Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2018 m. gegužės 31 d.[1]

Byla C-244/17

Europos Komisija
prieš

Europos Sąjungos Tarybą

„Ieškinys dėl panaikinimo – Tarybos sprendimas (ES) 2017/477 – Tinkamo teisinio pagrindo pasirinkimas – Bendros užsienio ir saugumo politikos ir Sąjungos kompetencijai priskirtų politikos sričių takoskyra – Tvirtesnės partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas su Kazachstano Respublika – Bendradarbiavimo tarybos darbo tvarkos taisyklių nustatymas ir specialių pakomitečių steigimas – Sprendimas dėl Sąjungos pozicijos Bendradarbiavimo taryboje – Europos Sąjungos Tarybos sprendimo priėmimas balsuojant vieningai arba kvalifikuota balsų dauguma (SESV 218 straipsnio 8 ir 9 dalys, ESS 16 straipsnio 3 dalis ir 31 straipsnio 1 dalis)“

I. Įvadas

1. Teisiniai ginčai dėl Europos Sąjungos išorės kompetencijos yra itin įvairialypiai. Nagrinėjamoje byloje Europos Komisija ir Europos Sąjungos Taryba nesutaria, kaip Taryba pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį turi nuspręsti dėl pozicijos, kurios Sąjungos vardu turi būti laikomasi dalyvaujant tarptautinio organo veikloje: kvalifikuota balsų dauguma ar vieningai.

2. Šis klausimas kyla dėl tvirtesnės partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimo su Kazachstano Respublika (toliau – partnerystės susitarimas arba susitarimas)[2]. Šiuo susitarimu įsteigta Bendradarbiavimo taryba 2017 m. užsibrėžė tikslą priimti darbo tvarkos taisykles ir įsteigti kelis specialius pakomitečius. Remdamasi SESV 218 straipsnio 9 dalimi, siejama su ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu, Taryba vieningai nustatė poziciją šiais klausimais, kurios Sąjungos vardu turėjo būti laikomasi Bendradarbiavimo taryboje, nes manė, kad šie klausimai, be kita ko, susiję su bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP). Komisija laikosi priešingos nuomonės, t. y. kad turėjo būti taikoma tik SESV 218 straipsnio 9 dalis ir Taryba turėjo spręsti kvalifikuota balsų dauguma, neatsižvelgiant į tai, ar buvo sąsajų su BUSP reikšmingais klausimais.

1 Originalo kalba: vokiečių.

2 Partnerystės susitarimo tekstas paskelbtas OL L 29, 2016, p. 3.

3. Materialinės teisės požiūriu dėmesio centre iš esmės dar kartą atsiranda takoskyra tarp BUSP ir Sąjungos išorės veiksmų kitose „Sąjungos kompetencijai priskirtose“ politikos srityse [3]. Vertinant formaliai, reikės patikslinti, ar nustatant Sąjungos poziciją pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį visada be išimties reikia kvalifikuotos balsų daugumos, ar dėl daugumos reikalavimo sprendžiama atsižvelgiant į aplinkybes pagal ESS 16 straipsnio 3 dalį ir ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį ir galbūt SESV 218 straipsnio 8 dalį.

4. Nagrinėjamu atveju, kitaip nei byloje dėl Antarkties saugomų jūrų rajonų (sujungtos bylos C-626/15 ir C-659/16), kurioje šiandien taip pat teikiu išvadą, nereikia svarstyti, ar Sąjunga gali tarptautinėje arenoje veikti viena, ar būtinai turi veikti kartu su valstybėmis narėmis („mišrus atstovavimas“ arba „mišrus susitarimas“).

II. Teisinis pagrindas

5. Šios bylos teisinį pagrindą sudaro ES sutarties ir SESV pirminės teisės nuostatos. Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį į partnerystės susitarimo su Kazachstanu nuostatas.

A. Pirminė teisė

1. ES sutarties nuostatos dėl institucijų

6. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ES sutarties III antraštinės dalies („Nuostatos dėl institucijų“) 16 straipsnio 3 dalyje nustatyta ši bendroji taisyklė dėl Tarybos sprendimui priimti reikalingos balsų daugumos:

„Išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip, Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma.“

2. ES sutarties nuostatos dėl Sąjungos išorės veiksmų

7. ES sutarties V antraštinės dalies 1 skyriuje „Bendrosios nuostatos dėl Sąjungos išorės veiksmų“ visų pirma atkreiptinas dėmesys į ESS 21 straipsnį, kurio 1 dalyje nustatyta:

„Sąjungos veiksmai tarptautinėje arenoje grindžiami principais, paskatinusiais jos pačios sukūrimą, vystymąsi ir plėtrą, ir kurių įgyvendinimą ji skatina platesniame pasaulyje: demokratijos, teisinės valstybės, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių visuotinumo ir nedalomumo, pagarbos žmogaus orumui, lygybės ir solidarumo principais bei Jungtinių Tautų Chartijos ir tarptautinės teisės principų laikymusi.

Sąjunga siekia plėtoti santykius ir kurti partnerystę su trečiosiomis šalimis bei tarptautinėmis, regioninėmis arba pasaulinėmis organizacijomis, kurios taip pat laikosi pirmojoje pastraipoje nurodytų principų. Ji skatina bendrų problemų daugiašalius sprendimus, ypač priimamus Jungtinių Tautų struktūroje.“

8. ES sutarties V antraštinės dalies 2 skyriuje, kuris, be kitų, apima ESS 24, 31, 37 ir 40 straipsnius, numatytos „konkrečios nuostatos dėl bendros užsienio ir saugumo politikos“.

3 „Sąjungos kompetencijai priskirtais“ vadinu tuos Sutarčių klausimus, kurie apibrėžti ne tarpvyriausybiniu, o viršvalstybiniu mastu; taip pat žr. mano išvadą byloje *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2015:729, 43 punktas).

9. ESS 24 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nustatyta:

„Bendrai užsienio ir saugumo politikai taikomos konkrečios taisyklės ir procedūros. Išskyrus atvejus, kai Sutartyse nustatyta kitaip, ją vieningai apibrėžia ir įgyvendina Europos Vadovų Taryba ir Taryba. Teisėkūros procedūra priimami aktai nėra priimami. Remiantis Sutartimis šią politiką vykdo Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai ir valstybės narės. Sutartyse apibrėžiamas specialus Europos Parlamento ir Komisijos vaidmuo šioje srityje. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcijai nepriklauso šios nuostatos, išskyrus tai, kad jo jurisdikcijai priklauso peržiūrėti, kaip laikomasi šios Sutarties 40 straipsnio, ir peržiūrėti tam tikrų sprendimų, nurodytų Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 275 straipsnio antrojoje pastraipoje, teisėtumą.“

10. ESS 31 straipsnyje, be kita ko, nustatyti tokie reikalavimai dėl Tarybos sprendimų BUSP srityje priėmimo:

„1. Sprendimus pagal šį skyrių vieningai spręsdamos priima Europos Vadovų Taryba ir Taryba, išskyrus atvejus, kai šiame skyriuje numatyta kitaip. Teisėkūros procedūra priimami aktai nėra priimami.

