Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 17. junija 2021 [1]

Zadeva C-180/20

Evropska komisija
proti

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Sklepa (EU) 2020/245 in 2020/246 – Stališče, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem poslovnika Partnerskega sveta ter poslovnikov Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, in določitvijo seznama pododborov – Sklepi o določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom – Izbira pravne podlage – Sporazum, ki vključuje nekatere določbe, ki jih je mogoče povezati s skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) – Sprejetje dveh ločenih sklepov“

I. Uvod

1. V okviru medinstitucionalnih sporov v zvezi s pravno podlago aktov Unije, torej sporov ustavne narave, [2] od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe vse pomembnejše mesto zasedajo zadeve, v katerih se dvomi o razmejitveni črti med zunanjim delovanjem Evropske unije na področjih, za katera se uporablja Pogodba DEU, ter skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), ki je del Pogodbe EU. [3] Tožba, na katero se nanašajo ti sklepni predlogi, spada med te zadeve ter približno tri leta po izreku sodbe z dne 4. septembra 2018, Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) [4] (v nadaljevanju: sodba Kazahstan), pomeni novo fazo v sporih med Evropsko komisijo in Svetom Evropske unije v zvezi s pravnimi podlagami, ki jih je mogoče uporabiti za sklenitev in izvajanje tako imenovanih sporazumov o partnerstvu „nove generacije“. V sodbi Kazahstan je moralo Sodišče prvič odločiti o razmejitvi med pristojnostmi, ki spadajo na področje SZVP, in

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Glej v tem smislu med drugim mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 5) in sodbo z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 42).

[3] Glej na primer sodbe z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472); z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025), in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435).

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

pristojnostmi, ki spadajo na področje Pogodbe DEU, v okviru izvajanja enega od teh sporazumov, natančneje v zvezi s sprejetjem sklepa na podlagi člena 218(9) PDEU, s katerim Svet določi stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem s tem sporazumom.[5]

2. Komisija v obravnavani zadevi predlaga razglasitev ničnosti sklepov Sveta (EU) 2020/245[6] in 2020/246[7] (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijana sklepa) o stališču, ki se v imenu Unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani[8] (v nadaljevanju: COSP).

II. Pravni okvir

A. Upoštevne določbe Pogodbe EU

3. Poglavje 1 naslova V Pogodbe EU vsebuje „splošne določbe o zunanjem delovanju Unije“. Člen 21 PEU v tem poglavju v odstavku 1 določa načela, na katerih temelji delovanje Unije na mednarodnem prizorišču, in pojasnjuje, da si Unija prizadeva razvijati odnose in graditi partnerstvo med drugim z državami, ki z njo delijo navedena načela. V odstavku 2 tega člena so našteti cilji zunanjega delovanja Unije, odstavek 3, prvi pododstavek, istega člena pa določa, da „Unija pri oblikovanju in izvajanju svojih zunanjih dejavnosti na različnih področjih iz tega naslova in iz petega dela Pogodbe [DEU] ter zunanjih vidikov svojih drugih politik spoštuje načela in uresničuje cilje iz odstavkov 1 in 2“.

4. Poglavje 2 naslova V Pogodbe EU vsebuje posebne določbe o SZVP. V skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, PEU „[z]a skupno zunanjo in varnostno politiko veljajo posebna pravila in postopki. Če v Pogodbah ni določeno drugače, jo opredeljujeta in izvajata Evropski svet in Svet, ki odločata soglasno.“ V skladu s členom 37 PEU iz istega poglavja lahko „Unija […] z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume na področjih iz tega poglavja“.

[5] V zvezi z razlago člena 218(9) PDEU v okviru spora glede upoštevne pravne podlage sklepa o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom, obstajajo drugi precedensi, ki pa se ne nanašajo na razmejitev med pristojnostmi v zvezi s SZVP in pristojnostmi, ki niso povezane s SZVP; glej sodbe z dne 26. septembra 2013, Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589), z dne 27. februarja 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97), in z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Sklep z dne 17. februarja 2020 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem poslovnika Partnerskega sveta ter poslovnikov Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, in določitvijo seznama pododborov, za uporabo navedenega sporazuma z izjemo naslova II navedenega sporazuma (UL 2020, L 52, str. 3).

[7] Sklep z dne 17. februarja 2020 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem poslovnika Partnerskega sveta ter poslovnikov Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, in določitvijo seznama pododborov, za uporabo naslova II navedenega sporazuma (UL 2020, L 52, str. 5).

[8] UL 2018, L 23, str. 4.

B. Upoštevne določbe Pogodbe DEU

5. V petem delu Pogodbe DEU, ki se nanaša na zunanje delovanje Unije, je naslov V posvečen mednarodnim sporazumom Unije. Ta naslov med drugim zajema člen 218 PDEU, ki določa postopek za pogajanja o sporazumih med Unijo in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami in njihovo sklenitev. Ta člen v odstavkih 8 in 9 določa:

„8. Svet v celotnem postopku odloča s kvalificirano večino.

S soglasjem odloča, takrat kadar sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta Unije potrebno soglasje […]

9. Svet na predlog Komisije ali visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko sprejme sklep o začasni prekinitvi uporabe sporazuma in določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom […]“.

III. Dejansko stanje

A. COSP

6. Svet je 29. septembra 2015 Komisijo in visoko predstavnico Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju: visoka predstavnica) pooblastil za začetek pogajanj o okvirnem sporazumu z Republiko Armenijo.[9] Pogajanja so bila uspešno končana s parafiranjem sporazuma 21. marca 2017.

7. Svet je 20. novembra 2017 sprejel sklep, s katerim je odobril podpis COSP v imenu Unije in odločil o začasni uporabi nekaterih delov tega sporazuma[10] (v nadaljevanju: sklep o podpisu). Ta sklep je temeljil na členu 37 PEU ter členih 91, 100(2), 207 in 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) in (7) PDEU ter členom 218(8), drugi pododstavek, PDEU. COSP je bil podpisan 24. novembra 2017 in se začasno uporablja od 1. junija 2018.

8. Člen 362 tega sporazuma določa ustanovitev Partnerskega sveta, ki je odgovoren za nadzor in redno preverjanje izvajanja navedenega sporazuma ter pooblaščen za sprejemanje sklepov, ki so zavezujoči za pogodbenici, in za dajanje priporočil[11] (v nadaljevanju: Partnerski svet). Partnerski svet je sestavljen iz predstavnikov pogodbenic na ministrski ravni in se sestaja v rednih časovnih presledkih, in sicer vsaj enkrat letno, in kadar to zahtevajo okoliščine. Člen 362(4) COSP določa, da Partnerski svet sprejme svoj poslovnik. Partnerskemu svetu pri izvajanju njegovih nalog pomaga Partnerski odbor, ustanovljen v skladu s členom 363 COSP, ki ga sestavljajo predstavniki pogodbenic na ravni visokih uradnikov (v nadaljevanju: Partnerski odbor). Partnerski svet v skladu z odstavkom 4 tega člena v svojem poslovniku določi naloge in delovanje tega odbora. V skladu

[9] Ta okvirni sporazum naj bi nadomestil Sporazum o partnerstvu in sodelovanju med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Armenijo na drugi strani (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 55, str. 57).

[10] Sklep Sveta (EU) 2018/104 z dne 20. novembra 2017 o podpisu Celovitega in okrepljenega sporazuma o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani v imenu Unije in njegovi začasni uporabi (UL 2018, L 23, str. 1).

[11] V skladu s členom 362(6) COSP sprejme Partnerski svet sklepe in priporočila v soglasju s pogodbenicama ob ustreznem upoštevanju zaključka ustreznih notranjih postopkov pogodbenic.

s členom 364 COSP se lahko Partnerski svet odloči za ustanovitev pododborov ali drugih specializiranih organov, ki so zadolženi za pomoč na posebnih področjih, in določi njihovo sestavo, naloge in delovanje.

B. Izpodbijana sklepa

9. Izpodbijana sklepa se nanašata na sprejetje poslovnikov Partnerskega sveta ter Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, ter na določitev seznama pododborov (v nadaljevanju skupaj: poslovniki).

10. Visoka predstavnica in Komisija sta 29. novembra 2018 sprejeli skupni predlog sklepa Sveta o stališču, ki se zavzame v imenu Unije v Partnerskem svetu v zvezi s sprejetjem sklepov o poslovnikih (v nadaljevanju: skupni predlog).[12] Ta predlog je med drugim temeljil na členu 37 PEU kot materialni pravni podlagi.

11. Komisija je 19. julija 2019 predložila spremenjeni predlog sklepa Sveta, iz katerega sta bili črtani sklicevanji na visoko predstavnico in na člen 37 PEU kot materialno pravno podlago[13] (v nadaljevanju: spremenjeni predlog). Ta predlog je temeljil na členu 218(9) PDEU kot postopkovni pravni podlagi, materialna pravna podlaga pa so bili člen 91 in člen 100(2) PDEU ter člena 207 in 209 PDEU. V obrazložitvi tega sklepa je bilo pojasnjeno, da je bil člen 37 PEU kot materialna pravna podlaga črtan zlasti ob upoštevanju sodbe Kazahstan.

12. Odbor stalnih predstavnikov (Coreper) je 4. decembra 2019 odločil, da se pravni akt, ki naj se sprejme, razdeli na dva sklepa Sveta, pri čemer prvi temelji na členu 37 PEU in se nanaša samo na naslov II COSP, ki se nanaša na sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike, drugi pa temelji na drugih pravnih podlagah razen SZVP in se nanaša na celoten COSP, razen na njegov naslov II.

