

V Bruseli 25. januára 2021
(OR. en)

5591/21

LIMITE

JUR 43
UK 25

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od: Právny servis

Predmet: Dohoda o obchode a spolupráci medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu na jednej strane a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska na strane druhej

- Výlučná dohoda EÚ
- Výkon potenciálnej právomoci EÚ zo strany EÚ

I. ÚVOD

1. Na zasadnutí Coreperu 23. novembra 2020 vystúpil zástupca právneho servisu Rady (PSR) s ústnym príspevkom k právnej povahe vtedy prerokúvanej budúcej dohody so Spojeným kráľovstvom, konkrétne k otázke, či má ísť o zmiešanú dohodu, prípadne výlučnú dohodu EÚ v súvislosti s výkonom tzv. potenciálnej právomoci EÚ zo strany EÚ. Medzitým bola 30. decembra 2020 podpísaná dohoda o obchode a spolupráci medzi EÚ a Euratomom na jednej strane a Spojeným kráľovstvom na strane druhej (ďalej len „dohoda o obchode a spolupráci“).

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

2. V reakcii na žiadosť niekoľkých delegácií, najmä na zasadnutí pracovnej skupiny pre Spojené kráľovstvo 13. januára 2021, toto stanovisko písomne potvrdzuje a rozvíja odpovede, ktoré už právny servis Rady poskytol ústne. Zameriava sa najmä na otázku výkonu potenciálnej právomoci EÚ navonok Európskou úniou – t. j. na výkon jej právomoci v oblastiach spoločných právomocí, ktoré nepodliehajú spoločným pravidlám v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ a súvisiacej judikatúry – a na právne dôsledky takehoto výkonu právomocí.
3. Vzhľadom na krátky čas, ktorý je k dispozícii v prebiehajúcom procese uzatvárania, sa toto stanovisko zameriava na dohodu o obchode a spolupráci a neposkytuje hĺbkové preskúmanie všetkých jej aspektov, ani komplexnú a podrobnú analýzu právomocí.

II. SKUTKOVÝ A PRÁVNY RÁMEC

4. Rada 25. februára 2020 prijala rozhodnutie² o poverení začať rokovania o budúcej dohode so Spojeným kráľovstvom, ku ktorej boli pripojené smernice na rokovania³. V rozhodnutí bola za vyjednávača EÚ určená Komisia. Súčasne sa v zápisnici Rady uviedlo vyhlásenie Rady a zástupcov vlád členských štátov⁴. V tomto vyhlásení zástupcovia členských štátov poverili Komisiu, aby viedla rokovania v oblastiach budúceho vzťahu, ktoré patria do ich právomocí, a uviedli, že otázka, či novú dohodu uzavrie EÚ alebo EÚ a jej členské štáty, sa vyrieši na konci rokovaní⁵.

² Rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/266 z 25. februára 2020 o poverení začať rokovania so Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska o novej dohode o partnerstve (Ú. v. EÚ L 58, 27.2.2020, s. 53).

³ 5870/20 ADD 1 REV 3, Príloha k rozhodnutiu Rady o poverení začať rokovania so Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska o novej dohode o partnerstve, 25. februára 2020.

⁴ Príloha B k dokumentu 6239/20.

⁵ „Zástupcovia členských štátov (...) poverujú Komisiu, aby viedla rokovania v oblastiach (...), ktoré spadajú do kompetencií členských štátov (...).“ a „Otázka, či túto (...) dohodu (...) uzavrie Únia alebo Únia a jej členské štáty, sa vyrieši na konci rokovaní.“ (zvýraznenie doplnené)

5. Výsledkom rokovaní, ktoré sa skončili 24. decembra 2020, boli tri dohody: dohoda o obchode a spolupráci; dohoda medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom o bezpečnostných postupoch na výmenu a ochranu utajovaných skutočností, ktorá dopĺňa dohodu o obchode a spolupráci; a dohoda medzi vládou Spojeného kráľovstva a Euratomom o spolupráci pri bezpečnom a mierovom využívaní jadrovej energie. Ako už bolo uvedené, toto stanovisko sa zameriava na prvú dohodu.
6. V prvom článku dohody o obchode a spolupráci „*sa stanovuje základ širokého partnerstva medzi [EÚ a Spojeným kráľovstvom] v priestore prosperity a dobrého susedstva, ktorý je charakterizovaný blízkymi a mierovými vzťahmi založenými na spolupráci, v rámci ktorého sa rešpektuje nezávislosť a zvrchovanosť zmluvných strán*“⁶. Pri rozhodovaní o podpise dohody ju Rada charakterizovala ako „*základ pre široký vzťah medzi [EÚ a Spojeným kráľovstvom], ktorý zahŕňa vzájomné práva a povinnosti, spoločné opatrenia a osobitné postupy*“, čo je znenie z článku 217 ZFEÚ o dohodách o pridružení, na základe ktorého sa Rada rozhodla podpísať dohodu o obchode a spolupráci so Spojeným kráľovstvom⁷.
7. V dohode o obchode a spolupráci so Spojeným kráľovstvom sa stanovujú opatrenia v širokej škále oblastí, ako je obchod s tovarom a službami, investície, digitálny obchod, pohyb kapitálu a platby, duševné vlastníctvo, verejné obstarávanie, energetika, letectvo a cestná doprava, rybníctvo, koordinácia v oblasti sociálneho zabezpečenia, bezvízový styk na krátkodobé cesty (druhá časť dohody), presadzovanie práva a justičná spolupráca v trestných veciach (tretia časť), tematická spolupráca (zdravie a kybernetická bezpečnosť) (štvrtá časť) a účasť na programoch EÚ (piata časť).