<…>

2. Nukrypdama nuo 1 dalies nuostatų, Taryba kvalifikuota balsų dauguma:

<…>

– priima visus sprendimus, įgyvendinančius sprendimą, kuris nustato Sąjungos veiksmus arba apibrėžia Sąjungos poziciją;

<…>“

11. ESS 37 straipsnyje nustatyti Sąjungos įgaliojimai sudaryti tarptautinius susitarimus BUSP srityje:

„Sąjunga gali sudaryti susitarimus su viena ar keliomis valstybėmis arba tarptautinėmis organizacijomis šiame skyriuje numatytose srityse.“

12. Galiausiai ESS 40 straipsnyje apibrėžiamas BUSP ir Sąjungos politikos sričių santykis:

„Bendros užsienio ir saugumo politikos įgyvendinimas nedaro poveikio Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 3–6 straipsniuose nurodytų Sąjungos kompetencijų vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai.

Taip pat minėtuose straipsniuose nurodytos politikos įgyvendinimas nedaro poveikio Sąjungos kompetencijų pagal šį skyrių vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai.“

3. SESV nuostatos dėl išorės veiksmų

13. SESV penktosios dalies („Sąjungos išorės veiksmai“) V antraštinė dalis skirta Sąjungos tarptautiniams susitarimams. Šioje antraštinėje dalyje, be kitų, yra SESV 218 straipsnis, kuriame, be kita ko, numatyta:

„1. Nepažeidžiant 207 straipsnyje nustatytų konkrečių nuostatų, derybos dėl susitarimų tarp Sąjungos ir trečiųjų šalių arba tarptautinių organizacijų vedamos ir jie sudaromi toliau išdėstyta tvarka.

<…>

8. Laikydamasi tos tvarkos Taryba visais atvejais sprendžia kvalifikuota balsų dauguma.

Tačiau ji sprendžia vieningai, kai susitarimas priklauso sričiai, kurioje Sąjungos aktams priimti reikia balsų vieningumo, taip pat ir sudarant asociacijos susitarimus ir 212 straipsnyje nurodytus susitarimus su valstybėmis kandidatėmis. Taryba taip pat sprendžia vieningai dėl susitarimo dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos; sprendimas dėl šio susitarimo sudarymo įsigalioja tik po to, kai jį pagal savo atitinkamas konstitucines nuostatas patvirtina valstybės narės.

9. Taryba, remdamasi Komisijos ar Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu, priima sprendimą, kuriuo sustabdomas susitarimo taikymas ir nustatomos pozicijos, kurios Sąjungos vardu priimamos susitarimu įsteigtame organe, kai tam organui reikia priimti teisinę galią turinčius aktus, išskyrus aktus, papildančius arba pakeičiančius susitarimo institucinę struktūrą.

10. <…>“

B. Partnerystės susitarimas su Kazachstanu

14. Europos Sąjungos ir jos valstybių narių, kaip vienos susitarimo šalies, ir Kazachstano Respublikos, kaip kitos susitarimo šalies, tvirtesnės partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas buvo pasirašytas 2015 m. gruodžio 21 d. Astanoje (Kazachstanas) ir yra laikinai taikomas nuo 2016 m. gegužės 1 d. Taryba savo Sprendimu (ES) 2016/123 iš anksto suteikė įgaliojimus pasirašyti susitarimą Europos Sąjungos vardu ir jį laikinai taikyti[4], kaip į teisinį pagrindą atsižvelgdama į ESS 37 straipsnį ir 31 straipsnio 1 dalį, taip pat SESV 91 straipsnį, 100 straipsnio 2 dalį ir 207 ir 209 straipsnius.

15. Pagal partnerystės susitarimo 268 straipsnį įsteigiama Bendradarbiavimo taryba. Susitarimo 269 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Bendradarbiavimo tarybai padeda Bendradarbiavimo komitetas. Be to, pagal partnerystės susitarimo 269 straipsnio 6 dalį gali būti steigiami specialūs pakomitečiai ir kiti organai.

16. Pagal partnerystės susitarimo 268 straipsnio 7 dalį Bendradarbiavimo taryba nustato savo darbo tvarkos taisykles, kuriose pagal šio susitarimo 269 straipsnį 7 dalį patvirtina Bendradarbiavimo komiteto ar bet kokio Bendradarbiavimo tarybos įsteigto pakomitečio ar organo užduotis ir veiklos tvarką.

III. Ginčo aplinkybės

17. Pagal partnerystės susitarimą su Kazachstanu 2017 m. buvo planuota nustatyti Bendradarbiavimo tarybos darbo tvarkos taisykles ir atitinkamai Bendradarbiavimo komiteto, specialių pakomitečių ir kitų organų, jei jų būtų įsteigta, darbo tvarkos taisykles. Be to, ketinta įsteigti tris specialius pakomitečius.

4 2015 m. spalio 26 d. Tarybos sprendimas (ES) 2016/123 dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Kazachstano Respublikos tvirtesnės partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimo pasirašymo Europos Sąjungos vardu ir laikino taikymo (OL L 29, 2016, p. 1).

18. Šiuo tikslu Taryba, atsižvelgdama į SESV 218 straipsnio 9 dalį ir ESS 31 straipsnio 1 dalį kaip į procedūrinį teisinį pagrindą ir į ESS 37 straipsnį bei SESV 91 straipsnį, 100 straipsnio 2 dalį, 207 ir 209 straipsnius kaip į materialinį teisinį pagrindą, 2017 m. kovo 3 d. Sprendimu (ES) 2017/477 nustatė Sąjungos poziciją, kurios turėjo būti laikomasi Bendradarbiavimo taryboje[5] (toliau – ginčijamas sprendimas). Taigi, Taryba rėmėsi tomis pačiomis nuostatomis, kurias jau taikė suteikdama įgaliojimus pasirašyti partnerystės susitarimą.

19. Vis dėlto Komisija ir Sąjungos vyriausioji įgaliotinė užsienio reikalams ir saugumo politikai pateikė bendrą pasiūlymą Tarybai nustatyti minėtą Sąjungos poziciją Bendradarbiavimo taryboje remdamosi tik SESV 218 straipsnio 9 dalimi kaip procedūriniu teisiniu pagrindu ir SESV 207 ir 209 straipsniais kaip materialiniu teisiniu pagrindu[6].

20. Todėl Komisija laikosi nuomonės, kad Taryba, įtraukusi ESS 31 straipsnio 1 dalį kaip papildomą procedūrinį teisinį pagrindą, padarė teisės klaidą. Ji taip pat mano, kad remiantis SESV 91 straipsniu ir 100 straipsniu kaip papildomu materialiniu teisiniu pagrindu padaryta dar viena teisės klaida, tačiau nelaiko šios aplinkybės galinčia daryti praktinį poveikį nagrinėjamoje byloje.

IV. Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

21. 2017 m. gegužės 10 d. Komisija pagal SESV 263 straipsnio antrą pastraipą pateikė šį ieškinį dėl panaikinimo. Ieškovės reikalavimai:

– panaikinti Sprendimą (ES) 2017/477 ir

– priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

22. Tarybos reikalavimai:

– atmesti ieškinį ir

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas ir

– jei pirmasis reikalavimas nebūtų patenkintas ir Sprendimas 2017/477 būtų panaikintas, palikti galioti šio sprendimo padarinius.

23. Komisijos ieškinys Teisingumo Teisme buvo nagrinėjamas rašytinio proceso tvarka, 2018 m. balandžio 17 d. surengtas teismo posėdis.

V. Teisinis vertinimas

24. Kaip matyti iš bylos medžiagos, nagrinėjamu atveju yra nemenkų Europos Komisijos ir Europos Sąjungos Tarybos nesutarimų renkantis tinkamą naujosios kartos partnerystės susitarimų sudarymo ir įgyvendinimo teisinį pagrindą.