13. Svet je 17. februarja 2020 skupaj sprejel izpodbijana sklepa. Sklep 2020/245 je bil sprejet na podlagi člena 91, člena 100(2) ter členov 207 in 209 PDEU v povezavi s členom 218(8), prvi pododstavek, PDEU in členom 218(9) PDEU. Sklep 2020/246 pa je bil sprejet na podlagi člena 37 PEU v povezavi s členom 218(8), drugi pododstavek, PDEU in členom 218(9) PDEU. Člen 1 sklepa 2020/245 določa, da „[s]tališče, ki se v imenu Unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s [COSP], v zvezi s sprejetjem […] poslovnikov […], za uporabo navedenega sporazuma z izjemo naslova II navedenega sporazuma, temelji na osnutku sklepa Partnerskega sveta“. Člen 1 sklepa 2020/246 določa, da „[s]tališče, ki se v imenu Unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s [COSP], v zvezi s sprejetjem […] poslovnikov […], za uporabo naslova II navedenega sporazuma, temelji na osnutku sklepa Partnerskega sveta“.

[12] Skupni predlog sklepa Sveta o stališču, ki se zavzame v imenu Evropske unije v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem sklepov o poslovniku Partnerskega sveta, Partnerskega odbora in posebnih pododborov ali katerega koli drugega organa, JOIN (2018) 29 final.

[13] Spremenjeni predlog sklepa Sveta o stališču, ki se zavzame v imenu Evropske unije v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem sklepov o poslovniku Partnerskega sveta, Partnerskega odbora in posebnih pododborov ali katerega koli drugega organa, COM(2019) 345 final.

14. Komisija in Češka republika sta z izjavama, ki sta bili zapisani v zapisnik, ki ga je sestavil Svet 4. marca 2020, poudarili, da je po njunem mnenju uporaba člena 37 PEU kot pravne podlage enega od obeh sklepov Sveta s pravnega vidika napačna.[14] Madžarska je z izjavo, zapisano v isti zapisnik Sveta, prav tako izrazila „zadržke glede sprejetja dveh ločenih sklepov o stališču EU“, vendar ob tem ni izpodbijala člena 37 PEU kot pravne podlage.[15] Ti državi članici sta se odločili, da ne bosta glasovali.

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

15. Komisija je 24. aprila 2020 v sodnem tajništvu Sodišča vložila ničnostno tožbo, ki je predmet teh sklepnih predlogov. Češki republiki in Francoski republiki je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije oziroma Sveta.

16. Komisija ob podpori Češke republike Sodišču predlaga, naj izpodbijana sklepa razglasi za nična, ohrani njune učinke in Svetu naloži plačilo stroškov.

17. Svet Sodišču primarno predlaga, naj tožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov, podredno pa, naj se v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanih sklepov ohranijo njuni učinki. Francoska republika Sodišču predlaga, naj tožbo Komisije zavrne.

V. Analiza

18. Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva razloga.

A. Prvi tožbeni razlog

1. Kratek povzetek trditev strank

19. Komisija v okviru prvega tožbenega razloga, na katerega se nanaša glavni del postopka v obravnavani zadevi, Svetu očita, da je, prvič, s področja uporabe Sklepa 2020/245 izključil naslov II COSP, drugič, izbral člen 37 PEU kot materialno pravno podlago Sklepa 2020/246 in, tretjič, kot postopkovno pravno podlago tega sklepa dodal člen 218(8), drugi odstavek, PDEU.

20. Komisija trdi, da je Svet z izbiro člena 37 PEU kot materialne pravne podlage Sklepa 2020/246 spremenil glasovalno pravilo, ki bi se sicer uporabljalo v skladu s Pogodbama, s čimer je ravnal v nasprotju z ustaljeno sodno prakso Sodišča glede izbire pravne podlage aktov Unije. Komisija meni, da je iz te sodne prakse, zlasti sodbe Kazahstan, razvidno, da je treba sklep Sveta na podlagi člena 218(9) PDEU, s katerim Svet določi stališče, ki se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom, sprejeti s kvalificirano večino, če spada težišče tega sporazuma na področje, za katero materialne pravne podlage zahtevajo kvalificirano večino. Komisija trdi, da se COSP nanaša predvsem na trgovino in razvojno sodelovanje ter na trgovino s storitvami prevoza, ki jim je posvečena večina členov tega sporazuma. Devet členov iz naslova II navedenega sporazuma, ki se nanašajo na sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike,

[14] Glej Svet Evropske unije, povzetek zapisnika z dne 4. marca 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper, 12. in 14. februar 2020, priloga Coreper z dne 12. februarja 2020, točka 38.

[15] Glej Svet Evropske unije, povzetek zapisnika z dne 4. marca 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper, 12. in 14. februar 2020, priloga Coreper z dne 12. februarja 2020, točka 38.

naj bi bilo povem stranskih v primerjavi s COSP kot celoto, zato naj ti členi ne bi zadostovali kot utemeljitev pravne podlage, ki se uporablja za SZVP, za celoten sporazum. Komisija v podporo tej ugotovitvi trdi, da je Sodišče v sodbi Kazahstan odločilo, da določbe naslova II Sporazuma o okrepljenem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Kazahstan na drugi strani[16] (v nadaljevanju: sporazum s Kazahstanom), ki so po vsebini in številu primerljive s tistimi iz naslova II COSP, ne upravičujejo tega, da je Svet kot materialno pravno podlago sklepa iste vrste, kot sta izpodbijana sklepa, izbral člen 37 PEU.

21. Svet ob podpori Francoske republike ne izpodbija, da je treba področje, na katero spadata izpodbijana sklepa, določiti glede na COSP. Vendar trdi, da mora izbira pravne podlage za akt Unije, vključno z aktom, ki se nanaša na mednarodni sporazum, temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katere spadata vsebina in tudi cilj tega akta. Svet meni, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je preučitev ciljev sporazuma bistvena za to, da se ugotovi razmerje med njegovimi določbami, ki izkazujejo povezavo z različnimi področji delovanja Unije, in da je treba šele v drugi fazi preučiti obseg obveznosti, ki jih te določbe vsebujejo, torej njihovo vsebino. Komisija pa naj ne bi s svojimi trditvami nikakor upoštevala ciljev COSP in njegovih posebnih določb, ampak naj bi se osredotočila izključno na njihovo vsebino. Svet v obravnavani zadevi meni, da je iz analize ciljev določb iz naslova II COSP razvidno, da te določbe niso drugotne in posredne v odnosu do preostalih določb tega sporazuma. Poleg tega naj bi v nasprotju s trditvami Komisije med COSP in sporazumom s Kazahstanom obstajale temeljne razlike glede opredelitve njunih ciljev in zato tudi njune pravne narave. V zvezi s tem Svet navaja, da COSP v členu 1 zajema vsaj en dodatni vsebinski cilj, ki ga v sporazumu s Kazahstanom ni, in sicer cilj prispevati h krepitvi celovitega političnega partnerstva (točka (a)) in spodbuditi vzpostavitev tesnih političnih odnosov med pogodbenicama (točka (b)). Poleg tega naj bi se nekateri splošni cilji, navedeni v členu 1 COSP, odražali v členu 3 tega sporazuma, in sicer kot sklop natančnejših ciljev, posebej zastavljenih z določbami naslova II navedenega sporazuma. Natančneje, cilj povečanja učinkovitosti sodelovanja na področju zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanj, ki je v členu 3(1) COSP naveden kot splošni cilj političnega dialoga z Armenijo, okrog katerega so zbrani vsi preostali cilji, zastavljeni z navedenim dialogom, naj bi pomenil ločen cilj, ki ga ni mogoče obravnavati kot stranskega v odnosu do preostalih ciljev tega sporazuma. Po mnenju Sveta zato ni nobenega dvoma o tem, da je glavni cilj določb naslova II tega sporazuma uresničevanje politike s področja SZVP, ki jo Unija vodi v okviru pristojnosti, ki so ji podeljene na podlagi naslova V, poglavje II, PEU. Te ugotovitve, ki temelji na analizi ciljev določb naslova II tega sporazuma, naj ne bi bilo mogoče izpodbiti s trditvami, ki se nanašajo zgolj na njihovo vsebino in zlasti na njihovo domnevno ugotovitveno vrednost. Po eni strani namreč iz zadevnih določb izhaja, da je vzdrževanje rednega političnega dialoga način, kako je treba sodelovanje uresničevati, po drugi strani pa sodna praksa Sodišča ne vsebuje nobenega elementa, ki bi omogočal ugotovitev, da določbe o sodelovanju v obliki dialoga ne morejo same po sebi predstavljati samostojnega sestavnega dela, če so z njimi zastavljeni varnostni in zunanjepolitični cilji.

[16] UL 2016, L 29, str. 1.

2. Presoja

a) Stanje upoštevne sodne prakse

22. Člen 218 PDEU, da bi zadostil pogojem jasnosti, doslednosti in racionalizacije, določa enoten in splošen postopek, ki se nanaša zlasti na pogajanja in sklenitev mednarodnih sporazumov, za sklenitev katerih je Unija pristojna na svojih področjih delovanja, vključno s SZVP, razen če Pogodbi določata posebne postopke.[17] V okviru tega postopka člen 218(9) PDEU določa poenostavljeni postopek zlasti za opredelitev stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu za odločanje, ustanovljenem z zadevnim mednarodnim sporazumom, v okviru sodelovanja Unije pri sprejemanju aktov za uporabo in izvajanje tega sporazuma.[18] Ker ta določba ne določa nobenega pravila o glasovanju za sprejetje – s strani Sveta – te kategorije sklepov, je Sodišče razsodilo, da je treba pravilo o glasovanju, ki se uporabi, določiti v vsakem posameznem primeru s sklicevanjem na člen 218(8) PDEU. V zvezi s tem je pojasnilo, da če tak sklep ne ustreza nobenemu od primerov, za katere člen 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva soglasje, mora Svet v skladu z določbami člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU ta sklep sprejeti načeloma s kvalificirano večino.[19]

23. Prvi primer, v katerem člen 218(8), drugi pododstavek, PDEU zahteva, da Svet odloča s soglasjem, se nanaša na primer, v katerem se sporazum nanaša na področje, za katero je pri sprejemanju akta Unije potrebno soglasje, pri čemer ta primer tako vzpostavlja povezavo med materialno pravno podlago sklepa, sprejetega na podlagi tega člena, in pravilom o glasovanju, ki se uporablja za njegovo sprejetje. Tako velja za SZVP, ker člen 31(1), prvi pododstavek, PEU določa zlasti, da se sklepi iz naslova V, poglavje 2, Pogodbe EU sprejemajo soglasno, če v tem poglavju ni določeno drugače.[20]

24. Da bi se ugotovilo, ali se sklep, ki je sprejet v okviru iz člena 218(9) PDEU, dejansko nanaša na področje, za katero se za sprejetje akta Unije zahteva soglasje, in ga je treba zato ob upoštevanju prvega primera iz člena 218(8), drugi pododstavek, PDEU, sprejeti soglasno, se je treba sklicevati na njegovo materialno pravno podlago.[21]

25. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katerimi sta cilj in vsebina tega akta.[22] Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta dva cilja ali dva dela, pri čemer je enega od teh ciljev ali delov mogoče opredeliti kot glavnega, drugega pa zgolj kot stranskega, mora akt temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del. Če pa se izjemoma ugotovi, da akt hkrati sledi več ciljem ali ima več delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski, tako da se uporabljajo

17 Glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 52), in sodbo Kazahstan (točka 21).

18 Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663, točka 65), in sodbo Kazahstan (točka 25).

