Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 31 май 2018 година [1]

Дело C-244/17

Европейска комисия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Решение (ЕС) 2017/477 на Съвета — Избор на правилното правно основание — Разграничение между общата външна политика и политика на сигурност и водените изцяло на равнище на Съюза политики — Споразумение за засилено партньорство и сътрудничество с Република Казахстан — Приемане на процедурния правилник на Съвета за сътрудничество и създаване на специализирани подкомитети — Решение относно позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на Съвета за сътрудничество — Вземане на решение в рамките на Съвета на Европейския съюз с единодушие или с квалифицирано мнозинство (член 218, параграфи 8 и 9 ДФЕС, член 16, параграф 3 ДЕС и член 31, параграф 1 ДЕС)“

I. Въведение

1. Правните спорове, които се отнасят до външната компетентност на Европейския съюз, са изключително многообразни. Настоящият спор между Европейската комисия и Съвета на Европейския съюз се отнася до въпроса дали позицията на Съюза по отношение на вземането на решения в рамките на международен орган трябва да бъде приета от Съвета съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС с квалифицирано мнозинство или единодушно.

2. Този въпрос се поставя в контекста на Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество с Република Казахстан (наричано по-нататък „Споразумението за партньорство“ или „Споразумението“) [2]. През 2017 г. Съветът за сътрудничество, който е създаден въз основа на това споразумение, иска да утвърди своя процедурен правилник и да създаде няколко специализирани подкомитета. Съветът единодушно установява позицията на Съюза относно вземането на решение от Съвета за сътрудничество по тези въпроси, като се позовава на член 218, параграф 9 ДФЕС във връзка с член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС, тъй като счита, че вземането на решение се отнася до теми, свързани с общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС). Комисията в замяна счита, че е трябвало да се прилага само член 218, параграф 9 ДФЕС и че Съветът е трябвало да гласува с квалифицирано мнозинство, независимо дали са били засегнати въпроси, свързани с ОВППС, или не.

1 Език на оригиналния текст: немски.

2 Текстът на Споразумението за партньорство е публикуван в ОВ L 29, 2016 г., стр. 3.

3. По този начин от гледна точка на материалното право фокусът на вниманието се измества за пореден път върху разграничението между ОВППС, от една страна, и външната дейност на Съюза в рамките на останалите водени изцяло на равнище на Съюза политики[3], от друга. От формална гледна точка трябва да се изясни дали при установяване на позициите на Съюза по смисъла на член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага винаги и без изключение изискването за квалифицирано мнозинство, или изискванията за мнозинство се определят във всеки отделен случай въз основа на член 16, параграф 3 ДЕС и член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС, както и евентуално въз основа на член 218, параграф 8 ДФЕС.

4. За разлика от производството относно защитените антарктически морски зони (съединени дела C-626/15 и C-659/16) обаче, по което днес също представям заключение, по настоящото дело няма да е необходимо да се разглежда въпросът дали Съюзът може да действа самостоятелно на международната сцена, или държавите членки трябва да участват от своя страна („смесена изява“, съответно „смесено споразумение“).

II. Правна уредба

5. Приложимата по настоящото дело правна уредба се определя от разпоредбите на първичното право в Договора за ЕС и в Договора за функционирането на ЕС. В допълнение следва да се посочат разпоредбите на Споразумението за партньорство с Казахстан.

A. Първичното право

1. Институционални разпоредби в Договора за ЕС

6. След влизането в сила на Договора от Лисабон в дял III, член 16, параграф 3 от Договора за ЕС („Разпоредби относно институциите“) се съдържа следното общо правило относно изискванията за мнозинство за вземане на решение в рамките на Съвета:

„Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго“.

2. Разпоредби на Договора за ЕС относно външната дейност

7. В дял V, глава 1 от Договора за ЕС се съдържат „[о]бщи разпоредби относно външната дейност на Съюза“ и по-специално член 21, параграф 1 ДЕС, който гласи следното:

„Дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, развитие и разширяване, които той цели да насърчава в останалата част от света: демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право.

Съюзът се стреми да развива отношения и да изгражда партньорства с трети страни и с международните, регионалните или световните организации, които споделят принципите, посочени в първа алинея. Той се стреми към намиране на решения на общите проблеми на многостранна основа, по-специално в рамките на Организацията на обединените нации“.

3 С израза „водените изцяло на равнище на Съюза“ в настоящия случай обозначавам областите от Договорите, които не се уреждат на междуправителствено, а на наднационално равнище; вж. заключението ми по дело Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2015:729, т. 43).

8. Дял V, глава 2 от Договора за ЕС, който включва по-специално членове 24, 31, 37 и 40, съдържа „[с]пецифични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“.

9. Член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС гласи:

„Общата външна политика и политика на сигурност е предмет на специфични правила и процедури. Тя се определя и прилага от Европейския съвет и от Съвета, които решават с единодушие, освен в случаите, когато в Договорите е предвидено друго. Приемането на законодателни актове се изключва. Тази политика се изпълнява от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и от държавите членки, в съответствие с Договорите. Конкретните роли на Европейския парламент и на Комисията в тази област се определят от Договорите. Съдът на Европейския съюз не е компетентен по отношение на тези разпоредби, с изключение на компетентността да следи за съответствието с член 40 от настоящия договор и да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

10. Въз основа на посочените разпоредби член 31 ДЕС предвижда относно вземането на решение в рамките на Съвета в областта на ОВППС по-специално следното:

„1. Решенията по настоящата глава се вземат от Европейския съвет и от Съвета с единодушие, с изключение на случаите, когато в настоящата глава е предвидено друго. Приемането на законодателни актове се изключва.

[…]

2. Чрез дерогация от разпоредбите на параграф 1, Съветът решава с квалифицирано мнозинство:

[…]

– когато приема каквото и да е решение за изпълнението на решение, което определя действие или позиция на Съюза;

[…]“.

11. В член 37 ДЕС е установено правомощието на Съюза да сключва международни споразумения в областта на ОВППС:

„Съюзът може да сключва споразумения с една или няколко държави или международни организации в областите, които попадат в обхвата на настоящата глава“.

