Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 september 2021 *

”Talan om ogiltigförklaring – Besluten (EU) 2020/245 och 2020/246 – 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 – Avtal i vilket vissa bestämmelser kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) – Antagande av arbetsordningar för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén, underkommittéer och andra organ – Antagande av två separata beslut – Val av rättslig grund – Artikel 37 FEU – Artikel 218.9 FEUF – Omröstningsregel”

I mål C-180/20,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 24 april 2020,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Kellerbauer och T. Ramopoulos, båda i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av K. Najmanová, M. Švarc, J. Vláčil och M. Smolek, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av P. Mahnič, M. Balta och M. Bishop, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av T. Stehelin, J.-L. Carré och A.-L. Desjonquères, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra och A. Kumin samt domarna C. Toader (referent), M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, P.G. Xuereb, L.S. Rossi och I. Jarukaitis,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 17 juni 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat ogiltigförklaring av 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 (EUT L 52, 2020, s. 3), och av 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 (EUT L 52, 2020, s. 5) (nedan gemensamt kallade de angripna besluten).

Det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet och de angripna besluten

2 Den 20 november 2017 antog rådet beslut (EU) 2018/104 om undertecknande på unionens vägnar och provisorisk tillämpning av det omfattande och fördjupade partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan (EUT L 23, 2018, s.1). Beslutet antogs med stöd av artikel 37 FEU och artiklarna 91, 100.2, 207 och 209 FEUF, jämförda med artikel 218.5, 218.7 och 218.8 andra stycket FEUF.

3 Detta partnerskapsavtal (nedan kallat partnerskapsavtalet med Armenien) undertecknades den 24 november 2017 och tillämpades provisoriskt från och med den 1 juni 2018. Avtalet trädde i kraft den 1 mars 2021.

4 Genom artiklarna 362 och 363 i partnerskapsavtalet med Armenien inrättas ett partnerskapsråd respektive en partnerskapskommitté, och i artikel 364 i avtalet föreskrivs en möjlighet att vid behov inrätta underkommittéer och andra organ. Enligt artikel 362.4 jämförd med artikel 363.4 i nämnda avtal ska partnerskapsrådet anta sin arbetsordning och däri fastställa partnerskapskommitténs uppgifter och funktionssätt. Partnerskapskommitténs uppgifter ska bland annat bestå i att förbereda partnerskapsrådets möten.

5 I syfte att genomföra artiklarna 362–364 i partnerskapsavtalet med Armenien antog kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik gemensamt, den 29 november 2018, ett förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom partnerskapsavtalet med Armenien vad gäller antagande av beslut avseende arbetsordningar för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén, underkommittéer och andra specialiserade organ. Förslaget grundades på artikel 37 FEU och artiklarna 91, 100.2, 207 och 209 FEUF jämförda med artikel 218.9 FEUF.

6 I sitt ändrade förslag av den 19 juli 2019 tog kommissionen emellertid bort hänvisningen till artikel 37 FEU som materiell rättslig grund. Detta ändrade förslag var en följd av de preciseringar som domstolen gjorde i domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662), i vilken den ogiltigförklarade rådets beslut (EU) 2017/477 av den 3 mars 2017 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i det samarbetsråd som inrättats inom ramen för det fördjupade partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kazakstan, å andra sidan, vad gäller samarbetsrådets, samarbetskommitténs, de specialiserade underkommittéernas och andra organs arbetsarrangemang (EUT L 73, 2017, s. 15). Skälet för ogiltigförklaringen var att rådet hade gjort fel när det valde artikel 31.1 FEU som rättslig grund för beslutet.