5 2017 m. kovo 3 d. Tarybos sprendimas (ES) 2017/477 dėl pozicijos, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi pagal Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Kazachstano Respublikos tvirtesnės partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą įsteigtoje Bendradarbiavimo taryboje, dėl Bendradarbiavimo tarybos, Bendradarbiavimo komiteto, specialių pakomitečių ar kitų organų darbo tvarkos taisyklių (OL L 73, 2017, p. 15).

6 2017 m. vasario 3 d. Bendras pasiūlymas dėl Tarybos sprendimo dėl pozicijos, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi pagal Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Kazachstano Respublikos tvirtesnės partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą įsteigtoje Bendradarbiavimo taryboje, dėl Bendradarbiavimo tarybos, Bendradarbiavimo komiteto, specialių pakomitečių ar kitų organų darbo tvarkos taisyklių, JOIN(2017) 5 *final*.

25. Vis dėlto tiesioginis nagrinėjamo ginčo dalykas daug siauresnis. Komisijos ieškinyje dėl panaikinimo keliamas tik balsų daugumos reikalavimo klausimas priimant Sąjungos vidaus sprendimus Taryboje prieš Bendradarbiavimo tarybos posėdį. Reikia išsiaiškinti, ar Taryba dėl Sąjungos pozicijos Bendradarbiavimo taryboje privalėjo spręsti kvalifikuota balsų dauguma, kaip mano Komisija, ar turėjo būti sprendžiama vieningai, kaip teigė ir praktikoje vadovavosi Taryba.

26. Kalbant konkrečiau, pasakytina, kad Komisijos ir Tarybos ginčas susijęs su klausimu, ar SESV 218 straipsnio 9 dalis buvo pakankamas *procedūrinis teisinis pagrindas* sprendimui dėl Sąjungos pozicijos priimti, kaip bendrai siūlė Komisija ir vyriausioji įgaliotinė, ar Taryba pagrįstai papildomai rėmėsi ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu, pagal kurį sprendimai BUSP srityje paprastai priimami vieningai [7].

27. Kitaip nei Taryba, manau, kad Komisijos dublike minėta institucijų pareiga laikytis joms nustatytų įgaliojimų ir lojaliai bendradarbiauti tarpusavyje (ESS 13 straipsnio 2 dalis) nėra naujas, atskiras ieškinio pagrindas, kurį pagal Procedūros reglamento 127 straipsnio 1 dalį reikėtų atmesti kaip pavėluotą. Priešingai, Komisija, remdamasi ESS 13 straipsnio 2 dalimi, tik iliustruoja pagrindinį kaltinimą, kad Taryba nagrinėjamu atveju netinkamai pasirinko ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį kaip procedūrinį teisinį pagrindą ir neatsižvelgė į Teisingumo Teismo jurisprudenciją [8]. Todėl toliau svarstysiu tik klausimą, ar Taryba pagrįstai rėmėsi ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje nustatyta vieningo balsavimo taisykle.

A. Teisingumo Teismo jurisdikcija

28. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad teisės klausimai, susiję su ESS 31 straipsniu, pagal ESS 24 straipsnio 1 dalies antros pastraipos šešto sakinio pirmą dalį, siejamą su SESV 275 straipsnio pirma pastraipa, nepriklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai.

29. Viena vertus, pagal ESS 24 straipsnio 1 dalies antros pastraipos šešto sakinio antrą dalį ir SESV 275 straipsnio antros pastraipos pirmąją alternatyvą Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso prižiūrėti, kaip laikomasi ESS 40 straipsnio [9]. Šioje nuostatoje apibrėžiama BUSP ir Sąjungos politikos sričių tarpusavio sąsaja. Pagal ją draudžiamas BUSP poveikis Sąjungos kompetencijai priskirtoms politikos sritims ir, atvirkščiai, Sąjungos kompetencijai priskirtų politikos sričių poveikis BUSP.

30. Kita vertus, Teisingumo Teismas jau yra aiškiai pripažinęs savo jurisdikciją aiškinti SESV 218 straipsnį, taip pat visų pirma tais atvejais, kurie yra susiję su BUSP [10].

31. Dėl šių motyvų Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į Komisijos ieškinį, privalo nagrinėjamoje byloje pareikšti nuomonę dėl ESS 31 straipsnio 1 dalies ir SESV 218 straipsnio 9 dalies išaiškinimo ir taikymo srities.

7 Dėl procedūrinio ir materialinio teisinio pagrindo skirtumų žr. mano išvadą byloje *Komisija / Taryba* (Vietnamas, C-13/07, EU:C:2009:190, 44–47 punktai).

8 Taip Komisija taip pat atremia kai kuriuos Tarybos argumentus, pateiktus Tarybos atsiliepime į ieškinį.

9 2016 m. birželio 14 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 42 punktas) ir 2017 m. kovo 28 d. Sprendimas *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 85 punktas).

10 2014 m. birželio 24 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, 73 punktas); taip pat šiuo klausimu žr. 2016 m. birželio 14 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 68–85 punktai).

B. Daugumos reikalavimai pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį

32. Komisijos ieškinys grindžiamas vieninteliu panaikinimo pagrindu. Taryba kaltinama tuo, kad nustatydama Sąjungos poziciją pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį klaidingai rėmėsi vieningo balsavimo taisykle pagal ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, užuot priėmusi sprendimą kvalifikuota balsų dauguma.

1. Pirminė pastaba dėl SESV 218 straipsnio 9 dalies taikymo srities

33. Kai tarptautiniam organui reikia priimti teisinę galią turinčius aktus, Taryba pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį iš anksto priima sprendimą, kuriuo nustatoma pozicija, kurios bus laikomasi šiame organe Sąjungos vardu.

34. Sąjungos pozicija pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį nustatoma ne tik Sąjungos kompetencijai priskirtinose politikos srityse, bet ir tose srityse, kurios galėtų iš dalies ar visiškai patekti į BUSP sritį. SESV 218 straipsnis yra viena iš Sąjungos išorės veiksmus reglamentuojančių SESV penktosios dalies nuostatų, todėl šis straipsnis taikytinas visoms sritims. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad SESV 218 straipsnyje „nustatyta vienoda visuotinai galiojanti derybų dėl tarptautinių susitarimų, kuriuos Sąjunga kompetentinga sudaryti savo veiklos srityje, įskaitant BUSP, ir jų sudarymo procedūra, jeigu Sutartyse nenumatytos specialios procedūros“ [11].

35. Tiesa, ši pozicijos nustatymo procedūra pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį netaikoma, kai tarptautinis organas priima sprendimus, papildančius arba pakeičiančius tarptautinio susitarimo institucinę struktūrą. Nagrinėjamu atveju šalys sutaria, kad taip nėra. Ketinta ne pakeisti ar papildyti partnerystės susitarimo institucinę struktūrą, o suaktyvinti ją priėmus Bendradarbiavimo tarybos darbo tvarkos taisykles ir įsteigus specialius pakomitečius, kaip aiškiai numatyta partnerystės susitarimo 268 ir 269 straipsniuose.

36. Galima daryti išvadą, kad SESV 218 straipsnio 9 dalis taikytina šioje byloje.

2. Kvalifikuota balsų dauguma ar vieningas balsavimas priimant Tarybos sprendimus pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį

37. Iš SESV 218 straipsnio 9 dalies formuluotės nėra akivaizdu, kokie daugumos reikalavimai taikomi Taryboje, kai balsuojama dėl Sąjungos pozicijos tarptautiniuose organuose. Šalys nesutaria dėl to, kuo remiantis reikėtų spręsti apie daugumos reikalavimus: gretima SESV 218 straipsnio 8 dalies pirma pastraipa ar ESS 16 straipsnio 3 dalimi ir 31 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu.

a) Remtis SESV 218 straipsnio 8 dalies pirma pastraipa negalima

38. Komisija, remdamasi SESV 218 straipsnio 8 dalies pirma pastraipa, yra linkusi daryti išvadą, kad Tarybos sprendimai, kuriais nustatoma pozicija pagal 9 dalį, visuomet turi būti priimami kvalifikuota balsų dauguma.