12. На последно място, член 40 ДЕС урежда отношението между ОВППС и водените изцяло на равнище на Съюза политики, както следва:

„Осъществяването на общата външна политика и политика на сигурност не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза, посочени в членове 3—6 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

По същия начин осъществяването на политиките, посочени в тези членове, не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза съгласно настоящата глава“.

3. Разпоредби на Договора за функционирането на ЕС относно външната дейност

13. Дял V в част пета от Договора за функционирането на ЕС („Външна дейност на Съюза“) е посветен на международните споразумения на Съюза. Този дял включва по-специално член 218, част от текста на който гласи следното:

„1. Без да се засягат особените разпоредби на член 207, споразуменията между Съюза и трети страни или международни организации се договарят и сключват съгласно посочената по-долу процедура.

[…]

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

Въпреки това той действа с единодушие, когато споразумението се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза, както и за споразуменията за асоцииране и за споразуменията, посочени в член 212, с държавите кандидатки за присъединяване. Съветът действа с единодушие и относно споразумението за присъединяване на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи; решението относно сключването на това споразумение влиза в сила след одобряването му от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания.

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

10. […]“.

Б. Споразумението за партньорство с Казахстан

14. Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Казахстан, от друга страна, е подписано на 21 декември 2015 г. в Астана (Казахстан) и от 1 май 2016 г. се прилага временно. Преди това с Решение (ЕС) 2016/123 Съветът разрешава подписването на Споразумението от името на Съюза и неговото временно прилагане[4], като за целта посочва като правно основание член 37 ДЕС и член 31, параграф 1 ДЕС, както и член 91 ДФЕС, член 100, параграф 2 ДФЕС, членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС.

15. Съгласно член 268 от Споразумението за партньорство се създава Съвет за сътрудничество. Съгласно член 269, параграф 1 от Споразумението Съветът за сътрудничество се подпомага от Комитет за сътрудничество. Освен това въз основа на член 269, параграф 6 от Споразумението за партньорство могат да бъдат създадени специализирани подкомитети и други органи.

4 Решение (ЕС) 2016/123 на Съвета от 26 октомври 2015 година за подписване, от името на Европейския съюз, и за временно прилагане на Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Казахстан, от друга страна (ОВ L 29, 2016 г., стр. 1).

16. Съгласно член 268, параграф 7 от Споразумението за партньорство Съветът за сътрудничество утвърждава своя процедурен правилник, в който съгласно член 269, параграф 7 от това Споразумение определя също задълженията и начина на работа на Комитета за сътрудничество и на всеки подкомитет или орган, създаден от Съвета за сътрудничество.

III. Фактическа обстановка по спора

17. В рамките на Споразумението за партньорство с Казахстан намерението е било през 2017 г. да се приемат процедурният правилник на Съвета за сътрудничество, както и съответният процедурен правилник на Комитета за сътрудничество, на специализираните подкомитети и на други органи. Освен това е трябвало да бъдат създадени три специализирани подкомитета.

18. За целта с Решение (ЕС) 2017/477 от 3 март 2017 година Съветът определя позицията, която да бъде приета от Съюза в рамките на Съвета за сътрудничество[5] (наричано по-нататък „обжалваното решение“), като при това посочва член 218, параграф 9 ДФЕС и член 31, параграф 1 ДЕС като процесуалноправни основания, както и член 37 ДЕС и член 91 ДФЕС, член 100, параграф 2 ДФЕС, членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС като материалноправни основания. По този начин той се позовава на същите разпоредби, към които вече е прибягнал по повод на одобрението на Споразумението за партньорство.

19. В замяна Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външната политика и политиката на сигурност основават съвместното си предложение до Съвета за приемането на посочената позиция на Европейския съюз в рамките на Съвета за сътрудничество само на член 218, параграф 9 ДФЕС като процесуалноправно основание, както и на членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС като материалноправни основания[6].

20. Понастоящем Комисията счита, че посредством добавянето на член 31, параграф 1 ДЕС като допълнително процесуалноправно основание Съветът е допуснал грешка при прилагане на правото. Освен това тя счита добавянето на членове 91 ДФЕС и 100 ДФЕС като допълнителни материалноправни основания също за грешка при прилагане на правото, но според нея последното обстоятелство няма практическо значение за целите на настоящото производство.

IV. Искания и производството пред Съда

21. На 10 май 2017 г. на основание член 263, втора алинея ДФЕС Комисията подава настоящата жалба за отмяна. Тя моли Съда:

– да отмени Решение (ЕС) 2017/477 и

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

22. От своя страна Съветът моли Съда:

– да отхвърли жалбата и

5 Решение (ЕС) 2017/477 на Съвета от 3 март 2017 година относно позицията, която да бъде приета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за сътрудничество, създаден съгласно Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Казахстан, от друга страна, по отношение на условията на работа на Съвета за сътрудничество, Комитета за сътрудничество и специализираните подкомитети или други органи (ОВ L 73, 2017 г., стр. 15).

6 Съвместно предложение от 3 февруари 2017 година за Решение на Съвета относно позицията, която да бъде приета от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за сътрудничество, създаден съгласно Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки и Република Казахстан по отношение на условията на работа на Съвета за сътрудничество, Комитета за сътрудничество и специализираните подкомитети или други органи, JOIN(2017) 5 окончателен.

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, както и

– при условията на евентуалност, в случай че Решение (ЕС) 2017/477 бъде отменено, да запази последиците му.

23. След писмената фаза, на 17 април 2018 г. Съдът провежда устна фаза на производството по жалбата на Комисията.

V. Правен анализ

24. От материалите по делото е видно, че настоящият казус трябва да се разгледа в контекста на по-широкообхватен спор между Европейската комисия и Съвета на Европейския съюз относно избора на правилното правно основание във връзка със сключването на споразумения за партньорство от ново поколение и тяхното прилагане.

25. Същинският предмет на настоящия правен спор обаче е значително по-ограничен. Всъщност с жалбата за отмяна на Комисията се поставя единствено въпросът за изискванията за мнозинство за вземането на вътрешносъюзно решение в рамките на Съвета преди провеждането на заседание на Съвета за сътрудничество. Следва да се изясни дали Съветът е трябвало да гласува с квалифицирано мнозинство относно позицията, която трябва да бъде заета от Съюза в рамките на Съвета за сътрудничество, както счита Комисията, или е било необходимо единодушно вземане на решение, както е приел и действал на практика Съветът.

