



Сборник съдебна практика

Дело C-180/20

Европейска комисия
срещу
Съвет на Европейския съюз

Решение на Съда (голям състав) от 2 септември 2021 година

„Жалба за отмяна — Решения (ЕС) 2020/245 и 2020/246 — Позиция, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна — Споразумение, от което някои негови разпоредби могат да бъдат свързани с Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) — Приемане на процедурни правилници на Съвета за партньорство, Комитета за партньорство, подкомитетите и другите органи — Приемане на две отделни решения — Избор на правното основание — Член 37 ДЕС — Член 218, параграф 9 ДФЕС — Правило за гласуване“

1. *Международни споразумения — Споразумения на Съюза — Преговори и сключване — Член 218 ДФЕС — Разпределение на правомощията — Единна процедура с общо приложение (член 218 ДФЕС)*

(вж. т. 27)

2. *Международни споразумения — Споразумения на Съюза — Решение на Съвета за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза, в рамките на орган, създаден с международно споразумение — Процедура по член 218, параграф 9 ДФЕС — Определяне на приложимото правило за гласуване (член 218, параграфи 6, 8, 9 и 10 ДФЕС)*

(вж. т. 28—30)

3. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Критерии — Акт на Съюза, който има двойна цел или е съставен от две части — Позоваване на основната или преобладаващата цел или съставна част — Неотделими цели или съставни части — Съвместяване на правни основания — Граници — Несъвместимост на производствата*

(вж. т. 31—34 и 40)

4. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Критерии — Решение 2020/246 относно позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за партньорство ЕС-Армения — Контекст на приемането на акта (Решение 2020/246 на Съвета)*

(вж. т. 38, 39, 54 и 55)

5. *Актове на институциите — Избор на правното основание — Критерии — Акт на Съюза, който има двойна цел или е съставен от две части — Позоваване на основната или преобладаващата цел или съставна част — Решения 2020/245 и 2020/246 относно позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за партньорство ЕС-Армения — Приемане на Решение 2020/246 на основание член 37 ДЕС във връзка с член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС — Недопустимост (член 218, параграф 9 ДФЕС; Решение 2020/246 на Съвета)*

(вж. т. 41—47, 56—58)

6. *Сътрудничество за развитие — Сключване на международни споразумения от Съюза — Решения 2020/245 и 2020/246 относно позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за партньорство ЕС-Армения — Споразумение, което не съдържа елементи с такъв обхват, че да може да представлява изпълнение на друга политика — Правно основание — Членове 21 ДФЕС и 208 ДФЕС — Допустимост (член 21, параграф 2, буква в) ДЕС; член 208 ДФЕС; решения 2020/245 и 2020/246 на Съвета)*

(вж. т. 49—53)

7. *Жалба за отмяна — Отменително решение — Последици — Ограничаване от Съда — Запазване на правните последици на обжалвания акт до замяната му в разумен срок — Обосновка, изведена от съображения за правна сигурност (член 264, втора алинея ДФЕС)*

(вж. т. 61—64)

Резюме

Съдът отменя решенията на Съвета за прилагане на Споразумението за партньорство с Армения

Според Съда, макар Споразумението за партньорство да има определена връзка с ОВППС, включените в него елементи или декларации за намеренията, които са свързани с тази политика, не са достатъчни, за да представляват самостоятелен компонент на това споразумение, който да обоснове разделянето на акта на Съвета в две отделни решения

Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна (наричано по-нататък „Споразумението за партньорство с Армения“) е подписано на 24 ноември 2017 г.¹ Посоченото споразумение предвижда създаването на Съвет за партньорство и на Комитет за партньорство, както и възможност за създаване на подкомитети и други органи. То предвижда също, че Съветът за партньорство утвърждава свой процедурен правилник и определя в него задълженията и функциите на комитета за партньорство.

На 29 ноември 2018 г. Европейската комисия и върховният представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност съвместно приемат предложение на основание на член 218, параграф 9 ДФЕС за Решение на Съвета относно позицията, която трябва да бъде заета от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство във връзка с приемането на решенията относно процедурните правилници на Съвета за партньорство, Комитета за партньорство, специализираните подкомитети и всички други органи. В измененото си предложение от 19 юли 2019 г. Комисията заличава позоваването на член 37 ДЕС, свързан със сключването на споразумения в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) като материалноправно основание. Съветът разделя посоченото предложение за решение в две отделни решения. По този начин той приема, от една страна, Решение 2020/245, чиято цел е да гарантира прилагането на Споразумението за партньорство с Армения, с изключение на дял II от него, с членове 91, 207 и 209 ДФЕС в областта на транспорта, търговията и развитието. От друга страна, той приема Решение 2020/246, чиято цел е да осигури прилагането на дял II от това споразумение относно сътрудничеството в областта на ОВППС само с член 37 ДЕС като материалноправно основание. Докато Решение 2020/245 е прието с квалифицирано мнозинство, то Решение 2020/246 е прието с единодушие. Комисията оспорва пред Съда разделянето на акта на Съвета в две решения избора на член 37 ДЕС като правно основание на Решение 2020/246, както и произтичащото от него правило за гласуване, и вследствие на това иска отмяната на двете решения на Съвета.

