to navrhovala Komisia, porušila článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

27. V prvom rade treba konštatovať, že Komisia a Rada zhodne tvrdia, že jednak body programu WRC-15, v súvislosti s ktorými boli napadnutým aktom určené pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, patrili do vonkajšej právomoci Únie a jednak článok 114 ZFEÚ predstavoval príslušný hmotnoprávny základ a článok 218 ods. 9 ZFEÚ predstavoval príslušný procesný základ na prijatie uvedeného aktu. Títo účastníci konania sa navyše domnievajú, že povaha právomoci Únie, teda či je táto právomoc výlučná alebo spoločná s členskými štátmi, nemá nijaký vplyv na uplatniteľnosť článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Uvedení účastníci konania sa však nezhodujú v tom, či Rada pri prijímaní napadnutého aktu skutočne dodržala procesné požiadavky stanovené v tomto poslednom uvedenom ustanovení, a ak ich nedodržala, aké následky by z toho vyplynuli pre platnosť uvedeného aktu.

28. Naproti tomu, niektoré z členských štátov, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov Rady, spochybňujú uplatniteľnosť článku 218 ods. 9 ZFEÚ v prejednávanom prípade, pričom najmä tvrdia, že Únia nemala potrebnú vonkajšiu právomoc na to, aby Rada určila pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, v súlade s uvedeným ustanovením vo vzťahu k bodom programu WRC-15, ktorých sa týka napadnutý akt.

29. V prvom rade treba konštatovať, že podľa článku 40 štvrtého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže návrh vedľajšieho účastníka konania obsahovať iba návrhy podporujúce jedného z účastníkov konania. Okrem toho podľa článku 129 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vedľajší účastník musí prijať spor v stave, v akom sa nachádza v čase jeho vstupu do konania. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že subjekt, ktorému Súdny dvor podľa článku 40 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie povolil vstup do konania v pozícii vedľajšieho účastníka konania, nemôže meniť predmet sporu, ako je opísaný v návrhoch a dôvodoch hlavných účastníkov konania. Z toho vyplýva, že prípustné sú len tie tvrdenia vedľajšieho účastníka konania, ktoré patria do rámca vymedzeného týmito návrhmi a dôvodmi.¹⁵

30. Domnievam sa, že tvrdenia týkajúce sa neuplatniteľnosti článku 218 ods. 9 ZFEÚ a neexistencie vonkajšej právomoci Únie, ktoré uvádzajú členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, v rámci prejednáwanej žaloby, môžu zmeniť predmet sporu, ako je opísaný v návrhoch a dôvodoch hlavných účastníkov konania. Tieto návrhy a dôvody sa totiž týkajú jedine otázky, či pri prijímaní napadnutého aktu boli dodržané procesné požiadavky stanovené v článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

¹⁵ Rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 27).

31. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že tvrdenia týkajúce sa neuplatniteľnosti článku 218 ods. 9 ZFEÚ a neexistencie vonkajšej právomoci Únie, ktoré uvádzajú členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, treba v zásade odmietnuť ako neprípustné.¹⁶ V tejto súvislosti je potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že žiadny z členských štátov, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, nevyužil svoju možnosť podať proti napadnutému aktu žalobu o neplatnosť podľa článku 263 druhého odseku ZFEÚ z dôvodu, že Rada prekročila svoje právomoci.

32. Pre úplnosť a pre prípad, že Súdny dvor by dospel k záveru, že je potrebné *ex officio* overiť uplatniteľnosť článku 218 ods. 9 ZFEÚ a vonkajšiu právomoc Únie¹⁷ v prejednávanom prípade, v nasledujúcom oddiele uvediem dôvody, pre ktoré sa domnievam, že uvedené ustanovenie sa malo uplatniť na prijatie napadnutého aktu a že Únia mala potrebnú vonkajšiu právomoc na to, aby Rada prijala uvedené akt.

2. O uplatniteľnosti článku 218 ods. 9 ZFEÚ a existencii vonkajšej právomoci Únie

a) O prípadnej potrebe výlučnej vonkajšej právomoci Únie

33. Podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ Rada prijme na návrh Komisie alebo vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku rozhodnutie, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou, keď je tento orgán vyzvaný prijať akty s právnymi účinkami s výnimkou aktov dopĺňajúcich alebo meniacich inštitucionálny rámec danej dohody.

34. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že uplatnenie článku 218 ods. 9 ZFEÚ sa týka pozícií, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci jej účasti vykonanej jej inštitúciami, prípadne prostredníctvom jej členských štátov solidárne konajúcich v jej záujme pri prijímaní aktov s právnymi účinkami v rámci dotknutého medzinárodného orgánu.¹⁸ Súdny dvor navyše konštatoval, že samotná okolnosť, že Únia nie je zmluvnou stranou dotknutej medzinárodnej dohody, nebráni uplatneniu článku 218 ods. 9 ZFEÚ.¹⁹

35. Podľa zásady prenesenia právomocí, ktorá je zakotvená v článku 5 ods. 1 a 2 ZEÚ²⁰, je predpokladom toho, aby Rada prijala pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, existencia vonkajšej právomoci Únie.²¹ Nevidím však nijaký dôvod domnievať sa, že táto vonkajšia právomoc musí mať nevyhnutne výlučnú povahu v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ, ako to tvrdí Česká republika a Francúzska republika.

36. Po prvé v znení článku 218 ods. 9 ZFEÚ sa nenachádza nič, čo by tomu nasvedčovalo.

16 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, body 25 až 28).

17 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 13. júla 2000, Salzgitter/Komisia (C-210/98 P, EU:C:2000:397, body 55 až 57), na ktorý sa odvoláva Spolková republika Nemecko, týkajúci sa povinnosti súdu Únie *ex officio* zohľadniť nedodržanie lehoty na oznámenie pomoci, keďže ide o konštatovanie, ktoré sa dotýka právomoci Komisie povoliť príslušnú pomoc. Okrem toho pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci British Airways/Komisia (C-122/16 P, EU:C:2017:406, bod 100 a poznámku pod čiarou 54).

18 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2015, Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663, bod 63).

19 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 55).

20 Zásada prenesenia právomocí sa musí dodržiavať tak pri vnútornej činnosti, ako aj pri medzinárodnej činnosti Únie. Pozri stanovisko 2/94 (Pristúpenie Spoločenstva k EDLP [dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd]) z 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, bod 24).

21 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Nemecko/Rada (C-600/14, EU:C:2017:296, bod 60).

37. Okrem toho článok 216 ZFEÚ, ktorý určuje existenciu vonkajšej právomoci Únie, tiež nezakotvuje rozlišovanie podľa toho, či je vonkajšia právomoc Únia spoločná alebo výlučná. Toto ustanovenie sa totiž vzťahuje na spoločnú vonkajšiu právomoc a zároveň na výlučnú vonkajšiu právomoc Únie.²² Pokiaľ nie je uvedené niečo iné, treba konštatovať, že to platí aj pre článok 218 ZFEÚ, vzhľadom na to, že obe ustanovenia sa nachádzajú v tej istej hlave V piatej časti Zmluvy o FEÚ, nazvanej „Medzinárodné dohody“.

