Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 31 maj 2018 [1]

Mål C-244/17

Europeiska kommissionen
mot

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring – Rådets beslut (EU) 2017/477 – Val av korrekt rättslig grund – Avgränsning mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och gemenskapspolitiken – Fördjupat partnerskaps- och samarbetsavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kazakstan, å andra sidan – Antagande av samarbetsrådets arbetsordning och inrättande av specialiserade underkommittéer – Beslut om den ståndpunkt som unionen ska inta i samarbetsrådet – Fråga huruvida Europeiska unionens råd ska fatta beslut med enhällighet eller med kvalificerad majoritet (artikel 218.8 och 218.9 FEUF, artikel 16.3 FEU och artikel 31.1 FEU)”

I. Inledning

1. De juridiska dispyterna kring Europeiska unionens externa befogenhet är ytterst mångfacetterade. I förevarande tvist mellan Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd gäller det huruvida den ståndpunkt som unionen ska inta vid beslutsfattande i ett mellanstatligt organ ska fastställas av rådet i enlighet med artikel 218.9 FEUF med kvalificerad majoritet eller med enhällighet.

2. Denna fråga infinner sig mot bakgrund av det fördjupade partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kazakstan, å andra sidan (nedan kallat partnerskapsavtalet eller avtalet) [2]. Det samarbetsråd som inrättats på grundval av detta avtal avsåg 2017 att anta en arbetsordning och inrätta flera specialiserade underkommittéer. Unionens ståndpunkt i fråga om samarbetsrådets beslut i dessa frågor fastställde rådet med enhällighet med hänvisning till artikel 218.9 FEUF jämförd med artikel 31.1 första meningen FEU, eftersom rådet ansåg att frågor inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) ingick. Kommissionen anser däremot att endast artikel 218.9 FEUF är tillämplig och att rådet skulle ha röstat med kvalificerad majoritet, oavsett om Gusp-relevant innehåll berörs eller ej.

1 Originalspråk: tyska.

2 Texten till partnerskapsavtalet återges i EUT L 29, 2016, s. 3.

3. Materiellt ställs med detta än en gång avgränsningen mellan, å ena sidan, Gusp och, å andra sidan, unionens yttre åtgärder på de övriga ”gemenskapspolitiska områdena”[3] i centrum för intresset. I formellt hänseende behöver det klarläggas om krav på kvalificerad majoritet alltid och undantagslöst gäller vid fastställandet av unionens ståndpunkter enligt artikel 218.9 FEUF eller om kraven i fråga om majoritet kan avgöras utifrån det enskilda fallet på grundval av artikel 16.3 FEU och artikel 31.1 första meningen FEU samt eventuellt på grundval av artikel 218.8 FEUF.

4. Till skillnad från förfarandet rörande de antarktiska havsskyddsområdena (de förenade målen C-626/15 och C-659/16), i vilket jag likaså i dag föredrar mitt förslag till avgörande, diskuteras i förevarande mål inte huruvida unionen på den internationella arenan får agera ensam eller om medlemsstaterna måste medverka vid dess sida (”gemensamt uppträdande” respektive ”blandat avtal”).

II. Tillämpliga bestämmelser

5. Tillämpliga bestämmelser i förevarande mål utgörs av de primärrättsliga bestämmelserna i EU-fördraget och EUF-fördraget. I kompletterande syfte hänvisas till bestämmelserna i partnerskapsavtalet med Kazakstan.

A. Primärrätt

1. Institutionella bestämmelser i EU-fördraget

6. Alltsedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget innehåller avdelning III i EU-fördraget (Institutionella bestämmelser) i artikel 16.3 FEU i fråga om kraven på majoritet för beslut i rådet följande generella bestämmelse:

”Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i fördragen.”

2. Bestämmelser om unionens yttre åtgärder i EU-fördraget

7. I avdelning V kapitel 1 i EU-fördraget återfinns ”allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder”, och framför allt artikel 21.1, som har följande lydelse:

”Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.

Unionen ska sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap med tredjeländer och internationella organisationer, regionala eller globala, som delar de principer som avses i första stycket. Den ska främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för Förenta nationerna.”

8. Avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, dit bland annat artiklarna 24, 31, 37 och 40 FEU hör, innehåller ”särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”.

3 Med adjektivet ”gemenskapspolitisk” betecknar jag här det innehåll i fördragen som inte är mellanstatligt, utan överstatligt. Se även mina förslag till avgörande i målet parlamentet/rådet (Tanzania, C–263/14, EU:C:2015:729, punkt 43).

9. Artikel 24.1 andra stycket FEU har följande lydelse:

”Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfattas av särskilda regler och förfaranden. Den ska fastställas och genomföras av Europeiska rådet och rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördragen. Antagandet av lagstiftningsakter ska undantas. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och medlemsstaterna, i enlighet med fördragen. Europaparlamentets och kommissionens särskilda roller på området fastställs i fördragen. Europeiska unionens domstol ska inte vara behörig med avseende på dessa bestämmelser, med undantag av dess behörighet att kontrollera att artikel 40 i detta fördrag följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

10. Med anknytning till detta fastläggs i artikel 31 FEU bland annat följande om rådets beslutsfattande på Gusp-området:

”1. Beslut enligt detta kapitel ska fattas av Europeiska rådet och rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i detta kapitel. Antagandet av lagstiftningsakter ska undantas.

…

2. Rådet ska med avvikelse från bestämmelserna i punkt 1 besluta med kvalificerad majoritet

…

– när det antar ett beslut om genomförande av ett beslut som fastställer unionens åtgärder eller ståndpunkter

…”

11. I artikel 37 FEU fastställs unionens befogenhet att ingå internationella avtal på Gusp-området:

”Unionen får ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på områden som omfattas av detta kapitel.”

12. Slutligen regleras i artikel 40 FEU förhållandet mellan Gusp och de gemenskapspolitiska områdena på följande sätt:

”Genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

På samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt detta kapitel.”