7 Vid mötet den 4 december 2019 beslutade Ständiga representanternas kommitté (Coreper) att dela upp akten om den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar i två rådsbeslut. Rådet skulle således anta, för det första, beslut 2020/245, som var avsett att säkerställa tillämpningen av partnerskapsavtalet med Armenien med undantag av avdelning II i avtalet, med artiklarna 91, 207 och 209 FEUF som materiell rättslig grund och, för det andra, beslut 2020/246, som var avsett att säkerställa tillämpningen av avdelning II i avtalet, med artikel 37 FEU som enda materiell rättslig grund. Den 17 februari 2020 antog rådet de angripna besluten med stöd av dessa materiella rättsliga grunder. Beslut 2020/245 antogs med kvalificerad majoritet, eftersom den förfarandemässiga rättsliga grunden särskilt utgjordes av artikel 218.8 första stycket och artikel 218.9 FEUF. Beslut 2020/246 antogs däremot enhälligt. Den förfarandemässiga rättsliga grunden för detta beslut är nämligen, förutom artikel 218.9 FEUF, även artikel 218.8 andra stycket FEUF, enligt vilken rådet ska besluta med enhällighet bland annat om avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt.

8 I artikel 1.1 i beslut 2020/245 föreskrivs att den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom partnerskapsavtalet med Armenien vad gäller antagandet av arbetsordningarna för partnerskapsrådet och partnerskapskommittén, underkommittéer och andra organ som inrättas av partnerskapsrådet, samt om upprättande av en förteckning över

underkommittéer, för tillämpningen av det avtalet med undantag för avdelning II, ska grunda sig på utkastet till beslut av partnerskapsrådet. Innehållet i artikel 1.1 i beslut 2020/246 är identiskt vad gäller tillämpningen av avdelning II i detta avtal.

9 Kommissionen framförde invändningar i ett uttalande som fördes in i protokollet från rådets möte och gjorde gällande att det var rättsstridigt att lägga till artikel 37 FEU som rättslig grund för beslut 2020/246 och att dela upp rådets rättsakt i två beslut. Även Republiken Tjeckien lät föra in ett uttalande i protokollet från Corepers och rådets möten, om att detta införande av artikel 37 FEU som rättslig grund var felaktigt mot bakgrund av domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662). Likaledes uttryckte Ungern reservationer mot antagandet av två olika beslut. Dessa båda medlemsstater avstod från att rösta vid antagandet av de angripna besluten.

Parternas yrkanden

10 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara de angripna besluten, förordna att beslutens verkningar ska bestå samt förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

11 Rådet har i första hand yrkat att talan ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet har i andra hand, för det fall de angripna besluten ogiltigförklaras, yrkat att domstolen ska förordna att beslutens verkningar ska bestå.

12 Genom beslut av domstolens ordförande av den 25 augusti 2020 respektive den 25 september 2020 tilläts Republiken Tjeckien att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden och Republiken Frankrike tilläts att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

13 Kommissionen har åberopat två grunder. Såvitt avser den första grunden har kommissionen gjort gällande att det var fel att tillämpa artikel 37 FEU som materiell rättslig grund för beslut 2020/246. Den andra grunden avser den enligt kommissionen rättsstridiga uppdelningen – genom antagandet av de angripna besluten – av akten avseende den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom partnerskapsavtalet med Armenien i två separata beslut.

Den första grunden

Parternas argument

14 Genom den första grunden har kommissionen, med stöd av Republiken Tjeckien, gjort gällande att det var fel av rådet att inkludera artikel 37 FEU och artikel 218.8 andra stycket FEUF i den rättsliga grunden för beslut 2020/246, vilket ledde till att omröstningsregeln om enhällighet skulle tillämpas i rådet. Enligt kommissionen är sambandet med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) i avdelning II i partnerskapsavtalet med Armenien inte tillräckligt för att motivera detta val att inkludera dessa artiklar i den rättsliga grunden.

15 Till stöd för den första grunden för talan har kommissionen gjort gällande att ett rådsbeslut enligt artikel 218.9 FEUF om genomförandet av ett internationellt avtal i dess helhet ska antas med kvalificerad majoritet när tyngdpunkten i nämnda avtal ligger på ett område där de materiella rättsliga grunderna kräver sådan majoritet. Valet av rättslig grund ska baseras på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland den aktuella aktens innehåll och syfte.

