Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 17. juni 2021 [1]

Sag C-180/20

Europa-Kommissionen
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål – afgørelse (EU) 2020/245 og (EU) 2020/246 – Rådets afgørelse (EU) 2020/246 af 17. februar 2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side, til vedtagelsen af forretningsordenen for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og for andre organer, der nedsættes af partnerskabsrådet, og til oprettelsen af listen over underudvalg – afgørelser om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i en instans, der er nedsat ved en international aftale – valg af retsgrundlag – aftale, der indeholder bestemmelser vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – vedtagelse af to særskilte afgørelser«

I. Indledning

1. Inden for rammerne af en tvist mellem institutioner om retsgrundlaget for EU-retsakter, der har forfatningsmæssig karakter [2], er antallet af sager vedrørende skillelinjen mellem Den Europæiske Unions indsats udadtil på de områder, der er omfattet af EUF-traktaten, og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), der er fastsat i EU-traktaten, efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse steget støt [3]. Det søgsmål, der er genstand for dette forslag til afgørelse, er en af disse sager og udgør, tre år efter afsigelsen af dom af 4. september 2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) [4] (herefter »Kasakhstan-dommen«), en ny fase i tvisten mellem Europa-Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union vedrørende det relevante retsgrundlag for indgåelse og gennemførelse af de såkaldte »næste generations«-partnerskabsaftaler. I Kasakhstan-dommen havde Domstolen for første gang lejlighed til at udtale sig om afgrænsningen af de kompetencer, der henhører under FUSP, og de kompetencer, der henhører under EUF-traktaten i forbindelse med gennemførelsen af en af disse

[1] Originalsprog: fransk.

[2] Jf. i denne retning bl.a. udtalelse 2/00 af 6.12.2001 (EU:C:2001:664, præmis 5) og dom af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 42).

[3] Jf. f.eks. dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), og af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17 (EU:C:2018:662).

aftaler og nærmere bestemt i forbindelse med vedtagelse af en afgørelse på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, hvormed Rådet fastlægger den holdning, som Unionen skal indtage i en instans, der nedsættes i medfør af denne aftale [5].

2. I den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse (EU) 2020/245 [6] og (EU) 2020/246 [7] (herefter samlet »de anfægtede afgørelser«) om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side [8] (herefter »CEPA«).

II. Retsforskrifter

A. De relevante bestemmelser i EU-traktaten

3. Kapitel 1 i afsnit V i EU-traktaten indeholder »Almindelige bestemmelser om Den Europæiske Unions optræden udadtil«. Artikel 21 TEU, der findes i dette kapitel, fastlægger i stk. 1 de principper, som Unionens optræden udadtil bygger på, og præciserer, at Unionen bestræber sig på at udvikle forbindelser og skabe partnerskaber med lande, der er enige i disse principper. I samme artikels stk. 2 opregnes målene med Unionens optræden udadtil, og i stk. 3, første afsnit, bestemmes, at »Unionen respekterer de principper og forfølger de mål, der er nævnt i stk. 1 og 2, i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af sin optræden udadtil på de forskellige områder, der er omfattet af dette afsnit og af femte del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, samt af de øvrige politikker for så vidt angår deres eksterne aspekter«.

4. Kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten indeholder de særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Følgende fremgår af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU: »Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er underlagt særlige regler og procedurer. Den fastlægges og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i traktaterne.« Følgende fremgår af artikel 37 TEU, der findes i samme kapitel: »Unionen kan indgå aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer på de områder, der hører under dette kapitel.«

[5] Der findes anden retspraksis om fortolkningen af artikel 218, stk. 9, TEUF i forbindelse med en tvist om det relevante retsgrundlag for en afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i en instans nedsat på grundlag af en international aftale, som imidlertid ikke vedrører afgrænsningen mellem FUSP-kompetencer og ikke-FUSP kompetencer; jf. dom af 26.9.2013, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:589), af 27.2.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-656/11, EU:C:2014:97), og af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Afgørelse af 17.2.2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side, til vedtagelsen af forretningsordenen for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og for andre organer, der nedsættes af partnerskabsrådet, og til oprettelsen af listen over underudvalg for så vidt angår anvendelsen af nævnte aftale, med undtagelse af nævnte aftales afsnit II (EUT 2020, L 52, s. 3).

[7] Afgørelse af 17.2.2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side, til vedtagelsen af forretningsordenen for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og for andre organer, der nedsættes af partnerskabsrådet, og til oprettelsen af listen over underudvalg for så vidt angår anvendelsen af nævnte aftales afsnit II (EUT 2020, L 52, s. 5).

[8] EUT 2018, L 23, s. 4.

B. De relevante bestemmelser i EUF-traktaten

5. I EUF-traktatens femte del, der vedrører Unionens optræden udadtil, omhandler afsnit V Unionens internationale aftaler. Dette afsnit omfatter bl.a. artikel 218 TEUF, der fastsætter en procedure for indgåelse af aftaler med tredjelande og internationale organisationer. Denne artikels stk. 8 og 9 bestemmer:

»8. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal under hele proceduren.

Det træffer dog afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt […]

9. Rådet vedtager på forslag af Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en afgørelse om suspension af anvendelsen af en aftale og om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger […]«

III. Tvistens baggrund

A. CEPA

6. Den 29. september 2015 bemyndigede Rådet Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) til at indlede forhandlinger med Republikken Armenien om en rammeaftale[9]. Forhandlingerne blev afsluttet med positivt resultat ved paraferingen af aftalen den 21. marts 2017.

7. Den 20. november 2017 vedtog Rådet en afgørelse, hvormed det gav bemyndigelse til undertegnelse af CEPA på Unionens vegne og traf afgørelse om midlertidig anvendelse af visse dele af denne aftale[10] (herefter »undertegnelsesafgørelsen«). Denne afgørelse var baseret på artikel 37 TEU og artikel 91 TEUF, artikel 100, stk. 2, TEUF samt artikel 207 TEUF og 209 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5 og 7, TEUF og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF. CEPA blev undertegnet den 24. november 2017 og har fundet midlertidig anvendelse siden den 1. juni 2018.

8. I aftalens artikel 362 bestemmes, at der nedsættes et partnerskabsråd, som overvåger og regelmæssigt gennemgår gennemførelsen af nævnte aftale, og som har bemyndigelse til at vedtage afgørelser, der er bindende for parterne, og til at fremsætte henstillinger[11] (herefter »partnerskabsrådet«). Partnerskabsrådet består af repræsentanter for parterne på ministerplan og træder sammen med regelmæssige mellemrum, dog mindst en gang om året, og når omstændighederne tilsiger det. CEPA's artikel 362, stk. 4, fastsætter, at partnerskabsrådet selv fastsætter sin forretningsorden. Partnerskabsrådet bistås ved udførelsen af sine opgaver af et partnerskabsudvalg, der nedsættes i henhold til CEPA's artikel 363, og som består af repræsentanter for parterne, i princippet på højt embedsmandsplan (herefter

[9] Denne rammeaftale skulle erstatte partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side (EFT 1999, L 239, s. 3).

[10] Rådets afgørelse (EU) 2018/104 af 20.11.2017 om undertegnelse på Unionens vegne og om midlertidig anvendelse af den omfattende og udvidede partnerskabsaftale (EUT 2018, L 23, s. 1).

[11] Ifølge aftalens artikel 362, stk. 6, vedtager partnerskabsrådet sine afgørelser og henstillinger efter fælles overenskomst mellem parterne under behørig hensyntagen til afslutningen af parternes respektive interne procedurer.

»partnerskabsudvalget«). Ifølge samme artikels stk. 4 fastlægger partnerskabsrådet i sin forretningsorden, hvilke opgaver det skal udføre, og hvordan det skal fungere. Ifølge aftalens artikel 364 kan partnerskabsrådet beslutte at oprette underudvalg og andre organer på specifikke områder, som skal bistå det på bestemte områder, og det fastlægger disses sammensætning, opgaver og virkemåde.

B. De anfægtede afgørelser

9. De anfægtede afgørelser vedrører vedtagelsen af forretningsorden for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og de andre organer, som partnerskabsrådet har nedsat, og udarbejdelsen af en liste over underudvalgene (herefter samlet »forretningsordnerne«).

10. Den 29. november 2018 vedtog den højtstående repræsentant og Kommissionen et fælles forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i partnerskabsrådet til vedtagelsen af afgørelser om forretningsordenen (herefter »det fælles forslag«) [12]. Dette forslag var bl.a. baseret på artikel 37 TEU som materielt retsgrundlag.

11. Den 19. juli 2019 fremlagde Kommissionen et ændret forslag til Rådets afgørelse, hvori henvisningerne til den højtstående repræsentant og til artikel 37 TEU udgik som materielt retsgrundlag [13] (herefter »det ændrede forslag«). Dette forslag var baseret på artikel 218, stk. 9, TEUF som det processuelle retsgrundlag, og på artikel 91 TEUF og artikel 100, stk. 2, TEUF samt artikel 207 TEUF og 209 TEUF som det materielle retsgrundlag. Ifølge begrundelsen til dette forslag var fjernelsen af artikel 37 TEU som materielt retsgrundlag navnlig begrundet i Kasakhstan-dommen.

12. Den 4. december 2019 besluttede Komitéen af Faste Repræsentanter (Coreper) at opdele den retsakt, der skulle vedtages, i to afgørelser fra Rådet, den ene med hjemmel i artikel 37 TEU, som alene vedrørte CEPA's afsnit II om samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitikken, den anden med hjemmel i et andet retsgrundlag end FUSP, som vedrørte hele CEPA med undtagelse af afsnit II.