3. Bestämmelser i EUF-fördraget om de yttre åtgärderna

13. I femte delen av EUF-fördraget (Unionens yttre åtgärder) upptas i avdelning V unionens internationella avtal. I denna avdelning ingår bland annat artikel 218 FEUF, som i utdrag har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i artikel 207 ska avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer förhandlas fram och ingås enligt nedanstående förfarande.

…

8. Under hela förfarandet ska rådet besluta med kvalificerad majoritet.

Rådet ska emellertid besluta med enhällighet om avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt samt för associeringsavtal och avtal som avses i artikel 212 med kandidatländerna. Rådet ska även besluta med enhällighet när det gäller avtalet om unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; beslutet om det avtalets ingående träder i kraft efter det att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

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

10. …”

B. Partnerskapsavtalet med Kazakstan

14. Det fördjupade partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kazakstan, å andra sidan, undertecknades den 21 december 2015 i Astana (Kazakstan) och tillämpas provisoriskt sedan den 1 maj 2016. För Europeiska unionens del hade rådet redan dessförinnan godkänt undertecknandet av avtalet och dess provisoriska tillämpning genom beslut (EU) 2016/123[4], varvid rådet angav artiklarna 37 och 31.1 FEU samt artiklarna 91, 100.2, 207 och 209 FEUF som rättslig grund.

15. Enligt artikel 268 i partnerskapsavtalet ska ett samarbetsråd inrättas. Detta samarbetsråd ska i enlighet med artikel 269.1 i avtalet biträdas av en samarbetskommitté. På grundval av artikel 269.6 i partnerskapsavtalet kan dessutom specialiserade underkommittéer och övriga organ inrättas.

16. Enligt artikel 268.7 i partnerskapsavtalet ska samarbetsrådet självt fastställa sin arbetsordning, i vilken enligt artikel 269.7 i avtalet samarbetskommittén även ska fastställa uppgifter och arbetssätt för sig själv och för de underkommittéer eller organ som inrättas av samarbetsrådet.

4 Rådets beslut (EU) 2016/123 av den 26 oktober 2015 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av det fördjupade partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kazakstan, å andra sidan (EUT L 29, 2016, s. 1).

III. Bakgrund till tvisten

17. Inom ramen för partnerskapsavtalet med Kazakstan avsåg man 2017 att anta samarbetsrådets samt samarbetskommitténs, underkommittéernas och eventuella övriga organs respektive arbetsordningar. Dessutom skulle även specialiserade underkommittéer inrättas.

18. För detta fastställde rådet genom beslut (EU) 2017/477 av den 3 mars 2017 den ståndpunkt som unionen ska inta i samarbetsrådet [5] (nedan kallat *det angripna beslutet*), varvid rådet grundade sig på artikel 218.9 FEUF och artikel 31.1 FEU som förfarandemässig rättslig grund samt på artikel 37 FEU och artiklarna 91, 100.2, 207 och 209 FEUF som materiell rättslig grund. Därigenom anförde rådet samma bestämmelser som det redan använt för godkännandet av partnerskapsavtalet.

19. Å andra sidan hade kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik grundat sitt gemensamma förslag till rådet om fastställandet av unionens nämnda ståndpunkt i samarbetsrådet blott och bart på artikel 218.9 FEUF som förfarandemässig rättslig grund samt på artiklarna 207 och 209 FEUF som materiell rättslig grund [6].

20. Kommissionen anser nu att rådet genom tillägget av artikel 31.1 FEU som ytterligare förfarandemässig rättslig grund begått ett rättsligt fel. Kommissionen anser för övrigt också att anförandet av artiklarna 91 och 100 FEUF som tillkommande materiell rättslig grund är juridiskt felaktig men tillmäter dock detta senare inga praktiska återverkningar för ändamålen med förevarande förfarande.

IV. Yrkanden och förfaranden inför EU-domstolen

21. Genom ansökan av den 10 maj 2017 har kommissionen med stöd av artikel 263 andra stycket FEUF väckt förevarande talan om ogiltigförklaring. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara beslut (EU) 2017/477, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

22. Rådet har å sin sida yrkat att domstolen ska

– ogilla talan,

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,

– alternativt, i händelse av ogiltigförklaring av beslut 2017/477, besluta att beslutets verkningar ska bestå.

23. Kommissionens talan har prövats vid domstolen på grundval av de skriftliga yttranden som har inkommit och vad som framkom vid den muntliga förhandlingen, som hölls den 17 april 2018.

5 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).

6 Gemensamt förslag av den 3 februari 2017 till rådets beslut om den ståndpunkt som ska antas 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 särskilda underkommittéernas och andra organs arbetsarrangemang, JOIN(2017) 5 final.

V. Rättslig bedömning

24. Såsom framgår av handlingarna ska detta mål betraktas mot bakgrund av en större kontrovers mellan Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd om val av rätt rättslig grund kring ingåendet av den nya generationen partnerskapsavtal och genomförandet av dessa.

25. Saken i det nu aktuella målet är emellertid klart mer begränsad. Kommissionens talan om ogiltigförklaring avser endast vilka majoritetskrav som gäller för interna unionsbeslut i rådet innan samarbetsrådet sammanträder. Det som ska klarläggas är huruvida rådet skulle ha röstat om den ståndpunkt som unionen ska inta i samarbetsrådet med kvalificerad majoritet, i enlighet med kommissionens uppfattning, eller om det krävdes ett beslut med enhällighet, så som rådet förmodat och även tillämpat.

26. På det konkreta planet gäller tvisten mellan kommissionen och rådet frågan huruvida artikel 218.9 FEUF är tillräcklig som *förfarandemässig rättslig grund* för beslutsfattandet om unionens ståndpunkt, såsom kommissionen och den höga representanten gemensamt föreslagit, eller om rådet rätteligen därutöver använde artikel 31.1 första meningen FEU, i vilken enhällighet i normalfallet föreskrivs för beslut på Gusp-området[7].