⁶ Pozri článok COMPROV.1 (účel) dohody. Toto znenie je podobné zneniu článku 8 ods. 1 ZEÚ o vzťahoch EÚ so susednými krajinami.

⁷ Pozri odôvodnenie 5 rozhodnutia Rady (EÚ) 2020/2252 z 29. decembra 2020 o podpise v mene Únie a predbežnom vykonávaní Dohody o obchode a spolupráci medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu na jednej strane a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska na strane druhej a Dohody medzi Európskou úniou a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska o bezpečnostných postupoch na výmenu a ochranu utajovaných skutočností (Ú. v. EÚ L 444, 31.12.2020, s. 2).

Opiera sa o ustanovenia, ktorými sa zabezpečuje spoločný inštitucionálny rámec (prvá časť dohody) vrátane mechanizmu urovnávania sporov (šiesta časť) a rovnaké podmienky pre zmluvné strany. Dohoda obsahuje 49 príloh a tri protokoly: Protokol o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty a o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní a poplatkov, Protokol o vzájomnej administratívnej pomoci v colných záležitostiach a Protokol o koordinácii v oblasti sociálneho zabezpečenia.

V druhom článku dohody sa ustanovuje, že budúce dvojstranné dohody medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom „budú predstavovať doplňujúce dohody k tejto dohode, pokiaľ to v daných dohodách nie je uvedené inak“ a že „takéto doplnkové dohody tvoria neoddeliteľnú súčasť celkových dvojstranných vzťahov, ktoré sa riadia touto dohodou, ako aj súčasť celkového rámca“⁸.

8. Rada 29. decembra 2020 prijala rozhodnutie (EÚ) 2020/2252 o podpise v mene Únie a predbežnom vykonávaní dohody o obchode a spolupráci a dohody o bezpečnosti utajovaných skutočností (ďalej len „rozhodnutie o podpise“)⁹.
9. Rada týmto rozhodnutím „vzhľadom na mimoriadnu a jedinečnú povahu dohody o obchode a spolupráci, ktorá je komplexnou dohodou s krajinou, ktorá vystúpila z Únie (...)“, rozhodla o „využití možnosti, aby Únia uplatňovala svoju vonkajšiu právomoc vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu“ (odôvodnenie 6). Rada preto prijala politické rozhodnutie, že dohoda o obchode a spolupráci sa má uzavrieť ako výlučná dohoda EÚ. Je to výslovne uvedené v rozhodnutí o podpise.

⁸ Pozri článok COMPROV.2 (doplnkové dohody).

⁹ Pozri poznámku pod čiarou č. 7.

Dôvody tejto politickej voľby sú vysvetlené v odôvodnení 6 – „*vzhľadom na mimoriadnu a jedinečnú povahu dohody*“, ale nepriamo aj v odôvodnení 16 rozhodnutia o podpise, v ktorom sa vysvetľujú dôvody, prečo Rada rozhodla o predbežnom vykonávaní dohody tým, že sa týka „*krajiny, ktorá vystúpila z Únie*“, a Spojené kráľovstvo sa „*vo vzťahu k Únii (...)* *nachádza v odlišnej a výnimočnej situácii než iné tretie krajiny*“. Úroveň spolupráce medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom sa skutočne mala znížiť z veľmi vysokej úrovne na konci prechodného obdobia – počas ktorého sa na Spojené kráľovstvo stále uplatňovalo *acquis* EÚ – na nižšiu úroveň spolupráce od konca daného obdobia, čo by spôsobilo narušenie, ktorého závažnosť by sa mohla obmedziť predbežným vykonávaním dohody o obchode a spolupráci.

10. Dôsledky a obmedzenia uvedenej politickej voľby sú výslovne uvedené v odôvodnení 15 a v článku 10 rozhodnutia o podpise, v ktorých sa uvádza, že „*vykonávaním právomoci Únie prostredníctvom dohody o obchode a spolupráci nie sú dotknuté príslušné právomoci Únie a členských štátov vo vzťahu k akémukoľvek prebiehajúcemu alebo budúcemu prerokúvaniu, podpisu alebo uzavretiu medzinárodných dohôd s akoukoľvek inou treťou krajinou, ani vo vzťahu k akémukoľvek budúcemu prerokúvaniu, podpisu alebo uzavretiu akýchkoľvek doplnkových dohôd*“ [k dohode o obchode a spolupráci].
11. Komisia 25. decembra 2020 predložila návrh rozhodnutia Rady o uzavretí dohody o obchode a spolupráci¹⁰. Rokovania o tomto návrhu v Rade pokračujú.

¹⁰ COM(2020) 856 final.

