



Brusel 25. ledna 2021
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel:	Právní služba
Předmět:	Dohoda o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku na straně druhé <ul style="list-style-type: none">– výlučná dohoda EU– výkon potenciální pravomoci ze strany EU

I. ÚVOD

1. Na zasedání Coreperu dne 23. listopadu 2020 přednesl zástupce právní služby Rady ústní vyjádření k právní povaze tehdy projednávané budoucí dohody se Spojeným královstvím, zejména k otázce, zda se má jednat o smíšenou dohodu, případně výlučnou dohodu EU v souvislosti s výkonem tzv. potenciální pravomoci ze strany EU. V mezičase došlo dne 30. prosince 2020 k podpisu dohody o obchodu a spolupráci mezi EU a Euratomem na jedné straně a Spojeným královstvím na straně druhé (dále jen „dohoda o obchodu a spolupráci“).

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

2. V reakci na žádost několika delegací, vznesených zejména na zasedání Pracovní skupiny pro Spojené království konaném dne 13. ledna 2021, toto stanovisko potvrzuje a rozvíjí odpovědi, které právní služba již poskytla ústně. Zaměřuje se více na problematiku výkonu potenciální pravomoci ze strany EU navenek – tj. výkonu její pravomoci v oblastech sdílené pravomoci, na něž se doposud nevztahují společná pravidla ve smyslu čl. 3 odst. 2 SFEU a související judikatury – a na právní důsledky takového výkonu pravomocí.
3. Vzhledem k nedostatku času, který je v probíhajícím procesu uzavírání dohody o obchodu a spolupráci k dispozici, se toto stanovisko zaměřuje na dohodu samotnou a nezkoumá podrobně všechny její aspekty, ani neposkytuje komplexní a podrobnou analýzu pravomocí.

II. SKUTKOVÝ A PRÁVNÍ RÁMEC

4. Dne 25. února 2020 Rada přijala rozhodnutí² o zmocnění k zahájení jednání se Spojeným královstvím o budoucí dohodě, k němuž byly připojeny směrnice pro jednání³. Tímto rozhodnutím byla také Komise jmenována vyjednávačem EU. Současně bylo do zápisu z jednání Rady vloženo prohlášení Rady a zástupců vlád členských států⁴. V tomto prohlášení zástupci členských států zmocnili Komisi, aby vedla jednání v oblastech budoucího vztahu, které spadají do pravomoci členských států, a uvedli, že otázka, zda nová dohoda o partnerství bude uzavřena EU, nebo EU a jejími členskými státy, bude rozhodnuta na konci jednání⁵.

² Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/266 ze dne 25. února 2020 o zmocnění k zahájení jednání se Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku o nové dohodě o partnerství (Úř. věst. L 58, 27.2.2020, s. 53).

³ Dokument 5870/20 ADD 1 REV 3, Příloha rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání se Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku o nové dohodě o partnerství, 25. února 2020.

⁴ Příloha B dokumentu 6239/20.

⁵ „Zástupci členských států (...) zmocňují Komisi, aby (...) vedla jednání v oblastech budoucích vztahů, které spadají do pravomoci členských států.“ a „Otázka, zda (...) dohoda o partnerství bude uzavřena Uníí, nebo Uníí a jejími členskými státy, bude rozhodnuta na konci jednání.“ (zdůraznění doplněno)

5. Výsledkem jednání završených dne 24. prosince 2020 byly tři dohody: dohoda o obchodu a spolupráci, dohoda mezi EU a Spojeným královstvím o bezpečnostních postupech pro výměnu a ochranu utajovaných informací, která doplňuje dohodu o obchodu a spolupráci, a dohoda mezi vládou Spojeného království a Euratomem o spolupráci v oblasti bezpečného a mírového využití jaderné energie. Jak je uvedeno výše, toto stanovisko se zaměřuje na první dohodu.
6. Dohoda o obchodu a spolupráci podle svého prvního článku „*vytváří základ širokých vztahů mezi [EU a Spojeným královstvím] v prostoru prosperity a dobrého sousedství, které se vyznačuje úzkými a mírovými vztahy založenými na spolupráci a respektování autonomie a svrchovanosti stran*“⁶. Rada v rozhodnutí o podpisu dohody tuto dohodu charakterizovala jako dohodu, která „[stanoví] *základ pro široký vztah mezi [EU a Spojeným královstvím] zahrnující vzájemná práva a povinnosti, společná opatření a zvláštní postupy*“, přičemž tato formulace vychází z článku 217 SFEU, jenž se týká dohod o přidružení a na jehož základě Rada rozhodla o podpisu dohody o obchodu a spolupráci se Spojeným královstvím⁷.
7. Dohoda o obchodu a spolupráci se Spojeným královstvím stanoví ujednání v široké škále oblastí, jako je obchod se zbožím, služby, investice, digitální obchod, pohyb kapitálu a platby, duševní vlastnictví, zadávání veřejných zakázek, energetika, letectví a silniční doprava, rybolov, koordinace sociálního zabezpečení, krátkodobé návštěvy bez víz (část druhá dohody), spolupráce v oblasti prosazování práva a justiční spolupráce v trestních věcech (část třetí), tematická spolupráce (zdravotní a kybernetická bezpečnost) (část čtvrtá) a účast na programech EU (část pátá).