27. Till skillnad från rådet anser jag inte att den av kommissionen i dess replik nämnda skyldigheten för institutionerna att beakta sina befogenheter samt att lojalt samarbeta med varandra (artikel 13.2 FEU) utgör en separat ny grund för talan, som med beaktande av artikel 127.1 i rättegångsreglerna är otillåten, eftersom den åberopats för sent. I stället belyser kommissionen med sin hänvisning till artikel 13.2 FEU endast sin grundläggande invändning att rådet i förevarande mål har använt en felaktig förfarandemässig rättslig grund, det vill säga artikel 31.1 första meningen FEU, och därmed underlåtit att beakta domstolens praxis[8]. I enlighet härmed kommer jag här i det följande endast att diskutera frågan huruvida rådet gjorde rätt eller fel när den använde bestämmelsen om enhällighet i artikel 31.1 första meningen FEU.

A. Domstolens behörighet

28. Vid en första anblick kan tyckas att rättsliga frågor kring artikel 31 FEU i enlighet med artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen första satsledet FEU jämförd med artikel 275 första stycket FEUF inte omfattas av domstolens behörighet.

29. För det första är emellertid domstolen på grundval av artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen andra satsledet FEU och det första alternativet i artikel 275 andra stycket FEUF behörig att kontrollera att artikel 40 i fördraget om Europeiska unionen följs[9]. Den senare bestämmelsen gäller gränssnittet mellan Gusp och de gemenskapspolitiska områdena. Genom den förbjuds det att Gusp griper in på de gemenskapspolitiska områdena liksom det, omvänt, förbjuds att de gemenskapspolitiska områdenas griper in på Gusp.

30. För det andra har domstolen redan uttryckligen erkänt sin behörighet att tolka artikel 218 FEUF, även just med avseende på Gusp[10].

7 I fråga om skillnaden mellan förfarandemässig och materiell rättslig grund, se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/rådet (Vietnam, C–13/07, EU:C:2009:190, punkterna 44–47).

8 Dessutom bemöter kommissionen på detta sätt även vissa argument från rådet i dess svaromål.

9 Dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C–263/14, EU:C:2016:435, punkt 42), och dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C–72/15, EU:C:2017:236, punkt 85).

10 Dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 73), och, i samma anda, dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkterna 68–85).

31. Av båda dessa skäl är domstolen i förevarande mål behörig att i samband med prövningen av kommissionens talan uttala sig om tolkningen av och räckvidden för artikel 31.1 FEU och artikel 218.9 FEUF.

B. Kraven i fråga om majoritet inom ramen för artikel 218.9 FEUF

32. Kommissionen har till stöd för sin talan om ogiltighetsförklaring anfört en enda grund. Den avser att rådet genom fastställandet av unionens ståndpunkt enligt artikel 218.9 FEUF gjorde en felaktig rättstillämpning, eftersom det tillämpade bestämmelsen om enhällighet i artikel 31.1 första meningen FEU i stället för att besluta med kvalificerad majoritet.

1. Inledande anmärkning om tillämpningsområdet för artikel 218.9 FEUF

33. När ett internationellt organ ska anta akter med rättslig verkan gäller enligt artikel 218.9 FEUF att rådet dessförinnan genom beslut ska fastställa den ståndpunkt som unionen ska inta i detta organ.

34. Enligt artikel 218.9 FEUF ska inte endast sådana unionsståndpunkter fastställas som bör inräknas bland de gemenskapspolitiska områdena utan även sådana som helt eller delvis kan falla inom tillämpningsområdet för Gusp. Artikel 218 FEUF hör nämligen till bestämmelserna om unionens yttre åtgärder i femte delen av EUF-fördraget och har därför övergripande giltighet för de olika sakområdena. Helt i enlighet med detta har domstolen redan klargjort att det för hela innehållet i artikel 218 FEUF föreskrivs ”ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal som unionen är behörig att ingå inom sina verksamhetsområden, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såvida det inte i fördragen föreskrivs särskilda förfaranden”[11].

35. Förfarandet för fastställande av ståndpunkter i enlighet med artikel 218.9 FEUF tillämpas dock inte om det i ett internationellt organ ska beslutas om komplettering eller ändring av den institutionella ramen för ett internationellt avtal. Härom rör det sig dock inte i förevarande mål, enligt parternas samstämmiga åsikt. Den institutionella ramen för partnerskapsavtalet borde här varken ändras eller kompletteras, utan tanken var i stället att blåsa liv i denna institutionella ram genom antagandet av samarbetsrådets arbetsordning och genom inrättandet av specialiserade underkommittéer, så som det uttryckligen föreskrivs i artiklarna 268 och 269 i partnerskapsavtalet.

36. Av detta följer att artikel 218.9 FEUF är tillämplig i förevarande mål.

2. Kvalificerad majoritet kontra enhällighet vid rådets beslut enligt artikel 218.9 FEUF

37. Ordalydelsen i artikel 218.9 FEUF gör det inte möjligt att entydigt konstatera vilka krav i fråga om majoritet som gäller i rådet vid röstning om den ståndpunkt som unionen ska inta i ett internationellt organ. Parterna tvistar om huruvida dessa krav i fråga om majoritet följer av den direkt anslutande punkt 8 första stycket eller av artiklarna 16.3 och 31.1 första meningen FEU.

a) Ingen hänvisning till artikel 218.8 första stycket FEUF

38. Kommissionen vill av artikel 218.8 första stycket FEUF dra slutsatsen att rådets beslut om fastställande av ståndpunkter enligt punkt 9 alltid ska fattas med kvalificerad majoritet.

11 Dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 52).

39. Domstolen har faktiskt en gång i en dom från 2014 angett att den ståndpunkt som unionen i enlighet med artikel 218.9 FEUF ska inta inom associeringsavtalet EEG-Turkiet om utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet ska antas av rådet med kvalificerad majoritet. Härvid angav domstolen artikel 218.8 första stycket FEUF, dock utan att närmare förklara hänvisningen till denna bestämmelse [12].