11 2014 m. birželio 24 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, 52 punktas).

39. Teisingumo Teismas viename 2014 m. sprendime iš tikrųjų buvo nusprendęs, kad Taryba turi priimti Sąjungos poziciją dėl plečiamojo socialinės srities teisės aktų taikymo Turkijai įgyvendinant EEB ir Turkijos asociacijos susitarimą pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį kvalifikuota balsų dauguma. Grįsdamas šį teiginį Teisingumo Teismas citavo SESV 218 straipsnio 8 dalies pirmą pastraipą, tačiau išsamiau šios nuostatos nepaaiškino [12].

40. Priešingai, nei teigia Komisija, manau, būtų skubota remiantis sprendime dėl plečiamojo socialinės srities teisės aktų taikymo Turkijai epizodiškai paminėta SESV 218 straipsnio 8 dalies pirma pastraipa daryti išvadą, jog Taryba kvalifikuota balsų dauguma privalo spręsti dėl visų pozicijų, kurias reikia nustatyti Sąjungos vardu pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį. Kaip Teisingumo Teismas jau yra pabrėžęs, taikant šią procedūrą pagal SESV 218 straipsnį, dėl jos bendro pobūdžio reikia atsižvelgti į kiekvienai Sąjungos veiklos sričiai Sutartyse numatytus ypatumus, be kita ko, susijusius su institucijų kompetencija [13]. Tas pats išplaukia ir iš ESS 40 straipsnio.

41. Į įvairių Sąjungos veiklos sričių ypatumus nustatant poziciją pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį negali būti atsižvelgiama vien pateikiant bendrą nuorodą į SESV 218 straipsnio 8 dalį. Išnagrinėjus atidžiau netgi paaiškėja, kad SESV 218 straipsnio 8 dalyje apskritai nereglamentuojamas balsų daugumos reikalavimas Tarybai priimant sprendimus dėl pozicijos pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį.

42. Tiesa, SESV 218 straipsnio 8 dalies pirmoje pastraipoje nurodyta, kad „[l]aikydamasi tos tvarkos Taryba visais atvejais sprendžia kvalifikuota balsų dauguma“. Tačiau iš paskesnės antros pastraipos matyti, kad ši nuostata taikoma *sudarant* tarptautinius *susitarimus*. 8 dalies vieta viso SESV 218 straipsnio struktūroje taip pat rodo, kad „tvarka“, kurios laikydamasi Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma, apima pirmesnėse 1–7 dalyse nurodytą tvarką, t. y. visus etapus nuo derybų iki tarptautinio susitarimo sudarymo.

43. Tačiau 9 dalis, kuri ne veltui SESV 218 straipsnio struktūroje pateikiama *po* 8 dalies, nėra minėtos tarptautinių susitarimų sudarymo tvarkos dalis, šioje nuostatoje reglamentuojamas kitas aspektas [14]. SESV 218 straipsnio 9 dalis susijusi su svarbiais sudarytų susitarimų praktinio *įgyvendinimo* klausimais, visų pirma Sąjungos dalyvavimu priimant organų, kurie buvo įsteigti įgyvendinant minėtus susitarimus, sprendimus. Šiuo tikslu SESV 218 straipsnio 9 dalyje numatyta atskira supaprastinta procedūra, kuri paklūsta savo pačios dėsningumui ir skiriasi nuo klasikinės procedūros, taikytinos sudarant tarptautinius susitarimus. Tik taip galima paaiškinti, kodėl SESV 218 straipsnio 9 dalyje konkrečiai ir atskirai nustatoma Komisijos arba vyriausiojo įgaliotinio teisė teikti pasiūlymus.

44. Taigi Komisijos argumentai, grindžiami SESV 218 straipsnio 8 dalies pirma pastraipa, turi būti atmesti.

12 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Turkijai, C-81/13, EU:C:2014:2449, 66 punktas).

13 2014 m. birželio 24 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, 53 punktas).

14 Šiuo klausimu žr. mano išvadą byloje *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Turkijai, C-81/13, EU:C:2014:2114, 63 išnaša); taip pat šiuo klausimu žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą byloje *Vokietija / Taryba* (vynuogės ir vynas, C-399/12, EU:C:2014:289, 52 ir 75 punktai), kurioje kalbama apie *lex specialis*.

b) Galimybė remtis ESS 16 straipsnio 3 dalies ir ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmo sakinio bendrosiomis taisyklėmis

45. Taigi, kadangi SESV 218 straipsnio 9 dalyje nėra aiškios taisyklės, apibrėžiančios Taryboje taikomus daugumos reikalavimus nustatant Sąjungos poziciją, o SESV 218 straipsnio 8 dalimi, kaip ką tik išaiškinta, taip pat negalima remtis, reikia vadovautis bendrosiomis Tarybos sprendimų priėmimo taisyklėmis [15]. Šios taisyklės pagal atskiras sritis įtvirtintos ESS 16 straipsnio 3 dalyje ir ESS 31 straipsnyje.

46. Pagal ESS 16 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą bendrąją taisyklę Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma, išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip. Tačiau ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje numatyta, kad sprendimus pagal ESS BUSP skyrių vieningai spręsdama priima Taryba, taip pat išskyrus atvejus, kai šiame skyriuje numatyta kitaip.

47. Iš kartu aiškinamų šių dviejų nuostatų matyti, kad priimant Tarybos sprendimą, kuriuo įgyvendinama Sąjungos kompetencijai priskirta politika, paprastai pakanka kvalifikuotos balsų daugumos, o BUSP srityje dažniausiai taikomas vieningo balsavimo principas.

48. Papildomai reikėtų pažymėti, kad pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį nustatoma Sąjungos pozicija negali būti laikoma vien įgyvendinimo priemone, kuriai pagal ESS 31 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas būtų taikomas net tuo atveju, jei ji turėtų būti priskirta prie BUSP.

c) Pagrindinių klausimų reikšmė

49. Priešingai, nei, atrodo, mano Taryba, ne bet kuri šios institucijos priimamų teisės aktų sąsaja su BUSP automatiškai reiškia, kad turi būti taikomas ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmas sakinys, t. y. kad sprendimas būtinai priimamas vieningai.

50. Kaip aiškiai nustatyta ESS 40 straipsnio pirmoje pastraipoje, BUSP įgyvendinimas nedaro poveikio Sąjungos kompetencijos vykdymui, nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai. Ir atvirkščiai, pagal ESS 40 straipsnio antrą pastraipą Sąjungos kompetencijai priskirtos politikos įgyvendinimas nedaro poveikio BUSP procedūrų taikymui ir institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai. Šios abi poveikio nedarymo sąlygos ESS 40 straipsnio pirmoje ir antroje pastraipose nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo išdėstytos simetriškai. Sąjungos politikos srityse taikomomis procedūrinėmis taisyklėmis negali būti eliminuota BUSP vieningo balsavimo principo prasmė, kaip ir BUSP vieningo balsavimo principas negali „tapti užkratu“ Sąjungos politikoje, nes tai prieštarautų ESS 40 straipsnio esmei.