III. PRÁVNÁ ANALÝZA

12. O názory právneho servisu Rady sa žiadalo v súvislosti s právnou povahou dohody o obchode a spolupráci, konkrétnejšie s otázkou výkonu potenciálnej právomoci EÚ z jej strany, otázkou výlučnej povahy dohody EÚ a otázkou právnych dôsledkov takéhoto výkonu právomocí pre členské štáty. Ako sa uvádza v bode 3, právny servis Rady nebude skúmať jednotlivé hlavy dohody ani nepristúpi ku komplexnej a podrobnej analýze právomocí.

A. **Výlučné a spoločné právomoci EÚ, ako ich vykladá Súdny dvor**

13. Podľa článku 3 ods. 1 ZFEÚ má EÚ výlučnú právomoc najmä v týchto oblastiach: colná únia, ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu, menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro, ochrana morských biologických zdrojov v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva, spoločná obchodná politika.

14. Podľa článku 3 ods. 2 ZFEÚ má Únia „*tiež výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu, (...) ak môžu byť [jej] uzavretím [...] dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti*“. Ako Súdny dvor objasnil vo svojom rozsudku vo veci dohovoru o vysielacích organizáciách¹¹, touto poslednou časťou článku 3 ods. 2 sa kodifikuje tzv. rozsudok AETR¹².

¹¹ Vec C-114/12, *Komisia/Rada* („*Dohovor o vysielacích organizáciách*“), rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 4. septembra 2014, EU:C:2014:2151, body 66 a 67. Pozri tiež stanovisko 1/13 Súdneho dvora (veľká komora) zo 14. októbra 2014, *Dohovor o únosoch detí*, EU:C:2014:2303, body 69 až 74.

¹² Vec 22/70, *Komisia/Rada* („*AETR*“), rozsudok z 31. marca 1971, EU:C:1971:32, body 17 až 19: „17. *Osobitne vždy, keď Spoločenstvo na vykonanie niektorej spoločnej politiky uvedenej v Zmluve prijme ustanovenia, ktoré v akejkoľvek forme zakladajú spoločné pravidlá, členské štáty už nemajú právo jednotlivo a ani spoločne vstupovať do takých zmluvných záväzkov s tretími štátmi, ktoré by mohli mať vplyv na tieto pravidlá.* 18. *Podľa toho, ako dochádza k prijímaniu spoločných pravidiel, môže iba Spoločenstvo vstupovať do zmluvných záväzkov s tretími štátmi, a to v celom rozsahu pôsobnosti právneho poriadku Spoločenstva.* 19. *Pri plnení ustanovení Zmluvy nemožno oddeliť režim vnútorných opatrení Spoločenstva od režimu vonkajších vzťahov.*“

15. Pokiaľ ide o spoločné právomoci, v článku 4 ods. 1 a 2 ZFEÚ sa ustanovuje:

„1. Únia vykonáva spoločne právomoc s členskými štátmi vtedy, keď na ňu zmluvy prenášajú právomoc, ktorá sa nevzťahuje na oblasti uvedené v článkoch 3 a 6.

2. Spoločné právomoci Únie a členských štátov sa uplatňujú v týchto hlavných oblastiach:

a) vnútorný trh; (...)

e) životné prostredie;

f) ochrana spotrebiteľa;

g) doprava; (...)

i) energetika;

j) priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti;

k) spoločné otázky bezpečnosti v záležitostiach verejného zdravia (...)

16. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora existuje riziko, že spoločné pravidlá Únie môžu byť dotknuté záväzkami, ktoré prijímajú členské štáty, alebo že sa môže zmeniť rozsah pôsobnosti týchto pravidiel, čo opodstatňuje výlučnú vonkajšiu právomoc EÚ podľa článku 3 ods. 2 ZFEÚ, ak takéto záväzky patria do rozsahu pôsobnosti uvedených spoločných pravidiel Únie¹³.

17. Konštatovanie takého rizika neznamena, že oblasť, na ktorú sa vzťahujú medzinárodné záväzky (prijaté alebo zamýšľané) sa úplne zhoduje s oblasťou, na ktorú sa vzťahujú pravidlá Únie. Rozsah pôsobnosti spoločných pravidiel EÚ môže byť najmä dotknutý alebo zmenený medzinárodnými záväzkami týkajúcimi sa oblasti, ktorá už je takýmito pravidlami do značnej miery upravená. Okrem toho existencia takéhoto rizika ovplyvnenia sa môže konštatovať, keď bez toho, aby to bolo nevyhnutne v rozpore so spoločnými pravidlami EÚ, predmetné medzinárodné záväzky môžu mať vplyv na zmysel, rozsah a účinnosť týchto pravidiel¹⁴.

¹³ Stanovisko Súdneho dvora 2/91 z 19. marca 1993, 2/91, *MOP*, ECLI:EU:C:1993:106, bod 25; Vec C-467/98, *Komisia/Dánsko („Otvorené nebo“)*, rozsudok Súdneho dvora z 5. novembra 2002, EU:C:2002:625, bod 82; a stanovisko 1/03 Súdneho dvora (plénum) zo 7. februára 2006, *Lugánsky dohovor*, EU:C:2006:81, body 120 až 126.

¹⁴ Pozri stanovisko 2/91 *MOP* (poznámka pod čiarou 13), body 25 a 26; rozsudok vo veci „*Otvorené nebo*“ (poznámka pod čiarou 13), bod 82; stanovisko 1/03 *Lugánsky dohovor* (poznámka pod čiarou 13), body 120 a 126; rozsudok vo veci „*Dohovor o vysielacích organizáciách*“ (poznámka pod čiarou 11), body 68 až 73; ako aj spojené veci C-626/15 a C-659/16, *Komisia/Rada („Weddell“)* rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 20. novembra 2018, EU:C:2018:925, body 113 a 114 a citovaná judikatúra.