40. I motsats till vad kommissionen anser finner jag det förhastat att av det närmast parentetiska omnämnandet av artikel 218.8 första stycket FEUF i domen om utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet nu dra slutsatsen att alla unionsståndpunkter som rådet ska fastställa i enlighet med artikel 218.9 FEUF nödvändigtvis måste beslutas av rådet med kvalificerad majoritet. Som domstolen redan på annat ställe har betonat, måste man i förfarandet enligt artikel 218 FEUF just på grund av detta förfarandes generella karaktär vid tillämpningen ta hänsyn till de särskilda bestämmelserna i fördragen beträffande vart och ett av unionens verksamhetsområden, särskilt vad gäller institutionernas befogenheter [13]. I övrigt framgår inget annat av artikel 40 FEU.

41. I fråga om de särskilda bestämmelserna inom unionens olika verksamhetsområden kan man vid fastställandet av ståndpunkter i enlighet med artikel 218.9 FEUF inte beakta artikel 218.8 FEUF genom en schablonmässig hänvisning. Vid närmare betraktande visar det sig till och med att artikel 218.8 FEUF över huvud taget inte innehåller någon bestämmelse om kraven i fråga om majoritet för rådets beslut om ståndpunkter enligt den angränsande artikel 218.9 FEUF.

42. Visserligen står det i artikel 218.8 första stycket FEUF att rådet ”[u]nder hela förfarandet ska … besluta med kvalificerad majoritet”. Som det dock framgår av ordalydelsen i det omedelbart därpå följande andra stycket hänför sig detta till *ingåendet* av internationella *överenskommelser*. Även av placeringen av punkt 8 i systematiken inom artikel 218 FEUF följer att man med det ”förfarande” där rådet ska besluta med kvalificerad majoritet avser förfarandet enligt de föregående punkterna 1–7, alltså alla de faser som ska genomgås från förhandlingarna fram till ingåendet av internationella överenskommelser.

43. Till skillnad därifrån utgör punkt 9, som inom systematiken i artikel 218 FEUF inte utan skäl står *efter* punkt 8, egentligen inte en del av det nämnda förfarandet för ingående av internationella överenskommelser utan reglerar något *annat* [14]. Artikel 218.9 FEUF rör praktiskt viktiga aspekter av *genomförandet* av redan ingångna avtal, nämligen framför allt unionens medverkan i beslut som fattas av organ som inrättas genom dessa avtal. För detta ändamål föreskrivs i artikel 218.9 FEUF ett *särskilt, förenklat, förfarande*, med egen lagbundenhet avvikande från det klassiska förfarandet för ingående av internationella överenskommelser. Det kan för övrigt enbart på så sätt förklaras varför kommissionens eller den höga representantens rätt att inkomma med förslag uttryckligen och separat regleras i artikel 218.9 FEUF.

44. Sammantaget anser jag således att det saknas skäl att godta kommissionens argument som grundas på artikel 218.8 första stycket FEUF.

12 Dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 66).

13 Dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 53).

14 Se här även mitt förslag till avgörande i målet Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet, C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 63) samt, i samma anda, förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Tyskland/rådet (Internationella vinorganisationen, C-399/12, EU:C:2014:289, punkterna 52 och 75), där han talar om en *lex specialis*.

b) Hänvisning till de allmänna bestämmelserna i artikel 16.3 FEU och artikel 31.1 första meningen FEU

45. Då alltså artikel 218.9 FEUF i sig inte innehåller någon entydig bestämmelse om de i rådet gällande kraven i fråga om majoritet vid fastställandet av unionens ståndpunkter och artikel 218.8 FEUF, som sagt, inte heller ger någon lämplig ledning måste man hänvisa till de allmänna bestämmelserna om beslutsfattandet i rådet [15]. Dessa återfinns allt efter sakområde antingen i artikel 16.3 FEU eller i artikel 31 FEU.

46. Enligt den allmänna bestämmelsen i artikel 16.3 FEU ska rådet besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i fördragen. Med avvikelse härifrån anges i artikel 31.1 första meningen FEU att beslut om Gusp enligt detta kapitel i EU-fördraget ska fattas av rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i detta kapitel.

47. Vid sammanställning av de båda bestämmelserna framgår att det för beslut av rådet inom ramen för de gemenskapspolitiska områdena i normalfallet räcker med kvalificerad majoritet, men att det inom Gusp i alla händelser är principen om enhällighet som gäller.

48. Rent marginellt kan det påpekas att en unionsståndpunkt som ska fastställas enligt artikel 218.9 FEUF inte kan betraktas som en ren genomförandeåtgärd för vilken kravet på kvalificerad majoritet enligt artikel 31.2 tredje strecksatsen FEU skulle gälla även om Gusp räknas med.

c) Relevansen av det sakområde som huvudsakligen berörs

49. Till skillnad från vad rådets tycks anse kan inte varje än så ringa beröringspunkt med Gusp i en rättsakt som rådet ska besluta om medföra tillämpning av artikel 31.1 första meningen FEU och därmed nödvändiggöra enhälligt beslut.

50. Så som det klargörs i artikel 40 första stycket FEU ska inte genomförandet av Gusp påverka tillämpningen av förfaranden och respektive omfattning av institutionernas befogenheter inom de gemenskapspolitiska områdena. Omvänt gäller i enlighet med artikel 40 andra stycket FEU att genomförandet av gemenskapspolitiken inte ska påverka tillämpningen av förfaranden och respektive omfattning av institutionernas befogenheter institutionernas befogenheter inom ramen för Gusp. Dessa båda klausuler i artikel 40 första och andra stycket FEU är sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget symmetriskt utformade. För att tillgodose andemeningen i artikel 40 FEU får inte principen om enhällighet inom Gusp urholkas av förfarandereglerna för gemenskapspolitiken, och heller inte får denna princip om enhällighet inom Gusp ”infektera” gemenskapspolitiken.