26. По-конкретно, спорът между Комисията и Съвета се отнася до въпроса дали член 218, параграф 9 ДФЕС би бил достатъчно *процесуалноправно основание за вземането на решение* относно позицията на Съюза, както предлагат съвместно Комисията и Върховният представител, или Съветът правилно се е позовал в допълнение на член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС, който по правило предвижда единодушие за решения в областта на ОВППС[7].

27. За разлика от Съвета не считам, че споменатото от Комисията в репликата ѝ задължение на институциите за зачитане на техните правомощия и за лоялно сътрудничество помежду им (член 13, параграф 2 ДЕС) представлява отделно, ново правно основание за обжалване, което с оглед на член 127, параграф 1 от Процедурния правилник трябва да бъде отхвърлено като непредявено в срок. Напротив, като се позовава на член 13, параграф 2 ДЕС, Комисията само илюстрира основното си твърдение, че в настоящия случай, като се позовава на член 31 параграф 1, първо изречение ДЕС, Съветът използва неподходящо процесуалноправно основание и по този начин не се съобразява с практиката на Съда[8]. В съответствие с изложеното по-нататък ще разгледам само въпроса дали Съветът правилно или неправилно е прибягнал до правилото за единодушие по член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС.

A. Компетентност на Съда

28. На пръв поглед може да изглежда, че съгласно член 24, параграф 1, втора алинея, първата част от шесто изречение ДЕС във връзка с член 275, първа алинея ДФЕС правните въпроси, които се отнасят до член 31 ДЕС, са извън правораздавателната компетентност на Съда.

7 Относно разграничението между процесуалноправно и материалноправно основание вж. още представеното от мен заключение по дело Комисия/Съвет (Виетнам, C-13/07, EU:C:2009:190, т. 44—47).

8 Освен това по този начин Комисията отвръща на доводите на Съвета в неговия отговор на жалбата.

29. От една страна обаче, на основание член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение in fine ДЕС във връзка с член 275, втора алинея, първо предложение ДФЕС Съдът е компетентен да следи за съответствието с член 40 ДЕС[9]. Последната разпоредба урежда връзката между ОВППС и водените изцяло на равнище на Съюза политики. Тя забранява намесата от страна на ОВППС във водените изцяло на равнище на Съюза политики, както и обратното, намесата от страна на водените изцяло на равнище на Съюза политики в ОВППС.

30. От друга страна, Съдът вече изрично е признал своята компетентност да тълкува член 218 от ДФЕС, включително и именно в случаите, свързани с ОВППС[10].

31. Поради тези две причини в настоящия случай въз основа на жалбата на Комисията Съдът следва да се произнесе по тълкуването и обхвата на член 31, параграф 1 ДЕС и член 218, параграф 9 ДФЕС.

Б. Изискванията за мнозинство в рамките на член 218, параграф 9 ДФЕС

32. В жалбата си Комисията посочва едно-единствено основание за отмяна. Съветът е упрекван, че при установяването на позицията на Съюза по смисъла на член 218, параграф 9 от ДФЕС е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приложил правилото за единодушие съгласно член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС, вместо да приеме решение с квалифицирано мнозинство.

1. Предварителна бележка относно приложното поле на член 218, параграф 9 ДФЕС

33. Когато даден международен орган има за задача да приема актове с правно действие, Съветът предварително установява позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на този орган с решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС.

34. Съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС се установяват не само позициите на Съюза, които са свързани с водените изцяло на равнище на Съюза политики, но и позициите, които могат изцяло или отчасти да попадат в приложното поле на ОВППС. Тъй като член 218 ДФЕС спада към разпоредбите относно външната дейност на Съюза в част пета от Договора за функционирането на ЕС, той всъщност се прилага спрямо различни специфични области. Изцяло в този смисъл Съдът вече е изяснил, че като цяло разпоредбата на член 218 ДФЕС „предвижда единна процедура с общо приложение относно воденето на преговори и сключването на международни споразумения, които Съюзът е компетентен да сключва в своите области на дейност, включително ОВППС, освен когато Договорите предвиждат специални процедури“[11].

35. Несъмнено процедурата за установяването на позиции съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС не се прилага, когато в даден международен орган трябва да се вземе решение за допълнение или изменение на институционалната рамка на международно споразумение. Според единодушното становище на страните в производството обаче настоящият случай не е бил такъв. Институционалната рамка на Споразумението за партньорство в случая не е следвало

9 Решения от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435 т. 42) и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 85).

10 Решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (Мавриций, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 73); вж. в същия смисъл решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435 т. 68—85).

11 Решение от 24 юни 2014 г. Парламент/Съвет (Мавриций, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 52).

нито да бъде допълнена, нито изменена, а напротив, намерението е било чрез приемането на процедурния правилник на Съвета за сътрудничество и чрез създаването на специализирани подкомитети тази институционална рамка да се изпълни със съдържание, както изрично е предвидено в членове 268 и 269 от Споразумението за партньорство.

36. Следователно член 218, параграф 9 ДФЕС се прилага в настоящия случай.

2. Квалифицирано мнозинство срещу единодушие при решенията на Съвета съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС

37. Текстът на член 218, параграф 9 ДФЕС не позволява да се установи по недвусмислен начин кои изисквания за мнозинство се прилагат в Съвета, когато се гласува за позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на даден международен орган. Страните в производството спорят относно въпроса дали тези изисквания за мнозинство произтичат от намиращия се в непосредствена близост член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС или пък от член 16, параграф 3 ДЕС и от член 31, параграф 1 първо изречение ДЕС.

а) Невъзможност за позоваване на член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС.

38. Въз основа на член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС, Комисията иска да се направи заключението, че решения на Съвета за установяването на позиции съгласно параграф 9 трябва винаги да се вземат с квалифицирано мнозинство.