Съдът, заседаващ в голям състав, отменя решения 2020/245 и 2020/246 на Съвета. Той приема, че макар Споразумението за партньорство да има определена връзка с ОВППС, включените в него елементи или декларации за намеренията, които са свързани с тази политика, все пак не са достатъчни, за да представляват самостоятелен компонент на това споразумение, който може да обоснове приемането на Решение 2020/246 с материално правно основание член 37 ДЕС и член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС като процесуално правно основание. Той приема също, че при тези обстоятелства няма основание за разделянето в две решения на акта относно позицията, която трябва да се заеме от Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за партньорство с Армения.

¹ Решение (ЕС) 2018/104 за подписване, от името на Съюза, и временно прилагане на Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Армения, от друга страна (ОВ L 23, 2018 г., стр. 1).

Съображения на Съда

В самото начало Съдът припомня, че по силата на член 218, параграф 8 ДФЕС Съветът по принцип действа с квалифицирано мнозинство и единствено в посочените във втората алинея случаи той действа с единодушие. При тези условия приложимото правило за гласуване трябва във всеки конкретен случай да се определя в зависимост от това дали попада в случаите по член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС, като изборът на материалноправното основание на съответното решение трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта.

В това отношение Съдът припомня, че ако при проверката на акта на Съюза се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част. В случая, макар обжалваните решения формално да се отнасят до различни дялове от Споразумението за партньорство, Съдът отбелязва, че областта, към която спадат, и следователно материалноправното основание на разглежданото външно действие на Съюза, трябва да се преценяват с оглед на това споразумение в неговата цялост, тъй като тези решения се отнасят общо до функционирането на международните органи, създадени въз основа на Споразумението за партньорство с Армения. От друга страна, приемането на две отделни решения на Съвета на различни правни основания, които обаче имат за цел определянето на една-единствена позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза по функционирането на създадените с това споразумение органи, може да бъде обосновано само ако споразумението, разглеждано в неговата цялост, съдържа отделни съставни части, съответстващи на различните правни основания, използвани за приемането на посочените решения.

В това отношение Съдът подчертава, че квалифицирането на споразумение като споразумение за сътрудничество за развитието трябва да бъде направено с оглед на основната му цел, а не в зависимост от особените му клаузи. Макар обаче разпоредбите на дял II от Споразумението за партньорство с Армения да се отнасят до въпроси, които могат да попаднат в обхвата на ОВППС, и да потвърждават волята на страните да сътрудничат помежду си в тази област, тези разпоредби все пак са много малка част от споразумението и се ограничават по същество до програмни изявления на договарящите страни, които само описват съществуващите отношения помежду им и общите им намерения за бъдещето.

По-нататък, що се отнася до целите на споразумението, Съдът констатира, че то има за цел основно да установи рамката на сътрудничеството с Армения в областта на транспорта, търговията и развитието. В това отношение Съдът добавя, че да се изисква всеки път съответното споразумение за сътрудничество за развитие да има за правно основание и друга, различна от отнасящата се до тази политика разпоредба, би изпразнило от съдържание предвидените в член 208 ДФЕС компетентност и процедура. В случая, макар и някои от специфичните цели за засилване на политическия диалог несъмнено да могат да бъдат свързани с ОВППС, Съдът отбелязва, че изброяването на тези специфични цели не е придружено от каквато и да било програма за действие или конкретни способности за сътрудничество, от които да може да се установи, че ОВППС е съставна част на същото споразумение, съпътстваща аспектите, свързани с търговията и със сътрудничеството за развитие.

На последно място, макар и елемент от контекста, в който се вписва даден акт, например в случая конфликтът в Нагорни Карабах, да може също да бъде взет предвид за определянето на правното основание на посочения акт, Съдът констатира, че Споразумението за партньорство с Армения не предвижда никаква конкретна или специфична мярка за справяне с това положение, което засяга международната сигурност.

С оглед на гореизложеното Съдът отменя Решение 2020/246 поради неправилно материалноправно основание — член 37 ДЕС. Що се отнася до Решение 2020/245, Съдът отменя и това решение. Всъщност от съображение 10 и член 1 от него е видно, че това решение не се отнася до позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Съвета за партньорство, създаден със Споразумението за партньорство с Армения, тъй като тази позиция е свързана с прилагането на дял II от това споразумение. Съдържащите се в този дял разпоредби обаче не представляват отделен компонент от посоченото споразумение, което налага Съветът да се позове, наред с другото, на член 37 ДЕС и на член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС, за да приеме тази позиция. При това положение няма основание Съветът да изключи от предмета на Решение 2020/245 въпросната позиция, тъй като тя се отнася до прилагането на дял II от същото споразумение, и да приеме отделно решение на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, което има за цел да определи посочената позиция, доколкото тя се отнася до прилагането на въпросния дял.

Съдът обаче решава с оглед на правната сигурност да запази правните последици на отменените решения в очакване Съветът да приеме ново решение, съобразено със съдебното решение.