51. Taigi, siekiant nustatyti, ar Tarybos sprendimui dėl konkretaus teisės akto priimti būtina kvalifikuota balsų dauguma pagal ESS 16 straipsnio 3 dalį, ar turi būti sprendžiama vieningai, kaip to reikalaujama pagal ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, reikia išsiaiškinti, kuriai politikos sričiai – BUSP ar Sąjungos – priskirtinas šiuo teisės aktu reglamentuojamas dalykas. Tai lemia konkretaus Tarybos sprendimo *materialinis teisinis pagrindas* (arba materialiniai teisiniai pagrindai) [16].

15 Tuo pačiu klausimu žr. generalinio advokato H. Saugmandsgaard Øe išvadą byloje *Komisija / Taryba* (2015 m. Pasaulinė radijo ryšio konferencija, C-687/15, EU:C:2017:645, 81 punktas).

16 2012 m. liepos 19 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (teisinis pagrindas taikyti ribojamąsias priemones, C-130/10, EU:C:2012:472, 80 punktas), 2014 m. birželio 24 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, 57 punktas) ir 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimas *Slovakija ir Vengrija / Taryba* (laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje, C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631, 46 punktas).

52. Teisinis pagrindas parenkamas vadovaujantis objektyviais kriterijais, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė ir prie kurių visų pirma priskirtini ginčijamo sprendimo tikslas ir turinys [17], taip pat šio sprendimo kontekstas [18].

53. Subjektyvus dalyvių vertinimas ir bendri politiniai tikslai renkantis teisinį pagrindą neturi jokios reikšmės [19]. Taip pat nėra svarbu, koks teisinis pagrindas buvo taikomas priimant kitus Sąjungos aktus, kurie kartais turi panašių požymių arba yra glaudžiai susiję su ginčijamais sprendimais [20] (pavyzdžiui, Tarybos sprendimas 2016/123 dėl partnerystės susitarimo pasirašymo ir laikino taikymo). Pagal suformuotą jurisprudenciją vien Tarybos praktika negali nukrypti nuo Sutarties taisyklių ir sukurti Sąjungos institucijas įpareigojančio precedento [21].

54. Ginčijamame sprendime nustatoma Sąjungos pozicija dėl Bendradarbiavimo tarybos darbo tvarkos taisyklių priėmimo ir kelių specialių pakomitečių įsteigimo įgyvendinant partnerystės susitarimą. Taigi tai yra teisės aktas, kuriuo bendrai nustatoma pagal partnerystės susitarimą įsteigtų tarptautinių organų veiklos tvarka, ir jis, priešingai nei teisės aktai kai kuriose kitose bylose, kuriose Teisingumo Teismas jau yra priėmęs sprendimą [22], nėra susijęs tik su atskirais šiame plačios apimties susitarime reguliuojamais klausimais. Tai teisingai pažymėjo Taryba per teismo posėdį.

55. Tokiomis aplinkybėmis nustatant nagrinėjamoje byloje ginčijamo sprendimo tinkamą teisinį pagrindą reikia atsižvelgti į visą partnerystės susitarimą [23].

56. Be nuostatų dėl politinio dialogo ir bendradarbiavimo užsienio ir saugumo politikos srityje, partnerystės susitarime taip pat sureguliuota daugelis kitų prekybos ir ekonomikos srities, įvairių bendradarbiavimo formų, visų pirma ekonomikos ir tvaraus vystymosi srityje (įskaitant transportą ir aplinkosaugą), taip pat laisvės, saugumo ir teisingumo srities klausimų.

57. Todėl iš esmės galėtų būti svarstomi įvairiausi ginčijamo sprendimo materialiniai teisiniai pagrindai, taip pat kaip ir anksčiau Sąjungos sudaryto partnerystės susitarimo atveju. Šis teisinis pagrindas galėtų būti Sąjungos kompetencija sudaryti susitarimus BUSP srityje (ESS 37 straipsnis), bendra prekybos politika (SESV 207 straipsnis), bendradarbiavimas vystymosi labui (SESV 209 straipsnio 2 dalis), transporto politika (SESV 91 straipsnis kartu su 100 straipsnio 2 dalimi ir 216 straipsnio 1 dalies antruoju pagrindu), aplinkos apsaugos politika (SESV 192 straipsnis kartu su 191 straipsnio 1 dalies ketvirta įtrauka) arba laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė (SESV 67 ir paskesni straipsniai, taikomi kartu su 216 straipsnio 1 dalies antruoju pagrindu), ir čia išvardytos tik pagrindinės Sąjungos išorės kompetencijos sritys, kuriomis galbūt galėtų būti remiamasi.

17 1991 m. birželio 11 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (titano dioksidas, C-300/89, EU:C:1991:244, 10 punktas), 2016 m. birželio 14 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 43 punktas), taip pat 2017 m. liepos 26 d. Nuomonė 1/15 (numatomas susitarimas su Kanada dėl keleivio duomenų, EU:C:2017:592, 76 punktas).

18 2013 m. rugsėjo 26 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas EEE, C-431/11, EU:C:2013:589, 48 punktas), 2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Šveicarijai, C-656/11, EU:C:2014:97, 50 punktas) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Turkijai, C-81/13, EU:C:2014:2449, 38 punktas).

19 Tokios pozicijos laikomasi 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonėje 2/00 (Kartachenos protokolas dėl biologinės saugos, EU:C:2001:664, 22 punktas).

20 2006 m. sausio 10 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (Roterdamo konvencija, C-94/03, EU:C:2006:2, 50 punktas), 2014 m. birželio 24 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Mauricijus, C-658/11, EU:C:2014:2025, 48 punktas) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Turkijai, C-81/13, EU:C:2014:2449, 36 punktas).

21 1988 m. vasario 23 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba* (hormoninio poveikio medžiagos, 68/86, EU:C:1988:85, 24 punktas), Nuomonė 1/94 (PPO sutartis, EU:C:1994:384, 52 punktas) ir 2017 m. spalio 25 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (2015 m. Pasaulinė radijo ryšio konferencija, C-687/15, EU:C:2017:803, 42 punktas).

22 Žr., pavyzdžiui, 2013 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas EEE, C-431/11, EU:C:2013:589, visų pirma 61 punktas), 2014 m. vasario 27 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Šveicarijai, C-656/11, EU:C:2014:97, visų pirma 64 punktas) ir 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Taryba* (išplėstas socialinės srities teisės aktų taikymas Turkijai, C-81/13, EU:C:2014:2449, visų pirma 63 punktas).

23 Panašus požiūris atsispindi 2017 m. spalio 25 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (persvarstytas Lisabonos susitarimas, C-389/15, EU:C:2017:798, 64 punktas), kuriame teigiama, kad tarptautiniame susitarime numatytą tvarką, skirtą būsimam jo vykdymui ir administravimui užtikrinti, reikia vertinti atsižvelgiant į tikslus, paskatinusius susitariančiąsias šalis sudaryti šį susitarimą, o ne atvirkščiai. 2017 m. gegužės 16 d. Nuomonėje 2/15 (laisvosios prekybos susitarimas su Singapūru, EU:C:2017:376, 276 punktas) panašiai teigiama, kad organizacinės nuostatos tarptautiniame susitarime yra pagalbinio pobūdžio, todėl joms taikoma ta pati kompetencija, kokia taikoma pagrindinėms materialinės teisės normoms.