13. Den 17. februar 2020 vedtog Rådet begge de anfægtede afgørelser. Afgørelse 2020/245 blev vedtaget med hjemmel i artikel 91 TEUF og artikel 100, stk. 2, TEUF samt artikel 207 TEUF og 209 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF og artikel 218, stk. 9, TEUF. Afgørelse 2020/246 blev derimod vedtaget med hjemmel i artikel 37 TEU, sammenholdt med artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF og artikel 218, stk. 9, TEUF. Artikel 1 i afgørelse 2020/245 bestemmer, at »[d]en holdning, der skal indtages på Unionens vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved [aftalen] til vedtagelsen af forretningsordenen […], for så vidt angår anvendelsen af nævnte aftale, med undtagelse af nævnte aftales afsnit II, baseres på udkastet til partnerskabsrådets afgørelse«. Artikel 1 i afgørelse 2020/246 bestemmer, at »[d]en

[12] Fælles forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden til vedtagelsen af afgørelser om forretningsordenen for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget og for de specialiserede underudvalg eller andre organer (JOIN(2018) 29 final).

[13] Ændret forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i det Partnerskabsråd, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side, til vedtagelsen af afgørelser om forretningsordenen for Partnerskabsrådet, for Partnerskabsudvalget og for de specialiserede underudvalg eller ethvert andet organ (COM(2019) 345 final).

holdning, der skal indtages på Unionens vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved [CEPA], til vedtagelsen af forretningsordenen […], for så vidt angår anvendelsen af nævnte aftales afsnit II, baseres på udkastet til partnerskabsrådets afgørelse«.

14. Ved to erklæringer opført i Rådets protokol af 4. marts 2020 fremhævede Kommissionen og Den Tjekkiske Republik den efter deres opfattelse juridisk fejlagtige anvendelse af artikel 37 TEU som retsgrundlag for den ene af de to rådsafgørelser [14]. Ved en erklæring opført i samme protokol gav Ungarn ligeledes udtryk for forbehold med hensyn til vedtagelsen af to særskilte afgørelser vedrørende Unionens holdning uden dog at bestride artikel 37 TEU som retsgrundlag [15]. De to medlemsstater besluttede at undlade at stemme.

IV. Proceduren for Domstolen og parternes påstande

15. Kommissionen har anlagt det foreliggende annullationssøgsmål ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. april 2020. Den Tjekkiske Republik og Den Franske Republik har fået tilladelse til at intervenere til fordel for henholdsvis Kommissionen og Rådet.

16. Kommissionen har med støtte fra Den Tjekkiske Republik nedlagt påstand om, at de to anfægtede afgørelser annulleres, at deres virkninger opretholdes, og at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17. Rådet har principalt nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og subsidiært, såfremt de anfægtede afgørelser annulleres, om, at deres virkninger opretholdes. Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

V. Bedømmelse

18. Kommissionen har fremsat to anbringender til støtte for sit søgsmål.

A. Det første anbringende

1. Kortfattet sammendrag af parternes argumenter

19. I forbindelse med sit første appelanbringende, der udgør den væsentligste del af retsforhandlingerne i den foreliggende sag, har Kommissionen foreholdt Rådet for det første, at det har udelukket aftalens afsnit II fra anvendelsesområdet for afgørelse 2020/245, for det andet, at det har valgt artikel 37 TEU som materielt retsgrundlag for afgørelse 2020/246, og for det tredje, at det har tilføjet artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF som processuelt retsgrundlag for denne afgørelse.

20. Kommissionen har gjort gældende, at Rådet med valget af artikel 37 TEU som materielt retsgrundlag for afgørelse 2020/246 har ændret den afstemningsregel, som ellers skulle have været anvendt i henhold til traktaterne, og har tilsidesat Domstolens faste praksis om valg af

[14] Jf. Rådet for Den Europæiske Union, kortfattet referat af 4.3.2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper af 12. og 14.2.2020, bilag Coreper af 12.2.2020, punkt 38.

[15] Jf. Rådet for Den Europæiske Union, kortfattet referat af 4.3.2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper af 12. og 14.2.2020, bilag Coreper af 12.2.2020, punkt 38.

retsgrundlag for EU-retsakter. Ifølge Kommissionen fremgår det af denne retspraksis og navnlig af Kasakhstan-dommen, at en afgørelse fra Rådet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, hvorved Rådet fastlægger den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i en instans, der oprettes ved en international aftale, skal vedtages med kvalificeret flertal, når det centrale i denne aftale er et område, for hvilket det materielle retsgrundlag kræver et kvalificeret flertal. Kommissionen har gjort gældende, at CEPA hovedsageligt vedrører handel, udviklingssamarbejde og handel med transportydelser, som størstedelen af aftalens artikler vedrører. De ni artikler, der indgår i nævnte aftales afsnit II, om samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik, har en rent accessorisk karakter i forhold til hele CEPA, og er således ikke tilstrækkelige til at begrunde et retsgrundlag, der henhører under FUSP, for hele aftalen. Kommissionen har til støtte for denne påstand gjort gældende, at Domstolen i Kasakhstan-dommen fastslog, at bestemmelserne i den udvidede partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Kasakhstan på den anden side[16] (herefter »Kasakhstan-aftalen«), der i indhold og antal er sammenlignelige med bestemmelserne i CEPA's afsnit II, ikke begrundede Rådets valg om at benytte artikel 37 TEU som materielt retsgrundlag for en afgørelse af samme type som de anfægtede afgørelser.

21. Rådet, der støttes af Den Franske Republik, har ikke bestridt, at det område, som de anfægtede afgørelser henhører under, skal bedømmes i forhold til CEPA. Det har imidlertid gjort gældende, at retsgrundlaget for en EU-retsakt, herunder en retsakt om en international aftale, skal baseres på objektive omstændigheder, der kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse, herunder indholdet af, men også formålet med denne retsakt. Ifølge Rådet fremgår det af Domstolens praksis, at det er vigtigt at undersøge formålene med aftalen med henblik på at etablere det forhold, der findes mellem dens bestemmelser, som har tilknytning til forskellige af Unionens politikområder, og at det først er i anden omgang, at rækkevidden af forpligtelserne i disse bestemmelser, dvs. deres indhold, skal undersøges. De argumenter, som Kommissionen har fremført, tager imidlertid på ingen måde hensyn til formålet med CEPA og dens særlige bestemmelser, men fokuserer udelukkende på deres indhold. I den foreliggende sag er Rådet af den opfattelse, at bedømmelsen af målene med de bestemmelser, der er indeholdt i CEPA's afsnit II, viser, at disse ikke er sekundære og indirekte i forhold til aftalens øvrige bestemmelser. I øvrigt og i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er der grundlæggende forskelle mellem CEPA og Kasakhstan-aftalen for så vidt angår fastlæggelsen af deres formål og dermed deres retlige karakter. Rådet har i denne henseende bemærket, at CEPA i artikel 1 indeholder mindst et supplerende grundlæggende mål, der ikke findes i Kasakhstan-aftalen, nemlig målet om at udvide det omfattende politiske partnerskab [litra a)] og fremme udviklingen af tætte politiske forbindelser mellem parterne [litra b)]. Endvidere oversættes visse af de generelle mål i CEPA's artikel 1 i dens artikel 3 til en række mere præcise mål, der specifikt forfølges med bestemmelserne i nævnte aftales afsnit II. Her skal navnlig nævnes, at målet om at øge det politiske samarbejdes effektivitet inden for udenrigs- og sikkerhedsanliggender, der i CEPA's artikel 3, stk. 1, præsenteres som et generelt mål i den politiske dialog med Armenien, og som suppleres af alle de øvrige mål, der forfølges med denne dialog, udgør et særskilt mål, der ikke kan betragtes som accessorisk i forhold til aftalens øvrige mål. Ifølge Rådet hersker der ingen tvivl om, at hovedformålet med bestemmelserne i aftalens afsnit II er gennemførelse af en politik under FUSP, som Unionen fører inden for rammerne af de beføjelser, som den er tillagt i medfør af kapitel 2 i EU-traktatens afsnit V. Argumenter, der udelukkende vedrører deres indhold og navnlig deres påståede deklaratoriske karakter, kan ikke så tvivl om denne konklusion, der er baseret på en bedømmelse af formålene med bestemmelserne i aftalens afsnit II. Dels fremgår det

[16] EUT 2016, L 29, s. 1.

af de pågældende bestemmelser, at gennemførelsen af en regelmæssig politisk dialog er den måde, hvorpå samarbejdet skal foregå, dels, at der ikke findes nogen elementer i Domstolens praksis, der gør det muligt at konkludere, at bestemmelserne om et samarbejde i form af en dialog i sig selv kan udgøre en uafhængig del, når de forfølger mål af sikkerhedsmæssig og udenrigspolitisk karakter.

2. Bedømmelse

a) Den relevante retspraksis

22. For at opfylde kravene om klarhed, sammenhæng og rationalisering fastsætter artikel 218 TEUF en ensartet og almengyldig procedure vedrørende forhandling og indgåelse af internationale aftaler, som Unionen har beføjelse til at indgå inden for sine arbejdsområder, herunder FUSP, undtagen når traktaterne foreskriver særlige procedurer [17]. I forbindelse med denne sag fastsætter artikel 218, stk. 9, TEUF en forenklet procedure navnlig med henblik på fastlæggelsen af de holdninger, der skal indtages på Unionens vegne ved dennes deltagelse i vedtagelsen – inden for et besluttende organ, som er oprettet ved den pågældende internationale aftale – af retsakter, der vedrører anvendelsen eller gennemførelsen af denne aftale [18]. Eftersom denne bestemmelse ikke fastsætter nogen afstemningsregel med henblik på Rådets vedtagelse af denne kategori af afgørelser, er det under henvisning til artikel 218, stk. 8, TEUF, at den afstemningsregel, der finder anvendelse, skal fastlægges i hvert enkelt tilfælde. I denne henseende har Domstolen præciseret, at såfremt en sådan afgørelse ikke modsvarer nogen af de situationer, hvortil der i henhold til artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF kræves enstemmighed, bør Rådet i princippet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, træffe afgørelse med kvalificeret flertal med henblik på vedtagelsen af nævnte afgørelse [19].