16 Även om allmänna mål kan anges i ingressen eller i de inledande artiklarna i akten, är det omfattningen av de skyldigheter som faktiskt föreskrivs för att uppnå målen i fråga och den omständigheten att vissa frågor dominerar som är avgörande för att definiera till vilket område akten hör. När den akt som ska antas på ett allmänt sätt rör funktionssättet hos organ som inrättats på grundval av ett internationellt avtal, ska frågan om vilket område akten tillhör bedömas mot bakgrund av avtalet i dess helhet. Dessa regler kan inte ändras genom en institutions praxis som strider mot reglerna, vilken inte heller kan motivera undantag från reglerna.

17 Enligt kommissionen rör partnerskapsavtalet med Armenien huvudsakligen handel, utvecklingssamarbete och handel med transporttjänster, vilka är de frågor som behandlas i de flesta av avtalets bestämmelser. De kopplingar till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som de nio artiklarna i avdelning II i avtalet uppvisar är helt underordnade dessa beståndsdelar och är inte tillräckligt betydande för att motivera användningen av en separat materiell rättslig grund.

18 För övrigt är dessa nio artiklar, enligt kommissionen, till innehåll och antal jämförbara med de bestämmelser i partnerskapsavtalet med Republiken Kazakstan som var föremål för prövning i det mål som avgjordes genom domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662). Domstolen ansåg i det målet att dessa artiklar inte räckte för att det skulle vara motiverat att tillämpa en specifik materiell rättslig grund avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I de avdelningar i de båda avtalen som kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fastställs under alla omständigheter samma begränsade åtagandenivå.

19 Enbart den omständigheten att partnerskapsavtalet med Armenien ingicks i ett komplicerat geopolitiskt sammanhang, präglat av konflikten i Nagorno-Karabach, motiverar inte heller att avtalet tillerkänns en Gusp-relaterad dimension som inte framgår av dess innehåll.

20 Republiken Tjeckien har anslutit sig till kommissionens yrkanden. Enligt denna medlemsstat kan de mål som är knutna till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom ramen för partnerskapsavtalet med Armenien även integreras inom ramen för politiken för utvecklingssamarbete och handelspolitiken. Dessutom bör kumulering av flera bestämmelser i en materiell rättslig grund endast ske undantagsvis. Med hänsyn till att de delar av avdelning II i avtalet som kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är av ringa betydelse både i kvalitativt och kvantitativt hänseende är ett sådant undantag inte befogat i förevarande fall.

21 Rådet har i sitt svaromål hävdat att syftena med ett internationellt avtal är av väsentlig betydelse när det gäller att fastställa förhållandet mellan bestämmelser som rör olika politikområden. Avtalets innehåll ska bedömas först i ett senare skede. I förevarande fall tar kommissionens argument inte tillräcklig hänsyn till syftet med partnerskapsavtalet med Armenien. En analys av

avtalets syften och innehållet i avdelning II visar nämligen att de bestämmelser som har koppling till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte är underordnade området för handel och utvecklingssamarbete, utan utgör en självständig beståndsdel av detta avtal.

22 Rådet har hävdat att till skillnad från det partnerskapsavtal som behandlades i domen av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan) (C-244/17, EU:C:2018:662), innefattar partnerskapsavtalet med Armenien åtminstone ytterligare ett väsentligt mål, nämligen målet att stärka parternas omfattande politiska partnerskap (artikel 1 a) och målet att främja nära politiska förbindelser mellan parterna (artikel 1 b).