Pri analýze vzťahu medzi predmetným medzinárodným nástrojom a príslušnými pravidlami EÚ musí táto analýza zohľadniť oblasti, na ktoré sa vzťahujú pravidlá práva EÚ a ustanovenia daného nástroja, ich predvídateľný budúci vývoj, ako aj povahu a obsah týchto pravidiel a týchto ustanovení, aby bolo možné určiť, či uvedený nástroj môže narušiť jednotné a konzistentné uplatňovanie pravidiel EÚ a riadne fungovanie systému, ktorý tieto pravidlá vytvárajú¹⁵.

B. Dôsledky výlučných právomocí EÚ na členské štáty

18. Keď EÚ vykonáva svoju právomoc smerom dovnútra, má to dôsledky na členské štáty, keďže ak tým EÚ nadobudne výlučnú právomoc, členské štáty už nemôžu prijímať medzinárodné záväzky mimo rámca inštitúcií EÚ v oblastiach, ktoré patria do výlučnej právomoci EÚ¹⁶.
19. Naopak, smerom dovnútra, ak EÚ (zatiaľ) svoje spoločné právomoci v danej oblasti nevykonala, členské štáty môžu naďalej vykonávať svoje právomoci v danej oblasti „v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc nevykonala“ (článok 2 ods. 2 ZFEÚ). To isté platí navonok – z analýzy (zamýšľaného) medzinárodného záväzku by vyplývalo, že podmienky výlučnosti stanovené v článku 3 ods. 2 ZFEÚ, ako ich vykladá Súdny dvor vo svojej rozsiahlej judikatúre týkajúcej sa vonkajších právomocí (pozri body 16 a 17 vyššie), nie sú splnené a že v dôsledku toho môžu členské štáty naďalej vykonávať svoje právomoci navonok.

¹⁵ Pozri stanovisko 3/15 Súdneho dvora (veľká komora) zo 14. februára 2017, *Prístupové práva*, EU:C:2017:114, bod 108 a citovaná judikatúra.

¹⁶ Stanovisko 2/91 *MOP* (poznámka pod čiarou 13), body 25 a 26; rozsudok vo veci „*Otvorené nebo*“ (poznámka pod čiarou 13), bod 82.

20. Napríklad EÚ zatiaľ neprijala spoločné vnútorné pravidlá týkajúce sa práv letovej prevádzky udelených tretím krajinám. Právomoc uzatvárať dohody s tretími krajinami o takýchto záležitostiach sa preto nestala výlučnou právomocou EÚ¹⁷ a môžu ju vykonávať buď členské štáty alebo EÚ¹⁸.

C. Zmiešaná povaha medzinárodných dohôd: povinná alebo nepovinná

21. Pripomína sa, že v súlade so zásadou prenesenia právomocí (článok 5 ZEÚ) je medzinárodná dohoda zmiešaná, t. j. podpíšu a uzatvorí ju EÚ aj členské štáty, ak sa týka právomocí, ktoré patria EÚ, ako aj jej členským štátom.
22. V praxi existujú dva druhy zmiešanej povahy dohôd: povinná a nepovinná.

Zmiešaná povaha je povinná, ak sa zamýšľaná dohoda týka okrem oblastí, v ktorých má právomoc EÚ, aj jednej alebo viacerých oblastí, ktoré nepatria do právomoci EÚ, t. j. ak zmluvy v danej konkrétnej oblasti právomoci na EÚ nepreniesli. V takomto prípade je len jedna politická možnosť: dohodu musí uzavrieť EÚ aj jej členské štáty.

Zmiešaná povaha je nepovinná, ak sa zamýšľaná dohoda vzťahuje na jednu alebo viacero oblastí, v ktorých má EÚ spoločné právomoci, ktoré sú potenciálne, t. j. zatiaľ nevykonávané, alebo sa na dané oblasti zatiaľ nevzťahujú spoločné pravidlá EÚ, na ktoré by zamýšľaná dohoda mala dôsledky podľa článku 3 ods. 2 a súvisiacej judikatúry. V takom prípade môže dohodu uzavrieť buď EÚ a jej členské štáty, alebo len EÚ. V závislosti od toho, či sa Rada rozhodne vykonávať všetky potenciálne právomoci EÚ alebo nie, bude dohoda výlučnou dohodou EÚ alebo zmiešanou dohodou. Ide o politickú voľbu Rady na základe príslušných ustanovení zmluvy, ktorými sa na EÚ prenáša právomoc.

¹⁷ Rozsudok vo veci „Otvorené nebo“ (poznámka pod čiarou 13), body 90 až 92.

¹⁸ Pozri stanovisko právneho servisu Rady v dokumente 5990/18 k nariadeniu o hospodárskej súťaži v leteckej doprave, body 23 a 24.

