Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. PITRUZZELLA
представено на 17 юни 2021 година[1]

Дело C-180/20

Европейска комисия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Решения (ЕС) 2020/245 и (ЕС) 2020/246 — Позиция, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на процедурния правилник на Съвета за партньорство и тези на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и с утвърждаването на списъка на подкомитетите — Решения за установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден с международно споразумение — Избор на правното основание — Споразумение, някои от чиито разпоредби могат да бъдат свързани с общата външна политика и политиката на сигурност (ОВППС) — Приемане на две отделни решения“

I. Въведение

1. След влизането в сила на Договора от Лисабон сред междуинституционалните спорове относно правното основание на актовете на Съюза, които имат конституционна значимост[2], все по-важно място заемат делата, които поставят под въпрос разделителната линия между външната дейност на Европейския съюз в областите, попадащи в обхвата на Договора за функционирането на ЕС, и общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), уредена в Договора за ЕС[3]. Производството по обжалване, предмет на настоящото заключение, се нарежда сред тези дела и само около три години след обявяването на решение от 4 септември 2018 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан)[4] (наричано по-нататък „решението Казахстан“), е нов етап от спора между Европейската комисия и Съвета на Европейския съюз относно подходящите правни основания за сключването и прилагането на така наречените споразумения за партньорство

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Вж. в този смисъл по-специално становище 2/00 (Протокол от Картахена за биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 5), и решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 42).

[3] Вж. например решения от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472), от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025), и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435).

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

„от ново поколение“. В решение Казахстан Съдът се произнася за първи път по разграничението между правомощията в областта на ОВППС и правомощията в обхвата на Договора за функционирането на ЕС в рамките на прилагането на някое от тези споразумения, и по-конкретно във връзка с приемането на решение по член 218, параграф 9 ДФЕС, с което Съветът установява позицията на Съюза в рамките на орган, създаден с това споразумение[5].

2. В настоящото дело Комисията иска да бъдат отменени Решения (ЕС) 2020/245[6] и (ЕС) 2020/246[7] на Съвета (наричани по-нататък заедно „обжалваните решения“) относно позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна[8] (наричано по-нататък „СВЗП“).

II. Правна уредба

A. Релевантните разпоредби на Договора за ЕС

3. Глава 1 от дял V от Договора за ЕС съдържа „[о]бщи разпоредби относно външната дейност на Съюза“. Член 21 ДЕС, съдържащ се в тази глава, посочва в параграф 1 принципите, от които се ръководи дейността на Съюза на международната сцена, и уточнява, че Съюзът се стреми да развива отношения и да изгражда партньорства по-специално със страните, които споделят посочените принципи. В параграф 2 от този член са изброени целите на външната дейност на Съюза, а параграф 3, първа алинея от същия член гласи, че „Съюзът спазва принципите и следва целите, изброени в параграфи 1 и 2, при разработването и провеждането както на външната си дейност в различните области, обхванати от настоящия дял и пета част на Договора за функционирането на Европейския съюз, така и на другите си политики в техните външни аспекти“.

4. Дял V, глава 2 от Договора за ЕС съдържа специфичните разпоредби относно ОВППС. Съгласно член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС „[о]бщата външна политика и политика на сигурност е предмет на специфични правила и процедури. Тя се определя и прилага от Европейския съвет и от Съвета, които решават с единодушие, освен в случаите, когато в

[5] Има други прецеденти за тълкуването на член 218, параграф 9 ДФЕС в контекста на спор относно подходящото правно основание на решение за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на орган, създаден с международно споразумение, които обаче не се отнасят до разграничението между правомощията в областта на ОВППС и правомощията, които не са свързани с ОВППС, вж. решения от 26 септември 2013 г., Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589), от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97), и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Решение от 17 февруари 2020 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на процедурния правилник на Съвета за партньорство и тези на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и с утвърждаването на списъка на подкомитетите, за прилагането на посоченото споразумение с изключение на дял II от него (ОВ L 52, 2020 г., стр. 3).

[7] Решение от 17 февруари 2020 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на процедурния правилник на Съвета за партньорство и тези на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и с утвърждаването на списъка на подкомитетите, за прилагането на дял II от посоченото споразумение (ОВ L 52, 2020 г., стр. 5).

[8] ОВ L 23, 2018 г., стр. 4.

Договорите е предвидено друго“. Съгласно член 37 ДЕС, който се съдържа в същата глава, „Съюзът може да сключва споразумения с една или няколко държави или международни организации в областите, които попадат в обхвата на настоящата глава“.

Б. Релевантните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС

5. Дял V от пета част от Договора за функционирането на ЕС, която се отнася до външната дейност на Съюза, е посветен на международните споразумения на Съюза. Този дял включва по-специално член 218 ДФЕС, който установява процедурата за договаряне и сключване на споразумения между Съюза и трети страни или международни организации. Параграфи 8 и 9 от този член гласят:

„8. По време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство.

Въпреки това той действа с единодушие, когато споразумението се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза […].

9. Съветът, по предложение на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, приема решение за спиране на прилагането на дадено споразумение и установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие […]“.

III. Обстоятелствата по спора

А. СВЗП

6. На 29 септември 2015 г. Съветът упълномощава Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (наричан по-нататък „върховният представител“) да започнат преговори с Република Армения по рамково споразумение[9]. Преговорите приключват успешно с парафиране на споразумението на 21 март 2017 г.

7. На 20 ноември 2017 г. Съветът приема решение, с което се разрешава подписването на СВЗП от името на Съюза и временното прилагане на части от това споразумение[10] (наричано по-нататък „решението за подписване“). Решението е прието на основание член 37 ДЕС, както и на основание член 91 и член 100, параграф 2 ДФЕС, и на членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС във връзка с член 218, параграфи 5 и 7 ДФЕС и член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС. СВЗП е подписано на 24 ноември 2017 г. и се прилага временно от 1 юни 2018 г.

8. Член 362 от това споразумение предвижда създаването на Съвет за партньорство, който трябва да упражнява надзор над прилагането на споразумението, редовно да прави преглед на това прилагане и има правомощието да взема решения, които имат задължителна сила за

[9] Това рамково споразумение трябва да замени Споразумението за партньорство и сътрудничество между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна (ОВ L 239, 1999 г., стр. 3).

[10] Решение (ЕС) 2018/104 на Съвета от 20 ноември 2017 година за подписване, от името на Съюза, и временно прилагане на Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство (ОВ L 23, 2018 г., стр. 1).

страните, както и да отправя препоръки [11] (наричан по-нататък „Съветът за партньорство“). Съветът за партньорството е съставен от представители на страните на министерско равнище и заседава на редовни интервали от време, най-малко веднъж годишно и всеки път, когато обстоятелствата налагат това. Член 362, параграф 4 от СВЗП предвижда, че Съветът за партньорство утвърждава своя процедурен правилник. При изпълнението на своите задължения Съветът за партньорство се подпомага от Комитет за партньорство, създаден в съответствие с член 363 от СВЗП, който е съставен от представители на страните на равнище висши служители (наричан по-нататък „Комитетът за партньорство“). Съгласно параграф 4 от този член в своя процедурен правилник Съветът за партньорство определя задълженията и функциите на този комитет. Съгласно член 364 от СВЗП Съветът за партньорство може да реши да създаде специализирани подкомитети или други органи, които да го подпомагат в конкретни области, като определя техния състав, задължения и дейност.

Б. Обжалваните решения

9. Обжалваните решения се отнасят до приемането на процедурните правилници на Съвета за партньорство, на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и до утвърждаването на списъка на подкомитетите (наричани по-нататък заедно „процедурните правилници“).

10. На 29 ноември 2018 г. върховният представител и Комисията приемат Съвместно предложение за решение на Съвета относно позицията, която да бъде заета от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство, във връзка с приемането на решенията относно процедурните правилници (наричано по-нататък „съвместното предложение“) [12]. Това предложение се основава по-специално на член 37 ДЕС като материалноправно основание.

11. На 19 юли 2019 г. Комисията представя изменено предложение за решение на Съвета, в което са заличени препратките към върховния представител и към член 37 ДЕС като материалноправно основание [13] (наричано по-нататък „измененото предложение“). Това предложение се основава на член 218, параграф 9 ДФЕС като процесуалноправно основание, и на член 91 и член 100, параграф 2 ДФЕС, както и на членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС като материалноправни основания. В мотивите на това решение се обяснява, че заличаването на член 37 ДЕС като материалноправно основание се обосновава по-специално с оглед на решение Казахстан.

[11] Съгласно член 362, параграф 6 от СЕРА Съветът за партньорство приема своите решения и препоръки въз основа на съгласие между страните, като се изчаква приключването на съответните вътрешни процедури на страните.

[12] Съвместно предложение за Решение на Съвета относно позицията, която да бъде заета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на решенията относно процедурните правилници на Съвета за партньорство, Комитета за партньорство и специализираните подкомитети или други органи [JOIN(2018) 29 final].