39. Действително в свое решение от 2014 г. Съдът веднъж е постановил, че позиция на Съюза, която следва да бъде установена съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС в рамките на Споразумението за асоцииране ЕИО—Турция относно разширяването обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, трябва да се приеме от Съвета с квалифицирано мнозинство. В тази връзка Съдът цитира член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС, макар и без да разясни по-подробно позоваването на тази разпоредба [12].

40. Противно на становището на Комисията, според мен би било прибързано от едно по-скоро инцидентно споменаване на член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС в решение относно разширяването обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, понастоящем да се прави извод, че всички позиции на Съюза, които следва да бъдат установени съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС, трябва да бъдат приети от Съвета задължително с квалифицирано мнозинство. Всъщност, както Съдът вече е подчертал на друго място, именно поради общия си характер процедурата по член 218 ДФЕС трябва да отчита особеностите, предвидени от Договорите за всяка област на дейност на Съюза, по-специално що се отнася до правомощията на институциите [13]. Впрочем и от член 40 от ДЕС не следва друго.

41. Особеностите на различните области на дейност на Съюза не могат да бъдат взети предвид при установяването на позиции по смисъла на член 218, параграф 9 ДФЕС посредством общо позоваване на член 218, параграф 8 ДФЕС. При по-задълбочено разглеждане дори се оказва, че член 218, параграф 8 ДФЕС не съдържа никаква уредба относно изискванията за мнозинство за решения на Съвета относно позиции съгласно съседния член 218, параграф 9 ДФЕС.

12 Решение от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 66).

13 Решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (Маврикий, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 53).

42. Член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС действително гласи, че „[по] време на цялата процедура Съветът действа с квалифицирано мнозинство“. Както обаче следва от текста на непосредствено следващата втора алинея, това се отнася до *сключването* на международни *споразумения*. И от систематичното място на параграф 8 в цялата разпоредба на член 218 ДФЕС също следва, че под „процедура“, по време на която Съветът действа с квалифицирано мнозинство, се има предвид процедурата по предходните параграфи 1—7, тоест всички етапи, които трябва да бъдат преминати от преговорите до сключването на международно споразумение.

43. За разлика от това параграф 9, чието систематичното място в член 218 ДФЕС не случайно е *след* параграф 8, не е част от посочената процедура за сключване на международни споразумения, а урежда *различна хипотеза*[14]. Член 218, параграф 9 ДФЕС се отнася до аспекти с практическо значение за *изпълнението* на вече сключени споразумения, и по-специално участието на Съюза в решения на създадените посредством тези споразумения органи. За целта член 218, параграф 9 ДФЕС предвижда *особена, опростена процедура*, която се подчинява на свои собствени правила и се отклонява от класическата процедура за сключване на международни споразумения. Впрочем само така може да се обясни защо член 218, параграф 9 ДФЕС изрично и отделно урежда правото на предложения на Комисията, съответно на Върховния представител.

44. Следователно като цяло доводите на Комисията, които се основават на член 218, параграф 8, първа алинея ДФЕС, следва да бъдат отхвърлени.

б) Позоваване на общите разпоредби в член 16, параграф 3 ДЕС и в член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС.

45. Тъй като самият член 218, параграф 9 ДФЕС не съдържа недвусмислено правило относно приложимите в Съвета изисквания за мнозинство при установяването на позиции на Съюза и както вече беше посочено, член 218, параграф 8 ДФЕС също не предоставя подходящи насоки в това отношение, следва да се прилагат общите разпоредби относно вземането на решения в Съвета[15]. В зависимост от съответната област те се съдържат в член 16, параграф 3 ДЕС или в член 31 ДЕС.

46. Съгласно общото правило на член 16, параграф 3 ДЕС Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго. В отклонение от това правило член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС предвижда, че решения по главата от Договора за ЕС относно ОВППС се вземат от Съвета с единодушие, отново с изключение на случаите, когато в тази глава е предвидено друго.

47. От съвместното разглеждане на двете разпоредби следва, че обикновено квалифицираното мнозинство обичайно е достатъчно за вземането на решение от Съвета в рамките на водените изцяло на равнище на Съюза политики, докато при ОВППС по правило се прилага принципа за единодушие.

48. Само между другото следва да се спомене, че позиция на Съюза, която следва да се установи съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС, не може да се разглежда като обикновена мярка за изпълнение, за която изискването за квалифицирано мнозинство съгласно член 31, параграф 2, трето тире ДЕС се прилага дори ако същата трябва да се причисли към ОВППС.

14 Вж. по този въпрос още представеното от мен заключение по дело Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, C-81/13, EU:C:2014:2114, т. 63); вж. в същия смисъл заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Германия/Съвет (лозата и виното, C-399/12, EU:C:2014:289, т. 52 и 75), в което става дума за lex specialis.

15 Вж. в същия смисъл заключението на генералния адвокат Saugmandsgaard Ø по дело Комисия/Съвет (Световна конференция по радиосъобщения 2015 г., C-687/15, EU:C:2017:645, т. 81).

в) Релевантност на основно засегнатата материя

49. Противно на становището, което изглежда се застъпва от Съвета, не всяка незначителна допирна точка с ОВППС на правен акт, който следва да бъде постановен от този орган, може да доведе до прилагането на член 31, параграф 1, първо изречение от Договора за ЕС и по този начин да създаде необходимостта от единодушно вземане на решение.

50. Всъщност, както пояснява член 40, първа алинея ДЕС, осъществяването на ОВППС не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите във водените изцяло на равнище на Съюза политики. И обратно, съгласно член 40, втора алинея ДЕС осъществяването на водените изцяло на равнище на Съюза политики не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в рамките на ОВППС. Тези две клаузи за незасягане в първата и втората алинея на член 40 ДЕС са уредени симетрично след Договора от Лисабон. За да се зачита духът на член 40 ДЕС, не трябва нито принципът за единодушие на ОВППС да бъде лишаван от смисъл посредством процедурните правила на водените изцяло на равнище на Съюза политики, нито пък този принцип за единодушие на ОВППС да „зарази“ водените изцяло на равнище на Съюза политики.