⁶ Viz článek COMPROV.1 (Účel) dohody. Tato formulace je podobná formulaci v čl. 8 odst. 1 SEU, jenž se týká vztahů EU se zeměmi v jejím sousedství.

⁷ Viz 5. bod odůvodnění rozhodnutí Rady (EU) 2020/2252, ze dne 29. prosince 2020, o podpisu jménem Unie a o prozatímním provádění Dohody o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé a Dohody mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska o bezpečnostních postupech pro výměnu a ochranu utajovaných informací (Úř. věst. L 444, 31.12.2020, s. 2).

Opírá se o ustanovení zajišťující společný institucionální rámec (část první dohody), včetně mechanismu pro řešení sporů (část šestá), a rovné podmínky pro obě smluvní strany. Dohoda obsahuje 49 příloh a tři protokoly: Protokol o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty a o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků a cel, Protokol o vzájemné správní pomoci v celních otázkách a Protokol o koordinaci sociálního zabezpečení.

Ve svém druhém článku dohoda stanoví, že budoucí dvoustranné dohody mezi EU a Spojeným královstvím představují „*doplňující dohody k této dohodě, nestanoví-li uvedené dohody jinak,*“ a že „*takové doplňující dohody jsou nedílnou součástí celkových dvoustranných vztahů upravených touto dohodou a tvoří součást společného institucionálního rámce*“⁸.

8. Dne 29. prosince 2020 Rada přijala rozhodnutí (EU) 2020/2252 o podpisu jménem Unie a o prozatímním provádění dohody o obchodu a spolupráci a dohody o bezpečnostních postupech pro výměnu a ochranu utajovaných informací (dále jen „rozhodnutí o podpisu“)⁹.
9. Rada se prostřednictvím tohoto rozhodnutí „*s ohledem na výjimečnou a jedinečnou povahu dohody o obchodu a spolupráci, která je komplexní dohodou se zemí, která vystoupila z Unie, (...) rozhodla využít možnosti, aby Unie vykonávala ve vztahu ke [Spojenému království] svou vnější pravomoc*“ (6. bod odůvodnění). Učinila tak politické rozhodnutí, že dohoda o obchodu a spolupráci má být uzavřena jako výlučná dohoda EU. V rozhodnutí o podpisu je to výslovně uvedeno.

⁸ Viz článek COMPROV.2 (Doplňující dohody).

⁹ Viz výše poznámka pod čarou č. 7.

Důvody pro toto politické rozhodnutí jsou vysvětleny v 6. bodě odůvodnění – „*s ohledem na výjimečnou a jedinečnou povahu [dohody]*“, – ale nepřímo i v 16. bodě odůvodnění rozhodnutí o podpisu, kde se uvádí, že důvodem, proč se Rada rozhodla pro prozatímní provádění dohody, je skutečnost, že se jedná o „*zemi, která vystoupila z Unie*“, a Spojené království se tudíž „*nachází ve vztahu k Unii ve srovnání s jinými třetími zeměmi (...)* v odlišné a výjimečné situaci“. Úroveň spolupráce mezi EU a Spojeným královstvím se skutečně měla snížit z velmi vysoké úrovně na konci přechodného období – během něhož se na Spojené království stále uplatňovalo *acquis* EU – od konce tohoto období na nižší úroveň spolupráce, což by vedlo k narušení, jehož závažnost bylo možné omezit prozatímním prováděním dohody o obchodu a spolupráci.

10. Důsledky a omezení výše uvedeného politického rozhodnutí jsou výslovně stanoveny v 15. bodě odůvodnění a v článku 10 rozhodnutí o podpisu, kde se uvádí, že „*výkonem pravomocí Unie podle dohody o obchodu a spolupráci nejsou dotčeny příslušné pravomoci Unie a členských států, pokud jde o jakékoli probíhající či budoucí dojednávání nebo podepisování či uzavírání mezinárodních dohod s jakoukoli jinou třetí zemí, ani pokud jde o jakékoli budoucí dojednávání nebo podepisování či uzavírání doplňkových dohod [dohody o obchodu a spolupráci]*“.
11. Dne 25. prosince 2020 Komise předložila návrh rozhodnutí Rady o uzavření dohody o obchodu a spolupráci¹⁰. Projednávání tohoto návrhu v Radě pokračuje.

¹⁰ COM (2020) 856 final.

