Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GIOVANNI PITRUZZELLA
της 17ης Ιουνίου 2021 [1]

Υπόθεση C-180/20

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως – Αποφάσεις (ΕΕ) 2020/245 και 2020/246 – Θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συστάθηκε δυνάμει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά τη θέσπιση των εσωτερικών κανονισμών του συμβουλίου εταιρικής σχέσης, της επιτροπής εταιρικής σχέσης, των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης, και τη συγκρότηση καταλόγου των υποεπιτροπών – Αποφάσεις για τον καθορισμό των θέσεων που πρέπει να ληφθούν εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο οργάνου συσταθέντος δυνάμει διεθνούς συμφωνίας – Επιλογή της νομικής βάσης – Συμφωνία της οποίας ορισμένες διατάξεις μπορεί να εμπίπτουν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) – Έκδοση δύο χωριστών αποφάσεων»

I. Εισαγωγή

1. Στο πλαίσιο των διοργανικών διαφορών που αφορούν τη νομική βάση των πράξεων της Ένωσης, οι οποίες ενέχουν σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα [2], μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ολοένα και σημαντικότερη θέση κατέχουν οι υποθέσεις στις οποίες τίθεται υπό αμφισβήτηση η διαχωριστική γραμμή μεταξύ, αφενός, της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΛΕΕ και, αφετέρου, της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), η οποία εντάσσεται στη Συνθήκη ΕΕ [3]. Η προσφυγή που αποτελεί αντικείμενο των παρουσών προτάσεων περιλαμβάνεται στις υποθέσεις αυτές και συνιστά, περίπου τρία έτη μετά την έκδοση της απόφασης της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν) [4] (στο εξής: απόφαση Καζαχστάν), ένα

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 Πρβλ., μεταξύ άλλων, γνωμοδότηση 2/00 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία) της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (EU:C:2001:664, σκέψη 5) και απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 42).

3 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-130/10, EU:C:2012:472)· της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435).

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

νέο στάδιο της διαφοράς μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις προσήκουσες νομικές βάσεις για τη σύναψη και την εφαρμογή των λεγόμενων συμφωνιών εταιρικής σχέσης "νέας γενιάς"». Στην απόφαση Καζαχστάν, το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί για πρώτη φορά επί της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ και των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΛΕΕ στο πλαίσιο της εφαρμογής των συμφωνιών αυτών και, ειδικότερα, σε σχέση με την έκδοση απόφασης βάσει του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, με την οποία το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση της Ένωσης στο πλαίσιο οργάνου συσταθέντος κατ' εφαρμογήν της συμφωνίας αυτής[5].

2. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση των αποφάσεων (ΕΕ) 2020/245[6] και 2020/246[7] του Συμβουλίου (στο εξής, από κοινού: προσβαλλόμενες αποφάσεις), σχετικά με θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου[8] (στο εξής: ΣΕΣΕΣ).

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης ΕΕ

3. Το κεφάλαιο 1 του τίτλου V της Συνθήκης ΕΕ περιέχει «γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης». Στο κεφάλαιο αυτό, το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΕΕ παραθέτει τις αρχές στις οποίες στηρίζεται η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή και διευκρινίζει ότι η Ένωση προσπαθεί να αναπτύσσει σχέσεις και να δημιουργεί εταιρικές σχέσεις μεταξύ άλλων με τις χώρες που συμμερίζονται τις αρχές αυτές. Στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού απαριθμούνται οι στόχοι της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, η δε παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του ίδιου αυτού άρθρου ορίζει ότι «[η] Ένωση τηρεί τις αρχές και επιδιώκει τους στόχους των παραγράφων 1 και 2 κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή της εξωτερικής της δράσης στους διάφορους τομείς που καλύπτονται από τον παρόντα τίτλο και από το πέμπτο μέρος της Συνθήκης [ΛΕΕ], καθώς και κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή των εξωτερικών πτυχών των άλλων πολιτικών της».

[5] Υπάρχουν και άλλα προηγούμενα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο διαφοράς με αντικείμενο την προσήκουσα νομική βάση απόφασης για τον καθορισμό της θέσης που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο οργάνου συσταθέντος δυνάμει διεθνούς συμφωνίας, τα οποία δεν αφορούν εντούτοις την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ και των αρμοδιοτήτων που δεν εμπίπτουν σε αυτήν· βλ. αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-431/11, EU:C:2013:589)· της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-656/11, EU:C:2014:97), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2020, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του συμβουλίου εταιρικής σχέσης και των εσωτερικών κανονισμών της επιτροπής εταιρικής σχέσης, των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης και τη συγκρότηση καταλόγου των υποεπιτροπών, για την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας με την εξαίρεση του τίτλου II (ΕΕ 2020, L 52, σ. 3).

[7] Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2020, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του συμβουλίου εταιρικής σχέσης και των εσωτερικών κανονισμών της επιτροπής εταιρικής σχέσης, των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης και τη συγκρότηση καταλόγου των υποεπιτροπών, για την εφαρμογή του τίτλου II της εν λόγω συμφωνίας (ΕΕ 2020, L 52, σ. 5).

[8] ΕΕ 2018, L 23, σ. 4.

4. Το κεφάλαιο 2 του τίτλου V της Συνθήκης ΕΕ περιέχει τις ειδικές διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ. Κατά το άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, «[η] κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως». Βάσει του άρθρου 37 ΣΕΕ, το οποίο περιλαμβάνεται στο ίδιο αυτό κεφάλαιο, «[η] Ένωση δύναται να συνάπτει συμφωνίες με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς στους τομείς που εμπίπτουν στο παρόν κεφάλαιο».

Β. Οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ

5. Στο πέμπτο μέρος της Συνθήκης ΛΕΕ, το οποίο αφορά την εξωτερική δράση της Ένωσης, ο τίτλος V αφιερώνεται στις διεθνείς συμφωνίες της Ένωσης. Ο τίτλος αυτός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 218 ΣΛΕΕ το οποίο καθορίζει τη διαδικασία διαπραγμάτευσης και σύναψης των συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών. Το άρθρο αυτό προβλέπει στις παραγράφους 8 και 9 τα εξής:

«8. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Ωστόσο, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, όταν η συμφωνία αφορά τομέα για τον οποίο απαιτείται ομοφωνία για τη θέσπιση πράξης της Ένωσης […]

9. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, εκδίδει απόφαση για την αναστολή της εφαρμογής μιας συμφωνίας και τον καθορισμό των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα […]».

III. Ιστορικό της διαφοράς

Α. Η ΣΕΣΕΣ

6. Στις 29 Σεπτεμβρίου 2015 το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή και την ύπατη εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (στο εξής: ύπατη εκπρόσωπος) να αρχίσουν διαπραγματεύσεις με τη Δημοκρατία της Αρμενίας για μια συμφωνία-πλαίσιο [9]. Οι διαπραγματεύσεις αυτές ολοκληρώθηκαν επιτυχώς με τη μονογράφηση της συμφωνίας την 21η Μαρτίου 2017.

7. Στις 20 Νοεμβρίου 2017 το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση με την οποία ενέκρινε την υπογραφή της ΣΕΣΕΣ εξ ονόματος της Ένωσης και αποφάσισε την προσωρινή εφαρμογή ορισμένων τμημάτων της συμφωνίας αυτής [10] (στο εξής: απόφαση υπογραφής). Η απόφαση αυτή βασίζεται στο άρθρο 37 ΣΕΕ καθώς και στα άρθρα 91 και 100, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και τα άρθρα 207 και 209 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218, παράγραφοι 5 και 7, ΣΛΕΕ και το άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Η ΣΕΣΕΣ υπογράφηκε στις 24 Νοεμβρίου 2017 και εφαρμόζεται προσωρινά από την 1η Ιουνίου 2018.

[9] Αυτή η συμφωνία-πλαίσιο επρόκειτο να αντικαταστήσει τη συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου (ΕΕ 1999, L 239, σ. 3).

[10] Απόφαση (ΕΕ) 2018/104 του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2017, για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ένωσης, και την προσωρινή εφαρμογή της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης (ΕΕ 2018, L 23, σ. 1).

8. Το άρθρο 362 της συμφωνίας αυτής προβλέπει τη συγκρότηση συμβουλίου εταιρικής σχέσης, επιφορτισμένου με την εποπτεία και την τακτική επανεξέταση της εφαρμογής της εν λόγω συμφωνίας και εξουσιοδοτημένου να λαμβάνει αποφάσεις δεσμευτικές για τα μέρη, καθώς και να διατυπώνει συστάσεις [11] (στο εξής: συμβούλιο εταιρικής σχέσης). Το συμβούλιο εταιρικής σχέσης απαρτίζεται από εκπροσώπους των μερών σε υπουργικό επίπεδο και συνέρχεται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, τουλάχιστον μία φορά ετησίως, και όταν το απαιτούν οι περιστάσεις. Το άρθρο 362, παράγραφος 4, της ΣΕΣΕΣ προβλέπει ότι το συμβούλιο εταιρικής σχέσης θεσπίζει τον εσωτερικό κανονισμό του. Το συμβούλιο εταιρικής σχέσης επικουρείται κατά την άσκηση των καθηκόντων του από επιτροπή εταιρικής σχέσης, η οποία συγκροτείται βάσει του άρθρου 363 της ΣΕΣΕΣ και απαρτίζεται από εκπροσώπους των μερών σε επίπεδο ανώτερων υπαλλήλων (στο εξής: επιτροπή εταιρικής σχέσης). Κατά την παράγραφο 4 του άρθρου αυτού, το συμβούλιο εταιρικής σχέσης καθορίζει, στον εσωτερικό κανονισμό του, τα καθήκοντα και τη λειτουργία της επιτροπής αυτής. Βάσει του άρθρου 364 της ΣΕΣΕΣ, το συμβούλιο εταιρικής σχέσης δύναται να αποφασίσει να συγκροτήσει επιτροπές ή άλλα όργανα επιφορτισμένα να το επικουρούν σε ειδικούς τομείς και προσδιορίζει τη σύνθεση, τα καθήκοντα και τη λειτουργία τους.

Β. Οι προσβαλλόμενες αποφάσεις

9. Οι προσβαλλόμενες αποφάσεις αφορούν τη θέσπιση των εσωτερικών κανονισμών του συμβουλίου εταιρικής σχέσης, της επιτροπής εταιρικής σχέσης, των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης, καθώς και τη συγκρότηση καταλόγου των υποεπιτροπών (στο εξής, από κοινού: εσωτερικοί κανονισμοί).

10. Στις 29 Νοεμβρίου 2018 η ύπατη εκπρόσωπος και η Επιτροπή υπέβαλαν κοινή πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη θέση που θα πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο συμβούλιο εταιρικής σχέσης όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων σχετικά με τους εσωτερικούς κανονισμούς (στο εξής: κοινή πρόταση) [12]. Η πρόταση αυτή βασιζόταν, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 37 ΣΕΕ ως ουσιαστική νομική βάση.

11. Στις 19 Ιουλίου 2019 η Επιτροπή υπέβαλε τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου, στην οποία είχε απαλείψει τις παραπομπές στην ύπατη εκπρόσωπο και στο άρθρο 37 ΣΕΕ ως ουσιαστική νομική βάση [13] (στο εξής: τροποποιημένη πρόταση). Η πρόταση αυτή βασιζόταν στο άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, ως διαδικαστική νομική βάση, και στα άρθρα 91 και 100, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθώς και στα άρθρα 207 και 209 ΣΛΕΕ, ως ουσιαστικές νομικές βάσεις. Στο σκεπτικό της απόφασης αυτής, η Επιτροπή εξέθεσε ότι η απαλοιφή του άρθρου 37 ΣΕΕ ως ουσιαστικής νομικής βάσης δικαιολογούνταν, μεταξύ άλλων, υπό το πρίσμα της απόφασης Καζαχστάν.

[11] Κατά το άρθρο 362, παράγραφος 6, της ΣΕΣΕΣ, το συμβούλιο εταιρικής σχέσης λαμβάνει τις αποφάσεις και διατυπώνει τις συστάσεις του κατόπιν συμφωνίας μεταξύ των μερών, σεβόμενο δεόντως την ολοκλήρωση των αντίστοιχων εσωτερικών διαδικασιών των μερών.

[12] Κοινή πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη θέση που θα πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο συμβούλιο εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων σχετικά με τους εσωτερικούς κανονισμούς του συμβουλίου εταιρικής σχέσης, της επιτροπής εταιρικής σχέσης και των ειδικών υποεπιτροπών ή οποιουδήποτε άλλου οργάνου, [JOIN(2018) 29 final].

[13] Τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη θέση που θα πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο συμβούλιο εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων σχετικά με τους εσωτερικούς κανονισμούς του συμβουλίου εταιρικής σχέσης, της επιτροπής εταιρικής σχέσης και των ειδικών υποεπιτροπών ή οποιουδήποτε άλλου οργάνου [COM(2019) 345 final].

12. Στις 4 Δεκεμβρίου 2019 η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ) αποφάσισε να χωρίσει τη νομική πράξη που επρόκειτο να εκδοθεί σε δύο αποφάσεις του Συμβουλίου, εκ των οποίων η μία βασιζόταν στο άρθρο 37 ΣΕΕ και αφορούσε μόνον τον τίτλο ΙΙ της ΣΕΣΕΣ, με αντικείμενο τη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, και η άλλη βασιζόταν σε νομικές βάσεις πλην εκείνων της ΚΕΠΠΑ και αφορούσε το σύνολο της ΣΕΣΕΣ, πλην του τίτλου ΙΙ αυτής.

