Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZELLA
föredraget den 17 juni 2021 [1]

Mål C-180/20

Europeiska kommissionen
mot

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2020/245 och 2020/246 – Den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av förteckningen över underkommittéer – Beslut om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett internationellt avtal – Valet av rättslig grund – Avtal i vilket vissa bestämmelser kan vara hänförliga till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) – Antagande av två separata beslut”

I. Inledning

1. Inom ramen för tvisten mellan institutionerna avseende den rättsliga grunden för unionens rättsakter som är av konstitutionell betydelse [2] intar de mål inom ramen för vilka avgränsningen mellan Europeiska unionens yttre åtgärder på de områden som omfattas av EUF-fördraget och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) som är förankrad i EU-fördraget ifrågasätts en allt viktigare plats efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget. [3] Den talan som är föremål för förevarande förslag till avgörande kan inordnas bland dessa mål och utgör, cirka tre år efter det att domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (avtalet med Kazakstan) [4] (nedan kallat domen i målet Kazakstan) meddelades, en ny etapp i tvisten mellan Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd vad beträffar relevanta rättsliga grunder för ingående av den så kallade nya generationen partnerskapsavtal och genomförandet av dessa. I domen i målet Kazakstan uttalade sig domstolen för första gången om avgränsningen mellan de befogenheter som hänför sig till Gusp och de befogenheter som hänför sig till EUF-fördraget

1 Originalspråk: franska.

2 Se, för ett liknande resonemang, bland annat yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkt 5) och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 42).

3 Se, exempelvis, dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435).

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

inom ramen för genomförandet av ett av dessa avtal, närmare bestämt vad gäller antagandet av ett beslut enligt artikel 218.9 FEUF genom vilket rådet fastställer unionens ståndpunkt i ett organ som inrättats med tillämpning av detta avtal. [5]

2. I förevarande mål har kommissionen yrkat ogiltigförklaring av rådets beslut (EU) 2020/245 [6] och 2020/246 [7] (nedan gemensamt kallade de angripna besluten) om en ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i partnerskapsrådet som inrättats genom det övergripande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan [8] (nedan kallat partnerskapsavtalet).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Relevanta bestämmelser i EU-fördraget

3. Kapitel 1 i avdelning V i EU-fördraget innehåller ”allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder”. I artikel 21 FEU, som ingår i detta kapitel, anges i punkt 1 de principer som ligger till grund för unionens åtgärder i internationella sammanhang och det anges att unionen ska sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap bland annat med de länder som delar nämnda principer. I punkt 2 i denna artikel anges målen för unionens yttre åtgärder och i punkt 3 första stycket i samma artikel föreskrivs att ”[u]nionen ska respektera de principer och eftersträva de mål som anges i punkterna 1 och 2 när den utarbetar och genomför yttre åtgärder på de olika områden som omfattas av denna avdelning och av femte delen i [EUF-fördraget] samt yttre aspekter av övrig politik”.

4. Kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget innehåller särskilda bestämmelser om Gusp. I artikel 24.1 andra stycket FEU föreskrivs att ”[d]en gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfattas av särskilda regler och förfaranden. Den ska fastställas och genomföras av Europeiska rådet och rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördragen”. I artikel 37 FEU, som återfinns i samma kapitel, föreskrivs att ”[u]nionen får ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på områden som omfattas av detta kapitel”.

[5] Det finns andra prejudikat som avser tolkningen av artikel 218.9 FEUF i samband med en tvist om den relevanta rättsliga grunden för ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal, vilka emellertid inte rör avgränsningen mellan de befogenheter som hänför sig till Gusp och de befogenheter som inte hänför sig till Gusp, se dom av den 26 september 2013, Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:589), dom av den 27 februari 2014, Förenade kungariket/rådet (C-656/11, EU:C:2014:97) och dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Rådets beslut av den 17 februari 2020 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av förteckningen över underkommittéer, för tillämpningen av det avtalet med undantag för avdelning II (EUT L 52, 2020, s. 3).

[7] Rådets beslut av den 17 februari 2020 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av förteckningen över underkommittéer, för tillämpningen av avdelning II i det avtalet (EUT L 52, 2020, s. 5).

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

B. Relevanta bestämmelser i EUF-fördraget

5. I den femte delen av EUF-fördraget, som rör unionens yttre åtgärder, avser avdelning V unionens internationella avtal. Denna avdelning omfattar bland annat artikel 218 FEUF, i vilken förhandlingar om och ingående av avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer fastställs. I denna artikel föreskrivs följande i punkterna 8 och 9:

”8. Under hela förfarandet ska rådet besluta med kvalificerad majoritet. Rådet ska emellertid besluta med enhällighet om avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt …

9. Rådet ska på förslag av kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik anta ett beslut om tillfälligt upphävande av tillämpningen av ett avtal och om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan …”

III. Bakgrund till tvisten

A. Partnerskapsavtalet

6. Den 29 september 2015 bemyndigade rådet kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten) att inleda förhandlingar med Republiken Armenien om ett ramavtal.[9] Förhandlingarna har slutförts och avtalet paraferades den 21 mars 2017.

7. Den 20 november 2017 antog rådet ett beslut varigenom det godkände undertecknandet av partnerskapsavtalet på unionens vägnar och beslutade om provisorisk tillämpning av vissa delar av avtalet[10] (nedan kallat beslutet om undertecknande). Beslutet grundade sig på artikel 37 FEU samt artiklarna 91 och 100.2 FEUF, artiklarna 207 och 209 FEUF, jämförda med artikel 218.5 och 218.7 FEUF och artikel 218.8 andra stycket FEUF. Partnerskapsavtalet undertecknades den 24 november 2017 och har tillämpats provisoriskt sedan den 1 juni 2018.

8. I artikel 362 i partnerskapsavtalet föreskrivs att ett partnerskapsråd ska inrättas för att övervaka och regelbundet se över genomförandet av avtalet och att detta har behörighet att fatta beslut som är bindande för parterna samt att anta rekommendationer[11] (nedan kallat partnerskapsrådet). Partnerskapsrådet ska bestå av företrädare för parterna på ministernivå och sammanträda regelbundet, åtminstone en gång per år, och när omständigheterna så kräver. Enligt artikel 362.4 i partnerskapsavtalet ska partnerskapsrådet anta sin arbetsordning. Partnerskapsrådet ska vid fullgörandet av dess uppgifter biträdas av en partnerskapskommitté som inrättats i enlighet med artikel 363 i partnerskapsavtalet och som ska bestå av företrädare för parterna, på högre tjänstemannanivå (nedan kallad partnerskapskommittén). Enligt artikel 363.4 i partnerskapsavtalet ska partnerskapsrådet i sin arbetsordning fastställa partnerskapskommitténs

[9] Ramavtalet skulle ersätta avtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan (EGT L 239, 1999, s. 3).

[10] Rådets beslut (EU) 2018/104 av den 20 november 2017 om undertecknande på unionens vägnar och provisorisk tillämpning av det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet (EUT L 23, 2018, s. 1).

[11] Enligt artikel 362.6 i partnerskapsavtalet ska partnerskapsrådet anta sina beslut och rekommendationer genom överenskommelse mellan parterna, med vederbörlig respekt för parternas respektive interna förfaranden.

uppgifter och funktionssätt. Enligt artikel 364 i partnerskapsavtalet får partnerskapsrådet besluta att inrätta underkommittéer eller organ som ska biträda det inom särskilda områden och fastställa deras sammansättning, uppgifter och funktionssätt.

B. De angripna besluten

9. De angripna besluten avser antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av förteckningen över underkommittéer (nedan gemensamt kallade arbetsordningarna).

10. Den 29 november 2018 antog den höga representanten och kommissionen ett gemensamt förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i partnerskapsrådet angående antagandet av beslut om arbetsordningar (nedan kallat det gemensamma förslaget).[12] Förslaget grundades bland annat på artikel 37 FEU som materiell rättslig grund.

11. Den 19 juli 2019 lade kommissionen fram ett ändrat förslag till rådets beslut, i vilket hänvisningarna till den höga representanten och till artikel 37 FEU togs bort som materiell rättslig grund[13] (nedan kallat det ändrade förslaget). Förslaget grundades på artikel 218.9 FEUF, som rättslig grund för förfarandet, och på artiklarna 91 och 100.2 FEUF samt på artiklarna 207 och 209 FEUF, som materiella rättsliga grunder. I skälen till detta beslut förklarades att det var motiverat att upphäva artikel 37 FEU som materiell rättslig grund bland annat mot bakgrund av domen i målet Kazakstan.

12. Den 4 december 2019 beslutade Ständiga representanternas kommitté (Coreper) att dela upp den rättsakt som skulle antas i två beslut av rådet. Det ena beslutet grundades på artikel 37 FEU och avsåg endast avdelning II i partnerskapsavtalet, som avser samarbete på utrikes- och säkerhetspolitikens område, och det andra grundades på andra rättsliga grunder än Gusp och avsåg hela partnerskapsavtalet, med undantag för avdelning II i detta.