58. Remiantis suformuota jurisprudencija, tokioje situacijoje, kai gali būti taikomi keli teisiniai pagrindai, būtina įvertinti esmę. Laikomasi šių gairių: jeigu teisės aktu siekiama kelių tikslų arba jis turi kelias sudedamąsias dalis ir viena jų laikytina pagrindine ar dominuojančia, o kita yra tik papildoma, teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisiniu pagrindu – tuo, kurio reikalauja pagrindinis ar dominuojantis tikslas arba pagrindinė ar dominuojanti sudedamoji dalis. Priemonė gali būti grindžiama keliais teisiniais pagrindais tik išimtiniais atvejais, t. y. kai ja siekiama iš karto kelių tikslų ar kai ji turi kelias neatskiriamas sudedamąsias dalis ir nė vienas iš tikslų ar nė viena iš dalių nėra papildoma [24].

59. Kaip jau esu nurodžiusi [25], tokiu *vertikaliu* esminių dalykų vertinimu negali būti padidinta Sąjungos kompetencija valstybių narių atžvilgiu, antraip būtų pažeistas kompetencijos suteikimo principas (ESS 5 straipsnio 1 dalies pirmas sakinys ir 2 dalis kartu su ESS 4 straipsnio 1 dalimi). Vis dėlto neabejotinai gali būti taikomas *horizontalus* esminių dalykų vertinimas, t. y. tuo atveju, kai aišku, jog Sąjungos kompetencija apima visas sudedamąsias jos planuojamo akto dalis, ir kai sprendžiamas tik tinkamo šių įgaliojimų pasirinkimo klausimas. Nagrinėjamoje byloje Komisija ir Taryba nesutaria tik dėl pastarojo aspekto.

60. Be to, ši byla tikrai nėra pirmoji, kurioje Teisingumo Teismas, įvertinęs esmę, turėjo išspręsti teisinius ginčus dėl plačios apimties bendradarbiavimo ar partnerystės susitarimų tarp Sąjungos ir tam tikrų besivystančių ar sparčiai augančios ekonomikos šalių tinkamo teisinio pagrindo [26]. Teisingumo Teismas taip pat yra vertinęs BUSP ir Sąjungos kompetencijai priskiriamų politikos sričių tarpusavio santykio esmę, kartais BUSP naudai, o kartais – jos nenaudai [27]. Todėl Tarybos būgštavimas, kad vertinant pagrindinio klausimo esmę BUSP neabejotinai liktų nuošalyje, yra nepagrįstas. Tačiau *a fortiori* atsižvelgiant į suformuotą jurisprudenciją [28] reikia atmesti Tarybos žodinę pastabą, kad tuo atveju, kai esama sąsajų su BUSP, pagrindinio klausimo esmės vertinimas nuo pat pradžių negali būti taikomas.

d) Esmės įvertinimas konkrečiu atveju

61. Per rašytinę proceso dalį šalys beveik nepateikė pastabų, iš kurių paaiškėtų jų nuomonė dėl to, kuris partnerystės susitarimo klausimas yra esminis, taigi – kokia yra ginčijamos Sąjungos pozicijos dėl Bendradarbiavimo tarybos esmė. Tačiau Teisingumo Teismas pasinaudojo galimybe per teismo posėdį kartu su proceso šalimis išsiaiškinti partnerystės su Kazachstanu tikslus, turinį ir kontekstą.

62. Priešingai nei Komisija, Taryba laikėsi nuomonės, jog susitarimo sąsajos su BUSP bet kuriuo atveju yra pakankamai svarios, kad pateisintų rėmimąsi ESS 37 straipsniu kaip materialiniu teisiniu pagrindu ir ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu kaip procedūriniu teisiniu pagrindu *papildomai* prie kitų atitinkamų teisinių pagrindų.

24 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonė 2/00 (Kartachenos protokolas dėl biologinės saugos, EU:C:2001:664, 23 punktas), 2014 m. birželio 11 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (pagrindų susitarimas su Filipinais, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 punktas) ir 2016 m. birželio 14 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 44 punktas).

25 Taip pat žr. mano išvadą byloje *Komisija / Taryba* (Vietnamas, C-13/07, EU:C:2009:190, 113 punktas).

26 Šiuo klausimu žr. 1996 m. gruodžio 3 d. Sprendimą *Portugalija / Taryba* (bendradarbiavimo susitarimas su Indija, C-268/94, EU:C:1996:461) ir 2014 m. birželio 11 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (pagrindų susitarimas su Filipinais, C-377/12, EU:C:2014:1903); panašiai 2008 m. gegužės 20 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288) buvo sprendžiamas tam tikros Tarybos priemonės BUSP srityje sąsajų su partnerystės susitarimu klausimas.

27 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288, pirmiausia 73 ir 74 punktai) ir 2016 m. birželio 14 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 44–55 punktai).

28 Dar kartą žr. sprendimus, minėtus 26 ir 27 išnašose.

63. Šiuo klausimu pirmiausia reikėtų pažymėti, kad tokia teisinių pagrindų sutaptis, kartais paprastai vadinama „dvigubu teisiniu pagrindu“, yra absoliuti išimtis, kaip matyti iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos [29], ir iki šiol buvo pripažįstama itin retai [30]. Kaip jau minėta, teisinių pagrindų sutaptis galima tik tuo atveju, kai priemone tuo pačiu metu siekiama kelių tikslų arba kai ji turi kelias sudedamąsias dalis, kurios yra neatsiejamai susijusios ir nė viena iš jų nėra papildoma kitos atžvilgiu [31].

– *Partnerystės susitarimo sąsajos su BUSP*

64. Išnagrinėjus partnerystės susitarimo tikslus ir turinį, reikia sutikti su Tarybos nuomone, kad kai kuriems susitarimo klausimams tenka svarbus vaidmuo įgyvendinant BUSP.

65. Pačioje partnerystės susitarimo preambulės pradžioje akcentuojami Jungtinių Tautų Chartijos, Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos (ESBO), visų pirma Helsinkio baigiamojo akto, taip pat kitų visuotinai pripažintų tarptautinės teisės normų principai ir nuostatos [32].

66. Be to, susitarimo šalys išreiškė ketinimą skatinti tarptautinę taiką ir saugumą ir taikų ginčų sprendimą, visų pirma tuo tikslu veiksmingai bendradarbiaujant JT ir ESBO [33]. Jos skelbia savo norą toliau plėtoti reguliarų politinį dialogą dvišaliais ir tarptautiniais abiem šalims svarbiais klausimais [34]. Susitarimo šalys taip pat išreiškė pasiryžimą kovoti su masinio naikinimo ginklų ir jų siuntimo į taikinį priemonių platinimu ir bendradarbiauti ginklų neplatinimo, branduolinės saugos ir saugumo srityse [35], taip pat kovoti su neteisėta prekyba šaulių ir lengvaisiais ginklais ir jų kaupimu [36].

67. Tam tikra prasme su BUSP galiausiai susijęs tvirtas susitarimo šalių įsipareigojimas aktyviau skatinti, ginti ir diegti pagrindines laisves bei žmogaus teises ir pagarbą demokratijos, teisinės valstybės ir gero valdymo principams [37]. Šalys įsipareigoja žmogaus teisių ir demokratijos srityje skatinti bendrus tikslus, atvirą ir konstruktyvų politinį dialogą, skaidrumą ir pagarbą tarptautiniams žmogaus teisių standartams [38].