51. För att avgöra om det för rådets beslut vid antagandet av en bestämd rättsakt krävs kvalificerad majoritet enligt artikel 16.3 FEU eller om det krävs enhällighet enligt artikel 31.1 första meningen FEU, måste det utrönas om ämnet för rättsakten berör Gusp eller ett gemenskapspolitiskt område. I det avseendet är det avgörande vilken *materiell rättslig grund* (eller vilka materiella rättsliga grunder) som rådets beslut ska grundas på [16].

15 I samma anda går förslag till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i målet kommissionen/rådet (Internationella teleunionens världsradiokonferens 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, punkt 81).

16 Dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet (rättslig grund för restriktiva åtgärder, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80), dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57), och dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet (provisoriska åtgärder på området internationellt skydd, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 46).

52. Valet av denna rättsliga grund måste följa objektiva och rättsligt verifierbara kriterier, dit framför allt målet med och innehållet i det angripna beslutet hör [17], men också den kontext i vilken beslutet ingår [18].

53. Däremot är den subjektiva bedömningen och de medverkande aktörernas allmänna politiska avsikter helt utan betydelse vid valet av rättslig grund [19]. Det spelar heller ingen roll vilken rättslig grund som anförts för antagandet av unionens andra åtgärder, vilka eventuellt har liknande karakteristika eller har ett nära samband med det angripna beslutet [20] (exempelvis rådets beslut 2016/123 om undertecknande och provisorisk tillämpning av partnerskapsavtalet). Enligt fast rättspraxis kan nämligen enbart rådets praxis inte utgöra grund för att avvika från regler i fördraget och kan följaktligen inte ge upphov till ett prejudikat som binder unionens institutioner [21].

54. Genom det angripna beslutet fastställs unionens ståndpunkt med avseende på antagandet av samarbetsrådets arbetsordning och på inrättandet av flera specialiserade underkommittéer inom ramen för partnerskapsavtalet. Det rör sig därmed om en rättsakt som rent allmänt gäller arbetssättet inom de mellanstatliga organ som inrättas genom partnerskapsavtalet och som – i motsats till vissa andra mål som redan avgjorts av domstolen [22] – inte bara hänför sig till enskilda reglerade förhållanden inom ramen för detta omfattande avtal. Detta har rådet rätteligen framhållit vid den muntliga förhandlingen.

55. Under dessa förhållanden bör man i förevarande mål vid valet av rätt rättslig grund för det angripna beslutet betrakta partnerskapsavtalet i dess helhet [23].

56. Förutom bestämmelser om den politiska dialogen och om samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitik innehåller partnerskapsavtalet många bestämmelser rörande handel och ekonomi samt ytterst varierande former av samarbete, inte minst i fråga om ekonomi och hållbar utveckling (vilket inbegriper transport- och miljöfrågor) samt i fråga om frihet, säkerhet och rättvisa.

57. För det angripna beslutet, liksom även redan tidigare för unionens undertecknande av partnerskapsavtalet, kommer således ett brett spektrum av materiella rättsliga grunder i fråga. Dit hör unionens befogenhet att ingå avtal på Gusp-området (artikel 37 FEU) samt den gemensamma handelspolitiken (artikel 207 FEUF), utvecklingssamarbetet (artikel 209.2 FEUF), transportpolitiken

17 Dom av den 11 juni 1991, kommissionen/rådet (titandioxid, C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 10), och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 43), samt domstolens yttrande 1/15 av den 26 juli 2017 (planerat avtal med Kanada om passageraruppgifter, EU:C:2017:592, punkt 76).

18 Dom av den 26 september 2013, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att omfatta EES-området, C-431/11, EU:C:2013:589, punkt 48), dom av den 27 februari 2014, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Schweiz, C-656/11, EU:C:2014:97, punkt 50), och dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 38).

19 Se, exempelvis, domstolens yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, EU:C:2001:664, punkt 22).

20 Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/rådet (Rotterdamkonventionen, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 50), dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 48), och dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 36).

21 Dom av den 23 februari 1988, Förenade kungariket/rådet (ämnen med hormonell verkan, 68/86, EU:C:1988:85, punkt 24), yttrande 1/94 (WTO-avtalet, EU:C:1994:384, punkt 52) samt dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (Internationella teleunionens världsradiokonferens 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, punkt. 42).

22 Se, exempelvis, dom av den 26 september 2013, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att omfatta EES-området, C-431/11, EU:C:2013:589, framför allt punkt 61), dom av den 27 februari 2014, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Schweiz, C-656/11, EU:C:2014:97, framför allt skäl 64), samt dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet (utvidgning av det sociala systemet till att även omfatta Turkiet, C-81/13, EU:C:2014:2449, framför allt skäl 63).

23 En mycket likartad tanke framförs i dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (reviderad Lissabonöverenskommelse, C-389/15, EU:C:2017:798, punkt 64), enligt vilken de närmare bestämmelserna i ett internationellt avtal för säkerställande av dess framtida genomförande och förvaltning ska bedömas utifrån de mål som motiverat parterna till att ingå avtalet, och inte omvänt. I samma linje framförs i yttrande 2/15 av den 16 maj 2017 (frihandelsavtalet med Singapore, EU:C:2017:376, punkt 276) att de organisatoriska bestämmelserna i ett internationalen avtal är av stödkaraktär och således omfattas av samma befogenhet som de materiella bestämmelser de kompletterar.

(artikel 91 jämförd med artikel 100.2 och andra delen av artikel 216.1 FEUF), miljöpolitiken (artikel 192 jämförd med artikel 191.1 fjärde strecksatsen FEUF) eller området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 67 och följande artiklar, jämförda med andra delen i artikel 216.1 FEUF), för att endast nämna unionens viktigaste potentiellt relevanta externa befogenhet.