13. Στις 17 Φεβρουαρίου 2020 το Συμβούλιο εξέδωσε μαζί τις προσβαλλόμενες αποφάσεις. Η απόφαση 2020/245 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 91 ΣΛΕΕ και του άρθρου 100, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 207 και του άρθρου 209 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ. Αντιθέτως, η απόφαση 2020/246 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 37 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ και το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ. Το άρθρο 1 της απόφασης 2020/245 προβλέπει ότι «[η] θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της [ΣΕΣΕΣ], όσον αφορά τη θέσπιση […] των εσωτερικών κανονισμών […], για την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας με την εξαίρεση του τίτλου ΙΙ, βασίζεται στο σχέδιο απόφασης του συμβουλίου εταιρικής σχέσης». Το άρθρο 1 της απόφασης 2020/246 προβλέπει ότι «[η] θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της [ΣΕΣΕΣ], όσον αφορά τη θέσπιση […] των εσωτερικών κανονισμών […], για την εφαρμογή του τίτλου ΙΙ της εν λόγω συμφωνίας, βασίζεται στο σχέδιο απόφασης του συμβουλίου εταιρικής σχέσης».

14. Με δύο δηλώσεις, οι οποίες καταχωρίστηκαν στο πρακτικό που συνέταξε το Συμβούλιο στις 4 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή και η Τσεχική Δημοκρατία υπογράμμισαν τον, κατά την άποψή τους, νομικώς εσφαλμένο χαρακτήρα της χρησιμοποίησης της νομικής βάσης του άρθρου 37 ΣΕΕ για μία εκ των αποφάσεων του Συμβουλίου[14]. Με δήλωση, η οποία καταχωρίστηκε στο ίδιο πρακτικό του Συμβουλίου, η Ουγγαρία διατύπωσε επίσης «τις επιφυλάξεις της όσον αφορά την έκδοση δύο χωριστών αποφάσεων σχετικά με τη θέση της ΕΕ», χωρίς εντούτοις να αμφισβητήσει τη νομική βάση του άρθρου 37 ΣΕΕ[15]. Τα δύο αυτά κράτη μέλη αποφάσισαν να απόσχουν από την ψηφοφορία.

IV. Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

15. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Απριλίου 2020, η Επιτροπή άσκησε την προσφυγή ακυρώσεως που αποτελεί αντικείμενο των παρουσών προτάσεων. Στην Τσεχική Δημοκρατία και στη Γαλλική Δημοκρατία επιτράπηκε να παρέμβουν υπέρ της Επιτροπής και του Συμβουλίου, αντιστοίχως.

16. Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από την Τσεχική Δημοκρατία, ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει τις προσβαλλόμενες αποφάσεις, να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματά τους και να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

[14] Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοπτικό πρακτικό της 4ης Μαρτίου 2020 (6517/20· CRS CRP 9), Coreper, της 12ης και της 14ης Φεβρουαρίου 2020, παράρτημα Coreper της 12ης Φεβρουαρίου 2020, σημείο 38.

[15] Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοπτικό πρακτικό της 4ης Μαρτίου 2020 (6517/20· CRS CRP 9), Coreper, της 12ης και της 14ης Φεβρουαρίου 2020, παράρτημα Coreper της 12ης Φεβρουαρίου 2020, σημείο 38.

17. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, κυρίως, να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα και, επικουρικώς, σε περίπτωση ακύρωσης των προσβαλλομένων αποφάσεων, να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματά τους. Η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής.

V. Ανάλυση

18. Η Επιτροπή προβάλλει δύο λόγους προς στήριξη της προσφυγής της.

A. Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

1. Συνοπτική έκθεση των επιχειρημάτων των διαδίκων

19. Στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως, στον οποίο κυρίως εστιάζει η παρούσα διαδικασία, η Επιτροπή προσάπτει στο Συμβούλιο, πρώτον, την εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της απόφασης 2020/245 του τίτλου ΙΙ της ΣΕΣΕΣ, δεύτερον, την επιλογή του άρθρου 37 ΣΕΕ ως ουσιαστικής νομικής βάσης της απόφασης 2020/246 και, τρίτον, την προσθήκη, ως διαδικαστικής νομικής βάσης της απόφασης αυτής, του άρθρου 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

20. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, επιλέγοντας το άρθρο 37 ΣΕΕ ως ουσιαστική νομική βάση της απόφασης 2020/246, το Συμβούλιο τροποποίησε τον κανόνα ψηφοφορίας ο οποίος θα εφαρμοζόταν άλλως, δυνάμει των Συνθηκών, και δεν έλαβε υπόψη την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσης των πράξεων της Ένωσης. Κατά την Επιτροπή, από τη νομολογία αυτή και, ιδίως, από την απόφαση Καζαχστάν προκύπτει ότι απόφαση του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, με την οποία το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο οργάνου συσταθέντος δυνάμει διεθνούς συμφωνίας, πρέπει να λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία όταν το κέντρο βάρους της συμφωνίας αυτής είναι τομέας για τον οποίο οι ουσιαστικές νομικές βάσεις απαιτούν ειδική πλειοψηφία. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ΣΕΣΕΣ αφορά κυρίως τους τομείς του εμπορίου, της αναπτυξιακής συνεργασίας και των συναλλαγών στον τομέα των υπηρεσιών, στους οποίους επικεντρώνεται η μεγάλη πλειονότητα των άρθρων της συμφωνίας αυτής. Τα εννέα άρθρα του τίτλου ΙΙ της εν λόγω συμφωνίας, τα οποία αφορούν τη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, έχουν, κατά την Επιτροπή, αμιγώς παρεπόμενο χαρακτήρα σε σχέση με το σύνολο της ΣΕΣΕΣ και, επομένως, δεν επαρκούν για να δικαιολογήσουν νομική βάση εμπίπτουσα στην ΚΕΠΑΑ για το σύνολο της συμφωνίας. Προς στήριξη του συμπεράσματος αυτού, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, στην απόφαση Καζαχστάν, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του τίτλου ΙΙ της ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, αφενός, και της Δημοκρατίας του Καζαχστάν, αφετέρου[16] (στο εξής: συμφωνία με το Καζαχστάν), οι οποίες είναι ανάλογες, από απόψεως περιεχομένου και πλήθους, με εκείνες του τίτλου ΙΙ της ΣΕΣΕΣ, δεν δικαιολογούσαν την επιλογή του Συμβουλίου να χρησιμοποιήσει το άρθρο 37 ΣΕΕ ως ουσιαστική νομική βάση απόφασης του ίδιου είδους με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις.

[16] ΕΕ 2016, L 29, σ. 1.

21. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από τη Γαλλική Δημοκρατία, δεν αμφισβητεί ότι ο τομέας στον οποίο υπάγονται οι προσβαλλόμενες αποφάσεις πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα της ΣΕΣΕΣ. Εντούτοις, υποστηρίζει ότι η επιλογή της νομικής βάσης των πράξεων της Ένωσης, περιλαμβανομένων εκείνων που αφορούν διεθνή συμφωνία, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, στα οποία καταλέγονται το περιεχόμενο αλλά και ο σκοπός των πράξεων αυτών. Κατά το Συμβούλιο, από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η εξέταση των στόχων της συμφωνίας είναι ουσιώδους σημασίας προκειμένου να διαπιστωθεί η σχέση που υφίσταται μεταξύ των διατάξεών της που συνδέονται με διάφορους τομείς δράσης της Ένωσης και ότι μόνον εν συνεχεία πρέπει να εξεταστεί η εμβέλεια των υποχρεώσεων που προβλέπονται στις διατάξεις αυτές, ήτοι το περιεχόμενό τους. Τα επιχειρήματα που προέβαλε η Επιτροπή ουδόλως λαμβάνουν υπόψη τους στόχους της ΣΕΣΕΣ και των ειδικών διατάξεών της, αλλά επικεντρώνονται αποκλειστικά και μόνον στο περιεχόμενό τους. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο θεωρεί ότι η ανάλυση των στόχων των διατάξεων του τίτλου ΙΙ της ΣΕΣΕΣ καταδεικνύει ότι αυτές δεν έχουν ούτε δευτερεύοντα ούτε έμμεσο χαρακτήρα σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις της συμφωνίας αυτής. Επιπλέον, αντίθετα προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, η ΣΕΣΕΣ και η συμφωνία με το Καζαχστάν διαφέρουν ουσιωδώς μεταξύ τους όσον αφορά τον καθορισμό των στόχων τους και, επομένως, τη νομική φύση τους. Συναφώς, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η ΣΕΣΕΣ περιλαμβάνει στο άρθρο 1 τουλάχιστον έναν πρόσθετο ουσιαστικό στόχο, ο οποίος απουσιάζει από τη συμφωνία με το Καζαχστάν, και συγκεκριμένα τον στόχο της ενίσχυσης της συνολικής πολιτικής εταιρικής σχέσης (στοιχείο α′) και της προαγωγής της ανάπτυξης στενών πολιτικών σχέσεων μεταξύ των μερών (στοιχείο β′). Εξάλλου, κατά το Συμβούλιο, ορισμένοι από τους γενικούς στόχους που μνημονεύονται στο άρθρο 1 της ΣΕΣΕΣ μετουσιώνονται στο άρθρο 3 της συμφωνίας αυτής σε ένα σύνολο πιο συγκεκριμένων στόχων, τους οποίους επιδιώκουν ειδικά οι διατάξεις του τίτλου ΙΙ της εν λόγω συμφωνίας. Ειδικότερα, ο στόχος της αύξησης της αποτελεσματικότητας της συνεργασίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ο οποίος παρουσιάζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της ΣΕΣΕΣ ως γενικός στόχος του πολιτικού διαλόγου με την Αρμενία, γύρω από τον οποίο αναπτύσσονται όλοι οι άλλοι στόχοι που επιδιώκονται με τον εν λόγω διάλογο, συνιστά, κατά το Συμβούλιο, διακριτό στόχο, ο οποίος δεν πρέπει να θεωρηθεί παρεπόμενος σε σχέση με τους άλλους στόχους της συμφωνίας αυτής. Επομένως, κατά το Συμβούλιο, δεν χωρεί αμφιβολία ότι κύριος στόχος των διατάξεων του τίτλου ΙΙ της συμφωνίας αυτής είναι η εφαρμογή πολιτικής εμπίπτουσας στην ΚΕΠΠΑ, την οποία η Ένωση διεξάγει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται σε αυτήν δυνάμει του τίτλου V, κεφάλαιο ΙΙ, ΣΕΕ. Το συμπέρασμα αυτό, το οποίο βασίζεται σε ανάλυση των στόχων των διατάξεων του τίτλου ΙΙ της συμφωνίας αυτής, δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση με επιχειρήματα που αφορούν απλώς και μόνον το περιεχόμενό τους και, ειδικότερα, τον προβαλλόμενο ως δηλωτικό χαρακτήρα τους. Συγκεκριμένα, αφενός, από τις επίμαχες διατάξεις προκύπτει ότι η διεξαγωγή τακτικού πολιτικού διαλόγου συνιστά τον τρόπο υλοποίησης της συνεργασίας και, αφετέρου, κανένα στοιχείο στη νομολογία του Δικαστηρίου δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι διατάξεις που προβλέπουν συνεργασία υπό μορφή διαλόγου δεν μπορούν να συνιστούν αυτές καθεαυτές αυτοτελές συστατικό στοιχείο, όταν επιδιώκουν στόχους ασφάλειας και εξωτερικής πολιτικής.

2. Εκτίμηση

α) Σχετική νομολογία

22. Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, για λόγους σαφήνειας, συνέπειας και εξορθολογισμού, προβλέπει μια ομοιόμορφη και γενικής ισχύος διαδικασία όσον αφορά, ιδίως, τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών τις οποίες είναι αρμόδια να συνάπτει η Ένωση στους τομείς δράσης

της, περιλαμβανομένης της ΚΕΠΠΑ, εκτός αν οι Συνθήκες προβλέπουν ειδικές διαδικασίες [17]. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ προβλέπει απλοποιημένη διαδικασία, μεταξύ άλλων, για τον καθορισμό των θέσεων που πρέπει να ληφθούν εξ ονόματος της Ένωσης λόγω της συμμετοχής της στη διαδικασία θέσπισης, στο πλαίσιο αποφασιστικού οργάνου συσταθέντος με την οικεία διεθνή συμφωνία, πράξεων που αφορούν την εφαρμογή ή την εκτέλεση της συμφωνίας αυτής [18]. Δεδομένου ότι η διάταξη αυτή δεν προβλέπει κανέναν κανόνα ψηφοφορίας για τη λήψη από το Συμβούλιο των αποφάσεων τις οποίες αφορά το άρθρο αυτό, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι ο εφαρμοστέος κανόνας ψηφοφορίας πρέπει να καθορίζεται, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, με βάση το άρθρο 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, σε περίπτωση που μια τέτοια απόφαση δεν αντιστοιχεί σε καμία από τις περιπτώσεις στις οποίες το άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ απαιτεί λήψη απόφασης με ομοφωνία, το Συμβούλιο πρέπει να εκδίδει την απόφασή του, κατ' αρχήν, σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, και του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία [19].