[13] Изменено предложение за решение на Съвета относно позицията, която да бъде заета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на решения относно процедурните правилници на Съвета за партньорство, Комитета за партньорство и специализираните подкомитети или други органи [COM(2019) 345 final].

12. На 4 декември 2019 г. Комитетът на постоянните представители (Корепер) решава да раздели подлежащия на приемане правен акт в две решения на Съвета — едното, основано на член 37 ДЕС и отнасящо се само до дял II от СВЗП, който обхваща сътрудничеството в областта на външната политика и политиката на сигурност, а другото — на правни основания извън областта на ОВППС и отнасящо се до СВЗП като цяло, с изключение на дял II от него.

13. На 17 февруари 2020 г. Съветът приема заедно обжалваните решения. Решение 2020/245 е прието на основание член 91 ДФЕС и член 100, параграф 2 ДФЕС, както и на членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС. За сметка на това Решение 2020/246 е прието на основание член 37 ДЕС във връзка с член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС. Член 1 от Решение 2020/245 предвижда, че „[п]озицията, която трябва да бъде заета от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със [СВЗП], във връзка с приемането на процедурни[те] правилни[ци] […], за прилагането на посоченото споразумение с изключение на дял II от него, се основава на проекта на решение на Съвета за партньорство“. Съгласно член 1 от Решение 2020/246 „[п]озицията, която трябва да бъде заета от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със [СВЗП], във връзка с приемането на процедурни[те] правилни[ци] […], за прилагането на дял II от посоченото споразумение, се основава на проекта на решение на Съвета за партньорство“.

14. С две изявления, включени в протокола на Съвета от 4 март 2020 г., Комисията и Чешката република подчертават, че според тях използването на правното основание на член 37 ДЕС за едно от двете решения на Съвета, е неправилно от правна страна[14]. С изявление, включено в приложението към същия протокол на Съвета, Унгария също изразява „резервите си относно приемането на две отделни решения за позицията на ЕС“, без обаче да оспорва правното основание на член 37 ДЕС[15]. Тези две държави членки решават да се въздържат от гласуване.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

15. На 24 април 2020 г. Комисията подава в секретариата на Съда жалбата за отмяна, която е предмет на настоящото заключение. Чешката република и Френската република са допуснати да встъпят в подкрепа съответно на Комисията и на Съвета.

16. Комисията, подпомагана от Чешката република, моли Съда да отмени обжалваните решения, да запази правните им последици и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

17. Главното искане на Съвета е Съдът да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, а при условията на евентуалност, в случай на отмяна на обжалваните решения, да запази правните им последици. Френската република иска от Съда да отхвърли жалбата на Комисията.

[14] Вж. Съвет на Европейския съюз, обобщен протокол от 4 март 2020 г. (6517/20; CRS/CRP 9), Корепер, 12 и 14 февруари 2020 г., приложение на Корепер от 12 февруари 2020 г., т. 38.

[15] Вж. Съвет на Европейския съюз, обобщен протокол от 4 март 2020 г. (6517/20; CRS/CRP 9), Корепер, 12 и 14 февруари 2020 г., приложение на Корепер от 12 февруари 2020 г., т. 38.

V. Анализ

18. Комисията изтъква две основания в подкрепа на жалбата си.

A. По първото основание

1. Кратко представяне на доводите на страните

19. В рамките на първото основание на жалбата ѝ, върху което пада и акцентът по настоящото дело, Комисията упреква Съвета, първо, че е изключил дял II от СВЗП от обхвата на Решение 2020/245, второ, че е избрал член 37 ДЕС като материалноправно основание на Решение 2020/246, и трето, че е добавил член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС като процесуалноправно основание на това решение.

20. Комисията твърди, че като е избрал член 37 ДЕС за материалноправно основание на Решение 2020/246, Съветът е изменил правилото за гласуване, което в противен случай би било приложимо по силата на Договорите, и не се е съобразил с постоянната практика на Съда относно избора на правно основание на актовете на Съюза. Според Комисията от тази съдебна практика, и по-специално от решение Казахстан, е видно, че решение на Съвета по член 218, параграф 9 ДФЕС, с което Съветът установява позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на орган, създаден с международно споразумение, трябва да се взема с квалифицирано мнозинство, когато центърът на тежестта на това споразумение се отнася до област, за която материалноправните основания изискват квалифицирано мнозинство. Комисията изтъква, че СВЗП се отнася главно до областта на търговията, сътрудничеството за развитие и търговията с транспортни услуги, на които е посветена по-голямата част от разпоредбите на това споразумение. Деветте разпоредби, включени в дял II от посоченото споразумение, които предвиждат сътрудничество в областта на външната политика и политиката на сигурност, имали чисто акцесорен характер по отношение на СВЗП като цяло и следователно били недостатъчни, за да оправдаят използването на правно основание във връзка с ОВППС за споразумението като цяло. В подкрепа на този извод Комисията изтъква, че в решение Казахстан Съдът е приел, че разпоредбите на дял II от Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Казахстан, от друга страна[16] (наричано по-нататък „Споразумението с Казахстан“), които по съдържание и брой са сходни с тези на дял II от СВЗП, не обосновават избора на Съвета да използва член 37 ДЕС като материалноправно основание на решение от същия вид като обжалваните решения.

21. Съветът, подкрепян от Френската република, не оспорва, че областта, към която спадат обжалваните решения, трябва да се преценява с оглед на СВЗП. Той обаче изтъква, че изборът на правното основание на даден акт на Съюза, включително на акт, отнасящ се до международно споразумение, трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, като например съдържанието, но и целта на този акт. Според Съвета от практиката на Съда е видно, че разглеждането на целите на споразумението е от основно значение, за да се установи връзката между разпоредбите му, които са свързани с различните области на дейност на Съюза, и едва след това трябва да се разгледа обхватът на задълженията, съдържащи се в тези разпоредби, а именно тяхното

[16] ОВ L 29, 2016 г., стр. 1.

съдържание. Изтъкнатите от Комисията доводи обаче изобщо не отчитали целите на СВЗП и специфичните му разпоредби, а се съсредоточавали само върху тяхното съдържание. В случая Съветът счита, че анализът на целите на разпоредбите, съдържащи се в дял II от СВЗП, показва, че те не са второстепенни и непреки спрямо останалите разпоредби на това споразумение. Освен това, противно на твърденията на Комисията, между СВЗП и Споразумението с Казахстан имало съществени разлики, що се отнася до определянето на целите им и следователно на правното им естество. В това отношение Съветът отбелязва, че член 1 от СВЗП включва най-малко една допълнителна основна цел, каквато липсва в Споразумението с Казахстан, а именно целта да допринася за засилването на всеобхватното политическо партньорство (буква а) и да насърчава изграждането на близки политически отношения между страните (буква б). Освен това някои от общите цели, посочени в член 1 от СВЗП, намирали израз в член 3 от това споразумение като съвкупност от по-точни цели, конкретно преследвани с разпоредбите на дял II от посоченото споразумение. По-специално целта за повишаване на ефективността на сътрудничеството в областта на външната политика и политиката на сигурност, която член 3, параграф 1 от СВЗП представя като обща цел на политическия диалог с Армения, с която са свързани всички останали цели, преследвани с посочения диалог, представлявала различна цел, която не можела да се счита за акцесорна по отношение на останалите цели на това споразумение. Според Съвета при това положение няма никакво съмнение, че основната цел на разпоредбите от дял II от споразумението е прилагането на политика, свързана с ОВППС, която Съюзът провежда в рамките на предоставените му по силата на дял V, глава II ДЕС правомощия. Този извод, основан на анализ на целите на разпоредбите на дял II от това споразумение, не можел да се постави под съмнение от доводи, свързани само със съдържанието на тези разпоредби, и по-специално с твърдяната им декларативна стойност. Всъщност, от една страна, от въпросните разпоредби следва, че провеждането на редовен политически диалог е начинът, по който трябва да се осъществява сътрудничеството, и от друга страна, нищо в практиката на Съда не позволява да се направи извод, че разпоредби, предвиждащи сътрудничество под формата на диалог, сами по себе си не могат да представляват независима съставна част, когато преследват цели, свързани със сигурността и външната политика.

2. Съображения

а) Съществуваща към момента релевантна съдебна практика

22. За да отговори на изискванията за яснота, съгласуваност и рационализиране, член 218 ДФЕС предвижда единна процедура с общо приложение по-специално за воденето на преговори и сключването на международни споразумения, които Съюзът е компетентен да сключва в областите си на дейност, сред които е и ОВППС, освен когато Договорите предвиждат специални процедури[17]. В рамките на тази процедура член 218, параграф 9 ДФЕС предвижда опростена процедура за определяне по-специално на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза при участието му в приемането в рамките на решаващия орган, създаден със съответното международно споразумение, на актове за прилагането на последното или привеждането му в действие[18]. Тъй като тази разпоредба не предвижда за приемането от Съвета на тази категория решения никакво правило за гласуване, Съдът е приел, че приложимото правило трябва да се определи във всеки

[17] Вж. в този смисъл решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 52), и решение Казахстан (т. 21).