23. Súdny dvor vo svojom stanovisku k *dohode o voľnom obchode so Singapurom*¹⁹ objasnil rozdelenie právomoci medzi EÚ a členské štáty v oblasti obchodu a investícií. Súdny dvor dospel k záveru, že väčšina dohody o voľnom obchode so Singapurom patrí do výlučnej právomoci EÚ buď preto, že sa na ňu vzťahuje spoločná obchodná politika vrátane priamych zahraničných investícií podľa článku 207 ods. 1 ZFEÚ, alebo preto, že sa na ňu vzťahuje spoločná dopravná politika (článok 91 a článok 100 ods. 2 ZFEÚ)²⁰.
24. V tom istom stanovisku Súdny dvor pripomenul, že priame zahraničné investície patria do výlučnej právomoci EÚ. Avšak keď sa ustanovenia dohody o voľnom obchode týkajú nepriamych investícií (t. j. portfóliových investícií), ide o právomoc, ktorá je *spoločná „pre Úniu a členské štáty podľa článku 4 ods. 1 a 2 písm. a) ZFEÚ*²¹ Pokiaľ ide o prípadný výkon takejto potenciálnej spoločnej právomoci, Súd v rozsudku vo veci *Weddell* objasnil, že „(...) *samotná okolnosť, že konanie [EÚ] na medzinárodnej scéne patrí do právomoci, ktorá je rozdelená medzi ňu a členské štáty, nevyklučuje možnosť, aby Rada nemohla vo svojom okruhu získať väčšinu nevyhnutnú na to, aby [EÚ] mohla túto vonkajšiu právomoc vykonávať sama*“²².
25. V prípade nepovinne zmiešaných dohôd, kde má EÚ právomoc v záležitostiach, na ktoré sa vzťahuje dohoda a z ktorých aspoň niektoré patria do jej potenciálnej právomoci, môžu túto potenciálnu právomoc naďalej vykonávať členské štáty, ak si to želajú. Rada však môže v prípade konkrétnej dohody rozhodnúť, že vykoná potenciálnu právomoc EÚ na základe príslušného právneho základu zo zmluvy²³ v súlade s pravidlami hlasovania, ktoré sú v nej ustanovené. Prípadný výkon potenciálnej právomoci EÚ navonok pri uzatváraní dohody je vecou politickej voľby Rady²⁴.

¹⁹ Stanovisko Súdneho dvora 2/15 (plénium) zo 16. mája 2017, *Dohoda o voľnom obchode so Singapurom*, EU:C:2017:376.

²⁰ V prípade dopravných služieb to Súdny dvor odvodil zo svojho rozsudku vo veci AETR: pozri stanovisko 2/15 *Dohoda o voľnom obchode so Singapurom* (poznámka pod čiarou 19), bod 170 a ďalej. Stojí však za povšimnutie, že na služby leteckej dopravy sa dohoda so Singapurom nevzťahuje; pozri bod 63 uvedeného stanoviska.

²¹ Stanovisko 2/15 *Dohoda o voľnom obchode so Singapurom* (poznámka pod čiarou 19), bod 243.

²² Rozsudok vo veci „*Weddell*“ (poznámka pod čiarou 14), bod 126.

²³ Pozri stanovisko právneho servisu Rady v dokumente 12866/19 k CETA (ICS), bod 6.

²⁴ Pozri vec C-600/14, *Nemecko/Rada („OTIF“)*, rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 5. decembra 2017, EU:C:2017:935, body 68; pozri aj rozsudok vo veci „*Weddell*“ (poznámka pod čiarou 14), body 126 a 127.

26. Tento prípad treba odlišovať od prípadov povinne zmiešaných dohôd, keď predmet dohody čiastočne pokrýva záležitosti, ktoré patria do právomoci EÚ, a čiastočne záležitosti, v ktorých EÚ nemá žiadnu právomoc. V takej situácii, ako bolo uvedené v bode 22, nie je zmiešaná dohoda politickou voľbou, ale právnou povinnosťou²⁵.
27. Pripomína sa, že uzatváranie zmiešaných dohôd je procesne a politicky zložité, ako potvrdzuje proces týkajúci sa uzatvárania nedávnych zmiešaných dohôd. Nadobudnutie platnosti zmiešanej dohody si vyžaduje ratifikáciu nielen zo strany EÚ (uzavretie Radou, zvyčajne po získaní súhlasu Európskeho parlamentu), ale aj zo strany všetkých jej členských štátov v súlade s ich ústavnými požiadavkami. V dôsledku toho EÚ v zásade čaká na ratifikáciu všetkými členskými štátmi, a až potom ju ratifikuje aj ona. Takýto proces môže trvať dlho a závisí od toho, či ratifikácia prebieha hladko vo všetkých členských štátoch. Naopak, na to, aby nadobudla platnosť výlučná dohoda EÚ, ju musí ratifikovať len EÚ, a v praxi ju možno uzavrieť v kratšom časovom období ako zmiešanú dohodu.

D. Konkrétny prípad dohody o obchode a spolupráci so Spojeným kráľovstvom

28. Rýchle preskúmanie dohody o obchode a spolupráci aj bez podrobného preskúmania jej jednotlivých hláv a ustanovení ukazuje, že potreba povinnej zmiešanej dohody nevzniká: EÚ má právomoc vo všetkých oblastiach, na ktoré sa dohoda vzťahuje.