58. I en situation där flera materiella rättsliga grunder skulle kunna tillämpas ska det enligt fast rättspraxis göras en *bedömning av var tyngdpunkten ligger*. Därvid gäller följande riktlinjer: Om en rättsakt 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 som en rättsakt ska ha flera rättsliga grunder, nämligen när den har flera målsättningar eller innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra. [24]

59. Som jag redan tidigare har angett [25] får dock *bedömningen av var tyngdpunkten ligger* inte – *med avseende på den vertikala befogenhetsfördelningen* – leda till en utvidgning av unionens befogenheter gentemot medlemsstaterna. I sådant fall skulle principen om tilldelade befogenheter bli tillämplig (artikel 5.1 första meningen och 5.2 FEU jämförd med artikel 4.1 FEU). Det är dock odiskutabelt att denna *bedömning utifrån var tyngdpunkten ligger* ska tillämpas *med avseende på den horisontella befogenhetsfördelningen*, det vill säga där det står klart att unionen har befogenheter för alla beståndsdelar i en åtgärd som den planerar att vidta, och det handlar då endast om rätt val mellan dessa befogenheter. Den nu aktuella tvisten mellan kommissionen och rådet rör endast det senare fallet.

60. Det förevarande målet är för övrigt ingalunda det första i vilket domstolen med ledning av en bedömning av var tyngdpunkten ligger får avgöra en tvist som avser frågan om korrekt rättslig grund med tanke på omfattande samarbets- eller partnerskapsavtal mellan unionen och vissa utvecklingsländer eller tillväxtekonomier [26]. Även inom förhållandet mellan Gusp och de gemenskapspolitiska områdena har domstolen redan gjort sådana bedömningar utifrån var tyngdpunkten ligger, varvid det ibland vägt över till förmån för Gusp och ibland till dess nackdel [27]. Mot denna bakgrund är rådets farhåga ogrundad, den att Gusp vid en bedömning utifrån var tyngdpunkten ligger nödvändigtvis skulle komma till korta. Med desto större skäl bör dock mot bakgrund av befintlig rättspraxis [28] rådets muntligt framlagda anförande avvisas, eftersom en bedömning utifrån var tyngdpunkten ligger vid förekomst av Gusp-anknytning redan från början inte borde få ske.

24 Yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, EU:C:2001:664, punkt 23) samt dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet (ramavtal med Filippinerna, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 44).

25 Se mitt förslag till avgörande i mål kommissionen/rådet (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 113).

26 Se dom av den 3 december 1996, Portugal/rådet (samarbetsavtalet med Indien, C-268/94, EU:C:1996:461) och dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet (ramavtal med Filippinerna, C-377/12, EU:C:2014:1903). Bedömningen var ungefär densamma i dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288) gällande anknytningen av en rådsåtgärd på Gusp-området till ett partnerskapsavtal.

27 Dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288, framför allt punkterna 73 och 74) och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkterna 44–55).

28 Se åter de i fotnoterna 26 och 27 angivna domarna.

d) Bedömning av var tyngdpunkten ligger i det föreliggande fallet

61. Inom det skriftliga förfarandet har parterna knappast yttrat sig om var de anser att tyngdpunkten i partnerskapsavtalet ligger och därmed i sista hand även var tyngdpunkten i unionens omtvistade ståndpunkt i fråga om samarbetsrådet ligger. Domstolen har dock utnyttjat den muntliga förhandlingen till att med parterna diskutera mål, innehåll och bakgrund rörande partnerskapet med Kazakstan.

62. I motsats till kommissionen anser rådet att avtalets Gusp-anknytning i alla händelser är tillräckligt tungt vägande för att motivera en hänvisning till artikel 37 FEU som materiell rättslig grund och till artikel 31.1 första meningen FEU som förfarandemässig rättslig grund *jämte* den andra relevanta rättsliga grunden.

63. Jag tillåter mig här att påpeka att en sådan användning av flera rättsliga grunder – förenklat ibland även kallat ”dubbel rättslig grund” – enligt domstolens praxis utgör ett absolut undantag [29] och hitintills ytterst sällan godtagits [30]. Förutsättningen för att använda flera rättsliga grunder är, som ovan nämnts, att en åtgärd samtidigt har flera målsättningar eller innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra [31].

– Partnerskapsavtalets anknytning till Gusp

64. Om man ser på målen för och innehållet i partnerskapsavtalet måste man ge rådet helt rätt i det där förekommer flera områden som har en viktig roll inom Gusp.

65. Så betonas i ingressen till partnerskapsavtalet redan i början principerna och bestämmelserna i Förenta nationernas stadga (FN-stadgan) och FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, och de principer och bestämmelser som antagits inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), särskilt Helsingforsslutakten, samt andra allmänt erkända normer i internationell rätt [32].

66. Parterna i avtalet tillkännager vidare sin avsikt att främja internationell fred och säkerhet liksom fredlig tvistlösning, särskilt genom att på ett effektivt sätt samarbeta i detta syfte inom ramen för FN och OSSE. [33]. De uttrycker sin beredskap att ytterligare bygga ut den regelbundna politiska dialogen i bilaterala och internationella frågor av ömsesidigt intresse. [34] Dessutom åtar sig parterna i avtalet avseende internationella skyldigheter att bekämpa spridning av massförstörelsevapen och bärare av sådana vapen samt att samarbeta om icke-spridning och kärnsäkerhet [35], samt till att bekämpa olaglig handel och anhopning av handeldvapen och lätta vapen [36].

29 Dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 75). Se dessutom den i fotnot 21 ovan anförda rättspraxisen.

30 Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/rådet (Rotterdamkonventionen, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 51) dom kommissionen/parlamentet och rådet (import av farliga kemikalier, C-178/03, EU:C:2006:4, punkt 56) samt dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288, punkterna 99, 108 och 109) och dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet (Europeiska investeringsbankens förluster, C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 84).

31 Se åter yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, EU:C:2001:664, punkt 23) samt dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet (ramavtal med Filippinerna, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 44).