23. Det første tilfælde, hvor artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF kræver, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, omhandler den situation, hvor aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, idet dette tilfælde således etablerer en relation til det materielle retsgrundlag for en afgørelse truffet i henhold til nævnte artikel og den afstemningsregel, der gælder for dens vedtagelse. Dette er tilfældet for så vidt angår FUSP, idet artikel 31, stk. 1, første afsnit, TEU bl.a. bestemmer, at afgørelser i henhold til kapitel 2 i EU-traktatens afsnit V vedtages med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i nævnte kapitel [20].

24. Med henblik på at afgøre, om en afgørelse, der er vedtaget inden for de rammer, der er fastsat i artikel 218, stk. 9, TEUF, vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, og dermed i henhold til det første tilfælde, der er omhandlet i artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF skal vedtages med enstemmighed, skal der henvises til dens materielle retsgrundlag [21].

[17] Jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 52), og Kasakhstan-dommen, præmis 21.

[18] Jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 65), og Kasakhstan-dommen, præmis 25.

[19] Dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, præmis 51), og Kasakhstan-dommen, præmis 25 og 27.

[20] Jf. Kasakhstan-dommen, præmis 29.

[21] Jf. Kasakhstan-dommen, præmis 35.

25. Det fremgår af fast retspraksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold [22]. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er accessorisk, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det derimod undtagelsesvis godtgøres, at retsakten samtidig forfølger flere formål eller har flere led, som hænger uløseligt sammen, uden at det ene er accessorisk i forhold til det andet, således at forskellige bestemmelser i traktaten finder anvendelse, skal en sådan foranstaltning bygge på de dertil svarende forskellige retsgrundlag [23]. Anvendelse af et dobbelt retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastsat for disse to retsgrundlag, er uforenelige [24].

26. Ifølge denne retspraksis er det således EU-retsaktens »tyngdepunkt«, der skal findes, når det skal vurderes, om dens retsgrundlag er blevet valgt korrekt. Domstolen har desuden præciseret, at de samme kriterier ligeledes finder anvendelse, når retsgrundlaget for EU-retsakter vedrørende indgåelse og gennemførelse af en international aftale skal vælges [25].

27. De drøftelser, der har fundet sted mellem parterne i den foreliggende tvist, afslører en fortolkningsforskel med hensyn til de forskellige nøgleelementer i den »tyngdepunktstest«, som Domstolen har udarbejdet, og kræver følgende præciseringer.

28. For det første skal det med hensyn til udvekslingerne om dette spørgsmål mellem Kommissionen, Rådet og Den Franske Republik anføres, at »formålet med« og »indholdet af« den berørte EU-retsakt er ligestillede i forbindelse med de objektive forhold, der kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse, og som bør ligge til grund for valget af retsgrundlag. Eftersom fastlæggelsen af en sådan retsakts tyngdepunkt er en yderst pragmatisk handling, afhænger den rækkefølge, i hvilken Domstolen behandler disse to elementer, og den betydning, som den tillægger dem i forbindelse med behandlingen af en konkret sag, hovedsagelig af sagens omstændigheder, og gør det ikke muligt at spekulere i den mere eller mindre »vigtige« karakter af det ene eller det andet element eller i en eventuel rangordning af dem.

29. Visse anvendelser af tyngdepunktstesten på retsakter i tilknytning til indgåelsen af internationale aftaler ser ganske vist ud til at tillægge søgningen efter retsaktens genstand øget vægt. I udtalelse 1/78 [26] præciserede Domstolen således, at »overenskomsten skal kvalificeres, idet kvalifikationen bør ske ud fra overenskomstens hovedindhold og ikke ud fra særlige tillægs- eller bibestemmelser«, der, fordi de er tillægs- eller bibestemmelser, overskygges af det væsentligste formål. Domstolen fulgte det samme ræsonnement i dom af 3. december 1996, Portugal mod Rådet [27] (herefter »dommen i sagen Portugal mod Rådet«), og af 11. juni 2014, Kommissionen mod

[22] Jf. i denne retning bl.a. dom af 26.3.1987 (Kommissionen mod Rådet, 45/86, EU:C:1987:163, præmis 11), af 11.6.1991, Kommissionen mod Rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 10), udtalelse 2/00 (Cartagena-protokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici af 6.12.2001 (EU:C:2001:664, præmis 22), dom af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 43), og Kasakhstan-dommen, præmis 36.

[23] Jf. i denne retning bl.a. dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-178/03, EU:C:2006:4, præmis 42 og 43), af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 44), og Kasakhstan-dommen, præmis 37.

[24] Jf. navnlig dom af 6.11.2008, Parlamentet mod Rådet (C-155/07, EU:C:2008:605, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis). Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at Domstolen begrænser de tilfælde, hvor to (eller flere) retsgrundlag er udelukket, til de tilfælde, hvor procedurerne er uforenelige, med undtagelse af tilfælde, hvor det kun er afstemningsreglerne, der er forskellige; jf. dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 45-48).

[25] Jf. bl.a. dom af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[26] Udtalelse 1/78 (International overenskomst om naturgummi) af 4.10.1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94 (EU:C:1996:461, præmis 37-39).

Rådet[28] (herefter »Filippinerne-dommen«), ved fastsættelsen af formålet med henholdsvis en udviklingssamarbejdsaftale og en rammeaftale om partnerskab og samarbejde. Dels bevirker en sådan fremgangsmåde imidlertid ikke, at undersøgelsen af aftalens indhold fratages enhver betydning, idet denne undersøgelse endog kan føre til, at de særskilte forhold, der kræver tilføjelse af andre retsgrundlag, rent konkret kan påvises, henset til omfanget af de forpligtelser, der er fastsat i aftalens individuelle bestemmelser[29]. Dels er den ovennævnte retspraksis, som generaladvokat Mengozzi anførte i sit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til Filippinerne-dommen[30], blot et »særligt udtryk« for de regler, der skal følges ved fastlæggelse af, hvilket retsgrundlag der er nødvendigt for at vedtage en EU-retsakt, der er nævnt i punkt 25 i dette forslag til afgørelse, som ikke afviger fra disse[31]. Under alle omstændigheder ser denne tilgang ud til at være blevet afbalanceret ved Domstolens stadig hyppigere anvendelse af et mere specifikt ræsonnement, der er baseret på undersøgelsen af aftalens indhold[32], uden at dette igen indebærer, at der ses bort fra undersøgelsen af retsaktens formål.

30. For det andet kan andre objektive forhold ud over retsaktens formål og indhold tages i betragtning ved bestemmelsen af tyngdepunktet for en EU-retsakt, således som det klart fremgår af den formulering, som Domstolen har anvendt, og som er gengivet i punkt 25 i dette forslag til afgørelse. Hvad navnlig angår indgåelse og gennemførelse af en international aftale omfatter disse forhold navnlig den sammenhæng, som den omhandlede retsakt indgår i[33]. Selv om dette forholds betydning nødvendigvis afhænger af typen af retsakt og den kategori, som den pågældende aftale indgår i, kan undersøgelsen af sammenhængen spille en central rolle i Domstolens bedømmelse, som det f.eks. var tilfældet i dom af 20. november 2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttede havområder i Antarktis)[34]. Derimod er ophavsmandens opfattelse[35] eller »[d]e handlende aktørers subjektive opfattelse og generelle politiske intentioner«[36] fuldstændig uden betydning med hensyn til valg af retsgrundlag, eftersom de ikke er objektive.

31. For det tredje fremgår det af den i punkt 25 i dette forslag til afgørelse omhandlede retspraksis, at den omstændighed alene, at en EU-retsakt forfølger flere formål eller har flere led, ikke er en tilstrækkelig begrundelse for, at denne retsakt skal baseres på flere retsgrundlag. Domstolen har således baseret tyngdepunktstesten på meget præcise regler, der kommer i spil, når der er flere formål eller led, og som bestemmer, enten at det retsgrundlag, som det primære eller fremherskende formål eller led kræver, anvendes, hvilket indebærer, at det eller de øvrige formål eller led betragtes som accessoriske, eller når der ikke findes et sådant forhold mellem det primære og det accessoriske, at der vælges forskellige retsgrundlag svarende til retsaktens forskellige formål eller led, der er indbyrdes uløseligt forbundne.

28 C-377/12 (EU:C:2014:1903, præmis 35-39).

29 Jf. a contrario, Filippinerne-dommen, præmis 56 og 59.

30 C-377/12 (EU:C:2014:29, præmis 25-28).

31 Jf. præmis 25-27.

32 Jf. f.eks. dom af 18.7.2013, Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, præmis 52-60), og af 22.10.2013, Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 58-65), samt Kasakhstan-dommen, præmis 42-45.

33 Jf. i denne retning navnlig dom af 26.9.2013, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, præmis 48 ff.), af 27.2.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-656/11, EU:C:2014:97, præmis 50), af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 38), og af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttede havområder i Antarktis) (C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 76 og 87).

34 C-626/15 og C-659/16 (EU:C:2018:925, præmis 88-94); jf. også dom af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, navnlig præmis 51), hvori henvisningen til sammenhængen er blevet anvendt til at klarlægge formålet med den pågældende foranstaltning.

35 Jf. i denne retning navnlig udtalelse 2/00 af 6.12.2001 (Cartagena-protokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici, EU:C:2001:664, præmis 22).

36 Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (Kasakhstan-aftalen) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 53).