²⁵ Pozri stanovisko 2/15 *Dohoda o voľnom obchode so Singapurom* (poznámka pod čiarou 19), bod 292. Pozri aj stanoviská právneho servisu Rady v dokumente 12866/19 (CETA ICS) a 6442/19 (Dohovor OSN o rozhodcovskom konaní medzi investorom a štátom).

29. Právny servis Rady v tejto súvislosti pripomína, že napríklad ustanovenia týkajúce sa obchodu alebo rybárstva uvedené v druhej časti prvom okruhu (Obchod) a v druhej časti piatom okruhu (Rybárstvo) patria podľa článku 3 ods. 1 ZFEÚ do výlučnej právomoci EÚ. Ďalšie ustanovenia dohody, napríklad druhý okruh hlava II (Bezpečnosť letectva) alebo tretia časť (Spolupráca v oblasti presadzovania práva a justičná spolupráca v trestných veciach), sa vzťahujú na záležitosti, ktoré sa stali výlučnými ich výkonom alebo sa na ne vo veľkej miere vzťahuje *acquis* EÚ, ktoré bude dohodou dotknuté alebo ktoré bude vystavené takémuto riziku²⁶.
30. Dohoda však obsahuje aj určité ďalšie ustanovenia, napríklad prepravné práva v leteckej doprave, ktoré patria do spoločných právomocí EÚ, ktoré ešte neboli vykonané smerom dovnútra a ktoré sú preto len potenciálnymi právomocami EÚ. V súvislosti s týmito potenciálnymi právomocami by Rada mohla pri prijímaní rozhodnutia o podpise rozhodnúť, že EÚ bude vykonávať tento druh nevýhradných potenciálnych právomocí, čím sa dohoda o obchode a spolupráci stane výlučne dohodou EÚ.
31. Keď Rada 29. decembra 2020 prijala rozhodnutie o podpise, urobila takúto politickú voľbu a rozhodla sa vykonávať právomoc EÚ v oblastiach potenciálnej právomoci EÚ. Uvedené rozhodnutie má právne účinky v neposlednom rade preto, že nadobudlo účinnosť dňom jeho prijatia Radou (29. decembra 2020) a dohoda o obchode a spolupráci sa predbežne vykonáva od 1. januára 2021. Z toho vyplýva, že dohoda sa musí aj uzavrieť ako výlučná dohoda EÚ.
32. Ako sa uvádza v bodoch 21 až 25, EÚ môže uzavrieť medzinárodnú dohodu len v prípade, že má na to právomoc podľa zmlúv, a v súlade s príslušným právnym základom. V predmetnom prípade bola dohoda o obchode a spolupráci podpísaná a predbežne vykonávaná na základe článku 217 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu v spojení s príslušnými procesnoprávnymi základmi (článok 218 ods. 5 a 8 ZFEÚ).

²⁶ Pozri okrem iného nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1139 zo 4. júla 2018 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre bezpečnosť letectva (Ú. v. EÚ L 212, 22.8.2018, s. 1) a smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/681 z 27. apríla 2016 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 132).

33. Článkom 217 ZFEÚ sa EÚ splnomocňuje uzavrieť s treťou krajinou dohodu o pridružení, ktorá stanoví vzájomné práva a povinnosti, spoločné postupy a osobitné postupy. Oblasti, na ktoré sa vzťahuje takáto dohoda, by mali byť v medziach právomocí, ktoré členské štáty preniesli na EÚ v zmluvách na dosiahnutie v nich vymedzených cieľov²⁷. Článok 217 ZFEÚ sa môže použiť vždy, keď existuje právomoc EÚ – t. j. keď zmluva zveruje EÚ príslušnú právomoc v rôznych oblastiach, na ktoré sa vzťahuje dohoda – aj keď táto právomoc nebola plne vykonaná alebo je len potenciálna. Článok 217 ZFEÚ sa však nemá použiť ako právny základ, ak základná právomoc neexistuje, t. j. na to, aby sa článok 217 ZFEÚ mohol použiť ako právny základ, musí existovať základná odvetvová právomoc.
34. Článok 217 ZFEÚ umožňuje EÚ jednomyselne uzavrieť širokú dohodu o záležitostiach, ktoré patria do právomoci EÚ, bez toho, aby bolo potrebné podrobne určiť oblasti, v ktorých EÚ už svoju právomoc vykonala, prípadne nevykonala. Môže zahŕňať oblasti právomoci EÚ, v ktorých si odvetvový právny základ vyžaduje jednomyselnosť alebo hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, ako aj oblasti potenciálnej právomoci EÚ, ktoré sa ešte nevykonali smerom dovnútra.

²⁷ Pozri vec C-81/13, *Spojené kráľovstvo/Rada („Sociálne zabezpečenie – Turecko“)*, rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2449, body 61 a 62.