38. Po druhé tvrdenie, že uplatniteľnosť tohto článku závisí od existencie výlučnej vonkajšej právomoci Únie, nemá oporu ani v teleologickom výklade uvedeného ustanovenia.

39. Pokiaľ ide o kontext a cieľ článku 218 ods. 9 ZFEÚ, Súdny dvor konštatoval, že uvedené ustanovenie odchyľne od bežného postupu opísaného v článku 218 ods. 1 až 8 ZFEÚ na dojednanie a uzatváranie medzinárodnej dohody Úniou upravuje zjednodušený postup s cieľom definovať pozície, ktoré sa majú zaujať v mene Únie pri jej účasti na prijímaní aktov v rámci rozhodujúceho orgánu zriadeného dotknutou medzinárodnou dohodou, na ktoré sa vzťahuje uplatňovanie alebo vykonávanie tejto dohody.²³ Inak povedané, postup upravený v článku 218 ods. 9 ZFEÚ má zabezpečiť, aby sa Únia mohla rýchlejšie, a teda aj účinnejšie zúčastňovať na uplatňovaní alebo vykonávaní existujúcej medzinárodnej dohody. Nevidím dôvod, pre ktorý by sa tento zjednodušený postup nemal uplatniť v prípade spoločnej vonkajšej právomoci.²⁴

40. Okrem toho bez ohľadu na povahu právomoci, ktorú má Únia, určenie pozícií, ktoré sa majú prijať v mene Únie, podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ môže prispieť k zabezpečeniu jednotnosti v medzinárodnom zastúpení Únie a členských štátov²⁵, ako aj rešpektovania zásady lojálnej spolupráce, zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ, tým, že bráni členským štátom v prijatí jednostranných opatrení, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov Únie²⁶. Je to tak najmä vtedy, keď – tak ako v prejednávacom prípade – Únia nemá postavenie plnohodnotného člena dotknutej medzinárodnej organizácie, konkrétne ITU, a teda je povinná konať v rámci orgánov tejto organizácie prostredníctvom svojich členských štátov.²⁷ V tejto súvislosti pripomínam, že akt, ktorým sa stanovuje stanovisko Únie v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, má záväznú povahu pre členské štáty v rozsahu, v akom im ukladá hájiť uvedené stanovisko.²⁸

22 Pokiaľ ide o rozlíšenie *existencie* vonkajšej právomoci Únie, ktorú určuje článok 216 ods. 1 ZFEÚ, na jednej strane a na druhej strane prípadne *výlučnej* povahy tejto právomoci, ktorú určuje článok 3 ods. 2 ZFEÚ, pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci, v ktorej bolo vydané stanovisko 2/15 (Dohoda o voľnom obchode so Singapurom, EU:C:2016:992, bod 64), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Nemecko/Rada (C-600/14, EU:C:2017:296, bod 80). Pozri tiež, aj keď menej výslovné, stanovisko 2/15 zo 16. mája 2017 (EU:C:2017:376, body 171 a 172), stanovisko 1/13 (Pristúpenie tretích štátov k Haagskemu dohovoru) zo 14. októbra 2014 (EU:C:2014:2303, body 67 až 74) a stanovisko 2/91 (dohovor MOP č. 170) z 19. marca 1993 (EU:C:1993:106, bod 7).

23 Rozsudok zo 6. októbra 2015, Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:663, body 64 a 65). Pozri aj ROSAS, A: „Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFEU“, *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice – Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, vyd. Czuczai, J., a Naert, F., Brill/Nijhoff, 2017, s. 370 a 371. Pokiaľ ide o genézu článku 218 ods. 9 ZFEÚ, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:289, body 39 až 52), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Rada/Komisia (C-73/14, EU:C:2015:490, body 69 až 74).

24 Podľa článku 2 ods. 2 ZFEÚ, ak zmluvy prenesú na Úniu v určitej oblasti právomoc, ktorú vykonáva spoločne s členskými štátmi, 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. Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok zo 14. júla 1976, Kramer a i. (3/76, 4/76 a 6/76, EU:C:1976:114, body 39 a 40).

25 Čo sa týka požiadavky jednotnosti v medzinárodnom zastúpení Únie a členských štátov, ak sa ukáže, že oblasť, ktorej sa týka medzinárodná dohoda, patrí čiastočne do právomoci Únie a čiastočne do právomoci členských štátov, pozri stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) zo 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, bod 18 a citovanú judikatúru) a rozsudok z 20. apríla 2010, Komisia/Švédsko (C-246/07, EU:C:2010:203, bod 73). Vo všeobecnejšej rovine pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Komisia/Rada (C-28/12, EU:C:2015:43, body 58 až 63 a citovanú judikatúru).

26 Pozri v tejto súvislosti tretí pododsek posledného uvedeného ustanovenia, podľa ktorého členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímajú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie. Okrem toho pozri rozsudok z 20. apríla 2010, Komisia/Švédsko (C-246/07, EU:C:2010:203, bod 71 a citovanú judikatúru), kde Súdny dvor spresnil, že povinnosť lojálnej spolupráce sa uplatňuje vo všeobecnosti a nie je závislá ani od výlučnej alebo nevýlučnej povahy dotknutej právomoci Únie, ani od prípadného práva členských štátov uzatvárať záväzky s tretími štátmi.

27 Pozri bod 4 týchto návrhov. Okrem toho pozri rozsudok z 12. februára 2009, Komisia/Grécko (C-45/07, EU:C:2009:81, bod 31), z ktorého vyplýva, že to, že Únia nie je členom medzinárodnej organizácie, nebráni tomu, aby jej vonkajšia právomoc mohla byť vykonávaná najmä prostredníctvom členských štátov konajúcich spoločne v záujme Únie.

28 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 44), a poznámku pod čiarou 11 týchto návrhov.

41. Po tretie názor, ktorý presadzuje Česká republika a Francúzska republika, by viedol k sťaženiu obrany záujmov Únie v rámci vykonávania medzinárodnej dohody, čo by bolo sotva zlučiteľné s cieľom sledovaným Zmluvami, ktorý podľa môjho názoru spočíva v zaručení vysokej miery účasti Únie na medzinárodnej scéne.²⁹

42. Po štvrté, hoci Súdny dvor ešte nemal príležitosť výslovne rozhodnúť o uplatniteľnosti článku 218 ods. 9 ZFEÚ na prípad, keď má Únia spoločnú právomoc s členskými štátmi, domnievam sa, že o nej implicitne rozhodol v rozsudku Nemecko/Rada (C-399/12).³⁰ Súdny dvor totiž v bode 66 uvedeného rozsudku odobril skutočnosť, že Rada pri prijímaní napadnutého rozhodnutia použila článok 218 ods. 9 ZFEÚ ako právny základ, zatiaľ čo v bode 51 tohto rozsudku konštatoval, že vec sa týka oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky. Pripomínam, že podľa článku 4 ods. 2 písm. d) ZFEÚ oblasť poľnohospodárstva patrí do spoločnej právomoci Únie a členských štátov.³¹

43. V konečnom dôsledku sa – tak ako Komisia a Rada³² – domnievam, že povaha právomoci Únie nemá nijaký vplyv na uplatniteľnosť článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

b) O existencii vonkajšej právomoci Únie

44. Podľa článku 216 ods. 1 ZFEÚ má Únia vonkajšiu právomoc okrem iného vtedy, keď sa uzavretie dohody môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.