23 Rådet har härav dragit slutsatsen att partnerskapsavtalet med Armenien inte enbart är ett instrument på området för utvecklingssamarbete och handel. I artikel 3 i avtalet kommer nämligen vissa av de allmänna mål som anges i artikel 1 i avtalet till uttryck som ett antal mer precisa mål, vilka specifikt eftersträvas med bestämmelserna i avdelning II om politisk dialog, inhemska reformer och samarbete på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det framgår inte av domstolens praxis att bestämmelser om samarbete i form av en politisk dialog inte kan utgöra ett sådant genomförande av målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

24 Vad vidare gäller kommissionens argument att nästan alla bestämmelser i partnerskapsavtalet med Armenien hänför sig till områden som inte har någon koppling till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, har rådet påpekat att ett kriterium som rör omfattningen av avdelning II saknar samband med de aktuella bestämmelsernas syfte eller innehåll, varför det inte kan vara avgörande för valet av rättslig grund för unionens åtgärder. I synnerhet saknar detta kriterium betydelse för bedömningen av förhållandet mellan de berörda bestämmelserna och avtalets övriga delar.

25 Republiken Frankrike, som har intervenerat till stöd för rådets argument, har påpekat att de mål som eftersträvas med en akt ska fastställas genom en analys av aktens innehåll och att det samtidigt ska göras en bedömning av detta innehåll mot bakgrund av aktens syfte. Detta tillvägagångssätt är särskilt viktigt när akten delvis omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, eftersom den enligt artikel 24.1 FEU omfattas av särskilda regler och förfaranden. Den omständigheten att bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är mindre omfattande i kvantitativt hänseende kan således inte, när det finns syften som klart omfattas av denna politik, leda till slutsatsen att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken endast är underordnad i förhållande till andra berörda politikområden. Ett ekonomiskt samarbete är nämligen av sådan art att det kräver ett större antal preciseringar för dess genomförande än inrättandet av en politisk dialog.

26 Det sammanhang som partnerskapsavtalet med Armenien ingår i ska också beaktas och visar även det att avtalet omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, eftersom det ingicks i ett från politisk och säkerhetsmässig synpunkt speciellt läge präglat av regionala kriser, såsom konflikten i Nagorno-Karabach.

Domstolens bedömning

27 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 218 FEUF, för att tillgodose kraven på tydlighet, enhetlighet och effektivitet, föreskriver ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande bland annat vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal som unionen är behörig att ingå inom sina åtgärdsområden, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,

såvida det inte i fördragen föreskrivs särskilda förfaranden (dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

28 När det gäller artikel 218.9 FEUF, föreskriver denna 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 akter som rör hur avtalet tillämpas eller genomförs. Det framgår likväl av en jämförelse mellan punkterna 6, 9 och 10 i artikel 218 FEUF att denna förenkling, som endast är tillämplig på akter som varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram, uteslutande består i en begränsning av Europaparlamentets deltagande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkterna 25 och 26).

29 Då artikel 218.9 FEUF däremot inte föreskriver någon omröstningsregel för rådets antagande av de olika slag av beslut som avses i den artikeln, är det med hänvisning till artikel 218.8 FEUF som det, i varje enskilt fall, ska fastställas vilken omröstningsregel som är tillämplig. Med hänsyn till användningen av dels uttrycket ”[u]nder hela förfarandet” i första stycket i den sistnämnda bestämmelsen, dels ordet ”emellertid” i början av andra stycket i samma bestämmelse, finner domstolen att rådet i allmänhet beslutar med kvalificerad majoritet och att det endast är i de typfall som anges i andra stycket som rådet ska besluta enhälligt. Under dessa omständigheter ska tillämplig omröstningsregel, i varje enskilt fall, fastställas med utgångspunkt i om något av de sistnämnda typfallen är för handen.

30 När det gäller ett beslut genom vilket rådet fastställer den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal, har domstolen redan tidigare slagit fast 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, anta beslutet med kvalificerad majoritet (dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

31 I det första typfallet krävs enligt artikel 218.8 andra stycket FEUF att ett beslut enligt artikel 218.9 FEUF antas enhälligt om detta avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt. För att i detta sammanhang fastställa om ett beslut som antagits enligt artikel 218.9 FEUF verkligen avser en fråga där enhällighet krävs ska beslutets materiella rättsliga grund beaktas (dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 35).