III. PRÁVNÍ ANALÝZA

12. Právní služba Rady byla požádána o stanovisko v souvislosti s právní povahou dohody o obchodu a spolupráci a konkrétněji s problematikou výkonu potenciální pravomoci EU z její strany, problematikou výlučné povahy dohody EU a problematikou právních důsledků takového výkonu pravomocí pro členské státy. Jak bylo uvedeno v bodě 3 výše, právní služba Rady nebude zkoumat jednotlivé hlavy dohody ani provádět komplexní a podrobnou analýzu pravomocí.

A. **Výlučné a sdílené pravomoci EU podle výkladu Soudního dvora**

13. Podle čl. 3 odst. 1 SFEU má EU výlučnou pravomoc zejména v těchto oblastech: celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika.
14. Podle čl. 3 odst. 2 SFEU je ve výlučné pravomoci EU „*rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud (...) její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost*“. Jak Soudní dvůr objasnil v rozsudku ve věci Úmluvy o ochraně práv vysílacích organizací¹¹, tato poslední část věty v čl. 3 odst. 2 zakotvuje tzv. judikaturu AETR/ERTA¹².

¹¹ Věc C- 114/12, *Komise v. Rada (Úmluva o ochraně práv vysílacích organizací)*, rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 4. září 2014, EU:C:2014:2151, body 66 a 67. Viz rovněž posudek 1/13 Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. října 2014, *Úmluva o únosech dětí*, EU:C:2014:2303, body 69 až 74.

¹² Věc 22/70, *Komise v. rada (Evropská dohoda o silniční dopravě)*, rozsudek ze dne 31. března 1971, EU:C:1971:32, body 17 až 19: „17. Zejména pokaždé, když Společenství k provedení společné politiky předvídané ve Smlouvě přijme ustanovení, jimiž se, ať již jakoukoli formou, zavádějí společná pravidla, nemají členské státy nadále již právo, ať už jednájí jednotlivě, či dokonce i společně, sjednávat závazky vůči třetím zemím, které se dotýkají těchto pravidel. 18. V rozsahu, v němž dochází k zavádění těchto společných pravidel, může totiž pouze samotné Společenství převzít a plnit s účinky pro celou oblast použití právního řádu Společenství závazky sjednané ve vztahu k třetím státům. 19. Při provádění ustanovení Smlouvy nelze tudíž systém vnitřních opatření Společenství oddělit od systému vnějších vztahů.“

15. Co se týče sdílených pravomocí, čl. 4 odst. 1 a 2 SFEU stanoví:

„1. Unie sdílí pravomoc s členskými státy, pokud jí Smlouvy svěřují pravomoc, která se netýká oblastí uvedených v člancích 3 a 6.

2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech:

- a) vnitřní trh; (...)
- e) životní prostředí;
- f) ochrana spotřebitele;
- g) doprava; (...)
- i) energetika;
- j) prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- k) společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.“

16. Podle ustálené judikatury Soudního dvora riziko zásahu do společných pravidel EU v důsledku závazků přijatých členskými státy či riziko změny působnosti těchto pravidel, které může být důvodem pro výlučnou vnější pravomoc EU podle čl. 3 odst. 2 SFEU, existuje, jestliže tyto závazky spadají do působnosti uvedených společných pravidel EU¹³.

17. Konstatování takového rizika nevyžaduje naprostou shodu mezi oblastí, kterou pokrývají mezinárodní závazky (přijaté či zamýšlené), a oblastí působnosti pravidel EU. Působnost společných pravidel EU může být ovlivněna či změněna mezinárodními závazky zejména tehdy, pokud tyto závazky spadají do oblasti, kterou taková pravidla již do značné míry upravují. Takové riziko ovlivnění společných pravidel EU může existovat, pokud mohou mít dotčené mezinárodní závazky vliv na smysl, působnost a účinnost těchto pravidel, aniž by s nimi nutně byly v rozporu¹⁴.

¹³ Posudek 2/91 Soudního dvora ze dne 19. března 1993, *MOP*, EU:C:1993:106, bod 25; věc C-467/98, *Komise v. Dánsko (Otevřené nebe)*, rozsudek Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002, EU:C:2002:625, bod 82 a posudek 1/03 Soudního dvora (pléna) ze dne 7. února 2006, *Nová Luganská úmluva*, EU:C:2006:81, body 120 až 126.

¹⁴ Viz posudek 2/91, *MOP* (viz výše pozn. pod čarou č. 13), body 25 a 26; rozsudek ve věci *Otevřené nebe* (viz výše pozn. pod čarou č. 13), bod 82; posudek 1/03, *Nová Luganská úmluva* (viz výše pozn. pod čarou č. 13), body 120 a 126; rozsudek ve věci *Úmluva o ochraně práv vysílacích organizací* (viz výše pozn. pod čarou č. 11), body 68 až 73; jakož i rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 20. listopadu 2018 ve spojených věcech C-626/15 a C-659/16, *Komise v. Rada (Weddellovo moře)*, EU:C:2018:925, body 113 a 114 a citovaná judikatura.