13. Den 17 februari 2020 antog rådet de angripna besluten tillsammans. Beslut 2020/245 antogs med stöd av artikel 91 FEUF och artikel 100.2 FEUF samt artikel 207 FEUF och artikel 209 FEUF, jämförda med artikel 218.8 första stycket FEUF och artikel 218.9 FEUF. Beslut 2020/246 antogs däremot med stöd av artikel 37 FEU jämförd med artikel 218.8 andra stycket FEUF och artikel 218.9 FEUF. I artikel 1 i beslut 2020/245 föreskrivs att ”[d]en ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i [partnerskapsavtalet], vad gäller antagandet av arbetsordningarna … för tillämpningen av det avtalet med undantag för avdelning II, ska grunda sig på utkastet till beslut av partnerskapsrådet”. I artikel 1 i beslut 2020/246 föreskrivs att ”[d]en ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom [partnerskapsavtalet] … vad gäller antagandet av arbetsordningarna … för tillämpningen av avdelning II i det avtalet, ska grunda sig på utkastet till beslut av partnerskapsrådet”.

[12] Gemensamt förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av beslut om arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och specialiserade underkommittéer eller andra organ (JOIN(2018) 29 final).

[13] Ändrat förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av beslut om arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och specialiserade underkommittéer eller andra organ (COM(2019) 345 final).

14. Genom två uttalanden i det protokoll som rådet upprättade den 4 mars 2020, har kommissionen och Republiken Tjeckien framhållit den enligt deras mening rättsligt felaktiga karaktären av tillämpningen av artikel 37 FEU som rättslig grund för ett av rådets två beslut.[14] Genom ett uttalande i samma protokoll som rådet upprättat uttryckte Ungern även ”sina betänkligheter avseende antagandet av två olika beslut avseende Europeiska unionens ståndpunkt”, men bestred inte den rättsliga grunden för artikel 37 FEU.[15] Dessa två medlemsstater har beslutat sig för att avstå från att rösta.

IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

15. Kommissionen har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 april 2020, väckt talan om ogiltigförklaring som är föremål för detta förslag till avgörande. Republiken Tjeckien och Republiken Frankrike har tillåtits intervenera till stöd för kommissionens respektive rådets yrkanden.

16. Kommissionen har, med stöd av Republiken Tjeckien, yrkat att domstolen ska ogiltigförklara de angripna besluten, fastställa att deras verkningar ska bestå och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

17. Rådet har i första hand yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna och, i andra hand, för det fall de angripna besluten ogiltigförklaras, förordna att deras verkningar ska bestå. Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska ogilla kommissionens talan.

V. Bedömning

18. Kommissionen har åberopat två grunder till stöd för sin talan.

A. Den första grunden

1. Kort redogörelse för parternas argument

19. Inom ramen för den första grunden för talan, som är central i förevarande mål, har kommissionen gjort gällande att rådet för det första uteslutit avdelning II från tillämpningsområdet för beslut 2020/245 i, för det andra har valt artikel 37 FEU som materiell rättslig grund för beslut 2020/246 och, för det tredje, har lagt till artikel 218.8 andra stycket FEUF som formell rättsliga grund för detta beslut.

20. Kommissionen har gjort gällande att rådet, genom att välja artikel 37 FEU som materiell rättslig grund för beslut 2020/246, har ändrat den omröstningsregel som annars skulle ha varit tillämplig enligt fördragen och åsidosatt domstolens fasta praxis om valet av rättslig grund för unionens rättsakter. Enligt kommissionen framgår det av denna rättspraxis, och särskilt av domen i målet Kazakstan, att ett beslut av rådet med stöd av artikel 218.9 FEUF, genom vilket

[14] Se Europeiska unionens råd, sammanfattande protokoll av den 4 mars 2020 (6517/20, CRS CRP 9), Coreper av den 12 och den 14 februari 2020, bilaga Coreper av den 12 februari 2020, punkt 38.

[15] Se Europeiska unionens råd, sammanfattande protokoll av den 4 mars 2020 (6517/20, CRS CRP 9), Coreper av den 12 och den 14 februari 2020, bilaga Coreper av den 12 februari 2020, punkt 38.

rådet fastställer den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal, ska antas med kvalificerad majoritet när tyngdpunkten i detta avtal utgörs av ett område med avseende på vilket de materiella rättsliga grunderna kräver kvalificerad majoritet. Kommissionen har gjort gällande att partnerskapsavtalet i huvudsak rör handel, utvecklingssamarbete och handel med transporttjänster, vilka den stora majoriteten av artiklarna i avtalet avser. De nio artiklarna i avdelning II i nämnda avtal, som avser samarbetet på området utrikes- och säkerhetspolitik, är av rent underordnad betydelse i förhållande till hela partnerskapsavtalet och är således otillräckliga för att motivera en rättslig grund som hänför sig till Gusp för hela avtalet. Kommissionen har till stöd för denna slutsats gjort gällande att domstolen i domen Kazakstan fann att bestämmelserna i avdelning II i det fördjupade partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kazakstan, å andra sidan [16] (nedan kallat avtalet med Kazakstan), vilka till sitt innehåll och antal är jämförbara med bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet, inte motiverar rådets val att tillämpa artikel 37 FEU som materiell rättslig grund för ett beslut av samma art som de angripna besluten.

21. Rådet har, med stöd av Republiken Frankrike, inte bestritt att det område som de angripna besluten avser ska bedömas mot bakgrund av partnerskapsavtalet. Rådet har emellertid gjort gällande att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt, inbegripet en rättsakt som rör ett internationellt avtal, ska ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens innehåll men även syfte. Enligt rådet framgår det av domstolens praxis att prövningen av avtalets mål är väsentlig för att fastställa förhållandet mellan de bestämmelser i avtalet som har samband med olika av unionens verksamhetsområden och att det är först i ett andra skede som räckvidden av de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser, det vill säga deras innehåll, ska prövas. De argument som kommissionen har framfört tar emellertid ingen som helst hänsyn till syftet med partnerskapsavtalet och dess särskilda bestämmelser, utan fokuserar uteslutande på deras innehåll. I förevarande fall anser rådet att det vid en bedömning av målen med bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet framgår att dessa bestämmelser inte är sekundära och indirekta i förhållande till de övriga bestämmelserna i detta avtal. I motsats till vad kommissionen har påstått skiljer sig partnerskapsavtalet och avtalet med Kazakstan dessutom väsentligt vad gäller definitionen av deras mål och därmed deras rättsliga natur. Rådet har i detta avseende påpekat att artikel 1 i partnerskapsavtalet innehåller åtminstone ett ytterligare grundläggande mål som inte anges i avtalet med Kazakstan, nämligen målet att bidra till att stärka det övergripande politiska partnerskapet (punkt a) och att främja upprättandet av nära politiska förbindelser mellan parterna (punkt b). Dessutom har vissa av de allmänna mål som anges i artikel 1 i partnerskapsavtalet uttryckts i artikel 3 i detta avtal i ett antal mer precisa mål som särskilt eftersträvas med bestämmelserna i avdelning II i nämnda avtal. I synnerhet utgör målet att öka effektiviteten i samarbetet på området utrikes- och säkerhetspolitik, vilket enligt artikel 3.1 i avtalet är det allmänna målet för den politiska dialogen med Armenien, kring vilket de övriga mål som eftersträvas med nämnda dialog kretsar, ett särskilt mål som inte kan anses vara underordnat avtalets övriga mål. Enligt rådet råder det således inga tvivel om att huvudsyftet med bestämmelserna i avdelning II i avtalet är att genomföra en politik som hänför sig till Gusp och som unionen bedriver inom ramen för sina befogenheter enligt avdelning V, kapitel II i FEU. Denna slutsats, som grundar sig på en analys av syftena med bestämmelserna i avdelning II i detta avtal, påverkas inte av argument som endast hänför sig till deras innehåll och särskilt deras påstådda deklaratoriska värde. För det första framgår det av de aktuella bestämmelserna att en regelbunden politisk dialog utgör det sätt på vilket samarbetet ska

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

genomföras, för det andra finns det inget i domstolens praxis som gör det möjligt att dra slutsatsen att bestämmelser om samarbete i form av en dialog inte i sig kan utgöra en oberoende beståndsdel när de eftersträvar säkerhetsmål och utrikespolitiska mål.

2. Bedömning

a) Gällande relevant rättspraxis

22. För att tillgodose kraven på tydlighet, enhetlighet och effektivitet föreskriver artikel 218 FEUF ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal som unionen är behörig att ingå inom sina verksamhetsområden, däribland Gusp, såvida det inte i fördragen föreskrivs särskilda förfaranden.[17] Inom ramen för detta förfarande föreskrivs i artikel 218.9 FEUF ett förenklat förfarande för att bland annat besluta om ståndpunkter som ska intas på unionens vägnar, när unionen i ett beslutsfattande organ som inrättats genom ett internationellt avtal deltar i arbetet med att anta rättsakter som rör hur avtalet tillämpas eller genomförs.[18] Eftersom denna bestämmelse inte föreskriver någon omröstningsregel för rådets antagande av denna kategori av beslut, har domstolen med hänvisning till artikel 218.8 FEUF slagit fast att det, i varje särskilt fall, ska fastställas vilken som är den tillämpliga omröstningsregeln. Domstolen preciserade att om ett sådant beslut inte omfattas av något av de typfall som enligt artikel 218.8 andra stycket FEUF kräver enhällighet, ska rådet i princip, i enlighet med bestämmelserna i artikel 218.8 första stycket FEUF jämförd med artikel 218.9 FEUF, fatta beslutet med kvalificerad majoritet.[19]

23. Det första fallet där det enligt artikel 218.8 andra stycket FEUF krävs att rådet ska fatta beslut med enhällighet avser det fallet att avtalet rör ett område inom vilket det erfordras enhällighet för att anta en unionsrättsakt, varigenom det upprättas ett samband mellan den materiella rättsliga grunden för ett beslut som fattats med stöd av nämnda artikel och den omröstningsregel som gäller för antagandet av beslutet. Det är fallet vad gäller Gusp, då artikel 31.1 första stycket FEU bland annat föreskriver att besluten enligt avdelning V, kapitel 2 i EU-fördraget ska fattas med enhällighet om inte annat föreskrivs i det kapitlet.[20]

24. För att fastställa om ett beslut som fattats inom den ram som definieras i artikel 218.9 FEUF verkligen avser ett sådant område inom vilket det erfordras enhällighet för att anta en unionsrättsakt och således med avseende på det första fall som avses i artikel 218.8 andra stycket FEUF ska antas med enhällighet, finns anledning att beakta dess rättsliga grund i materiellt hänseende.[21]

[17] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 52), och domen i målet Kazakstan (punkt 21).