[18] Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Съвет/Комисия (C-73/14, EU:C:2015:663, т. 65), и решение Казахстан (т. 25).

конкретен случай чрез позоваване на член 218, параграф 8 ДФЕС. В това отношение Съдът е уточнил, че когато това решение не попада в нито една от хипотезите, при които член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС изисква да се действа с единодушие, Съветът по принцип трябва на основание член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС да действа с квалифицирано мнозинство [19].

23. Първата хипотеза, при която член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС изисква Съветът да действа с единодушие, е когато споразумението се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза, установявайки така връзка между материалноправното основание на прието по този член решение и приложимото за приемането му правило за гласуване. Такъв е случаят, що се отнася до ОВППС, с член 31, параграф 1, първа алинея ДЕС, който предвижда по-специално че решенията по дял V, глава 2 от Договора за ЕС се вземат с единодушие, с изключение на случаите, когато в същата глава е предвидено друго [20].

24. За да се определи дали дадено решение по член 218, параграф 9 ДФЕС действително се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза, и което поради това трябва с оглед на първата хипотеза по член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС да се приеме с единодушие, следва да се вземе предвид материалното му правно основание [21].

25. Съгласно постоянната съдебна практика изборът на правното основание на акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта [22]. Ако при преценката на даден акт на Съюза се установи, че същият има две цели или е съставен от две части, като едната от целите или едната от съставните части може да бъде определена като основна, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част. Ако все пак обаче по изключение се установи, че актът има едновременно няколко цели или няколко неразривно свързани съставни части, без едната от тях да е акцесорна по отношение на другата, поради което са приложими различни разпоредби на Договорите, такава мярка трябва да се приеме на съответните различни правни основания [23]. Едновременното използване на две правни основания обаче е изключено, когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими [24].

[19] Решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, т. 51), и решение Казахстан (т. 25 и 27).

[20] Вж. решение Казахстан (т. 29).

[21] Вж. решение Казахстан (т. 35).

[22] В този смисъл вж. по-специално решения от 26 март 1987 г., Комисия/Съвет (45/86, EU:C:1987:163, т. 11), от 11 юни 1991 г., Комисия/Съвет (C-300/89, EU:C:1991:244, т. 10), становище 2/00 (Протокол от Картахена за биологична безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 22), решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 43), и решение Казахстан (т. 36).

[23] В този смисъл вж. по-специално решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-178/03, EU:C:2006:4, т. 42 и 43), от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 44), и решение Казахстан (т. 37).

[24] Вж. по-специално решение от 6 ноември 2008 г., Парламент/Съвет (C-155/07, EU:C:2008:605, т. 37 и цитираната съдебна практика). Важно е обаче да се подчертае, че Съдът ограничава случая, в който две (или множество) правни основания са изключени, до хипотезата на несъвместими процедури, с изключение на случаите, когато само правилото за гласуване е различно, вж. решение от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 45—48).

26. Поради това съгласно тази съдебна практика следва да се изследва именно „центърът на тежестта“ на акта на Съюза, за да се прецени дали правното или правните му основания е/са правилно определени. Впрочем Съдът е уточнил, че същите критерии се прилагат и при определянето на правното основание на актове на Съюза относно сключването на международно споразумение и неговото прилагане [25].

27. Разискванията между страните по настоящото дело разкриват наличие на разногласия относно начина, по който следва да се тълкуват различни ключови елементи от изработения от Съда „критерий за центъра на тежестта“ и изисква да се направят следните уточнения.

28. Първо, с оглед на обсъжданията по този въпрос между Комисията, Съвета и Френската република, следва да се отбележи, че „целта“ и „съдържанието“ на разглеждания акт на Съюза са равностойни сред обективните критерии, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол и на които трябва да се основе изборът на правното му основание. Тъй като определянето на центъра на тежестта на такъв акт е твърде прагматична задача, редът по който Съдът анализира тези два елемента и значението, което им придава при разглеждането на конкретен случай, зависи главно от обстоятелствата по случая и не позволява да се правят предположения за повече или по-малко „съществения“ характер на единия или другия елемент или за евентуална подчиненост между тях.

29. Вярно е, че някои случаи на прилагане на критерия за центъра на тежестта по отношение на актове, свързани със сключването на международни споразумения, изглежда, придават по-голямо значение на изследването на целта на акта. Така в становище 1/78 [26] Съдът е уточнил, че квалификацията на споразумение „трябва да бъде направена с оглед на неговата първостепенна цел, а не в зависимост от специални клаузи“, които поради своя акцесорен или спомагателен характер остават погълнати от тази първостепенна цел. Съдът следва същата посока на разсъждение в решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет [27] (наричано по-нататък „решение Португалия/Съвет“), и от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет [28] (наричано по-нататък „решението Филипини“), за да определи целта съответно на споразумение за сътрудничество за развитие и на рамково споразумение за партньорство и сътрудничество. От една страна обаче, такъв подход не се свежда до лишаване изцяло от значение на изследването на съдържанието на споразумението, тъй като това изследване може дори да доведе конкретно до определяне — с оглед на обхвата на задълженията, предвидени в отделни разпоредби от споразумението — на отделни съставни части, които изискват добавянето на други правни основания [29]. От друга страна, както отбелязва генералният адвокат Mengozzi в заключението си по делото, по което е постановено решение Филипини [30], горепосочената тенденция в съдебната практика дава само една „различна перспектива“ на общите правила за определяне на правното основание на акт на Съюза, посочени в точка 25 от настоящото заключение, която не се отклонява от тези правила [31]. Във всеки случай този

[25] Вж. наред с други решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 42 и цитираната съдебна практика).

[26] Становище 1/78 (Международно споразумение за естествения каучук) от 4 октомври 1979 г. (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, т. 37—39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 35—39.

[29] Вж., a contrario, решение Филипини, точки 56 и 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, точки 25—28.

[31] Вж. точки 25—27.

подход, изглежда, се уравновесява с все по-често прибягване от страна на Съда до съображения, насочени по-специално към изследване на съдържанието на споразумението [32], без на свой ред това да води до неразглеждане на целите на акта.

30. Второ, освен целта и съдържанието на акта на Съюза и други обективни критерии могат да бъдат взети предвид при определяне на центъра на тежестта му, както ясно личи от формулировката, използвана от Съда и възпроизведена в точка 25 от настоящото заключение. По отношение по-специално на актове за сключването и прилагането на международно споразумение, сред тези критерии е по-специално контекстът, в който посоченият акт се вписва и е приет [33]. Макар значението на този критерий по необходимост да варира в зависимост от вида на акта и категорията на въпросното споразумение, изследването на контекста може да има централна роля при анализа на Съда, какъвто например е случаят в решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) [34]. Обратно, убеждението на автора на акта [35] или „субективната оценка и общите политически намерения на действащите участници“ [36] са без значение за избора на правното основание, тъй като им липсва обективност.

31. Трето, видно от припомнената в точка 25 от настоящото заключение съдебна практика, единствената констатация, че даден акт на Съюза има няколко цели или няколко съставни части, сама по себе си не е достатъчна актът да се приеме на няколко правни основания. Всъщност Съдът е основал критерия за центъра на тежестта на точно определени правила, които се прилагат при множество цели или съставни части и които предвиждат или да се приеме правното основание, съответстващо на основната или преобладаващата цел или съставна част, което означава да се квалифицира другата или другите цели или съставни части като акцесорни, или, когато липсва такова отношение на основна спрямо акцесорна цел или съставна част, да се приемат различните правни основания, съответстващи на различните цели или съставни части на акта, които са неразривно свързани помежду си.

32. В това отношение е важно да се отбележи, че в решение Филипини, което се вписва в духа на решение Португалия/Съвет, Съдът е уточнил по отношение на решението за подписване на рамково споразумение за партньорство и сътрудничество, че този критерий предполага най-напред да се определи дали разпоредбите на споразумението, които могат да се свържат с политики на Съюза, различни от тази, която е установена като преобладаваща политика, попадат и в обхвата на тази политика или пък излизат от рамките ѝ и следователно налагат това решение да има допълнителни правни основания [37], а след това да се провери дали тези разпоредби не съдържат задължения с такъв обхват, че да представляват цели, различни от тези, свързани с политиката на Съюза, установена като преобладаваща политика.

[32] Вж. например решения от 18 юли 2013 г., Daiichi Sankyo и Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, т. 52—60), от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 58—65), и решение Казахстан (т. 42—45).

[33] Вж. в този смисъл по-специално решения от 26 септември 2013 г., Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 48 и сл.), от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 50), от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 38), и от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика) (C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 76 и 87).