32 Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

33 Till skillnad från vad rådet har hävdat, och såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 28 och 29 i sitt förslag till avgörande, innebär inte domstolens praxis på något sätt att ett av dessa kriterier skulle ha företräde framför det andra. Det är nämligen med utgångspunkt i alla identifierbara objektiva omständigheter som är hänförliga till båda dessa kriterier som det i varje enskilt fall ska fastställas vilket område en akt tillhör.

34 Om prövningen av en unionsrättsakt visar att den har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelen. Det är endast i undantagsfall, om det fastställs att rättsakten har flera syften eller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra, som en sådan rättsakt ska antas med stöd av de olika rättsliga grunder som motsvarar dessa syften och beståndsdelar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Kumulering av två rättsliga grunder är emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte är kompatibla (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet, C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 37.

35 I likhet med beslut om unionens ingående av ett internationellt avtal, ska således ett beslut enligt artikel 218.9 FEUF i vilket rådet fastställer den ståndpunkt som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättats genom ett avtal och vilket uteslutande avser en fråga där enhällighet krävs, med avvikelse från huvudregeln om kvalificerad majoritet i artikel 218.8 första stycket FEUF, i princip antas enhälligt i enlighet med andra stycket i denna bestämmelse. Detta är fallet vad gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, då artikel 31.1 första stycket FEU bland annat föreskriver att besluten enligt kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget ska fattas med enhällighet om inte annat föreskrivs i det kapitlet. Om ett sådant beslut däremot innehåller flera beståndsdelar eller har flera syften, varav vissa avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ska den tillämpliga omröstningsregeln för beslutets antagande bestämmas med hänsyn till beslutets huvudsakliga eller dominerande syfte eller beståndsdel. Om beslutets huvudsakliga eller dominerande syfte eller beståndsdel avser en fråga där det inte krävs enhällighet för att anta en unionsrättsakt, ska nämnda beslut således, i enlighet med artikel 218.8 första stycket FEUF, antas med kvalificerad majoritet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 38).

36 Det är mot bakgrund av övervägandena i punkterna 27–35 ovan som domstolen ska pröva huruvida de angripna besluten hänför sig till ett område, såsom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, för vilket enhällighet krävs, eller om de ingår i unionens politikområden där beslut i princip ska fattas med kvalificerad majoritet, bland annat områdena transport, gemensam handelspolitik och utvecklingssamarbete, i den mening som avses i artiklarna 91, 207 och 209 FEUF.

37 De angripna besluten antogs i syfte att fastställa den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom partnerskapsavtalet med Armenien vad gäller antagandet av arbetsordningar för partnerskapsrådet, partnerskapskommittén, underkommittéerna och andra organ som inrättats genom partnerskapsrådet, och för att upprätta en förteckning över underkommittéer för tillämpningen av avtalet. Det ska särskilt noteras att beslut 2020/245 avser hela partnerskapsavtalet med Armenien, med undantag av avdelning II, medan beslut 2020/246 endast avser avdelning II.

38 Även om dessa beslut formellt avser olika avdelningar i partnerskapsavtalet med Armenien, ska emellertid bedömningen av vilket område de tillhör och följaktligen av den materiella rättsliga grunden för unionens yttre åtgärder i det här fallet företas mot bakgrund av avtalet i dess helhet.

39 De angripna besluten avser nämligen rent allmänt funktionssättet hos de internationella organ som inrättats på grundval av partnerskapsavtalet med Armenien.

40 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 43 i sitt förslag till avgörande kan antagandet av två separata rådsbeslut, vilka har olika rättsliga grunder, men vilka syftar till att fastställa den enhetliga ståndpunkt som på unionens vägnar ska intas i fråga om funktionssättet hos de organ som inrättats genom avtalet, endast vara motiverat om avtalet, betraktat i sin helhet, innehåller separata beståndsdelar som motsvarar de olika rättsliga grunder som används för antagandet av dessa beslut.