[18] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 65), och domen i målet Kazakstan (punkt 25).

[19] Dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 51), och domen i målet Kazakstan (punkterna 25 och 27).

[20] Se domen i målet Kazakstan (punkt 29).

[21] Se domen i målet Kazakstan (punkt 35).

25. Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grunda sig på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll.[22] Om bedömningen av en unionsrättsakt visar att det finns två målsättningar med den eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga målsättningen eller beståndsdelen, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande målsättningen eller beståndsdelen. Om det däremot fastställs att rättsakten har flera målsättningar eller innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra och olika fördragsbestämmelser således är tillämpliga, ska en sådan rättsakt i undantagsfall antas med stöd av de svarande olika rättsliga grunderna.[23] Det är således uteslutet att använda två rättsliga grunder, om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna är oförenliga med varandra.[24]

26. Enligt denna rättspraxis är det således unionsrättsaktens ”tyngdpunkt” som ska fastställas för att bedöma om dess rättsliga grund eller rättsliga grunder har fastställts på ett korrekt sätt. Domstolen har för övrigt klargjort att samma kriterier är tillämpliga även när det gäller att fastställa den rättsliga grunden för unionsrättsakter om ingående och genomförande av ett internationellt avtal.[25]

27. Av diskussionen mellan parterna i förevarande tvist framgår att det föreligger en skiljaktig tolkning av de olika nyckelfaktorerna i den ”tyngdpunktsprövning” som domstolen har utarbetat och följande förtydliganden krävs.

28. För det första ska det, med hänsyn till skriftväxlingen i detta avseende mellan kommissionen, rådet och Republiken Frankrike, påpekas att den aktuella unionsrättsaktens ”syfte” och ”innehåll” har samma ställning bland de objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning som ska ligga till grund för valet av rättslig grund. Eftersom definitionen av tyngdpunkten för en sådan rättsakt i högsta grad är en pragmatisk uppgift, beror den ordning enligt vilken domstolen ska undersöka dessa två omständigheter och den betydelse som den tillmäter dem vid prövningen av ett konkret fall, huvudsakligen på omständigheterna i det enskilda fallet och den gör det inte möjligt att spekulera i huruvida den ena eller den andra omständigheten är mer eller mindre ”väsentlig” eller om det finns en eventuell hierarki dem emellan.

29. Det är riktigt att vissa tillämpningar av ”tyngdpunktskriteriet” på rättsakter som har samband med ingåendet av internationella avtal förefaller tillmäta fastställandet av syftet med rättsakten större betydelse. Domstolen har således i yttrande 1/78[26] klargjort att avtalets karaktär ”skall avgöras med beaktande av avtalets huvudämne och inte med hjälp av speciella bestämmelser”, som fortsätter att absorberas av avtalets huvudämne, eftersom de är av tilläggs- eller bikaraktär. Domstolen förde samma resonemang i dom av den 3 december 1996 i målet Portugal mot

[22] Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 mars 1987, kommissionen/rådet (45/86, EU:C:1987:163, punkt 11), dom av den 11 juni 1991, kommissionen/rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 10), yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet), av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkt 22), dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 43) och domen i målet Kazakstan (punkt 36).

[23] Se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 10 januari 2006, kommissionen/parlamentet och rådet (C-178/03, EU:C:2006:4, punkterna 42 och 43), dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 44), och domen i målet Kazakstan (punkt 37).

[24] Se, bland annat, dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet (C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Det ska emellertid understrykas att domstolen begränsar de fall där två (eller flera) rättsliga grunder är uteslutna till fall där förfarandena är oförenliga, med undantag för de fall där endast röstningsregeln skiljer sig åt, se dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, punkterna 45–48).

[25] Se, bland annat, dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[26] Yttrande 1/78 (Internationellt avtal om naturgummi), av den 4 oktober 1979 (EU:C:1979:224).

rådet [27] (nedan kallad domen i målet Portugal mot rådet) och i domen av den 11 juni 2014 [28] i målet kommissionen mot rådet (nedan kallad domen i målet Filippinerna), för att fastställa syftet med ett avtal om utvecklingssamarbete respektive ett ramavtal om partnerskap och samarbete. Ett sådant tillvägagångssätt innebär inte att prövningen av innehållet i avtalet fråntas all betydelse. Denna prövning kan med hänsyn till omfattningen av de skyldigheter som förskrivs i de enskilda bestämmelserna i avtalet, till och med leda till att olika beståndsdelar som kräver att andra rättsliga grunder tilläggs fastställs i det konkreta fallet. [29] Såsom generaladvokaten Mengozzi påpekade i sitt förslag till avgörande i målet Filippinerna [30] är ovannämnda praxis enbart ”en speciell aspekt” av de allmänna bestämmelser som ska beaktas för att fastställa den rättsliga grunden för en unionsakt som anges i punkt 25 i detta förslag till avgörande som inte frångår dessa. [31] Detta tillvägagångssätt tycks under alla omständigheter ha avvägts mot ett annat resonemang som domstolen allt oftare för, som närmare bestämt fokuserar på en prövning av innehållet i avtalet, [32] utan att detta i sin tur innebär att det inte sker någon prövning av rättsaktens syfte.

30. För det andra kan andra objektiva omständigheter, utöver dess syfte och innehåll, vara relevanta för att fastställa tyngdpunkten för en unionsrättsakt, såsom tydligt framgår av de formuleringar som domstolen har använt och som återgetts i punkt 25 i detta förslag till avgörande. Vad i synnerhet gäller rättsakter avseende ingående och genomförande av ett internationellt avtal finns bland dessa omständigheter, bland annat det sammanhang i vilket nämnda rättsakt ingår och har antagits. [33] Även om betydelsen av denna omständighet med nödvändighet varierar beroende på typen av rättsakt och kategorien av det berörda avtalet, kan prövningen av sammanhanget spela en viktig roll vid domstolens bedömning, vilket till exempel var fallet i domen av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marint skyddsområde – Antarktis). [34] Däremot är övertygelsen hos den som upprättat rättsakten [35] och ”den subjektiva bedömningen och de medverkande aktörernas allmänna politiska avsikter” [36] helt utan betydelse vid valet av rättslig grund, eftersom de inte är objektiva.

31. För det tredje framgår det av den rättspraxis som det erinras om i punkt 25 i detta förslag till avgörande att enbart konstaterandet att en unionsrättsakt har flera syften eller flera beståndsdelar inte i sig är tillräckligt för att rättsakten ska grundas på flera rättsliga grunder. Domstolen har nämligen grundat tyngdpunktsprövningen på specifika regler som kommer i fråga när det finns flera syften eller beståndsdelar och i vilka det föreskrivs antingen att den rättsliga grund som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller beståndsdelen ska användas, vilket innebär att det eller de andra syftena eller beståndsdelarna ska kvalificeras som

27 C-268/94, EU:C:1996:461, punkterna 37–39.

28 C-377/12, EU:C:2014:1903, punkterna 35–39.

29 Se, e contrario, domen i målet Philippines, punkterna 56 och 59.

30 C-377/12, EU:C:2014:29, punkterna 25–28.

31 Se punkterna 25–27.

32 Se, till exempel, dom av den 18 juli 2013, Daiichi Sankyo och Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punkterna 52–60), dom av den 22 oktober 2013, kommissionen/rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, punkterna 58–65) och domen i målet Kazakstan (punkterna 42–45).

33 Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 september 2013, Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, punkt 48 och följande punkter), dom av den 27 februari 2014, Förenade kungariket/rådet (C-656/11, EU:C:2014:97, punkt 50), dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 38), och dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marint skyddsområde – Antarktis) (C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkterna 76 och 87).

34 C-626/15 et C-659/16, EU:C:2018:925, punkterna 88–94, se även dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 51),där hänvisningen till sammanhanget har använts för att fastställa syftet med den berörda åtgärden.

35 För ett liknande resonemang se bland annat yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet), av den 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punkt 22).

36 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 53).

underordnade eller, när det inte föreligger något sådant förhållande mellan det huvudsakliga syftet och det underordnade syftet, de olika rättsliga grunder som motsvarar de olika syften eller beståndsdelar i rättsakten som är oupplösligt förbundna med varandra ska väljas.

32. Det ska i detta hänseende påpekas att domstolen i domen i målet Filippinerna, som följer i kölvattnet av domen i målet Portugal mot rådet, klargjorde att när det gäller beslutet att underteckna ett ramavtal om partnerskap och samarbete, innebär denna prövning för det första att det ska fastställas huruvida de bestämmelser i avtalet som kan hänföras till annan unionspolitik än den som fastställts vara avgörande även kan hänföras till denna politik eller om de går utöver ramarna för denna politik och följaktligen kräver att beslutet antas på kompletterande rättsliga grunder,[37] och därefter prövas om dessa bestämmelser inte föreskriver skyldigheter som är av en sådan räckvidd att de motsvarar mål som skiljer sig från dem som hänför sig till den unionspolitik som fastställts vara avgörande.