32 Andra skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

33 Nionde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

34 Tionde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

35 Elfte skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

36 Tolfte skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

67. En viss anknytning till Gusp har slutligen även parternas starka åtagande att stärka främjandet, skyddet och genomförandet av de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna och respekten för de demokratiska principerna, rättsstatsprincipen och en god samhällsstyrning [37]. Parterna bekänner sig i fråga om mänskliga rättigheter och demokrati eftertryckligen till främjandet av gemensamma mål, öppen och konstruktiv politisk dialog, öppenhet och respekt för internationella människorättsnormer [38].

68. I analogi med alla dessa tillkännagivanden i ingressen har den politiska dialogen och samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken på ett mycket framträdande ställe i partnerskapsavtalet fått en egen avdelning, avdelning II, vars bestämmelser fördelar sig på totalt tio artiklar. Dessa bestämmelser hänför sig utöver den politiska dialogen (artikel 4 i avtalet) och utrikes- och säkerhetspolitiken i en mer snäv bemärkelse (artikel 6 i avtalet) även till ämnen som demokrati och rättsstatsprincipen (artikel 5 i avtalet), konfliktförebyggande och krishantering (artikel 9 i avtalet) samt till regional stabilitet (artikel 10 i avtalet).

69. Trots denna mycket påtagliga anknytning till Gusp i ingressen och i vissa bestämmelser i partnerskapsavtalet måste det dock konstateras att Gusp-temana inte på långt när utgör tyngdpunkten i avtalet. En betydligt större vikt inom avtalet har nämligen de teman som entydigt ligger utanför tillämpningsområdet för Gusp men tillhör gemenskapspolitiken i kraft av EUF-fördraget. Jag kommer nu att behandla dessa frågor.

– Partnerskapsavtalets anknytning till gemenskapspolitiken enligt EUF-fördraget

70. Om man ser till målen med och innehållet i partnerskapsavtalet i dess helhet är framför allt ämnena handel och ekonomi iögonfallande, men också olika former av samarbete, vilka samtliga inte kan knytas till Gusp.

71. För det första är det särskilt iögonfallande att lejonparten av bestämmelserna i partnerskapsavtalet ägnas åt handelsförbindelserna mellan unionen och Kazakstan. Av totalt 287 artiklar i avtalet hör det övervägande flertalet, med 185 artiklar (artiklarna 14–198), till avdelning III (Handel och affärsverksamhet). Här förekommer vid sidan av traditionella bestämmelser som numera ingår i standardrepertoaren för ett stort antal handelsavtal (t.ex. bestämmelser om mest gynnad stat, nationell behandling, antidumpning och kompensationsåtgärder) även förhållandevis moderna bestämmelser, som mer återfinns i handelsavtal av senare datum (t.ex. bestämmelser rörande konkurrensregler och offentlig upphandling samt bestämmelser om verkställighet av immateriella rättigheter) [39].

72. Även i ingressen till avtalet framhålls både principerna för en fri marknadsekonomi [40] och den ökande betydelsen av handels- och investeringsförbindelser mellan parterna [41], de nära ekonomiska förbindelserna och vidare utveckling av handeln och investeringarna mellan parterna [42], ökad handel och ökade investeringar på en stärkt rättslig grund genom WTO-avtalet [43], och man ska sörja för balanserade villkor inom de bilaterala handelsförbindelserna [44].

37 Tredje skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

38 Fjärde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

39 Se, exempelvis, yttrande 2/15 av den 16 maj 2017 (frihandelsavtalet med Singapore, EU:C:2017:376, punkt 276).

40 Femte skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

41 Sjätte skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

42 Sjunde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

43 Åttonde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet. Se även sjuttonde skälet i ingressen.

44 Sextonde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

73. För det andra har – om man bortser från traditionell handelspolitik – principen om hållbar utveckling en tungt vägande roll inom partnerskapsavtalet, och parterna i avtalet åtar sig att förbättra folkhälsoskyddet och skyddet av människors hälsa som en förutsättning för hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt [45]. Således berör många kapitel i avdelningarna IV (Samarbete om ekonomisk och hållbar utveckling) och VI i avtalet (Andra samarbetsområden) ämnen som entydigt ligger utanför Gusp och står i samband med utvecklingssamarbete och, i förekommande fall, med olika områden av gemenskapspolitiken inom EUF-fördraget (t.ex. miljöfrågor, transporter, kultur och konsumentskydd).

74. För det tredje bör det slutligen påpekas att samarbetet på området frihet, säkerhet och rättvisa har fått en egen avdelning, avdelning V. Betydelsen av dessa teman, som unionen anser inte endast vara relaterade till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (tredje delen, avdelning V av EUF-fördraget), utan även till utvecklingssamarbete (artiklarna 208 och 209 FEUF) [46], avspeglas även tydligt i ingressen till partnerskapsavtalet. Där förklarar sig parterna i avtalet fast beslutna att bekämpa organiserad brottslighet och människohandel samt att intensifiera samarbetet i kampen mot terrorism [47], och de vill stärka sin dialog och samarbetet om migrationsfrågor [48].

– Slutsatser i fråga om bedömningen av var tyngdpunkten ligger i det aktuella fallet

75. Sammantaget kan det således konstateras att målen med och innehållet i partnerskapsavtalet visserligen har anknytning till Gusp. I motsats till vad rådet har gjort gällande är denna anknytning emellertid inte på långt när tillräcklig för att förlägga avtalets tyngdpunkt inom Gusp.

76. Enligt min mening är nämnda anknytning av partnerskapsavtalet till Gusp heller inte av tillräcklig tyngd för att motivera att det i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken rör sig om en av flera beståndsdelar i avtalet som är ”oskiljbart förbundna med varandra utan att den ena är underordnad den andra” [49]. Tvärtom kan det här konstateras en entydig övervikt av innehåll som ligger utanför Gusp och som bör hänföras till olika politikområden inom den gemenskapspolitiska delen av fördragen. En samtidig hänvisning till rättsliga grunder på Gusp-området och till grunder inom det gemenskapspolitiska området i EUF-fördraget (användning av flera rättsliga grunder) förefaller mig därför inte i förevarande mål på något sätt motiverad.