Analýza vztahu mezi dotčeným mezinárodním nástrojem a příslušnými pravidly EU musí brát v úvahu oblasti, které jsou pokryty pravidly EU, a oblasti, které jsou pokryty ustanoveními tohoto nástroje, předvídatelné perspektivy jejich vývoje, jakož i povahu a obsah těchto pravidel a ustanovení, aby bylo možné ověřit, zda předmětný nástroj může zasáhnout do jednotného a soudržného uplatňování pravidel EU a do řádného fungování systému, který tato pravidla zavedla¹⁵.

B. Důsledky výlučných pravomocí EU pro členské státy

18. Výkon pravomoci ze strany EU na vnitřní úrovni má pro členské státy důsledky, protože pokud tím EU získá výlučnou pravomoc, členské státy již nemohou přijímat mezinárodní závazky mimo rámec orgánů EU v oblastech spadajících do výlučné pravomoci EU¹⁶.
19. Naopak na vnitřní úrovni, pokud EU své sdílené pravomoci v dané oblasti (doposud) nevykonala, členské státy mohou nadále v této oblasti své pravomoci vykonávat „*v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala*“ (čl. 2 odst. 2 SFEU). Totéž platí směrem navenek v případě, že by z analýzy (zamýšleného) mezinárodního závazku vyplývalo, že podmínky výlučné pravomoci stanovené v čl. 3 odst. 2 SFEU, jak je ve své rozsáhlé judikatuře k vnějším pravomocem (viz body 16 a 17 výše) vyložil Soudní dvůr, nejsou splněny, a že v důsledku toho mohou členské státy své pravomoci navenek stále vykonávat.

¹⁵ Viz posudek 3/15 Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. února 2017, *Právo na přístup*, EU:C:2017:114, bod 108 a citovaná judikatura.

¹⁶ Posudek 2/91, *MOP* (viz výše pozn. pod čarou č. 13), body 25 a 26; rozsudek ve věci *Otevřené nebe* (viz výše pozn. pod čarou č. 13), bod 82.

20. EU například zatím nepřijala společná vnitřní pravidla týkající se leteckých přepravních práv přiznaných třetím zemím. Pravomoc uzavírat v takových záležitostech dohody se třetími zeměmi se proto nestala výlučnou pravomocí EU¹⁷ a mohou ji vykonávat buď členské státy nebo EU¹⁸.

C. Smíšenost mezinárodních dohod: povinná nebo fakultativní

21. Je zapotřebí připomenout, že v souladu se zásadou svěření pravomocí (článek 5 SEU) je mezinárodní dohoda smíšená, tj. že ji podepisují a uzavírají jak EU, tak její členské státy, jestliže se týká pravomocí, které náležejí jak EU, tak jejím členským státům.
22. V praxi se vyskytují dva typy smíšenosti: povinná nebo fakultativní.

Smíšenost je povinná, pokud kromě oblastí pravomoci EU zamýšlená dohoda upravuje jednu nebo více oblastí, které spadají mimo pravomoci EU, tj. pokud Smlouvy v dané konkrétní oblasti pravomoci EU nesvěřily. V takovém případě se nejedná o politické rozhodnutí: dohodu musí uzavřít jak EU, tak její členské státy.

Smíšenost je fakultativní, pokud zamýšlená dohoda upravuje jednu nebo více oblastí, kde má EU sdílené pravomoci, které jsou potenciální, tj. doposud nevykonané, nebo se na dané oblasti doposud nevztahují společná pravidla EU, na něž by měla zamýšlená dohoda dopady, jak je uvedeno v čl. 3 odst. 2 a související judikatuře. V takovém případě mohou dohodu uzavřít buď EU a její členské státy, nebo pouze EU. V závislosti na tom, zda se Rada rozhodne vykonávat všechny potenciální pravomoci EU nebo nikoli, bude dohoda buď výlučnou dohodou EU nebo dohodou smíšenou. Jedná se o politické rozhodnutí Rady na základě příslušných ustanovení Smlouvy, která EU svěřují pravomoc.

¹⁷ Rozsudek ve věci *Otevřené nebe* (viz výše pozn. pod čarou č. 13), body 90 až 92.

¹⁸ Viz stanovisko právní služby Rady v dokumentu 5990/18 k nařízení o ochraně hospodářské soutěže v letecké dopravě, body 23 a 24.