32. Det skal i denne henseende anføres, at Domstolen i Filippinerne-dommen, der ligger i kølvandet på dommen i sagen Portugal mod Rådet, præciserede, at denne test i forbindelse med beslutningen om at underskrive en rammeaftale om partnerskab og samarbejde først og fremmest indebærer, at det skal afgøres, om de af aftalens bestemmelser, der kan have tilknytning til EU-politikker ud over den politik, der er påvist som fremherskende, ligeledes henhører under denne, eller om de går ud over rammerne for denne politik og dermed kræver, at denne afgørelse baseres på supplerende retsgrundlag [37], og dernæst at det efterprøves, om disse bestemmelser ikke indebærer forpligtelser af et sådant omfang, at de svarer til formål, der adskiller sig klart fra formålene med den EU-politik, der er påvist som fremherskende.

33. For det fjerde har Domstolen præciseret, at anvendelse af flere retsgrundlag absolut er undtagelsen. Det er korrekt, at en eventuel kumulation af retsgrundlag baseret på Lissabontraktaten og FUSP efter ikrafttrædelsen af denne traktat og artikel 40 TEU, hvis to stykker indeholder klausuler om gensidig neutralitet mellem institutionernes respektive procedurer og beføjelser på FUSP-området og de politikker, der henhører under EUF-traktaten [38], ikke umiddelbart ser ud til at være udelukket, som det tidligere var tilfældet i henhold til artikel 47 EU mellem retsgrundlag baseret på EF-traktaten og FUSP [39]. Domstolen accepterede i øvrigt implicit en sådan kumulation i Kasakhstan-dommen. Domstolen har dog kun yderst sjældent accepteret en kumulation af retsgrundlag [40].

34. Kasakhstan-dommen medførte væsentlige afklaringer af den i punkt 25 i dette forslag til afgørelse omhandlede retspraksis.

35. For det første bekræftede Domstolen i den nævnte dom endnu en gang anvendelsen af tyngdepunktstesten – der i dens traditionelle retspraksis er blevet anvendt på retsgrundlaget – også når dette valg i forbindelse med Unionens optræden udadtil skal foretages mellem retsgrundlag, der vedrører FUSP-området, og retsgrundlag, der ikke vedrører FUSP-området [41]. Ved at henvise til enhedskarakteren af bestemmelserne i artikel 218 TEUF, der i sig selv tager hensyn til de særlige kendetegn ved FUSP og samtidig afspejler den institutionelle ligevægt, der med traktaten er blevet indført på hvert af Unionens politikområder [42], bekræfter Domstolen implicit, at det ikke er begrundet at forbeholde denne type tvister om retsgrundlaget en særbehandling, idet den således bekræftede en mere generel retning i retspraksis, der har til formål at tillægge »integrationen af bestemmelserne om FUSP i den generelle EU-retlige ramme« dens fulde virkning som ønsket med Lissabontraktaten [43]. Uden at nævne artikel 40 TEU synes Domstolen i Kasakhstan-dommen implicit at acceptere den fortolkning af denne bestemmelse, som generaladvokat Kokott foreslog i sit forslag til afgørelse [44], hvorefter de to

37 Jf. Filippinerne-dommen, præmis 35.

38 Det fremgår af artikel 40, stk. 1, TEU, at »[g]ennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik berører ikke anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i artikel 3-6 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«. Denne artikels stk. 2 bestemmer, at »[p]å samme måde berører gennemførelsen af politikkerne i disse artikler ikke anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i henhold til dette kapitel«.

39 Jf. dom af 20.5.2008, Kommissionen mod Rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 76 og 77).

40 Jf. domme af 10.1.2006, Kommissionen mod Rådet (Rotterdamkonventionen) (C-94/03, EU:C:2006:2, præmis 51) og Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (Import af farlige kemikalier) (C-178/03, EU:C:2006:4, præmis 56), af 20.5.2008, Kommissionen mod Rådet (Lette våben) (C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 99, 108 og 109), og af 6.11.2008, Parlamentet mod Rådet (Den Europæiske Investeringsbanks tab) (C-155/07, EU:C:2008:605, præmis 84). Jf. ligeledes generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (Kasakhstan-aftalen) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 63).

41 Jf. i denne retning efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 43), og af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 43 og 44).

42 Jf. Kasakhstan-dommen, præmis 24.

43 Jf. i denne retning og for nylig dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 47 ff.).

44 Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 50).

neutralitetsklausuler i denne artikels stk. 1 og 2 er udformet symmetrisk og dermed ikke gør det muligt at prioritere beføjelser inden for rammerne af FUSP eller beføjelser, der er omfattet af EUF-traktaten. En sådan fortolkning kræver nødvendigvis, at der ved valget af retsgrundlag anvendes en neutral test som f.eks. tyngdepunktstesten, der ligestiller FUSP – under hensyntagen til de specifikke regler og procedurer, som denne politik er underlagt – og Unionens optræden udadtil i øvrigt, der henhører under EUF-traktaten.

36. Domstolen præciserede således i Kasakhstan-dommens præmis 38, at ligesom det er tilfældet med en afgørelse om Unionens indgåelse af en international aftale, skal en afgørelse, hvorved Rådet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF fastlægger, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, og som udelukkende vedrører FUSP, i princippet vedtages med enstemmighed i henhold til artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF. Hvis en sådan afgørelse derimod indeholder flere led eller forfølger flere formål, hvoraf nogle henhører under FUSP, skal den afstemningsregel, der gælder for dens vedtagelse, fastlægges under hensyn til dens primære eller fremherskende formål eller led. Hvis afgørelsens primære eller fremherskende formål eller led således henhører under et område, hvor der ikke kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, skal nævnte afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF vedtages med kvalificeret flertal. Det er således de traditionelle kriterier for fastlæggelse af retsgrundlaget for en EU-retsakt, der skal finde anvendelse i den foreliggende sag, hvilket parterne i tvisten i øvrigt ikke har bestridt.

37. For det andet har Domstolen i Kasakhstan-dommen anvendt tyngdepunktstesten ved at vælge både et »kvantitativt« og et »kvalitativt« kriterium med henblik på analyse af indholdet af den internationale aftale, hvori den pågældende EU-retsakt indgår. Den har således dels i denne doms præmis 44 anført, at »størstedelen af bestemmelserne i [Kasakhstan-aftalen], der indeholder 287 artikler, [henhører] således enten under Unionens fælles handelspolitik eller under Unionens politik med hensyn til udviklingssamarbejde«, dels i samme doms præmis 45 anført, at »begrænser de af [Kasakhstan-aftalens] bestemmelser, der har relationer til FUSP […], ud over at de er fåtallige i forhold til samtlige aftalens bestemmelser, sig til erklæringer fra de kontraherende parter om de mål, som deres samarbejde skal forfølge, og de emner, som samarbejdet skal omhandle, uden at der herved fastsættes konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet«, idet der analogt henvises til Filippinerne-dommens præmis 56[45]. Der kan ganske vist, således som Den Franske Republik har gjort, sættes spørgsmålstegn ved relevansen i absolut henseende af de nævnte kriterier, navnlig af det kvantitative kriterium, henset til forskellen mellem Unionens optræden udadtil inden for samarbejde om udvikling og handel, der generelt kræver, at der udarbejdes en detaljeret forordning og vedtages et betydeligt antal bestemmelser af teknisk karakter, og FUSP, hvis gennemførelse ikke kan kræve en sådan detaljeringsgrad. Ikke desto mindre kan et sådant kriterium – når det ikke er begrænset alene til en konstatering af, at der findes flere bestemmelser, der ikke vedrører FUSP-området, og når det anvendes sammen med en »kvalitativ« vurdering af de bestemmelser i aftalen, der har forbindelse med FUSP, der tager hensyn til deres mere eller mindre operationelle karakter – vise sig hensigtsmæssigt, når der er tale om rammeaftaler som dem, der er er tale om i den sag, der gav anledning til Kasakhstan-dommen, og i den foreliggende sag, til at isolere (eller udelukke) et eventuelt selvstændigt led, der henhører under FUSP. Som Kommissionen med føje har gjort gældende, gælder dette i endnu højere grad, fordi en anvendelse af tyngdepunktstesten, der udelukkende eller primært er baseret på målene med retsakten, kan vise sig ikke at være afgørende, efter at formålene med Unionens optræden udadtil med Lissabontraktaten blev samlet i artikel 21, stk. 2,

[45] Det skal anføres, at Domstolen allerede havde valgt et kriterium baseret på de undersøgte bestemmelsers evne til at være umiddelbart operationelle, idet de konkrete retningslinjer for gennemførelse af det deri omhandlede samarbejde fastsættes, i dom af 3.12.1996, Portugal mod Rådet (C-268/94, EU:C:1996:461, præmis 40).

TEU, og henset til Unionens forpligtelse i henhold til artikel 21, stk. 3, TEU til at forfølge disse mål i alle sine udenrigspolitikker, herunder de udenrigspolitiske aspekter af dens indenrigspolitikker. Henset til den horisontale karakter af de mål for Unionens optræden udadtil, der er opstillet i artikel 21, stk. 2, TEU, og henvisningen til disse mål i artikel 23 TEU i forbindelse med FUSP, kan påvisningen af de specifikke mål med denne politik således vise sig vanskelig [46].

38. For det tredje præciserede Domstolen i Kasakhstan-dommen, at en afgørelse, der som de anfægtede afgørelser vedrører den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i forbindelse med vedtagelsen af forretningsordenen for organer, der nedsættes ved en partnerskabsaftale, generelt vedrører arbejdsgangen i disse organer. Eftersom en afgørelse har en tværgående rækkevidde og ikke blot vedrører visse områder, der er omfattet af nævnte aftale, skal det område, som en sådan afgørelse henhører under, med henblik på tyngdepunktstesten vurderes under hensyn til aftalen i sin helhed [47].