45. Zastávam názor, že nie je dôvod predpokladať, že Únia v prejednávacom prípade nemala potrebnú vonkajšiu právomoc na to, aby Rada určila pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, ako sú vyjadrené v napadnutom akte.

46. V tejto súvislosti treba konštatovať, že pozície určené v napadnutom akte sa týkajú oblasti správy rádiového frekvenčného spektra a využívania rádiových frekvencií, ktorú normotvorca Únie z veľkej časti upravil na základe svojej právomoci založenej na článku 114 ZFEÚ.³³ Niektoré akty Únie v tejto oblasti výslovne odkazujú na práce na správe rádiového frekvenčného spektra, ktoré uskutočnila ITU,

²⁹ Pozri najmä článok 3 ods. 5 a článok 21 ZEÚ. Pozri tiež článok 220 ZFEÚ.

³⁰ Rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258).

³¹ Rada v uvedenej veci tvrdila, že Únia má podľa článku 3 ods. 2 ZFEÚ výlučnú vonkajšiu právomoc v oblastiach zahrnutých v napadnutom rozhodnutí, zatiaľ čo Spolková republika Nemecko a členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, sa domnievali, že právomoc Únie je delená. Pozri rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, body 34 a 43).

³² Pozri bod 27 týchto návrhov.

³³ Pozri najmä články 8a až 9b smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37) (ďalej len „smernica 2002/21“); články 5 až 8 a 10 až 14 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140; rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 676/2002/ES zo 7. marca 2002 o regulačnom rámci pre politiku rádiového frekvenčného spektra v Európskom spoločenstve (rozhodnutie o rádiovom frekvenčnom spektre) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 1; Mim. vyd. 13/029, s. 317) a rozhodnutie č. 243/2012. Okrem toho pozri smernicu Rady 91/287/EHS z 3. júna 1991 o frekvenčnom pásme upravenom na koordinované zavedenie európskeho systému digitálneho bezšnúrového telefónu (DECT) v Spoločenstve (Ú. v. ES L 144, 1991, s. 45; Mim. vyd. 13/010, s. 276) a smernicu Rady 87/372/EHS z 25. júna 1987 o vyhradení kmitočtových pásiem na koordinované zavedenie verejných celoeurópskych bunkových digitálnych pozemných mobilných komunikácií v Spoločenstve (Ú. v. ES L 196, 1987, s. 85; Mim. vyd. 13/008, s. 289), zmenenú a doplnenú smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/114/ES zo 16. septembra 2009 (Ú. v. EÚ L 274, 2009, s. 25).

a na Rádiokomunikačný poriadok.³⁴ Okrem toho na základe rozhodnutia č. 676/2002 (rozhodnutie o rádiovom frekvenčnom spektre)³⁵ prijala Komisia viaceré technické opatrenia, ktoré upravujú harmonizáciu podmienok týkajúcich sa dostupnosti a efektívneho využívania rádiového frekvenčného spektra, pričom niektoré z nich sa týkajú frekvenčných pásiem, na ktoré sa vzťahuje napadnutý akt.³⁶

47. Čo sa týka bodov programu WRC-15, v súvislosti s ktorými boli napadnutým aktom určené pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, Komisia vo svojom návrhu rozhodnutia Rady z 29. mája 2015 uviedla dôvody, pre ktoré sa domnieva, že každý z nich mohol priamo ovplyvniť pravidlá Únie alebo pozmeniť ich rozsah, a teda sa na ne vzťahovala vonkajšia právomoc Únie podľa článku 216 ods. 1 ZFEÚ.³⁷

48. Pripomienky, ktoré Súdnemu dvoru predložili členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, podľa môjho názoru nemôžu spochybniť záver, ku ktorému dospela Komisia, že Únia mala vonkajšiu právomoc na to, aby Rada v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ určila pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, ako sú vyjadrené v napadnutom akte.

49. Po prvé – na rozdiel od toho, čo zrejme predpokladá Spolková republika Nemecko – existencia vonkajšej právomoci Únie nemôže závisieť od prijatia aktov práva Únie, ktoré by v plnom rozsahu upravovali frekvenčné pásma, na ktoré sa vzťahuje napadnutý akt. Ako totiž vyplýva z jeho znenia, článok 216 ods. 1 ZFEÚ vyžaduje len to, aby sa uzavretie dotknutej dohody mohlo „dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť“.

50. Súdny dvor v súvislosti s rovnakým slovným spojením uvedeným v článku 3 ods. 2 ZFEÚ³⁸ rozhodol, že riziko, že medzinárodné záväzky prijaté členskými štátmi sa dotknú spoločných pravidiel Únie alebo pozmenia rozsah ich pôsobnosti, pričom toto riziko odôvodňuje výlučnú vonkajšiu právomoc Únie, existuje, pokiaľ tieto záväzky patria do oblasti uplatnenia uvedených pravidiel. V tejto súvislosti Súdny dvor spresnil, že konštatovanie takého rizika nepredpokladá úplnú zhodu oblastí upravených medzinárodnými záväzkami a právnou úpravou Únie a že, konkrétne, takéto medzinárodné záväzky sa môžu dotknúť spoločných pravidiel Únie alebo pozmeniť rozsah ich pôsobnosti, ak patria do oblasti, ktorú takéto pravidlá už z veľkej časti pokrývajú.³⁹ Domnievam sa, že

34 Pozri najmä článok 9 ods. 1 druhý pododsek, ako aj odsek 4 a odôvodnenie 30 smernice 2002/21; článok 1 ods. 3, ako aj odôvodnenia 18 a 19 rozhodnutia č. 676/2002; odôvodnenie 22 rozhodnutia č. 243/2001 a siedme odôvodnenie smernice 87/372. Okrem toho pozri článok 8 smernice 2002/20, ktorý odkazuje všeobecnejšie na „medzinárodné dohody“. Pokiaľ ide o rádiokomunikačný poriadok, pozri bod 5 týchto návrhov.