41 Vad för det första gäller innehållet i partnerskapsavtalet med Armenien är det riktigt att avdelning II i avtalet med rubriken ”Politisk dialog och reform; samarbete på området utrikes- och säkerhetspolitik”, i vilken artiklarna 3–11 ingår, innehåller bestämmelser om främjande av den politiska dialogen på säkerhetsområdet, och följaktligen behandlar frågor som kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

42 I artikel 3 i partnerskapsavtalet med Armenien erinras om målen med den politiska dialogen och i punkt 2 anges de elva mål som eftersträvas inom ramen för denna dialog. Dessa ska bland annat vara att stärka det politiska partnerskapet, främja fred, stabilitet och internationell säkerhet, stärka samarbetet i fråga om krishantering, stärka samarbetet när det gäller att bekämpa spridningen av vapen, stärka respekten för demokratiska principer, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, utveckla dialogen och fördjupning av samarbetet inom området säkerhet och försvar och främja goda grannförbindelser.

43 Vidare anges i artikel 4 i avtalet, som har rubriken ”Inhemska reformer”, en rad allmänna mål som eftersträvas genom samarbetet mellan parterna i avtalet, däribland att utveckla, befästa och stärka de demokratiska institutionernas stabilitet och ändamålsenlighet samt rättsstatsprincipen, jämte att säkerställa respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

44 Artikel 5 i nämnda avtal har rubriken ”Utrikes- och säkerhetspolitik”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs att ”[p]arterna ska intensifiera sin dialog och sitt samarbete på området för [den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken] …, 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”. I artikel 5.2 anges att ”[p]arterna bekräftar sina åtaganden vad gäller den internationella rättens principer och normer, däribland de som stadfästs i FN-stadgan och [slutakten från Helsingfors av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)], samt sitt engagemang för att främja dessa principer i sina bilaterala och multilaterala förbindelser”. I artiklarna 6–11 i avtalet bekräftas den vikt parterna fäster vid förebyggande av allvarliga brott som angår det internationella samfundet, konfliktförebyggande och krishantering, regional stabilitet och fredlig konfliktlösning, nedrustning, bekämpande av olaglig handel med handeldvapen och lätta vapen och kampen mot terrorism samt deras vilja till samarbete och dialog på dessa områden.

45 Kvalificeringen av ett avtal som ett avtal om utvecklingssamarbete ska emellertid göras med beaktande av avtalets huvudsakliga syfte och inte utifrån avtalets enskilda klausuler så länge dessa klausuler inte medför åtaganden av en sådan omfattning inom de särskilda områden som avses att åtagandena i själva verket utgör separata mål i förhållande till dem som avser

utvecklingssamarbetet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 39, och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 47).

46 Det är riktigt att bestämmelserna i avdelning II i partnerskapsavtalet med Armenien avser frågor som kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och bekräftar parternas vilja att samarbeta på området. Domstolen konstaterar likväl, såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 65 och 70 i sitt förslag till avgörande, att dessa bestämmelser, vilka är få i förhållande till de totalt 386 artiklarna i avtalet, varav de flesta rör handel och utvecklingssamarbete, i de flesta fall endast ger uttryck för de avtalsslutande parternas förklaringar av programkaraktär och begränsar sig till att beskriva parternas redan befintliga förbindelser och deras gemensamma avsikter för framtiden utan att fastställa en handlingsplan eller de konkreta formerna för samarbetet.

47 Vad för det andra gäller avtalets syften framgår det av en helhetsbedömning av avtalets ingress och de mål som räknas upp i artikel 1 samt merparten av avtalsbestämmelserna att avtalet främst syftar till att upprätta ramen för samarbetet mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Armenien, å andra sidan, vad gäller transport, handel och utveckling.