39. For det fjerde fremgår det af Kasakhstan-dommen, at retsgrundlaget for undertegnelsesafgørelsen for den aftale, i hvilken indgår en retsakt vedtaget med henblik på dens gennemførelse, er uden betydning for bestemmelsen af denne retsakts tyngdepunkt, i det mindste når der findes forhold, der fører til den konklusion, at dette retsgrundlag ikke er blevet fastlagt korrekt [48].

40. Det første anbringende skal undersøges på grundlag af de ovenfor anførte principper.

b) Anvendelse på den foreliggende sag

41. Som anført i punkt 38 i dette forslag til afgørelse fremgår det af Kasakhstan-dommen, at det område, som en afgørelse, der fastlægger den holdning, der skal indtages på Unionens vegne til fastsættelse af forretningsordenen for organer, der er nedsat ved en partnerskabsaftale som den i den foreliggende sag omhandlede, henhører under, skal vurderes under hensyn til aftalen i sin helhed.

42. I den foreliggende sag har Rådet imidlertid som tidligere anført vedtaget to særskilte afgørelser, der i det væsentlige har samme indhold, men hvis anvendelsesområder er forskellige. Den første vedrører aftalen i sin helhed med undtagelse af afsnit II. Den anden vedrører alene dette afsnit. Til trods for denne opsplitning ser Rådet ud til at være enigt med Kommissionen i, at tyngdepunktet for de to anfægtede afgørelser, herunder således afgørelse 2020/246, skal vurderes på grundlag af aftalen i sin helhed.

43. Efter min opfattelse er det også den eneste rigtige fremgangsmåde. Rådets vedtagelse af to særskilte afgørelser baseret på to (eller flere) forskellige retsgrundlag med henblik på at fastlægge den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på et *tværgående* område, der vedrører *aftalen i sin helhed*, som det er tilfældet med vedtagelsen af retsakter, der generelt vedrører funktionen af organer nedsat i henhold til denne aftale, er under alle omstændigheder kun berettiget, hvis aftalen i sin helhed indeholder to (eller flere) særskilte led svarende til de forskellige retsgrundlag, der er anvendt i forbindelse med vedtagelsen af nævnte retsakter.

[46] Jf., vedrørende et forsøg i denne retning, generaladvokat Bots forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkt 85 ff.).

[47] Jf. Kasakhstan-dommen, præmis 40, og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 54 og 55).

[48] Jf. Kasakhstan-dommen, præmis 43.

44. De områder, som de anfægtede afgørelser henhører under, skal således vurderes samlet i forhold til CEPA i sin helhed. Indledningsvis kan der fremsættes følgende tre bemærkninger.

45. For det første skal det anføres, at Kommissionens argumentation til støtte for dens søgsmål i vid udstrækning er støttet på de angivelige ligheder mellem CEPA og Kasakhstan-aftalen samt på den løsning, som Domstolen har valgt i dommen vedrørende sidstnævnte aftale. Denne dom udgør som allerede anført selve grunden til, at det fælles forslag blev trukket tilbage, og til, at der i sidste ende blev anlagt et søgsmål. De argumenter, som Rådet har fremført, har til formål at fremhæve forskellene mellem CEPA og Kasakhstan-aftalen. Det skal imidlertid fremhæves, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at det ved valget af retsgrundlag for en retsakt er uden betydning, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn eller hænger tæt sammen med den berørte retsakt[49]. Selv om Kasakhstan-dommen unægtelig udgør en præcedens for bedømmelsen i den foreliggende sag, bør man ikke desto mindre holde sig denne regel for øje ved bedømmelsen af CEPA's indhold og formål.

46. For det andet skal det fremføres, at det fremgår af Kasakhstan-dommen (punkt 39 i dette forslag til afgørelse), at i modsætning til, hvad Rådet synes at mene, kan den omstændighed, at undertegnelsesafgørelsen bl.a. er baseret på artikel 37 TEU, uden at Kommissionen har bestridt anvendelsen af et sådant materielt anvendelsesområde, ikke alene begrunde Rådets valg af denne artikel som grundlag for afgørelse 2020/246. Det samme gælder den omstændighed, at Rådets afgørelse om at give Kommissionen og den højtstående repræsentant bemyndigelse til at forhandle CEPA ligeledes var baseret på artikel 37 TEU.

47. Da det ovenstående nu er præciseret, skal det påpeges, at CEPA er en rammeaftale, der har til formål at etablere et »omfattende samarbejde inden for en bred vifte af fælles interesseområder«[50]. Det fremgår ved en læsning af præamblen, at parterne ønsker at styrke de forbindelser, som de hidtil har etableret, og at fremme et tæt og intensivt samarbejde baseret på ligeværdigt partnerskab (første afsnit i præamblen til aftalen) samt at fremme den politiske, socioøkonomiske og institutionelle udvikling i Republikken Armenien yderligere ved at styrke respekten for de grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettighederne yderligere (tredje og femte afsnit i præamblen). To grundlæggende temaer er skitseret heri. Dels bekræftes parternes vilje til fortsat at udvikle en regelmæssig politisk dialog om bilaterale spørgsmål af fælles interesse og deres ønske om at styrke fred og sikkerhed på internationalt plan, bekæmpe spredning af masseødelæggelsesvåben, forebygge og bekæmpe korruption, bekæmpe organiseret kriminalitet og terrorisme, styrke samarbejdet om migration, asyl og grænseforvaltning og senere indlede en visumdialog (navnlig 3.-5., 7., 8., 10., 12. og 14. afsnit i præamblen). Dels bekræftes parternes vilje til at uddybe det økonomiske samarbejde, herunder på handelsrelaterede områder med henblik på en fremtidig udvikling af handel og investeringer, samtidig med at principperne om bæredygtig udvikling efterleves, og til at beskytte miljøet og menneskers sundhed. I samme retning forpligter parterne sig til at samarbejde på andre socioøkonomiske områder af fælles interesse såsom videnskab og teknologi, uddannelse og kultur, ungdom og sport (navnlig 15., 19., 23. og 24. afsnit i præamblen).

[49] Jf. bl.a. dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Rådet (Rotterdamkonventionen) (C-94/03, EU:C:2006:2, præmis 50), og af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (Udvidelse af sociallovgivningen til at omfatte Tyrkiet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 36). Som generaladvokat Kokott præciserede i sit forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kasakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 53), gælder dette også undertegnelsesafgørelsen for den aftale, som pågældende afgørelse er truffet med henblik på gennemførelse af.

[50] Jf. femte afsnit i præamblen til aftalen.

48. CEPA består af 386 artikler og er opdelt i otte afsnit vedrørende henholdsvis mål og generelle principper (afsnit I, artikel 1 og 2), politisk dialog og reform, samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik (afsnit II, artikel 3-11), retfærdighed, frihed og sikkerhed (afsnit III, artikel 12-21), økonomisk samarbejde (afsnit IV, artikel 22-35), andre samarbejdspolitikker (afsnit V, artikel 36-112), handel og handelsrelaterede anliggender (afsnit VI, artikel 113-342), finansiel bistand og bestemmelser om bekæmpelse af svig og om kontrol (afsnit VII, artikel 343-361) og endelig institutionelle, almindelige og afsluttende bestemmelser (afsnit VIII, artikel 362-386).

49. Målene med aftalen, således som de fremgår af artikel 1, er at udvide det omfattende politiske og økonomiske partnerskab og samarbejde mellem parterne, at styrke rammerne for politisk dialog på alle områder af fælles interesse og således fremme udviklingen af tætte politiske forbindelser mellem parterne, at bidrage til at styrke demokratiet og den politiske, økonomiske og institutionelle stabilitet i Republikken Armenien, at fremme, bevare og styrke fred og stabilitet på både regionalt og internationalt plan, at forbedre samarbejdet om frihed, sikkerhed og retfærdighed, at fremme mobilitet og mellemfolkelige kontakter, at støtte Republikken Armeniens bestræbelser på at udvikle sit økonomiske potentiale via internationalt samarbejde, at oprette et udvidet handelssamarbejde og at skabe forudsætninger for stadig tættere samarbejde på andre områder af fælles interesse. I aftalens artikel 2 opstilles de almindelige principper, som parterne forpligter sig til at overholde, nemlig respekt for de demokratiske principper, retsstaten, menneskerettighederne, fri markedsøkonomi, bæredygtig udvikling, regionalt samarbejde og effektiv multilateralisme. Parterne forpligter sig ligeledes til at bekæmpe korruption, forskellige former for tværnational organiseret kriminalitet, terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben med henblik på at bidrage til fred og stabilitet på regionalt plan.

50. Rådet er i det væsentlige af den opfattelse, at CEPA forfølger mål, der henhører under FUSP, og som ikke er sekundære eller accessoriske i forhold til aftalens øvrige formål. Afsnit II heri indeholder bestemmelser, der ikke kan indgå i den strategiske ramme for udviklingssamarbejdspolitikken eller den fælles handelspolitik. Kommissionen erkender, at CEPA har visse forbindelser til FUSP, men er ikke desto mindre af den opfattelse, at disse forbindelser ikke er tilstrækkelig vigtige til at begrunde et materielt retsgrundlag, der henhører under FUSP.