33. För det fjärde var domstolen noga med att ange att flera rättsliga grunder endast får förekomma i undantagsfall. Det är riktigt att efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget och artikel 40 FEU, i vilken det i båda styckena föreskrivs att klausuler om att institutionernas förfaranden och befogenheter inte ska påverkas ömsesidigt inom Gusp och inom ramen för den politik som hänför sig till FEU-fördraget,[38] förefaller en eventuell kumulering av rättsliga grunder som hänför sig till detta fördrag och Gusp a priori inte vara utesluten, såsom tidigare var fallet enligt artikel 47 EU, mellan rättsliga grunder som hänförde sig till EG-fördraget och Gusp.[39] En sådan kumulering har för övrigt implicit medgetts av domstolen i domen i målet Kazakstan. Icke desto mindre är det endast mycket sällan som har domstolen godtagit en kumulering av rättsliga grunder.[40]

34. I domen i målet Kazakstan gjordes viktiga förtydliganden avseende den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 25 i detta förslag till avgörande.

35. För det första bekräftade domstolen i den domen återigen tillämpningen av det tyngdpunktskriterium som tillämpas i dess klassiska praxis avseende valet av rättslig grund, även när detta val ska ske i samband med unionens externa åtgärder mellan rättsliga grunder som hänför sig till Gusp och rättsliga grunder som inte hänför sig till Gusp.[41] Domstolen har bland annat med hänvisning till den enhetliga karaktären av bestämmelserna i artikel 218 FEUF som själva tar hänsyn till Gusps särdrag, samtidigt som den institutionella jämvikt som upprättats i fördraget för vart och ett av unionens verksamhetsområden återspeglas,[42] implicit medgett att det inte är motiverat att förbehålla denna typ av tvister en speciell behandling på den rättsliga grunden och således bekräftat en mer allmän inriktning i rättspraxis som syftade till att ge

[37] Se domen i målet Filippinerna, punkt 35.

[38] Enligt artikel 40 första stycket FEU ”[ska g]enomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken … inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.” I andra stycket i denna artikel föreskrivs att ”[p]å samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt detta kapitel.”

[39] Se dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, punkterna 76 och 77).

[40] Se dom av den 10 januari 2006, kommissionen/rådet (Rotterdamkonventionen, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 51), dom av den 10 januari 2006, kommissionen/parlamentet och rådet (Import av farliga kemikalier, C-178/03, EU:C:2006:4, punkt 56), dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handelsvapen) (C-91/05, EU:C:2008:288, punkterna 99, 108 och 109), och dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet (Europeiska investeringsbankens förluster) (C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 84). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 63).

[41] Se för ett liknande resonemang, efter Lissabonfördragets ikraftträdande, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 43) och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, punkterna 43 och 44).

[42] Se punkt 24 i domen i målet Kazakstan.

”[integreringen av] bestämmelserna om Gusp … i den allmänna ramen för unionsrätten” full effekt som avsågs i Lissabonfördraget.[43] Domstolen har visserligen inte hänvisat till artikel 40 FEUF, men tycks i domen i målet Kazakstan implicit godta den tolkning av bestämmelsen som generaladvokaten Kokott föreslagit i sitt förslag till avgörande,[44] enligt vilken de båda klausuler i artikel 40 första och andra stycket FEU är symmetriskt utformade och gör det följaktligen inte möjligt att motivera ett företräde till förmån för den behörighet som hänför sig till Gusp eller den som hänför sig till EUF-fördraget. En sådan tolkning kräver med nödvändighet, i fråga om val av rättslig grund, tillämpning av ett ”neutralt” prövningskriterium, såsom tyngdpunktskriteriet, som med beaktande av de särskilda regler och förfaranden som gäller för denna politik – och andra externa unionsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördraget erkänner Gusp som likvärdigt.

36. Domstolen klargjorde således i punkt 38 i domen i målet Kazakstan att, precis som ett beslut om Europeiska unionens ingående av ett internationellt avtal, ska ett beslut genom vilket rådet fastställer den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ett organ som inrättats genom ett avtal med stöd av artikel 218.9 FEUF och som endast gäller Gusp i princip antas genom enhällighet i enlighet med artikel 218.8 andra stycket FEUF. Om ett sådant beslut däremot innehåller flera beståndsdelar eller har flera målsättningar, varav vissa avser Gusp, ska den tillämpliga omröstningsregeln för beslutets antagande bestämmas med hänsyn till dess huvudsakliga eller avgörande målsättning eller beståndsdel. Om beslutets huvudsakliga eller avgörande beståndsdel avser ett område där enhällighet inte krävs för att anta en unionsrättsakt, ska nämnda beslut således, i enlighet med artikel 218.8 första stycket FEUF, antas med kvalificerad majoritet. Det är således de klassiska kriterierna för fastställandet av den rättsliga grunden för en unionsrättsakt som ska tillämpas i förevarande mål, vilket för övrigt inte har ifrågasatts av parterna i tvisten.

37. För det andra tillämpade domstolen i domen i målet Kazakstan tyngdpunktskriteriet genom att anta ett dubbelt, ”kvantitativt” och ”kvalitativt”, kriterium för bedömningen av innehållet i det internationella avtal i vilket den berörda unionsrättsakten ingår. För det första anförde domstolen i punkt 44 i den domen att ”de flesta bestämmelserna i … [avtalet med Kazakstan], vilket omfattar 287 artiklar, [gäller] unionens gemensamma handelspolitik och dess samarbetspolitik för utveckling av den förstnämnda, och för det andra konstaterade domstolen i punkt 45 i samma dom ”att de bestämmelser i … [avtalet med Kazakstan] som har en koppling till Gusp …, förutom att vara få i förhållande till det totala antalet bestämmelser i avtalet, endast ger uttryck för de avtalande parternas förklaringar om målen för samarbetet och de ämnen som samarbetet ska inrikta sig på utan att ange de konkreta formerna för hur detta samarbete ska genomföras, och hänvisade analogt till punkt 56 i domen i målet Filippinerna.[45] Man kan visserligen, såsom Republiken Frankrike gjort, fråga sig huruvida nämnda kriterier i sig är relevanta, i absoluta termer, särskilt det kvantitativa kriteriet, med hänsyn till skillnaden mellan unionens yttre åtgärder i fråga om utvecklingssamarbete och handel, som i allmänhet kräver att en detaljerad lagstiftning utarbetas och att ett betydande antal bestämmelser av teknisk karaktär antas och Gusp, vars genomförande inte kan kräva en sådan detaljnivå. Icke desto mindre kan ett sådant kriterium – när det inte endast begränsar sig till ett konstaterande av en antalsmässig övervikt av bestämmelser som inte hänför sig till Gusp och när det tillämpas tillsammans med en ”kvalitativ”

[43] Se, för ett liknande resonemang, nyligen dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 47 och följande punkter).

[44] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (avtal med Kazachstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 50).

[45] Det ska påpekas att domstolen i domen av den 3 december 1996, Portugal/rådet (C-268/94, EU:C:1996:461, punkt 40), redan hade fastställt ett kriterium grundat på de undersökta bestämmelsernas förmåga att omedelbart kunna tillämpas, genom att ange de konkreta formerna för genomförandet av det samarbete som de avsåg.

bedömning av bestämmelserna i det avtal som har ett samband med Gusp, som beaktar deras mer eller mindre operativa karaktär – när det gäller sådana ramavtal som de avtal som var i fråga i målet Kazakstan och i förevarande mål, visa sig vara ägnat att isolera (eller utesluta) en eventuell självständig beståndsdel som avser Gusp. Detta gäller i än högre grad som, såsom kommissionen med rätta har gjort gällande, en tillämpning av tyngdpunktskriteriet som uteslutande eller huvudsakligen grundar sig på rättsaktens mål, efter det att målen för unionens yttre åtgärder förenats i artikel 21.2 FEU genom Lissabonfördraget och, med hänsyn till unionens skyldighet enligt artikel 21.3 FEU att eftersträva dessa mål inom all sin yttre politik, inbegripet yttre aspekter av dess interna politik, kan visa sig vara otillräckligt övertygande. Med hänsyn till att de mål för unionens yttre åtgärder som räknas upp i artikel 21.2 FEU är av horisontell karaktär och hänvisningen till dessa mål i artikel 23 FEU på området för den gemensamma Gusp kan det nämligen visa sig vara svårt att fastställa de specifika mål som eftersträvas med denna politik. [46]

38. För det tredje klargjorde domstolen i domen i målet Kazakstan att ett beslut som, i likhet med de angripna besluten, anger vilken ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar när det gäller antagande av arbetsordningar för organ som inrättas genom ett partnerskapsavtal, allmänt rör dessa organs verksamhet. Eftersom det område som ett sådant beslut avser har en övergripande räckvidd och inte endast omfattar vissa områden som regleras inom ramen för nämnda avtal, ska det, vid tillämpningen av tyngdpunktskriteriet, bedömas mot bakgrund av avtalet i dess helhet. [47]

39. För det fjärde framgår av domen i målet Kazakstan att den rättsliga grunden för beslutet om undertecknande av det avtal i vilket en rättsakt antagits för att genomföra avtalet inte har någon inverkan på fastställandet av tyngdpunkten i denna rättsakt, åtminstone inte när det finns anledning att tro att den rättsliga grunden inte har fastställts på ett korrekt sätt. [48]

40. Det är mot bakgrund av de principer som jag har redogjort för ovan som den första grunden ska prövas.

3. Tillämpning i förevarande mål

41. Såsom har påpekats i punkt 38 i detta förslag till avgörande framgår det av domen i målet Kazakstan att det område som ett beslut avser genom vilket den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar fastställs i fråga om utarbetande av arbetsordningar för de organ som inrättats genom ett sådant partnerskapsavtal som det som är aktuellt i förevarande mål ska bedömas mot bakgrund av avtalet i dess helhet.