68. Visus šiuos pareiškimus preambulėje patvirtina tai, kad politiniam dialogui ir bendradarbiavimui užsienio ir saugumo politikos srityje partnerystės susitarime svarbioje vietoje skiriama atskira II antraštinė dalis, kurios nuostatos įtvirtintos iš viso dešimtyje straipsnių. Šios nuostatos skiriamos ne tik politiniam dialogui (susitarimo 4 straipsnis) ir užsienio ir saugumo politikai siaurąja prasme (susitarimo 6 straipsnis), bet ir demokratijos ir teisinės valstybės (susitarimo 5 straipsnis), konfliktų prevencijos ir krizių valdymo (susitarimo 9 straipsnis) ir regioninio stabilumo (susitarimo 10 straipsnis) klausimams.

29 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288, 75 punktas); taip pat žr. 21 išnašoje nurodytą jurisprudenciją.

30 2006 m. sausio 10 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (Roterdamo konvencija, C-94/03, EU:C:2006:2, 51 punktas) ir Sprendimas *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (pavojingų cheminių medžiagų importas, C-178/03, EU:C:2006:4, 56 punktas), taip pat 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288, 99, 108 ir 109 punktai) ir 2008 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Parlamentas / Taryba* (Europos investicijų banko nuostoliai, C-155/07, EU:C:2008:605, 84 punktas).

31 Dar kartą žr. 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonę 2/00 (Kartachenos protokolas dėl biologinės saugos, EU:C:2001:664, 23 punktas), 2014 m. birželio 11 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (pagrindų susitarimas su Filipinais, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 punktas) ir 2016 m. birželio 14 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 44 punktas).

32 Partnerystės susitarimo antra konstatuojamoji dalis.

33 Partnerystės susitarimo devinta konstatuojamoji dalis.

34 Partnerystės susitarimo dešimta konstatuojamoji dalis.

35 Partnerystės susitarimo vienuolikta konstatuojamoji dalis.

36 Partnerystės susitarimo dvylikta konstatuojamoji dalis.

37 Partnerystės susitarimo trečia konstatuojamoji dalis.

38 Partnerystės susitarimo ketvirta konstatuojamoji dalis.

69. Nepaisant visų sąsajų su BUSP partnerystės susitarimo preambulėje ir kai kuriose jo nuostatose, reikia konstatuoti, kad BUSP klausimai toli gražu nėra pagrindiniai šio susitarimo esmę atspindintys klausimai. Kur kas didesnę reikšmę turi susitarime reguliuojami klausimai, kurie aiškiai nepatenka į BUSP taikymo sritį ir priklauso SESV įtvirtintoms Sąjungos kompetencijai priklausančioms politikos sritims. Toliau ir nagrinėsiu šiuos klausimus.

– *Partnerystės susitarimo sąsajos su Sąjungos kompetencijai SESV priskirtomis politikos sritimis*

70. Nagrinėjant partnerystės susitarimo tikslus ir turinį, atsižvelgiant į jų visumą visų pirma patraukia dėmesį prekybos ir ekonomikos, taip pat įvairių formų bendradarbiavimo klausimai, kurių nė vienas nepriskirtinas prie BUSP.

71. Pirma, matyti, kad dauguma partnerystės susitarimo nuostatų skiriama Europos Sąjungos ir Kazachstano prekybos santykiams: daugiausia iš 287 straipsnių susidedančio susitarimo straipsnių – 185 – sudaro III antraštinę dalį („Prekyba ir verslas“) (14–198 straipsniai). Be klasikinių taisyklių, šiuo metu standartiškai nustatytų daugelyje prekybos susitarimų (pavyzdžiui, didžiausio palankumo režimo, nacionalinio režimo, antidempingo ir kompensacinių priemonių taisyklės), šiame susitarime taip pat įtvirtintos gana šiuolaikiškos taisyklės, daugiausia nustatomos naujausiuose prekybos susitarimuose (pavyzdžiui, konkurencijos teisės ir viešųjų pirkimų srities taisyklės, nuostatos dėl intelektinės nuosavybės teisių įgyvendinimo)[39].

72. Be to, susitarimo preambulėje pabrėžiami, viena vertus, laisvos rinkos ekonomikos principai[40], kita vertus, didėjanti prekybos ir investicijų santykių tarp abiejų šalių svarba[41], siekiama dar labiau sustiprinti glaudžius ekonominius šalių ryšius ir toliau plėtoti jų tarpusavio prekybą ir investicijas[42], aktyviau vykdyti prekybą ir investicijas remiantis PPO steigimo sutartimi[43], užtikrinti subalansuotas dvišalių prekybos ryšių sąlygas[44].

73. Antra, svarbus vaidmuo partnerystės susitarime, be tradicinės prekybos politikos, tenka tvaraus vystymosi principui, be to, susitarimo šalys įsipareigoja gerinti visuomenės sveikatą ir žmonių sveikatos apsaugą kaip darnaus vystymosi ir ekonomikos augimo sąlygą[45]. Atitinkamai susitarimo IV antraštinėje dalyje („Bendradarbiavimas ekonomikos ir darnaus vystymosi srityje“) ir VI antraštinėje dalyje („Kita bendradarbiavimo politika“) daugelis skyrių skirti klausimams, aiškiai nepatenkantiems į BUSP ir susijusiems su vystomuoju bendradarbiavimu, taip pat su įvairiomis Sąjungos kompetencijai pagal SESV priskirtomis politikos sritimis (pavyzdžiui, aplinkos, transporto, kultūros ir vartotojų apsauga).

39 Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, 2017 m. gegužės 16 d. Nuomonę 2/15 (laisvosios prekybos susitarimas su Singapūru, EU:C:2017:376, 276 punktas).

40 Partnerystės susitarimo penkta konstatuojamoji dalis.

41 Partnerystės susitarimo šešta konstatuojamoji dalis.

42 Partnerystės susitarimo septinta konstatuojamoji dalis.

43 Partnerystės susitarimo aštunta konstatuojamoji dalis; taip pat žr. septynioliktą konstatuojamąją dalį.

44 Partnerystės susitarimo šešiolikta konstatuojamoji dalis.

45 Partnerystės susitarimo aštuoniolikta, dvidešimt antra ir dvidešimt ketvirta konstatuojamosios dalys.

74. Galiausiai, trečia, reikia pažymėti, kad partnerystės susitarime „bendradarbiavimui laisvės, saugumo ir teisingumo srityje“ skirta atskira V antraštinė dalis. Partnerystės susitarimo preambulėje taip pat aiškiai atsispindi šio klausimo, kuris Sąjungos teisės požiūriu turi sąsajų ne tik su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve (SESV trečiosios dalies V antraštinė dalis), bet ir su vystomuoju bendradarbiavimu (SESV 208 ir 209 straipsniai), reikšmė[46]. Susitarimo šalys pareiškia esančios pasiryžusios kovoti su organizuotu nusikalstamumu ir prekyba žmonėmis, stiprinti bendradarbiavimą kovojant su terorizmu[47], aktyviau palaikyti dialogą ir bendradarbiauti su migracija susijusiais klausimais[48].

– Išvados dėl esmės įvertinimo konkrečiu atveju

75. Todėl apibendrinant galima daryti išvadą, kad partnerystės susitarimo tikslai ir turinys turi sąsajų su BUSP. Tačiau, priešingai, nei teigia Taryba, šios sąsajos nėra pakankamai stiprios, kad esminiu susitarimo klausimu būtų laikoma BUSP.

76. Manau, minėtos partnerystės susitarimo sąsajos su BUSP nėra pakankamai reikšmingos, kad jomis būtų galima pagrįsti teiginį, jog užsienio ir saugumo politika yra viena iš susitarimo sudedamųjų dalių, kurios „yra neatsiejamai susijusios ir nė viena iš jų nėra papildoma kitos atžvilgiu“[49]. Priešingai, akivaizdu, kad šiuo atveju dominuoja klausimai, nepatenkantys į BUSP ir priskirtini įvairioms Sąjungos kompetencijai Sutartyse priskirtoms sritims. Todėl šiuo atveju man atrodo nepagrįsta kartu taikyti teisinį pagrindą iš BUSP srities ir iš Sąjungos kompetencijai pagal SESV priskirtų politikos sričių (teisinių pagrindų sutaptis).