23. Η πρώτη περίπτωση ως προς την οποία το άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ απαιτεί να αποφαίνεται το Συμβούλιο με ομοφωνία είναι εκείνη στην οποία η συμφωνία αφορά τομέα για τον οποίο απαιτείται ομοφωνία για την έκδοση πράξης της Ένωσης και, κατά συνέπεια, στην περίπτωση αυτή θεμελιώνεται σύνδεσμος μεταξύ της ουσιαστικής νομικής βάσης της απόφασης που λαμβάνεται δυνάμει του εν λόγω άρθρου και του εφαρμοστέου για την έκδοσή της κανόνα ψηφοφορίας. Τούτο συμβαίνει όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ, καθόσον το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ προβλέπει ιδίως ότι οι αποφάσεις που εμπίπτουν στον τίτλο V, κεφάλαιο 2, της Συνθήκης ΕΕ λαμβάνονται ομόφωνα, πλην των περιπτώσεων στις οποίες το ως άνω κεφάλαιο ορίζει διαφορετικά [20].

24. Προκειμένου να διαπιστωθεί αν απόφαση που εκδίδεται εντός του πλαισίου το οποίο καθορίζεται στο άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ αφορά όντως τομέα στον οποίο απαιτείται ομοφωνία για την έκδοση πράξης της Ένωσης και πρέπει, επομένως, λαμβανομένης υπόψη της πρώτης περίπτωσης του άρθρου 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, να ληφθεί ομόφωνα, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ουσιαστική νομική βάση της [21].

25. Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσης πράξης της Ένωσης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, στα οποία περιλαμβάνονται ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης αυτής [22]. Αν από την εξέταση πράξης της Ένωσης προκύπτει ότι με αυτήν επιδιώκονται δύο σκοποί ή ότι αυτή αποτελείται από δύο συστατικά στοιχεία και αν ο ένας από τους σκοπούς ή τα συστατικά στοιχεία αυτά μπορεί να χαρακτηρισθεί ως κύριος, ενώ ο άλλος έχει παρεπόμενο απλώς χαρακτήρα, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνη νομική βάση, δηλαδή σε εκείνη που επιβάλλεται από τον κύριο ή τον πρωτεύοντα σκοπό

[17] Πρβλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 52), και απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 21).

[18] Πρβλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:663, σκέψη 65), και απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 25).

[19] Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, σκέψη 51), και απόφαση Καζαχστάν (σκέψεις 25 και 27).

[20] Βλ. απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 29).

[21] Βλ. απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 35).

[22] Πρβλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (45/86, EU:C:1987:163, σκέψη 11)· της 11ης Ιουνίου 1991, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-300/89, EU:C:1991:244, σκέψη 10)· γνωμοδότηση 2/00 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία) της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (EU:C:2001:664, σκέψη 22) · απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 43), και απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 36).

ή το κύριο ή το πρωτεύον στοιχείο. Κατ' εξαίρεση, αν αποδειχθεί, αντιθέτως, ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πλείονες σκοπούς ή έχει πλείονα συστατικά στοιχεία που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας σκοπός να είναι δευτερεύων σε σχέση με τον άλλο με αποτέλεσμα να τυγχάνουν εφαρμογής διάφορες διατάξεις των Συνθηκών, ένα τέτοιο μέτρο πρέπει να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις [23]. Η χρησιμοποίηση διττής νομικής βάσης αποκλείεται πάντως στην περίπτωση που οι διαδικασίες που προβλέπονται για καθεμία από τις νομικές αυτές βάσεις είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους [24].

26. Επομένως, κατά τη νομολογία αυτή, πρέπει να αναζητείται το «κέντρο βάρους» της πράξης της Ένωσης προκειμένου να εκτιμηθεί αν καθορίστηκαν ορθώς η νομική βάση ή οι νομικές βάσεις της. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι τα ίδια κριτήρια εφαρμόζονται επίσης όταν πρέπει να καθοριστεί η νομική βάση πράξεων της Ένωσης που αφορούν τη σύναψη και την εφαρμογή διεθνούς συμφωνίας [25].

27. Από τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι διάδικοι στην υπό κρίση υπόθεση αναδεικνύεται διαφορετική ερμηνεία πλειόνων κρίσιμων στοιχείων του «κριτηρίου του κέντρου βάρους» που διατύπωσε το Δικαστήριο με αποτέλεσμα να καθίστανται αναγκαίες οι διευκρινίσεις που ακολουθούν.

28. Πρώτον, λαμβανομένων υπόψη των απόψεων της Επιτροπής, του Συμβουλίου και της Γαλλικής Δημοκρατίας επί του ζητήματος αυτού, επισημαίνεται ότι ο «σκοπός» και το «περιεχόμενο» της επίμαχης πράξης της Ένωσης κατατάσσονται στο ίδιο επίπεδο μεταξύ των αντικειμενικών στοιχείων που επιδέχονται δικαστικό έλεγχο στα οποία πρέπει να στηρίζεται η επιλογή της νομικής της βάσης. Δεδομένου ότι ο καθορισμός του κέντρου βάρους της πράξης αυτής έχει εξόχως πραγματιστικό χαρακτήρα, η σειρά με την οποία το Δικαστήριο εξετάζει τα δύο αυτά στοιχεία και η σημασία που αποδίδει σε αυτά στο πλαίσιο της εξέτασης συγκεκριμένης περίπτωσης εξαρτώνται κυρίως από τις περιστάσεις της υπόθεσης και δεν μπορούν να οδηγήσουν σε εικασίες όσον αφορά τον, κατά το μάλλον ή ήττον, «ουσιαστικό» χαρακτήρα του ενός ή του άλλου στοιχείου ή όσον αφορά ενδεχόμενη ιεράρχηση αυτών.

29. Είναι αληθές ότι ορισμένες εφαρμογές του κριτηρίου του κέντρου βάρους σε πράξεις που συνδέονται με τη σύναψη διεθνών συμφωνιών φαίνεται να αποδίδουν αυξημένη σημασία στην αναζήτηση του αντικειμένου της πράξης. Συγκεκριμένα, στη γνωμοδότηση 1/78 [26], το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι ο χαρακτηρισμός συμφωνίας «πρέπει να προσδιοριστεί κατόπιν εκτιμήσεως του ουσιαστικού αντικειμένου της και όχι των ειδικών ρητρών», οι οποίες, δεδομένου ότι έχουν συμπληρωματικό ή επικουρικό χαρακτήρα, απορροφώνται από το εν λόγω ουσιαστικό αντικείμενο. Το Δικαστήριο εφάρμοσε την ίδια συλλογιστική στις αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1996, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου [27] (στο εξής: απόφαση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου), και της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου [28] (στο εξής: απόφαση

[23] Πρβλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-178/03, EU:C:2006:4, σκέψεις 42 και 43)· της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 44), και απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 37).

[24] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2008, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-155/07, EU:C:2008:605, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Πρέπει, εντούτοις, να υπογραμμιστεί ότι το Δικαστήριο περιορίζει τον αποκλεισμό της διττής (ή πολλαπλής) νομικής βάσης στις περιπτώσεις ασυμβατότητας διαδικασιών, εξαιρουμένων των περιπτώσεων στις οποίες διαφέρει μόνον ο κανόνας ψηφοφορίας· βλ. απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-130/10, EU:C:2012:472, σκέψεις 45 έως 48).

[25] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[26] Γνωμοδότηση 1/78 (Διεθνής συμφωνία για το φυσικό καουτσούκ) της 4ης Οκτωβρίου 1979 (EU:C:1979:224).

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

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

Φιλιππίνες), για τον καθορισμό του αντικειμένου συμφωνίας συνεργασίας για την ανάπτυξη και συμφωνίας-πλαισίου εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, αντιστοίχως. Εντούτοις, αφενός, η προσέγγιση αυτή δεν καθιστά αλυσιτελή την εξέταση του περιεχομένου της συμφωνίας, η οποία μπορεί ακόμη και να οδηγήσει στην πράξη, λαμβανομένης υπόψη της έκτασης των υποχρεώσεων που προβλέπονται από τις επιμέρους διατάξεις της συμφωνίας, στον εντοπισμό διακριτών συστατικών στοιχείων, τα οποία απαιτούν την προσθήκη άλλων νομικών βάσεων[29]. Αφετέρου, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας P. Mengozzi στις προτάσεις του στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Φιλιππίνες[30], η προμνησθείσα νομολογιακή γραμμή αποτελεί απλώς «ιδιαίτερη πτυχή» των γενικών κανόνων που πρέπει να ακολουθούνται κατά τον καθορισμό της νομικής βάσης πράξης της Ένωσης, οι οποίοι παρατίθενται στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων, η οποία δεν αποκλίνει από αυτούς[31]. Εν πάση περιπτώσει, η προσέγγιση αυτή φαίνεται ότι αντισταθμίζεται από την ολοένα και πιο συχνή εφαρμογή, από το Δικαστήριο, συλλογιστικής η οποία επικεντρώνεται ειδικότερα στην εξέταση του περιεχομένου της συμφωνίας[32], χωρίς αυτό να συνεπάγεται, με τη σειρά του, τη μη εξέταση των σκοπών της πράξης.

30. Δεύτερον, πέραν του σκοπού και του περιεχομένου της, για τον καθορισμό του κέντρου βάρους πράξης της Ένωσης μπορούν να λαμβάνονται υπόψη και άλλα αντικειμενικά στοιχεία, όπως προκύπτει σαφώς από τη διατύπωση του Δικαστηρίου η οποία εκτέθηκε στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων. Όσον αφορά ειδικότερα πράξεις σχετικές με τη σύναψη και την εφαρμογή διεθνούς συμφωνίας, στα στοιχεία αυτά περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και εκδόθηκε η εν λόγω πράξη[33]. Παρότι η σημασία του στοιχείου αυτού διαφέρει κατ' ανάγκη ανάλογα με το είδος της πράξης και την κατηγορία της επίμαχης συμφωνίας, η εξέταση του πλαισίου μπορεί να διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στην ανάλυση του Δικαστηρίου, όπως συνέβη, για παράδειγμα, στην απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής)[34]. Αντιθέτως, η πεποίθηση του συντάκτη της πράξης[35] ή «η υποκειμενική εκτίμηση και οι γενικές πολιτικές προθέσεις των εμπλεκομένων»[36] στην επιλογή της νομικής βάσης στερούνται σημασίας, δεδομένης της μη αντικειμενικότητάς τους.

31. Τρίτον, από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων προκύπτει ότι η διαπίστωση και μόνο ότι η πράξη της Ένωσης επιδιώκει πλείονες σκοπούς ή έχει πλείονα συστατικά στοιχεία δεν αρκεί αφ' εαυτής για να στηριχθεί η πράξη αυτή σε πλείονες νομικές βάσεις. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο θεμελίωσε το κριτήριο του κέντρου βάρους σε πολύ συγκεκριμένους κανόνες οι οποίοι εφαρμόζονται σε περίπτωση πλειονότητας σκοπών ή συστατικών στοιχείων και οι οποίοι προβλέπουν είτε την εφαρμογή της νομικής βάσης που επιβάλλεται λόγω του σκοπού ή του κύριου ή κυρίαρχου συστατικού στοιχείου, με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζονται ο άλλος σκοπός (ή οι άλλοι σκοποί) ή το άλλο συστατικό στοιχείο (ή τα

29 Βλ., a contrario, απόφαση Φιλιππίνες (σκέψεις 56 και 59).

30 C-377/12, EU:C:2014:29, σκέψεις 25 έως 28.

31 Βλ. σκέψεις 25 έως 27.

32 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2013, Daiichi Sankyo και Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, σκέψεις 52 έως 60)· απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-137/12, EU:C:2013:675, σκέψεις 58 έως 65), και απόφαση Καζαχστάν (σκέψεις 42 έως 45).

33 Πρβλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-431/11, EU:C:2013:589, σκέψεις 48 επ.)· της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-656/11, EU:C:2014:97, σκέψη 50)· της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 38), και της 20ής Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΠΘΖ Ανταρκτικής) (C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψεις 76 και 87).

34 C-626/15 και C-659/16, EU:C:2018:925, σκέψεις 88 έως 94· βλ. επίσης απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 51), όπου χρησιμοποιήθηκε η παραπομπή στο πλαίσιο προκειμένου να διαπιστωθεί ο σκοπός του επίμαχου μέτρου.

35 Υπ' αυτήν την έννοια, βλ., μεταξύ άλλων, γνωμοδότηση 2/00 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία) της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (EU:C:2001:664, σκέψη 22).

36 Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν) (C-244/17, EU:C:2018:364, σημείο 53).

άλλα συστατικά στοιχεία) παρεπόμενος, είτε, όταν δεν υφίσταται σχέση κύριου και παρεπόμενου, την εφαρμογή των διαφορετικών νομικών βάσεων που αντιστοιχούν στους διάφορους σκοπούς ή τα διάφορα συστατικά στοιχεία της πράξης που συνδέονται άμεσα μεταξύ τους.

32. Συναφώς, επισημαίνεται ότι, στην απόφαση Φιλιππίνες, η οποία βασίζεται στην απόφαση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, το Δικαστήριο διευκρίνισε, όσον αφορά την απόφαση υπογραφής συμφωνίας-πλαισίου εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, ότι το κριτήριο αυτό συνεπάγεται, κατ' αρχάς, ότι πρέπει να καθοριστεί αν οι διατάξεις της συμφωνίας οι οποίες μπορεί να συνδέονται με πολιτικές της Ένωσης διαφορετικές από εκείνη που προσδιορίστηκε ως πρωτεύουσα μπορούν επίσης να εμπίπτουν σε αυτήν ή αν υπερβαίνουν το πλαίσιο της πολιτικής αυτής και, ως εκ τούτου, επιβάλλουν να στηριχθεί η προσβαλλόμενη απόφαση σε συμπληρωματικές νομικές βάσεις[37] και, εν συνεχεία, ότι πρέπει να ελεγχθεί αν αυτές οι διατάξεις περιέχουν υποχρεώσεις με τέτοιο περιεχόμενο ώστε να αντιστοιχούν σε σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους που συνδέονται με την πολιτική της Ένωσης που προσδιορίστηκε ως πρωτεύουσα.