19 Sodba z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, točka 51), in sodba Kazahstan (točki 25 in 27).

20 Glej sodbo Kazahstan (točka 29).

21 Glej sodbo Kazahstan (točka 35).

22 Glej v tem smislu med drugim sodbi z dne 26. marca 1987, Komisija/Svet (45/86, EU:C:1987:163, točka 11), in z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10); mnenje 2/00 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 22); sodbo z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 43), in sodbo Kazahstan (točka 36).

različne določbe Pogodb, mora tak ukrep temeljiti na ustreznih različnih pravnih podlagah.[23] Uporaba dvojne pravne podlage pa je izključena, če postopki, predvideni za eno ali drugo od teh podlag, niso združljivi.[24]

26. V skladu s to sodno prakso je treba torej za presojo, ali so bile pravne podlage določene pravilno, poiskati „težišče“ akta Unije. Sodišče je še pojasnilo, da se enaka merila uporabljajo tudi pri opredelitvi pravne podlage aktov Unije, ki se nanašajo na sklenitev in izvajanje mednarodnega sporazuma.[25]

27. Razprava, ki se je razvila med strankama v tem sporu, kaže na razhajanje pri razlagi različnih ključnih elementov „preizkusa težišča“, ki ga je izoblikovalo Sodišče, zato so potrebna spodnja pojasnila.

28. Prvič, glede izmenjav mnenj v zvezi s tem med Komisijo, Svetom in Francosko republiko je treba ugotoviti, da sta „cilj“ in „vsebina“ zadevnega akta Unije enako pomembna med objektivnimi elementi, v zvezi s katerimi je mogoče opraviti sodni nadzor in na podlagi katerih je treba izbrati pravno podlago tega akta. Ker je opredelitev težišča takega akta v zelo velikem obsegu pragmatično naravnana, sta vrstni red, v katerem Sodišče preuči ta elementa, in pomen, ki jima ga pripiše v okviru preučitve konkretnega primera, večinoma odvisna od okoliščin zadeve, zato ni mogoče špekulirati o bolj ali manj „bistveni“ naravi enega ali drugega ali o morebitni hierarhiji med njima.

29. Drži sicer, da se na podlagi nekaterih primerov uporabe preizkusa težišča za akte, povezane s sklenitvijo mednarodnih sporazumov, zdi, da priznavajo večji pomen iskanju cilja akta. Tako je Sodišče v mnenju 1/78[26] pojasnilo, da je treba sporazum opredeliti „glede na njegov bistveni cilj, ne pa glede na posebne določbe“, ki se kot stranske ali dopolnilne določbe absorbirajo v navedeni bistveni cilj. Sodišče je enako razlogovanje uporabilo v sodbah z dne 3. decembra 1996, Portugalska/Svet[27] (v nadaljevanju: sodba Portugalska/Svet), in z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet[28] (v nadaljevanju: sodba Filipini), za določitev cilja sporazuma o razvojnem sodelovanju oziroma okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju. Vendar po eni strani tak pristop ne pomeni, da je preučitvi vsebine sporazuma odvzet ves pomen, saj lahko ta preučitev ob upoštevanju obsega obveznosti, določenih s posameznimi določbami sporazuma, konkretno privede celo do ugotovitve ločenih sestavnih delov, zaradi katerih je treba dodati še druge pravne podlage.[29] Po drugi strani, kot je navedel generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Filipini,[30] je zgoraj navedena usmeritev sodne prakse le „poseben izraz“ splošnih pravil, ki jih je treba uporabiti za določitev pravne podlage akta Unije,

[23] Glej v tem smislu med drugim sodbi z dne 10. januarja 2006, Komisija/Parlament in Svet (C-178/03, EU:C:2006:4, točki 42 in 43), in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 44), ter sodbo Kazahstan (točka 37).

[24] Glej med drugim sodbo z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 37 in navedena sodna praksa). Vendar je treba kljub vsemu poudariti, da je Sodišče izključitev dvojne pravne podlage (ali več pravnih podlag) omejilo na primere nezdružljivosti postopkov, razen primerov, ko ni glasovalno pravilo tisto, ki se razlikuje (glej sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točke od 45 do 48).

[25] Glej med drugim sodbo z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 42 in navedena sodna praksa).

[26] Mnenje 1/78 (Mednarodni sporazum o naravnem kavčuku) z dne 4. oktobra 1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, točke od 37 do 39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, točke od 35 do 39.

[29] Glej, *a contrario*, sodbo Filipini (točki 56 in 59).

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, točke od 25 do 28.

kot so navedena v točki 25 teh sklepnih predlogov, in ne odstopa od njih.[31] Vsekakor se zdi, da je bil ta pristop pred kratkim uravnotežen s tem, da se Sodišče pri razlogovanju pogosteje usmeri k preučitvi vsebine sporazuma,[32] kar pa še ne pomeni, da se več ne preučujejo cilji akta.

30. Drugič, poleg cilja in vsebine akta Unije je mogoče pri določanju njegovega težišča upoštevati še druge objektivne elemente, kot je to jasno razvidno iz formulacije, ki jo je uporabilo Sodišče in je navedena v točki 25 teh sklepnih predlogov. Kar natančneje zadeva akte, ki se nanašajo na sklenitev in izvajanje mednarodnega sporazuma, je med temi elementi med drugim okvir, v katerega se umešča navedeni akt in v katerem je bil sprejet.[33] Čeprav se pomen tega elementa nujno spreminja glede na vrsto akta in kategorijo zadevnega sporazuma, ima lahko preučitev okvira osrednjo vlogo v analizi Sodišča, kar se je zgodilo na primer v sodbi z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (Zaščitena morska območja na Antarktiki).[34] Nasprotno pa prepričanje avtorja akta[35] ali „subjektivna presoja in splošne politične namere vpletenih akterjev“[36] niso upoštevni za izbiro pravne podlage, ker niso objektivni.

31. Tretjič, iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 25 teh sklepnih predlogov, je razvidno, da zgolj ugotovitev, da ima akt Unije več ciljev ali več sestavnih delov, sama zase še ne zadostuje za utemeljitev tega, da ima navedeni akt več pravnih podlag. Sodišče je namreč preizkus težišča oprlo na zelo natančna pravila, ki se uporabijo v primeru več ciljev ali sestavnih delov in v skladu s katerimi se bodisi uporabi pravna podlaga, ki jo zahteva glavni ali prevladujoči cilj ali sestavni del, kar pomeni, da je treba preostali ali preostale cilje ali sestavne dele opredeliti kot stranske, bodisi se, če takega odnosa med glavnim in stranskim ni, uporabijo različne pravne podlage, ki se ujemajo z različnimi med seboj neločljivo povezanimi cilji ali sestavnimi deli akta.

32. V zvezi s tem je pomembno ugotoviti, da je Sodišče v sodbi Filipini, s katero se nadaljuje usmeritev iz sodbe Portugalska/Svet, pojasnilo, da ta preizkus, ki se nanaša na sklep o podpisu okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju, pomeni, da je treba najprej opredeliti, ali lahko določbe sporazuma, ki jih je mogoče navezati na druge politike Unije razen tiste, ki je opredeljena kot prevladujoča, prav tako spadajo na področje uporabe te politike ali pa okvir te politike presegajo in je treba zato ta sklep opreti na dopolnilne pravne podlage,[37] nato pa je treba še preveriti, ali te določbe ne vsebujejo obveznosti takega obsega, da se ujemajo s cilji, ločenimi od tistih, navezanih na politiko Unije, ki je bila opredeljena kot prevladujoča.

33. Četrtič, Sodišče je pojasnilo, da bi moralo več pravnih podlag priti v poštev le izjemoma. Drži sicer, da se po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe in člena 40 PEU, katerega odstavka vsebujeta določbe o medsebojnem nevplivanju postopkov in dodeljenih pristojnosti, ki jih imajo institucije na področju SZVP oziroma področju politik, za katere se uporablja

[31] Glej točke od 25 do 27.

[32] Glej na primer sodbi z dne 18. julija 2013, Daiichi Sankyo in Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, točke od 52 do 60), in z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točke od 58 do 65), ter sodbo Kazahstan (točke od 42 do 45).

[33] Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 26. septembra 2013, Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točka 48 in naslednje); z dne 27. februarja 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 50); z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 38), in z dne 20. novembra 2018, Komisija/Svet (ZMO Antarktika) (C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točki 76 in 87).