77. Att avstå från rättsliga grunder på Gusp-området innebär för övrigt inte någon försvagning av den utrikes- och säkerhetspolitiska beståndsdelen i partnerskapsavtalet. De mål och det innehåll i partnerskapsavtalet som ovan angetts och som har anknytning till utrikes- och säkerhetspolitiken kan nämligen inte förverkligas endast med de traditionella medlen inom Gusp. Tvärtom hör i synnerhet engagemang för demokrati och rättsstatsprincipen, respekt för mänskliga rättigheter, fredlig lösning av konflikter och respekten för folkrätten till unionens grundläggande värden, från vilka unionen enligt den horisontella bestämmelsen i artikel 21 första stycket FEU ska utgå i internationella sammanhang, alltså inte bara inom ramen för Gusp, utan också exempelvis inom ramen för den gemensamma handelspolitiken (artikel 207 FEUF) och utvecklingssamarbetet (artiklarna 208.1 och 209.2 FEUF).

45 Artonde, tjugoandra och tjugofjärde skälen i ingressen till partnerskapsavtalet.

46 Kopplingen till utvecklingssamarbetet illustreras av exempelvis dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288) och dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet (ramavtal med Filippinerna, C-377/12, EU:C:2014:1903, framför allt punkterna 55 och 60).

47 Fjortonde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

48 Femtonde skälet i ingressen till partnerskapsavtalet.

49 Se åter yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet, EU:C:2001:664, punkt 23) samt dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet (ramavtal med Filippinerna, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) och dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 44).

78. Helt i linje med detta har domstolen redan i avgöranden förklarat att unionens befogenhet på utvecklingssamarbetets område inte får tolkas snävt och att de åtgärder som krävs för att nå målet för utvecklingssamarbetet kan beröra olika särskilda områden [50]. Inte minst följer härav att unionens befogenhet på utvecklingssamarbetets område även kan ge upphov till klausuler i ett samarbets- eller partnerskapsavtal, vilka tar upp politisk dialog och respekt för de mänskliga rättigheterna [51].

C. Ogiltigförklaring av det angripna beslutet samtidigt som dess verkningar ska bestå

79. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att rådet vid antagandet av det angripna beslutet felaktigt grundade sig på kraven i artikel 31.1 första meningen FEU. Det finns således stöd för den grund som kommissionen åberopat till stöd för sin talan om ogiltigförklaring.

80. Genom åberopande av artikel 31.1 första meningen FEU utgick rådet vid beslutsfattandet om den ståndpunkt som unionen ska inta i samarbetsrådet felaktigt från ett krav på enhällighet i stället för omröstning med kvalificerad majoritet. Det kan inte uteslutas att innehållet i rådets beslut genom tillämpning av kvalificerad majoritet hade utfallit på annat sätt än vid beslut med enhällighet [52].

81. Följaktligen ska det angripna beslutet ogiltigförklaras i enlighet med artikel 264 första stycket FEUF. I det avseendet anser jag, av rättssäkerhetsskäl och som rådet har yrkat i andra hand, att verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå i enlighet med artikel 264 andra stycket FEUF till dess att nytt beslut fattats av rådet med åberopande av rätt röstningsregel, det vill säga beslut med kvalificerad majoritet. Unionen har nämligen på grundval av den i detta beslut fastställda ståndpunkten redan deltagit i samarbetsrådets beslut. Även om den folkrättsliga giltigheten av sådana beslut av samarbetsrådet noga bör skiljas från giltigheten av en av rådet dessförinnan fastställd unionsståndpunkt bör dock alla tvivel med tanke på art och omfattning av unionens bindning till de av samarbetsrådet antagna rättsakterna undanröjas på förhand.

82. I enlighet med sin nyare rättspraxis [53] bör likväl domstolen ange att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå endast så lång tid som rimligen krävs för nytt beslut i rådet. I förevarande mål tycks det påkallat att fastställa en skälig tidsfrist som inte får överstiga sex månader.

VI. Rättegångskostnader

83. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom rådet har tappat målet enligt den av mig föreslagna lösningen och kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, ska kommissionens yrkande bifallas.

50 Dom av den 3 december 1996, Portugal/rådet (samarbetsavtalet med Indien, C-268/94, EU:C:1996:461, punkterna 37–39) och dom av den 11 juni 2014, kommissionen/rådet (ramavtal med Filippinerna, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkterna 38, 42 och 43). Liknande är dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 92).

51 Dom av den 3 december 1996, Portugal/rådet (samarbetsavtalet med Indien, C-268/94, EU:C:1996:461, framför allt punkterna 24 och 39) och dom av den 20 maj 2008, kommissionen/rådet (handeldvapen, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 65).

52 Se i linje med detta dom av den 23 februari 1988, Förenade kungariket/rådet (värphöns, 131/86, EU:C:1988:86, punkt 11) och dom av den 29 mars 1990, Grekland/rådet (Tjernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, punkt 12). Se även dom av den 27 september 1988, kommissionen/rådet (systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering, 165/87, EU:C:1988:458, punkt 19).

53 Dom av den 22 oktober 2013, kommissionen/rådet (tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 81), dom av den 6 maj 2014, kommissionen/parlamentet och rådet (informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 56) och dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (reviderad Lissabonöverenskommelse, C-389/15, EU:C:2017:798, punkt 84). Se även dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet (övervakning av de yttre sjögränserna, C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 90).

VII. Förslag till avgörande

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

1) Rådets beslut (EU) 2017/477 av den 3 mars 2017 ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå till dess att rådet inom en skälig tidsfrist som inte får överstiga sex månader med kvalificerad majoritet antar ett nytt beslut.

3) Rådet ska ersätta rättegångskostnaderna.