[34] C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, точки 88—94; вж. също решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 51), в което посочването на контекста е използвано, за да се установи целта на съответната мярка.

[35] В този смисъл вж. по-специално становище 2/00 (Протокол от Картахена по отношение на биологичната безопасност) от 6 декември 2001 г. (EU:C:2001:664, т. 22).

[36] Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:364, т. 53).

[37] Вж. решение Филипини, точка 35.

33. Четвърто, Съдът се е погрижил да уточни, че множество правни основания трябва да се предвиждат само по изключение. Вярно е, че след влизането в сила на Договора от Лисабон и на член 40 ДЕС, двете алинеи от който предвиждат клаузи за взаимно незасягане между процедурите и съответните правомощия на институциите в областта на ОВППС и на политиките, попадащи в обхвата на Договора за функционирането на ЕС[38], евентуалното кумулиране на правните основания, които спадат към този Договор и към ОВППС a priori не изглежда изключено, какъвто бе по-рано случаят по силата на член 47 ДЕС с правните основания, попадащи в обхвата на Договора за ЕО и на ОВППС[39]. Впрочем такова кумулиране имплицитно е допуснато от Съда в решение Казахстан. Това не променя факта, че Съдът много рядко приема кумулиране на правни основания[40].

34. Решение Казахстан внася важни разяснения в съдебната практика, припомнена в точка 25 от настоящото заключение.

35. Първо, в това решение Съдът отново потвърждава прилагането на използвания в класическата му практика критерий за центъра на тежестта относно избора на правно основание и когато този избор трябва да се направи в контекста на външната дейност на Съюза между правни основания от областта на ОВППС и такива, които не са свързани с ОВППС[41]. Позовавайки се по-специално на единството на самите разпоредби на член 218 ДФЕС, които отчитат спецификата на ОВППС, като същевременно отразяват установеното с Договора за всяка област на дейност на Съюза институционално равновесие[42], Съдът имплицитно приема, че не е оправдано да се предвижда нарочно разглеждане на този вид спорове относно правното основание, като по този начин потвърждава по-обща насока в съдебната практика, имаща за цел да осигури пълното действие на „включването на разпоредбите в областта на ОВППС в общата правна уредба на Съюза“, предвидено в Договора от Лисабон[43]. Макар да не цитира член 40 ДЕС в решение Казахстан, Съдът, изглежда, имплицитно приема тълкуването на тази разпоредба, предложено от генералния адвокат Kokott в нейното заключение[44], че двете клаузи за незасягане в първата и втората алинея от този член са уредени симетрично и поради това не позволяват да се дава приоритет на правомощията в областта на ОВППС, или на правомощията, попадащи в обхвата на Договора за функционирането на ЕС. В областта на избора на правно основание това тълкуване задължително изисква да се прилага „неутрален“ критерий като този за центъра на тежестта, който признава еднаква стойност

[38] Съгласно член 40, първа алинея ДЕС „[о]съществяването на общата външна политика и политика на сигурност не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза, посочени в членове 3—6 от Договора за функционирането на Европейския съюз“. Втора алинея от този член гласи, че „[п]о същия начин осъществяването на политиките, посочени в тези членове, не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза съгласно настоящата глава“.

[39] Вж. решение от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (C-91/05, EU:C:2008:288, т. 76 и 77).

[40] Вж. решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (Ротердамска конвенция (C-94/03, EU:C:2006:2, т. 51), от 10 януари 2006 г., Комисия/Парламент и Съвет (внос на опасни химикали, C-178/03, EU:C:2006:4, т. 56), от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (малокалибрено оръжие) (C-91/05, EU:C:2008:288, т. 99, 108 и 109), и от 6 ноември 2008 г., Парламент/Съвет (Загуби на Европейската инвестиционна банка) (C-155/07, EU:C:2008:605, т. 84). Вж. също заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:364, т. 63).

[41] Вж. в този смисъл след влизането в сила на Договора от Лисабон решения от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 43), и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435, т. 43 и 44).

[42] Вж. точка 24 от решение Казахстан.

[43] В този смисъл неотдавна вж. решение от 6 октомври 2020 г., Bank Refah Kargaran/Съвет (C-134/19 P, EU:C:2020:793, т. 47 и сл.).

[44] Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:364, т. 50).

на ОВППС — като същевременно отчита специалните правила и процедури, които се прилагат за тази политика — и на другите външни дейности на Съюза, попадащи в обхвата на Договора за функционирането на ЕС.

36. Така в точка 38 от решение Казахстан Съдът уточнява, че също като решенията за сключване на международно споразумение от Съюза решението на Съвета, установяващо позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение по член 218, параграф 9 ДФЕС и отнасящо се изключително до ОВППС, трябва по принцип да бъде прието с единодушие в съответствие с член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС. Ако обаче такова решение има няколко съставни части или преследва няколко цели, някои от които попадат в рамките на ОВППС, правилото за гласуване за приемането му следва да се определи с оглед на основната или преобладаваща цел или съставна част. В този смисъл, ако основната или преобладаващата му цел или съставна част спада към област, за която не се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза, решението трябва съгласно член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС да се приеме с квалифицирано мнозинство. Следователно по настоящото дело следва да се приложат класическите критерии за определяне на правното основание на акт на Съюза, което впрочем не се оспорва от страните.

37. Второ, в решение Казахстан Съдът прилага критерия за центъра на тежестта, като приема двоен критерий — „количествен“ и „качествен“ — за анализ на съдържанието на международното споразумение, в което се вписва съответният акт на Съюза. Така, от една страна, в точка 44 от посоченото решение Съдът отбелязва, че „по-голямата част от разпоредбите на [Споразумението с Казахстан], което съдържа 287 члена, се отнася или до общата търговска политика на Съюза, или до политиката му за сътрудничество за развитие“, а от друга страна, в точка 45 от същото решение Съдът отбелязва, че „свързаните с ОВППС разпоредби от [Споразумението с Казахстан] […] освен че са много малка част от всички разпоредби от това споразумение, се ограничават до изявления на договарящите се страни относно целите, които трябва да преследва тяхното сътрудничество, и въпросите, които то трябва да обхваща, без да определят конкретните условия за осъществяването на това сътрудничество“, като по аналогия препраща към точка 56 от решение Филипини[45]. Действително може да се постави въпросът, както прави Френската република, за релевантността като цяло на посочените критерии, и по-специално на количествения критерий, с оглед на различията между външната дейност на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие и на търговията, която изисква като общо правило установяването на подробна правна уредба и приемането на значителен брой технически разпоредби, и ОВППС, чието прилагане може да не изисква такова равнище на навлизане в детайли. Това обаче не променя факта, че такъв критерий — когато не се ограничава само до констатацията за числено превъзходство на разпоредбите, които не са свързани с ОВППС, и когато се прилага заедно с „качествена“ преценка на разпоредбите на споразумението, имащи връзка с ОВППС, която отчита повече или по-малко оперативния им характер — може да се окаже полезен, що се отнася до рамкови споразумения като разглежданите по делото, по което е постановено решение Казахстан, и по настоящото дело, за изолиране (или изключване) на евентуална отделна съставна част, свързана с ОВППС. Това важи в още по-голяма степен, тъй като, както правилно посочва Комисията, след предвиденото в Договора от Лисабон уеднаквяване в член 21, параграф 2 ДЕС на целите на външната дейност на Съюза и с оглед на задължението на Съюза в

[45] Отбелязвам, че в решение от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (C-268/94, EU:C:1996:461, т. 40), Съдът вече е възприел критерий, основан на възможността разглежданите разпоредби да бъдат непосредствено оперативни, като предвижда конкретните условия за осъществяване на предвиденото в тях сътрудничество.

съответствие с член 21, параграф 3 ДЕС да преследва тези цели във всички свои външни политики, включително външните аспекти на вътрешните си политики, прилагането на критерия за центъра на тежестта, основано единствено или главно на целите на акта, може да не се окаже достатъчно убедително. Всъщност, като се има предвид хоризонталното естество на целите на външната дейност на Съюза, изброени в член 21, параграф 2 ДЕС, и препращането в член 23 ДЕС към тези цели в областта на ОВППС, определянето на специфичните цели на тази политика може да се окаже трудно [46].

38. Трето, в решение Казахстан Съдът изяснява, че решение като обжалваните решения, което определя позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза във връзка с приемането на процедурни правилници на органи, създадени със споразумение за партньорство, се отнася най-общо до функционирането на тези органи. Тъй като има хоризонтален обхват и не се отнася само до някои материи, уредени в рамките на посоченото споразумение, за целите на прилагането на критерия за центъра на тежестта областта, към която спада това решение, трябва да се прецени с оглед на споразумението като цяло [47].