35 Pozri poznámku pod čiarou 33 týchto návrhov.

36 Pozri najmä rozhodnutie Komisie 2004/545/ES z 8. júla 2004 týkajúce sa zosúladenia využitia rádiového frekvenčného spektra v pásme 79 GHz pre automobilové radarové zariadenie krátkého dosahu v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 241, 2004, s. 66), ktorým sa zosúladuje frekvenčné pásmo medzi 77 a 81 GHz; rozhodnutie Komisie 2005/513/ES z 11. júla 2005 o harmonizovanom využívaní rádiového frekvenčného spektra v pásme 5 GHz na zavedenie bezdrôtových prístupových systémov vrátane rádiových miestnych počítačových sietí LAN (WAS/RLAN) (Ú. v. EÚ L 187, 2005, s. 22), zmenené a doplnené rozhodnutím Komisie 2007/90/ES z 12. februára 2007 (Ú. v. EÚ L 41, 2007, s. 10), ktorým sa harmonizujú frekvenčné pásma 5 150–5 350 MHz a 5 470–5 725 MHz; rozhodnutie Komisie 2008/411/ES z 21. mája 2008 o harmonizácii frekvenčného pásma 3400 MHz – 3800 MHz využívaného v rámci pozemských systémov, ktoré zabezpečujú poskytovanie celoeurópskych služieb elektronickej komunikácie v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 144, 2008, s. 77), zmenené a doplnené vykonávacím rozhodnutím Komisie 2014/276/EÚ z 2. mája 2014 (Ú. v. EÚ L 139, 2014, s. 18); rozhodnutie Komisie 2008/671/ES z 5. augusta 2008 o harmonizovanom využívaní rádiového frekvenčného spektra v pásme 5875 MHz – 5905 MHz pre aplikácie inteligentných dopravných systémov (ITS) súvisiace s bezpečnosťou (Ú. v. EÚ L 220, 2008, s. 24) a vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) 2015/750 z 8. mája 2015 o harmonizácii frekvenčného pásma 1452 – 1492 MHz využívaného v rámci pozemských systémov, ktoré zabezpečujú poskytovanie služieb elektronickej komunikácie v Únii (Ú. v. EÚ L 119, 2015, s. 27). Pokiaľ ide o frekvenčné pásma, na ktoré sa vzťahuje napadnutý akt, pozri bod 12 týchto návrhov.

37 Pozri bod 3 dôvodovej správy k (už citovanému) návrhu Komisie z 29. mája 2015. V uvedenom návrhu Komisia navyše poukázala na stanovisko skupiny pre politiku rádiového frekvenčného spektra (RSPG) z 19. februára 2015, „RSPG Opinion on Common Policy Objectives for WRC-15“ (RSPG15-593 final).

38 Článok 3 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že Únia má výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu okrem iného v prípade, ak môžu byť jej uzavretím dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti.

39 Pozri stanovisko 3/15 (Marrákešská zmluva o uľahčení prístupu k uverejneným dielam) zo 14. februára 2017 (EU:C:2017:114, body 105 až 107) a v tomto zmysle stanovisko 2/15 zo 16. mája 2017 (EU:C:2017:376, body 180 a 181). Pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 10 rozhodnutia č. 243/2012, v ktorom sa uvádza: „Hoci správa frekvenčného spektra stále patrí vo veľkej miere do právomoci členských štátov, mala by sa vykonávať v súlade s platným právom Únie a mala by umožniť opatrenia na presadzovanie politik Únie.“ Okrem toho pozri odôvodnenie 28 smernice 2009/140, v ktorom sa uvádza: „Hoci správa frekvenčného spektra zostáva v právomoci členských štátov, strategické plánovanie, koordinácia a prípadne harmonizácia na úrovni Spoločenstva môže pomôcť zabezpečiť, aby užívatelia frekvenčného spektra požívali úplné výhody vnútorného trhu a aby bolo možné účinne a globálne obhajovať záujmy Európskej únie. ...“

tieto úvahy možno v plnom rozsahu uplatniť aj na posúdenie, ktorého cieľom je určiť, či sa môže uzavretie medzinárodnej dohody dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť v zmysle článku 216 ods. 1 ZFEÚ. Ako bolo uvedené vyššie, spoločné pravidlá Únie z veľkej časti pokrývajú oblasť správy rádiového frekvenčného spektra a využívania rádiových frekvencií.⁴⁰

51. Pokiaľ ide po druhé o tvrdenia, ktoré uvádza Francúzska republika, týkajúce sa využívania rádiového frekvenčného spektra na účely národnej obrany a verejnej bezpečnosti, treba poznamenať, že akty Únie týkajúce sa správy a využívania rádiového frekvenčného spektra sa síce nedotýkajú práva členských štátov na organizovanie a využívanie svojho rádiového frekvenčného spektra na účely verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a obrany⁴¹, no samotná skutočnosť, že rádiové frekvenčné spektrum by zo všeobecného hľadiska malo vplyv na zabezpečenie národnej obrany a verejnej bezpečnosti, nemôže vylúčiť vonkajšiu právomoc Únie.

52. Domnievam sa, že v rámci prejednávanej žaloby nebolo preukázané, že revízie rádiokomunikačného poriadku plánované v bodoch programu WRC-15 uvedených v napadnutom akte majú konkrétny vplyv na národnú obranu alebo verejnú bezpečnosť členských štátov, ktorý by mohol vylúčiť právomoc Únie.

53. Pokiaľ ide po tretie o článok 10 rozhodnutia č. 243/2012, na ktorý sa odvoláva Česká republika, Spolková republika Nemecko a Francúzska republika, nevidím nijakú nezlučiteľnosť medzi týmto ustanovením a uplatnením článku 218 ods. 9 ZFEÚ v prejednávanom prípade. Z článku 10 ods. 1 písm. a) rozhodnutia č. 243/2012 totiž vyplýva, že pri medzinárodných rokovaniach týkajúcich sa záležitostí frekvenčného spektra platí, že ak predmet medzinárodných rokovaní patrí do právomoci Únie, jej pozícia sa stanoví v súlade s právom Únie.⁴² Práve táto situácia nastala v prejednávanom prípade. Poznamenávam, že v uvedenom ustanovení sa vôbec nespomína povaha právomoci Únie.

54. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Česká republika a Francúzska republika, zastávam názor, že článok 10 ods. 1 písm. b) rozhodnutia č. 243/2012 sa nemal uplatniť pri prijímaní napadnutého aktu. Ako totiž vyplýva z jeho znenia, toto ustanovenie sa týka situácie, keď predmet medzinárodných rokovaní „patrí čiastočne do právomoci Únie a čiastočne do právomoci členských štátov“. Domnievam sa, že toto slovné spojenie je priamym vyjadrením judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa situácií, keď predmet medzinárodných rokovaní patrí čiastočne do právomoci Únie a čiastočne do právomoci členských štátov, na ktorú sa odkazuje aj v odôvodnení 34 rozhodnutia č. 243/2012.⁴³ Nazdávam sa teda, že článok 10 ods. 1 písm. b) sa netýka prípadu spoločnej právomoci, ale skôr prípadu, keď sa na niektoré časti medzinárodnej dohody nevzťahuje právomoc Únie. V prejednávanom prípade nešlo o takú situáciu.