42. I förevarande fall har rådet emellertid, såsom tidigare har preciserats, antagit två olika beslut som i huvudsak har samma innehåll, men olika tillämpningsområden. Det första avser hela avtalet med undantag för avdelning II. Det andra avser endast denna avdelning. Trots denna uppdelning tycks rådet och kommissionen vara eniga om att tyngdpunkten i de angripna besluten, således inbegripet beslut 2020/246, ska bedömas på grundval av avtalet i dess helhet.

43. Jag anser också att detta är det enda korrekta tillvägagångssättet. Antagandet av två olika beslut av rådet, vilka grundar sig på två (eller flera) olika rättsliga grunder, för att fastställa den ståndpunkt som på unionens vägnar ska intas på ett område som *övergripande rör hela avtalet*,

[46] För ett försök till detta, se förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkt 85 och följande punkter).

[47] Se domen i målet Kazakstan, punkt 40 och förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkterna 54 och 55).

[48] Se domen i målet Kazakstan (punkt 43).

såsom är fallet med godkännande av rättsakter som allmänt rör verksamheten för de organ om inrättats genom det avtalet, kan nämligen under alla omständigheter endast vara motiverat om avtalet, betraktat i sin helhet, föreskriver två (eller flera) separata beståndsdelar som motsvarar de olika rättsliga grunder som används för antagandet av dessa rättsakter.

44. De områden som de angripna besluten avser ska således bedömas tillsammans med hänsyn till partnerskapsavtalet i dess helhet. Inledningsvis ska följande tre påpekanden göras.

45. För det första bör noteras att den argumentation som kommissionen anfört till stöd för sin talan i stor utsträckning grundar sig på de påstådda likheterna mellan partnerskapsavtalet och avtalet med Kazakstan och domstolens lösning i domen avseende sistnämnda avtal. Denna dom är, såsom tidigare har preciserats, själva skälet till att det gemensamma förslaget drogs tillbaka och slutligen till att talan väcktes. De argument som anförts av rådet syftar i sin tur till att framhäva skillnaderna mellan partnerskapsavtalet och avtalet med Kazakstan. Det ska emellertid erinras om att domstolen konsekvent har fastslagit att den rättsliga grund som valts vid antagandet av andra unionsrättsakter som i förekommande fall har liknande särdrag eller har ett nära samband med den rättsakt som det är fråga om saknar betydelse för valet av rättslig grund för denna rättsakt.[49] Även om det inte kan förnekas att domen i målet Kazakstan utgör ett prejudikat för prövningen av förevarande mål, är det nödvändigt att hålla denna regel i åtanke vid prövningen av innehållet i och syftet med avtalet.

46. För det andra hänvisar jag till att det av domen i målet Kazakstan (punkt 39 i detta förslag till avgörande), i motsats till vad rådet tycks anse, framgår att den omständigheten att beslutet om undertecknande bland annat grundar sig på artikel 37 FEU, utan att kommissionen har bestritt tillämpningen av en sådan materiell rättslig grund, inte i sig kan motivera rådets val att grunda beslut 2020/246 på denna artikel. Detsamma gäller för den omständigheten att rådets beslut genom vilket kommissionen och den höga representanten bemyndigats att förhandla fram partnerskapsavtalet även grundade sig på artikel 37 FEU.

47. Efter detta klargörande vill jag påpeka att partnerskapsavtalet är ett ramavtal genom vilket ”ett omfattande samarbete i ett brett utbud av frågor av gemensamt intresse”[50] ska inrättas. Vid en granskning av ingressen framgår parternas vilja, nämligen att stärka de band som redan upprättats genom och att främja ett nära och intensivt samarbete med grund i ett jämställt partnerskap (första stycket i ingressen i det avtalet) och att ytterligare främja Republiken Armeniens politiska, socioekonomiska och institutionella utveckling genom att förbättra respekten för demokratiska principer och de mänskliga rättigheterna (tredje och femte stycket i ingressen). Två grundläggande teman påtalas där. För det första bekräftas parternas vilja att fortsätta att föra en regelbunden politisk dialog om bilaterala frågor av gemensamt intresse, samt deras åtagande att främja internationell fred och säkerhet, bekämpa spridning av massförstörelsevapen, förebygga och bekämpa korruption, intensifiera kampen mot organiserad brottslighet och terrorism, stärka samarbetet om migration, asyl och gränsförvaltning, samt att i framtiden inleda en viseringsdialog (bland annat tredje-femte, sjunde, åttonde, tionde, tolvte, och fjortonde stycket i ingressen). För det andra bekräftas att parterna är beslutna att fördjupa det ekonomiska samarbetet, även på handelsrelaterade områden, för en framtida utveckling av handel och investeringar, samtidigt som principerna om hållbar utveckling respekteras och

[49] Se, bland annat, dom av den 10 januari 2006, kommissionen/rådet (Rotterdamkonventionen, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 50), och dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (Utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 36). Detta är, såsom generaladvokaten Kokott preciserar i förslaget till avgörande i målet kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, punkt 53), även fallet med beslutet om undertecknade av det avtal för vars genomförande det aktuella beslutet antogs.

[50] Se femte stycket i ingressen i partnerskapsavtalet.

skyddet av miljön och människors hälsa säkerställs. I samma linje ska parterna åta sig att samarbeta på andra socioekonomiska områden av gemensamt intresse, såsom inom vetenskap och teknik, utbildning och kultur, ungdomsfrågor och idrott (särskilt femtonde, nittonde, tjugotredje och tjugofjärde stycket i ingressen).

48. Partnerskapsavtalet består av 386 artiklar och är uppdelat i åtta avdelningar, vilka avser dess mål och allmänna principer (avdelning I, artiklarna 1 och 2), politisk dialog och reform samt samarbete på området utrikes- och säkerhetspolitik (avdelning II, artiklarna 3–11), rättvisa, frihet och säkerhet (avdelning III, artiklarna 12–21), ekonomiskt samarbete (avdelning IV, artiklarna 22–35), andra samarbetsområden (avdelning V, artiklarna 36–112), handel (avdelning VI, artiklarna 113–342), ekonomiskt bistånd samt bestämmelser om bedrägeribekämpning och kontroll (avdelning VII, artiklarna 343–361), och institutionella och allmänna bestämmelser samt slutbestämmelser (avdelning VIII, artiklarna 262–386).

49. Målen med partnerskapsavtalet, vilka anges i dess artikel 1, är att stärka parternas omfattande politiska och ekonomiska partnerskap och samarbete, stärka ramen för politisk dialog på alla områden av gemensamt intresse och främja nära politiska förbindelser mellan parterna, bidra till att stärka demokratin och till politisk, ekonomisk och institutionell stabilitet i Armenien, främja, bevara och stärka fred och stabilitet både regionalt och internationellt, utöka samarbetet på området frihet, säkerhet och rättvisa, främja rörligheten och direkta personkontakter, stödja Republiken Armeniens ansträngningar att utveckla sin ekonomiska potential via internationellt samarbete, inrätta ett stärkt handelssamarbete och skapa betingelser för ett allt närmare samarbete inom andra områden av ömsesidigt intresse. I artikel 2 i partnerskapsavtalet anges de allmänna principer som parterna åtar sig att följa, nämligen de demokratiska principerna, rättsstatsprincipen, principen om mänskliga rättigheter, principerna om en fri marknadsekonomi, hållbar utveckling, regionalt samarbete och verkningsfull multilateralism. Parterna engagerar sig även för att bekämpa korruption, olika former av gränsöverskridande organiserad brottslighet och terrorism, och spridning av massförstörelsevapen för att bidra till fred och stabilitet i regionen.

50. Rådet anser i huvudsak att partnerskapsavtalet eftersträvar mål som hänför sig till Gusp som varken är sekundära eller av underordnad betydelse i förhållande till övriga mål som eftersträvas med avtalet. Avdelning II i partnerskapsavtalet innehåller bestämmelser som inte kan ingå i den strategiska ramen för politiken för utvecklingssamarbete eller den gemensamma handelspolitiken. Kommissionen har i sin tur medgett att partnerskapsavtalet har vissa kopplingar till Gusp, men anser ändå att dessa kopplingar inte är tillräckligt starka för att motivera en materiell rättslig grund som hänför sig till Gusp.