51. Ето защо, за да се вземе решение по въпроса дали за вземането на решение от Съвета при приемането на конкретен акт се прилага изискването за квалифицирано мнозинство съгласно член 16, параграф 3 ДЕС, или съгласно член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС е налице изискване за единодушие, трябва да се определи дали предметът на този акт се отнася до ОВППС или до водените изцяло на равнище на Съюза политики. Решаващо значение в това отношение има *материалноправното основание* (или материалноправните основания) на съответното решение на Съвета [16].

52. Изборът на това правно основание трябва да се ръководи от обективни критерии, които да подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на обжалваното решение [17], но също и контекстът, в който се вписва това решение [18].

53. В замяна субективната оценка и общите политически намерения на действащите участници са без никакво значение за избора на правното основание [19]. Също толкова ирелевантно е и правното основание за приемането на други актове на Съюза, които евентуално може да притежават сходни характеристики или са тясно свързани с обжалваното решение [20] (например

16 Решения от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (правно основание на ограничителни мерки, C-130/10, EU:C:2012:472, т. 80), от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (Маврикий, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 57) и от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (временни мерки в областта на международната закрила, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 46).

17 Решения от 11 юни 1991 г., Комисия/Съвет (Титанов диоксид, C-300/89, EU:C:1991:244, т. 10) и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435, т. 43), както и становище на Съда 1/15 от 26 юли 2017 г. (ппроектоспоразумение с Канада относно пътниците във въздушния транспорт, EU:C:2017:592, т. 76).

18 Решения от 26 септември 2013 г., Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на ЕИП, C-431/11, EU:C:2013:589, т. 48), от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Швейцария, C-656/11, EU:C:2014:97, т. 50) и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 38).

19 Вж. в този смисъл например становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Протокол от Картахена по отношение на биологичната безопасност, EU:C:2001:664, т. 22).

20 Решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (Ротердамска конвенция, C-94/03, EU:C:2006:2, т. 50), от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (Маврикий, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 48), и от 18 декември 2018 г., Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 36).

Решение (ЕС) 2016/123 на Съвета за подписване и за временно прилагане на Споразумението за партньорство). Всъщност съгласно установената съдебна практика обикновена практика на Съвета не може да дерогира разпоредби на Договора и следователно не може да създаде прецедент, обвързващ институциите на Съюза [21].

54. Обжалваното решение установява позицията на Съюза по отношение на приемането на процедурния правилник на Съвета за сътрудничество и създаването на специализирани подкомитети в рамките на Споразумението за партньорство. Следователно става дума за правен акт, който в най-общ план се отнася до функционирането на създадените посредством Споразумението за партньорство органи и за разлика от някои други дела, по които Съдът вече се е произнесъл [22], не е свързан само с отделни материи, уредени в рамките на това обширно споразумение.

55. При тези обстоятелства в конкретния случай при избора на правилното правно основание за обжалваното решение трябва да вземе предвид Споразумението за партньорство като цяло [23].

56. Наред с разпоредбите относно политическия диалог и сътрудничеството в областта на външната политика и политиката на сигурност Споразумението за партньорство съдържа голям брой разпоредби относно темите търговия и стопанска дейност, както и относно различните форми на сътрудничество, не на последно място в областите на икономическото и устойчивото развитие (включително транспорт и околна среда), а също и в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

57. Съответно, за обжалваното решение, както преди това и за подписването на Споразумението за партньорство от Съюза, по принцип може да се вземе предвид цял набор от материалноправни основания. Те включват компетентността на Съюза за сключване на споразумения в областта на ОВППС (член 37 ДЕС), както и общата търговска политика (член 207 ДФЕС), политиката на сътрудничество за развитие (член 209, параграф 2 ДФЕС), транспортната политика (член 91 ДФЕС във връзка с член 100, параграф 2 ДФЕС и втората част на член 216, параграф 1 ДФЕС), политиката в областта на околната среда (член 192 ДФЕС във връзка с член 191, параграф 1, четвърто тире ДФЕС) или пространството на свобода, сигурност и правосъдие (член 67 и сл. ДФЕС във връзка с втората част на член 216, параграф 1 ДФЕС), за да спомена само най-важните потенциално релевантни външни компетенции на Съюза.

58. В подобна ситуация, в която могат да се прилагат няколко материалноправни основания, според постоянната практика на Съда трябва да се извърши анализ на същността им. В това отношение се прилагат следните насоки: ако даден акт има няколко цели или е съставен от няколко части, като едната от целите или едната от съставните части може да бъде определена като основна, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата

21 Решение от 23 февруари 1988 г. Обединено кралство/Съвет (субстанции с хормонално действие“, 68/86, EU:C:1988:85, т. 24), становище 1/94 (Споразумение за СТО, EU:C:1994:384, т. 52), и решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (Световна конференция по радиосъобщения 2015 г., C-687/15, EU:C:2017:803, т. 42).

22 Вж. например решения от 26 септември 2013 г. Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на ЕИП, C-431/11, EU:C:2013:589, по-специално т. 61), от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Швейцария, C-656/11, EU:C:2014:97, по-специално т. 64) и от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет (разширяване обхвата на социалноправни разпоредби по отношение на Турция, C-81/13, EU:C:2014:2449, по-специално т. 63).

23 Много сходна идея е изразена в решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (преразгледана Лисабонска спогодба, C-389/15, EU:C:2017:798, т. 64), като съгласно нея правилата, които дадено международно споразумение предвижда във връзка с бъдещото си изпълнение и управление, трябва да се преценяват от гледна точка на целите, накарали страните да го сключат, а не обратно. Вж. в същия смисъл в становище 2/15 от 16 май 2017 г. (Споразумение за свободна търговия със Сингапур, EU:C:2017:376, т. 276) е посочено, че институционалните разпоредби в дадено международно споразумение имат обслужващ характер и следователно попадат в обхвата на същата компетентност, към която се числят материалноправните разпоредби, които съпътстват.

цел или съставна част. Само по изключение дадена мярка трябва да бъде основана на няколко правни основания едновременно, по-конкретно когато тя преследва едновременно няколко цели или е съставена от множество неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата [24].