E. Výkon spoločnej právomoci EÚ vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu, pokiaľ ide o koordináciu v oblasti sociálneho zabezpečenia a prepravné práva v leteckej doprave

35. Napríklad EÚ má spoločnú právomoc, pokiaľ ide o koordináciu v oblasti sociálneho zabezpečenia (článok 48 ZFEÚ). EÚ uzavrela niekoľko dohôd s tretími krajinami, ktoré obsahujú pravidlá týkajúce sa koordinácie v oblasti sociálneho zabezpečenia. Zvyčajne to platí v prípade dohôd o pridružení založených na článku 217 ZFEÚ. Skutočnosť, že voľný pohyb osôb nie je zatiaľ zabezpečený v plnej miere, nie je prekážkou uzavretia dohody EÚ o koordinácii v oblasti sociálneho zabezpečenia²⁸. Doteraz sa dohody s tretími krajinami, ktoré sa vzťahujú aj na koordináciu v oblasti sociálneho zabezpečenia, vo všeobecnosti uzatvárali ako zmiešané dohody. Vzhľadom na to, že EÚ má v tejto oblasti právomoc, je to však záležitosť politickej voľby. EÚ sa môže rovnako rozhodnúť vykonávať svoju právomoc navonok a uzavrieť takúto dohodu ako výlučnú dohodu EÚ.
36. Podobne má EÚ spoločnú právomoc v oblasti leteckej dopravy (článok 91 a článok 100 ods. 2 ZFEÚ). Keď a v rozsahu, v akom EÚ vykoná takúto spoločnú právomoc dovnútra, získava EÚ výlučnú právomoc navonok pre záležitosti, ktoré majú vplyv na uvedené vnútorné pravidlá. Keďže EÚ ešte nevykonala túto spoločnú právomoc dovnútra, pokiaľ ide o prepravné práva udelené tretím krajinám, dohody s tretími krajinami o takýchto záležitostiach sa často uzatvárajú ako zmiešané dohody (nepovinná zmiešaná povaha). Rada sa môže rozhodnúť, či právomoc využije navonok.

²⁸ Pokiaľ ide napríklad o Turecko, Súdny dvor kompenzoval neúplný voľný pohyb doplnením článku 217 ZFEÚ k článku 48 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu na prijatie pozície EÚ, ktorá sa má zaujať v Asociačnej rade zriadenej dohodou o pridružení medzi EÚ a Tureckom, pokiaľ ide o prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (pozri rozsudok „Sociálne zabezpečenie – Turecko“ (poznámka pod čiarou 27), bod 63.

F. Účinnok výkonu spoločnej (potenciálnej) právomoci EÚ zo strany EÚ na členské štáty

37. Vonkajší výkon uvedených právomocí EÚ vo vzťahu k určitej tretej krajine nebráni členským štátom vykonávať ich právomoc v rovnakej veci vo vzťahu k iným tretím krajinám. Ako príklad možno uviesť, že EÚ uzavrela dohodu o leteckej doprave so Švajčiarskom, ktorá platí už viac ako 20 rokov²⁹ a vzťahuje sa na prepravné práva. Existencia tejto dohody nebráni členským štátom uzatvárať dohody o prepravných právach s inými tretími krajinami.
38. Preto skutočnosť, že sa Rada v konkrétnom prípade dohody o obchode a spolupráci so Spojeným kráľovstvom rozhodla pre výlučnú dohodu EÚ, nebráni členským štátom, aby naďalej vykonávali svoje vnútroštátne právomoci vo vzťahu k iným tretím krajinám v tej istej oblasti potenciálnej právomoci EÚ. Ak EÚ vykoná svoje potenciálne právomoci v dotknutej oblasti voči Spojenému kráľovstvu, nevedie to k exkluzivite, pokiaľ ide o jej vzťahy s inými tretími krajinami, ani k exkluzivite v oblasti prepravných práv týkajúcich sa iných tretích krajín, ako keď by sa táto právomoc vykonala dovnútra. Členské štáty preto môžu naďalej uzatvárať medzinárodné dohody v týchto oblastiach spoločnej právomoci s tretími krajinami inými ako Spojené kráľovstvo za rovnakých podmienok ako pred podpísaním dohody o obchode a spolupráci. Ako je vysvetlené v bode 10, táto možnosť je výslovne potvrdená v odôvodnení 15 a v článku 10 rozhodnutia o podpise.

²⁹ Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave, podpísaná 21. júna 1999 (Ú. v. ES L 114, 30.4.2002, s. 73).

G. Ustanovenia o prípadných dodatočných dohodách (tzv. *top-ups*) členských štátov

39. Dohoda o obchode a spolupráci okrem toho obsahuje alebo nevylučuje možnosť, aby členské štáty uzatvárali so Spojeným kráľovstvom dvojstranné dohody týkajúce sa osobitných záležitostí, na ktoré sa táto dohoda vzťahuje, v oblastiach leteckej dopravy, administratívnej spolupráce v oblasti ciel a DPH a koordinácie v oblasti sociálneho zabezpečenia³⁰. Členské štáty tak môžu urobiť za predpokladu, že takéto dohody sú v súlade s právom EÚ, neohrozujú fungovanie dohody a sú inak zlučiteľné s podmienkami stanovenými v článkoch 6 až 8 rozhodnutia o podpise, v ktorých sa stanovuje vnútorný mechanizmus informovania a spolupráce medzi členskými štátmi a Komisiou, čo vyústi do možnosti povoliť dvojstranné dojednania alebo dohody, ktoré by členské štáty uzavreli so Spojeným kráľovstvom v týchto oblastiach.
40. Tento vnútorný mechanizmus je vyjadrením povinnosti lojálnej spolupráce členských štátov (článok 4 ods. 3 ZEÚ)³¹, ktorá má všeobecnú pôsobnosť a nezávisí od toho, či je dotknutá právomoc výlučná³². Na tomto základe majú členské štáty povinnosť zdržať sa akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov EÚ, a zabezpečiť, aby takéto dojednania alebo dohody boli zlučiteľné s dohodou o obchode a spolupráci a neohrozovali jej fungovanie. Keďže týmto vnútorným mechanizmom sa organizuje a ustanovuje rámec pre možnosť určitých dvojstranných dohôd, ktoré dopĺňajú dohodu o obchode a spolupráci (tzv. dodatočné dohody, „*top-ups*“), ktoré sú povolené alebo nie zakázané v samotnej dohode, je tiež vyjadrením skutočnosti, že dohoda je súčasťou práva Únie, je záväzná v súlade s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ, a je preto nadradená.