39. Четвърто, от решение Казахстан следва, че правното основание на решението за подписване на споразумението, от което е част приет за прилагането му акт, няма значение за определянето на центъра на тежестта на този акт, поне когато са налице обстоятелства, въз основа на които да се приеме, че правното основание не е правилно определено [48].

40. Първото основание на жалбата следва да се разгледа именно въз основа на изложените дотук принципи.

б) Прилагане по настоящото дело

41. Както бе отбелязано в точка 38 от настоящото заключение, от решение Казахстан следва, че областта, към която спада решение, което установява позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза за утвърждаването на процедурните правилници на органи, създадени със споразумение за партньорство като разглежданото по настоящото дело, трябва да се преценява с оглед на споразумението като цяло.

42. В случая обаче, както вече бе пояснено, Съветът е приел две отделни решения, чието съдържание по същество е едно и също, но имат различен обхват. Първото се отнася до споразумението като цяло, с изключение на дял II. Второто се отнася само до този дял. Въпреки това разделяне Съветът, изглежда, е съгласен с Комисията, че центърът на тежестта на обжалваните решения, включително и на Решение 2020/246, трябва да се преценява въз основа на споразумението като цяло.

43. Считам също, че това е единственият правилен подход. Всъщност приемането на две отделни решения от Съвета на две (или няколко) различни правни основания за определяне на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза по въпрос, свързан *хоризонтално* с *цяло споразумение*, какъвто е случаят с одобряването на актове, които най-общо се отнасят до функционирането на органите по това споразумение, при всички

[46] Относно опит в тази посока вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:41, т. 85 и сл.).

[47] Вж. решение Казахстан, точка 40 и заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:364, т. 54 и 55).

[48] Вж. решение Казахстан (т. 43).

положения може да бъде обосновано само ако споразумението, разглеждано в неговата цялост, предвижда две (или няколко) отделни съставни части, съответстващи на различните правни основания, използвани за приемането на тези актове.

44. Ето защо следва да се преценят областите, към които спадат обжалваните решения, взети заедно, с оглед на СВЗП като цяло. В самото начало следва да се направят следните три бележки.

45. Първо, отбелязвам, че доводите, изложени от Комисията в подкрепа на нейната жалба, до голяма степен се основават на твърдените сходства между СВЗП и споразумението с Казахстан, както и на разрешението, възприето от Съда в решението относно последното споразумение. Както вече бе пояснено, това решение е именно причината за оттегляне на съвместното предложение, и в крайна сметка за подаването на жалбата. На свой ред доводите на Съвета имат за цел да изтъкнат различията между СВЗП и споразумението с Казахстан. Припомням обаче, че Съдът систематично поддържа, че правното основание за приемането на други актове на Съюза, които евентуално може да притежават сходни характеристики или са тясно свързани с въпросния акт, е ирелевантно с оглед на избора на правното основание на този акт[49]. Макар да признавам, че решение Казахстан безспорно представлява референтен прецедент за анализа на настоящото дело, това правило следва все пак да се има предвид при анализ на съдържанието и целта на СВЗП.

46. Второ, бих искал да отбележа, че видно от решение Казахстан (т. 39 от настоящото заключение), обратно на това, което, изглежда, възприема Съветът, обстоятелството, че решението за подписване се основава по-специално на член 37 ДЕС, без Комисията да е оспорила използването на това материалноправно основание, само по себе си не може да обоснове избора на Съвета да приеме Решение 2020/246 на основание на този член. Същото се отнася и за обстоятелството, че решението на Съвета, с което се дава разрешение на Комисията и на върховния представител да водят преговори по СВЗП, също е прието на основание член 37 ДЕС.

47. След направените уточнения следва да се отбележи, че СВЗП е рамково споразумение, което има за цел да установи „широкообхватно сътрудничество в широк спектър от области от общ интерес“[50]. От прегледа на преамбюла личи волята на страните да укрепват връзките, установени в миналото, и да поощряват тясното и интензивно сътрудничество въз основа на равноправно партньорство (първа алинея от преамбюла на това споразумение), както и да насърчават допълнително политическото, социално-икономическото и институционалното развитие на Република Армения, като подобряват зачитането на демократичните принципи и правата на човека (трета и пета алинея от преамбюла). В преамбюла са очертани две основни тематики. От една страна, потвърдена е волята на страните да доразвият редовния политически диалог по двустранни въпроси от взаимен интерес, както и ангажираността им да насърчават международния мир и сигурност, да се борят с разпространението на оръжия за масово унищожение (ОМУ), да предотвратяват и да се борят с корупцията, да засилят борбата с организираната престъпност и тероризма, да активизират сътрудничеството си в областта на миграцията, убежището и управлението на границите, както и да започнат в бъдеще

[49] Вж. по-специално решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (Ротердамска конвенция) (C-94/03, EU:C:2006:2, т. 50), и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (Разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция) (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 36). Както пояснява генералният адвокат Kokott в заключението ѝ по дело Комисия/Съвет (Споразумение с Казахстан) (C-244/17, EU:C:2018:364, т. 53), такъв е случаят и с решението за подписването на споразумението, за изпълнението на което е прието съответното решение.

[50] Вж. пета алинея от преамбюла на СВЗП.

диалог за визовия режим (по-специално трета—пета, седма, осма, десета, дванадесета и четиринадесета алинея от преамбюла). От друга страна, потвърдено е решението на страните да задълбочат икономическото сътрудничество, включително в свързаните с търговията области, с оглед на бъдещо развитие на търговията и инвестициите, като същевременно зачитат принципите на устойчивото развитие и гарантират опазването на околната среда и здравето на човека. В този смисъл страните се ангажират да си сътрудничат в други социално-икономически области от взаимен интерес като науката и технологиите, образованието и културата, младежта и спорта (по-специално петнадесета, деветнадесета, двадесет и трета и двадесет и четвърта алинея от преамбюла).

48. СВЗП съдържа 386 члена, разделени в осем дяла, които се отнасят съответно до целите му и общите принципи (дял I, членове 1 и 2), политическия диалог и реформата, както и сътрудничеството в областта на ОВППС (дял II, членове 3—11), правосъдието, свободата и сигурността (дял III, членове 12—21), икономическото сътрудничество (дял IV, членове 22—35), другите политики за сътрудничество (дял V, членове 36—112), търговията (дял VI, членове 113—342), финансовата помощ и разпоредбите за борба с измамите и за контрол (дял VII, членове 343—361), и институционалните, общите и заключителните разпоредби (дял VIII, членове 362—386).

49. Целите на СВЗП, както са изложени в член 1, са засилване на всеобхватното политическо и икономическо партньорство и сътрудничеството между страните, укрепване на рамката за политически диалог във всички области от взаимен интерес, като се насърчава изграждането на близки политически отношения между страните, допринасяне към укрепването на демокрацията и към политическата, икономическата и институционалната стабилност в Армения, насърчаване, опазване и укрепване на мира и на стабилността както в регионален, така и в международен план, засилване на сътрудничеството в областта на свободата, сигурността и правосъдието, засилване на мобилността и междуличностните контакти, подпомагане на усилията на Армения за развиване на икономическия ѝ потенциал посредством международно сътрудничество, установяване на засилено търговско сътрудничество и създаване на условия за все по-тясно сътрудничество в други области от взаимен интерес. Член 2 от СВЗП установява общите принципи, за чието зачитане страните поемат ангажимент, а именно демократичните принципи, принципите на правовата държава, правата на човека, принципите на свободна пазарна икономика, устойчиво развитие, регионално сътрудничество и ефективно многостранно сътрудничество. Страните се ангажират и с борбата срещу корупцията, различните видове транснационална организирана престъпност, тероризма и разпространението на ОМУ, за да допринесат за регионалния мир и стабилност.

50. Съветът счита по същество, че СВЗП преследва обхванати от ОВППС цели, които не са нито второстепенни, нито акцесорни спрямо другите цели на споразумението. Дял II от него съдържал разпоредби, които не могат да попаднат в стратегическата рамка на политиката на сътрудничество за развитие или на общата търговска политика. От своя страна, макар да признава, че между СВЗП и ОВППС действително съществува връзка, Комисията счита, че тази връзка не е достатъчно важна, за да обоснове материалноправно основание от областта на ОВППС.