59. Както вече посочих на друго място [25], посоченият анализ на същността всъщност не трябва във *вертикално отношение* да води до разширяване на компетентността на Съюза спрямо държавите членки; в противен случай би бил нарушен принципът на предоставената компетентност (член 5, параграф 1, първо изречение и параграф 2 ДЕС във връзка с член 4, параграф 1 ДЕС). Този анализ на същността обаче се прилага лесно в *хоризонтално отношение*, тоест когато е ясно, че Съюзът разполага с компетентност за всички елементи на мярка, която възнамерява да предприеме, и става въпрос само да се направи правилният избор измежду тези правомощия. Правният спор между Комисията и Съвета по настоящото дело се отнася само до последния аспект.

60. Впрочем настоящото дело в никакъв случай не е първото, по което Съдът, въз основа на анализ на същността, трябва да се произнесе по спорове относно правилното правно основание по отношение на обширни споразумения за сътрудничество или партньорство между Съюза и някои развиващи се страни или икономики в преход [26]. Съдът вече е извършвал такива анализи на същността и във връзка с отношението на ОВППС към водените изцяло на равнище на Съюза политики, като в тези случаи балансът понякога е в полза на ОВППС, а понякога в неин ущърб [27]. В този контекст опасенията на Съвета, че при извършването на анализ същността ОВППС ще бъде неизбежно пренебрегната, са неоснователни. С оглед на съществуващата практика на Съда [28] обаче на още по-силно основание следва да бъде отхвърлен устният довод на Съвета, че при наличието на връзки с ОВППС не трябва от самото начало да се прилага анализ на същността.

г) Анализ на същността в конкретния случай

61. В писмената фаза на производството страните изразяват твърде оскъдно становище по въпроса каква според тях е същността на Споразумението за партньорство и следователно в крайна сметка същността на спорната позиция на Съюза за Съвета за сътрудничество. Съдът обаче е използвал устната фаза на производството, за да обсъди със страните целите, съдържанието и контекста на партньорството с Казахстан.

62. За разлика от Комисията, Съветът счита, че връзките с ОВППС на споразумението във всеки случаи са достатъчно важни, за да обосноват позоваването на член 37 от ДЕС като материалноправно основание и на член 31, параграф 1, първо изречение от ДЕС като процесуалноправно основание, *наред с* другите релевантни правни основания.

24 Становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Протокол от Картахена по отношение на биологичната безопасност, EU:C:2001:664, т. 23), както и решения от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Рамково споразумение с Филипините, C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 34) и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435, т. 44).

25 Вж. по този въпрос заключението ми по дело Комисия/Съвет (Виетнам, C-13/07, EU:C:2009:190, т. 113).

26 Вж. по този въпрос решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Споразумение за сътрудничество с Индия, C-268/94, EU:C:1996:461) и от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Рамково споразумение с Филипините, C-377/12, EU:C:2014:1903); по подобен начин в решение от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (малокалибрено оръжие“, C-91/05, EU:C:2008:288), става въпрос за връзката на дадена мярка на Съвета в областта на ОВППС със Споразумение за партньорство.

27 Решения от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (малокалибрено оръжие“, C-91/05, EU:C:2008:288, по-специално т. 73 и 74) и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435, т. 44—55).

28 Вж. отново посочените в бележки под линия 26 и 27 решения.

63. В този контекст е необходимо да се отбележи, че такова кумулиране на правни основания — което понякога опростено се означава и като „едновременното използване на две правни основания“ — според практиката на Съда представлява абсолютно изключение [29] и досега много рядко се приема, че то е налице [30]. Както вече беше посочено по-горе, предпоставка за кумулирането на правни основания е дадена мярка да преследва едновременно няколко цели или да е съставена от множество неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата [31].

– Връзките на Споразумението за партньорство с ОВППС

64. Ако се разгледат целите и съдържанието на Споразумението за партньорство, несъмнено трябва да се съгласим със Съвета, че са налице множество тематики, които играят важна роля в ОВППС.

65. Така още в началото, в преамбюла на Споразумението за партньорство се обръща внимание на принципите и разпоредбите на Устава на Организацията на обединените нации, Всеобщата декларация за правата на човека, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), по-специално Заключителния акт от Хелзинки, и други общопризнати норми на международното право [32].

66. Освен това страните по Споразумението изразяват своето намерение да насърчават международния мир и сигурност и мирното уреждане на спорове, по-специално чрез ефективно сътрудничество за постигането на тази цел в рамките на Организацията на обединените нации и ОССЕ [33]. Те декларират желанието си да продължат да развиват редовен политически диалог по двустранни и международни въпроси от взаимен интерес [34]. Наред с това страните по Споразумението декларират ангажимента си за борба с разпространението на оръжия за масово унищожение и средства за доставянето им, както и за сътрудничество в областта на неразпространението и ядрената безопасност и сигурност [35], както и за борба с незаконната търговия и натрупването на малки оръжия и леки въоръжения [36].

67. Накрая, известна връзка с ОВППС има и твърдият ангажимент на страните да засилят насърчаването, защитата и прилагането на основните свободи и правата на човека, както и зачитането на демократичните принципи, правовата държава и доброто управление [37]. В областта на правата на човека и демокрацията страните се придържат категорично към насърчаването на постигането на общи цели, открития и конструктивен политически диалог, прозрачността и зачитането на международните стандарти в областта на правата на човека [38].

29 Решение от 20 май 2008 г., Kommission/Rat (малокалибрено оръжие“, C-91/05, EU:C:2008:288, т. 75); вж. освен това цитираната по-горе в бележка под линия 21 практика на Съда.

30 Решения от 10 януари 2006 г., Комисия/Съвет (Ротердамска конвенция, C-94/03, EU:C:2006:2, т. 51) и Комисия/Парламент и Съвет (внос на опасни химикали, C-178/03, EU:C:2006:4, т. 56), както и от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (малокалибрено оръжие, C-91/05, EU:C:2008:288, т. 99, 108 и 109) и от 6 ноември 2008 г., Парламент/Съвет (загуби на Европейската инвестиционна банка, C-155/07, EU:C:2008:605, т. 84).