51. Avdelning II i partnerskapsavtalet med rubriken ”Politisk dialog och reform; samarbete på området utrikes- och säkerhetspolitik omfattar nio artiklar. Artikel 3 i partnerskapsavtalet innehåller en uppräkning av de mål för den politiska dialog som parterna åtar sig att intensifiera på alla områden av gemensamt intresse, inbegripet frågor som rör utrikes- och säkerhetspolitik och inhemska reformer. Bland dessa mål återfinns förstärkning av det politiska partnerskapet (artikel 3 b), främjandet av internationell fred, stabilitet och säkerhet (artikel 3 c), stärkandet av samarbetet i fråga om krishantering (artikel 3 d), bekämpning av spridningen av massförstörelsevapen (artikel 3 e), respekt för demokratiska principer, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (artikel 3 g), säkerhet och försvar (artikel 3 h) och utvecklingen av goda grannförbindelser (artikel 3 k). Artikel 4 i partnerskapsavtalet avser inhemska reformer, varvid parterna för att genomföra dessa reformer ska åta sig att samarbeta för att bland annat befästa de demokratiska institutionernas stabilitet och ändamålsenlighet,

domstolarnas oberoende och effektivitet, reformen av den offentliga förvaltningen och korruptionsbekämpning. Artikel 5 avser i sin tur särskilt utrikes- och säkerhetspolitik. I punkt 1 i denna artikel anges att ”[p]arterna ska intensifiera sin dialog och sitt samarbete på området för utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, med hänsyn till den vikt Republiken Armenien fäster vid sitt deltagande i internationella organisationer och samarbetsforum samt de befintliga skyldigheter som landet åläggs med anledning av detta, och ska särskilt ta itu med frågor som rör konfliktförebyggande och krishantering, katastrofriskreducering, it-säkerhet, reform av säkerhetssektorn, regional stabilitet, nedrustning, icke-spridning, vapenkontroll och exportkontroll”. Det preciseras att ”[s]amarbetet ska bygga på gemensamma värderingar och intressen och syfta till att öka ändamålsenligheten i politiken, med användning av bilaterala, internationella och regionala forum, i synnerhet [Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)].” I artikel 6 i partnerskapsavtalet bekräftas att det är nödvändigt att lagföra allvarliga brott som angår det internationella samfundet, även genom Internationella brottmålsdomstolen, samt samarbete mellan parterna för att förebygga sådana brott. Artikel 7 i partnerskapsavtalet avser konfliktförebyggande och krishantering ”särskilt med tanke på ett möjligt deltagande av Republiken Armenien i EU-ledda civila och militära krishanteringsoperationer samt i relevanta övningar och relevant utbildningsverksamhet, efter en bedömning från fall till fall.” I artikel 8 i partnerskapsavtalet föreskrivs att ”[p]arterna ska intensifiera sina gemensamma ansträngningar för att förbättra villkoren för ytterligare regionalt samarbete genom att verka för öppna gränser som tillåter gränspassage, goda grannförbindelser och en demokratisk utveckling för att bidra till stabilitet och säkerhet och ska arbeta i riktning mot fredliga konfliktlösningar.” Slutligen avser artiklarna 9–11 i partnerskapsavtalet samarbetet i kampen mot spridning av massförstörelsevapen och bärare av dessa, kampen mot olaglig handel med handeldvapen och lätta vapen respektive kampen mot terrorismen.

52. Det är ostridigt mellan parterna och det kan inte förnekas att partnerskapsavtalet har vissa kopplingar till Gusp. Förutom de uttryckliga hänvisningarna till denna politik i ingressen och i artiklarna 1 och 3 partnerskapsavtalet, kan artiklarna 5 och 7–11 i avtalet, såsom framgår av redogörelsen i föregående punkt, samtliga hänföras till Gusp. [51]

53. Det framgår emellertid bland annat av domen i målet Kazakstan att den omständigheten att det i ett ramavtal som det som är i fråga i förevarande mål i ingressen och i redogörelsen för dess mål finns kopplingar till Gusp, och att vissa av dess bestämmelser – även om de har ett självständigt avsnitt i den inledande delen av avtalet – kan kopplas till den unionspolitiken, inte räcker för att anse att den materiella rättsliga grunden för varje rättsakt som antas för genomförandet av avtalet, som har en övergripande räckvidd, måste inbegripa artikel 37 FEU. Ett sådant tillägg är enligt domstolen endast motiverat om nämnda bestämmelser har en sådan räckvidd att de kan anses utgöra en separat beståndsdel i avtalet i fråga och inte är av underordnad betydelse jämfört med de övriga delar som avtalet består av. [52]

54. För att i domen i målet Kazakstan dra slutsatsen att så inte var fallet med de bestämmelser som är kopplade till Gusp i det partnerskapsavtal som ingicks med det landet, använde domstolen inte det binära kriterium som tillämpades i domen i målet Filippinerna, som anges i punkt 32 i detta förslag till avgörande, utan den tillämpade i stället det dubbla ”kvantitativa” och ”kvalitativa” kriterium som anges i punkt 37 i detta förslag till avgörande.

[51] För ett liknande resonemang, se domen i målet Kazakstan (punkt 42).

[52] Se domen i målet Kazakstan (punkt 46).

55. Av de skäl som jag kommer att ange anser jag att Gusp, oberoende av det kriterium som är tillämpligt i den systematik i vilken partnerskapsavtalet ingår, inte utgör en självständig beståndsdel i förhållande till andra beståndsdelar i partnerskapsavtalet, som motiverar att artikel 37 FEU läggs till den materiella rättsliga grunden för de övergripande rättsakter som antagits för dess genomförande.

56. När det för det första gäller den prövning som domstolen tillämpade i domen i målet Filippinerna, vill jag erinra om att den första delen av denna prövning syftar till att fastställa huruvida de bestämmelser i avtalet som kan hänföras till annan unionspolitik än den som identifierats som avgörande även kan hänföras till denna politik eller om de går utöver ramarna för denna politik.

57. Det ska i detta hänseende påpekas att utvecklingssamarbetet, som obestridligen utgör en av beståndsdelarna i partnerskapsavtalet, har en flerdimensionell karaktär. Det är inte begränsat till åtgärder som direkt syftar till att utrota fattigdom, vilket i artikel 208.1 andra stycket FEUF anges som huvudmål för denna politik, utan eftersträvar även de mål som anges i artikel 21.2 FEU, [53] till vilka det uttryckligen hänvisas i artikel 208.1 första stycket FEUF. I artikel 209.2 FEUF föreskrivs för övrigt att unionen får med tredjeländer ingå alla avtal som behövs för att förverkliga de mål som avses i artikel 21 FEU och i artikel 208 FEUF, varvid det understryks att det finns ett samband mellan de allmänna målen för unionens yttre åtgärder och de mål som är specifika för utvecklingssamarbetet.

58. I sin praxis före Lissabonfördraget, som fortfarande är relevant bland annat mot bakgrund av den tolkning av artikel 208 FEUF som gjordes i domen i målet Filippinerna, [54] slog domstolen fast att målen för utvecklingssamarbetet är omfattande. Utvecklingssamarbetet avser nämligen inte bara varaktig ekonomisk och social utveckling i dessa länder, deras harmoniska och successiva integration i världsekonomin eller kampen mot fattigdom, utan även utveckling av demokratin och rättsstaten samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. [55] Domstolen har även slagit fast att kampen mot spridningen av lätta vapen och handeldvapen kan anses tjäna målen för politiken inom området för utvecklingssamarbete. Domstolen har även redan slagit fast att kampen mot spridning av lätta vapen och handeldvapen kan anses syfta till att uppnå målen med politiken inom området för utvecklingssamarbete. [56]

59. Denna vida tolkning av målen med utvecklingssamarbetet återspeglar unionens vision på detta område som anges i ett nytt europeiskt samförstånd om utveckling som undertecknades den 7 juni 2017 [57] (nedan kallat samförstånd), som utgör en ”hörnsten i EU:s utvecklingspolitik”, [58] och som ingår i programmet för en hållbar utveckling till år 2030 som antogs av Förenta nationerna i september 2015. [59] Enligt detta samförstånd bidrar utvecklingspolitiken bland annat även till ”stöd för demokrati, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, fredsbevarande och konfliktförebyggande, förbättring av miljön och hållbar förvaltning av jordens naturresurser,

53 Se domen i målet Filippinerna (punkt 37).

54 Se domen i målet Filippinerna (punkt 37).

55 Se, dom av den 23 oktober 2007, parlamentet/kommissionen (C-403/05, EU:C:2007:624, punkt 56) och dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 65).

56 Se dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, punkterna 68–70 samt 98 och 99).

57 Nytt europeiskt samförstånd om utveckling ”Vår värld, vår värdighet, vår framtid”, gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen, den 8 juni 2017. Beträffande relevansen av denna typ av handlingar för att fastställa vilket område som ett internationellt avtal avser, se bland annat domen i målet Filippinerna (punkt 42).

58 Se samförståndet, punkt 10.

59 Antagen av Förenta nationernas generalförsamling den 25 september 2015.

bistånd till befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan och till främjande av ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.” [60] Dessutom anges i punkt 14 i samförståndet att ”[p]olitisk dialog utgör ett viktigt medel för att främja utvecklingsprinciper och har även en förebyggande dimension då den syftar till att säkerställa att EU:s värderingar upprätthålls” och att ”[d]enna dialog kommer att ske med … partnerregeringar … och kommer att utgöra en viktig plattform för insatser som främjar en gemensam förståelse och där framsteg regelbundet ses över och lämpliga stödåtgärder fastställs.”