51. Под заглавието „Политически диалог и реформа; сътрудничество в областта на външната политика и политиката на сигурност“ дял II от СВЗП включва девет члена. В член 3 от СВЗП се изброяват целите на политическия диалог, който страните се ангажират

да засилят по всички области от взаимен интерес, включително по въпросите на външната политика и сигурността и вътрешната реформа. Сред тези цели са засилването на политическото партньорство (член 3, буква б), насърчаването на международния мир, стабилност и сигурност (член 3, буква в), засилването на сътрудничеството относно управлението на кризи (член 3, буква г) и в борбата с разпространението на оръжия за масово унищожение (ОМУ) (член 3, буква д), на зачитането на демократичните принципи, принципите на правовата държава, правата на човека и основните свободи (член 3, буква ж), в областта на сигурността и отбраната (член 3, буква з), както и развитието на добросъседските отношения (член 3, буква к). Член 4 от СВЗП е посветен на вътрешната реформа, за чието осъществяване страните поемат ангажимент да си сътрудничат за утвърждаването по-специално на стабилността и ефективността на демократичните институции, на независимостта и ефикасността на съдебната система, на реформите на публичната администрация и борбата с корупцията. От своя страна член 5 е специално посветен на външната политика и политиката на сигурност. Параграф 1 от този член гласи, че „[с]траните задълбочават своя диалог и сътрудничество и насърчават постепенното сближаване в областта на външната политика и политика за сигурност, включително общата политика за сигурност и отбрана, като се признава значението, което Република Армения отдава на участието си в международни организации и формати за сътрудничество и на произтичащите от това свои съществуващи задължения, и разглеждат по-специално въпроси, свързани с предотвратяването на конфликти и управлението на кризи, […] намаляването на рисковете, киберсигурността, реформата в сектора на сигурността, [регионалната стабилност], разоръжаването, неразпространението на оръжия, контрола над въоръженията и контрола върху износа“. Уточнява се, че „[с]ътрудничеството се основава на общи ценности и взаимни интереси и цели подобряване на ефективността си чрез използване на двустранните, международните и регионалните форуми[и по-специално на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)]“. В член 6 от СВЗП се потвърждава необходимостта от наказателно преследване на тежките престъпления, които пораждат безпокойство в международен план, включително чрез Международния наказателен съд, както и сътрудничеството между страните за предотвратяване на тези престъпления. Член 7 от СВЗП се отнася до сътрудничеството в областта на предотвратяването на конфликти и управлението на кризи, „по-специално с цел евентуално участие на Република Армения в ръководени от ЕС граждански и военни операции за управление на кризи, както и в съответни учения и обучения, като всеки конкретен случай се разглежда отделно“. Член 8 от СВЗП предвижда, че „[с]траните активизират съвместните си усилия за подобряване на условията за по-нататъшно регионално сътрудничество, като насърчават отворените граници и трансгранично движение, добросъседските отношения и демократично развитие, допринасяйки по този начин за стабилността и сигурността, и работят в посока към мирното разрешаване на конфликти“. Накрая, членове 9—11 от СВЗП са посветени съответно на сътрудничеството за противодействие на разпространението на ОМУ и на техните средства за доставка, за справяне с незаконната търговия с малки оръжия и леки въоръжения (МОЛВ) и за борбата с тероризма.

52. Страните не спорят и не може да се отрече, че между СВЗП и ОВППС действително съществува връзка. Така освен изричните позовавания на тази политика, съдържащи се в преамбюла и в членове 1 и 3 от СВЗП, всеки от членове 5 и 7—11 от него, както е видно от изложеното в предходната точка, може да се свърже с ОВППС [51].

[51] В същия смисъл вж. решение Казахстан (т. 42).

53. От решение Казахстан обаче следва по-специално че обстоятелството, че в преамбюла и в изложението на целите си рамково споразумение като разглежданото по настоящото дело показва връзка с ОВППС и че някои от разпоредбите му — дори когато им е посветено отделно заглавие в началната част на споразумението — може да се свържат с тази политика на Съюза, може да не е достатъчно, за да се приеме, че материалноправното основание на всеки акт, приет за неговото изпълнение и притежаващ хоризонтален обхват, задължително трябва да включва член 37 ДЕС. Според Съда такова добавяне е обосновано само ако тези разпоредби са с такъв обхват, че да може да се счита, че представляват отделна съставна част от въпросното споразумение и нямат акцесорен характер по отношение на другите съставни части на това споразумение [52].

54. За да стигне в решение Казахстан до извода, че това не е така за разпоредбите, които имат връзка с ОВППС, съдържащи се в сключеното с тази държава споразумение за партньорство, Съдът не прибягва до двустепенната проверка, приложена в решение Филипини и припомнена в точка 32 от настоящото заключение, а прилага двойния „количествен“ и „качествен“ критерий, споменат в точка 37 от настоящото заключение.

55. Поради причините, които ще изложа, считам, че — независимо от приложимия критерий — в общата структура на СВЗП ОВППС не съставлява отделна съставна част спрямо другите съставни части на споразумението, обосноваваща добавянето на член 37 ДЕС към материалноправното основание на актовете с хоризонтален обхват, приети за прилагането на СВЗП.

56. На първо място, що се отнася до проверката, възприета от Съда в решение Филипини, припомням, че целта на първата част от тази проверка е да се установи дали разпоредбите на споразумението, които е възможно да се свържат с други политики на Съюза, различни от тази, която е установена като преобладаваща, също могат да попадат в обхвата на тази политика или дали излизат от рамките ѝ.

57. В това отношение следва да се отбележи, че сътрудничеството за развитие, което безспорно представлява една от съставните части на СВЗП, има многостранен характер. Това сътрудничество не се ограничава до мерките, насочени пряко към изкореняването на бедността, посочено като основна задача на тази политика в член 208, параграф 1, втора алинея ДФЕС, а преследва и целите по член 21, параграф 2 ДЕС [53], към които изрично препраща член 208, параграф 1, първа алинея ДФЕС. Впрочем член 209, параграф 2 ДФЕС предвижда, че Съюзът може да сключва с трети страни всяко споразумение, което допринася за постигането на целите, посочени в член 21 ДЕС и в член 208 ДФЕС, като по този начин подчертава съществуващата взаимообвързаност между общите цели на външната дейност на Съюза и специфичните за сътрудничеството за развитие цели.

58. В съдебната си практика преди влизането в сила на Договора от Лисабон, която остава релевантна с оглед по-специално на възприетото в решение Филипини [54] тълкуване на член 208 ДФЕС, Съдът признава, че целите на сътрудничеството за развитие са широки, тъй като то има за цел не само устойчивото икономическото и социално развитие на съответните трети страни, гладката им и постепенна интеграция в световната икономика, борбата с бедността, но и развитието и укрепването на демокрацията и правовата държава,

[52] Вж. решение Казахстан (т. 46).

[53] Вж. решение Филипини (т. 37).

[54] Вж. решение Филипини (т. 37).

както и зачитането на правата на човека и на основните свободи[55]. Също така Съдът вече е постановил, че борбата срещу разпространението на малки оръжия и леки въоръжения може да се разглежда като служеща на целите на политиката на сътрудничество за развитие[56].

59. Това широко разбиране на целите на сътрудничеството за развитие отразява виждането на Съюза в тази област, изложено в Новия европейски консенсус за развитие, подписан на 7 юни 2017 г.[57] (наричан по-нататък „Консенсусът“), който е „крайъгълният камък на политиката на ЕС за развитие“[58] — част от Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, приета от ООН през септември 2015 г.[59]. Съгласно Консенсуса сътрудничеството за развитие спомага, наред с другото, и за „утвърждаването на демокрацията, правовата държава и правата на човека, опазването на мира и предотвратяването на конфликти, подобряването на качеството на околната среда и устойчивото управление на световните природни ресурси, подпомагането на населението, страните и регионите, пострадали от природни или причинени от човека бедствия, както и насърчаването на международна система, основана на засилено многостранно сътрудничество и добро глобално управление“[60]. Освен това в точка 14 от Консенсуса се посочва, че „[п]олитическият диалог е важно средство за осъществяване на напредък по отношение на принципите на развитието, той има и превантивно измерение, гарантиращо зачитането на ценностите на ЕС“ и че „[т]акъв диалог ще се води с правителствата на страните партньори […] и той ще представлява основна платформа за действие, в рамките на която ще бъдат формирани общи виждания, ще се прави редовен преглед на отбелязания напредък и ще се определят подходящи мерки за подкрепа“.

60. Накрая е важно да се подчертае, че именно в стратегическата рамка на сътрудничеството за развитие и на икономическото, финансово и техническо сътрудничество с трети страни по член 212 ДФЕС, са приети инструментите на Съюза за подпомагане на външната дейност на Съюза за периода 2014—2020 г. по-специално в областите на защитата на човешките права[61] и ответните мерки при кризи, предотвратяването на конфликти и укрепването на мира в държавите партньори[62]. Именно в същия контекст ще бъде приет Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество за следващата многогодишна финансова рамка

[55] Вж. решения от 23 октомври 2007 г., Парламент/Комисия (C-403/05, EU:C:2007:624, т. 56), и от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (C-91/05, EU:C:2008:288, т. 65).

[56] Вж. решение от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (C-91/05, EU:C:2008:288, по-специално т. 68—70, 98 и 99).

[57] Новият европейски консенсус за развитие „Нашият свят, нашето достойнство, нашето бъдеще“, Съвместно изявление на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, на Европейския парламент и на Комисията, 8 юни 2017 г. Относно значението на този вид документи за определяне на областта, към която спада международно споразумение, вж. по-специално решение Филипини (т. 42).