31 Вж. отново становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Протокол от Картахена по отношение на биологичната безопасност, EU:C:2001:664, т. 23), както и решения от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Рамково споразумение с Филипините, C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 34), и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435, т. 44).

32 Второ съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

33 Девето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

34 Десето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

35 Единадесето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

36 Дванадесето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

37 Трето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

38 Четвърто съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

68. В съответствие с всички посочени изявления в преамбюла е и обстоятелството, че на политическия диалог и сътрудничеството в областта на външната политика и политиката на сигурност безспорно важно място в Споразумението за партньорство е посветен отделен дял II, чиито разпоредби обхващат общо десет члена. Наред с политическия диалог (член 4 от Споразумението) и външната политика и политиката на сигурност в по-тесен смисъл (член 6 от Споразумението) тези разпоредби включват и теми като демокрация и правова държава (член 5 от Споразумението), предотвратяване на конфликти и управление на кризи (член 9 от Споразумението), както и регионална стабилност (член 10 от Споразумението).

69. Въпреки посочените несъмнено съществуващи връзки с ОВППС в преамбюла и някои разпоредби на Споразумението за партньорство все пак трябва да се отбележи, че темите относно ОВППС далеч не съставляват същността на това споразумение. Всъщност в Споразумението се отдава много по-голямо значение на темите, които явно се намират извън приложното поле на ОВППС и които са част от водените изцяло на равнище на Съюза политики в Договора за функционирането на ЕС. По-нататък ще разгледам тези теми.

– Връзките на Споразумението за партньорство с водените изцяло на равнище на Съюза политики в Договора за функционирането на ЕС

70. При разглеждането на целите и съдържанието на Споразумението за партньорство в тяхната цялост вниманието привличат по-специално темите търговия и стопанска дейност, но също и различни форми на сътрудничество, нито една от които не може да бъде причислена към ОВППС.

71. На първо място, прави особено впечатление, че голямата част от разпоредбите на Споразумението за партньорство са посветени на търговските отношения между Съюза и Казахстан: от общо 287 члена на Споразумението преобладаващото мнозинство от 185 члена (членове 14—198) се съдържа в дял III („Търговия и стопанска дейност“). Там наред с класически разпоредби, които понастоящем са част от стандартното съдържание на голям брой търговски споразумения (например разпоредби относно третиране „най-облагодетелствана нация“, национално третиране, антидъмпингови и изравнителни мерки), се съдържат също сравнително модерни разпоредби, които се срещат предимно в по-скорошните търговски споразумения (например разпоредби от областите законодателство в областта на конкуренцията и обществените поръчки, както и разпоредби относно прилагането на правата върху интелектуалната собственост)[39].

72. В преамбюла на Споразумението също така се подчертават, от една страна, принципите на свободната пазарна икономика[40] и от друга страна, нарастващото значение на търговските и инвестиционните отношения между двете страни[41]; тесните икономически връзки трябва да бъдат допълнително засилени и да бъде стимулирано по-нататъшното развитие на търговията и инвестициите между двете страни[42]; търговията и инвестициите трябва да бъдат засилени въз основа Споразумението за СТО[43]; и трябва да се гарантират балансирани условия за двустранните търговски отношения[44].

39 Вж. по този въпрос становище 2/15 от 16 май 2017 г. (Споразумение за свободна търговия със Сингапур, EU:C:2017:376, т. 276).

40 Пето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

41 Шесто съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

42 Седмо съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

43 Осмо съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство; вж. също седемнадесето съображение от този преамбюл.

44 Шестнадесето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

73. На второ място, извън класическата търговска политика, важна роля в Споразумението за партньорство играе принципът на устойчиво развитие и страните по Споразумението се придържат към ангажимента си за повишаване на безопасността на общественото здравеопазване, както и защитата на здравето на човека като предварително условие за устойчиво развитие и икономически растеж [45]. Съответно в редица глави в дял IV („Сътрудничество в областта на икономическото и устойчивото развитие“) и дял VI от Споразумението („Други политики за сътрудничество“) се уреждат въпроси, които очевидно са извън обхвата на ОВППС и са свързани със сътрудничеството за развитие, както и евентуално с различни водени изцяло на равнище на Съюза политики в Договора за функционирането на ЕС (например околна среда, транспорт, култура и защита на потребителите).

74. На трето място, трябва да се отбележи в заключение, че Споразумението за партньорство посвещава отделен дял V на „[с]ътрудничество в областта на свободата, сигурността и правосъдието“. Значението на тази тема, която от гледна точка на правото на Съюза е свързана не само с пространството на свобода, сигурност и правосъдие (трета част, дял III, глава V от Договора за функционирането на ЕС), а и със сътрудничеството за развитие (членове 208 ДФЕС и 209 ДФЕС) [46], също намира ясно отражение в преамбюла на Споразумението за партньорство. Там страните по Споразумението демонстрират ангажимента си за борба с организираната престъпност и трафика с хора, а така също и за задълбочаване на сътрудничеството в борбата с тероризма [47], и искат да задълбочат своя диалог, както и сътрудничество по въпросите, свързани с миграцията [48].

– Заключения относно анализа на същността в конкретния случай

75. Следователно в заключение може да се приеме, че целите и съдържанието на Споразумението за партньорство несъмнено показват наличието на връзки с ОВППС. Противно на становището на Съвета обаче, тези връзки далеч не са достатъчно силни, за да се ситуират приоритетите на споразумението в рамките на ОВППС.

76. Също така според мен посочените връзки на Споразумението за партньорство с ОВППС не са достатъчно значими, за да обосноват заключението, че частта относно външната политика и политиката на сигурност представлява такава част от Споразумението, която е „съставена от множество неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на другата“ [49]. Точно обратното, в настоящия случай е налице на ясен превес на въпроси, които са извън обхвата на ОВППС и следва да се причислят към различни водени изцяло на равнище на Съюза политики от Договорите. Ето защо според мен в настоящия случай изобщо не е обосновано едновременното използване на правни основания от областта на ОВППС и такива от областта на водените изцяло на равнище на Съюза политики на Договора за функционирането на ЕС (кумулиране на правни основания).