51. CEPA's afsnit II under overskriften politisk dialog og reform, samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik består af ni artikler. I CEPA's artikel 3 opstilles målene for den politiske dialog, som parterne forpligter sig til at intensivere på alle områder af fælles interesse, herunder udenrigs- og sikkerhedsanliggender samt intern reform. Blandt disse mål kan nævnes at styrke det politiske partnerskab [artikel 3, litra b)], at fremme den internationale fred, stabilitet og sikkerhed [artikel 3, litra c)], at styrke samarbejdet om krisestyring [artikel 3, litra d)], om bekæmpelse af spredning af masseødelæggelsesvåben [artikel 3, litra e)], og om respekten for de demokratiske principper, retsstatsprincippet, god regeringsførelse, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder [artikel 3, litra g)], sikkerhed og forsvar [artikel 3, litra h)] samt at udvikle godt naboskab [artikel 3, litra k)]. CEPA's artikel 4 er helliget intern reform, som parterne forpligter sig til at samarbejde omkring med henblik på at konsolidere bl.a. de demokratiske institutioners og retsstatens stabilitet og effektivitet, domstolenes uafhængighed og effektivitet, reformen af den offentlige forvaltning og bekæmpelsen af korruption. Artikel 5 er specifikt helliget udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det fremgår af stk. 1 i denne artikel, at »[p]arterne intensiverer deres dialog og samarbejde inden for udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, idet de anerkender den betydning, som Republikken Armenien tillægger sin deltagelse i internationale organisationer og samarbejdsformer og sine dermed forbundne

eksisterende forpligtelser, og behandler navnlig spørgsmål som konfliktforebyggelse, krisestyring, risikobegrænsning, cybersikkerhed, reform af sikkerhedssektoren, regional stabilitet, nedrustning, ikkespredning, våbenkontrol og våbeneksportkontrol«. Det præciseres, at »[s]amarbejdet baseres på fælles værdier og gensidige interesser og sigter mod at øge dets politiske effektivitet ved at udnytte de bilaterale, internationale og regionale fora, navnlig [Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa] OSCE«. I CEPA's artikel 6 bekræftes behovet for at retsforfølge de mest alvorlige forbrydelser, som berører verdenssamfundet som helhed, herunder på Den Internationale Straffedomstols plan, og samarbejdet mellem parterne om forebyggelse af disse forbrydelser. CEPA's artikel 7 omhandler samarbejde om konfliktforebyggelse og krisestyring, »navnlig med henblik på Republikken Armeniens eventuelle deltagelse i EU-ledede civile og militære krisestyringsoperationer samt relevante øvelser og uddannelsestiltag efter en konkret og individuel vurdering«. CEPA's artikel 8 bestemmer, at »[p]arterne intensiverer deres fælles bestræbelser på at forbedre vilkårene for øget regionalt samarbejde ved at fremme åbne grænser med grænseoverskridende bevægelighed, gode naboskabsforbindelser og demokratisk udvikling, hvilket vil bidrage til øget stabilitet og sikkerhed, og skal arbejde hen imod en fredelig konfliktløsning«. Endelig er CEPA's artikel 9-11 helliget henholdsvis samarbejde om ikkespredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler, om bekæmpelse af ulovlig og handel med håndskydevåben og lette våben og bekæmpelse af terrorisme.

52. Det er ikke omtvistet mellem parterne, og det er ubestrideligt, at CEPA har visse relationer til FUSP. Ud over de udtrykkelige henvisninger til denne politik i præamblen til CEPA og i artikel 1 og 3 kan aftalens artikel 5 og 7-11, som det fremgår af redegørelsen i ovenstående punkt, alle relateres til FUSP [51].

53. Det fremgår imidlertid navnlig af Kasakhstan-dommen, at den omstændighed, at en rammeaftale som den i den foreliggende sag omhandlede i sin præambel og i beskrivelsen af sine formål tilkendegiver visse relationer til FUSP, og at visse af dens bestemmelser – selv når et selvstændigt afsnit i aftalens indledende del er helliget dem – kan knyttes til denne EU-politik, ikke er tilstrækkelige til, at det kan antages, at det materielle retsgrundlag for enhver retsakt, der vedtages til gennemførelse af den pågældende aftale, og som har en tværgående rækkevidde, nødvendigvis skal inkludere artikel 37 TEU. En sådan tilføjelse er ifølge Domstolen kun begrundet, hvis de nævnte bestemmelser har en sådan rækkevidde, at de kan anses for at udgøre et særskilt led i denne aftale, og de ikke er af accessorisk karakter i forhold til nævnte aftales øvrige led [52].

54. Da Domstolen i Kasakhstan-dommen konkluderede, at dette ikke var tilfældet med bestemmelserne med relation til FUSP i den partnerskabsaftale, der var indgået med Kasakhstan, gjorde den ikke brug af den dobbelte test, der blev anvendt i Filippinerne-dommen, og som er nævnt i punkt 32 i dette forslag til afgørelse, men den anvendte det dobbelte kriterium »kvantitativ« og »kvalitativ«, som er nævnt i punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

55. Af årsager, som jeg vil redegøre for i det følgende, er jeg af den opfattelse, at uanset hvilken test der finder anvendelse, udgør FUSP ikke i CEPA's struktur et led, der er adskilt fra de øvrige led heri, således at tilføjelsen af artikel 37 TEU til det materielle retsgrundlag for retsakter med en tværgående rækkevidde, der vedtages til gennemførelse af denne, er begrundet.

[51] Jf. i samme retning Kasakhstan-dommen, præmis 42.

[52] Jf. Kasakhstan-dommen, præmis 46.

56. Hvad angår for det første den test, som Domstolen anvendte i Filippinerne-dommen, skal det fremhæves, at den første del af denne test har til formål at afgøre, om de bestemmelser i aftalen, der kan have relation til andre EU-politikker end den, der er påvist som værende fremherskende, ligeledes kan være omfattet af denne, eller om de overskrider rammerne for denne politik.

57. Det skal i denne henseende bemærkes, at udviklingssamarbejdet, der ubestrideligt udgør et af leddene i CEPA, har en flerdimensional karakter. Det er ikke begrænset til foranstaltninger, der direkte vedrører udryddelse af fattigdommen, der er nævnt som et af hovedformålene med denne politik i artikel 208, stk. 1, andet afsnit, TEUF, men forfølger også de formål, der er omhandlet i artikel 21, stk. 2, TEU [53], hvortil der udtrykkeligt henvises i artikel 208, stk. 1, første afsnit, TEUF. Artikel 209, stk. 2, TEUF bestemmer i øvrigt, at Unionen kan indgå aftaler, der kan bidrage til at nå målene i artikel 21 TEU og artikel 208 TEUF, med tredjelande, idet det således understreges, at der findes relationer mellem de generelle mål med Unionens optræden udadtil og de mål, der er specifikke for udviklingssamarbejdet.

58. Domstolen har i sin praksis forud for Lissabontraktatens ikrafttrædelse, der fortsat er relevant i lyset af navnlig fortolkningen af artikel 208 TEUF i Filippinerne-dommen [54], erkendt, at udviklingssamarbejdet har et bredt formål, idet det ikke blot tager sigte på en bæredygtig økonomisk og social udvikling i disse lande, deres harmoniske og gradvise integration i verdensøkonomien samt bekæmpelse af fattigdommen, men også på udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder [55]. Domstolen har allerede fastslået, at bekæmpelse af spredningen af håndskydevåben og lette våben må anses for et middel til at opfylde formålene med politikken for udviklingssamarbejde [56].

59. Denne brede opfattelse af målene med udviklingssamarbejdet afspejler Unionens vision på dette område, der fremgår af den nye europæiske konsensus om udvikling underskrevet den 7. juni 2017 [57] (herefter »konsensussen«), der »er hjørnestenen i EU's udviklingspolitik, der indgår i EU's overordnede indsats i forbindelse med 2030-dagsordenen« [58], som er en del af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling vedtaget af FN i september 2015 [59]. Ifølge konsensussen bidrager udviklingssamarbejdet også til bl.a. »at styrke demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder, bevare freden og forebygge konflikter, forbedre miljøkvaliteten og en bæredygtig forvaltning af de globale naturressourcer, bistå befolkninger, lande og regioner, der står over for naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, og fremme et internationalt system, der bygger på stærkere multilateralt samarbejde og god global styring« [60]. Desuden fremgår det af konsensussens punkt 14, at »[p]olitisk dialog er en vigtig måde at fremme udviklingsprincipper på og har ligeledes en forebyggende dimension med det formål at sikre, at

53 Jf. Filippinerne-dommen, præmis 37.

54 Jf. Filippinerne-dommen, præmis 37.

55 Jf. dom af 23.10.2007, Parlamentet mod Kommissionen (C-403/05, EU:C:2007:624, præmis 56), og af 20.5.2008, Kommissionen mod Rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 65).

56 Jf. dom af 20.5.2008, Kommissionen mod Rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 68-70, 98 og 99).

57 Den nye europæiske konsensus om udvikling »Vores verden, vores værdighed, vores fremtid«, Fælles erklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen, 8.6.2017. Vedrørende relevansen af denne type dokumenter med henblik på bestemmelse af det område, som en international aftale henhører under; jf. navnlig Filippinerne-dommen, præmis 42.

58 Jf. konsensussen, punkt 10.

59 Vedtaget af FN's generalforsamling den 25.9.2015.

60 Jf. konsensussens punkt 11.

EU's værdier overholdes«, og at »[d]enne dialog vil blive ført med partnerlandes regeringer […] og skal være en vigtig platform for handling, som fremmer en fælles forståelse, gennemgår fremskridtene regelmæssigt og kortlægger passende støtteforanstaltninger«.

60. Endelig skal det fremhæves, at instrumenterne til støtte for Unionens optræden udadtil for perioden 2014-2020 på områder som f.eks. beskyttelse af menneskerettigheder [61] og krisestyring, forebyggelse af konflikter og fredsopbygning i partnerlandene [62] er blevet vedtaget inden for de strategiske rammer for udviklingssamarbejde og samarbejde på det økonomiske, finansielle og tekniske område, der er omhandlet i artikel 212 TEUF. Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde – et globalt Europa vil blive vedtaget inden for den samme ramme i den flerårige finansielle ramme (2021-2027) [63], hvis kompromistekst blev godkendt den 13. marts 2021 [64], der ligeledes omfatter Unionens indsats inden for krisestyring, forebyggelse af konflikter og fredsopbygning samt bekæmpelse af verdensomspændende og tværregionale trusler.