[34] C-626/15 in C-659/16, EU:C:2018:925, točke od 88 do 94; glej tudi sodbo z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, zlasti točka 51), v kateri je bilo za določitev cilja zadevnega ukrepa uporabljeno sklicevanje na okoliščine.

[35] Glej v tem smislu med drugim mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (Kartagenski protokol o biološki varnosti) z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 22).

[36] Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, točka 53).

[37] Glej sodbo Filipini (točka 35).

Pogodba DEU,[38] ne zdi, da bi bila morebitna kumulacija pravnih podlag, ki spadajo na področje uporabe te pogodbe in SZVP, *a priori* izključena, kot je to pred tem veljalo v skladu s členom 47 EU, glede razmerja med pravnimi podlagami, ki so spadale na področje uporabe Pogodbe ES in SZVP.[39] Poleg tega je Sodišče tako kumulacijo implicitno dopustilo v sodbi Kazahstan. Vendar je treba kljub vsemu ugotoviti, da je Sodišče le zelo redko sprejelo kumulacijo pravnih podlag.[40]

34. S sodbo Kazahstan je bila sodna praksa, na katero je bilo opozorjeno v točki 25 teh sklepnih predlogov, precej razjasnjena.

35. Prvič, Sodišče je v tej sodbi še enkrat potrdilo uporabo preizkusa težišča – uporabljenega v njegovi klasični sodni praksi v zvezi z izbiro pravne podlage – tudi kadar je treba to izbiro opraviti v okviru zunanjega delovanja Unije, in sicer med pravnimi podlagami za SZVP in področja zunaj SZVP.[41] Sodišče zlasti s sklicevanjem na enotnost določb člena 218 PDEU, ki že kot take upoštevajo posebnosti SZVP, pri čemer pa kljub vsemu odražajo institucionalno ravnovesje, določeno v Pogodbi za vsako področje delovanja Unije,[42] implicitno potrjuje, da ni upravičeno, da bi bila za tovrstne spore o pravni podlagi pridržana posebna obravnava, s čimer je potrjena splošnejša usmeritev sodne prakse, katere namen je zagotoviti polni učinek „vključitvi določb v zvezi s SZVP v splošni okvir prava Unije“, za kar si prizadeva Lizbonska pogodba.[43] Čeprav Sodišče ne navaja člena 40 PEU, se zdi, da je v sodbi Kazahstan implicitno sprejelo razlago te določbe, kot jo je predlagala generalna pravobranilka J. Kokott v svojih sklepnih predlogih,[44] v skladu s katero sta določbi o nevplivanju iz prvega in drugega odstavka tega člena zasnovani simetrično in zato z njima ni mogoče upravičiti prednostne obravnave pristojnosti, ki spada na področje SZVP, ali pristojnosti, ki spadajo na področje Pogodbe DEU. Taka razlaga nujno pomeni, da je pri izbiri pravne podlage potreben „nevtralen“ preizkus, kakršen je preizkus težišča, s katerim se priznava enaka vrednost SZVP – pri čemer se upoštevajo posebna postopkovna pravila, ki se uporabljajo za to politiko – in drugim področjem zunanjega delovanja Unije, za katere se uporablja Pogodba DEU.

36. Tako je Sodišče v točki 38 sodbe Kazahstan pojasnilo, da je treba – tako kot v primeru sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma s strani Unije – sklep, s katerim Svet na podlagi člena 218(9) PDEU določi stališče, ki se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem s sporazumom, in se nanaša izključno na SZVP, načeloma sprejeti soglasno v skladu s členom 218(8), drugi pododstavek, PDEU. Če pa ima tak sklep več delov ali sledi več ciljem, med katerimi nekateri spadajo na področje SZVP, je treba pravilo o glasovanju, ki se uporabi za njegovo sprejetje, določiti glede na njegov glavni oziroma prevladujoči cilj ali del. Če glavni oziroma prevladujoči cilj ali del sklepa spada na področje, za katero se pri sprejemanju akta Unije ne zahteva soglasje, je

[38] Člen 40, prvi odstavek, PEU določa, da „[i]zvajanje skupne zunanje in varnostne politike ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz členov 3 do 6 Pogodbe o delovanju Evropske unije“. Drugi odstavek tega člena določa, da „izvajanje politik iz navedenih členov [prav tako] ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz tega poglavja“.

[39] Glej sodbo z dne 20. maja 2008, Komisija/Svet (C-91/05, EU:C:2008:288, točki 76 in 77).

[40] Glej sodbe z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet (Rotterdamska konvencija) (C-94/03, EU:C:2006:2, točka 51); z dne 10. januarja 2006, Komisija/Parlament in Svet (Uvoz nevarnih kemikalij) (C-178/03, EU:C:2006:4, točka 56); z dne 20. maja 2008, Komisija/Svet (Orožje malega kalibra) (C-91/05, EU:C:2008:288, točke 99, 108 in 109), in z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (Izgube Evropske investicijske banke) (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 84). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Kazahstan (C-244/17, EU:C:2018:364, točka 63).

[41] Glej v tem smislu po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 43), in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točki 43 in 44).

[42] Glej sodbo Kazahstan (točka 24).

[43] Glej v tem smislu nedavno sodbo z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, točka 47 in naslednje).

[44] Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, točka 50).

treba ta sklep v skladu s členom 218(8), prvi pododstavek, PDEU sprejeti s kvalificirano večino. Torej je treba v obravnavani zadevi uporabiti klasična merila določanja pravne podlage akta Unije, česar stranki v sporu niti ne izpodbijata.

37. Drugič, Sodišče je v sodbi Kazahstan preizkus težišča opravilo na podlagi dvojnega – „kvantitativnega“ in „kvalitativnega“ – merila za analizo vsebine mednarodnega sporazuma, v katerega se umešča zadevni akt Unije. Tako je na eni strani v točki 44 te sodbe navedlo, da „večina določb [sporazuma s Kazahstanom], ki zajema 287 členov, spada bodisi na področje skupne trgovinske politike Unije bodisi na področje njene politike razvojnega sodelovanja“, na drugi strani pa je v točki 45 iste sodbe navedlo, da „so določbe [sporazuma s Kazahstanom], ki izkazujejo povezavo s SZVP […], poleg dejstva, da niso številne glede na vse določbe tega sporazuma, tudi omejene na izjave pogodbenic o ciljih in temah tega njunega sodelovanja, ne da bi pri tem določale konkretne načine izvajanja tega sodelovanja,“ pri čemer je napotilo, po analogiji, na točko 56 sodbe Filipini.[45] Vprašati bi se bilo treba – kot je to storila Francoska republika – koliko je mogoče navedena merila upoštevati v absolutnem smislu, zlasti kvantitativno, če se upošteva razlika med zunanjim delovanjem Unije na področju razvojnega sodelovanja in trgovine, kjer je treba na splošno izoblikovati podrobne predpise in sprejeti precejšnje število tehničnih določb, ter SZVP, za katere izvajanje ni potrebnih toliko podrobnosti. Vendar zato nič manj ne drži, da se lahko tako merilo – če ni omejeno zgolj na ugotovitev številčne prevlade določb, ki ne spadajo na področje SZVP, in če se uporablja skupaj s „kvalitativno“ presojo določb sporazuma, povezanih s SZVP, v kateri se upošteva njihova večja ali manjša operativnost – izkaže za koristno v zvezi z okvirnimi sporazumi, kakršna sta tisti v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Kazahstan, in ta v obravnavani zadevi, da se tako izolira (ali izključi) morebitni samostojni sestavni del, ki spada na področje SZVP. To še toliko bolj velja, ker se lahko – kot upravičeno navaja Komisija – po tem, ko so bili z Lizbonsko pogodbo v členu 21(2) PEU poenoteni cilji zunanjega delovanja Unije, in ob upoštevanju obveznosti Unije, da v skladu s členom 21(3) PEU te cilje uresničuje v vseh svojih zunanjih politikah, vključno z zunanjimi vidiki svojih notranjih politik, uporaba preizkusa težišča, ki temelji zgolj ali predvsem na ciljih akta, izkaže kot ne dovolj prepričljiva. Glede na horizontalno naravo ciljev zunanjega delovanja Unije, naštetih v členu 21(2) PEU, in sklicevanje na te cilje v členu 23 PEU, ki se nanašajo na SZVP, se lahko namreč opredelitev posebnih ciljev te politike izkaže za težavno.[46]

38. Tretjič, Sodišče v sodbi Kazahstan pojasnjuje, da se sklep, s katerim je podobno kot v izpodbijanih sklepih opredeljeno stališče, ki se zastopa v imenu Unije in ki se nanaša na sprejetje poslovnikov organov, ustanovljenih na podlagi sporazuma o partnerstvu, na splošno nanaša na delovanje teh organov. Ker je obseg področja, na katero spada tak sklep, prečen in se ne nanaša samo na posamezne vsebine, urejene v okviru navedenega sporazuma, je treba to področje za uporabo preizkusa težišča presojati ob upoštevanju sporazuma kot celote.[47]

39. Četrtič, iz sodbe Kazahstan je razvidno, da pravna podlaga sklepa o podpisu sporazuma, v katerega se umešča akt, sprejet za njegovo izvajanje, ne vpliva na določitev težišča tega akta, vsaj kadar obstajajo elementi, ki privedejo do ugotovitve, da ta pravna podlaga ni bila pravilno določena.[48]

[45] Naj pripomnim, da je Sodišče merilo, ki temelji na zmožnosti preučevanih določb, da takoj postanejo operativne, saj določajo konkretna pravila za uresničevanje sodelovanja, na katero se nanašajo, uporabilo že v sodbi z dne 3. decembra 1996, Portugalska/Svet (C-268/94, EU:C:1996:461, točka 40).

[46] Za poskus v tem smislu glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Komisija/Svet (C-658/11, EU:C:2014:41, točka 85 in naslednje).

[47] Glej sodbo Kazahstan (točka 40) in sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, točki 54 in 55).