77. Впрочем отказът от позоваването на правни основания от областта на ОВППС не води до отслабване на частта от Споразумението за партньорство, посветена на външната политика и политиката на сигурност. Всъщност установените по-горе цели и съдържание на Споразумението за партньорство, които са свързани с външната политика и политиката на

45 Осемнадесето, двадесет и второ и двадесет и четвърто съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

46 Връзките със сътрудничеството за развитие са илюстрирани в решения от 20 май 2008 г., Kommission/Rat (малокалибрено оръжие, C-91/05, EU:C:2008:288) и от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Рамково споразумение с Филипините, C-377/12, EU:C:2014:1903, по-специално т. 55 и 60).

47 Четиринадесето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

48 Петнадесето съображение от преамбюла на Споразумението за партньорство.

49 Вж. отново становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Протокол от Картахена по отношение на биологичната безопасност, EU:C:2001:664, т. 23), както и решения от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Рамково споразумение с Филипините, C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 34), и от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (Танзания, C-263/14, EU:C:2016:435, т. 44).

сигурност, могат да се осъществят не само с класическите средства на ОВППС. Напротив, по-специално ангажиментът за демокрация, принципът на правовата държава, зачитането на правата на човека, мирното уреждане на спорове, както и спазването на международното право спадат към основните ценности на Съюза, от които, в съответствие с хоризонталната клауза на член 21, параграф 1 ДЕС, той се ръководи при осъществяването на цялата си външна дейност, тоест не само в рамките на ОВППС, но и например в рамките на общата търговска политика (член 207 ДФЕС) и на сътрудничеството за развитие (член 208, параграф 1 ДФЕС и член 209, параграф 2 ДФЕС).

78. Изцяло в този смисъл Съдът вече е постановил, че компетентността на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие не бива да се разглежда в тесен смисъл и че необходимите мерки за преследването на целите на политиката за развитие могат да се отнасят до различни специфични области [50]. Не на последно място от посоченото следва, че компетентността на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие може да включва и клаузи в споразумение за сътрудничество или партньорство, които са посветени на политическия диалог и зачитането на правата на човека [51].

B. Отмяната на обжалваното решение при временно запазване на правните му последици

79. В светлината на изложените по-горе съображения при приемането на обжалваното решение Съветът неправилно се е ръководил от изискванията по член 31, параграф 1, първо изречение, ДФЕС. Следователно трябва да се приеме, че изтъкнатото от Комисията основание за отмяна е налице.

80. Поради позоваването на член 31, параграф 1, първо изречение ДЕС при вземането на решение относно позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на Съвета за сътрудничество, Съветът неправилно приема, че е налице изискване за единодушие, вместо да гласува с квалифицирано мнозинство. Не е изключена възможността съдържанието на решението да е различно, ако то беше взето въз основа на правилото за квалифицирано мнозинство, а не с единодушие [52].

81. Следователно обжалваното решение трябва да бъде отменено в съответствие с член 264, параграф 1 от ДФЕС. В това отношение от съображения за правна сигурност е целесъобразно, както е поискал Съветът при условията на евентуалност, последиците от отменения решение да бъдат запазени съгласно член 264, параграф 2 ДФЕС до вземането на ново решение в Съвета при прилагане на правилното правило за гласуване, тоест квалифицирано мнозинство. Това се дължи на обстоятелството, че въз основа на установената в това решение позиция Съюзът вече е участвал в решения на Съвета за сътрудничество. Макар валидността на такива решения на Съвета за сътрудничество да трябва внимателно да се разграничава от валидността на предварително установена от Съвета позиция на Съюза, от самото начало следва да бъдат отстранени всякакви съмнения по отношение на естеството и обхвата на ангажимента на Съюза към приетите от Съвета за сътрудничество актове.

50 Решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Споразумение за сътрудничество с Индия, C-268/94, EU:C:1996:461, т. 37—39) и от 11 юни 2014 г., Комисия/Съвет (Рамково споразумение с Филипините, C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 38, 42 и 43); вж. в същия смисъл решение от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (малокалибрено оръжие, C-91/05, EU:C:2008:288, т. 92).

51 Решения от 3 декември 1996 г., Португалия/Съвет (Споразумение за сътрудничество с Индия, C-268/94, EU:C:1996:461, по-специално т. 24 и 39) и от 20 май 2008 г., Комисия/Съвет (малокалибрено оръжие, C-91/05, EU:C:2008:288, т. 65).

52 Вж. в този смисъл решения от 23 февруари 1988 г., Обединено кралство/Съвет (кокошки носачки, 131/86, EU:C:1988:86, т. 11) и от 29 март 1990 г., Гърция/Съвет (Чернобил, C-62/88, EU:C:1990:153, т. 12); вж. освен това решение от 27 септември 1988 г., Комисия/Съвет (Хармонизирана система, 165/87, EU:C:1988:458, т. 19).

82. В съответствие с по-новата си практика[53] обаче Съдът следва да запази последиците от обжалваното решение само за времето, което е разумно необходимо за вземането на ново решение в Съвета. За целта в настоящия случай изглежда уместно да се определи разумен срок, който не трябва да надвишава шест месеца.

VI. Разноски

83. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Доколкото съгласно моето предложение Съветът губи делото, а Комисията е направила съответното искане, Съветът следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

VII. Заключение

84. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови следното:

„1. Отменя Решение (ЕС) 2017/477 на Съвета на Европейския съюз от 3 март 2017 г.

2. Запазва последиците на отмененото решение до вземането на ново решение от Съвета с квалифицирано мнозинство в разумен срок, който не може да бъде по-дълъг от шест месеца.

3. Осъжда Съвета да заплати съдебните разноски“.

53 Решения от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (услуги, базирани на условен достъп, C-137/12, EU:C:2013:675, т. 81), от 6 май 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет (обмен на информация относно пътнотранспортни нарушения, свързани с безопасността по пътищата, C-43/12, EU:C:2014:298, т. 56) и от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (преразгледана Лисабонска спогодба, C-389/15, EU:C:2017:798, т. 84); вж. освен това също така и решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет (наблюдение на външните морски граници“, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 90).