33. Τέταρτον, το Δικαστήριο επέστησε την προσοχή στο γεγονός ότι το ενδεχόμενο χρησιμοποίησης πλειόνων νομικών βάσεων πρέπει να εξετάζεται μόνον κατ' εξαίρεση. Είναι αληθές ότι, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας και του άρθρου 40 ΣΕΕ, του οποίου τα δύο εδάφια προβλέπουν ρήτρες περί αμοιβαίου μη επηρεασμού των διαδικασιών και των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων στους τομείς της ΚΕΠΠΑ και των πολιτικών που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΛΕΕ[38], η ενδεχόμενη σώρευση νομικών βάσεων που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΛΕΕ και στην ΚΕΠΠΑ δεν μπορεί να αποκλειστεί εκ προοιμίου, όπως συνέβαινε προηγουμένως, δυνάμει του άρθρου 47 ΣΕΕ, σε σχέση με τις νομικές βάσεις που ενέπιπταν στη Συνθήκη ΕΚ και στην ΚΕΠΠΑ[39]. Εξάλλου, το Δικαστήριο δέχθηκε έμμεσα τη σώρευση αυτή στην απόφαση Καζαχστάν. Παρ' όλα αυτά, πολύ σπάνια το Δικαστήριο έχει δεχθεί σώρευση νομικών βάσεων[40].

34. Με την απόφαση Καζαχστάν, το Δικαστήριο παρέσχε σημαντικές διευκρινίσεις όσον αφορά τη νομολογία που υπομνήσθηκε στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων.

35. Πρώτον, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε για άλλη μια φορά στην απόφαση αυτή την εφαρμογή του κριτηρίου του κέντρου βάρους –το οποίο χρησιμοποιείται στην κλασική νομολογία του σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσης– επίσης όταν η επιλογή αυτή πρέπει να πραγματοποιηθεί, στο πλαίσιο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, μεταξύ νομικών βάσεων που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ και νομικών βάσεων που δεν εμπίπτουν σε αυτήν[41]. Παραπέμποντας, μεταξύ άλλων, στον ενιαίο χαρακτήρα των διατάξεων του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, οι οποίες

37 Βλ. απόφαση Φιλιππίνες (σκέψη 35).

38 Κατά το άρθρο 40, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, «[η] εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τις οποίες αναφέρουν τα άρθρα 3 έως 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου αυτού προβλέπει ότι «[ο]μοίως, η εφαρμογή των πολιτικών που αναφέρουν τα άρθρα αυτά δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης βάσει του παρόντος κεφαλαίου».

39 Βλ. απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψεις 76 και77).

40 Βλ. αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Σύμβαση του Ρότερνταμ), (C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψη 51)· της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Εισαγωγές επικίνδυνων χημικών προϊόντων) (C-178/03, EU:C:2006:4, σκέψη 56)· της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Ελαφρύς οπλισμός) (C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψεις 99, 108 και 109), και της 6ης Νοεμβρίου 2008, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Ζημίες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων) (C-155/07, EU:C:2008:605, σκέψη 84). Βλ. επίσης προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν) (C-244/17, EU:C:2018:364, σημείο 63).

41 Πρβλ., μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 43), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψεις 43 και 44).

λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ΚΕΠΠΑ και αποτελούν συγχρόνως έκφανση της θεσμικής ισορροπίας που θεσπίζεται από τη Συνθήκη για κάθε τομέα δράσης της Ένωσης[42], το Δικαστήριο αποφάνθηκε εμμέσως ότι δεν δικαιολογείται η επιφύλαξη ειδικής μεταχείρισης σε αυτά τα είδη διαφορών που αφορούν τη νομική βάση, επιβεβαιώνοντας τοιουτοτρόπως τη γενικότερη νομολογιακή κατεύθυνση που σκοπεί στην πλήρη υλοποίηση της «ενσωμάτωση[ς] των σχετικών με την ΚΕΠΠΑ διατάξεων στο γενικό πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης» η οποία επιδιώκεται με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας[43]. Καίτοι δεν παραπέμπει στο άρθρο 40 ΣΕΕ, στην απόφαση Καζαχστάν, το Δικαστήριο φαίνεται να δέχεται εμμέσως την ερμηνεία της διάταξης αυτής την οποία πρότεινε η γενική εισαγγελέας J. Kokott στις προτάσεις της[44], κατά την οποία οι δύο ρήτρες μη επηρεασμού στο πρώτο και στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου αυτού έχουν διαμορφωθεί κατά τρόπο συμμετρικό και δεν μπορούν, επομένως, να θεμελιώσουν προτεραιότητα υπέρ των αρμοδιοτήτων που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ ή εκείνων που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΛΕΕ. Η ερμηνεία αυτή απαιτεί κατ' ανάγκη, όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης, την εφαρμογή «ουδέτερου» κριτηρίου, όπως αυτό του κέντρου βάρους, το οποίο αναγνωρίζει ίση αξία στην ΚΕΠΠΑ –λαμβάνοντας επίσης υπόψη τους ειδικούς κανόνες και τις διαδικασίες στους οποίους υπόκειται η πολιτική αυτή– και στις άλλες εξωτερικές δράσεις της Ένωσης που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΛΕΕ.

36. Συγκεκριμένα, στη σκέψη 38 της απόφασης Καζαχστάν, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, όπως και ως προς τις αποφάσεις περί συνάψεως διεθνούς συμφωνίας από την Ένωση, απόφαση με την οποία το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο οργάνου συσταθέντος με συμφωνία, δυνάμει του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, και η οποία αφορά αποκλειστικά την ΚΕΠΠΑ πρέπει να εκδίδεται κατ' αρχήν ομόφωνα, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 8, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Αντιθέτως, εάν μια τέτοια απόφαση περιλαμβάνει διάφορα συστατικά στοιχεία ή επιδιώκει περισσότερους του ενός σκοπούς, εκ των οποίων ορισμένοι εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ, ο εφαρμοστέος για την έκδοσή της κανόνας ψηφοφορίας πρέπει να προσδιορίζεται υπό το πρίσμα του κύριου ή πρωτεύοντος σκοπού ή συστατικού στοιχείου αυτής. Ως εκ τούτου, αν ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή το κύριο ή πρωτεύον συστατικό στοιχείο της απόφασης εμπίπτει σε τομέα για τον οποίο δεν απαιτείται ομοφωνία για την έκδοση πράξης της Ένωσης, η εν λόγω απόφαση πρέπει να εκδίδεται με ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει να εφαρμοστούν τα κλασικά κριτήρια όσον αφορά τον καθορισμό της νομικής βάσης πράξης της Ένωσης, κάτι το οποίο δεν αμφισβητούν άλλωστε οι διάδικοι.

37. Δεύτερον, στην απόφαση Καζαχστάν, το Δικαστήριο εφάρμοσε το κριτήριο του κέντρου βάρους, υιοθετώντας ένα διττό, «ποσοτικό» και «ποιοτικό», κριτήριο ανάλυσης του περιεχομένου της διεθνούς συμφωνίας στην οποία εντάσσεται η σχετική πράξη της Ένωσης. Συγκεκριμένα, αφενός, στη σκέψη 44 της απόφασης αυτής, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «οι περισσότερες από τις διατάξεις της [συμφωνίας με το Καζαχστάν], που περιλαμβάνει 287 άρθρα, εμπίπτουν άλλοτε στην κοινή εμπορική πολιτική της Ένωσης, άλλοτε στην πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας της τελευταίας» και, αφετέρου, στη σκέψη 45 της ίδιας απόφασης παρατήρησε ότι «οι διατάξεις της [συμφωνίας με το Καζαχστάν] οι οποίες έχουν σχέση με την ΚΕΠΠΑ […], πέραν του ότι είναι ελάχιστες έναντι του συνόλου των διατάξεων της εν λόγω συμφωνίας, περιορίζονται σε δηλώσεις των συμβαλλομένων μερών περί των σκοπών τους οποίους πρέπει να επιδιώκει η συνεργασία τους και περί των ζητημάτων τα οποία πρέπει να αφορά αυτή, χωρίς να

[42] Βλ. απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 24).

[43] Πρβλ. πρόσφατη απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, Bank Refah Kargaran κατά Συμβουλίου (C-134/19 P, EU:C:2020:793, σκέψεις 47 επ.).

[44] Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν) (C-244/17, EU:C:2018:364, σημείο 50).

προσδιορίζουν τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες υλοποιήσεως της ως άνω συνεργασίας», παραπέμποντας, κατ' αναλογίαν, στη σκέψη 56 της απόφασης Φιλιππίνες[45]. Είναι αληθές ότι, όπως επισημαίνει η Γαλλική Δημοκρατία, εγείρονται ερωτηματικά όσον αφορά τη λυσιτέλεια, σε θεωρητικό επίπεδο, των εν λόγω κριτηρίων, και δη του ποσοτικού, λαμβανομένης υπόψη της διαφοράς μεταξύ, αφενός, της εξωτερικής δράσης της Ένωσης στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη και του εμπορίου, η οποία απαιτεί, κατά κανόνα, τη θέσπιση λεπτομερούς ρύθμισης και την έκδοση μεγάλου αριθμού διατάξεων τεχνικού χαρακτήρα, και, αφετέρου, της ΚΕΠΠΑ, της οποίας η εφαρμογή ενδέχεται να μην απαιτεί τέτοιον βαθμό λεπτομέρειας. Παρ' όλα αυτά, το συγκεκριμένο κριτήριο –όταν δεν περιορίζεται στη διαπίστωση και μόνο της αριθμητικής υπεροχής των διατάξεων που δεν εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ και όταν εφαρμόζεται από κοινού με «ποιοτική» εκτίμηση των διατάξεων της συμφωνίας που συνδέονται με την ΚΕΠΠΑ, η οποία λαμβάνει υπόψη τον κατά το μάλλον ή ήττον λειτουργικό χαρακτήρα τους– μπορεί να αποδειχθεί λυσιτελές, στην περίπτωση συμφωνιών-πλαισίων όπως οι επίμαχες στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Καζαχστάν και στην υπό κρίση υπόθεση, για τον εντοπισμό (ή τον αποκλεισμό) ενδεχόμενου αυτοτελούς συστατικού στοιχείου εμπίπτοντος στην ΚΕΠΠΑ. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο διότι, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, κατόπιν της ενοποίησης, με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, στο άρθρο 21, παράγραφος 2, ΣΕΕ, των σκοπών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και, λαμβανομένης υπόψη της υποχρέωσης της Ένωσης, βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 3, ΣΕΕ, να επιδιώκει τους σκοπούς αυτούς σε όλες τις εξωτερικές πολιτικές της, περιλαμβανομένων των εξωτερικών πτυχών των εσωτερικών πολιτικών της, εφαρμογή του κριτηρίου του κέντρου βάρους βασισμένη αποκλειστικά και μόνον, ή κυρίως, στους σκοπούς της πράξης ενδέχεται να μην είναι αρκούντως πειστική. Συγκεκριμένα, λαμβανομένου υπόψη του οριζόντιου χαρακτήρα των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης που απαριθμούνται στο άρθρο 21, παράγραφος 2, ΣΕΕ και της παραπομπής στους στόχους αυτούς, από το άρθρο 23 ΣΕΕ, όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ, ο προσδιορισμός των συγκεκριμένων στόχων της πολιτικής αυτής μπορεί να αποδειχθεί δυσχερής[46].

38. Τρίτον, στην απόφαση Καζαχστάν, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι απόφαση η οποία, όπως οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, καθορίζει τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης όσον αφορά τη θέσπιση των εσωτερικών κανονισμών οργάνων συσταθέντων δυνάμει συμφωνίας εταιρικής σχέσης αφορά, γενικά, τη λειτουργία των οργάνων αυτών. Δεδομένου ότι έχει οριζόντιο χαρακτήρα και δεν αφορά μόνον ορισμένα ζητήματα που ρυθμίζονται στο πλαίσιο της εν λόγω συμφωνίας, ο τομέας στον οποίο εμπίπτει η απόφαση αυτή, για τον σκοπό της εφαρμογής του κριτηρίου του κέντρου βάρους, πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα της συμφωνίας στο σύνολό της[47].

39. Τέταρτον, από την απόφαση Καζαχστάν προκύπτει ότι η νομική βάση της απόφασης που αφορά την υπογραφή της συμφωνίας στην οποία εντάσσεται πράξη εκδοθείσα για την εφαρμογή της δεν ασκεί επιρροή στον καθορισμό του κέντρου βάρους της πράξης αυτής, τουλάχιστον όταν υπάρχουν στοιχεία που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι αυτή η νομική βάση δεν καθορίστηκε ορθώς[48].

40. Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να εξεταστεί βάσει των αρχών που προεκτέθηκαν.

[45] Επισημαίνεται ότι το Δικαστήριο είχε εφαρμόσει κριτήριο βασισμένο στην ικανότητα των επίμαχων διατάξεων να είναι αμέσως λειτουργικές, με την πρόβλεψη των συγκεκριμένων λεπτομερειών εφαρμογής της συνεργασίας που αποτελεί αντικείμενό τους, στην απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1996, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (C-268/94, EU:C:1996:461, σκέψη 40).

[46] Για σχετική απόπειρα, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:41, σημεία 85 επ.).