[48] Glej sodbo Kazahstan (točka 43).

40. Prvi tožbeni razlog je treba preučiti na podlagi doslej predstavljenih načel.

3. Uporaba v obravnavani zadevi

41. Kot je bilo navedeno v točki 38 teh sklepnih predlogov, je iz sodbe Kazahstan razvidno, da je treba področje, na katero spada sklep, s katerim se določi stališče, ki se zastopa v imenu Unije, glede določitve poslovnikov organov, ustanovljenih s sporazumom o partnerstvu, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, presojati ob upoštevanju sporazuma kot celote.

42. Vendar je Svet v obravnavani zadevi – kot je že bilo pojasnjeno – sprejel dva ločena sklepa z v bistvu enako vsebino, ki pa imata različno področje uporabe. Prvi se nanaša na celoten sporazum, razen na naslov II. Drugi se nanaša zgolj na ta naslov. Kljub tej delitvi pa se zdi, da se Svet strinja s Komisijo v zvezi s tem, da je treba težišče izpodbijanih sklepov, vključno s Sklepom 2020/246, presojati na podlagi sporazuma kot celote.

43. Menim, da je ta pristop edini pravilen. Sprejetje dveh ločenih sklepov Sveta, ki temeljita na dveh (ali več) pravnih podlagah, da se določi stališče, ki se zastopa v imenu Unije, v zvezi s področjem, ki se nanaša *prečno na celoten sporazum*, kot to velja za odobritev aktov, ki se na splošno nanašajo na delovanje organov tega sporazuma, je vsekakor lahko utemeljeno le, če sporazum kot celota določa dva ločena sestavna dela (ali več takih delov), ki se ujemajo z različnimi pravnimi podlagami, uporabljenimi za sprejetje navedenih aktov.

44. Torej je treba področja, na katera spadata izpodbijana sklepa, če ju obravnavamo skupaj, presojati ob upoštevanju COSP kot celote. Za začetek so potrebne spodaj navedene tri ugotovitve.

45. Prvič, ugotavljam, da utemeljitev, ki jo je v podporo svoji tožbi izoblikovala Komisija, v zelo velikem obsegu temelji na zatrjevanih podobnostih med COSP in sporazumom s Kazahstanom ter na rešitvi iz sodbe Sodišča v zvezi z zadnjenavedenim sporazumom. Kot je bilo že pojasnjeno, je bil prav zaradi te sodbe umaknjen skupni predlog in je bila nazadnje vložena tožba. Po drugi strani želi Svet s svojimi trditvami izpostaviti razlike med COSP in sporazumom s Kazahstanom. Vendar želim v zvezi s tem opozoriti, da je Sodišče že večkrat štelo, da z vidika izbire pravne podlage akta, ki se obravnava, ni pomembna pravna podlaga, ki je bila uporabljena za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti ali tesno vez s tem aktom.[49] Čeprav je treba priznati, da je sodba Kazahstan nedvomno referenčni precedens za analizo te zadeve, je treba kljub vsemu pri analizi vsebine in cilja COSP upoštevati to pravilo.

46. Drugič, naj opozorim, da je iz sodbe Kazahstan razvidno (točka 39 teh sklepnih predlogov), da – v nasprotju s tem, za kar se zdi, da trdi Svet – okoliščina, da je bil sklep o podpisu med drugim sprejet na podlagi člena 37 PEU, pri čemer Komisija uporabe take materialne pravne podlage ni izpodbijala, ne more sama zase upravičiti tega, da je Svet za podlago Sklepa 2020/246 izbral ta člen. Enako velja za okoliščino, da je bil sklep, s katerim je Svet Komisijo in visoko predstavnico pooblastil za pogajanja o COSP, prav tako sprejet na podlagi člena 37 PEU.

[49] Glej med drugim sodbi z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet (Rotterdamska konvencija) (C-94/03, EU:C:2006:2, točka 50), in z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (Razširitev socialnopravnih določb na Turčijo) (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 36). Kot meni generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Svet (Sporazum s Kazahstanom) (C-244/17, EU:C:2018:364, točka 53), to velja tudi za sklep o podpisu sporazuma, za izvajanje katerega je bil sprejet zadevni sklep.

47. Po tem pojasnilu ugotavljam, da je COSP okvirni sporazum, katerega namen je vzpostaviti „obsežno sodelovanje na številnih področjih skupnega interesa“.[50] Iz preučitve preambule je razvidno, da želita pogodbenici krepiti vezi, vzpostavljene v preteklosti, ter spodbuditi tesno in intenzivno sodelovanje na podlagi enakopravnega partnerstva (prvi odstavek preambule tega sporazuma), pa tudi še naprej spodbujati politični, socialno-ekonomski in institucionalni razvoj Republike Armenije z izboljšanjem spoštovanja demokratičnih načel in človekovih pravic (tretji in peti odstavek preambule). S tem se izrisujeta dve temeljni tematiki. Po eni strani sta potrjeni želja pogodbenic po nadaljnjem razvoju rednega političnega dialoga o dvostranskih vprašanjih skupnega interesa ter njuna zaveza prizadevati si za mednarodni mir in varnost, za boj proti širjenju orožja za množično uničevanje, za preprečevanje korupcije in boj proti njej, za okrepitev boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, za poglobitev sodelovanja na področju migracij, azila in upravljanja mej ter za začetek dialoga o vizumih v prihodnje (zlasti tretji, četrti, peti, sedmi, osmi, deseti, dvanajsti in štirinajsti odstavek preambule). Po drugi strani je potrjena odločenost pogodbenic, da poglobita gospodarsko sodelovanje, vključno s področji, povezanimi s trgovino, da bi tako v prihodnje razvili trgovino in vlaganja, vendar ob spoštovanju načel trajnostnega razvoja ter zagotavljanju varstva okolja in zdravja ljudi. V skladu z isto usmeritvijo se pogodbenici zavezujeta, da bosta sodelovali še na drugih socialno-ekonomskih področjih skupnega interesa, kot so znanost in tehnologija, izobraževanje in kultura ter mladi in šport (zlasti petnajsti, devetnajsti, triindvajseti in štiriindvajseti odstavek preambule).

48. COSP je sestavljen iz 386 členov, razdeljenih na osem naslovov, ki se nanašajo na njegove cilje in splošna načela (naslov I, člena 1 in 2), politični dialog in reforme ter sodelovanje na področju SZVP (naslov II, členi od 3 do 11), pravico, svobodo in varnost (naslov III, členi od 12 do 21), gospodarsko sodelovanje (naslov IV, členi od 22 do 35), druge politike sodelovanja (naslov V, členi od 36 do 112), trgovino (naslov VI, členi od 113 do 342), finančno pomoč in ukrepe za boj proti goljufijam in nadzor (naslov VII, členi od 343 do 361) ter, nazadnje, institucionalne, splošne in končne določbe (naslov VIII, členi od 362 do 386).

49. Cilji COSP, kot so navedeni v njegovem členu 1, so krepitev celovitega političnega in gospodarskega partnerstva ter sodelovanja med pogodbenicama, krepitev okvira za politični dialog na vseh področjih skupnega interesa, s čimer bi se spodbudil razvoj tesnih političnih odnosov med pogodbenicama, prispevek h krepitvi demokracije ter politične, gospodarske in institucionalne stabilnosti v Armeniji, spodbujanje, ohranjanje in krepitev miru ter stabilnosti na regionalni in mednarodni ravni, izboljšanje sodelovanja na področju svobode, varnosti in pravice, izboljšanje mobilnosti in stikov med ljudstvi, podpora prizadevanjem Armenije za razvoj gospodarskega potenciala prek mednarodnega sodelovanja, vzpostavitev tesnejšega trgovinskega sodelovanja ter vzpostavitev pogojev za čedalje tesnejše sodelovanje na drugih področjih skupnega interesa. V členu 2 COSP so navedena splošna načela, k spoštovanju katerih se pogodbenici zavezujeta, in sicer demokratična načela, vladavina prava, človekove pravice, tržno gospodarstvo, trajnostni razvoj, regionalno sodelovanje in učinkovito večstransko sodelovanje. Pogodbenici se zavezujeta še k boju proti korupciji, boju proti različnim oblikam mednarodnega organiziranega kriminala in terorizma ter proti širjenju orožja za množično uničevanje, da bi tako prispevali k miru in stabilnosti v regiji.

50. Svet v bistvu meni, da ima COSP cilje, ki spadajo na področje SZVP ter niso drugotni in stranski v odnosu do preostalih ciljev tega sporazuma. Njegov naslov II naj bi vseboval določbe, ki naj jih ne bi bilo mogoče umestiti v strateški okvir politike razvojnega sodelovanja ali skupne

[50] Glej peti odstavek preambule COSP.

trgovinske politike. Po drugi strani Komisija sicer priznava, da je COSP z nekaterih vidikov povezan s SZVP, vendar kljub temu meni, da te vezi niso dovolj pomembne, da bi bilo mogoče z njimi upravičiti materialno pravno podlago za SZVP.