77. Beje, atsisakymas taikyti teisinį pagrindą iš BUSP srities nereiškia, kad menkinama partnerystės susitarimo užsienio ir saugumo politikos sudedamoji dalis. Sąsajų su užsienio ir saugumo politika turinčius pirma nurodytus partnerystės susitarimo tikslus galima pasiekti ir jų turinį įgyvendinti ne tik klasikinėmis BUSP priemonėmis. Priešingai, pagrindinės Sąjungos vertybės visų pirma yra įsipareigojimas užtikrinti demokratiją ir teisinę valstybę, pagarba žmogaus teisėms, taikus ginčų sprendimas ir tarptautinės teisės normų laikymasis; šiomis vertybėmis Sąjunga pagal horizontaliai taikomą ESS 21 straipsnio 1 dalies nuostatą vadovaujasi visuose savo išorės veiksmuose, t. y. ne tik BUSP, bet ir, pavyzdžiui, bendroje prekybos politikoje (SESV 207 straipsnis), ir vystomojo bendradarbiavimo srityje (SESV 208 straipsnio 1 dalis ir 209 straipsnio 2 dalis).

78. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad Sąjungos kompetencija vystomojo bendradarbiavimo srityje neturi būti aiškinama siaurai ir kad vystomojo bendradarbiavimo tikslams įgyvendinti būtinos priemonės gali būti susijusios su įvairiomis konkrečiomis sritimis[50]. Tai, be kita ko, reiškia, kad bendradarbiavimo ir partnerystės susitarimų sąlygos, skirtos politiniam dialogui ir išreiškiančios pagarbą žmogaus teisėms, gali būti grindžiamos Sąjungos kompetencija vystomojo bendradarbiavimo srityje[51].

46 Sąsajos su vystomuoju bendradarbiavimu matyti, pavyzdžiui, 2008 m. gegužės 20 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288) ir 2014 m. birželio 11 d. Sprendime *Komisija / Taryba* (pagrindų susitarimas su Filipinais, C-377/12, EU:C:2014:1903, visų pirma 55 ir 60 punktai).

47 Partnerystės susitarimo keturiolikta konstatuojamoji dalis.

48 Partnerystės susitarimo penkiolikta konstatuojamoji dalis.

49 Dar kartą žr. 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonę 2/00 (Kartachenos protokolas dėl biologinės saugos, EU:C:2001:664, 23 punktas), 2014 m. birželio 11 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (pagrindų susitarimas su Filipinais, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 punktas) ir 2016 m. birželio 14 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (Tanzanija, C-263/14, EU:C:2016:435, 44 punktas).

50 1996 m. gruodžio 3 d. Sprendimas *Portugalija / Taryba* (bendradarbiavimo susitarimas su Indija, C-268/94, EU:C:1996:461, 37–39 punktai) ir 2014 m. birželio 11 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (pagrindų susitarimas su Filipinais, C-377/12, EU:C:2014:1903, 38, 42 ir 43 punktai); taip pat žr. 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288, 92 punktas).

51 1996 m. gruodžio 3 d. Sprendimas *Portugalija / Taryba* (bendradarbiavimo susitarimas su Indija, C-268/94, EU:C:1996:461, visų pirma 24 ir 39 punktai) ir 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (šaulių ginklai, C-91/05, EU:C:2008:288, 65 punktas).

C. Ginčijamo sprendimo panaikinimas paliekant laikinai galioti jo padarinius

79. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Taryba, priimdama ginčijamą sprendimą, neteisingai vadovavosi ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmo sakinio reikalavimais. Todėl Komisijos nurodytas panaikinimo pagrindas yra pagrįstas.

80. Remdamasi ESS 31 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu, Taryba, užuot priėmusi sprendimą kvalifikuota balsų dauguma, klaidingai nutarė, kad dėl Sąjungos pozicijos, kurios turi būti laikomasi Bendradarbiavimo taryboje, balsuojama vieningai. Negalima atmesti galimybės, kad Tarybos sprendimo turinys tuo atveju, jei būtų buvę remtasi kvalifikuotos balsų daugumos taisykle, būtų buvęs kitoks nei po vieningo balsavimo [52].

81. Todėl ginčijamas sprendimas pagal SESV 264 straipsnio 1 dalį turi būti panaikintas. Tam, kad būtų išvengta bet kokio teisinio netikrumo, siūlytina Teisingumo Teismui, kaip papildomai prašė Taryba, palikti galioti panaikinto sprendimo padarinius pagal SESV 264 straipsnio 2 dalį, kol vadovaujantis tinkama balsavimo taisykle, t. y. kvalifikuota balsų dauguma, bus priimtas naujas Tarybos sprendimas. Pagal sprendime išdėstytą poziciją Sąjunga jau prisidėjo prie Bendradarbiavimo tarybos sprendimų. Net jei tokių Bendradarbiavimo tarybos sprendimų galiojimą tarptautiniu mastu būtina atidžiai atskirti nuo Tarybos iš anksto nustatytos pozicijos galiojimo, iš pat pradžių turi būti išsklaidytos visos abejonės dėl Sąjungos įsipareigojimų pagal Bendradarbiavimo tarybos priimtus teisės aktus pobūdžio ir apimties.

82. Kaip Teisingumo Teismas yra pažymėjęs naujesnėje jurisprudencijoje [53], ginčijamo sprendimo padariniai turėtų būti paliekami galioti tik tiek, kiek tai pagrįstai reikalinga naujam Tarybos sprendimui priimti. Atrodo, nagrinėjamu atveju reikėtų nustatyti protingą terminą, kuris neviršytų šešių mėnesių.

VI. Išlaidos

83. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi pagal mano pasiūlytą sprendimą Taryba pralaimėjo bylą, o Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas, Taryba turi jas padengti.

VII. Išvada

84. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1) panaikinti 2017 m. kovo 3 d. Europos Sąjungos Tarybos sprendimą (ES) 2017/477;

2) palikti galioti panaikinto sprendimo padarinius, kol Taryba per protingą terminą, neviršijantį šešių mėnesių, kvalifikuota balsų dauguma priims naują sprendimą;

3) priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

52 Šiuo klausimu žr. 1988 m. vasario 23 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Taryba* (vištos dedeklės, 131/86, EU:C:1988:86, 11 punktas) ir 1990 m. kovo 29 d. Sprendimą *Graikija / Taryba* (Černobylis, C-62/88, EU:C:1990:153, 12 punktas); taip pat žr. 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimą *Komisija / Taryba* (Suderinta Sistema, 165/87, EU:C:1988:458, 19 punktas).

53 2013 m. spalio 22 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (sąlyginės prieigos paslaugos, C-137/12, EU:C:2013:675, 81 punktas), 2014 m. gegužės 6 d. Sprendimas *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (keitimasis informacija apie kelių eismo saugumo taisyklių pažeidimus, C-43/12, EU:C:2014:298, 56 punktas) ir 2017 m. spalio 25 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (persvarstytas Lisabonos susitarimas, C-389/15, EU:C:2017:798, 84 punktas); taip pat žr. 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Parlamentas / Taryba* (išorės jūrų sienų stebėjimas, C-355/10, EU:C:2012:516, 90 punktas).