[47] Βλ. απόφαση Καζαχστάν, σκέψη 40, και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν) (C-244/17, EU:C:2018:364, σημεία 54 και 55).

[48] Βλ. απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 43).

β) Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση

41. Όπως προεκτέθηκε στο σημείο 38 των παρουσών προτάσεων, από την απόφαση Καζαχστάν προκύπτει ότι ο τομέας στον οποίο εμπίπτει απόφαση που καθορίζει τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης όσον αφορά τη θέσπιση των εσωτερικών κανονισμών των οργάνων που συστάθηκαν δυνάμει συμφωνίας εταιρικής σχέσης όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα της συμφωνίας στο σύνολό της.

42. Εντούτοις, εν προκειμένω, όπως προεκτέθηκε, το Συμβούλιο εξέδωσε δύο χωριστές αποφάσεις οι οποίες έχουν, κατ' ουσίαν, το ίδιο περιεχόμενο, αλλά διαφορετικό πεδίο εφαρμογής. Η πρώτη απόφαση αφορά το σύνολο της συμφωνίας, εξαιρουμένου του τίτλου ΙΙ. Η δεύτερη απόφαση αφορά μόνον τον τίτλο ΙΙ. Παρά τον διαχωρισμό αυτό, το Συμβούλιο φαίνεται να συμφωνεί με την Επιτροπή ότι το κέντρο βάρους των προσβαλλομένων αποφάσεων, περιλαμβανομένης επομένως της απόφασης 2020/246, πρέπει να εκτιμηθεί βάσει της συμφωνίας στο σύνολό της.

43. Εκτιμώ επίσης ότι αυτή είναι η μόνη ορθή προσέγγιση. Συγκεκριμένα, η έκδοση δύο διαφορετικών αποφάσεων του Συμβουλίου, βασισμένων σε δύο (ή πλείονες) διαφορετικές νομικές βάσεις, για τον καθορισμό της θέσης που πρέπει να ληφθεί, εξ ονόματος της Ένωσης, σε ζήτημα που αφορά *οριζόντια το σύνολο συμφωνίας*, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της έγκρισης πράξεων που αφορούν, γενικά, τη λειτουργία των οργάνων της συμφωνίας αυτής, μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να δικαιολογείται μόνον εάν η συμφωνία, εξεταζόμενη στο σύνολό της, περιέχει δύο (ή πλείονα) διαφορετικά συστατικά στοιχεία, τα οποία αντιστοιχούν στις διαφορετικές νομικές βάσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την έκδοση των εν λόγω πράξεων.

44. Επομένως, οι τομείς στους οποίους εμπίπτουν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, από κοινού, πρέπει να εκτιμηθούν υπό το πρίσμα της ΣΕΣΕΣ στο σύνολό της. Προκαταρκτικώς, θα διατυπώσω τις τρεις ακόλουθες παρατηρήσεις.

45. Παρατηρώ, πρώτον, ότι η επιχειρηματολογία της Επιτροπής προς στήριξη της προσφυγής της στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στις προβαλλόμενες ομοιότητες μεταξύ της ΣΕΣΕΣ και της συμφωνίας με το Καζαχστάν καθώς και στη λύση που προέκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση που αφορούσε την τελευταία αυτή συμφωνία. Όπως προεκτέθηκε, η απόφαση αυτή είναι ο λόγος για τον οποίο αποσύρθηκε η κοινή πρόταση και, τελικώς, ασκήθηκε η προσφυγή. Αντιθέτως, με τα επιχειρήματα που προέβαλε, το Συμβούλιο επιδιώκει να αναδείξει τις διαφορές μεταξύ της ΣΕΣΕΣ και της συμφωνίας με το Καζαχστάν. Υπενθυμίζεται, εντούτοις ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η νομική βάση που χρησιμοποιήθηκε για την έκδοση άλλων πράξεων της Ένωσης που παρουσιάζουν, ενδεχομένως, παρόμοια χαρακτηριστικά ή βρίσκονται σε στενή συνάρτηση με την επίμαχη πράξη δεν ασκεί καμία επιρροή όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης της πράξης αυτής[49]. Καίτοι αναγνωρίζεται ότι η απόφαση Καζαχστάν συνιστά αναμφίβολα προηγούμενο αναφοράς για την ανάλυση της υπό κρίση υπόθεσης, εντούτοις ο κανόνας αυτός δεν πρέπει να παραβλέπεται κατά την ανάλυση του περιεχομένου και του σκοπού της ΣΕΣΕΣ.

46. Δεύτερον, επισημαίνεται ότι από την απόφαση Καζαχστάν προκύπτει (σημείο 39 των παρουσών προτάσεων) ότι, αντίθετα προς όσα φαίνεται να υποστηρίζει το Συμβούλιο, το γεγονός ότι η απόφαση υπογραφής βασίζεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 37 ΣΕΕ, χωρίς η

[49] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Σύμβαση του Ρότερνταμ), (C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψη 50), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση κανόνων κοινωνικού δικαίου στην Τουρκία) (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 36). Κατά τη γενική εισαγγελέα J. Kokott στις προτάσεις της στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία με το Καζαχστάν) (C-244/17, EU:C:2018:364, σημείο 53), τούτο ισχύει επίσης ως προς την απόφαση υπογραφής της συμφωνίας για την εφαρμογή της οποίας εκδόθηκε η επίμαχη απόφαση.

χρησιμοποίηση αυτής της ουσιαστικής νομικής βάσης να αμφισβητηθεί από την Επιτροπή, δεν μπορεί, αφ' εαυτού, να δικαιολογήσει την επιλογή του Συμβουλίου να στηρίξει την απόφαση 2020/246 στο άρθρο αυτό. Το ίδιο ισχύει για το γεγονός ότι η απόφαση του Συμβουλίου με την οποία η Επιτροπή και η ύπατη εκπρόσωπος εξουσιοδοτήθηκαν να διαπραγματευθούν τη ΣΕΣΕΣ στηριζόταν επίσης στο άρθρο 37 ΣΕΕ.

47. Τούτου λεχθέντος, επισημαίνεται ότι η ΣΕΣΕΣ είναι συμφωνία-πλαίσιο η οποία έχει ως σκοπό την εγκαθίδρυση «ευρείας συνεργασίας σε μεγάλο φάσμα τομέων κοινού ενδιαφέροντος» [50]. Από την εξέταση του προοιμίου προκύπτει η βούληση των μερών να ενισχύσουν τις σχέσεις που έχουν δημιουργήσει στο παρελθόν και να παροτρύνουν στενή και εντατική συνεργασία βασισμένη σε ισότιμη εταιρική σχέση (πρώτο εδάφιο του προοιμίου της συμφωνίας), καθώς και να στηρίξουν περαιτέρω την πολιτική, κοινωνικοοικονομική και θεσμική ανάπτυξη της Δημοκρατίας της Αρμενίας, ενισχύοντας τον σεβασμό των δημοκρατικών αρχών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (τρίτο και πέμπτο εδάφιο του προοιμίου). Στο προοίμιο διαγράφονται δύο θεμελιώδεις θεματικές. Αφενός, τα μέρη δηλώνουν τη βούλησή τους να αναπτύξουν περαιτέρω τον τακτικό πολιτικό διάλογο για διμερή ζητήματα αμοιβαίου ενδιαφέροντος, καθώς και τη δέσμευσή τους όσον αφορά την προώθηση της ειρήνης και της ασφάλειας σε διεθνές επίπεδο, την καταπολέμηση της διάδοσης των όπλων μαζικής καταστροφής (ΟΜΚ), την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, την εντατικοποίηση της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας, την ενίσχυση της συνεργασίας τους στον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της διαχείρισης των συνόρων, καθώς και την έναρξη, σε εύθετο χρόνο, διαλόγου για τις θεωρήσεις (μεταξύ άλλων, τρίτο, τέταρτο, πέμπτο, έβδομο, όγδοο, δέκατο, δωδέκατο και δέκατο τέταρτο εδάφιο του προοιμίου). Αφετέρου, τα μέρη δηλώνουν ότι είναι αποφασισμένα να εμβαθύνουν την οικονομική συνεργασία, μεταξύ άλλων στους τομείς που συνδέονται με το εμπόριο, με προοπτική τη μελλοντική ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών και των επενδύσεων, με παράλληλο σεβασμό των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης και διασφαλίζοντας την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας. Στο ίδιο πνεύμα, τα μέρη δεσμεύονται να συνεργάζονται σε άλλους κοινωνικοοικονομικούς τομείς κοινού ενδιαφέροντος, όπως η επιστήμη και η τεχνολογία, η εκπαίδευση και ο πολιτισμός, η νεολαία και ο αθλητισμός (μεταξύ άλλων, δέκατο πέμπτο, δέκατο ένατο, εικοστό τρίτο και εικοστό τέταρτο εδάφιο του προοιμίου).

48. Η ΣΕΣΕΣ, η οποία αποτελείται από 386 άρθρα, χωρίζεται σε οκτώ τίτλους που αφορούν αντίστοιχα τους στόχους και τις γενικές αρχές (τίτλος I, άρθρα 1 και 2), τον πολιτικό διάλογο και τη μεταρρύθμιση, καθώς και τη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας (τίτλος II, άρθρα 3 έως 11), τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια (τίτλος III, άρθρα 12 έως 21), την οικονομική συνεργασία (τίτλος IV, άρθρα 22 έως 35), τις άλλες πολιτικές συνεργασίας (τίτλος V, άρθρα 36 έως 112), το εμπόριο (τίτλος VI, άρθρα 113 έως 342), τη χρηματοδοτική βοήθεια και τις διατάξεις καταπολέμησης της απάτης και ελέγχου (τίτλος VII, άρθρα 343 έως 361) και τις θεσμικές, γενικές και τελικές διατάξεις (τίτλος VIII, άρθρα 362 έως 386).

49. Οι στόχοι της ΣΕΣΕΣ εκτίθενται στο άρθρο 1 αυτής και είναι η ενίσχυση της συνολικής πολιτικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης και της συνεργασίας μεταξύ των μερών, η ενίσχυση του πλαισίου για τη διεξαγωγή πολιτικού διαλόγου σε όλους τους τομείς αμοιβαίου ενδιαφέροντος, το οποίο προάγει την ανάπτυξη στενών πολιτικών σχέσεων μεταξύ των μερών, η συμβολή στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της πολιτικής, οικονομικής και θεσμικής σταθερότητας στην Αρμενία, η προαγωγή, η διατήρηση και η ενίσχυση της ειρήνης και της

[50] Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 της ΣΕΣΕΣ.

σταθερότητας τόσο σε περιφερειακό όσο και σε διεθνές επίπεδο, η ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, η ενίσχυση της κινητικότητας και των διαπροσωπικών επαφών, η στήριξη των προσπαθειών της Αρμενίας για την ανάπτυξη των οικονομικών δυνατοτήτων της μέσω της διεθνούς συνεργασίας, η εδραίωση ενισχυμένης εμπορικής συνεργασίας και η δημιουργία των συνθηκών για όλο και πιο στενή συνεργασία σε άλλους τομείς αμοιβαίου ενδιαφέροντος. Στο άρθρο 2 της ΣΕΣΕΣ εκτίθενται οι γενικές αρχές τις οποίες τα μέρη δεσμεύονται να τηρούν, ήτοι οι δημοκρατικές αρχές, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα, η ελεύθερη οικονομία της αγοράς, η βιώσιμη ανάπτυξη, η περιφερειακή συνεργασία και η αποτελεσματική πολυμερής προσέγγιση. Τα μέρη δεσμεύονται επίσης να καταπολεμούν τη διαφθορά, τις διάφορες μορφές διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος, την τρομοκρατία και τη διάδοση των ΟΜΚ, προκειμένου να συμβάλουν στην περιφερειακή ειρήνη και σταθερότητα.

50. Το μεν Συμβούλιο θεωρεί, κατ' ουσίαν, ότι η ΣΕΣΕΣ επιδιώκει σκοπούς εμπίπτοντες στην ΚΕΠΠΑ οι οποίοι δεν είναι ούτε δευτερεύοντες ούτε παρεπόμενοι ως προς τους άλλους σκοπούς της συμφωνίας αυτής. Ο τίτλος ΙΙ της συμφωνίας περιέχει, κατά το Συμβούλιο, διατάξεις οι οποίες δεν μπορούν να εμπίπτουν στο στρατηγικό πεδίο της πολιτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη ή της κοινής εμπορικής πολιτικής. Η δε Επιτροπή, καίτοι αναγνωρίζει ότι η ΣΕΣΕΣ παρουσιάζει ορισμένα συνδετικά στοιχεία με την ΚΕΠΠΑ, εκτιμά ότι αυτά δεν είναι αρκούντως σημαντικά ώστε να δικαιολογούν ουσιαστική νομική βάση που εμπίπτει στην ΚΕΠΠΑ.