55. V konečnom dôsledku sa domnievam, že Únia v prejednávanom prípade mala potrebnú vonkajšiu právomoc.

⁴⁰ Pozri bod 46 týchto návrhov.

⁴¹ Pozri článok 1 ods. 4 rozhodnutia č. 676/2002 a článok 1 ods. 3 druhý pododsek rozhodnutia č. 243/2012. Pozri v tomto zmysle tiež odôvodnenie 7 smernice 2002/21. Pozri v tejto súvislosti navyše článok 4 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorého Únia rešpektuje základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti, ktorá ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu, a článok 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, podľa ktorého žiaden členský štát nie je povinný poskytovať informácie, ktorých sprístupnenie odporuje podľa jeho názoru základným záujmom jeho bezpečnosti.

⁴² Pozri bod 7 týchto návrhov.

⁴³ Pozri najmä stanovisko 2/91 (dohovor MOP č. 170) z 19. marca 1993 (EU:C:1993:106, bod 36 a citovanú judikatúru) a rozsudok z 28. apríla 2015, Komisia/Rada (C-28/12, EU:C:2015:282, bod 54).

56. Žiadny zo subjektov, ktoré predložili Súdnemu dvoru pripomienky, nepopiera, že v prejednávacom prípade sú splnené ostatné podmienky uplatnenia článku 218 ods. 9 ZFEÚ, a to po prvé, že WRC-15 možno považovať za „orgán zriadený dohodou“⁴⁴, po druhé, že revízie Rádiokomunikačného poriadku plánované v programe WRC-15 možno označiť za „akty s právnymi účinkami“⁴⁵, a po tretie, že tieto revízie nepredstavujú „akty dopĺňajúce alebo meniace inštitucionálny rámec danej dohody“. Tiež sa domnievam, že sú splnené všetky podmienky uplatnenia článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

57. Z toho vyplýva, že Rada bola podľa môjho názoru oprávnená určiť pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, ako sú vyjadrené v napadnutom akte.⁴⁶

58. Preto je potrebné určiť, či Rada pri prijímaní napadnutého aktu dodržala procesné požiadavky vyplývajúce z tohto ustanovenia.

3. O jedinom žalobnom dôvode

59. Komisia v rámci svojho jediného žalobného dôvodu tvrdí, že Rada tým, že prijala napadnutý akt vo forme záverov, namiesto toho, aby prijala rozhodnutie, ako to navrhovala Komisia, porušila článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

60. Rada tvrdí, že pri prijímaní napadnutého aktu skutočne dodržala uvedené ustanovenie, a uvádza, že skutočnosť, že pozície Únie týkajúce sa WRC-15 boli určené vo forme záverov, nepredstavuje porušenie podstatných procesných predpisov, ktoré by mohlo viesť k ich zrušeniu. Podľa jej názoru Komisia navyše nepreukázala, že uvedené pozície by mohli byť podstatne odlišné, ak by boli prijaté vo forme rozhodnutia.

61. Z dôvodov, ktoré uvediem ďalej, sa domnievam, že je opodstatnené vyhovieť návrhu Komisie a zrušiť napadnutý akt pre porušenie článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

62. Po prvé treba konštatovať, že podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v zmysle tohto ustanovenia, prijíma Rada vo forme „rozhodnutia“. Rada teda tým, že prijala napadnutý akt vo forme záverov, využila inú právnu formu, než akú stanovuje Zmluva.

63. Tak ako Komisia zastávam názor, že túto okolnosť nemožno považovať len za formálnu náležitosť. Ako totiž vysvetlím ďalej, voľba právnej formy aktu Únie určuje jednak povahu a právne účinky tohto aktu⁴⁷ a jednak postup, ktorý sa má dodržať pri prijímaní tohto aktu.⁴⁸

⁴⁴ Pokiaľ ide o svetovú rádiokomunikačnú konferenciu, pozri článok 13 ods. 1 a 2 ústavy ITU, citovaný v bode 6 týchto návrhov, a článok 7 dohovoru ITU, ktorý prijala Mimoriadna konferencia vládných splnomocnencov v Ženeve (Švajčiarsko) v roku 1992, so zmenami, ktoré prijali Konferencie vládných splnomocnencov v Kjóte (Japonsko) v roku 1994, v Minneapolise (Spojené štáty) v roku 1998, v Marrákeši (Maroko) v roku 2002, v Antalyi (Turecko) v roku 2006 a v Guadalajare (Mexiko) v roku 2010.

⁴⁵ Pokiaľ ide o slovné spojenie „akty s právnymi účinkami“ v zmysle článku 218 ods. 9 ZFEÚ, pozri rozsudok zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada (C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 56 a nasl.). V súvislosti so záväzným charakterom Rádiokomunikačného poriadku a jeho revízií pozri článok 4 ods. 3 ústavy ITU, citovaný v bode 5 týchto návrhov, a článok 54 ústavy ITU. Čo sa týka odkazu na ITU a Rádiokomunikačný poriadok uvedeného v aktoch Únie, pozri bod 46 a poznámku pod čiarou 34 týchto návrhov.

⁴⁶ Považujem za zbytočné, aby Súdny dvor v rámci prejednávanej žaloby rozhodol o tom, či Rada navyše bola *povinná* použiť článok 218 ods. 9 ZFEÚ. V prejednávacom prípade totiž nevzniká táto otázka, keďže Rada tvrdí, že pri prijímaní napadnutého aktu skutočne použila uvedené ustanovenie.

⁴⁷ Pozri body 68 a 72 týchto návrhov.

⁴⁸ Pozri body 81 a 82 týchto návrhov.

64. Po druhé nazdávam sa, že skutočnosť, že prístup, ktorý Rada použila v prejednávacom prípade pri určovaní pozícií, ktoré sa majú prijať v mene Únie vo vzťahu k WRC-15, sa zhoduje s prístupom, ktorý Rada použila pri predchádzajúcich svetových rádiokomunikačných konferenciách⁴⁹, je irelevantná pre analýzu, ktorá sa má vykonať v rámci prejednávanej žaloby. Ako totiž konštatoval Súdny dvor, samotná prax Rady nemôže byť výnimkou z pravidiel stanovených Zmluvou, a preto ani nemôže vytvoriť precedens zaväzujúci inštitúcie Únie.⁵⁰ Okrem toho treba uviesť, že predchádzajúca prax, na ktorú sa odvoláva Rada, sa vo väčšine prípadov týkala obdobia pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, ktorou bol zavedený článok 218 ods. 9 ZFEÚ v súčasnom znení.⁵¹

65. Po tretie, pokiaľ ide o rozsudok IBM/Komisia⁵², na ktorý sa odvoláva Rada, treba poukázať na to, že hoci je pravda, že Súdny dvor v uvedenom rozsudku konštatoval, že forma, v ktorej sa prijímajú akty alebo rozhodnutia, je v zásade nepodstatná, pokiaľ ide o možnosť napadnúť ich žalobou o neplatnosť, nemožno z toho vyvodiť, že forma aktu Únie nemá význam z hľadiska *zákonnosti* dotknutého aktu.