[58] Вж. точка 10 от Консенсуса.

[59] Приета от Общото събрание на ООН на 25 септември 2015 г.

[60] Вж. точка 11 от Консенсуса.

[61] Регламент (ЕС) № 235/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 година за създаване на финансов инструмент за демокрация и права на човека по света (ОВ L 77, 2014 г., стр. 85).

[62] Вж. Регламент (ЕС) № 230/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 година за създаване на Инструмент, допринасящ за стабилността и мира (ОВ L 77, 2014 г., стр. 1).

(2021—2027 г.)[63], чийто компромисен текст е одобрен на 13 март 2021 г.[64] и обхваща и дейността на Съюза в областта на ответните мерки при кризи, предотвратяването на конфликти, укрепването на мира и борбата срещу глобалните и трансрегионални заплахи.

61. Съдът обаче е постановил, че дори да допринася за постигането на целите на сътрудничеството за развитие, дадена мярка не попада в обхвата на това сътрудничество, ако основният ѝ предмет е изпълнението на друга политика, например на ОВППС[65].

62. Според мен обаче разглежданият случай не е такъв. Всъщност СВЗП е преди всичко инструмент, който има за цел да засили сътрудничеството в областта на икономиката и търговията между страните с цел насърчаване на устойчивото развитие[66], което да включва в икономиката екологичните изисквания[67] и социалните ограничения, зачитането на правата на човека и основните свободи[68], както и опазването на здравето на човека[69]. Наред с разпоредбите относно търговията, съдържащи се в дял VI, в обхвата на СВЗП попада широк кръг от области на сътрудничество, отнасящи се до най-различни социално-икономически сектори — от енергетиката (дял V, глава 2) до околната среда и дейността в областта на климата (дял V, глави 3 и 4), политиката в областта на промишлеността (дял V, глава 5), сътрудничеството в областта на финансовите услуги (дял V, глава 7), туризма (дял V, глава 9), селското стопанство и рибарството (дял V, глави 10 и 11), научните изследвания (дял V, глава 14), социалната политика (дял V, глава 15), образованието и културата (дял V, глави 17 и 18), спорта (дял V, глава 20) и гражданската защита (дял V, глава 23).

63. От гореизложеното следва, че включените в дял II от СВЗП разпоредби като цяло може да се свържат и със сътрудничеството за развитие, което е една от съставните части на споразумението, и не налагат приемане на решение, с което се определя позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза, отнасяща се до правилата за функциониране на създадените с посоченото споразумение органи, да се приеме и на основание член 37 ДЕС като допълнително материалноправно основание. Според мен този извод не се поставя под съмнение, ако разгледаме СВЗП с оглед на контекста му. Всъщност, от една страна, що се отнася до споразумение за партньорство като СВЗП, контекстът, в който са проведени преговорите и е сключено споразумението, трудно може да изиграе значителна, а още по-малко решаваща роля като елемент за преценка при определянето на релевантното правно основание. От друга страна, в случая посочването в единадесета алинея от преамбюла на СВЗП на конфликта в Нагорни Карабах, на който се позовава Френската република в становището си, не е достатъчно, за да се постави СВЗП в специфичния за ОВППС контекст.

[63] Вж. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество [COM(2018) 460 final], изменено [COM(2020) 459 final] вследствие на кризата във връзка с пандемията от COVID-19.

[64] Вж. прессъобщението на адрес: https://www.consilium.europa.eu/bg/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] Вж. в този смисъл решение от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (C-91/05, EU:C:2008:288, т. 71 и 72). В същия смисъл, но в контекста на стълкновение на правни основания, всяко от които свързано с Договора за функционирането на ЕС, вж. решение Филипини (т. 44).

[66] Осемнадесета и двадесет и трета алинея от преамбюла на СВЗП.

[67] Деветнадесета и двадесет и трета алинея от преамбюла и дял V, глави 3 и 4 от СВЗП.

[68] Трета и шеста алинея от преамбюла на СВЗП.

[69] Двадесет и девета алинея от преамбюла и дял V, глава 16 от СВЗП.

64. Поради това следва да се премине към втория етап от двустепенната проверка, приложена от Съда в решение Филипини, която в случая изисква да се провери дали разпоредбите на СВЗП, които може да се свържат с ОВППС, не съдържат задължения с такъв обхват, че да съответстват на цели, различни от тези, които имат връзка с другите съставни части на споразумението, и по-специално със сътрудничеството за развитие.

65. Според мен от прочита на разпоредбите на дял II от СВЗП става ясно, че тези разпоредби имат декларативен характер и не съдържат конкретни способи за осъществяване на сътрудничеството на страните в областта на външната политика и политиката на сигурност, нито съдържат конкретни позитивни задължения за страните, надхвърлящи обикновеното общо задължение за сътрудничество.

66. Това важи и за изложението на целите на политическия диалог, съдържащо се в член 3, параграф 2 от това споразумение, на което набляга по-специално Съветът. Всъщност, от една страна, от параграф 1 от този член следва, че диалогът, който страните възнамеряват да засилят, се отнася до всички области от взаимен интерес, обхванати от посоченото споразумение. Това е в съответствие с изразената в Консенсуса позиция, към която се присъединява и Съветът, възпроизведена в точка 59 от настоящото заключение, че политическият диалог е инструмент, служещ и на целите на сътрудничеството за развитие. От друга страна, изброяването на целите на този диалог в разпоредбите на дял II от СВЗП, които по-конкретно може да се свържат с ОВППС, не е последвано от насочени към постигането на тези цели конкретни мерки, спадащи към тази политика.

67. Така член 5 от това споразумение само перифразира член 3, параграф 2, букви б), в), д), е), з) и и), като поставя по-специално акцент върху по-нататъшното сътрудничество между страните в международни форуми като ООН и ОССЕ. Същото се отнася и за член 8 от посоченото споразумение относно регионалната стабилност и мирното разрешаване на конфликти, който само възпроизвежда целите, посочени в член 3, параграф 2, букви и), й) и к) от споразумението, и припомня на страните принципите, заложени в Устава на ООН, в Заключителния акт на ОССЕ от Хелзинки и в другите приложими многостранни документи. Същото важи и за член 9 от СВЗП относно ОМУ, който в общи линии само призовава страните към изпълнение на международните им ангажименти (параграф 1) и ги насърчава да поемат други такива (параграф 2, буква а). Що се отнася до член 9, параграф 2, буква б) от СВЗП, който се отнася до „допълнителното“ подобряване на националната система за контрол върху износа с цел извършване на ефективен контрол върху износа, свързан с ОМУ, става дума за задължение, което, освен че е формулирано много общо и в перспектива, се припокрива със задълженията, вече предвидени на международно равнище[70]. Накрая, същите съображения важат и за член 10 относно малките оръжия и леки въоръжения[71], и за член 11 относно борбата с тероризма.

68. Що се отнася до член 7 от СВЗП, в който се препоръчва евентуално участие на Република Армения „в ръководени от [Съюза] граждански и военни операции за управление на кризи, както и в съответни учения и обучения“ и на който набляга по-специално Френската република, следва да се отбележи, от една страна, че това участие е споменато само като „цел“, към която трябва да се насочи практическото сътрудничество

[70] Вж. по-специално Резолюция 1540 (2004) на Съвета за сигурност на ООН от 28 април 2004 г. и План за действие за прилагане на тази резолюция, изготвен от Армения и достъпен на адрес: https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Освен това член 10, параграф 4 от СВЗП се отнася до сътрудничеството в контекста на Обща позиция 2008/944/ОВППС на Съвета от 8 декември 2008 година определяща общи правила за режим на контрол върху износа на военни технологии и оборудване и съответното национално законодателство на Република Армения.

между страните в областта на предотвратяването на конфликти и управлението на кризи, и че то е определено само като „евентуално“, и от друга страна, че всеки конкретен случай във връзка с участието в съответни учения и обучения, свързани с ръководени от Съюза операции за управление на кризи, би могъл евентуално да се разглежда само „отделно“. Следователно, също както и другите разпоредби, съдържащи се в дял II от СВЗП, този член не предвижда конкретни задължения и не е непосредствено оперативен.

69. От гореизложеното следва, че с оглед на критерия, възприет от Съда в решение Филипини, приемането на решение за определяне на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство по СВЗП и отнасяща се до правилата за функциониране на органите, създадени със споразумението, не налага добавянето на член 37 ДЕС към правното основание на акта.