³⁰ Pozri článok AIRTRN.3 a článok 41 protokolu o DPH.

³¹ Článok 4 ods. 3 ZEÚ: „Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. Členské štáty prijímajú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímajú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

³² Vec C-246/07, *Komisia/Švédsko*, rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 20. apríla 2010, EU:C:2010:203, bod 71.

41. Existencia vnútorného mechanizmu je nezávislá od povahy predmetnej právomoci. Ak ako príklad použijeme prepravné práva, EÚ v dohode o obchode a spolupráci vykonáva svoju vonkajšiu právomoc v súvislosti s určitými prepravnými právami vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu. Určité dvojstranné dohody dopĺňajúce dohodu o obchode a spolupráci sú povolené v samotnej dohode v súlade s podmienkami v nej stanovenými³³. Dohoda samotná ďalšie dodatočné dohody výslovne zakazuje (článok AIRTRAN.23)³⁴. Vnútorným mechanizmom splnomocnenia uvedeným v článku 6 rozhodnutia o podpise sa upravuje, ako sa budú prípustné dodatočné dohody povoľovať. Mechanizmus povoľovania preto, prinajmenšom pokiaľ ide o dodatočné dohody týkajúce sa práv letovej prevádzky, nie je len vyjadrením povinnosti lojálnej spolupráce. Je potrebný aj preto, lebo spoločná právomoc navonok v oblasti prepravných práv vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu, ktorá predtým nebola vykonávaná, sa teraz riadi ustanoveniami dohody o obchode a spolupráci, ktorá je nadradená, a patrí do výlučnej právomoci EÚ vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu. Ako však už bolo uvedené v bodoch 37 až 38 a ako je výslovne potvrdené v odôvodnení 15 a v článku 10 rozhodnutia o podpise, právomoc Únie nie je výlučná vo vzťahu k iným tretím krajinám.

³³ Článok AIRTRN.3 ods. 5 dohody o obchode a spolupráci: „Práva vzájomne udelené v súlade s odsekom 4 (t. j. dodatočné dohody) sa riadia ustanoveniami tejto hlavy.“

³⁴ „Spojené kráľovstvo a členské štáty si navzájom nemôžu udeliť iné práva v súvislosti s leteckou dopravou na ich príslušné územie, na ňom alebo z neho, než sú tie, ktoré sú jednoznačne stanovené v tejto hlave, okrem prípadov stanovených v článku AIRTRN.3 ods. 4 a 9 [prepravné práva].“

42. "Právny servis Rady napokon využíva túto príležitosť na spresnenie, ako to urobil na zasadnutí Coreperu 22. januára 2021, že na rozdiel od vyhlásenia Komisie v zápisnici zo zasadnutia Rady z 29. decembra 2020 v súvislosti s prijatím rozhodnutia o podpise³⁵ nevidí žiadnu právnu prekážku tomu, aby právny akt založený na článkoch 217 a 218 ZFEÚ, ako napríklad rozhodnutie o podpise alebo budúce rozhodnutie Rady o uzavretí dohôd, obsahoval takýto vnútorný mechanizmus povoľovania dvojstranných dojednaní alebo dohôd medzi jednotlivými členskými štátmi a Spojeným kráľovstvom. Takéto vnútorné mechanizmy povoľovania alebo splnomocnenia môžu byť ustanovené buď v právnom akte prijatom na základe príslušného odvetvového hmotnoprávneho základu (t. j. v legislatívnom akte), alebo v právnom akte prijatom Radou na účely podpisu a uzavretia medzinárodných dohôd³⁶

IV. ZÁVER

43. Právny servis Rady na záver potvrdzuje svoj názor, že keďže sa dohoda o obchode a spolupráci vzťahuje len na oblasti, v ktorých má EÚ výlučnú alebo potenciálnu právomoc, môže sa uzavrieť ako výlučná dohoda EÚ na základe článku 217 ZFEÚ. Rada sa rozhodla pre túto voľbu, keď 29. decembra 2020 prijala rozhodnutie o podpise.

³⁵ 5525/20 ADD 1.

³⁶ Právny servis Rady pripomína, že v článku 4 rozhodnutia Rady o uzavretí dohody o vystúpení sa stanovuje podobný vnútorný mechanizmus v súvislosti s dohodami v oblastiach právomoci EÚ, ktoré môžu určité členské štáty za podmienok uvedených v danom ustanovení uzavrieť so Spojeným kráľovstvom (pozri rozhodnutie Rady (EÚ) 2020/135 z 30. januára 2020 o uzavretí Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu, Ú. v. EÚ L 29, 31.1.2020, s. 1).