66. V tejto súvislosti sa nazdávam, že skutočnosť, že inštitúcia Únie sa odkloní od právnej formy stanovenej Zmluvami, môže predstavovať porušenie podstatných procesných predpisov, ktoré môže viesť k zrušeniu aktu, najmä ak hrozí, že tento odklon vyvolá pochybnosti, pokiaľ ide o povahu uvedeného aktu alebo postup, ktorý sa má dodržať pri jeho prijímaní. V takom prípade je totiž ohrozená právna istota a Súdny dvor nemôže v plnom rozsahu vykonať súdne preskúmanie zákonosti dotknutého aktu.⁵³

67. Zastávam názor, že v prejednávacom prípade skutočne existujú také pochybnosti. Konkrétne sa domnievam, že z dôvodov, ktoré uvediem ďalej, skutočnosť, že Rada sa rozhodla prijať napadnutý akt vo forme záverov namiesto rozhodnutia, vyvolala značné pochybnosti týkajúce sa jednak povahy uvedeného aktu a jednak postupu, ktorý sa mal dodržať pri jeho prijímaní.

a) O pochybnostiach týkajúcich sa povahy napadnutého aktu

68. Článok 288 ZFEÚ rozlišuje rôzne typy právnych aktov Únie, pričom každému z nich priznáva vlastné charakteristiky, pokiaľ ide o jeho pôsobnosť, uplatniteľnosť a právne účinky. Je teda nevyhnutné, aby bolo možné jednoznačne určiť povahu aktu Únie.

69. V prejednávacom prípade pritom pripomienky predložené členskými štátmi, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, podľa môjho názoru svedčia o existencii značnej neistoty, pokiaľ ide o povahu napadnutého aktu.

70. Hoci Rada tvrdí, že napadnutý akt predstavuje „v podstate“ rozhodnutie Rady, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, Česká republika, Francúzska republika a Spolková republika Nemecko nesúhlasia s týmto tvrdením. Prvé dva uvedené štáty sa totiž domnievajú, že spomenutý akt predstavuje spoločnú pozíciu Únie a členských štátov prijatú v súlade s článkom 10 ods. 1 písm. b) rozhodnutia č. 243/2012, zatiaľ čo posledný uvedený štát

49 Pozri najmä závery Rady týkajúce sa oznámenia Komisie o európskych pozíciách na svetovú rádiokomunikačnú konferenciu (WRC-2000) (dok. 7788/00), závery Rady týkajúce sa oznámenia Komisie nazvaného „Svetová rádiokomunikačná konferencia ITU v roku 2007 (WRC-07)“ (dok. 11991/07) a závery Rady týkajúce sa Svetovej rádiokomunikačnej konferencie Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) v roku 2012 (WRC-12) (dok. 10301/11).

50 V súvislosti s uvedením právneho základu aktu Únie pozri analogicky rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 54 a citovaný judikatúra), a pokiaľ ide o výber správneho právneho základu, pozri stanovisko 1/08 (dohody, ktorými sa menia listiny špecifických záväzkov podľa GATS [všeobecná dohoda o obchode so službami]) z 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, bod 172 a citovaný judikatúra). Okrem toho pozri rozsudok zo 6. mája 2008, Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, bod 60).

51 Pokiaľ ide o genézu článku 218 ods. 9 ZFEÚ, pozri poznámku pod čiarou 23 týchto návrhov.

52 Rozsudok z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, bod 9). Pozri poznámku pod čiarou 10 týchto návrhov.

53 Pozri v tejto súvislosti body 75 a 76 týchto návrhov.

zastáva názor, že ide o závery Rady. Rada navyše tvrdí, že napadnutý akt má záväznú povahu, zatiaľ čo Česká republika zastáva názor, že uvedený akt je právne záväzný len pre niektoré subjekty a vzťahuje sa na aspekty, ktoré podľa tohto vedľajšieho účastníka patria právomoci Únie. Spolková republika Nemecko sa domnieva, že napadnutý akt predstavuje nezáväzné závery.⁵⁴

71. Treba teda konštatovať, že Rada a členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, majú veľmi odlišný názor tak na otázku, či napadnutý akt predstavuje akt Únie alebo „hybridný“ akt prijatý spoločne Úniou a členskými štátmi, ako aj na závažnosť uvedeného aktu.

72. Hoci je podľa mňa celkom nepochybné, že napadnutý akt predstavuje akt inštitúcie Únie, konkrétne Rady, ako to vyplýva zo samotného názvu tohto aktu, a že má právne účinky⁵⁵, pochybnosti pretrvávajú podľa mňa o jeho presnej povahe. Tieto pochybnosti sú ešte väčšie vzhľadom na to, že Rada sa rozhodla odkloniť sa pri prijímaní napadnutého aktu od právnej formy navrhutej Komisiou⁵⁶, konkrétne od právnej formy výslovne uvedenej v článku 218 ods. 9 ZFEÚ.⁵⁷ Okrem toho treba vziať do úvahy skutočnosť, že hoci záväzný charakter rozhodnutia Rady vyplýva priamo z článku 288 ZFEÚ⁵⁸, Zmluvy vôbec nestanovujú, aké účinky majú závery Rady. Ako totiž uvádza Komisia, Rada si tým, že prijala napadnutý akt vo forme záverov, vybrala právnu formu, ktorú nestanovujú Zmluvy a ktorá je spravidla vyhradená pre akty nezáväznej povahy.⁵⁹

73. Zistené pochybnosti súvisiace s povahou napadnutého aktu podľa môjho názoru nemožno rozptýliť analýzou obsahu uvedeného aktu.

74. V prvom rade, ako zdôrazňuje Komisia, na rozdiel od návrhu Komisie z 29. mája 2015, ktorý odkazoval na článok 218 ods. 9 ZFEÚ⁶⁰, v záveroch, ktoré prijala Rada 26. októbra 2015, nie je vôbec uvedený ich hmotnoprávny alebo procesný základ⁶¹.

75. Podľa judikatúry Súdneho dvora povinnosť označiť právny základ aktu vychádza z povinnosti odôvodnenia vyjadrenej v článku 296 ZFEÚ, ktorej cieľom je zaručiť, aby jednak Súdny dvor mohol vykonávať svoje súdne preskúmanie a jednak členské štáty a dotknuté tretie osoby boli oboznámené s podmienkami, za ktorých inštitúcie Únie uplatnili Zmluvu.⁶²

76. Súdny dvor tiež rozhodol, že požiadavka právnej istoty vyžaduje, aby záväzná povaha akéhokoľvek aktu, ktorý smeruje k vytvoreniu právnych účinkov, bola odvodená z ustanovenia práva Únie, ktoré v ňom musí byť výslovne uvedené ako právny základ a ktoré stanovuje právnu formu aktu.⁶³ Hoci opomenutie odkazu na konkrétne ustanovenie Zmluvy nemôže predstavovať podstatnú vadu, ak právny základ aktu môže byť určený na základe iných skutočností, takýto výslovný odkaz je nevyhnutný vtedy, ak sú v prípade jeho neexistencie dotknuté osoby a Súdny dvor v neistote, pokiaľ ide o konkrétny právny základ.⁶⁴

77. V prejednávanej veci podľa môjho názoru ide práve o tento posledný uvedený prípad. Pripomienky členských štátov, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, totiž jasne ukazujú, že dotknuté osoby sú v neistote, pokiaľ ide o konkrétny právny základ napadnutého aktu, a teda aj povahu tohto aktu.