51. Naslov II COSP v razdelku „Politični dialog in reforme; sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike“ vsebuje devet členov. V členu 3 COSP so našteti cilji političnega dialoga, h krepitvi katerega se pogodbenici zavezujeta pri vseh vprašanjih skupnega interesa, tudi o zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanjih, pa tudi notranjih reformah. Med temi cilji so izboljšanje političnega partnerstva (člen 3(b)), spodbujanje mednarodnega miru, stabilnosti in varnosti (člen 3(c)), okrepitev sodelovanja o vprašanjih kriznega upravljanja (člen 3(d)), boj proti širjenju orožja za množično uničevanje (člen 3(e)), spoštovanje demokratičnih načel, vladavine prava, človekovih pravic in temeljnih svoboščin (člen 3(g)), varnost in obramba (člen 3(h)) ter razvoj dobrih sosedskih odnosov (člen 3(k)). Člen 4 COSP je posvečen notranjim reformam, pri uresničevanju katerih se pogodbenici zavezujeta, da bosta sodelovali, da bi tako okrepili med drugim stabilnost in učinkovitost demokratičnih institucij, neodvisnost in učinkovitost sodne oblasti, reformo javne uprave in boj proti korupciji. Člen 5 je posebej posvečen zunanji in varnostni politiki. Odstavek 1 tega člena določa, da „[p]ogodbenici krepita dialog in sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike, vključno s skupno varnostno in obrambno politiko, ob priznavanju pomena, ki ga Republika Armenija pripisuje sodelovanju v mednarodnih organizacijah in oblikah sodelovanja ter svojim obstoječim obveznostim, ki izhajajo iz njih, ter zlasti obravnavata vprašanja v zvezi s preprečevanjem konfliktov in kriznim upravljanjem, zmanjševanjem tveganja, kibernetsko varnostjo, reformo varnostnega sektorja, regionalno stabilnostjo, razoroževanjem, neširjenjem orožja, nadzorom nad oborožitvijo in nadzorom nad izvozom orožja“. Pojasnjeno je, da „[s]odelovanje temelji na skupnih vrednotah in interesih, njegov namen pa je povečanje učinkovitosti ter uporaba dvostranskih, mednarodnih in regionalnih forumov, zlasti [Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)]“. V členu 6 COSP sta znova potrjena potreba po pregonu najhujših zločinov mednarodnega dosega, vključno na ravni Mednarodnega kazenskega sodišča, ter sodelovanje pogodbenic za preprečevanje teh zločinov. Člen 7 COSP se nanaša na sodelovanje na področjih preprečevanja konfliktov in kriznega upravljanja, „zlasti z namenom morebitne udeležbe Republike Armenije v civilnih in vojaških operacijah kriznega upravljanja pod vodstvom [Unije] ter pri vajah in usposabljanju na tem področju, pri čemer se oceni vsak primer posebej“. Člen 8 COSP določa, da „[p]ogodbenici krepita skupna prizadevanja za izboljšanje pogojev za nadaljnje regionalno sodelovanje s spodbujanjem odprtih meja s čezmejnim gibanjem, dobrih sosedskih odnosov in demokratičnega razvoja, s čimer prispevata k stabilnosti in varnosti, ter si prizadevata za mirno reševanje konfliktov“. Nazadnje, člani od 9 do 11 COSP so posvečeni sodelovanju pri boju proti širjenju orožja za množično uničevanje in njegovih nosilcev, boju proti nezakoniti trgovini z osebnim in lahkim orožjem oziroma boju proti terorizmu.

52. Med strankama ni sporno in ni mogoče zanikati, da je COSP z nekaterih vidikov povezan s SZVP. Tako je mogoče poleg izrecnih napotil na to politiko iz preambule ter členov 1 in 3 COSP tudi člene 5 in od 7 do 11 tega sporazuma – kot je razvidno iz predstavitve v prejšnji točki – vse navezati na SZVP. [51]

53. Vendar zlasti iz sodbe Kazahstan izhaja, da okoliščina, da so iz preambule in predstavitve ciljev okvirnega sporazuma, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, razvidne vezi s SZVP ter da je mogoče nekatere od njegovih določb – tudi če jim je posvečen samostojen naslov, vključen v začetni del sporazuma – navezati na to politiko Unije, lahko še ni dovolj za to, da se šteje, da

[51] Glej v tem smislu sodbo Kazahstan (točka 42).

mora materialna pravna podlaga vsakega akta, ki je bil sprejet za izvajanje navedenega sporazuma in se uporablja prečno, nujno vključevati člen 37 PEU. Po mnenju Sodišča je tak dodatek upravičen le, če so te določbe tako obsežne, da je mogoče šteti, da predstavljajo ločen del zadevnega sporazuma in da niso postranske v primerjavi z drugimi deli tega sporazuma.[52]

54. Sodišče v sodbi Kazahstan za ugotovitev, da to ne drži za določbe, povezane s SZVP, ki jih je vseboval sporazum o partnerstvu, sklenjen s to državo, ni uporabilo binarnega preizkusa, uporabljenega v sodbi Filipini, na katero je bilo opozorjeno v točki 32 teh sklepnih predlogov, ampak je uporabilo dvojno „kvantitativno“ in „kvalitativno“ merilo, na katero je bilo opozorjeno v točki 37 teh sklepnih predlogov.

55. Iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju, menim, da ne glede na to, kateri preizkus se uporabi, SZVP v sistematiki COSP ni sestavni del, ki bi bil tako zelo ločen od preostalih sestavnih delov tega sporazuma, da bi upravičeval dodatek člena 37 PEU k materialni pravni podlagi aktov, ki se uporabljajo prečno in so sprejeti za njegovo izvajanje.

56. Na prvem mestu, glede preizkusa Sodišča v sodbi Filipini želim opozoriti, da je namen prvega dela tega preizkusa opredeliti, ali se lahko določbe sporazuma, ki jih je mogoče navezati na politike Unije, ki niso politika, opredeljena kot prevladujoča, prav tako umestijo v to politiko ali pa presegajo njen okvir.

57. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ima razvojno sodelovanje, ki je nedvomno eden od sestavnih delov COSP, več razsežnosti. To sodelovanje ni omejeno na ukrepe, ki se neposredno nanašajo na izkoreninjenje revščine, ki je kot glavni cilj te politike navedeno v členu 208(1), drugi pododstavek, PDEU, temveč sledi tudi ciljem iz člena 21(2) PEU,[53] na katere je izrecno napoteno v členu 208(1), prvi pododstavek, PDEU. Člen 209(2) PDEU poleg tega določa, da lahko Unija s tretjimi državami sklene sporazume za uresničevanje ciljev iz člena 21 PEU in člena 208 PDEU, s čimer so poudarjene obstoječe medsebojne povezave med splošnimi cilji zunanjega delovanja Unije in posebnimi cilji razvojnega sodelovanja.

58. Sodišče je v sodni praksi iz obdobja pred sprejetjem Lizbonske pogodbe, ki ostaja upoštevna zlasti z vidika razlage člena 208 PDEU, kot je bila uporabljena v sodbi Filipini,[54] priznalo, da so cilji razvojnega sodelovanja široki, pri čemer to sodelovanje ne zajema zgolj trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja zadevnih tretjih držav, njihovega skladnega in postopnega vključevanja v svetovno gospodarstvo in boja proti revščini, ampak tudi razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.[55] Sodišče je prav tako že razsodilo, da je boj proti širjenju lahkega in osebnega orožja mogoče šteti za podporo ciljem politike razvojnega sodelovanja.[56]

[52] Glej sodbo Kazahstan (točka 46).

[53] Glej sodbo Filipini (točka 37).

[54] Glej sodbo Filipini (točka 37).

[55] Glej sodbi z dne 23. oktobra 2007, Parlament/Komisija (C-403/05, EU:C:2007:624, točka 56), in z dne 20. maja 2008, Komisija/Svet (C-91/05, EU:C:2008:288, točka 65).

[56] Glej sodbo z dne 20. maja 2008, Komisija/Svet (C-91/05, EU:C:2008:288, točke od 68 do 70 ter 98 in 99).

59. To široko pojmovanje ciljev razvojnega sodelovanja odraža vizijo Unije na tem področju, ki je bila predstavljena v Novem evropskem soglasju o razvoju, podpisanem 7. junija 2017 [57] (v nadaljevanju: Soglasje), ki je „temelj razvojne politike Unije“ [58] in je umeščeno v okvir agende za trajnostni razvoj do leta 2030, ki so jo Združeni narodi sprejeli septembra 2015. [59] V skladu s Soglasjem razvojno sodelovanje med drugim prispeva tudi k „podpiranju demokracije, pravne države in človekovih pravic, ohranjanju miru in preprečevanju sporov, izboljšanju kakovosti okolja in trajnostnemu upravljanju svetovnih naravnih virov, zagotavljanju pomoči prebivalstvu, državam in regijam, ki so jih prizadele naravne nesreče ali nesreče, ki jih povzroči človek, ter spodbujanju mednarodne ureditve, ki temelji na okrepljenem večstranskem sodelovanju in odgovorni svetovni politiki“. [60] Poleg tega je v točki 14 Soglasja navedeno, da je „[p]olitični dialog […] pomemben način za pospeševanje razvojnih načel, ima pa tudi preventivno razsežnost, da bi se zagotovilo spoštovanje vrednot Unije“, in da bo „[t]a dialog […] potekal s partnerskimi vladami […] ter bo pomembna platforma za ukrepanje, v okviru katere se bo spodbujalo skupno razumevanje, redno preverjanje napredka in iskanje ustreznih podpornih ukrepov“.

60. Nazadnje je pomembno poudariti, da so bili podporni instrumenti zunanjega delovanja Unije za obdobje 2014–2020, med drugim na področjih varstva človekovih pravic [61] ter odzivanja na krize, preprečevanja konfliktov in vzpostavljanja miru v partnerskih državah, [62] sprejeti v okviru strategije razvojnega sodelovanja ter gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami iz člena 212 PDEU. V tem istem okviru bo sprejet instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje za prihodnji večletni finančni okvir (2021–2027), [63] katerega kompromisno besedilo je bilo odobreno 13. marca 2021 [64] in ki prav tako vključuje delovanje Unije na področjih odzivanja za obvladovanje kriz, preprečevanja konfliktov, vzpostavljanja miru ter boja proti svetovnim in transregionalnim grožnjam.