61. Domstolen har imidlertid fastslået, at en foranstaltning ikke er omfattet af udviklingssamarbejdet, selv om den bidrager til forfølgelsen af målene med dette samarbejde, hvis den har som overordnet målsætning at gennemføre en anden politik som f.eks. FUSP [65].

62. Efter min opfattelse er dette imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. CEPA er således først og fremmest et instrument, der har til formål at styrke det økonomiske og handelsmæssige samarbejde mellem parterne med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling [66], der indarbejder miljøhensyn [67], sociale hensyn, respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder [68] samt menneskers sundhed [69] i økonomien. Ud over bestemmelserne om handel, der findes i afsnit VI, omfatter CEPA en bred vifte af samarbejdsområder, som berører de mest forskellige socioøkonomiske sektorer såsom energi (kapitel 2 i afsnit V), miljø og klimaindsats (kapitel 3 og 4 i afsnit V), industripolitik (kapitel 5 i afsnit V), samarbejde om finansielle tjenesteydelser (kapitel 7 i afsnit V), turisme (kapitel 9 i afsnit V), landbrug og fiskeri (kapitel 10 og 11 i afsnit V), forskning (kapitel 14 i afsnit V), social- og arbejdsmarkedspolitik (kapitel 15 i afsnit V), uddannelse og kultur (kapitel 17 og 18 i afsnit V), sport (kapitel 20 i afsnit V) og civilbeskyttelse (kapitel 23 i afsnit V).

63. Det fremgår af det ovenstående, at bestemmelserne i CEPA's afsnit II i deres helhed ligeledes kan tilknyttes udviklingssamarbejdet, der udgør en af aftalens dele, og ikke kræver, at en afgørelse, der fastsætter den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne vedrørende forretningsordenen for organer, der nedsættes ved den nævnte aftale, ligeledes baseres på

61 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 235/2014 af 11.3.2014 om oprettelse af et finansieringsinstrument for demokrati og menneskerettigheder på verdensplan (EUT 2014, L 77, s. 85).

62 Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 230/2014 af 11.3.2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred (EUT 2014, L 77, s. 1).

63 Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde COM(2018) 460 final, ændret (COM(2020) 459 final) som følge af den krise, som covid-19-pandemien har medført.

64 Jf. pressemeddelelsen på https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep.

65 Jf. i denne retning dom af 20.5.2008, Kommissionen mod Rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 71 og 72). I samme retning, men inden for rammerne af en konflikt mellem retsgrundlag, der alle henhører under EUF-traktaten; jf. Filippinerne-dommen, præmis 44.

66 18. og 23. afsnit i præamblen til CEPA.

67 19. og 23. afsnit i præamblen til CEPA og kapitel 3 og 4 i afsnit V heri.

68 Tredje og sjette afsnit i præamblen til CEPA.

69 29. afsnit i præamblen til CEPA og kapitel 16 i afsnit V heri.

artikel 37 TEU som supplerende materielt retsgrundlag. Efter min opfattelse sår en undersøgelse af CEPA i lyset af den sammenhæng, den indgår i, ikke tvivl om denne konklusion. Dels kan den sammenhæng, i hvilken forhandlingerne er foregået, og aftalen er indgået, med hensyn til en partnerskabsaftale som CEPA næppe spille en væsentlig rolle og i endnu mindre grad en afgørende rolle som et element i vurderingen med henblik på bestemmelse af det relevante retsgrundlag. Dels er henvisningen i 11. afsnit i præamblen til CEPA til Nagorno-Karabakh-konflikten, som Den Franske Republik har henvist til sine indlæg i den foreliggende sag, ikke tilstrækkelig til, at indgåelsen af CEPA kan indgå i en sammenhæng, der er specifik for FUSP.

64. Jeg vil derfor gå over til den anden del af den dobbelttest, som Domstolen anvendte i Filippinerne-dommen, der i den foreliggende sag kræver, at det kontrolleres, om de af CEPA's bestemmelser, der vil kunne henhøre under FUSP, indeholder forpligtelser af en sådan betydning, at de i realiteten må anses for særskilte målsætninger i forhold til formålet med andre dele af aftalen, navnlig udviklingssamarbejdet.

65. Det fremgår efter min opfattelse klart af bestemmelserne i CEPA's afsnit II, at disse bestemmelser har en deklaratorisk karakter, og at de hverken indeholder konkrete retningslinjer for gennemførelsen af samarbejdet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område eller indebærer positive konkrete forpligtelser, der påhviler parterne, og som går videre end til den almindelige forpligtelse til at samarbejde.

66. Dette gælder redegørelsen for målene for den politiske dialog i aftalens artikel 3, stk. 2, som navnlig Rådet har lagt vægt på. Dels fremgår det af artikel 3, stk. 1, at den dialog, som parterne ønsker at styrke, vedrører alle de områder af fælles interesse, der er omfattet af den nævnte aftale. Dette er overensstemmende med den holdning, der kom til udtryk i konsensussen, som Rådet også har tilsluttet sig, og som er gengivet i punkt 59 i dette forslag til afgørelse, hvorefter den politiske dialog er et instrument, der ligeledes tjener målene om udviklingssamarbejde. Dels er listen over målene med denne dialog ikke i de bestemmelser i CEPA's afsnit II, der nærmere bestemt kan knyttes til FUSP, blevet fulgt op af konkrete foranstaltninger til gennemførelse af disse mål, som henhører under denne politik.

67. Aftalens artikel 5 er blot en omskrivning af artikel 3, stk. 2, litra b), c), e), f), h) og i), idet der lægges særlig vægt på en fortsættelse af samarbejdet mellem parterne i internationale fora såsom FN og OSCE. Det samme gælder nævnte aftales artikel 8 om regional stabilitet og fredelig konfliktløsning, der blot gengiver de mål, der er opstillet i samme aftales artikel 3, stk. 2, litra i), j) og k), og minder parterne om de principper, der er opstillet i FN-pagten, OSCE's Helsingforsslutakt og andre relevante multilaterale dokumenter. Det samme gælder CEPA's artikel 9 om masseødelæggelsesvåben, der i det væsentlige blot minder parterne om deres internationale forpligtelser (stk. 1) og opfordrer dem til at indgå andre forpligtelser [stk. 2, litra a)]. Hvad angår CEPA's artikel 9, stk. 2, litra b), om at »udvikle« en effektiv ordning for national eksportkontrol af masseødelæggelsesvåben er der tale om en forpligtelse, der ud over at være formuleret i meget generelle fremadskuende vendinger gengiver de forpligtelser, der allerede er indgået på internationalt plan [70]. De samme betragtninger gælder for CEPA's artikel 10 om lette våben og håndvåben [71], og artikel 11 om bekæmpelse af terrorisme.

[70] Jf. navnlig FN's sikkerhedsråds resolution 1504 (2004) af 28.4.2004 og handlingsplanen om gennemførelse af denne resolution udarbejdet af Armenien (findes på https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml).

[71] CEPA's artikel 10, stk. 4, omhandler desuden samarbejde på baggrund af Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8.12.2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr og Republikken Armeniens relevante nationale lovgivning.

68. Hvad angår CEPA's artikel 7, som navnlig Den Franske Republik har fremhævet, og som omhandler Republikken Armeniens eventuelle deltagelse i »EU-ledede civile og militære krisestyringsoperationer samt relevante øvelser og uddannelsestiltag«, skal det anføres, dels at dette samarbejde kun nævnes som »fremtidsperspektiver«, som det praktiske samarbejde mellem parterne inden for konfliktforebyggelse og krisestyring bør lede hen imod, og kun er betegnet som »eventuelle«, dels at deltagelsen i øvelser og uddannelsestiltag vedrører EU-ledede krisestyringstiltag, som i givet fald kun kan besluttes »efter en konkret og individuel vurdering«. Det følger heraf, at nævnte artikel ligesom de øvrige bestemmelser i CEPA's afsnit II ikke indeholder nogen særlig forpligtelse og ikke har en umiddelbart operationel karakter.

69. Det fremgår af det ovenstående, at vedtagelsen af en afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved CEPA, og om forretningsordenen for de organer, der nedsættes i henhold til denne aftale i lyset af den test, som Domstolen anvendte i Filippinerne-dommen, ikke krævede, at artikel 37 TEU blev tilføjet retsgrundlaget.