48 I synnerhet delas i artikel 1 i nämnda avtal dessa syften in i flera mål, däribland att stärka parternas omfattande politiska och ekonomiska partnerskap och samarbete, stärka ramen för politisk dialog på alla områden av gemensamt intresse, genom att främja nära politiska förbindelser mellan parterna, att 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 att skapa betingelser för ett allt närmare samarbete inom andra områden av ömsesidigt intresse.

49 Det ska i detta hänseende erinras om att unionens politik på området för utvecklingssamarbete, i den mening som avses i artikel 208 FEUF, vilken är en av de huvudsakliga beståndsdelarna i partnerskapsavtalet med Armenien, inte är begränsad till åtgärder som är direkt inriktade på att utrota fattigdom, utan även eftersträvar de allmänna mål för unionens åtgärder i internationella sammanhang som avses i artikel 21 FEU, såsom målet att bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet enligt punkt 2 c i den bestämmelsen och målet att främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna enligt punkt 2 d (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 37). Domstolen har för övrigt redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft slagit fast att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen kan anses tjäna de mål som eftersträvas med politiken inom området för utvecklingssamarbete, eftersom den kan bidra till att undanröja eller minska hindren för den ekonomiska och sociala utvecklingen i det berörda landet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 68).

50 De mål som eftersträvas med utvecklingssamarbetet är dessutom omfattande i den bemärkelsen att åtgärder som är nödvändiga för att uppnå målen måste kunna omfatta olika specifika områden. Så är fallet bland annat i fråga om ett avtal i vilket ramarna för samarbetet fastställs (dom av den 3 december 1996, Portugal/rådet, C-268/94, EU:C:1996:461, punkt 37).

51 I det sammanhanget skulle ett krav på att avtal om utvecklingssamarbete även ska grunda sig på en annan bestämmelse än den som avser denna politik varje gång avtalet berör ett visst område, i praktiken innebära att den behörighet och det förfarande som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse urholkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 1996, Portugal/rådet, C-268/94, EU:C:1996:461, punkt 38, och dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 38)

52 I förevarande fall ger artikel 1 i partnerskapsavtalet med Armenien uttryck för parternas vilja att ”stärka ramen för [den] politisk[a] dialog”, som de avser att föra, och i artikel 3.2 i avtalet preciseras målen för denna dialog genom en uppräkning av ett antal mer specifika mål. Såsom rådet har hävdat kan vissa av dessa specifika mål, särskilt det mål som anges i artikel 3.2 b i avtalet och som består i att öka effektiviteten i samarbetet på området utrikes- och säkerhetspolitik, hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Såsom domstolen har framhållit i punkt 46 ovan åtföljs emellertid inte uppräkningen av dessa specifika mål av något handlingsprogram eller en angivelse av de konkreta formerna för ett samarbete på detta område vilka visar att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör en av avtalets separata beståndsdelar, utöver de aspekter som hänger samman med handel och utvecklingssamarbete.

53 Med hänsyn till den vidsträckta utformning av målen med utvecklingssamarbetet inom ramen för unionens politikområden som det erinrats om i punkterna 49 och 50 ovan, och med beaktande av att de mål som eftersträvas med partnerskapsavtalet med Armenien i dess helhet huvudsakligen har samband med handel och utvecklingssamarbete i förbindelserna med denna stat, ska det anses att de huvudsakliga beståndsdelarna i detta avtal – vilka utgörs av den gemensamma handelspolitiken, handel med transporttjänster och utvecklingssamarbete – innesluter de inslag av politisk dialog som kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som avtalet innehåller. Därför kan inte den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken anses utgöra en separat beståndsdel av avtalet utan är tvärtom av underordnad betydelse i förhållande till dessa huvudsakliga beståndsdelar (se, analogt, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 46).

54 Därutöver kan förvisso även det sammanhang i vilket en rättsakt förekommer vara relevant vid valet av rättslig grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 38 och där angiven rättspraxis). I det avseendet har Republiken Frankrike särskilt betonat den kontextuella aspekt som konflikten i Nagorno-Karabach utgör. Det kan emellertid konstateras att partnerskapsavtalet med Armenien inte innehåller bestämmelser om någon konkret eller specifik åtgärd för att hantera denna situation som äventyrar den internationella säkerheten.