61. Kljub temu pa je Sodišče že odločilo, da ukrep ne spada na področje razvojnega sodelovanja, tudi če pripomore k uresničevanju njegovih ciljev, če je njegov glavni cilj izvajanje druge politike, na primer SZVP. [65]

62. Vendar po mojem mnenju v obravnavani zadevi ni tako. COSP je namreč predvsem instrument, namenjen krepitvi gospodarskega in trgovinskega sodelovanja med pogodbenicama z namenom spodbuditi trajnostni razvoj, [66] ki v gospodarstvo vključuje okoljske [67] in socialne

[57] „Novo evropsko soglasje o razvoju: ‚naš svet, naše dostojanstvo, naša prihodnost‘“, skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije, z dne 8. junija 2017. V zvezi z upoštevnostjo tovrstnih dokumentov za določitev področja, na katero spada mednarodni sporazum, glej med drugim sodbo Filipini (točka 42).

[58] Glej Soglasje, točka 10.

[59] Ki ga je 25. septembra 2015 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov.

[60] Glej Soglasje, točka 11.

[61] Uredba (EU) št. 235/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta financiranja za demokracijo in človekove pravice po svetu (UL 2014, L 77, str. 85).

[62] Glej Uredbo (EU) št. 230/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru (UL 2014, L 77, str. 1).

[63] Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, COM(2018) 460 final, spremenjen (COM(2020) 459 final) zaradi krize, povezane s pandemijo COVID-19.

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

[65] Glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2008, Komisija/Svet (C-91/05, EU:C:2008:288, točki 71 in 72). V istem smislu, vendar v okviru konflikta med pravnimi podlagami, ki so vse spadale na področje uporabe Pogodbe DEU, glej sodbo Filipini (točka 44).

[66] Osemnajsti in triindvajseti odstavek preambule COSP.

[67] Devetnajsti in triindvajseti odstavek preambule ter naslov V, poglavji 3 in 4, COSP.

zahteve, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin[68] ter zdravje ljudi[69]. Poleg določb o trgovini iz naslova VI je s COSP zajeta široka paleta področij sodelovanja, ki segajo v najrazličnejše socialno-ekonomske sektorje, od energije (naslov V, poglavje 2) do okolja in podnebne politike (naslov V, poglavji 3 in 4), industrijske politike (naslov V, poglavje 5), sodelovanja na področju finančnih storitev (naslov V, poglavje 7), turizma (naslov V, poglavje 9), kmetijstva in ribištva (naslov V, poglavji 10 in 11), raziskav (naslov V, poglavje 14), socialne politike (naslov V, poglavje 15), izobraževanja in kulture (naslov V, poglavji 17 in 18), športa (naslov V, poglavje 20), ter civilne zaščite (naslov V, poglavje 23).

63. Iz vsega navedenega je razvidno, da je mogoče določbe iz naslova II COSP kot celoto prav tako navezati na razvojno sodelovanje, ki je eden od sestavnih delov tega sporazuma, zato sklepov, ki se uporabljajo prečno, kakršna sta izpodbijana sklepa, s katerima se določi stališče, ki se zastopa v imenu Unije v Partnerskem svetu COSP, in se nanašata na podrobna pravila delovanja institucij, ustanovljenih z navedenim sporazumom, zaradi teh določb ni treba sprejeti tudi na podlagi člena 37 PEU kot dopolnilni materialni pravni podlagi. Menim, da te ugotovitve ni mogoče omajati s preučitvijo COSP ob upoštevanju njegovega okvira. V zvezi, po eni strani, sporazumom o partnerstvu, kakršen je COSP, lahko namreč okvir, v katerem so potekala pogajanja in sklenitev sporazuma, le težko igra pomembno, še manj pa odločilno vlogo kot element presoje pri določanju upoštevne pravne podlage. Po drugi strani v obravnavani zadevi sklicevanje v enajstem odstavku preambule COSP na konflikt v Gorskem Karabahu, na katero v svojih stališčih napotuje Francoska republika, ne zadostuje za to, da bi se sklenitev COSP umestila v posebni okvir SZVP.

64. Torej je treba nadaljevati z drugim delom binarnega preizkusa, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi Filipini in v skladu s katerim je treba v obravnavani zadevi preveriti, ali določbe COSP, ki jih je mogoče navezati na SZVP, ne vsebujejo obveznosti takega obsega, da se ujemajo s cilji, ločenimi od tistih, ki se navezujejo na preostale sestavne dele sporazuma, zlasti na razvojno sodelovanje.

65. Menim, da je iz besedila določb naslova II COSP jasno razvidno, da so te določbe po naravi ugotovitvene ter da ne vsebujejo niti konkretnih pravil za uresničevanje sodelovanja med pogodbenicama na področju zunanje in varnostne politike niti konkretnih pozitivnih obveznosti zanju, ki bi presegale zgolj splošno zavezo o sodelovanju.

66. To velja za predstavitev ciljev političnega dialoga iz člena 3(2) tega sporazuma, pri kateri posebej vztraja Svet. Po eni strani iz prvega odstavka tega člena namreč izhaja, da se dialog, ki ga želita pogodbenici okrepiti, nanaša na vsa področja skupnega interesa, zajeta z navedenim sporazumom. To se sklada s stališčem, izraženim v Soglasju, h kateremu je pristopil tudi Svet in je povzeto v točki 1 teh sklepnih predlogov, in sicer da je politični dialog instrument, ki služi tudi cilju razvojnega sodelovanja. Po drugi strani ciljem tega dialoga, naštetim v določbah naslova II COSP, ki jih je mogoče bolj specifično navezati na SZVP, ne sledijo konkretni ukrepi za njihovo uresničitev, ki bi spadali na področje uporabe te politike.

67. Tako je v členu 5 tega sporazuma zgolj parafraziran člen 3(2)(b), (c), (e), (f), (h) in (i), pri čemer je poseben poudarek namenjen nadaljnjemu sodelovanju med pogodbenicama znotraj mednarodnih forumov, kot sta Združeni narodi in OVSE. Enako velja za člen 8 navedenega sporazuma, ki se nanaša na regionalno stabilnost in mirno reševanje konfliktov ter v katerem so zgolj ponovljeni cilji iz člena 3(2)(i), (j) in (k) istega sporazuma, pogodbenici pa sta še opozorjeni

[68] Tretji in šesti odstavek preambule COSP.

[69] Devetindvajseti odstavek preambule in naslov V, poglavje 16, COSP.

na načela, določena v Ustanovni listini Združenih narodov, Helsinški sklepni listini OVSE in drugih zadevnih večstranskih dokumentih. In prav tako enako velja za člen 9 COSP o orožju za množično uničevanje, v katerem sta pogodbenici večinoma zgolj opozorjeni na svoje mednarodne zaveze (odstavek 1) in spodbujeni k sprejetju še drugih zavez (odstavek 2(a)). Pri členu 9(2)(b) COSP, ki se nanaša na „nadaljnji“ razvoj učinkovitega nacionalnega sistema nadzora izvoza, povezanega z orožjem za množično uničevanje, gre za obveznost, ki je oblikovana splošno in prospektivno ter se poleg tega ujema z zavezami, ki so bile že sprejete na mednarodni ravni.[70] Nazadnje, enaki preudarki veljajo za člen 10, ki se nanaša na lahko in osebno orožje,[71] ter za člen 11, ki se nanaša na boj proti terorizmu.

68. Glede člena 7 COSP, pri katerem posebej vztraja Francoska republika in v katerem se priporoča morebitna udeležba Republike Armenije „v civilnih in vojaških operacijah kriznega upravljanja pod vodstvom [Unije] ter pri vajah in usposabljanju na tem področju“, je treba po eni strani opozoriti, da je ta udeležba omenjena zgolj kot „namen“, h kateremu mora težiti praktično sodelovanje med pogodbenicama na področjih preprečevanja konfliktov in kriznega upravljanja, ter je opredeljena le kot „morebitna“, po drugi strani pa še, da bi bilo o udeležbi pri vajah in usposabljanju v zvezi z operacijami kriznega upravljanja, ki jih vodi Unija, če bi bilo to primerno, odločeno za „vsak primer posebej“. Iz tega sledi, da navedeni člen – enako kot preostale določbe naslova II COSP – ne določa nobene posebne obveznosti in po naravi ni takoj operativen.

69. Iz vsega navedenega je razvidno, da ob upoštevanju preizkusa, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi Filipini, ob sprejetju sklepa o stališču, ki se v imenu Unije zastopa v Partnerskem svetu COSP, in o podrobnih pravilih delovanja institucij, ustanovljenih s tem sporazumom, k pravni podlagi tega akta ni bilo treba dodati člena 37 PEU.

70. Na drugem mestu, če se uporabi preizkus Sodišča iz sodbe Kazahstan, to po mojem mnenju ne privede do drugačnega rezultata. Na eni strani je namreč treba ugotoviti, da določbe COSP, ki spadajo v skupno trgovinsko politiko in politiko razvojnega sodelovanja, predstavljajo zelo veliko večino med 386 členi tega sporazuma. Na drugi strani so določbe COSP, ki izkazujejo povezavo s SZVP in so navedene v točki 51 teh sklepnih predlogov, poleg dejstva, da niso številne glede na vse določbe tega sporazuma, tudi omejene, kot je razvidno iz preudarkov, navedenih v točkah od 64 do 67 teh sklepnih predlogov, na izjave pogodbenic o ciljih in temah tega njunega sodelovanja, ne da bi pri tem določale konkretne načine izvajanja tega sodelovanja. Splošneje in ne da bi bila ta trditev – kot sem že navedel v točki 45 teh sklepnih predlogov – odločilnega pomena, podobno kot Komisija in Češka republika ter v nasprotju s Svetom in Francosko republiko menim, da določbe naslova II COSP ne presegajo podobnih določb iz sporazuma s Kazahstanom ter da so del večrazsežnostne strategije Unije na področju razvojnega sodelovanja.

4. Predlog glede prvega tožbenega razloga

71. Na podlagi vseh zgornjih preudarkov je treba po mojem mnenju prvi tožbeni razlog sprejeti.

[70] Glej zlasti resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1504 (2004) z dne 28. aprila 2004 in akcijski načrt za izvajanje te resolucije, ki ga je pripravila Armenija in je na voljo na https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Člen 10(4) COSP se poleg tega nanaša na sodelovanje ob upoštevanju Skupnega stališča Sveta 2008/944/SZVP z dne 8. decembra 2008, ki opredeljuje skupna pravila glede nadzora izvoza vojaške tehnologije in opreme, in zadevne nacionalne zakonodaje Republike Armenije.