70. Selv om man i anden række anvender den test, som Domstolen anvendte i Kasakhstan-dommen, forbliver resultatet efter min opfattelse det samme. Det må således konstateres, dels at de af CEPA's bestemmelser, der henhører under den fælles handelspolitik og under politikken for udviklingssamarbejde, udgør langt størstedelen af aftalens 386 artikler. Dels at de af partnerskabsaftalens bestemmelser, der har relationer til FUSP, og som er nævnt i dette forslag til afgørelses punkt 51, ud over at de er fåtallige i forhold til samtlige aftalens bestemmelser, som det fremgår af betragtningerne i punkt 64-67 i dette forslag til afgørelse, begrænser sig til erklæringer fra de kontraherende parter om de mål, som deres samarbejde skal forfølge, og de emner, som samarbejdet skal omhandle, uden at der herved fastsættes konkrete gennemførelsesbestemmelser. Mere generelt og uden at dette argument, som jeg allerede har fastslået i punkt 45 i dette forslag til afgørelse, har en afgørende betydning, er jeg som Kommissionen og Den Tjekkiske Republik og i modsætning til Rådet og Den Franske Republik af den opfattelse, at bestemmelserne i CEPA's afsnit II ikke går videre end de tilsvarende bestemmelser i Kasakhstan-aftalen, og at de indgår i Unionens flerdimensionale strategi inden for udviklingssamarbejde.

c) Konklusion vedrørende det første anbringende

71. På grundlag af alle de ovenstående betragtninger bør det første anbringende efter min opfattelse tages til følge.

B. Det andet anbringende

72. Med sit andet anbringende har Kommissionen foreholdt Rådet, at det kunstigt har opdelt en enkelt retsakt i forskellige dele og derved skabt retsakter med forskellige tyngdepunkter for dermed at omgå de gældende afstemningsregler. Ved at handle på denne måde har Rådet dermed for det første tilsidesat Domstolens praksis som omhandlet i punkt 25 i dette forslag til afgørelse, for det andet tilsidesat de beføjelser, som Kommissionen har i henhold til artikel 17, stk. 2, TEU, ved at forvanske det ændrede forslag om vedtagelse af en enkelt retsakt, for det tredje gjort beslutningsprocedurerne unødigt komplicerede og for det fjerde tilsidesat forpligtelsen til loyalt

samarbejde mellem institutionerne som fastsat i artikel 13, stk. 1, TEU[72]. Kommissionen har i sit søgsmål præciseret, at det andet anbringende skal forstås således, at det blot indeholder supplerende årsager til, at de anfægtede afgørelser skal betragtes som ulovlige, idet det første anbringende efter dens opfattelse er tilstrækkeligt. Kommissionen har imidlertid i sin replik anført, at selv om det første anbringende forkastes, bevarer det andet anbringende sin fulde autonomi, idet Rådets beslutning om at vedtage to forskellige afgørelser i stedet for en enkelt baseret på bl.a. artikel 37 TEU under alle omstændigheder er ulovlig.

73. Som Kommissionen er jeg af den opfattelse, at det første anbringende, såfremt det tages til følge, i sig selv bør føre til en annullation af de to anfægtede afgørelser, den første for så vidt som den udelukker afsnit II i CEPA fra sit anvendelsesområde, og af de grunde, der er anført i tiende afsnit i præamblen hertil, den anden for så vidt som den har artikel 37 TEU som retsgrundlag. Det følger heraf, at såfremt Domstolen, som jeg foreslår, tager det første anbringende til følge, er det ufornødent at undersøge det andet. Hvis den derimod skulle beslutte at behandle det, bør den efter min opfattelse tiltræde det. Ved at vedtage to særskilte afgørelser, som er indbyrdes forbundne, hvor den anden er baseret på et ukorrekt retsgrundlag, som kræver anvendelse af en anden afstemningsregel end den, der er gældende for den første, har Rådet således forsøgt at omgå de regler, der finder anvendelse på valg af retsgrundlag for en EU-retsakt[73].

74. Det er således subsidiært, og såfremt Domstolen skulle forkaste det første anbringende og anse det andet anbringende for at bevare sin autonomi, at jeg vil fremsætte nedenstående korte betragtninger.

75. Det er ubestridt, at den holdning, der skal indtages på Unionens vegne til vedtagelsen af forretningsordenen for de organer, der nedsættes ved CEPA, er unik. Det er ligeledes ubestridt, at disse forordninger ikke kan opdeles. Det er desuden et faktum, at de anfægtede afgørelser i det væsentlige har det samme indhold, men et forskelligt anvendelsesområde, og henviser til det samme dokument udarbejdet af partnerskabsrådet[74]. Under disse omstændigheder er grundene til, at Rådet har vedtaget to særskilte afgørelser, uklare, hvis det ikke skulle være et forsøg på at begrunde anvendelsen af artikel 37 TEU som retsgrundlag for den anden af disse afgørelser.

76. Når dette er sagt, og såfremt Domstolen skulle fastslå, at retsakten om fastsættelse af den fælles holdning, som Rådet skal fastlægge, kræver tilføjelse af et sådant retsgrundlag, har Kommissionen efter min opfattelse ikke påvist det ulovlige i Rådets valg af en opdeling. Hvis der var blevet vedtaget en enkelt retsakt, kunne det ganske vist være undgået, at beslutningsprocedurerne blev for komplicerede. I dette tilfælde ville Rådet imidlertid ikke kunne foreholdes nogen omgåelse af reglerne om bestemmelse af retsgrundlag og heller ikke af afstemningsreglerne. Ligesom Den Tjekkiske Republik tvivler jeg således på, at Rådet under disse omstændigheder kan foreholdes en tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde eller en tilsidesættelse af den initiativbeføjelse, som Kommissionen indrømmes med artikel 17, stk. 2,

[72] Det er vigtigt at anføre, at et tilsvarende spørgsmål blev fremsat i udtalelsessag 1/19, skønt i en anden sammenhæng, i hvilken generaladvokat Hogan fremsatte sit forslag til afgørelse den 11.3.2021 (EU:C:2021:198, punkt 167-194) om opdelingen af en retsakt om at godkende indgåelsen af Istanbulkonventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet i to særskilte afgørelser.

[73] Det er dog vigtigt at præcisere, at det ikke er selve opdelingen i to særskilte afgørelser, der har ført til en omgåelse af Domstolens praksis om valg af retsgrundlag, men denne opdeling sammen med valget af et forkert retsgrundlag for den ene af de to afgørelser.

[74] Der er tale om et udkast til afgørelse fra partnerskabsrådet EU-Republikken Armenien om vedtagelse af dets egen forretningsorden og forretningsordenen for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og for andre organer, der nedsættes af partnerskabsrådet, og til oprettelsen af listen over underudvalg, ST 15226/19 på internetadressen http://register.consilium.europa.eu.

TEU[75]. Efter min opfattelse er den af Kommissionen hævdede »forvanskelse« ikke påvist, for så vidt som det mål, der forfølges med det ændrede forslag, nemlig at gøre det muligt at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i partnerskabsrådet til vedtagelsen af forretningsordenen, er nået, og indholdet af denne holdning er med undtagelse af visse mindre ændringer blevet fastlagt i overensstemmelse med det foreslåede[76]. Det kan ganske vist hævdes, at eftersom det ændrede forslag kun omhandlede vedtagelse af en enkelt afgørelse, er afgørelse 2020/246 blevet vedtaget, uden at Kommissionen har fremsat noget forslag overhovedet, i strid med artikel 17, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF. En sådan argumentation er dog efter min opfattelse for formel, i det mindste under de omstændigheder, der gør sig gældende i den foreliggende sag, hvor afgørelse 2020/245 og 2020/246 havde et indhold, der i det væsentlige var identisk[77].

C. Opretholdelsen af de anfægtede afgørelsers virkninger

77. Kommissionen og Rådet og de intervenerende medlemsstater har anmodet Domstolen om, såfremt de anfægtede afgørelser annulleres, at deres virkninger opretholdes.

78. Det fremgår af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående. Eftersom en annullation af de anfægtede afgørelser vil kunne forstyrre de ved CEPA oprettede organers virkemåde, så tvivl om Unionens bundethed af retsakter vedtaget af disse organer og således hindre den korrekte gennemførelse af denne aftale[78], er jeg af den opfattelse, at de anfægtede afgørelsers virkninger bør opretholdes, såfremt Domstolen skulle beslutte at annullere dem.

D. Sagsomkostninger

79. I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da jeg foreslår at tage Kommissionens søgsmål til følge, bør det pålægges Rådet at betale sagsomkostningerne. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne sagsomkostninger. Det bestemmes derfor, at Den Franske Republik og Den Tjekkiske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

[75] Artikel 17, stk. 2, TEU, in fine, bestemmer, at ikke-lovgivningsmæssige retsakter vedtages på forslag af Kommissionen, når dette er fastsat i traktaterne. I henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF vedtager Rådet på forslag af Kommissionen (eller den højtstående repræsentant) afgørelser om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale.

[76] Det skal anføres, at Domstolen allerede har haft lejlighed til i forbindelse med proceduren for vedtagelse af retsakter at præcisere, at »når en ændring, som Parlamentet og Rådet har til hensigt at foretage, forvansker forslaget til en lovgivningsmæssig retsakt på en måde, som er til hinder for opnåelse af de med forslaget efterstræbte formål, og som dermed frarøver forslaget dets berettigelse, har Kommissionen ret til at trække det tilbage«; jf. dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 83).

[77] Det kan allerhøjst med en lige så formel argumentation hævdes, at Rådet har tilsidesat artikel 293, stk. 1, TEUF, for så vidt som afgørelse 2020/245, selv om den for så vidt angår dens anvendelsesområde afviger fra det ændrede forsalg, er blevet vedtaget med kvalificeret flertal og ikke med enstemmighed.

[78] Jf. analogt Kasakhstan-dommen, præmis 51. Medmindre jeg tager fejl, forekommer de forretningsordner, som de anfægtede afgørelser vedrører, i mellemtiden at være trådt i kraft (jf. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf).

VI. Forslag til afgørelse

80. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rådets afgørelse (EU) 2020/245 af 17. februar 2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side, til vedtagelsen af forretningsordenen for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og for andre organer, der nedsættes af partnerskabsrådet, og til oprettelsen af listen over underudvalg, for så vidt angår anvendelsen af nævnte aftale, med undtagelse af nævnte aftales afsnit II og Rådets afgørelse (EU) 2020/246 af 17. februar 2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partnerskabsrådet, der er nedsat ved den omfattende og udvidede partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Armenien på den anden side, til vedtagelsen af forretningsordenen for partnerskabsrådet, for partnerskabsudvalget, for underudvalgene og for andre organer, der nedsættes af partnerskabsrådet, og til oprettelsen af listen over underudvalg, for så vidt angår anvendelsen af nævnte aftales afsnit II annulleres.

2) Virkningerne af afgørelse 2020/245 og 2020/246 opretholdes.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagsomkostningerne.

4) Den Franske Republik og Den Tjekkiske Republik bærer hver deres egne omkostninger.«