51. Ο τίτλος ΙΙ της ΣΕΣΕΣ επιγράφεται «Πολιτικός διάλογος και μεταρρύθμιση· συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας» και περιλαμβάνει εννέα άρθρα. Στο άρθρο 3 της ΣΕΣΕΣ απαριθμούνται οι στόχοι του πολιτικού διαλόγου τον οποίο τα μέρη δεσμεύονται να εντατικοποιήσουν σε όλους τους τομείς αμοιβαίου ενδιαφέροντος, περιλαμβανομένων των ζητημάτων εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και των εσωτερικών μεταρρυθμίσεων. Στους στόχους αυτούς περιλαμβάνονται η ενίσχυση της πολιτικής εταιρικής σχέσης [άρθρο 3, στοιχείο β΄], η προώθηση της διεθνούς ειρήνης, σταθερότητας και ασφάλειας [άρθρο 3, στοιχείο γ΄], η ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της διαχείρισης των κρίσεων [άρθρο 3, στοιχείο δ΄], η καταπολέμηση της διάδοσης των ΟΜΚ [άρθρο 3, στοιχείο ε΄], ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών [άρθρο 3, στοιχείο ζ΄], η ασφάλεια και η άμυνα [άρθρο 3, στοιχείο η΄], καθώς και η ανάπτυξη σχέσεων καλής γειτονίας [άρθρο 3, στοιχείο ια΄]. Το άρθρο 4 της ΣΕΣΕΣ αφορά τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις, για την υλοποίηση των οποίων τα μέρη δεσμεύονται να συνεργάζονται προκειμένου να εδραιώσουν, μεταξύ άλλων, τη σταθερότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοκρατικών θεσμών, την ανεξαρτησία και την αποδοτικότητα του δικαστικού σώματος, τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Το άρθρο 5 αφορά ειδικά την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, «[τ]α μέρη εντείνουν τον διάλογο και τη συνεργασία τους στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, αναγνωρίζοντας τη σημασία που αποδίδει η Δημοκρατία της Αρμενίας στη συμμετοχή της σε διεθνείς οργανισμούς και μορφές συνεργασίας, καθώς και στις υφιστάμενες υποχρεώσεις της που απορρέουν από τη συμμετοχή αυτή, και εξετάζουν ειδικότερα ζητήματα που αφορούν την πρόληψη συγκρούσεων και τη διαχείριση κρίσεων, τη μείωση των κινδύνων, την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, τη μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας, την περιφερειακή σταθερότητα, τον αφοπλισμό, τη μη διάδοση, τον έλεγχο των όπλων και τον έλεγχο των εξαγωγών». Διευκρινίζεται ότι «[η] συνεργασία στηρίζεται σε κοινές αξίες και αμοιβαία συμφέροντα και στόχος της είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητάς της με την αξιοποίηση διμερών, διεθνών και περιφερειακών φόρουμ, ιδίως του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη». Στο άρθρο 6 της ΣΕΣΕΣ επαναβεβαιώνονται η

αναγκαιότητα δίωξης των σοβαρών εγκλημάτων διεθνούς εμβέλειας, μεταξύ άλλων στο επίπεδο του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, καθώς και η συνεργασία των μερών για την αποτροπή των εγκλημάτων αυτών. Το άρθρο 7 της ΣΕΣΕΣ αφορά τη συνεργασία για την πρόληψη των συγκρούσεων και τη διαχείριση κρίσεων, «ειδικότερα ενόψει της ενδεχόμενης συμμετοχής της Δημοκρατίας της Αρμενίας στις στρατιωτικές και μη στρατιωτικές επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων υπό την ηγεσία της Ένωσης, καθώς και στις σχετικές ασκήσεις και την κατάρτιση, κατά περίπτωση». Το άρθρο 8 της ΣΕΣΕΣ προβλέπει ότι «[τ]α μέρη εντείνουν τις κοινές προσπάθειές τους για τη βελτίωση των συνθηκών που συμβάλλουν στην περαιτέρω περιφερειακή συνεργασία, προωθώντας το άνοιγμα των συνόρων και τη διασυνοριακή μετακίνηση, τις σχέσεις καλής γειτονίας και τη δημοκρατική ανάπτυξη, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στη σταθερότητα και στην ασφάλεια, και εργάζονται για την ειρηνική διευθέτηση των συγκρούσεων». Τέλος, τα άρθρα 9 έως 11 της ΣΕΣΕΣ αφορούν τη συνεργασία για την καταπολέμηση της μη διάδοσης των ΟΜΚ και των φορέων τους, την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου φορητών όπλων και ελαφρού οπλισμού και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αντιστοίχως.

52. Τα μέρη συμφωνούν, και δεν αμφισβητείται, ότι η ΣΕΣΕΣ παρουσιάζει ορισμένα συνδετικά στοιχεία με την ΚΕΠΠΑ. Συγκεκριμένα, πέραν των ρητών αναφορών στην ΚΕΠΠΑ στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 3 της ΣΕΣΕΣ, όπως προκύπτει από όσα εκτέθηκαν στο προηγούμενο σημείο των παρουσών προτάσεων, τα άρθρα 5 και 7 έως 11 της συμφωνίας αυτής μπορούν επίσης να εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ [51].

53. Εντούτοις, από την απόφαση Καζαχστάν προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι το γεγονός ότι απόφαση-πλαίσιο όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει, στο προοίμιο και στην απαρίθμηση των στόχων της, συνδετικά στοιχεία με την ΚΕΠΠΑ και ότι ορισμένες διατάξεις της –ακόμη και όταν εντάσσονται σε αυτοτελή τίτλο στο αρχικό μέρος της συμφωνίας– μπορεί να εμπίπτουν σε αυτήν την πολιτική της Ένωσης ενδέχεται να μην επαρκεί για να θεωρηθεί ότι η ουσιαστική νομική βάση κάθε πράξης που εκδίδεται για την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας, η οποία έχει οριζόντιο χαρακτήρα, πρέπει να περιλαμβάνει υποχρεωτικά το άρθρο 37 ΣΕΕ. Κατά το Δικαστήριο, η προσθήκη αυτή δικαιολογείται μόνον εάν οι εν λόγω διατάξεις έχουν τέτοιο περιεχόμενο ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν αυτοτελές συστατικό στοιχείο της επίμαχης συμφωνίας και δεν έχουν παρεπόμενο χαρακτήρα σε σχέση με τα άλλα συστατικά στοιχεία της συμφωνίας αυτής [52].

54. Προκειμένου να αποφανθεί, στην απόφαση Καζαχστάν, ότι αυτό δεν ίσχυε για τις διατάξεις που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ και περιέχονται στη συμφωνία εταιρικής σχέσης που συνήφθη με τη χώρα αυτή, το Δικαστήριο δεν χρησιμοποίησε το δυαδικό κριτήριο που εφάρμοσε στην απόφαση Φιλιππίνες, το οποίο υπομνήσθηκε στο σημείο 32 των παρουσών προτάσεων, αλλά εφάρμοσε το διττό «ποσοτικό» και «ποιοτικό» κριτήριο, το οποίο μνημονεύθηκε στο σημείο 37 των παρουσών προτάσεων.

55. Για τους λόγους που θα εκθέσω, εκτιμώ ότι, ανεξαρτήτως του εφαρμοστέου κριτηρίου, η ΚΕΠΠΑ δεν συνιστά, στην εν γένει οικονομία της ΣΕΣΕΣ, συστατικό στοιχείο διακριτό από τα άλλα συστατικά στοιχεία αυτής, ώστε να δικαιολογείται η προσθήκη του άρθρου 37 ΣΕΕ στην ουσιαστική νομική βάση των πράξεων οριζόντιου χαρακτήρα που εκδίδονται για την εφαρμογή της.

[51] Υπ' αυτήν την έννοια, βλ. απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 42).

[52] Βλ. απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 46).

56. Όσον αφορά, κατά πρώτον, το κριτήριο που εφάρμοσε το Δικαστήριο στην απόφαση Φιλιππίνες, υπενθυμίζεται ότι σκοπός του πρώτου σκέλους του κριτηρίου αυτού είναι να καθοριστεί αν οι διατάξεις της συμφωνίας που μπορεί να εμπίπτουν σε πολιτικές της Ένωσης διαφορετικές από την προσδιοριζόμενη ως πρωτεύουσα μπορεί επίσης να εμπίπτουν σε αυτήν ή αν βαίνουν πέραν του πλαισίου της πολιτικής αυτής.

57. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η συνεργασία για την ανάπτυξη, η οποία συνιστά αναμφισβήτητα ένα από τα συστατικά στοιχεία της ΣΕΣΕΣ, έχει πολυδιάστατο χαρακτήρα. Δεν περιορίζεται στα μέτρα που αφορούν άμεσα την εξάλειψη της φτώχειας, κύριο στόχο της πολιτικής αυτής ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 208, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, αλλά επιδιώκει επίσης τους στόχους που διαλαμβάνονται στο άρθρο 21, παράγραφος 2, ΣΕΕ [53], στους οποίους παραπέμπει ρητώς το άρθρο 208, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Εξάλλου, το άρθρο 209, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση μπορεί να συνάπτει με τρίτες χώρες κάθε συμφωνία που είναι λυσιτελής για την επίτευξη των στόχων που μνημονεύονται στο άρθρο 21 ΣΕΕ και στο άρθρο 208 ΣΛΕΕ, υπογραμμίζοντας τοιουτοτρόπως τις αμοιβαίες σχέσεις που υπάρχουν μεταξύ των γενικών στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και των ειδικών στόχων της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

58. Στην προγενέστερη της Συνθήκης της Λισσαβώνας νομολογία του, η οποία παραμένει λυσιτελής ιδίως υπό το πρίσμα της ερμηνείας του άρθρου 208 ΣΛΕΕ στην απόφαση Φιλιππίνες [54], το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι οι στόχοι της συνεργασίας για την ανάπτυξη είναι ευρείς και ότι αυτή η συνεργασία σκοπεί όχι μόνον στη σταθερή και διαρκή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των ενδιαφερόμενων χωρών, στην αρμονική και προοδευτική ένταξή τους στη διεθνή οικονομία και στην καταπολέμηση της ένδειας, αλλά επίσης στην ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών [55]. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι η καταπολέμηση της διάδοσης φορητών όπλων και ελαφρού οπλισμού μπορεί να θεωρηθεί ότι εξυπηρετεί τους στόχους της πολιτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη [56].

59. Αυτή η ευρεία αντίληψη των στόχων της συνεργασίας για την ανάπτυξη αντικατοπτρίζει το όραμα της Ένωσης στον τομέα αυτό, το οποίο εκτίθεται στη νέα ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη που υπογράφηκε στις 7 Ιουνίου 2017 [57] (στο εξής: κοινή αντίληψη), η οποία αποτελεί τον «ακρογωνιαίο λίθο της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ» [58], στο πλαίσιο του θεματολογίου του 2030 για τη βιώσιμη ανάπτυξη που ενέκρινε ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών τον Σεπτέμβριο του 2015 [59]. Κατά την κοινή αντίληψη, η συνεργασία για την ανάπτυξη συμβάλλει επίσης, μεταξύ άλλων, «στην υποστήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη διαφύλαξη της ειρήνης και την πρόληψη των συγκρούσεων, τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης διαχείρισης των παγκόσμιων φυσικών πόρων, την παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που πλήττονται από φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές, την προώθηση ενός διεθνούς συστήματος που θα

53 Βλ. απόφαση Φιλιππίνες (σκέψη 37).

54 Βλ. απόφαση Φιλιππίνες (σκέψη 37).

55 Βλ. αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 2007, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-403/05, EU:C:2007:624, σκέψη 56), και της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψη 65).

56 Βλ. απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψεις 68 έως 70, 98 και 99).

57 Η νέα ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη «Ο κόσμος μας, η αξιοπρέπειά μας, το μέλλον μας», κοινή δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνερχομένων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, 8 Ιουνίου 2017. Όσον αφορά τη λυσιτέλεια αυτού του είδους εγγράφων για τον καθορισμό του τομέα στον οποίο εμπίπτει μια διεθνής συμφωνία, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Φιλιππίνες (σκέψη 42).

58 Βλ. κοινή αντίληψη, σημείο 10.

59 Εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 25 Σεπτεμβρίου 2015.

βασίζεται στην ισχυρότερη πολυμερή συνεργασία και την παγκόσμια χρηστή διακυβέρνηση» [60]. Εξάλλου, στο σημείο 14 της κοινής αντίληψης επισημαίνεται ότι ο «πολιτικός διάλογος αποτελεί σημαντικό τρόπο προώθησης των αρχών της ανάπτυξης και παρέχει επίσης μια προληπτική διάσταση με στόχο τη διασφάλιση του σεβασμού των αρχών της ΕΕ» και ότι «ο διάλογος αυτός θα πραγματοποιείται με κυβερνήσεις-εταίρους […] και θα αποτελεί μια σημαντική πλατφόρμα ανάληψης δράσης, όπου θα προωθείται η κοινή κατανόηση, θα παρακολουθείται τακτικά η πρόοδος και θα προσδιορίζονται κατάλληλα μέτρα υποστήριξης».

60. Τέλος, υπογραμμίζεται ότι οι πράξεις στήριξης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης για την περίοδο 2014-2020 στους τομείς, μεταξύ άλλων, της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων [61] και της αντίδρασης στις κρίσεις, της πρόληψης των συγκρούσεων και της εδραίωσης της ειρήνης στις χώρες εταίρους [62] εκδόθηκαν στο στρατηγικό πλαίσιο της συνεργασίας για την ανάπτυξη και της οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 212 ΣΛΕΕ. Στο ίδιο πλαίσιο θα εκδοθεί ο μηχανισμός γειτονίας, ανάπτυξης και διεθνούς συνεργασίας για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (2021-2027) [63], του οποίου το συμβιβαστικό κείμενο εγκρίθηκε στις 13 Μαρτίου 2021 [64], ο οποίος καλύπτει επίσης τη δράση της Ένωσης στον τομέα της αντίδρασης στις κρίσεις, της πρόληψης των συγκρούσεων, της εδραίωσης της ειρήνης και της καταπολέμησης των παγκόσμιων και διαπεριφερειακών απειλών.

61. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει, ωστόσο, αποφανθεί ότι ένα μέτρο δεν εμπίπτει στη συνεργασία για την ανάπτυξη, ακόμη και αν συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της, εάν έχει ως ουσιώδη σκοπό την εφαρμογή άλλης πολιτικής, για παράδειγμα της ΚΕΠΠΑ [65].

62. Κατά τη γνώμη μου, όμως, δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο εν προκειμένω. Συγκεκριμένα, η ΣΕΣΕΣ είναι πρωτίστως μια πράξη η οποία έχει ως στόχο την ενίσχυση της οικονομικής και εμπορικής συνεργασίας μεταξύ των μερών, για την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης [66], η οποία ενσωματώνει στην οικονομία τους περιβαλλοντικούς [67] και κοινωνικούς περιορισμούς, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών [68], καθώς και την ανθρώπινη υγεία [69]. Πέραν των διατάξεων για το εμπόριο, οι οποίες περιέχονται στον τίτλο VI, η ΣΕΣΕΣ καλύπτει μεγάλο εύρος τομέων, οι οποίοι αφορούν μεγάλη ποικιλία κοινωνικοοικονομικών τομέων, από την ενέργεια (τίτλος V, κεφάλαιο 2) έως το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα (τίτλος V, κεφάλαια 3 και 4), τη βιομηχανική πολιτική (τίτλος V, κεφάλαιο 5), τη συνεργασία στις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες (τίτλος V, κεφάλαιο 7), τον τουρισμό (τίτλος V, κεφάλαιο 9), τη γεωργία και την αλιεία (τίτλος V, κεφάλαια 10 και 11), την έρευνα (τίτλος V, κεφάλαιο 14), την

60 Βλ. κοινή αντίληψη, σημείο 11.

61 Κανονισμός (ΕΕ) 235/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για την καθιέρωση χρηματοδοτικού μέσου για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα παγκοσμίως (ΕΕ 2014, L 77, σ. 85).

62 Βλ. κανονισμό (ΕΕ) 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (ΕΕ 2014, L 77, σ. 1).

63 Βλ. πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας, [COM(2018) 460 final], τροποποιηθείσα [COM(2020) 459 final] μετά την κρίση λόγω της πανδημίας COVID-19.

64 Βλ. δελτίο Τύπου https://www.consilium.europa.eu/el/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 Πρβλ. απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψεις 71 και 72). Στο ίδιο πνεύμα, αλλά στο πλαίσιο σύγκρουσης νομικών βάσεων που ενέπιπταν όλες στη Συνθήκη ΛΕΕ, βλ. απόφαση Φιλιππίνες (σκέψη 44).

66 Δέκατο όγδοο και εικοστό τρίτο εδάφιο του προοιμίου της ΣΕΣΕΣ.

67 Δέκατο ένατο και εικοστό τρίτο εδάφιο του προοιμίου, και τίτλος V, κεφάλαια 3 και 4, της ΣΕΣΕΣ.

68 Τρίτο και έκτο εδάφιο του προοιμίου της ΣΕΣΕΣ.

69 Εικοστό ένατο εδάφιο του προοιμίου και τίτλος V, κεφάλαιο 16, της ΣΕΣΕΣ.

κοινωνική πολιτική (τίτλος V, κεφάλαιο 15), την εκπαίδευση και τον πολιτισμό (τίτλος V, κεφάλαια 17 και 18), τον αθλητισμό (τίτλος V, κεφάλαιο 20) και την πολιτική προστασία (τίτλος V, κεφάλαιο 23).

63. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι οι διατάξεις του τίτλου II της ΣΕΣΕΣ μπορούν να εμπίπτουν, στο σύνολό τους, και στη συνεργασία για την ανάπτυξη, η οποία είναι ένα από τα συστατικά στοιχεία της συμφωνίας αυτής, και δεν επιβάλλουν να στηρίζεται απόφαση, η οποία καθορίζει τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης και αφορά τις λεπτομέρειες λειτουργίας των οργάνων που συστήνονται δυνάμει της εν λόγω συμφωνίας, και στο άρθρο 37 ΣΕΕ ως συμπληρωματική ουσιαστική νομική βάση. Κατά τη γνώμη μου, το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται εάν η ΣΕΣΕΣ εξεταστεί υπό το πρίσμα του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Συγκεκριμένα, αφενός, σε περίπτωση συμφωνίας εταιρικής σχέσης όπως η ΣΕΣΕΣ, το πλαίσιο εντός του οποίου διεξήχθησαν οι διαπραγματεύσεις και η σύναψη της συμφωνίας δεν μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό, και κατά μείζονα λόγο αποφασιστικό, ρόλο ως στοιχείο εκτίμησης για τον σκοπό του καθορισμού της προσήκουσας νομικής βάσης. Αφετέρου, εν προκειμένω, η μνεία στο εδάφιο 11 του προοιμίου της ΣΕΣΕΣ σε σχέση με τη σύγκρουση στο Ναγκόρνο Καραμπάχ, στην οποία παραπέμπει η Γαλλική Δημοκρατία στις παρατηρήσεις της, δεν αρκεί για την ένταξη της σύναψης της ΣΕΣΕΣ σε συγκεκριμένο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

64. Επομένως, πρέπει να στραφούμε στο δεύτερο σκέλος του δυαδικού κριτηρίου που εφάρμοσε το Δικαστήριο στην απόφαση Φιλιππίνες, το οποίο απαιτεί, εν προκειμένω, να ελεγχθεί αν οι διατάξεις της ΣΕΣΕΣ που θα μπορούσαν να εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ περιέχουν υποχρεώσεις με τέτοιο περιεχόμενο ώστε να αντιστοιχούν σε σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους που συνδέονται με άλλα συστατικά στοιχεία της συμφωνίας και, ιδίως, τη συνεργασία για την ανάπτυξη.

65. Φρονώ ότι από την ερμηνεία των διατάξεων του τίτλου II της ΣΕΣΕΣ προκύπτει σαφώς ότι οι διατάξεις αυτές έχουν δηλωτικό χαρακτήρα και δεν περιέχουν τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες εφαρμογής της συνεργασίας των μερών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας ούτε επιβάλλουν στα μέρη συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις, οι οποίες βαίνουν πέραν της απλής γενικής δέσμευσης συνεργασίας.

66. Τούτο ισχύει όσον αφορά την παράθεση των στόχων του πολιτικού διαλόγου στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της συμφωνίας αυτής, στην οποία δίνει έμφαση το Συμβούλιο. Συγκεκριμένα, αφενός, από την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού προκύπτει ότι ο διάλογος τον οποίο τα μέρη προτίθενται να ενισχύσουν αφορά το σύνολο των τομέων αμοιβαίου ενδιαφέροντος που καλύπτονται από τη συμφωνία. Τούτο συνάδει με τη θέση που διατυπώνεται στην κοινή αντίληψη, στην οποία προσχώρησε και το Συμβούλιο, που παρατίθεται στο σημείο 59 των παρουσών προτάσεων, ότι ο πολιτικός διάλογος είναι ένα μέσο το οποίο εξυπηρετεί επίσης τους στόχους της συνεργασίας για την ανάπτυξη. Αφετέρου, της απαρίθμησης των στόχων του διαλόγου αυτού δεν έπονται, στις διατάξεις του τίτλου II της ΣΕΣΕΣ που μπορούν να εμπίπτουν ειδικότερα στην ΚΕΠΠΑ, συγκεκριμένα μέτρα για την επίτευξη των εν λόγω στόχων τα οποία εμπίπτουν στην πολιτική αυτή.

67. Συγκεκριμένα, το άρθρο 5 της συμφωνίας αυτής παραφράζει απλώς το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχεία β′, γ′, ε′, στ′, η′, και θ′, αποδίδοντας ιδιαιτέρως έμφαση στην επιδίωξη της συνεργασίας μεταξύ των μερών σε διεθνή φόρα, όπως τα Ηνωμένα Έθνη και ο ΟΑΣΕ. Το ίδιο ισχύει για το άρθρο 8 της εν λόγω συμφωνίας το οποίο αφορά την περιφερειακή σταθερότητα και την ειρηνική επίλυση συγκρούσεων, στο οποίο επαναλαμβάνονται απλώς οι στόχοι που μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχεία θ′, ι′ και ια′, της ίδιας συμφωνίας και

υπενθυμίζονται στα μέρη οι αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι του ΟΑΣΕ και άλλων συναφών πολυμερών εγγράφων. Το ίδιο ισχύει επίσης για το άρθρο 9 της ΣΕΣΕΣ σχετικά με τα ΟΜΚ, το οποίο υπενθυμίζει, κατ' ουσίαν, στα μέρη τις διεθνείς δεσμεύσεις τους (παράγραφος 1) και τα παροτρύνει να αναλάβουν και άλλες (παράγραφος 2, στοιχείο α'). Όσον αφορά το άρθρο 9, παράγραφος 2, στοιχείο β', της ΣΕΣΕΣ για την «περαιτέρω» ανάπτυξη αποτελεσματικού συστήματος εθνικών ελέγχων των εξαγωγών που συνδέονται με ΟΜΚ, πρόκειται για υποχρέωση η οποία, πέραν του ότι διατυπώνεται με πολύ γενικούς και μακροπρόθεσμους όρους, περιλαμβάνει δεσμεύσεις ήδη προβλεπόμενες σε διεθνές επίπεδο[70]. Τέλος, οι ίδιες παρατηρήσεις ισχύουν για το άρθρο 10 σχετικά με τα φορητά όπλα και τον ελαφρύ οπλισμό[71], καθώς και για το άρθρο 11 σχετικά με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

68. Όσον αφορά το άρθρο 7 της ΣΕΣΕΣ, στο οποίο αποδίδει ιδιαίτερη σημασία η Γαλλική Δημοκρατία, και το οποίο συνιστά την ενδεχόμενη συμμετοχή της Δημοκρατίας της Αρμενίας «στις στρατιωτικές και μη στρατιωτικές επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων υπό την ηγεσία της Ένωσης, καθώς και στις σχετικές ασκήσεις και την κατάρτιση», επισημαίνεται, αφενός, ότι η συμμετοχή μνημονεύεται μόνον ως προοπτική προς στην οποία πρέπει να τείνει η πρακτική συνεργασία μεταξύ των μερών σε θέματα πρόληψης των συγκρούσεων και διαχείρισης των κρίσεων και ότι χαρακτηρίζεται «ενδεχόμενη» και, αφετέρου ότι η συμμετοχή στις ασκήσεις και την κατάρτιση που σχετίζονται με τις επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων υπό την ηγεσία της Ένωσης μπορεί να αποφασιστεί, ενδεχομένως, μόνον «κατά περίπτωση». Ως εκ τούτου, όπως και οι άλλες διατάξεις του τίτλου ΙΙ της ΣΕΣΕΣ, το εν λόγω άρθρο δεν προβλέπει καμία συγκεκριμένη υποχρέωση και δεν έχει άμεσα λειτουργικό χαρακτήρα.

69. Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι, υπό το πρίσμα του κριτηρίου που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Φιλιππίνες, η έκδοση απόφασης για τον καθορισμό της θέσης που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης της ΣΕΣΕΣ και αφορά τις λεπτομέρειες λειτουργίας των οργάνων που συστήνονται δυνάμει της συμφωνίας αυτής δεν απαιτούσε την προσθήκη, στη νομική βάση της πράξης, του άρθρου 37 ΣΕΕ.

70. Κατά δεύτερον, φρονώ ότι το αποτέλεσμα δεν μεταβάλλεται εάν εφαρμοστεί το κριτήριο που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Καζαχστάν. Συγκεκριμένα, επιβάλλεται η διαπίστωση, αφενός, ότι οι διατάξεις της ΣΕΣΕΣ που εμπίπτουν στην κοινή εμπορική πολιτική και στην πολιτική συνεργασίας για την ανάπτυξη αποτελούν τη συντριπτική πλειονότητα των 386 άρθρων της συμφωνίας αυτής. Αφετέρου, οι διατάξεις της ΣΕΣΕΣ οι οποίες έχουν σχέση με την ΚΕΠΠΑ και οι οποίες παρατίθενται στο σημείο 51 των παρουσών προτάσεων, πέραν του ότι είναι ελάχιστες έναντι του συνόλου των διατάξεων της εν λόγω συμφωνίας, περιορίζονται, όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις που εκτέθηκαν στα σημεία 64 έως 67 των παρουσών προτάσεων, σε δηλώσεις των συμβαλλομένων μερών περί των στόχων τους οποίους πρέπει να επιδιώκει η συνεργασία τους και περί των ζητημάτων τα οποία πρέπει να αφορά αυτή, χωρίς να προσδιορίζουν τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες υλοποίησης της ως άνω συνεργασίας. Γενικότερα και χωρίς η παρατήρηση αυτή να έχει, όπως προεκτέθηκε στο σημείο 45 των παρουσών προτάσεων, αποφασιστική σημασία, εκτιμώ, όπως και η Επιτροπή και η Τσεχική Δημοκρατία, αλλά αντίθετα προς όσα υποστηρίζουν το Συμβούλιο και η Γαλλική Δημοκρατία, ότι οι διατάξεις

[70] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών 1504 (2004) της 28ης Απριλίου 2004 και σχέδιο δράσης για την εφαρμογή της απόφασης αυτής το οποίο εκπόνησε η Αρμενία, διατίθεται στη διεύθυνση https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Το άρθρο 10, παράγραφος 4, της ΣΕΣΕΣ αφορά, επιπλέον, τη συνεργασία με βάση την κοινή θέση 2008/944/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 2008, για τον καθορισμό κοινών κανόνων που διέπουν τον έλεγχο των εξαγωγών στρατιωτικής τεχνολογίας και εξοπλισμού και τη σχετική εθνική νομοθεσία της Δημοκρατίας της Αρμενίας.