55 Detta konstaterande stöds av den omständigheten att de angripna besluten, såsom framgår av punkterna 38–40 ovan, avser funktionssättet hos de internationella organ som inrättats med stöd av detta avtal. Det kan således inte anses att dessa beslut rör konkreta åtgärder som eventuellt kan vidtas med stöd av avtalet.

56 Av det ovan anförda följer att de inslag eller avsiktsförklaringar i partnerskapsavtalet med Armenien som kan hänföras till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte räcker för att utgöra en självständig beståndsdel i detta avtal. Rådet gjorde således fel när det valde artikel 37 FEU som materiell rättslig grund och artikel 218.8 andra stycket FEUF som förfarandemässig rättslig grund för beslut 2020/246.

57 Kommissionens talan ska således bifallas såvitt avser den första grunden och beslut 2020/246 ska ogiltigförklaras.

58 Vad gäller beslut 2020/245 konstaterar domstolen att detta beslut, såsom framgår av skäl 10 och artikel 1 i beslutet, inte rör den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i det partnerskapsråd som inrättats genom partnerskapsavtalet med Armenien i den del denna ståndpunkt avser tillämpningen av avdelning II i detta avtal. Det framgår av prövningen av den första grunden att de bestämmelser som ingår i denna avdelning inte utgör en separat beståndsdel av avtalet, som därmed innebär att rådet var skyldigt att grunda sig på bland annat artikel 37 FEU och artikel 218.8 andra stycket FEUF för att fastställa denna ståndpunkt. I enlighet med vad som angetts i punkt 40 ovan konstaterar domstolen således att det inte finns något som motiverade att rådet undantog den ståndpunkten från tillämpningsområdet för beslut 2020/245, av det skälet att den avser tillämpningen av avdelning II i avtalet, och antog ett separat beslut med stöd av artikel 218.9 FEUF i syfte att fastställa denna ståndpunkt i den mån den avser tillämpningen av nämnda avdelning II. Härav följer att även beslut 2020/245 ska ogiltigförklaras.

Den andra grunden

59 Eftersom talan har bifallits såvitt avser den första grunden och de angripna besluten har ogiltigförklarats, är det inte nödvändigt att pröva den andra grunden.

Huruvida verkningarna av de angripna besluten ska bestå

60 Rådet, kommissionen och Republiken Tjeckien har samtliga yrkat att domstolen, för det fall de angripna besluten ogiltigförklaras, ska låta deras verkningar bestå, för att genomförandet av partnerskapsavtalet med Armenien inte ska påverkas negativt.

61 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.

62 Det framgår härvid av domstolens praxis att det av rättssäkerhetsskäl kan vara motiverat att verkningarna av en sådan akt består, särskilt om de omedelbara verkningarna av att akten ogiltigförklarades skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de berörda parterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, punkt 51).

63 Följaktligen skulle en ogiltigförklaring av de angripna besluten utan att deras verkningar består kunna störa funktionssättet hos de organ som inrättats genom partnerskapsavtalet med Armenien och leda till ett ifrågasättande av unionens åtagande såvitt gäller de rättsakter som antagits av dessa organ och sålunda hindra ett korrekt genomförande av avtalet (se, analogt, dom av den 4 september 2018, kommissionen/rådet (Avtal med Kazakstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

64 Av rättssäkerhetsskäl ska följaktligen verkningarna av de angripna besluten, vilka beslut ogiltigförklaras genom denna dom, bestå i avvaktan på att rådet fattar ett nytt beslut i enlighet med denna dom.

Rättegångskostnader

65 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

66 Enligt artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska medlemsstater som intervenerar i målet bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike och Republiken Tjeckien ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) 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 samt 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 ersätta rättegångskostnaderna.**

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

Underskrifter