B. Drugi tožbeni razlog

72. Komisija z drugim tožbenim razlogom Svet očita, da je enoten akt razdelil na ločena dela, s čimer naj bi umetno ustvaril akta z različnima težiščema in manipuliral z upoštevnimi glasovalnimi pravili. S tem naj bi Svet, prvič, ravnal v nasprotju s sodno prakso Sodišča, na katero je bilo opozorjeno v točki 25 teh sklepnih predlogov, drugič, kršil prerogative, ki jih ima Komisija na podlagi člena 17(2) PEU, ker naj bi izkrivil spremenjeni predlog, v skladu s katerim naj bi bil sprejet en sam akt, tretjič, po nepotrebnem zapletel postopek odločanja, in četrtič, kršil obveznost lojalnega sodelovanja med institucijami, kot je določena v členu 13(1) PEU.[72] Komisija v tožbi pojasnjuje, da je treba drugi tožbeni razlog razumeti tako, da so v njem zgolj navedeni dodatni razlogi za obravnavo izpodbijanih sklepov kot nezakonitih, čeprav meni, da za ugoditev tožbi zadostuje že sam prvi tožbeni razlog. Vendar v repliki še navaja, da drugi tožbeni razlog – tudi če bi bil prvi zavrnjen – ohranja vso svojo avtonomijo, saj odločitev Sveta, da sprejme dva ločena sklepa namesto enega samega, ki bi med drugim temeljil na členu 37 PEU, kljub vsemu ni zakonita.

73. Podobno kot Komisija menim, da bi moral prvi tožbeni razlog, če se mu ugodi, sam privesti do razglasitve ničnosti obeh izpodbijanih sklepov, in sicer prvega, ker s svojega področja uporabe izključuje naslov II COSP iz razlogov, navedenih v desetem odstavku njegove preambule 10, drugega pa, ker je kot pravna podlaga zanj uporabljen člen 37 PEU. Kot predlagam, iz tega sledi, da Sodišču, če bi sprejelo prvi tožbeni razlog, ne bi bilo treba preučiti drugega. Če pa bi se ga vseeno odločilo obravnavati, bi ga moralo po mojem mnenju razglasiti za utemeljenega. Svet se je namreč s sprejetjem dveh ločenih sklepov, ki pa sta med seboj povezana, pri čemer drugi temelji na napačni pravni podlagi, ki zahteva uporabo glasovalnega pravila, ki se razlikuje od pravila, določenega za sprejetje prvega, poskusil izogniti pravilom, ki se uporabljajo pri izbiri pravne podlage akta Unije.[73]

74. Torej bom podredno, če bi Sodišče zavrnilo prvi tožbeni razlog in menilo, da je drugi ohranil lastno avtonomijo, v nadaljevanju navedel še nekaj kratkih preudarkov.

75. Ni sporno, da je stališče, ki se zastopa v imenu Unije zaradi sprejetja poslovnikov organov, ustanovljenih s COSP, eno samo. Prav tako ni sporno, da so navedeni poslovniki nedeljivi. Dejstvo je tudi, da imata izpodbijana sklepa v bistvu enako vsebino, čeprav se njuno področje uporabe razlikuje, in da napotujeta na isti dokument, ki ga je pripravil Partnerski svet.[74] V teh okoliščinah ostajajo razlogi, iz katerih je Svet sprejel dva ločena sklepa, nejasni, razen če na ta način ni poskusil upravičiti tega, da se za drugega od njiju kot pravna podlaga uporabi člen 37 PEU.

76. Vendar pa menim, da Komisija, če bi Sodišče menilo, da je treba za akt o določitvi enotnega stališča, ki ga mora sprejeti Svet, dodati tako pravno podlago, ni dokazala nezakonitosti odločitve Sveta za tako delitev. Drži sicer, da bi se s sprejetjem enega samega akta izognilo zapletanju postopka odločanja. Vendar v takem primeru Svetu ne bi bilo mogoče očitati nikakršnega izogibanja pravilom glede določanja pravne podlage niti upoštevnim glasovalnim pravilom.

[72] Kljub drugačnemu okviru je treba pripomniti, da se podobno vprašanje postavlja v postopku izdaje mnenja 1/19, v katerem je generalni pravobranilec G. Hogan predstavil sklepne predloge 11. marca 2021 (EU:C:2021:198, točke od 167 do 194), kar se tiče tega, da je bil na dva ločena sklepa razdeljen akt o odobritvi podpisa Istanbulske konvencije o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima.

[73] Je pa vseeno pomembno pojasniti, da ni razdelitev na dva ločena sklepa tista, ki privede do izogibanja sodni praksi Sodišča s področja izbire pravne podlage, ampak ta razdelitev v povezavi z določitvijo napačne pravne podlage za enega od obeh sklepov.

[74] Gre za osnutek sklepa Partnerskega sveta EU-Armenija o sprejetju poslovnika Partnerskega sveta ter poslovnikov Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, in določitvi seznama pododborov, ST 15226/19 na spletnem mestu http://register.consilium.europa.eu.

Podobno kot Češka republika dvomim tudi o tem, da bi se lahko Svetu v takih okoliščinah očitala kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja ali kršitev pristojnosti pobude, ki je s členom 17(2) PEU podeljena Komisiji.[75] Ne zdi se mi namreč, da bi bilo dokazano „izkrivljanje“, ki ga zatrjuje Komisija, saj je bil cilj spremenjenega predloga, torej omogočiti določitev stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v Partnerskem svetu v zvezi s sprejetjem poslovnikov, uresničen, vsebina tega stališča pa je bila, razen nekaterih manjših sprememb, določena v skladu s predlaganim.[76] Lahko bi se sicer trdilo, da je bil Sklep 2020/246, ker je spremenjeni predlog določal sprejetje enega samega sklepa, sprejet brez kakršnega koli predloga Komisije, torej v nasprotju s členom 17(2) PEU v povezavi s členom 218(9) PDEU. Vendar se mi zdi taka utemeljitev vsaj v okoliščinah obravnavane zadeve, v kateri je bila vsebina sklepov 2020/245 in 2020/246 v bistvu enaka, preveč formalistična.[77]

C. Ohranitev učinkov izpodbijanih sklepov

77. Komisija in Svet ter države intervenientke Sodišču predlagajo, naj v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanih sklepov njune učinke ohrani.

78. Če Sodišče akt razglasi za ničen, lahko na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU določi – kadar meni, da je to potrebno – tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne. Ker bi razglasitev ničnosti izpodbijanih sklepov, ne da bi se v veljavi ohranili njuni učinki, lahko zmotila delovanje organov, ustanovljenih s COSP, vzbudila pomisleke glede obveznosti Unije v zvezi s pravnimi akti, ki so jih sprejeli ti organi, in tako onemogočila dobro izvrševanje tega sporazuma, menim, da bi bilo treba, če bi se Sodišče odločilo razglasiti ničnost izpodbijanih sklepov, njune učinke ohraniti.[78]

D. Stroški

79. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker predlagam, naj se tožbi ugodi, in ker je Komisija predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, mu je treba po mojem mnenju naložiti plačilo stroškov. Države članice, ki so intervenirale v postopku, v skladu s členom 140(1) Poslovnika nosijo svoje stroške. Zato je treba odločiti, da Francoska republika in Češka republika nosita svoje stroške.

[75] Člen 17(2) PEU, *in fine*, določa, da se nezakonodajni akti sprejemajo na predlog Komisije, če je to predvideno v Pogodbah. V skladu s členom 218(9) PDEU Svet na predlog Komisije (ali visokega predstavnika) sprejme sklepe o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v organu, ustanovljenem s sporazumom.

[76] Naj spomnim, da je Sodišče v zvezi s postopkom sprejemanja zakonodajnih aktov že pojasnilo, da „če predvidena sprememba s strani Parlamenta in Sveta izkrivlja predlog zakonodajnega akta tako, da ovira izvajanje njegovih ciljev, in akt zato postane nesmiseln, ga Komisija lahko umakne“ (glej sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točka 83).

[77] Kvečjemu bi bilo mogoče šteti – pa še to na podlagi prav tako formalistične utemeljitve – da je Svet kršil člen 293(1) PDEU, ker je bil Sklep 2020/245, čeprav se je, kar se tiče „področja uporabe“, odmaknil od spremenjenega predloga, sprejet s kvalificirano večino, ne pa soglasno.

[78] Glej po analogiji sodbo Kazahstan (točka 51). Če se ne motim, so bili poslovniki, na katere se nanašata izpodbijana sklepa, medtem sprejeti; glej https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.

VI. Predlog

80. Na podlagi vseh navedenih preudarkov predlagam Sodišču, naj odloči tako:

1. Sklep Sveta (EU) 2020/245 z dne 17. februarja 2020 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem poslovnika Partnerskega sveta ter poslovnikov Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, in določitvijo seznama pododborov, za uporabo navedenega sporazuma z izjemo naslova II navedenega sporazuma ter Sklep Sveta (EU) 2020/246 z dne 17. februarja 2020 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Partnerskem svetu, ustanovljenem s Celovitim in okrepljenim sporazumom o partnerstvu med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Armenijo na drugi strani, v zvezi s sprejetjem poslovnika Partnerskega sveta ter poslovnikov Partnerskega odbora, pododborov in drugih organov, ki jih ustanovi Partnerski svet, in določitvijo seznama pododborov, za uporabo naslova II navedenega sporazuma se razglasita za nična.

2. Učinki sklepov 2020/245 in 2020/246 se ohranijo.

3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.

4. Francoska republika in Češka republika nosita svoje stroške.