54 Spojené kráľovstvo sa nevyjadřilo k povahe ani právnym účinkom napadnutého aktu.

55 Pozri body 17 až 23 týchto návrhov.

56 Pozri body 10 a 12 týchto návrhov. Pokiaľ ide o prax, ktorú uplatňovala Rada na predchádzajúcich svetových rádiodokumunikačných konferenciách, pozri bod 64 týchto návrhov.

57 Pozri bod 62 týchto návrhov.

58 Podľa článku 288 ZFEÚ je rozhodnutie záväzné vo svojej celistvosti.

59 Forma „záverov“ je totiž stanovená v Zmluvách len pre určité akty Európskej rady. Pozri článok 148 ZFEÚ.

60 Pozri bod 10 týchto návrhov.

61 Pozri bod 12 týchto návrhov.

62 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. októbra 2009, Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, body 37 a 38).

63 Pozri rozsudok zo 14. júna 2016, Komisia/McBride a i. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 47 a citovanú judikatúru).

64 Pozri rozsudok zo 14. júna 2016, Komisia/McBride a i. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 48 a citovanú judikatúru).

78. V druhom rade terminológia použitá v napadnutom akte podľa môjho názoru posilňuje neistotu, pokiaľ ide o jeho povahu. Hoci totiž z názvu a článku 1 návrhu Komisie z 29. mája 2015 jasne vyplýva, že tento návrh sa týka pozícií, ktoré sa majú prijať v mene Únie na WRC-15⁶⁵, ako tvrdí Komisia, Rada sa v záveroch, ktoré prijala 26. októbra 2015, obmedzila na konštatovanie, že „vyjadruje širokú podporu“ cieľom vymedzeným v uvedených záveroch a „vyzýva členské štáty, aby... sledovali [tieto] ciele... a rešpektovali zásady stanovené v rozhodnutí č. [243/2012] pri rokovaníach o príslušných zmenách Rádiokomunikačného poriadku ITU na WRC-15“.⁶⁶

79. Domnievam sa, že vzhľadom na rozhodnutie Rady prijať napadnutý akt v inej právnej forme, než aká je uvedená v článku 218 ods. 9 ZFEÚ, a na skutočnosť, že uvedené ustanovenie nie je označené ako právny základ tohto aktu, „zmiernené“ formulácie použité v napadnutom akte, najmä v porovnaní s formuláciami použitými v návrhu predloženom Komisiou, môžu posilniť pochybnosti, pokiaľ ide o povahu uvedeného aktu, a teda aj pokiaľ ide o rozsah povinnosti členských štátov hájiť pozície určené napadnutým aktom, ktorá im vyplýva z práva Únie.⁶⁷

b) O pochybnostiach týkajúcich sa postupu, ktorý sa mal dodržať pri prijímaní napadnutého aktu

80. Skutočnosť, že Rada sa rozhodla prijať napadnutý akt vo forme záverov namiesto rozhodnutia, tiež vyvolala pochybnosti v súvislosti s postupom, ktorý sa mal dodržať pri jeho prijímaní.

81. V súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ rozhodnutia, ktorými sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie, prijíma Rada na návrh Komisie alebo vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku. Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že podľa článku 16 ods. 3 ZEÚ Rada prijíma také rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou.⁶⁸

82. Naproti tomu, Zmluvy vôbec nestanovujú, aký postup sa má dodržať pri prijímaní záverov Rady, lebo ide o právnu formu, ktorú Zmluvy neupravujú.⁶⁹

83. V prejednávanej veci pritom Rada tvrdí, že aj keď bol napadnutý akt prijatý vo forme záverov, pri prijímaní uvedeného aktu sa mal použiť postup upravený v článku 218 ods. 9 ZFEÚ a tento postup bol skutočne dodržaný.

84. Domnievam sa, že toto tvrdenie nemôže obstať.

85. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že Zmluvy zaviedli systém rozdelenia právomocí medzi rôzne inštitúcie Únie, v rámci ktorého je každej inštitúcii pridelená vlastná úloha v inštitucionálnej štruktúre Únie a pri napĺňaní úloh, ktoré sú jej zverené. Článok 13 ods. 2 ZEÚ preto stanovuje, že každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené Zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými. V tomto ustanovení sa premieta zásada inštitucionálnej rovnováhy, ktorou sa vyznačuje inštitucionálna štruktúra Únie, z ktorej vyplýva, že každá inštitúcia pri výkone svojich právomocí rešpektuje právomoci ostatných inštitúcií.⁷⁰

65 Pozri body 10 a 11 týchto návrhov.

66 Pozri bod 12 týchto návrhov.

67 Pozri v tejto súvislosti bod 40 týchto návrhov.

68 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 66), a výslovnejšie návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2114, bod 98).

69 Pozri bod 72 a poznámku pod čiarou 59 týchto návrhov.

70 Pozri rozsudok z 28. júla 2016, Rada/Komisia (C-660/13, EU:C:2016:616, body 31 a 32 a citovanú judikatúru).

86. V tomto kontexte Súdny dvor opakovane rozhodol, že pravidlá tvorby vôle inštitúcií Únie sú stanovené Zmluvami a členské štáty ani samotné inštitúcie nimi nemôžu disponovať.⁷¹ Domnievam sa, že tieto úvahy sa vzťahujú aj na pravidlá Zmlúv, ktoré stanovujú, akú právnu formu má mať akt Únie.⁷²

87. Z toho vyplýva, že inštitúcie Únie si nemôžu vybrať niektoré prvky postupov upravených Zmluvami, ktoré im vyhovujú, a nezohľadniť iné prvky. Prejednávaná vec je názorným príkladom, prečo je taký prístup „à la carte“ neudržateľný. Skutočnosť, že Rada sa odklonila od právnej formy stanovenej v článku 218 ods. 9 ZFEÚ, totiž vyvoláva pochybnosti o tom, aký postup sa mal dodržať pri prijímaní napadnutého aktu, najmä pokiaľ ide o úlohu Komisie a spôsob hlasovania v Rade.

88. Čo sa týka po prvé úlohy Komisie, vzniká predovšetkým otázka, či napadnutý akt skutočne možno považovať za akt prijatý „na návrh Komisie“, ako to stanovuje článok 218 ods. 9 ZFEÚ, keďže uvedený akt má inú právnu formu, než aká je uvedená v návrhu predloženom Komisiou.⁷³ Bola navyše Komisia povinná predložiť návrh záverov Rady, alebo malo taký návrh skôr vypracovať a predložiť predsedníctvo Rady, čo je bežná prax v prípade záverov Rady? Napokon, mala Komisia právo zmeniť svoj návrh v súlade s článkom 293 ods. 2 ZFEÚ alebo ho vziať späť, keď Rada zmenila právnu formu aktu?

89. Ako ukazujú tieto otázky, prístup, ktorý použila Rada, spochybnil úlohu Komisie pri prijímaní napadnutého aktu, a preto ohrozil inštitucionálnu rovnováhu zavedenú Zmluvami.

90. Pokiaľ ide po druhé o spôsob hlasovania v Rade, Rada uznáva, že o prijatí napadnutého aktu sa „v zásade“ malo hlasovať kvalifikovanou väčšinou. Okrem toho – ako uvádza Komisia – Rada si skutočne vybrala právnu formu, ktorá je všeobecne vyhradená pre akty, ktoré prijíma Rada „konsenzom“. Rada navyše poznamenáva, že vysoký stupeň zhody medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o ciele, ktoré mala Únia sledovať na WRC-15, umožnil dosiahnuť jednomyselnú dohodu po tom, čo boli výhrady niektorých členských štátov zrušené vo Výbore stálych zástupcov (Coreper). Napokon Rada dodáva, že vzhľadom na to, že Komisia počas diskusií, ktoré viedli k prijatiu napadnutého aktu, nezmenila svoj návrh s cieľom zohľadniť zmeny, v súvislosti s ktorými sa malo čoskoro dospieť k dohode v Rade, z článku 293 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že Rada sa musela uznieť jednomyseľne.⁷⁴

91. Tvrdenia Rady nemožno uznať.

92. Je pravda, že Zmluvy nebránia tomu, aby akt, ktorý sa musí prijať kvalifikovanou väčšinou, bol prípadne prijatý s podporou všetkých členských štátov.⁷⁵ Navyše si uvedomujem, že predsedníctvo Rady musí v duchu dobrej spolupráce pri rokovaní vedených v rámci postupu hlasovania kvalifikovanou väčšinou zohľadniť žiadosti delegácií členských štátov, ktoré podľa Zmlúv nemajú právo zablokovать prijatie dotknutého aktu, a – pokiaľ je to možné – vyhovieť im.

71 Pozri rozsudky zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 149) a rozsudok z 28. apríla 2015, Komisia/Rada (C-28/12, EU:C:2015:282, bod 42 a citované judikatúry). Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok z 13. júla 2004, Komisia/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436, bod 81).

72 Podľa článku 296 prvého odseku ZFEÚ, ak zmluvy neustanovujú druh aktu, ktorý sa má prijať, inštitúcie si ho vyberú od prípadu k prípadu v súlade s uplatniteľnými postupmi a zásadou proporcionality.

73 Pozri body 10 a 12 týchto návrhov.

74 Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že – okrem prípadov, ktoré sú v ňom vymenované – ak podľa zmlúv Rada koná na návrh Komisie, môže Rada taký návrh zmeniť a doplniť iba jednomyseľne.

75 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Komisia/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, bod 189).

93. Faktom však zostáva, že Rade nie je dovolené, aby tým, že označí akt ako „závery“, vyvolala u členských štátov pochybnosti o tom, či môžu zablokovat prijatie uvedeného aktu. Hrozí totiž, že taký prístup bude mať za následok obídienie postupu hlasovania kvalifikovanou väčšinou alebo to, že tento postup bude zbavený účinnosti, a teda bude ohrozená účinnosť postupu hlasovania v Rade⁷⁶. Domnievam sa, že toto riziko je mimoriadne zreteľné, keď sa Rada – tak ako v prejednávacom prípade – odkloní od právnej formy výslovne stanovenej v Zmluvách a prijme akt vo forme záverov namiesto rozhodnutia.

94. V tejto súvislosti by som chcel zdôrazniť, že výber medzi postupom hlasovania kvalifikovanou väčšinou a postupom jednomyseľného hlasovania alebo hlasovania konsenzom má veľký význam, lebo tento výber môže mať dôsledky pre určenie obsahu dotknutého aktu.⁷⁷ Ako generálna advokátka Sharpston správne poznamenala, „rozhodnutie, s ktorým súhlasili všetci alebo voči ktorému nebola vznesená nijaká námietka, nie je nevyhnutne rovnaké ako rozhodnutie, ktoré bolo prijaté kvalifikovanou väčšinou. Napríklad obsah rozhodnutia, ktoré môže vyžadovať kvalifikovanú väčšinu, by musel byť upravený na účely jeho jednomyseľného schválenia alebo schválenia bez námietky“.⁷⁸

95. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že za okolností prejednávaneho prípadu Rada tým, že sa odklonila od právnej formy stanovenej Zmluvami, vyvolala pochybnosti, pokiaľ ide o povahu napadnutého aktu a postup, ktorý sa mal dodržať pri jeho prijímaní, pričom tento odklon predstavuje porušenie článku 218 ods. 9 ZFEÚ, ktoré môže viesť k zrušeniu predmetného aktu.

96. Dospel som teda k záveru, že jedinému žalobnému dôvodu, ktorý uvádza Komisia, treba vyhovieť a je opodstatnené zrušiť závery Rady z 26. októbra 2015.

VI. O trovách

97. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Ak sa Súdny dvor stotožní s mojim návrhom, vo veci nebude mať úspech Rada, ktorej teda bude potrebné uložiť povinnosť nahradiť trovy konania, keďže to navrhla Komisia. Podľa článku 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora členské štáty, ktoré do konania vstúpili ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania.

VII. Návrh

98. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- zrušil závery Rady Európskej únie o svetovej rádiokomunikačnej konferencii Medzinárodnej telekomunikačnej únie (ITU) v roku 2015 (WRC-15), prijaté 26. októbra 2015,
- uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania a
- určil, že Česká republika, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú vlastné trovy konania.

⁷⁶ Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 148), kde Súdny dvor konštatoval, že zásada inštitucionálnej rovnováhy zakazuje, aby Európska rada zmenila pravidlo hlasovania kvalifikovanou väčšinou upravené Zmluvami a uložila Rade formou záverov prijatých podľa článku 68 ZFEÚ pravidlo jednomyseľného hlasovania.

⁷⁷ Pokiaľ ide o výber právneho základu, pozri analogicky rozsudky z 26. marca 1987, Komisia/Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 12), a z 23. februára 1988, Spojené kráľovstvo/Rada (68/86, EU:C:1988:85, bod 6).

⁷⁸ Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Komisia/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224, bod 189). Pozri v tomto zmysle tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Komisia/Rada (C-28/12, EU:C:2015:43, bod 81).