70. Според мен, на второ място, ако се приложи възприетият от Съда критерий в решение Казахстан, резултатът не се променя. Всъщност се налага констатацията, че от една страна, разпоредбите на СВЗП, които спадат към общата търговска политика и политиката на сътрудничество за развитие, са преобладаващото мнозинство от 386-те члена на това споразумение. От друга страна, свързаните с ОВППС разпоредби на СВЗП, които са посочени в точка 51 от настоящото заключение, освен че са много малка част от всички разпоредби от това споразумение, се ограничават, както е видно от съображенията, изложени в точки 64—67 от настоящото заключение, до изявления на договарящите се страни за целите, които трябва да преследва тяхното сътрудничество, и за въпросите, които то трябва да обхваща, без да определят конкретните условия за осъществяването му. По-общо и без този довод да е от решаващо значение, както вече посочих в точка 45 от настоящото заключение, считам, също както Комисията и Чешката република и за разлика от Съвета и Френската република, че разпоредбите на дял II от СВЗП не отиват по-далеч от сходните разпоредби, съдържащи се в споразумението с Казахстан, и че са част от разностранната стратегия на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие.

в) Заключение по първото основание на жалбата

71. Въз основа на всички гореизложени съображения считам, че първото основание на жалбата трябва да се уважи.

Б. По второто основание

72. С второто основание на жалбата Комисията упреква Съвета, че е разделил един акт на различни части, за да създаде изкуствено актове с различни центрове на тежест и да манипулира приложимите правила за гласуване. По този начин Съветът, първо, не се съобразил с практиката на Съда, припомнена в точка 25 от настоящото заключение, второ, нарушил правомощията, с които разполага Комисията по силата на член 17, параграф 2 ДЕС, като изопачил измененото предложение, което предвижда приемането на един-единствен акт, трето, утежнил ненужно процедурата по вземане на решения, и четвърто, не изпълнил задължението за лоялно сътрудничество между институциите, предвидено в член 13, параграф 1 ДЕС[72]. В жалбата си Комисията уточнява, че второто

[72] Важно е да се отбележи, че макар контекстът да е различен, подобен въпрос се поставя в производство за даване на становище 1/19, по което генералният адвокат Hogan представи заключението си на 11 март 2021 г. (EU:C:2021:198, т. 167—194) във връзка с разделянето в две отделни решения на акта, с който се разрешава подписването на Истанбулската конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие.

основание трябва да се разбира в смисъл, че с него само се излагат допълнителни причини, поради които счита обжалваните решения за незаконосъобразни, тъй като според нея и само първото основание е достатъчно за уважаване на жалбата. В писмената си реплика обаче Комисията твърди, че дори в случай на отхвърляне на първото основание второто ѝ основание запазва изцяло своята самостоятелност, тъй като решението на Съвета да приеме две отделни решения вместо само едно, основано по-специално на член 37 ДЕС, все пак е незаконосъобразно.

73. Подобно на Комисията считам, че ако бъде уважено първото основание на жалбата, само по себе си то трябва да доведе до отмяна на двете обжалвани решения: първото, тъй като изключва от обхвата си дял II от СВЗП поради съображенията, изложени във втората алинея от неговия преамбюл, а второто, тъй като възприема член 37 ДЕС като правно основание. Поради това, ако Съдът уважи първото основание на жалбата, както предлагам, не е необходимо да разглежда второто основание. Ако обаче Съдът реши да разгледа основанието, според мен той би трябвало да го уважи по същество. Всъщност, като е приел две отделни, но свързани помежду си решения, второто от които има неправилно правно основание, което изисква приемането на правило за гласуване, различно от предвиденото за приемането на първото решение, Съветът е опитал да заобиколи приложимите в областта на избора на правните основания на актовете на Съюза правила[73].

74. Ето защо при условията на евентуалност и ако Съдът отхвърли първото основание на жалбата и приеме, че второто основание запазва своята самостоятелност, излагам следните кратки съображения.

75. Безспорно е, че позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза за целите на приемането на процедурните правилници на органите, създадени със СВЗП, е една. Също така е безспорно, че тези процедурни правилници са неделими. Впрочем ясно е, че обжалваните решения са с идентично по същество съдържание, макар да имат различен обхват, и препращат към същия документ, изготвен от Съвета за партньорство[74]. При тези обстоятелства основанията, поради които Съветът е приел две отделни решения, остават неясни, освен ако не е опит да се обоснове използването на правното основание на член 37 ДЕС за второто от тези решения.

76. При това положение, в случай че Съдът прецени, че актът, с който се определя единната позиция, която да бъде приета от Съвета, налага добавянето на това правно основание, според мен Комисията не е доказала незаконосъобразността на направения от Съвета избор за подобно разделяне. Наистина с приемането на един-единствен акт би се избегнало утежняване на процедурата по вземане на решения. В такъв случай обаче Съветът не може да бъде упрекнат в заобикаляне на правилата за определяне на правното основание или на приложимите правила за гласуване. Подобно на Чешката република, съмнявам се, че при такива обстоятелства Съветът може да бъде упрекнат в неизпълнение на задължението за лоялно сътрудничество или в нарушение на правото на законодателна

[73] Следва обаче да се уточни, че не разделянето на две отделни решения само по себе си, а разделянето заедно с предвиждането на неправилно правно основание за едното от тези две решения води до заобикаляне на практиката на Съда относно избора на правно основание.

[74] Става въпрос за проекта на решение на Съвета за партньорство ЕС—Република Армения за приемане на процедурния правилник на Съвета за партньорство и тези на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и за утвърждаване на списъка на подкомитетите, ST 15226/19, достъпен на уебсайта http://register.consilium.europa.eu.

инициатива, предоставено на Комисията с член 17, параграф 2 ДЕС[75]. Всъщност според мен твърдяното от Комисията „изопачаване“ не е доказано, тъй като преследваната с измененото предложение цел, а именно да се определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство за приемането на процедурните правилници, е постигната и съдържанието на тази позиция е определено, с изключение на няколко незначителни изменения, в съответствие с предложенията[76]. Несъмнено би могло да се твърди, че тъй като измененото предложение предвижда единствено приемането само на едно решение, Решение 2020/246 е прието при липсата на предложение от страна на Комисията в нарушение на член 17, параграф 2 ДЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС. Струва ми се обаче, че този довод е твърде формалистичен, поне с оглед на обстоятелствата в настоящия случай, в който Решения 2020/245 и 2020/246 са с идентично по същество съдържание[77].

В. По запазването на правните последици на обжалваните решения

77. Комисията и Съветът, както и встъпилите държави, искат от Съда, ако отмени обжалваните решения, да запази правните им последици.

78. Съгласно член 264, втора алинея ДФЕС Съдът може, ако счете за необходимо, да определи онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни. Тъй като отмяна на обжалваните решения без запазване на породените от тях правни последици може да наруши функционирането на създадените със СВЗП органи, да постави под съмнение правната обвързаност на Съюза с приетите от тези органи актове и така да затрудни добросъвестното изпълнение на споразумението[78], считам, че ако Съдът реши да отмени обжалваните решения, правните им последици следва да се запазят.

Г. По съдебните разноски

79. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като предлагам да бъде уважена жалбата и Комисията е направила искане Съветът да бъде осъден да заплати съдебните разноски, според мен той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. При това положение следва да се приеме, че Френската република и Чешката република ще понесат направените от тях съдебни разноски.

[75] Член 17, параграф 2 ДЕС in fine предвижда, че незаконодателните актове се приемат по предложение на Комисията, когато това е предвидено в Договорите. Съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС по предложение на Комисията (или на върховния представител) Съветът приема решения за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение.

[76] Припомням, че Съдът вече е имал повод да уточни по въпроса за процедурата по приемане на законодателни актове, че „Комисията има право да оттегли предложение за законодателен акт, когато предвидено от Парламента и Съвета изменение го опорочава, като препятства постигането на преследваните с него цели и следователно го лишава от смисъл“ (вж. решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 83).

[77] Със също толкова формалистичен довод би могло най-много да се приеме, че Съветът е нарушил член 293, параграф 1 ДФЕС, тъй като, макар Решение 2020/245 да се отклонява от измененото предложение, що се отнася до обхвата му, същото е прието с квалифицирано мнозинство, а не с единодушие.

[78] Вж. по аналогия решение Казахстан (т. 51). Освен ако не греша, изглежда, че процедурните правилници, до които се отнасят обжалваните решения, междувременно са били приети, вж. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/bg/pdf.

VI. Заключение

80. Въз основа на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да:

1) отмени Решение (ЕС) 2020/245 на Съвета от 17 февруари 2020 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на процедурния правилник на Съвета за партньорство и тези на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и с утвърждаването на списъка на подкомитетите, за прилагането на посоченото споразумение с изключение на дял II от него и Решение (ЕС) 2020/246 на Съвета от 17 февруари 2020 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна, във връзка с приемането на процедурния правилник на Съвета за партньорство и тези на Комитета за партньорство, на подкомитетите и на другите органи, създадени от Съвета за партньорство, и с утвърждаването на списъка на подкомитетите, за прилагането на дял II от посоченото споразумение;

2) запази правните последици на Решения 2020/245 и 2020/246;

3) осъди Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

4) Френската република и Чешката република да понесат направените от тях съдебни разноски.