του τίτλου ΙΙ της ΣΕΣΕΣ δεν βαίνουν πέραν των παρεμφερών διατάξεων που περιέχονται στη συμφωνία με το Καζαχστάν και ότι εντάσσονται στην πολυδιάστατη στρατηγική της Ένωσης στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

γ) Πρόταση σχετικά με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως

71. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των παρατηρήσεων που προεκτέθηκαν, φρονώ ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτός.

Β. Επί του δεύτερου λόγου ακυρώσεως

72. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Επιτροπή προσάπτει στο Συμβούλιο ότι χώρισε ενιαία πράξη σε πλείονα μέρη, προκειμένου να δημιουργήσει με τεχνητό τρόπο πράξεις με διαφορετικά κέντρα βάρους και να καταστρατηγήσει τους εφαρμοστέους κανόνες ψηφοφορίας. Κατά την Επιτροπή, ενεργώντας τοιουτοτρόπως, το Συμβούλιο, πρώτον, δεν έλαβε υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου που υπομνήσθηκε στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων, δεύτερον, παραβίασε τις προνομίες που διαθέτει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, παραμορφώνοντας την τροποποιημένη πρόταση η οποία προέβλεπε την έκδοση μίας και μόνης πράξης, τρίτον, επιβάρυνε αδικαιολόγητα τη διαδικασία λήψης απόφασης και, τέταρτον, παρέβη την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων που προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, ΣΕΕ[72]. Στην προσφυγή της η Επιτροπή διευκρινίζει ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως παρέχει απλώς και μόνον συμπληρωματικούς λόγους για τους οποίους οι προσβαλλόμενες αποφάσεις πρέπει να κριθούν παράνομες, καθότι, κατ' αυτήν, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως επαρκεί για να ευδοκιμήσει η προσφυγή της. Εντούτοις, στο υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, ακόμη και σε περίπτωση απόρριψης του πρώτου λόγου ακυρώσεως, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως διατηρεί την αυτοτέλειά του, καθόσον η απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει δύο διαφορετικές αποφάσεις, αντί μίας, βασισμένης, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 37 ΣΕΕ, είναι εν πάση περιπτώσει παράνομη.

73. Όπως και η Επιτροπή, φρονώ ότι, εάν γίνει δεκτός, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως θα έχει, αφ' εαυτού, ως αποτέλεσμα την ακύρωση των δύο προσβαλλομένων αποφάσεων, της πρώτης καθότι εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της τον τίτλο ΙΙ της ΣΕΣΕΣ για τους λόγους που εκτίθενται στο εδάφιο 10 του προοιμίου αυτής, της δε δεύτερης καθότι χρησιμοποιεί ως νομική βάση το άρθρο 37 ΣΕΕ. Ως εκ τούτου, εάν, όπως προτείνω, το Δικαστήριο κάνει δεκτό τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, παρέλκει η εξέταση του δεύτερου λόγου ακυρώσεως. Εάν, αντιθέτως, το Δικαστήριο αποφασίσει να εξετάσει τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, εκτιμώ ότι πρέπει να τον κρίνει βάσιμο. Συγκεκριμένα, εκδίδοντας δύο χωριστές πλην όμως συνδεόμενες μεταξύ τους αποφάσεις, εκ των οποίων η δεύτερη βασίζεται σε εσφαλμένη νομική βάση, η οποία επιβάλλει την εφαρμογή κανόνα ψηφοφορίας διαφορετικού από τον προβλεπόμενο για την έκδοση της πρώτης, το Συμβούλιο επιχείρησε να καταστρατηγήσει τους κανόνες που εφαρμόζονται για την επιλογή της νομικής βάσης πράξης της Ένωσης[73].

[72] Παρά το διαφορετικό πλαίσιο, επισημαίνεται ότι παρόμοιο ζήτημα τίθεται στη διαδικασία για την έκδοση της γνωμοδότησης 1/19, στην οποία ο γενικός εισαγγελέας G. Hogan ανέπτυξε τις προτάσεις του στις 11 Μαρτίου 2021 (EU:C:2021:198, σημεία 167 έως 194), σχετικά με τον διαχωρισμό σε δύο χωριστές αποφάσεις της πράξης που επιτρέπει την υπογραφή της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών και της ενδοοικογενειακής βίας.

[73] Διευκρινίζεται, εντούτοις, ότι η καταστρατήγηση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσης δεν είναι αποτέλεσμα του διαχωρισμού, καθ' εαυτόν, σε δύο χωριστές αποφάσεις, αλλά του διαχωρισμού αυτού σε συνδυασμό με την πρόβλεψη εσφαλμένης νομικής βάσης για μία εκ των δύο αυτών αποφάσεων.

74. Επομένως, θα διατυπώσω επικουρικώς και μόνον, για την περίπτωση που το Δικαστήριο απορρίψει τον πρώτο λόγο ακυρώσεως και κρίνει ότι ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως διατηρεί την αυτοτέλειά του, τις σύντομες παρατηρήσεις που ακολουθούν.

75. Δεν αμφισβητείται ότι η θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης για τη θέσπιση των εσωτερικών κανονισμών των οργάνων που συστήνονται δυνάμει της ΣΕΣΕΣ είναι ενιαία. Δεν αμφισβητείται επίσης ότι οι εν λόγω κανονισμοί έχουν αδιαίρετο χαρακτήρα. Είναι, εξάλλου, γεγονός ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις έχουν ουσιαστικά πανομοιότυπο περιεχόμενο, έστω και αν έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής, και παραπέμπουν στο ίδιο έγγραφο το οποίο κατάρτισε το συμβούλιο εταιρικής σχέσης[74]. Υπό τις περιστάσεις αυτές, οι λόγοι που ώθησαν το Συμβούλιο να εκδώσει δύο χωριστές αποφάσεις, πέραν της απόπειρας να δικαιολογηθεί η χρησιμοποίηση, για τη δεύτερη από τις αποφάσεις αυτές, της νομικής βάσης του άρθρου 37 ΣΕΕ, δεν γίνονται αντιληπτοί.

76. Τούτου λεχθέντος, στην περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι η πράξη για τον καθορισμό της ενιαίας θέσης που πρέπει να λάβει το Συμβούλιο απαιτούσε την προσθήκη αυτής της νομικής βάσης, εκτιμώ ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε τον παράνομο χαρακτήρα της επιλογής του Συμβουλίου να προβεί στον διαχωρισμό αυτό. Βεβαίως, η έκδοση μίας και μόνης πράξης θα είχε αποτρέψει την επιβάρυνση της διαδικασίας λήψης απόφασης. Εντούτοις, στην περίπτωση αυτή, δεν θα μπορούσε να προσαφθεί στο Συμβούλιο καμία καταστρατήγηση των κανόνων για τον καθορισμό της νομικής βάσης ή των εφαρμοστέων κανόνων ψηφοφορίας. Όπως και η Τσεχική Δημοκρατία, αμφιβάλλω επίσης ότι, υπό τις περιστάσεις αυτές, θα μπορούσε να προσαφθεί στο Συμβούλιο παράβαση της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας ή προσβολή της εξουσίας πρωτοβουλίας που αναγνωρίζει στην Επιτροπή το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ[75]. Συγκεκριμένα, εκτιμώ ότι η προβαλλόμενη από την Επιτροπή «παραμόρφωση» δεν αποδεικνύεται, στο μέτρο που ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει η τροποποιημένη πρόταση, ήτοι να καθοριστεί η θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης σχετικά με τη θέσπιση των εσωτερικών κανονισμών, επιτεύχθηκε, το δε περιεχόμενο της θέσης αυτής καθορίστηκε, με εξαίρεση ορισμένες ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις, κατά τρόπο που συνάδει με την πρόταση[76]. Βεβαίως, θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι, δεδομένου ότι η τροποποιημένη πρόταση προέβλεπε την έκδοση μίας και μόνον απόφασης, η απόφαση 2020/246 εκδόθηκε χωρίς καμία πρόταση εκ μέρους της Επιτροπής, κατά παράβαση του άρθρου 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ. Εντούτοις, το επιχείρημα αυτό μου φαίνεται υπερβολικά τυπολατρικό, τουλάχιστον υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης, όπου η απόφαση 2020/245 και η απόφαση 2020/246 είχαν ουσιαστικά πανομοιότυπο περιεχόμενο[77].

[74] Πρόκειται για το σχέδιο απόφασης του συμβουλίου εταιρικής σχέσης ΕΕ-Δημοκρατία της Αρμενίας όσον αφορά τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού καθώς και των εσωτερικών κανονισμών της επιτροπής εταιρικής σχέσης και των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης και την κατάρτιση του καταλόγου υποεπιτροπών, ST 15226/19, διατίθεται στη διεύθυνση http://register.consilium.europa.eu.

[75] Το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, in fine, προβλέπει ότι οι μη νομοθετικές πράξεις εκδίδονται βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εφόσον αυτό προβλέπεται στις Συνθήκες. Κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο εκδίδει τις αποφάσεις για τον καθορισμό της θέσης που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο πλαίσιο οργάνου συσταθέντος με συμφωνία κατόπιν πρότασης της Επιτροπής (ή του ύπατου εκπροσώπου).

[76] Υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να διευκρινίσει, όσον αφορά τη διαδικασία έκδοσης νομοθετικών πράξεων, ότι, «όταν μία εξεταζόμενη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τροποποίηση αλλοιώνει την πρόταση νομοθετικής πράξεως κατά τρόπο που εμποδίζει την επίτευξη των επιδιωκόμενων από την Επιτροπή σκοπών και, ως εκ τούτου, την καθιστά άνευ λόγου υπάρξεως, η Επιτροπή δικαιούται να την αποσύρει» (βλ. απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής, C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψη 83).

[77] Αν μη τι άλλο, θα μπορούσε να θεωρηθεί, με επιχειρηματολογία εξίσου τυπολατρική, ότι το Συμβούλιο παρέβη το άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καθόσον η απόφαση 2020/245, παρότι αποκλίνει, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της, από την τροποποιημένη πρόταση, εκδόθηκε με ειδική πλειοψηφία και όχι ομόφωνα.

Γ. Επί της διατηρήσεως σε ισχύ των αποτελεσμάτων των προσβαλλομένων αποφάσεων

77. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο, καθώς και τα παρεμβαίνοντα κράτη, ζητούν από το Δικαστήριο, σε περίπτωση που ακυρώσει τις προσβαλλόμενες αποφάσεις, να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματά τους.

78. Κατά το άρθρο 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, μπορεί να προσδιορίσει εκείνα τα έννομα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξεως που θεωρούνται οριστικά. Δεδομένου ότι η ακύρωση των προσβαλλομένων αποφάσεων χωρίς διατήρηση σε ισχύ των αποτελεσμάτων τους θα ήταν ικανή να διαταράξει τη λειτουργία των οργάνων που συστάθηκαν με τη ΣΕΣΕΣ, να θέσει υπό αμφισβήτηση τη δέσμευση της Ένωσης σχετικά με τις νομικές πράξεις που έχουν εκδοθεί από τα όργανα αυτά και να παρεμβάλει προσκόμματα με τον τρόπο αυτόν στην ορθή εκτέλεση της εν λόγω συμφωνίας[78], φρονώ ότι, στην περίπτωση που αποφασίσει να ακυρώσει τις προσβαλλόμενες αποφάσεις, το Δικαστήριο θα πρέπει να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματά τους.

Δ. Επί των δικαστικών εξόδων

79. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι προτείνω να γίνει δεκτή η προσφυγή και δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Συμβουλίου στα δικαστικά έξοδα, εκτιμώ ότι το Συμβούλιο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους. Πρέπει, επομένως, να κριθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία και η Τσεχική Δημοκρατία φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

VI. Πρόταση

80. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Ακυρώνει την απόφαση (ΕΕ) 2020/245 του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2020, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του συμβουλίου εταιρικής σχέσης και των εσωτερικών κανονισμών της επιτροπής εταιρικής σχέσης, των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης και τη συγκρότηση καταλόγου των υποεπιτροπών, για την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας με την εξαίρεση του τίτλου ΙΙ, και την απόφαση (ΕΕ) 2020/246 του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2020, σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του συμβουλίου εταιρικής σχέσης που συγκροτείται βάσει της συνολικής και ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης

[78] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Καζαχστάν (σκέψη 51). Εάν δεν απατώμαι, οι εσωτερικοί κανονισμοί τους οποίους αφορούν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις φαίνεται ότι έχουν εν τω μεταξύ εκδοθεί, βλ. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.

και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αρμενίας, αφετέρου, όσον αφορά τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του συμβουλίου εταιρικής σχέσης και των εσωτερικών κανονισμών της επιτροπής εταιρικής σχέσης, των υποεπιτροπών και άλλων οργάνων που έχουν συσταθεί από το συμβούλιο εταιρικής σχέσης και τη συγκρότηση καταλόγου των υποεπιτροπών, για την εφαρμογή του τίτλου ΙΙ της εν λόγω συμφωνίας.

2) Διατηρεί σε ισχύ τα αποτελέσματα των αποφάσεων 2020/245 και 2020/246.

3) Καταδικάζει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα.

4) Η Γαλλική Δημοκρατία και η Τσεχική Δημοκρατία φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.