60. Det ska slutligen understrykas att det är inom den strategiska ramen för utvecklingssamarbetet och det ekonomiska, finansiella och tekniska samarbete med tredjeländer som avses i artikel 212 FEUF som stödinstrument för unionens yttre åtgärder för perioden 2014–2020 har antagits bland annat på området skydd för de mänskliga rättigheterna, [61] krishantering, konfliktförebyggande, fredsbyggande åtgärder i partnerländerna. [62] Det är inom samma ram som instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete antogs för den fleråriga budgetramen (2021–2027), [63] vars kompromisstext godkändes den 13 mars 2021, [64] som även omfattar unionens åtgärder på området för krishantering, konfliktförebyggande och fredsbyggande och kampen mot globala och transregionala hot.

61. Domstolen har emellertid slagit fast att en åtgärd inte omfattas av utvecklingssamarbetet, även om den bidrar till att uppnå målen med åtgärden, om den har som huvudsakligt syfte att genomföra en annan politik, exempelvis Gusp. [65]

62. Så är emellertid enligt min mening inte fallet i förevarande mål. Partnerskapsavtalet är nämligen framför allt ett verktyg som syftar till att stärka det ekonomiska och kommersiella samarbetet mellan parterna, i syfte att främja en hållbar utveckling, [66] som integrerar miljökrav [67] och sociala krav, respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter [68] samt människors hälsa i ekonomin. [69] Förutom bestämmelserna om handel i avdelning VI omfattas ett stort antal samarbetsområden av partnerskapsavtalet som rör vitt skilda socioekonomiska sektorer, som energi (avdelning V, kapitel 2), miljö och klimatfrågor (avdelning V, kapitlen 3 och 4), industripolitik (avdelning V, kapitel 5) samarbete på området finansiella tjänster (avdelning V, kapitel 7), turism (avdelning V, kapitel 9), jordbruk och fiskeri (avdelning V, kapitlen 10 och 11), forskning (avdelning V, kapitel 14), socialpolitik (avdelning V, kapitel 15), utbildning och kultur (avdelning V, kapitlen 17 och 18), sport (avdelning V, kapitel 20) och civilskydd (avdelning V, kapitel 23).

60 Se samförståndet, punkt 11.

61 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 235/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett instrument som bidrar till stabilitet och fred (EUT L 77, 2014, s. 85).

62 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 230/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett instrument som bidrar till stabilitet och fred.

63 Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (COM(2018) 460 final, (COM(2020) 459 final) som ändrades till följd av covid-19-pandemin.

64 Se pressmeddelandet på följande webbplats: 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 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, punkterna 71 och 72). I samma riktning men inom ramen för en konflikt mellan rättsliga grunder som samtliga omfattas av EUF-fördraget, se domen i målet Filippinerna (punkt 44).

66 Artonde och tjugotredje stycket i ingressen i partnerskapsavtalet.

67 Nittonde och tjugotredje stycket i ingressen och avdelning V, kapitel 3 och 4 i partnerskapsavtalet.

68 Tredje och sjätte stycket i ingressen i partnerskapsavtalet.

69 Tjugonionde stycket i ingressen och avdelning V, kapitel 16 i partnerskapsavtalet.

63. Av det ovan anförda följer att bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet i sin helhet även kan hänföras till utvecklingssamarbetet, vilket utgör en av beståndsdelarna i detta avtal, och inte innebär någon skyldighet att grunda ett beslut i vilket den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar fastställs och som avser villkoren för hur de institutioner som inrättas genom detta avtal ska fungera, även på artikel 37 FEU som kompletterande materiell rättslig grund. Denna slutsats påverkas enligt min mening inte om partnerskapsavtalet undersöks mot bakgrund av dess sammanhang. När det gäller ett sådant partnerskapsavtal som det aktuella partnerskapsavtalet kan för det första nämligen det sammanhang i vilket förhandlingarna ägde rum och avtalet ingicks med svårighet spela en betydelsefull, och än mindre, avgörande, roll som bedömningsfaktor vid fastställandet av den relevanta rättsliga grunden. För det andra är hänvisningen i elfte stycket i ingressen i partnerskapsavtalet till konflikten i Nagorno-Karabach, som Republiken Frankrike har hänvisat till i sitt yttrande, inte tillräcklig för att sätta ingåendet av partnerskapsavtalet i ett sammanhang som är specifikt för Gusp.

64. Det ska därför övergås till den andra delen av det binära kriterium som domstolen tillämpade i domen i målet Filippinerna, enligt vilket det i förevarande fall ska kontrolleras huruvida de bestämmelser i partnerskapsavtalet som kan hänföras till Gusp inte innefattar skyldigheter av en sådan räckvidd att de motsvarar andra mål än dem som hänför sig till avtalets övriga beståndsdelar, särskilt utvecklingssamarbetet.

65. Av bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet framgår det enligt min mening klart att dessa bestämmelser har en deklaratorisk karaktär och att de inte innehåller några närmare genomförandebestämmelser för deras samarbete på området för utrikes- och säkerhetspolitik och inte heller innehåller några konkreta positiva skyldigheter för parterna, vilka går utöver ett allmänt åtagande att samarbeta.

66. Så är fallet med redogörelsen för målen med den politiska dialogen som fastställs i artikel 3.2 i avtalet, som rådet har tillmätt särskild betydelse. Det framgår nämligen av punkt 1 i denna artikel att den dialog som parterna avser att förstärka avser alla områden av gemensamt intresse som omfattas av avtalet. Detta överensstämmer med den ståndpunkt som kommit till uttryck i det samförstånd som även rådet anslutit sig till och som återges i punkt 59 i detta förslag till avgörande, enligt vilken den politiska dialogen är ett instrument som även tjänar målet med utvecklingssamarbetet. För det andra följs inte uppräkningen av målen med denna dialog, i bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet, som mer specifikt kan hänföras till Gusp, av konkreta åtgärder som syftar till att förverkliga dessa mål och som hänför sig till denna politik.

67. Artikel 5 i partnerskapsavtalet utgör således enbart en omskrivning av artikel 3.2 b, c, e, f, h och i, varvid särskild tonvikt läggs på det fortsatta samarbetet mellan parterna i internationella forum, såsom Förenta nationerna och OSSE. Detsamma gäller artikel 8 i nämnda avtal om stabilitet i regionen och fredlig konfliktlösning, som endast upprepar de mål som anges i artikel 3.2 i, j och k i samma avtal och erinrar parterna om de principer som anges i Förenta nationernas stadga, i OSSE-slutakten från Helsingfors och i övriga relevanta multilaterala rättsakter. Samma sak gäller artikel 9 i partnerskapsavtalet angående massförstörelsevapen, i vilken det i huvudsak endast erinras om parternas internationella åtaganden (punkt 1) och parterna uppmuntras att göra andra åtaganden (punkt 2 a). När det gäller artikel 9.2 b i partnerskapsavtalet, som avser att ”vidareutveckla” ett effektivt system för nationell exportkontroll, med anknytning till massförstörelsevapen, är det fråga om en skyldighet som, förutom att den är formulerad i mycket allmänna och framåtriktade ordalag, även överlappar

åtaganden som redan har fastställts på internationell nivå.[70] Samma överväganden gäller slutligen för artikel 10 om handeldvapen och lätta vapen[71] och artikel 11 om kampen mot terrorism.

68. När det gäller artikel 7 i partnerskapsavtalet som särskilt framhållits av Republiken Frankrike, i vilken ett möjligt deltagande av Republiken Armenien förespråkas ”i EU-ledda civila och militära krishanteringsoperationer samt i relevanta övningar och relevant utbildningsverksamhet”, ska det påpekas dels att detta deltagande endast nämns i termer av utsikter som ska eftersträvas med det praktiska samarbetet mellan parterna i fråga om konfliktförebyggande och krishantering, och att det endast anges vara ”möjligt”, dels att deltagandet i övningar och utbildningsverksamhet i krishanteringsoperationer som leds av unionen i förekommande fall enbart kan beslutas ”från fall till fall”. Av detta följer att nämnda artikel, i likhet med övriga bestämmelser i avdelning II i partnerskapsavtalet, inte föreskriver någon särskild skyldighet och inte är omedelbart tillämplig.

69. Av det ovan anförda följer, mot bakgrund av den prövning som domstolen gjorde i domen i målet Filippinerna, att det inte var nödvändigt att lägga till artikel 37 FEU som rättslig grund för att anta ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar i partnerskapsrådet i partnerskapsavtalet och som avsåg det sätt på vilket de institutioner som inrättats genom avtalet skulle fungera.

70. Om, för det andra, den prövning som domstolen gjorde i domen i målet Kazakstan tillämpas, medför detta enligt min mening ingen annan bedömning. Det kan nämligen för det första konstateras att de bestämmelser i partnerskapsavtalet som hänför sig till den gemensamma handelspolitiken och politiken för utvecklingssamarbete utgör det överväldigande flertalet av de 386 artiklarna i detta avtal. För det andra kan det konstateras att de bestämmelser i partnerskapsavtalet som har en koppling till Gusp och som omnämns i punkt 45 i detta förslag till avgörande, förutom att vara få i förhållande till det totala antalet bestämmelser i avtalet, endast, såsom framgår av övervägandena i punkterna 64–67 i förevarande förslag till avgörande, ger uttryck för de avtalande parternas förklaringar om målen för samarbetet och de ämnen som samarbetet ska inrikta sig på utan att ange de konkreta formerna för hur detta samarbete ska genomföras. Mer allmänt anser jag, i likhet med kommissionen och Republiken Tjeckien och i motsats till rådet och Republiken Frankrike, att bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet inte går längre än liknande bestämmelser i avtalet med Kazakstan och att de ingår i unionens multidimensionella strategi för utvecklingssamarbete, utan att detta argument, såsom jag redan har påpekat i punkt 51 i detta förslag till avgörande, har en avgörande betydelse.

a) Slutsatser avseende den första grunden för talan

71. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att talan ska bifallas såvitt avser den första grunden.