23. V posudku k dohodě o volném obchodu se Singapurem¹⁹ Soudní dvůr objasnil rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy v oblasti obchodu a investic. Soudní dvůr dospěl k závěru, že většina dohody o volném obchodu se Singapurem spadá do výlučné pravomoci EU buď proto, že se na ni vztahuje společná obchodní politika včetně přímých zahraničních investic podle čl. 207 odst. 1 SFEU, anebo proto, že se na ni vztahuje společná dopravní politika (článek 91 a čl. 100 odst. 2 SFEU)²⁰.
24. V tomtéž posudku Soudní dvůr připomněl, že přímé zahraniční investice patří do výlučné pravomoci EU. Avšak pokud se ustanovení dohody o volném obchodu týkají nepřímých investic (tj. portfoliových investic), jedná se o „sdílenou pravomoc Unie a členských států na základě čl. 4 odst. 1 a 2 písm. a) SFEU“²¹. Co se týče případného výkonu takové potenciální sdílené pravomoci, Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Weddellova moře* objasnil, že „pouhá skutečnost, že jednání [EU] na mezinárodní scéně spadá do pravomoci sdílené se členskými státy, nevylučuje, že by Rada nemohla ve svém středu získat většinu nezbytnou pro to, aby [EU] mohla tuto vnější pravomoc vykonávat sama“²².
25. V případě fakultativní smíšenosti, kde má EU pravomoc v záležitostech, jež dohoda upravuje a z nichž alespoň některé spadají do její potenciální pravomoci, mohou tuto potenciální pravomoc nadále vykonávat členské státy, pokud si to přejí. Rada však může v případě konkrétní dohody rozhodnout, že na základě příslušného právního základu ve Smlouvě a v souladu s pravidly hlasování, která jsou v dohodě stanovena, vykoná potenciální pravomoc EU²³. Případný výkon potenciální pravomoci EU navenek při uzavírání dohody je věcí politického rozhodnutí Rady²⁴.

¹⁹ Posudek 2/15 Soudního dvora (pléna) ze dne 16. května 2017, *Dohoda o volném obchodu se Singapurem*, EU:C:2017:376.

²⁰ V případě dopravních služeb to Soudní dvůr vyvodil ze své judikatury AETR – viz posudek 2/15, *Dohoda o volném obchodu se Singapurem* (viz výše pozn. pod čarou č. 19), bod 170 a násl. Nicméně je zapotřebí poznamenat, že do dohody se Singapurem nebyly zahrnuty služby letecké dopravy; viz bod 63 uvedeného posudku.

²¹ Posudek 2/15, *Dohoda o volném obchodu se Singapurem* (viz výše pozn. pod čarou č. 19), bod 243.

²² Rozsudek ve věci *Weddellovo moře* (viz výše pozn. pod čarou č. 14), bod 126.

²³ Viz stanovisko právní služby Rady v dokumentu 12866/19 k systému soudů pro investice CETA, bod 6.

²⁴ Viz věc C-600/14, *Německo v. Rada (OTIF)*, rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. prosince 2017, EU:C:2017:935, bod 68; viz rovněž rozsudek ve věci *Weddellovo moře* (viz výše pozn. pod čarou č. 14), body 126 a 127.

26. Tento případ je zapotřebí odlišit od případů povinné smíšenosti, kdy předmět dohody se týká částečně záležitostí, jež spadají do pravomoci EU, a částečně záležitostí, v nichž EU nemá žádnou pravomoc. V takové situaci, jak je uvedeno výše v bodě 22, není smíšenost politickým rozhodnutím, ale právní povinností²⁵.
27. Je nutno připomenout, že uzavírání smíšených dohod se vyznačuje procesní a politickou složitostí, o čemž svědčí proces týkající se uzavírání smíšených dohod z poslední doby. Ke vstupu smíšených dohod v platnost je nezbytné, aby je ratifikovala nejen EU (uzavření Radou, obvykle po obdržení souhlasu Evropského parlamentu), ale i všechny její členské státy v souladu s jejich ústavními požadavky. V důsledku toho EU před ratifikací v zásadě čeká na ratifikaci všemi členskými státy. Takový proces může trvat dlouho a závisí na tom, zda ratifikace ve všech členských státech proběhne hladce či nikoli. Oproti tomu ke vstupu výlučné dohody EU je nezbytná pouze ratifikace ze strany EU a taková dohoda může být v praxi uzavřena během kratší doby než dohoda smíšená.

D. Konkrétní případ dohody o obchodu a spolupráci se Spojeným královstvím

28. Třebaže nebudeme podrobně zkoumat jednotlivé hlavy a ustanovení dohody o obchodu a spolupráci, z rychlého posouzení vyplývá, že zde situace povinné smíšenosti nevyvstává: EU má pravomoc ve všech oblastech, na něž se dohoda vztahuje.

²⁵ Viz posudek 2/15, *Dohoda o volném obchodu se Singapurem* (viz výše pozn. pod čarou č. 19), bod 292. Viz rovněž stanoviska právní služby Rady v dokumentech 12866/19 (systém soudů pro investice CETA) a 6442/19 (Úmluva OSN o rozhodčím řízení mezi investorem a státem).

29. Právní služba Rady v této souvislosti připomíná, že například ustanovení týkající se obchodu nebo rybolovu obsažená v části druhé dílu prvním (Obchod) a v části druhé dílu pátém (Rybolov) spadají na základě čl. 3 odst. 1 SFEU do výlučné pravomoci EU. Další ustanovení dohody, například díl druhý hlava druhá (Bezpečnost letectví) nebo část třetí (Spolupráce v oblasti prosazování práva a justiční spolupráce v trestních věcech), upravují otázky, v nichž vznikla výlučná pravomoc EU výkonem, či se na ně z velké části vztahuje *acquis* EU, jehož se dohoda dotkne nebo jež bude takovému riziku vystaveno²⁶.
30. Dohoda však obsahuje i určitá další ustanovení, například přepravní práva v oblasti letectví, která náležejí ke sdíleným pravomocem EU, které EU doposud na vnitřní úrovni nevykonala, a které jsou tudíž pouze potenciálními pravomocemi EU. Ve vztahu k těmto potenciálním pravomocem by Rada mohla při přijímání rozhodnutí o podpisu rozhodnout, že EU bude tento typ nevýlučných potenciálních pravomocí vykonávat, čímž se dohoda o obchodu a spolupráci stane výlučnou dohodou EU.
31. Když Rada rozhodnutí o podpisu dne 29. prosince 2020 přijala, učinila toto politické rozhodnutí a rozhodla se vykonávat pravomoc EU v oblastech potenciální pravomoci EU. Uvedené rozhodnutí má právní účinky v neposlední řadě proto, že vstoupilo v platnost dnem svého přijetí Radou (29. prosince 2020) a dohoda o obchodu a spolupráci je prozatímně prováděna od 1. ledna 2021. Z toho vyplývá, že dohoda musí být také uzavřena jako výlučná dohoda EU.
32. Jak bylo uvedeno výše v bodech 21 až 25, EU může uzavřít mezinárodní dohodu pouze v případě, že jí k tomu Smlouvy svěřují pravomoc, a v souladu s příslušným právním základem. V dotčeném případě byla dohoda o obchodu a spolupráci podepsána a je prozatímně prováděna na základě článku 217 SFEU jako hmotněprávního základu ve spojení s příslušnými procesněprávními základy (čl. 218 odst. 5 a 8 SFEU).

²⁶ Viz mj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. července 2018 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví (Úř. věst. L 212, 22.8.2018, s. 1) a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 132).

33. Článek 217 SFEU svěřuje EU pravomoc uzavřít s třetí zemí dohodu o přidružení, která stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení. Oblasti, která taková dohoda upravuje, by měly být v mezích pravomocí svěřených EU členskými státy ve Smlouvách k dosažení cílů v nich stanovených²⁷. Článek 217 SFEU lze použít kdykoli, kdy má EU pravomoc – tj. kdy Smlouva svěřuje EU příslušnou pravomoc v různých oblastech, na které se dohoda vztahuje –, i když tato pravomoc nebyla v plném rozsahu vykonána nebo je jen potenciální. Článek 217 SFEU však nelze použít jako právní základ tam, kde neexistuje základní pravomoc, tj. aby bylo možné použít článek 217 SFEU jako právní základ, musí existovat základní odvětvová pravomoc.
34. Článek 217 SFEU umožňuje EU jednomyslně uzavřít rozsáhlou dohodu upravující záležitosti spadající do pravomoci EU, přičemž není zapotřebí podrobně vymežit oblasti, v nichž již svou pravomoc vykonala či nikoli. Může zahrnovat oblasti pravomoci EU, kde odvětvový právní základ vyžaduje hlasování jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou, jakož i oblasti potenciální pravomoci EU, které doposud na vnitřní úrovni nevykonala.

²⁷ Viz věc C-81/13, *Spojené království v. Rada (Sociální zabezpečení – Turecko)*, rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2449, body 61 a 62.

E. VÝKON SDÍLENÉ PRAVOMOCI EU VE VZTAHU KE SPOJENÉMU KRÁLOVSTVÍ, POKUD JDE O KOORDINACI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ A LETECKÁ PŘEPRAVNÍ PRÁVA

35. EU má sdílenou pravomoc například v oblasti koordinace sociálního zabezpečení (článek 48 SFEU). EU uzavřela několik dohod se třetími zeměmi, které obsahují pravidla upravující koordinaci sociálního zabezpečení. Typickým případem jsou dohody o přidružení na základě článku 217 SFEU. Skutečnost, že dosud nebyl plně zajištěn volný pohyb osob, nebrání uzavření dohody EU v oblasti koordinace sociálního zabezpečení²⁸. Dohody se třetími zeměmi upravující také oblast koordinace sociálního zabezpečení byly doposud obecně uzavírány jako dohody smíšené. Avšak vzhledem k tomu, že EU má v této oblasti pravomoc, se jedná o věc politického rozhodnutí. EU se stejně tak může rozhodnout vykonat svou pravomoc navenek a uzavřít takovou dohodu jako výlučnou dohodu EU.
36. Podobně má EU sdílenou pravomoc v oblasti letecké dopravy (článek 91 a čl. 100 odst. 2 SFEU). Jakmile EU takovou sdílenou pravomoc na vnitřní úrovni vykoná, a v rozsahu, v němž ji vykoná, získává výlučnou pravomoc navenek v záležitostech, které se týkají těchto vnitřních pravidel. Jelikož EU tuto sdílenou pravomoc na vnitřní úrovni, pokud jde o přepavní práva přiznaná třetím zemím, doposud nevykonala, dohody se třetími zeměmi upravující tyto záležitosti se často uzavírají jako dohody smíšené (fakultativní smíšenost). Rada může rozhodnout, zda ji navenek využije či nikoli.

²⁸ Například pokud jde o Turecko, Soudní dvůr kompenzoval skutečnost, že dosud nebyl plně zajištěn volný pohyb, tím, že k článku 48 SFEU přidal článek 217 SFEU jako hmotněprávní základ pro přijetí postoje, který má být zaujat jménem EU v Radě přidružení zřízené dohodou o přidružení mezi EU a Tureckem k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení – viz rozsudek ve věci *Sociální zabezpečení – Turecko* (viz výše pozn. pod čarou č. 27), bod 63.

F. Účinek výkonu sdílené (potenciální) pravomoci ze strany EU na členské státy

37. Vnější výkon výše uvedených pravomocí EU vůči určité třetí zemi členským státům nebrání vykonávat pravomoc v téže záležitosti ve vztahu k jiným třetím zemím. Jako příklad lze uvést, že EU má již více než 20 let dohodu o letecké dopravě se Švýcarskem²⁹, která upravuje přepravní práva. Existence této dohody nebrání členským státům v tom, aby uzavíraly dohody o přepravních právech s jinými třetími zeměmi.
38. Skutečnost, že Rada v konkrétním případě dohody o obchodu a spolupráci se Spojeným královstvím zvolila výlučnou dohodu EU, tudíž členským státům nebrání v tom, aby ve vztahu k jiným třetím zemím v téže oblasti potenciální pravomoci EU nadále vykonávaly své vnitrostátní pravomoci. Výkonem potenciálních pravomocí ze strany EU v dotčené oblasti ve vztahu ke Spojenému království nevzniká situace výlučné pravomoci, pokud jde o vztahy s jinými třetími zeměmi, ani situace výlučné pravomoci v oblasti přepravních práv jiných třetích zemí, tak jako by tomu bylo v případě, kdyby byla tato pravomoc vykonána na vnitřní úrovni. Členské státy tak mohou i nadále uzavírat mezinárodní dohody v těchto oblastech sdílené pravomoci se třetími zeměmi kromě Spojeného království za stejných podmínek jako před podpisem dohody o obchodu a spolupráci. Jak je uvedeno výše v bodě 10, tato možnost je výslovně potvrzena v 15. bodě odůvodnění a v článku 10 rozhodnutí o podpisu.

²⁹ Dohoda mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o letecké dopravě, podepsaná dne 21. června 1999 (Úř. věst. L 114, 30.4.2002, s. 73).

G. Ustanovení o případných dodatečných dohodách (tzv. top-ups) členských států

39. Dohoda o obchodu a spolupráci kromě toho stanoví – či nevylučuje – možnost, aby členské státy uzavíraly se Spojeným královstvím dvoustranné dohody ohledně konkrétních záležitostí, na které se dohoda vztahuje, v oblasti letecké dopravy, správní spolupráce v oblasti cel a DPH a koordinace sociálního zabezpečení³⁰. Členské státy tak mohou činit za předpokladu, že jsou tyto dohody slučitelné s právem EU, neohrožují fungování dohody a i jinak splňují podmínky stanovené v člancích 6 až 8 rozhodnutí o podpisu, které stanoví vnitřní mechanismus informování a spolupráce mezi členskými státy a Komisí, jehož výsledkem je možnost schválit dvoustranná ujednání nebo dohody, které by členské státy se Spojeným královstvím v těchto oblastech uzavřely.
40. Tento vnitřní mechanismus je vyjádřením povinnosti loajální spolupráce uložené členským státům (čl. 4 odst. 3 SEU)³¹, jež se uplatní obecně a nezávisí na výlučné či nevýlučné povaze dotyčné pravomoci³². Členské státy mají na základě toho povinnost zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů EU, a zajistit, aby tato ujednání nebo dohody byly slučitelné s dohodou o obchodu a spolupráci a neohrožovaly její fungování. Jelikož se tímto vnitřním mechanismem stanoví rámec a organizuje možnost určitých dvoustranných dohod, které doplňují dohodu o obchodu a spolupráci (tzv. top-ups), jež dohoda samotná povoluje anebo nezakazuje, je též vyjádřením skutečnosti, že dohoda je součástí práva Unie, je závazná v souladu s čl. 216 odst. 2 SFEU, a je proto nadřazená.

³⁰ Viz článek AIRTRN.3 a článek 41 protokolu týkajícího se DPH.

³¹ Článek 4 odst. 3 SEU: „Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

³² Věc C- 246/07, *Komise v. Švédsko*, rozsudek Soudního dvora (velký senát) ze dne 20. dubna 2010, EU:C:2010:203, bod 71.

41. Existence vnitřního mechanismu je nezávislá na povaze předmětné pravomoci. Například v případě přepravních práv vykonává EU v dohodě o obchodu a spolupráci svou vnější pravomoc v záležitostech určitých přepravních práv ve vztahu ke Spojenému království. Určité dvoustranné dohody, které doplňují dohodu o obchodu a spolupráci, tato dohoda sama povoluje, a to v souladu s podmínkami, které pro ně stanoví³³. Dohoda samotná další dodatečné dohody výslovně zakazuje (článek AIRTRN.23)³⁴. Mechanismus vnitřního svěření pravomocí v článku 6 rozhodnutí o podpisu upravuje, jak se budou přípustné dodatečné dohody schvalovat. Mechanismus povolování proto, přinejmenším pokud jde o dodatečné dohody týkající se leteckých přepravních práv, není pouze vyjádřením povinnosti loajální spolupráce. Je nutný i z toho důvodu, že dříve nevykonávaná sdílená vnější pravomoc v oblasti přepravních práv ve vztahu ke Spojenému království se nyní řídí ustanoveními dohody o obchodu a spolupráci, jež je nadřazená, a patří do výlučné pravomoci EU ve vztahu ke Spojenému království. Jak však bylo uvedeno výše v bodech 37 a 38 a jak je výslovně potvrzeno v 15. bodě odůvodnění a článku 10 rozhodnutí o podpisu, uvedená pravomoc EU není výlučná ve vztahu k jiným třetím zemím.

³³ Článek AIRTRN.3 odst. 5 dohody o obchodu a spolupráci: „Práva vzájemně udělená v souladu s odstavcem 4 se řídí ustanoveními této hlavy.“

³⁴ „Spojené království a jednotlivé členské státy si nesmí vzájemně udělit jiná práva související s leteckou dopravou na jejich území, z nich nebo v rámci nich, než jsou práva výslovně stanovená v této hlavě, s výjimkou práv stanovených v čl. AIRTRN.3 [Přepravní práva] odst. 4 a 9.“

42. Právní služba Rady na závěr využívá této příležitosti k upřesnění, tak jak již učinila na zasedání Coreperu dne 22. ledna 2021, že na rozdíl od prohlášení Komise do zápisu z jednání Rady dne 29. prosince 2020 v souvislosti s přijetím rozhodnutí o podpisu³⁵ nevidí žádnou právní překážku pro to, aby právní akt založený na člancích 217 a 218 SFEU, jako například rozhodnutí o podpisu nebo budoucí rozhodnutí Rady o uzavření dohod, obsahoval takový vnitřní mechanismus schvalování dvoustranných ujednání nebo dohod mezi jednotlivými členskými státy a Spojeným královstvím. Takové vnitřní mechanismy schvalování či svěření pravomoci lze stanovit buď v právním aktu přijatém na základě příslušného odvětvového hmotněprávního základu (tj. v legislativním aktu), nebo v právním aktu přijatém Radou pro účely podpisu a uzavření mezinárodních dohod³⁶.

IV. ZÁVĚR

43. Právní služba Rady závěrem potvrzuje svůj názor, že jelikož se dohoda o obchodu a spolupráci vztahuje pouze na oblasti, v nichž má EU výlučnou či potenciální pravomoc, může být na základě článku 217 uzavřena jako výlučná dohoda EU. Rada se pro tuto možnost rozhodla, když dne 29. prosince 2020 přijala rozhodnutí o podpisu.

³⁵ Dokument 5525/20 ADD 1.

³⁶ Právní služba Rady připomíná, že v článku 4 rozhodnutí Rady o uzavření dohody o vystoupení je stanoven podobný vnitřní mechanismus v souvislosti s dohodami v oblastech pravomoci EU, jež určité členské státy mohou za podmínek uvedených v daném ustanovení se Spojeným královstvím uzavírat (viz rozhodnutí Rady (EU) 2020/135 ze dne 30. ledna 2020 o uzavření Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. L 29, 31.1.2020, s. 1).