[70] Se, bland annat, resolution från Förenta nationernas säkerhetsråd 1504 (2004) av den 28 april 2004 och handlingsplan för genomförandet av denna resolution som utarbetats av Armenien, som finns tillgänglig på https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Artikel 10.4 i partnerskapsavtalet avser dessutom samarbetet mot bakgrund av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel och relevant nationell lagstiftning i Republiken Armenien.

B. Den andra grunden

72. Kommissionen har genom sin andra grund gjort gällande att rådet har delat upp en enda rättsakt i olika delar, för att på ett konstlat sätt skapa rättsakter med olika tyngdpunkter och manipulera de tillämpliga omröstningsreglerna. Rådet har därigenom för det första åsidosatt domstolens praxis som anförts ovan i punkt 25 i detta förslag till avgörande, för det andra åsidosatt de privilegier som har kommissionen enligt artikel 17.2 FEU genom att förvanska det ändrade förslaget enligt vilket en enda rättsakt skulle antas, för det tredje i onödan betungat beslutsförfarandet och för det fjärde åsidosatt skyldigheten avseende lojalt samarbete mellan institutionerna, som förskrivs i artikel 13.1 FEU.[72] Kommissionen har i sin ansökan klargjort att den andra grunden ska förstås så, att den enbart ger ytterligare skäl för att de angripna besluten ska anses vara rättsstridiga, eftersom den kan vinna framgång med sin talan enbart på den första grunden. Kommissionen har emellertid i sin replik hävdat att även om talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden, är dess andra grund helt självständig, eftersom rådets beslut att anta två olika beslut i stället för ett enda beslut, som bland annat grundar sig på artikel 37 FEU, ändå är rättsstridigt.

73. I likhet med kommissionen anser jag att om talan vinner bifall såvitt avser den första grunden, borde den första grunden i sig leda till att de två angripna besluten ogiltigförklaras, det första i den del det innebär att avdelning II i partnerskapsavtalet inte omfattas av dess tillämpningsområde av de skäl som anges i tionde stycket i ingressen, det andra i den mån som artikel 37 FEU har antagits som rättslig grund. Av detta följer att om domstolen, såsom jag föreslår, skulle godta den första grunden för talan, behöver den inte pröva den andra grunden för talan. Om den däremot beslutar att ta upp den till prövning ska den enligt min mening förklara att den är välgrundad. Genom att anta två separata men inbördes förbundna beslut, varav det andra grundar sig på en felaktig rättslig grund, som kräver att det antas en annan omröstningsregel än den som föreskrivs för antagandet av det första beslutet, försökte rådet kringgå de regler som är tillämpliga i fråga om val av rättslig grund för en unionsrättsakt.[73]

74. Det är således i andra hand och för det fall domstolen skulle finna att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden och slå fast att den andra grunden fortfarande är självständig som jag lägger fram följande kortfattade överväganden.

75. Det är ostridigt att den ståndpunkt som de organ som inrättats genom partnerskapsavtalet ska inta på unionens vägnar vid antagandet av arbetsordningarna för de organ som inrättats genom partnerskapsavtalet är enhetlig. Det är även ostridigt att nämnda bestämmelser inte kan delas upp. Faktum är att innehållet i de angripna besluten i huvudsak är identiskt även om tillämpningsområdet skiljer sig åt och att de hänvisar till samma handling som utarbetats av partnerskapsrådet.[74] Under dessa förhållanden är de skäl som föranledde rådet att anta två olika beslut oklara såvida det inte rör sig om ett försök att motivera tillämpningen av artikel 37 FEU som rättslig grund för det andra av dessa beslut.

[72] Trots skillnaden i sammanhang är det viktigt att påpeka att en liknande fråga uppkom i förfarandet för yttrande 1/19, i vilket generaladvokaten Hogan lade fram sitt förslag till avgörande den 11 mars 2021 (EU:C:2021:198, punkterna 167–194), angående uppdelningen i två separata beslut av den rättsakt genom vilken ett undertecknande av Istanbuls konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet godkändes.

[73] Det ska emellertid klargöras att det inte är uppdelningen i två separata beslut i sig som leder till ett kringgående av domstolens praxis i fråga om val av rättslig grund, utan denna uppdelning tillsammans med fastställandet av en felaktig rättslig grund för det ena av dessa två beslut.

[74] Det rör sig om utkastet till beslut av partnerskapsrådet EU–Republiken Armenien om antagande av arbetsordningarna för partnerskapsrådet och partnerskapskommittén, underkommittéer och andra organ som inrättats av partnerskapsrådet, samt om upprättande av en förteckning över underkommittéer, ST 15226/19 tillgänglig på http://register.consilium.europa.eu.

76. För det fall domstolen skulle anse att den rättsakt varigenom den enda ståndpunkt som rådet ska inta fastställs kräver att en sådan rättslig grund läggs till, anser jag att kommissionen inte har visat att rådets beslut att göra en sådan uppdelning är rättsstridigt. Antagandet av en enda rättsakt skulle visserligen ha förhindrat att beslutsförfarandet skulle betungas. I ett sådant fall kan det emellertid inte göras gällande att rådet har kringgått bestämmelserna om fastställande av rättslig grund eller tillämpliga omröstningsregler. Jag betvivlar även, i likhet med Republiken Tjeckien, att det under sådana omständigheter kan göras gällande att rådet har åsidosatt skyldigheten att lojalt samarbeta eller åsidosatt den initiativrätten som kommissionen tilldelats enligt artikel 17.2 FEU.[75] Den förvanskning som kommissionen påstått ha förekommit tycks enligt min mening inte ha styrkts, eftersom det syfte som eftersträvas med det ändrade förslaget, nämligen att göra det möjligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i partnerskapsrådet avseende antagandet av arbetsordningar har uppnåtts och innehållet i denna ståndpunkt har fastställts, med undantag för några smärre ändringar, i enlighet med vad som föreslagits.[76] Det kan visserligen hävdas att eftersom det i det ändrade förslaget inte föreskrevs att ett enda beslut skulle antas, har beslut 2020/246 antagits i strid med artikel 17.2 FEU, jämförd med artikel 218.9 FEUF, utan förslag från kommissionen. Jag anser emellertid att ett sådant argument är alltför formalistiskt, åtminstone under omständigheterna i det aktuella fallet, där beslut 2020/245 och beslut 2020/246 i allt väsentligt hade ett identiskt innehåll.[77]

C. Huruvida verkningarna av de angripna besluten ska bestå

77. Kommissionen, rådet och de intervenerande staterna har yrkat att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar de angripna besluten, ska förordna att verkningarna av besluten ska bestå.

78. Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående. Eftersom en ogiltigförklaring av de angripna besluten utan att låta dess verkningar bestå skulle kunna störa verksamheten för de organ som inrättats genom partnerskapsavtalet, leda till ett ifrågasättande av unionens åtagande såvitt gäller de rättsakter som antagits av dessa instanser och sålunda hindra ett korrekt genomförande av avtalet[78] anser jag, för det fall domstolen skulle ogiltigförklara de angripna besluten, att dess verkningar ska bestå.

D. Rättegångskostnader

79. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom jag föreslår att talan ska bifallas och eftersom kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, anser

[75] I artikel 17.2 FEU i slutet föreskrivs att icke-lagstiftningsakter ska antas på förslag av kommissionen om detta föreskrivs i fördragen. Enligt artikel 218.9 FEUF ska rådet anta beslut om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal på förslag av kommissionen (eller den höga representanten).

[76] Det ska erinras om att domstolen redan har haft tillfälle att, vad gäller förfarandet för antagande av lagstiftningsakter, klargöra att ”när en ändring som övervägs av parlamentet och rådet förvanskar förslaget till lagstiftningsakt på ett sätt som hindrar uppnåendet av de mål som eftersträvas med förslaget, vilket följaktligen förlorar sitt berättigande, har kommissionen rätt att återkalla detsamma” (se dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 83).

[77] På sin höjd kan man, med ett lika formalistiskt resonemang, anse att rådet har åsidosatt artikel 293.1 FEUF genom att anta beslut 2020/245 med kvalificerad majoritet och inte med enhällighet, trots att det i fråga om dess tillämpningsområde avvek från det ändrade förslaget.

[78] Se, analogt, domen i målet Kazakstan (punkt 51). Såvida jag inte misstar mig förefaller det som att de arbetsordningar som avses med de angripna besluten nu har antagits, se https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555–2020-INIT/en/pdf.

jag att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska medlemsstater som intervenerar i målet bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike och Republiken Tjeckien ska därför bära sina rättegångskostnader.

VI. Förslag till avgörande

80. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

1) Rådets beslut (EU) 2020/245 av den 17 februari 2020 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av förteckningen över underkommittéer, för tillämpningen av det avtalet med undantag för avdelning II och rådets beslut (EU) 2020/246 av den 17 februari 2020 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén och underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av förteckningen över underkommittéer, för tillämpningen av avdelning II i det avtalet ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av besluten 2020/245 och 2020/246 ska bestå.

3) Europeiska unionens råd ska bära rättegångskostnaderna.

4) Republiken Frankrike och Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader.