Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 31ης Μαΐου 2018 [1]

Υπόθεση C-244/17

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως – Απόφαση (ΕΕ) 2017/477 του Συμβουλίου – Επιλογή της ορθής νομικής βάσεως – Οριοθέτηση μεταξύ της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας και των κοινοτικοποιημένων πολιτικών – Συμφωνία ενισχυμένης εταιρικής σχέσεως και συνεργασίας με τη Δημοκρατία του Καζαχστάν – Θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου Συνεργασίας και συγκρότηση ειδικών υποεπιτροπών – Απόφαση για τον καθορισμό της θέσεως που θα πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο Συμβούλιο Συνεργασίας – Λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ομοφωνία ή με ειδική πλειοψηφία (άρθρο 218, παράγραφοι 8 και 9, ΣΛΕΕ, άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ και άρθρο 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ)»

I. Εισαγωγή

1. Οι νομικές αντιπαραθέσεις σχετικά με τις εξωτερικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι εξαιρετικά πολύπλευρες. Η προκειμένη ένδικη διαφορά μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορά το ζήτημα αν η θέση που λαμβάνει η Ένωση σχετικά με τη λήψη αποφάσεων σε ένα διεθνές όργανο καθορίζεται από το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, με ειδική πλειοψηφία ή με ομοφωνία.

2. Το ζήτημα αυτό ανακύπτει σε σχέση με τη συμφωνία ενισχυμένης εταιρικής σχέσεως και συνεργασίας με τη Δημοκρατία του Καζαχστάν (στο εξής: συμφωνία εταιρικής σχέσεως ή συμφωνία) [2]. Το Συμβούλιο Συνεργασίας που συγκροτήθηκε βάσει της συμφωνίας αυτής θέλησε το έτος 2017 να θεσπίσει κανονισμό λειτουργίας και να συγκροτήσει αρκετές ειδικές υποεπιτροπές. Σχετικά με τη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου Συνεργασίας για τα ζητήματα αυτά, το Συμβούλιο καθόρισε τη θέση της Ένωσης με ομοφωνία, επικαλούμενο το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, με το σκεπτικό ότι θίγονταν ζητήματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Αντιθέτως η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι έπρεπε να εφαρμοστεί μόνον το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ και το Συμβούλιο να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία, ανεξαρτήτως αν θίγονταν ή όχι ζητήματα σχετιζόμενα με την ΚΕΠΠΑ.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 Το κείμενο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως έχει δημοσιευθεί στην ΕΕ 2016, L 29, σ. 3.

3. Από πλευράς ουσιαστικού δικαίου τίθεται έτσι στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, για μία ακόμη φορά, η οριοθέτηση μεταξύ της ΚΕΠΠΑ, αφενός, και της εξωτερικής δράσης της Ένωσης στους υπόλοιπους, «κοινοτικοποιημένους» τομείς πολιτικής[3], αφετέρου. Από τυπικής πλευράς θα πρέπει να διευκρινιστεί αν, κατά τον καθορισμό των θέσεων της Ένωσης υπό την έννοια του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, ισχύει πάντοτε και ανεξαιρέτως η απαίτηση ειδικής πλειοψηφίας, ή αν οι απαιτήσεις πλειοψηφίας πρέπει να καθορίζονται σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ και του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, καθώς και, κατά περίπτωση, του άρθρου 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ.

4. Στην προκειμένη υπόθεση, αντίθετα απ' ό,τι στην υπόθεση των ζωνών θαλάσσιας προστασίας της Ανταρκτικής (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-626/15 και C-659/16), για την οποία επίσης αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου, δεν θα εξεταστεί το ζήτημα αν η Ένωση δύναται να δραστηριοποιηθεί μόνη στη διεθνή σκηνή ή αν απαιτείται η παράλληλη σύμπραξη των κρατών μελών («παράλληλη ενέργεια» ή κατά περίπτωση «μεικτή συμφωνία»).

II. Το νομικό πλαίσιο

5. Το νομικό πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως προσδιορίζεται από τις διατάξεις πρωτογενούς δικαίου της Συνθήκης ΕΕ και της Συνθήκης ΛΕΕ. Συμπληρωματικώς είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως με το Καζαχστάν.

A. Πρωτογενές δίκαιο

1. Θεσμικές Διατάξεις της Συνθήκης ΕΕ

6. Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ο τίτλος ΙΙΙ της Συνθήκης ΕΕ («Διατάξεις περί των θεσμικών οργάνων) περιέχει στο άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ τον ακόλουθο γενικό κανόνα σχετικά με την απαιτούμενη πλειοψηφία για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο:

«Πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.»

2. Διατάξεις της Συνθήκης ΕΕ σχετικά με την εξωτερική δράση

7. Το κεφάλαιο 1 του τίτλου V της Συνθήκης ΕΕ περιέχει «γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης» και ιδίως το άρθρο 21 ΣΕΕ, η παράγραφος 1 του οποίου έχει ως εξής:

«Η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή έχει ως γνώμονα και σχεδιάζεται με στόχο να προωθεί στο ευρύτερο παγκόσμιο πλαίσιο τις αρχές που έχουν εμπνεύσει τη δημιουργία, την ανάπτυξη και τη διεύρυνσή της: τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου.

Η Ένωση προσπαθεί να αναπτύσσει σχέσεις και να δημιουργεί εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες και διεθνείς, περιφερειακούς ή παγκόσμιους οργανισμούς που συμμερίζονται τις αρχές του πρώτου εδαφίου. Προωθεί πολυμερείς λύσεις σε κοινά προβλήματα, ιδίως στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών.»

3 Με το επίθετο «κοινοτικοποιημένος» αναφέρομαι εδώ στα στοιχεία των Συνθηκών που είναι διαμορφωμένα κατά τρόπο όχι διακυβερνητικό, αλλά υπερεθνικό· βλ. επίσης τις προτάσεις μου στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2015:729, σημείο 43).

8. Το κεφάλαιο 2 του τίτλου V της Συνθήκης ΕΕ, στο οποίο υπάγονται μεταξύ άλλων τα άρθρα 24, 31, 37 και 40 ΣΕΕ, περιέχει «ειδικές διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας».

9. Στο άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ αναφέρονται τα ακόλουθα:

«Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας υλοποιείται από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες. Ο ειδικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σ' αυτόν τον τομέα ορίζεται από τις Συνθήκες. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις, πλην της αρμοδιότητάς του να παρακολουθεί τη συμμόρφωση προς το άρθρο 40 της παρούσας Συνθήκης και να ελέγχει τη νομιμότητα ορισμένων αποφάσεων, κατά τα αναφερόμενα από το άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

10. Σε συνάρτηση με τα ανωτέρω, το άρθρο 31 ΣΕΕ ορίζει μεταξύ άλλων τα ακόλουθα για τη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ:

«1. Οι εμπίπτουσες στο παρόν κεφάλαιο αποφάσεις λαμβάνονται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και από το Συμβούλιο, πλην των περιπτώσεων στις οποίες το παρόν κεφάλαιο ορίζει άλλως. Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται.

[…]

2. Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις της παραγράφου 1, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία:

[…]

– όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή απόφασης που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης,

[…]».

11. Στο άρθρο 37 ΣΕΕ ορίζεται η αρμοδιότητα της Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ:

«Η Ένωση δύναται να συνάπτει συμφωνίες με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς στους τομείς που εμπίπτουν στο παρόν κεφάλαιο.»

12. Τέλος, στο άρθρο 40 ΣΕΕ ρυθμίζεται η σχέση μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των κοινοτικοποιημένων τομέων πολιτικής ως εξής:

«Η εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τις οποίες αναφέρουν τα άρθρα 3 έως 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ομοίως, η εφαρμογή των πολιτικών που αναφέρουν τα άρθρα αυτά δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης βάσει του παρόντος κεφαλαίου.»

3. Διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την εξωτερική δράση

13. Στο πέμπτο μέρος της Συνθήκης ΛΕΕ («Η εξωτερική δράση της Ένωσης») ο τίτλος V αφιερώνεται στις διεθνείς συμφωνίες της Ένωσης. Στον τίτλο αυτό υπάγεται μεταξύ άλλων το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, αποσπάσματα του οποίου έχουν ως εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων του άρθρου 207, για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη των συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών ακολουθείται η εξής διαδικασία.

[…]

8. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

Ωστόσο, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, όταν η συμφωνία αφορά τομέα για τον οποίο απαιτείται ομοφωνία για τη θέσπιση πράξης της Ένωσης καθώς και προκειμένου περί συμφωνιών σύνδεσης και των συμφωνιών του άρθρου 212 με τα κράτη που είναι υποψήφια για προσχώρηση. Το Συμβούλιο αποφασίζει επίσης ομόφωνα όσον αφορά τη συμφωνία για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η απόφαση περί σύναψης της συμφωνίας αυτής τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

9. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, εκδίδει απόφαση για την αναστολή της εφαρμογής μιας συμφωνίας και τον καθορισμό των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, με εξαίρεση τις πράξεις που συμπληρώνουν ή τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας.

10. […]»

Β. Η συμφωνία εταιρικής σχέσεως με το Καζαχστάν

14. Η συμφωνία ενισχυμένης εταιρικής σχέσεως και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, αφενός, και της Δημοκρατίας του Καζαχστάν, αφετέρου, υπεγράφη την 21η Δεκεμβρίου 2015 στην Astana (Καζαχστάν) και εφαρμόζεται προσωρινά από την 1η Μαΐου 2016. Για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Συμβούλιο είχε προηγουμένως εγκρίνει την υπογραφή της συμφωνίας και την προσωρινή εφαρμογή της με την απόφαση (ΕΕ) 2016/123[4], βασιζόμενο προς τούτο στα άρθρα 37 και 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ, καθώς και στα άρθρα 91, 100, παράγραφος 2, 207 και 209 ΣΛΕΕ ως νομικές βάσεις.

15. Βάσει του άρθρου 268 της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως συγκροτείται ένα Συμβούλιο Συνεργασίας. Το Συμβούλιο Συνεργασίας αυτό επικουρείται, σύμφωνα με το άρθρο 269, παράγραφος 1, της συμφωνίας, από μια Επιτροπή Συνεργασίας. Πέραν αυτού, βάσει του άρθρου 269, παράγραφος 6, της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως μπορούν να συσταθούν ειδικές υποεπιτροπές και άλλα όργανα.

4 Απόφαση (ΕΕ) 2016/123 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2015, για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και την προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας ενισχυμένης εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, αφενός, και της Δημοκρατίας του Καζαχστάν, αφετέρου (ΕΕ 2016, L 29, σ. 1).

16. Κατά το άρθρο 268, παράγραφος 7, της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως, το Συμβούλιο Συνεργασίας θεσπίζει τον εσωτερικό κανονισμό του, στον οποίο καθορίζονται, κατά το άρθρο 269, παράγραφος 7, της συμφωνίας αυτής, τα καθήκοντα και η λειτουργία της Επιτροπής Συνεργασίας, καθώς και των υποεπιτροπών ή οργάνων που συγκροτεί ενδεχομένως το Συμβούλιο Συνεργασίας.

III. Το ιστορικό της διαφοράς

17. Στο πλαίσιο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως με το Καζαχστάν υπήρχε το 2017 η πρόθεση να θεσπιστεί ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου Συνεργασίας καθώς και οι αντίστοιχοι εσωτερικοί κανονισμοί της Επιτροπής Συνεργασίας, των ειδικών υποεπιτροπών και τυχόν λοιπών οργάνων. Πέραν αυτού, επρόκειτο να συγκροτηθούν τρεις ειδικές υποεπιτροπές.

18. Για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο, με την απόφαση (ΕΕ) 2017/477 της 3ης Μαρτίου 2017 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), καθόρισε τη θέση που έπρεπε να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο Συμβούλιο Συνεργασίας[5], βασιζόμενο στο άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ ως διαδικαστικές νομικές βάσεις, καθώς και στο άρθρο 37 ΣΕΕ και στα άρθρα 91, 100, παράγραφος 2, 207 και 209 ΣΛΕΕ ως ουσιαστικές νομικές βάσεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο χρησιμοποίησε τις ίδιες διατάξεις στις οποίες είχε ήδη βασιστεί για την έγκριση της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

19. Αντιθέτως, η Επιτροπή και η ύπατη εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας είχαν βασίσει την κοινή τους πρόταση προς το Συμβούλιο για τον καθορισμό της προαναφερθείσας θέσεως της Ένωσης στο Συμβούλιο Συνεργασίας μόνο στο άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ ως διαδικαστική νομική βάση, καθώς και στα άρθρα 207 και 209 ΣΛΕΕ ως ουσιαστικές νομικές βάσεις[6].

20. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι το Συμβούλιο, διά της επικλήσεως του άρθρου 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ ως πρόσθετης διαδικαστικής νομικής βάσεως, υπέπεσε σε νομικό σφάλμα. Κατά τα λοιπά, θεωρεί και την επίκληση των άρθρων 91 και 100 ΣΛΕΕ, ως πρόσθετες ουσιαστικές νομικές βάσεις, νομικώς εσφαλμένη, αλλά δεν αποδίδει στο γεγονός αυτό πρακτική σημασία για τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας.

IV. Αιτήματα και διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

21. Με δικόγραφο της 10ης Μαΐου 2017 η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την απόφαση 2017/477 και

– να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

22. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή και

5 Απόφαση (ΕΕ) 2017/477 του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 2017, για τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του Συμβουλίου Συνεργασίας που συγκροτήθηκε βάσει της ενισχυμένης συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, αφενός, και της Δημοκρατίας του Καζαχστάν, αφετέρου, όσον αφορά τις εργασιακές ρυθμίσεις του Συμβουλίου Συνεργασίας, της Επιτροπής Συνεργασίας, ειδικών υποεπιτροπών ή οποιωνδήποτε άλλων οργάνων (ΕΕ 2017, L 73, σ. 15).

6 Κοινή πρόταση της 3ης Φεβρουαρίου 2017 για απόφαση του Συμβουλίου για τη θέση που θα υιοθετηθεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Συμβούλιο Συνεργασίας που συγκροτήθηκε βάσει της συμφωνίας ενισχυμένης εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της και της Δημοκρατίας του Καζαχστάν, όσον αφορά τις εργασιακές ρυθμίσεις του Συμβουλίου Συνεργασίας, της Επιτροπής Συνεργασίας, ειδικών υποεπιτροπών ή άλλων οργάνων, JOIN(2017) 5 τελικό.

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα·

– επικουρικώς, σε περίπτωση ακυρώσεως της αποφάσεως 2017/477, να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα αυτής.

23. Ενώπιον του Δικαστηρίου η προσφυγή της Επιτροπής εξετάστηκε στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 17ης Απριλίου 2018.

V. Νομική εκτίμηση

24. Όπως προκύπτει από τα έγγραφα, η παρούσα υπόθεση πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα μιας ευρύτερης αντιπαραθέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την επιλογή των ορθών νομικών βάσεων για τη σύναψη των συμφωνιών εταιρικής σχέσεως νέου τύπου και την εφαρμογή αυτών.

25. Το πραγματικό αντικείμενο της παρούσας νομικής διενέξεως είναι όμως σαφώς πιο περιορισμένο. Και τούτο διότι το αντικείμενο της προσφυγής ακυρώσεως της Επιτροπής είναι μόνον οι απαιτήσεις πλειοψηφίας για την ενδοενωσιακή λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο ενόψει συνεδριάσεως του Συμβουλίου Συνεργασίας. Ζητείται να διευκρινισθεί αν το Συμβούλιο έπρεπε να αποφασίσει για τη θέση που έπρεπε να ληφθεί στο Συμβούλιο Συνεργασίας εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ειδική πλειοψηφία, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, ή αν ήταν αναγκαία η ομόφωνη λήψη αποφάσεως, όπως θεωρεί και έπραξε το Συμβούλιο.

26. Η νομική διαφωνία μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου αφορά συγκεκριμένα το αν το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ αρκεί ως *διαδικαστική νομική βάση* για τη λήψη αποφάσεως ως προς τη θέση της Ένωσης, όπως πρότειναν από κοινού η Επιτροπή και η ύπατη εκπρόσωπος, ή αν ορθώς το Συμβούλιο επικαλέσθηκε επιπροσθέτως το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, που κατά κανόνα απαιτεί ομοφωνία για αποφάσεις στο πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ[7].

27. Αντίθετα με το Συμβούλιο, δεν θεωρώ ότι η αναφορά της Επιτροπής, με την απάντησή της, στο καθήκον των οργάνων να δρουν εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους και να συνεργάζονται μεταξύ τους καλόπιστα (άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ) συνιστά αυτοτελή και νέο λόγο προσφυγής που θα ήταν απορριπτέος ως εκπρόθεσμος έναντι του άρθρου 127, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας. Αντιθέτως, η Επιτροπή με την αναφορά της στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ ενισχύει απλώς τη βασική της αιτίαση ότι το Συμβούλιο στην προκειμένη περίπτωση επικαλέστηκε εσφαλμένη διαδικαστική νομική βάση (ήτοι το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ) και αγνόησε κατά τούτο τη νομολογία του Δικαστηρίου[8]. Συνεπώς, θα εξετάσω στη συνέχεια μόνο αν ορθώς ή εσφαλμένως το Συμβούλιο εφάρμοσε τον κανόνα της ομοφωνίας του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ.

Α. Αρμοδιότητα του Δικαστηρίου

28. Εκ πρώτης όψεως δημιουργείται ενδεχομένως η εντύπωση ότι τα νομικά ζητήματα σε σχέση με το άρθρο 31 ΣΕΕ δεν εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 275, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

7 Για τη διάκριση μεταξύ νομικής βάσεως διαδικαστικού και ουσιαστικού χαρακτήρα, βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Βιετνάμ, C-13/07, EU:C:2009:190, σημεία 44 έως 47).

8 Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή απαντά επίσης με αυτόν τον τρόπο σε ορισμένα επιχειρήματα του Συμβουλίου που περιέχονται στην απάντησή του επί της προσφυγής.

29. Ωστόσο, αφενός, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της τηρήσεως του άρθρου 40 ΣΕΕ, βάσει του άρθρου 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, έκτη περίοδος, δεύτερη φράση, ΣΕΕ και της πρώτης περιπτώσεως του άρθρου 275, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ[9]. Η τελευταία αυτή διάταξη έχει ως αντικείμενο το σημείο τομής μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των κοινοτικοποιημένων τομέων πολιτικής. Απαγορεύει την επέκταση της ΚΕΠΠΑ σε κοινοτικοποιημένους τομείς πολιτικής όπως και, αντιστρόφως, την επέκταση των κοινοτικοποιημένων τομέων πολιτικής στο πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ.

30. Αφετέρου, το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ρητώς την αρμοδιότητά του να ερμηνεύει το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, ακόμη, και ιδίως, σε περιπτώσεις σχετιζόμενες με την ΚΕΠΠΑ[10].

31. Για τους δύο προαναφερθέντες λόγους, το Δικαστήριο υποχρεούται στην παρούσα υπόθεση, με αφορμή την προσφυγή της Επιτροπής, να εκφέρει κρίση επί της ερμηνείας και της εκτάσεως εφαρμογής του άρθρου 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ και του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ.

Β. Οι απαιτήσεις πλειοψηφίας στο πλαίσιο του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ

32. Η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται σε έναν μόνο λόγο ακυρώσεως. Κατά του Συμβουλίου προβάλλεται η αιτίαση ότι κατά τον καθορισμό της θέσεως της Ένωσης υπό την έννοια του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ εφάρμοσε με νομικώς εσφαλμένο τρόπο τον κανόνα της ομοφωνίας κατά το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, αντί να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία.

1. Προκαταρκτική παρατήρηση ως προς το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ

33. Όταν ένα διεθνές όργανο εκδίδει πράξεις με έννομες συνέπειες, το Συμβούλιο καθορίζει εκ των προτέρων, με απόφαση κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, τη θέση που θα πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο όργανο αυτό.

34. Κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο δεν καθορίζει μόνο θέσεις της Ένωσης που εμπίπτουν στους κοινοτικοποιημένους τομείς πολιτικής, αλλά και θέσεις που ενδέχεται να εμπίπτουν, ολικώς ή μερικώς, στο πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ. Και τούτο διότι το άρθρο 218 ΣΛΕΕ υπάγεται στις διατάξεις σχετικά με την εξωτερική δράση της Ένωσης που περιέχονται στο πέμπτο μέρος της Συνθήκης ΛΕΕ, ήτοι η ισχύς του επεκτείνεται σε όλα τα πεδία εφαρμογής. Ακριβώς σε αυτό το πνεύμα το Δικαστήριο έχει ήδη διευκρινίσει σχετικά με τη διάταξη του άρθρου 218 ΣΛΕΕ ότι «η διαδικασία την οποία προβλέπει το εν λόγω άρθρο σχετικά με τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη των διεθνών συμφωνιών τις οποίες είναι αρμόδια να συνάπτει η Ένωση στους τομείς δράσεώς της, συμπεριλαμβανομένης της ΚΕΠΠΑ, είναι πλέον […] ομοιόμορφη και γενικής ισχύος, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων όπου οι Συνθήκες προβλέπουν ειδικές διαδικασίες»[11].

35. Είναι μεν αληθές ότι η διαδικασία για τον καθορισμό θέσεων κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται όταν πρόκειται να ληφθεί απόφαση σε διεθνές όργανο σχετικά με τη συμπλήρωση ή τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου μιας διεθνούς συμφωνίας. Ωστόσο, στην παρούσα υπόθεση, όπως ομόφωνα δέχονται οι διάδικοι, δεν πρόκειται περί αυτού. Ο σκοπός εν

9 Αποφάσεις της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 42), και της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 85).

10 Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Μαυρίκιος, C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 73)· ομοίως, απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψεις 68 έως 85).

11 Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Μαυρίκιος, C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 52).

προκειμένω δεν είναι η τροποποίηση ή συμπλήρωση του θεσμικού πλαισίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως, αλλά αντιθέτως η λειτουργία του μέσω της εγκρίσεως του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου Συνεργασίας και της συγκροτήσεως ειδικών υποεπιτροπών, όπως προβλέπεται ρητώς στα άρθρα 268 και 269 της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

36. Επομένως, το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση.

2. Ειδική πλειοψηφία έναντι ομοφωνίας σε αποφάσεις του Συμβουλίου κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ

37. Από τη διατύπωση του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ δεν προκύπτει με σαφήνεια ποιες απαιτήσεις πλειοψηφίας ισχύουν στο Συμβούλιο όταν λαμβάνεται απόφαση σχετικά με τη θέση που θα λάβει η Ένωση σε διεθνές όργανο. Οι διάδικοι διαφωνούν αν οι απαιτήσεις αυτές πλειοψηφίας προκύπτουν από το αμέσως προηγούμενο άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ή από το άρθρο 16, παράγραφος 3, και το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ.

α) Μη εφαρμογή του άρθρου 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ

38. Η Επιτροπή επιχειρεί να συναγάγει από το άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου για τον καθορισμό θέσεων σύμφωνα με την παράγραφο 9 πρέπει να λαμβάνονται πάντοτε με ειδική πλειοψηφία.

39. Πράγματι το Δικαστήριο έχει κρίνει σε μια περίπτωση, σε απόφασή του τού 2014, ότι ο καθορισμός θέσεως της Ένωσης σχετικά με την επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία στο πλαίσιο της συμφωνίας συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ έπρεπε να γίνει από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στο άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, χωρίς βεβαίως να εξηγήσει αναλυτικότερα την επίκληση της διατάξεως αυτής [12].

40. Αντιθέτως προς την άποψη της Επιτροπής, θα ήταν κατά τη γνώμη μου πρώιμο να συναχθεί τώρα από τη μάλλον περιστασιακή αναφορά του άρθρου 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ στην απόφαση σχετικά με την επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία ότι όλες οι αποφάσεις περί καθορισμού της θέσεως που λαμβάνει η Ένωση σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ πρέπει κατ' ανάγκη να λαμβάνονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Και τούτο διότι, όπως έχει ήδη τονίσει το Δικαστήριο σε άλλη ευκαιρία, η διαδικασία του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, ακριβώς λόγω του γενικού της χαρακτήρα, πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες που προβλέπονται στις Συνθήκες για κάθε τομέα δραστηριότητας της Ένωσης, ιδίως σε σχέση με τις αρμοδιότητες των οργάνων [13]. Από το άρθρο 40 ΣΕΕ δεν προκύπτει τίποτα διαφορετικό.

41. Μια πάγια παραπομπή στο άρθρο 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ δεν θα επέτρεπε να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των διαφόρων πεδίων δραστηριότητας της Ένωσης κατά τον καθορισμό θέσεων υπό την έννοια του άρθρου 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ. Από μια προσεκτικότερη εξέταση μάλιστα προκύπτει ότι το άρθρο 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ δεν περιέχει απολύτως καμία ρύθμιση ως προς τις απαιτήσεις πλειοψηφίας για αποφάσεις του Συμβουλίου σχετικά με θέσεις κατά το προηγούμενο άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ.

12 Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία, C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 66).

13 Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Μαυρίκιος, C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 53).

42. Στο άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζεται μεν ότι «καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία». Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη διατύπωση του αμέσως επόμενου, δεύτερου εδαφίου, αυτό αναφέρεται στη *σύναψη* διεθνών *συμφωνιών*. Επίσης, από τη συστηματική θέση της παραγράφου 8 στο σύνολο του άρθρου 218 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι ως «διαδικασία», κατά τη διάρκεια της οποίας το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, νοείται η διαδικασία σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους 1 έως 7, ήτοι όλα εκείνα τα στάδια που πρέπει να διανυθούν από τις διαπραγματεύσεις ως τη σύναψη μιας διεθνούς συμφωνίας.

43. Αντιθέτως, η παράγραφος 9, που δεν έχει τεθεί άνευ λόγου *μετά* την παράγραφο 8 στη συστηματική διάρθρωση του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, δεν αποτελεί μέρος της προαναφερθείσας διαδικασίας για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών αλλά ρυθμίζει διαφορετικό ζήτημα (aliud)[14]. Το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ αφορά σημαντικές στην πράξη πτυχές της *εφαρμογής* ήδη συναφθεισών συμφωνιών, ήτοι τη συμμετοχή της Ένωσης στις αποφάσεις των οργάνων που δημιουργούνται με τις συμφωνίες αυτές. Προς τούτο, το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ προβλέπει μια *ειδική και απλοποιημένη διαδικασία*, που ακολουθεί τη δική της νομιμότητα και παρεκκλίνει από την κλασική διαδικασία συνάψεως διεθνών συμφωνιών. Μόνον με μια τέτοια ερμηνεία μπορεί εξάλλου να εξηγηθεί για ποιον λόγο το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ ρυθμίζει ρητώς και ειδικώς τα δικαιώματα της Επιτροπής και του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για υποβολή προτάσεως σχετικά με τις εκεί απαριθμούμενες αποφάσεις.

44. Επομένως, συνοψίζοντας, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής που βασίζεται στο άρθρο 218, παράγραφος 8, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ είναι απορριπτέα.

β) Εφαρμογή των γενικών διατάξεων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ και στο άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ

45. Επομένως, δεδομένου ότι το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ δεν περιέχει σαφή ρύθμιση ως προς τις ισχύουσες απαιτήσεις πλειοψηφίας στο Συμβούλιο για τον καθορισμό των θέσεων που λαμβάνει η Ένωση, αλλά και ότι ούτε το άρθρο 218, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ –όπως μόλις αποδείχθηκε– περιλαμβάνει κατάλληλα σημεία αναφοράς για το ζήτημα αυτό, είναι αναγκαία η προσφυγή στις γενικές διατάξεις σχετικά με τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο[15]. Αυτές περιέχονται, αναλόγως θεματικού πεδίου, είτε στο άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ είτε στο άρθρο 31 ΣΕΕ.

46. Κατά τη γενική διάταξη του άρθρου 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Αποκλίνοντας από τον κανόνα αυτό, το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ προβλέπει ότι οι αποφάσεις που εμπίπτουν στο κεφάλαιο της Συνθήκης ΕΕ σχετικά με την ΚΕΠΠΑ λαμβάνονται από το Συμβούλιο ομόφωνα, πλην των περιπτώσεων στις οποίες το κεφάλαιο αυτό ορίζει άλλως.

47. Από την κοινή θεώρηση των δύο διατάξεων προκύπτει ότι για τη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου στο πλαίσιο των κοινοτικοποιημένων πολιτικών αρκεί συνήθως η ειδική πλειοψηφία, ενώ αντιθέτως στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ ισχύει ακόμη κατά κανόνα η αρχή της ομοφωνίας.

48. Δευτερευόντως, πρέπει να επισημανθεί ότι ο καθορισμός μιας θέσεως που πρέπει να λάβει η Ένωση κατά το άρθρο 218, παράγραφος 9, ΣΛΕΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απλό μέτρο εφαρμογής, για το οποίο θα ίσχυε βάσει του άρθρου 31, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, ΣΕΕ η απαίτηση της ειδικής πλειοψηφίας ακόμη και αν ενέπιπτε στην ΚΕΠΠΑ.

14 Βλ. σχετικά τις προτάσεις μου στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία, C-81/13, EU:C:2014:2114, σημείο 63)· στο ίδιο πνεύμα οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Γερμανία κατά Συμβουλίου (Άμπελος και οίνος, C-399/12, EU:C:2014:289, σημεία 52 και 75), που μιλά για lex specialis.

15 Στο ίδιο πνεύμα προτάσεις του γενικού εισαγγελέα H. Saugmandsgaard Øe στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Παγκόσμια Διάσκεψη Ραδιοεπικοινωνιών του 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, σημείο 81).

γ) Καθοριστικός ρόλος του κέντρου βάρους του σχετικού ζητήματος

49. Αντιθέτως προς τη διαφαινόμενη άποψη του Συμβουλίου, δεν αρκεί οποιοδήποτε –έστω και ελάχιστο– σημείο επαφής μιας υπό έκδοση πράξεως του οργάνου αυτού με την ΚΕΠΠΑ για να ενεργοποιηθεί η εφαρμογή του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ και να καταστεί έτσι αναγκαία η ομόφωνη λήψη αποφάσεων.

50. Ειδικότερα, όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 40, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, η εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και την κατά περίπτωση έκταση των αρμοδιοτήτων των οργάνων στους κοινοτικοποιημένους τομείς πολιτικής. Αντιστρόφως, σύμφωνα με το άρθρο 40, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, η εφαρμογή των κοινοτικοποιημένων πολιτικών δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και την αντίστοιχη έκταση των αρμοδιοτήτων των οργάνων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Οι δύο αυτές ρήτρες μη επιρροής στο πρώτο και στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 40 ΣΕΕ έχουν διαμορφωθεί ήδη από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας κατά τρόπο συμμετρικό. Προκειμένου να τηρηθεί το πνεύμα του άρθρου 40 ΣΕΕ, δεν επιτρέπεται να υπονομευθεί η αρχή της ομοφωνίας στην ΚΕΠΠΑ μέσω των διαδικαστικών κανόνων των κοινοτικοποιημένων πολιτικών, ούτε όμως επιτρέπεται να «μολυνθούν» οι κοινοτικοποιημένες πολιτικές από την αρχή της ομοφωνίας της ΚΕΠΠΑ.

51. Επομένως, προκειμένου να αποφασιστεί αν για τη λήψη αποφάσεως του Συμβουλίου σχετικά με την έκδοση μιας συγκεκριμένης πράξεως ισχύει η απαίτηση ειδικής πλειοψηφίας κατά το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ ή αν υπάρχει ανάγκη ομοφωνίας κατά το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, πρέπει να εξεταστεί αν το αντικείμενο της πράξεως αυτής εμπίπτει στην ΚΕΠΠΑ ή σε ένα κοινοτικοποιημένο τομέα πολιτικής. Καθοριστικό για την έρευνα αυτή είναι το ζήτημα σε ποια *ουσιαστική νομική βάση* (ή σε ποιες ουσιαστικές νομικές βάσεις) αντιστοιχεί η εκάστοτε απόφαση του Συμβουλίου [16].

52. Η επιλογή της νομικής αυτής βάσεως πρέπει να γίνεται βάσει αντικειμενικών και δικαστικώς επαληθεύσιμων κριτηρίων, στα οποία περιλαμβάνονται ιδίως ο σκοπός και το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως [17], αλλά και το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η απόφαση αυτή [18].

53. Αντιθέτως, η υποκειμενική εκτίμηση και οι γενικές πολιτικές προθέσεις των εμπλεκομένων στην επιλογή της νομικής βάσεως στερούνται σημασίας [19]. Ομοίως, δεν δύνανται να ασκούν επιρροή οι νομικές βάσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την έκδοση άλλων πράξεων της Ένωσης οι οποίες κατά περίπτωση παρουσιάζουν παρόμοια χαρακτηριστικά ή βρίσκονται σε στενή συνάρτηση με την προσβαλλόμενη απόφαση [20] (π.χ. η απόφαση 2016/123 του Συμβουλίου για την υπογραφή και την προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας ενισχυμένης εταιρικής σχέσεως). Και τούτο διότι, κατά πάγια νομολογία, μια απλή πρακτική του Συμβουλίου δεν δύναται να τροποποιήσει κανόνες των Συνθηκών και επομένως δεν δύναται να δημιουργήσει προηγούμενο που δεσμεύει τα όργανα της Ένωσης [21].

16 Αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Νομική βάση για περιοριστικά μέτρα, C-130/10, EU:C:2012:472, σκέψη 80), της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Μαυρίκιος, C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 57), και της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (Προσωρινά μέτρα στον τομέα της διεθνούς προστασίας, C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 46).

17 Αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1991, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Διοξείδιο τιτανίου, C-300/89, EU:C:1991:244, σκέψη 10), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 43), καθώς και γνωμοδότηση 1/15 της 26ης Ιουλίου 2017 (Σχεδιαζόμενη συμφωνία με τον Καναδά σχετικά με τα ονόματα επιβατών αεροπορικών μεταφορών, EU:C:2017:592, σκέψη 76).

18 Αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στον ΕΟΧ, C-431/11, EU:C:2013:589, σκέψη 48), της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Ελβετία, C-656/11, EU:C:2014:97, σκέψη 50), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία, C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 38).

19 Σε αυτό το πνεύμα βλ. τη γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία, EU:C:2001:664, σκέψη 22).

20 Αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Σύμβαση του Ρότερνταμ, C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψη 50), της 24ης Ιουνίου 2014, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Μαυρίκιος, C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψη 48), και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία, C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 36).

21 Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Ουσίες με ορμονική δράση, 68/86, EU:C:1988:85, σκέψη 24), γνωμοδότηση 1/94 (Συμφωνίες προσαρτημένες στη συμφωνία ΠΟΕ, EU:C:1994:384, σκέψη 52), και απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Παγκόσμια Διάσκεψη Ραδιοεπικοινωνιών του 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, σκέψη 42).

54. Η προσβαλλόμενη απόφαση καθορίζει τη θέση που πρέπει να ληφθεί από την Ένωση σχετικά με τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου Συνεργασίας και τη σύσταση αρκετών ειδικών επιτροπών στο πλαίσιο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως. Ως εκ τούτου πρόκειται για πράξη που αφορά γενικώς τον τρόπο εργασίας των διεθνών οργάνων που συγκροτούνται διά της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως και –σε αντίθεση με μερικές άλλες υποθέσεις που έχουν κριθεί ως τώρα από το Δικαστήριο[22] – δεν αναφέρεται μόνο σε μεμονωμένα ζητήματα που ρυθμίζονται στο πλαίσιο της εκτενούς αυτής συμφωνίας. Το Συμβούλιο ορθώς τόνισε το σημείο αυτό κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

55. Με βάση τα δεδομένα αυτά, κατά την επιλογή της ορθής νομικής βάσεως για την προσβαλλόμενη απόφαση στην παρούσα υπόθεση πρέπει να εξεταστεί η συμφωνία εταιρικής σχέσεως στο σύνολό της[23].

56. Πέραν των προβλέψεων για τον πολιτικό διάλογο και τη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, η συμφωνία εταιρικής σχέσεως περιλαμβάνει πολυάριθμες ρυθμίσεις για τα ζητήματα εμπορίου και οικονομίας, καθώς και για πολυποίκιλες μορφές συνεργασίας, ιδίως στους τομείς της οικονομίας και της βιώσιμης αναπτύξεως (συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών και του περιβάλλοντος), καθώς και στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

57. Βάσει των ανωτέρω προκύπτει κατά βάση ένα ολόκληρο φάσμα ουσιαστικών νομικών βάσεων για την προσβαλλόμενη απόφαση, όπως και προηγουμένως για την υπογραφή της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως από την Ένωση. Σε αυτές περιλαμβάνεται η αρμοδιότητα της Ένωσης προς σύναψη συμφωνιών στο τομέα της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 37 ΣΕΕ), όπως και η κοινή εμπορική πολιτική (άρθρο 207 ΣΛΕΕ), η αναπτυξιακή συνεργασία (άρθρο 209, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ), η πολιτική μεταφορών (άρθρο 91 σε συνδυασμό με το άρθρο 100, παράγραφος 2, και το δεύτερο μέρος του άρθρου 216, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ), η περιβαλλοντική πολιτική (άρθρο 192 σε συνδυασμό με το άρθρο 191, παράγραφος 1, τέταρτη περίπτωση, ΣΛΕΕ) ή ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρα 67 επ. σε συνδυασμό με το δεύτερο τμήμα του άρθρου 216, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ), για να αναφέρω μόνο τις σημαντικότερες από τις δυνητικά εφαρμοστέες εξωτερικές αρμοδιότητες της Ένωσης.

58. Σε μια τέτοια περίπτωση, όπου δύνανται να υπάρξουν περισσότερες της μίας ουσιαστικές νομικές βάσεις, πρέπει κατά πάγια νομολογία να εξετασθεί το κέντρο βάρους της πράξεως. Κατά την εξέταση αυτή ισχύουν οι ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές: Εάν από την εξέταση μιας νομικά δεσμευτικής πράξεως προκύπτει ότι αυτή επιδιώκει διττό σκοπό ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, από τις οποίες η μία μπορεί να χαρακτηρισθεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη έχει μόνο δευτερεύουσα σημασία, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, ήτοι εκείνη που απαιτείται από τον κύριο ή δεσπόζοντα σκοπό ή από την κύρια ή δεσπόζουσα συνιστώσα. Μόνο εντελώς κατ'

22 Βλ. αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στον ΕΟΧ, C-431/11, EU:C:2013:589, ιδίως σκέψη 61), της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Ελβετία, C-656/11, EU:C:2014:97, ιδίως σκέψη 64), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Επέκταση ρυθμίσεων ασφαλιστικού δικαίου στην Τουρκία, C-81/13, EU:C:2014:2449, ιδίως σκέψη 63).

23 Στην απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Αναθεωρημένη Συμφωνία της Λισσαβώνας, C-389/15, EU:C:2017:798, σκέψη 64), διατυπώνεται όμοιος συλλογισμός, κατά τον οποίο οι ρυθμίσεις που προβλέπει μια διεθνής συμφωνία για τη διασφάλιση της μελλοντικής της εκτέλεσης και διαχείρισης πρέπει να αξιολογούνται βάσει των σκοπών που οδήγησαν τα συμβαλλόμενα μέρη στη σύναψη της συμφωνίας, και όχι το αντίστροφο. Στο ίδιο πνεύμα, στη γνωμοδότηση 2/15 της 16ης Μαΐου 2017 (Συμφωνία ελευθέρων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη, EU:C:2017:376, σκέψη 276) αναφέρεται ότι οι οργανωτικές ρυθμίσεις μιας διεθνούς συμφωνίας έχουν επικουρικό χαρακτήρα και συνεπώς εμπίπτουν στην ίδια αρμοδιότητα όπως οι ρυθμίσεις ουσιαστικού δικαίου τις οποίες πλαισιώνουν.

εξαίρεση μπορεί να στηριχθεί μια πράξη σε περισσότερες νομικές βάσεις ταυτοχρόνως, ήτοι όταν επιδιώκει ταυτοχρόνως περισσότερους σκοπούς ή όταν απαρτίζεται ταυτοχρόνως από περισσότερες συνιστώσες που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς η μία να έχει δευτερεύουσα σημασία έναντι της άλλης[24].

59. Όπως έχω ήδη εκθέσει αλλού[25], η προαναφερθείσα προσέγγιση βάσει κέντρου βάρους δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης έναντι των κρατών μελών στη μεταξύ τους *κάθετη σχέση*· σε αντίθετη περίπτωση θα προέκυπτε καταστρατήγηση της αρχής των κατ' ανάθεση αρμοδιοτήτων (άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 2, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ). Η προσέγγιση αυτή βάσει κέντρου βάρους εφαρμόζεται όμως άνευ ετέρου στην *οριζόντια σχέση*, ήτοι όπου είναι αδιαμφισβήτητο ότι η Ένωση είναι αρμόδια για όλες τις συνιστώσες μιας νομικής πράξεως και πρέπει απλώς να γίνει η ορθή επιλογή μεταξύ αυτών των πλειόνων αρμοδιοτήτων. Η διαφορά μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου στην παρούσα υπόθεση αφορά μόνον αυτήν την πτυχή.

60. Η παρούσα υπόθεση, σημειωτέον, δεν είναι σε καμία περίπτωση η πρώτη υπόθεση στην οποία το Δικαστήριο καλείται να κρίνει, ακολουθώντας μια προσέγγιση βάσει του κέντρου βάρους, επί νομικών διαφωνιών ως προς την ορθή νομική βάση σε σχέση με εκτενείς συμφωνίες συνεργασίας ή εταιρικής σχέσεως μεταξύ της Ένωσης και ορισμένων αναπτυσσόμενων ή αναδυόμενων χωρών[26]. Το Δικαστήριο έχει ακολουθήσει τέτοιες προσεγγίσεις με βάση το κέντρο βάρους και στη σχέση της ΚΕΠΠΑ με τους κοινοτικοποιημένους τομείς πολιτικής, όπου η πλάστιγγα έγειρε κάποιες φορές υπέρ της ΚΕΠΠΑ και κάποιες φορές εις βάρος της[27]. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, είναι αβάσιμος ο φόβος του Συμβουλίου ότι με μια θεώρηση βάσει του κέντρου βάρους η ΚΕΠΠΑ θα περιθωριοποιούνταν. Ακόμη περισσότερο όμως είναι απορριπτέο, λαμβανομένης υπόψη της υπάρχουσας νομολογίας[28], το προφορικό επιχείρημα του Συμβουλίου ότι αποκλείεται εκ των προτέρων η υιοθέτηση μιας προσεγγίσεως βάσει κέντρου βάρους όταν το οικείο ζήτημα συνδέεται με την ΚΕΠΠΑ.

δ) Προσέγγιση βάσει κέντρου βάρους στη συγκεκριμένη περίπτωση

61. Κατά την έγγραφη διαδικασία, οι διάδικοι δεν εξέφεραν άποψη επί του πού βρίσκεται κατά τη γνώμη τους το κέντρο βάρους της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως και συνεπώς, εν τέλει, και της επίμαχης θέσεως που θα λάβει η Ένωση στο Συμβούλιο Συνεργασίας. Εντούτοις το Δικαστήριο αξιοποίησε την επ' ακροατηρίου διαδικασία για να συζητήσει με τους διαδίκους τους σκοπούς, το περιεχόμενο και το πλαίσιο της εταιρικής σχέσεως με το Καζαχστάν.

62. Αντίθετα από την Επιτροπή, το Συμβούλιο εξέφρασε τη θέση ότι οι πλευρές της συμφωνίας που συνδέονται με την ΚΕΠΠΑ είναι σε κάθε περίπτωση αρκετά βαρύνουσες, ώστε να δικαιολογούν την επίκληση του άρθρου 37 ΣΕΕ ως ουσιαστικής νομικής βάσεως και του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ ως διαδικαστικής νομικής βάσεως *παράλληλα* με τις λοιπές εφαρμοζόμενες νομικές βάσεις.

24 Γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία, EU:C:2001:664, σκέψη 23), καθώς και αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία-πλαίσιο με τις Φιλιππίνες, C-377/12, EU:C:2014:1903, σκέψη 34), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 44).

25 Βλ. σχετικά τις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Βιετνάμ, C-13/07, EU:C:2009:190, σημείο 113).

26 Βλ., επ' αυτού, αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1996, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (Συμφωνία συνεργασίας με την Ινδία, C-268/94, EU:C:1996:461), και της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία-πλαίσιο με τις Φιλιππίνες, C-377/12, EU:C:2014:1903)· ομοίως, απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288), ως προς την επίδραση ενός μέτρου του Συμβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ σε μια συμφωνία εταιρικής σχέσεως.

27 Αποφάσεις της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288, ιδίως σκέψεις 73 και 74), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψεις 44 έως 55).

28 Βλ. εκ νέου τις αποφάσεις που αναφέρονται στις υποσημειώσεις 26 και 27.

63. Επ' αυτού, ας επιτραπεί η επισήμανση ότι μια τέτοια σώρευση νομικών βάσεων –που κατά καιρούς αποκαλείται απλουστευτικά ως "διπλή νομική βάση"– συνιστά κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου την απόλυτη εξαίρεση [29] και πολύ σπάνια έχει γίνει δεκτή ως τώρα [30]. Προϋπόθεση για τη σώρευση νομικών βάσεων είναι, όπως αναφέρθηκε ήδη ανωτέρω, ότι μια πράξη επιδιώκει ταυτοχρόνως διττό σκοπό ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, που είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, χωρίς η μία να είναι δευτερεύουσα έναντι της άλλης [31].

– Η σχέση της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως με την ΚΕΠΠΑ

64. Εάν εξεταστούν οι σκοποί και το περιεχόμενο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως, πρέπει σαφώς να γίνει δεκτό το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι εντοπίζονται αρκετά ζητήματα που έχουν σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

65. Έτσι, τονίζονται στο προοίμιο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως, ήδη εξ αρχής, οι αρχές και οι προβλέψεις του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, της Οικουμενικής Διακηρύξεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών και του Οργανισμού για την Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), και ιδίως η Τελική Πράξη του Ελσίνκι, καθώς και άλλοι γενικώς αναγνωρισμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου [32].

66. Τα συμβαλλόμενα μέρη εκφράζουν επιπλέον την πρόθεσή τους να προωθήσουν τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια και την ειρηνική επίλυση των διαφορών κυρίως μέσω της αποτελεσματικής συνεργασίας προς τον σκοπό αυτό στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών και του ΟΑΣΕ [33]. Δηλώνουν την προθυμία τους να αναπτύξουν περαιτέρω τακτικό πολιτικό διάλογο σε διμερή και διεθνή ζητήματα αμοιβαίου ενδιαφέροντος [34]. Επιπλέον, τα συμβαλλόμενα μέρη εμφανίζονται προσηλωμένα στην καταπολέμηση της διάδοσης των όπλων μαζικής καταστροφής και των φορέων τους, καθώς και στη συνεργασία στους τομείς της μη διάδοσης και της πυρηνικής ασφάλειας και προστασίας [35], και εκτός αυτού στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου και της συσσώρευσης φορητών όπλων και ελαφρού οπλισμού [36].

67. Μια κάποια σχέση με την ΚΕΠΠΑ έχει, εν τέλει, και η ισχυρή δέσμευση των συμβαλλομένων μερών να ενισχύσουν την προαγωγή, την προστασία και την εφαρμογή των θεμελιωδών ελευθεριών και των ανθρώπινων δικαιωμάτων, καθώς και τον αυξημένο σεβασμό των δημοκρατικών αρχών, του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης [37]. Τα συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν την ισχυρή προσήλωσή τους στις ακόλουθες αρχές, όσον αφορά τη συνεργασία τους στους τομείς των ανθρώπινων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας: προώθηση κοινών στόχων, ανοικτού και εποικοδομητικού πολιτικού διαλόγου και διαφάνειας, και τήρηση διεθνών προτύπων για τα ανθρώπινα δικαιώματα [38].

29 Απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψη 75)· βλ. επιπλέον τη νομολογία που παρατίθεται στην υποσημείωση 21.

30 Αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Σύμβαση του Ρότερνταμ, C-94/03, EU:C:2006:2, σκέψη 51), και Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Εισαγωγή επικίνδυνων χημικών προϊόντων, C-178/03, EU:C:2006:4, σκέψη 56), καθώς και της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψεις 99, 108 και 109), και της 6ης Νοεμβρίου 2008, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Ζημίες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, C-155/07, EU:C:2008:605, σκέψη 84).

31 Βλ. εκ νέου γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία, EU:C:2001:664, σκέψη 23), καθώς και αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία-πλαίσιο με τις Φιλιππίνες, C-377/12, EU:C:2014:1903, σκέψη 34), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 44).

32 Δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

33 Ένατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

34 Δέκατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

35 Ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

36 Δωδέκατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

37 Τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

38 Τέταρτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

68. Σε αντιστοιχία προς όλες τις ανωτέρω διακηρύξεις, η συμφωνία εταιρικής σχέσεως περιέχει σε ιδιαιτέρως προβεβλημένη θέση έναν ειδικό τίτλο ΙΙ που είναι αφιερωμένος στον πολιτικό διάλογο και τη συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, του οποίου οι διατάξεις εκτείνονται σε δέκα συνολικώς άρθρα. Οι προβλέψεις αυτές αφορούν, πέραν του πολιτικού διαλόγου (άρθρο 4 της συμφωνίας) και της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας με στενή έννοια (άρθρο 6 της συμφωνίας), και ζητήματα όπως η δημοκρατία και το κράτος δικαίου (άρθρο 5 της συμφωνίας), η πρόληψη των συγκρούσεων και η διαχείριση κρίσεων (άρθρο 9 της συμφωνίας), καθώς και η περιφερειακή σταθερότητα (άρθρο 10 της συμφωνίας).

69. Παρά τις αναφορές αυτές στην ΚΕΠΠΑ, οι οποίες αναμφίβολα υπάρχουν στο προοίμιο και σε ορισμένες διατάξεις της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως, διαπιστώνεται ότι τα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ κάθε άλλο παρά συνιστούν το κέντρο βάρους της συμφωνίας αυτής. Πολύ μεγαλύτερο βάρος εντός της συμφωνίας αναλογεί σε εκείνα τα ζητήματα, που βρίσκονται σαφώς εκτός του πεδίου εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ και υπάγονται στις κοινοτικοποιημένες πολιτικές της Συνθήκης ΛΕΕ. Με αυτά τα ζητήματα θα ασχοληθώ τώρα.

– Οι αναφορές της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως στις κοινοτικοποιημένες πολιτικές της Συνθήκης ΛΕΕ

70. Από μια συνολική θεώρηση των σκοπών και του περιεχομένου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως ξεχωρίζουν ιδίως τα ζητήματα εμπορίου και οικονομίας, όπως επίσης διάφορες μορφές συνεργασίας, που στο σύνολό τους δεν εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ.

71. Πρώτον, προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι η μερίδα του λέοντος των διατάξεων της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως αφιερώνεται στις εμπορικές σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και του Καζαχστάν: επί συνόλου 287 άρθρων της συμφωνίας, η συντριπτική πλειονότητα, αποτελούμενη από 185 άρθρα (τα άρθρα 14 έως 198), υπάγεται στον τίτλο ΙΙΙ («Εμπόριο και επιχειρήσεις»). Εκεί, δίπλα σε κλασικές διατάξεις που ανήκουν σήμερα στο σύνηθες ρεπερτόριο μιας πλειάδας εμπορικών συμφωνιών (π.χ. ρυθμίσεις του μάλλον ευνοούμενου κράτους, εθνική μεταχείριση, μέτρα αντιντάμπινγκ και αντισταθμιστικοί δασμοί), περιέχονται επίσης σύγχρονες συγκριτικά διατάξεις που είναι συνηθέστερες σε πιο πρόσφατες εμπορικές συμφωνίες (π.χ. ρυθμίσεις προερχόμενες από τους τομείς του δικαίου του ανταγωνισμού και των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και διατάξεις για την επιβολή των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας)[39].

72. Επίσης, στο προοίμιο της συμφωνίας τονίζονται, αφενός, οι αρχές της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς[40] και, αφετέρου, η αυξανόμενη σημασία των εμπορικών και επενδυτικών σχέσεων μεταξύ των δύο πλευρών[41]· εξαγγέλλεται η περαιτέρω ενίσχυση των στενών οικονομικών σχέσεων μεταξύ των μερών και η περαιτέρω ανάπτυξη του εμπορίου και των επενδύσεων[42]· δηλώνεται ότι η προώθηση του εμπορίου και των επενδύσεων θα γίνει βάσει της συμφωνίας για την ίδρυση του ΠΟΕ[43]· και ότι θα διασφαλιστούν ισόρροποι όροι στις διμερείς εμπορικές σχέσεις[44].

73. Δεύτερον, εκτός της κλασικής εμπορικής πολιτικής, η αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως έχει βαρύνοντα ρόλο στη συμφωνία εταιρικής σχέσεως και τα συμβαλλόμενα μέρη διακηρύσσουν την υποχρέωσή τους για τη βελτίωση του επιπέδου ασφαλείας της δημόσιας υγείας και την προστασία της ανθρώπινης υγείας, ως προϋπόθεση για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την οικονομική μεγέθυνση[45]. Κατ' αντιστοιχία, πολυάριθμα κεφάλαια στους τίτλους IV («Συνεργασία στον τομέα της οικονομικής και

39 Βλ. σχετικώς τη γνωμοδότηση 2/15 της 16ης Μαΐου 2017 (Συμφωνία ελευθέρων συναλλαγών με τη Σιγκαπούρη, EU:C:2017:376, σκέψη 276).

40 Πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

41 Έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

42 Έβδομη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

43 Όγδοη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως· βλ. επίσης τη δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου αυτού.

44 Δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

45 Δέκατη όγδοη, εικοστή δεύτερη και εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

βιώσιμης ανάπτυξης») και VI της συμφωνίας («Άλλες πολιτικές συνεργασίας») ασχολούνται με ζητήματα τα οποία βρίσκονται σαφώς εκτός της ΚΕΠΠΑ και σχετίζονται με την αναπτυξιακή συνεργασία και κατά περίπτωση με διάφορες κοινοτικοποιημένες πολιτικές της Συνθήκης ΛΕΕ (π.χ. περιβάλλον, μεταφορές, πολιτισμός και προστασία των καταναλωτών).

74. Τρίτον, πρέπει τέλος να επισημανθεί ότι η συμφωνία εταιρικής σχέσεως έχει αφιερώσει έναν ειδικό τίτλο V στη «συνεργασία στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης». Η σημασία του τομέα αυτού, που από άποψη ενωσιακού δικαίου δεν συνδέεται μόνο με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (τρίτο μέρος, τίτλος V της Συνθήκης ΛΕΕ), αλλά και με την αναπτυξιακή συνεργασία (άρθρα 208 και 209 ΣΛΕΕ)[46], αντικατοπτρίζεται επίσης με σαφήνεια στο προοίμιο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως. Τα συμβαλλόμενα μέρη εκφράζουν σε αυτό την αποφασιστικότητά τους να καταπολεμήσουν το οργανωμένο έγκλημα και την εμπορία ανθρώπων, καθώς και να ενισχύσουν τη συνεργασία στον τομέα της καταπολέμησης της τρομοκρατίας[47], δηλώνουν δε την πρόθεσή τους να ενισχύσουν τον διάλογο και τη συνεργασία τους σε ζητήματα σχετικά με τη μετανάστευση[48].

– Τελικά συμπεράσματα σχετικά με την προσέγγιση βάσει κέντρου βάρους στη συγκεκριμένη υπόθεση

75. Συνολικά, διαπιστώνεται ότι οι σκοποί και το περιεχόμενο της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως περιέχουν μεν στοιχεία που παραπέμπουν στην ΚΕΠΠΑ, τα στοιχεία αυτά, ωστόσο, αντίθετα προς την άποψη του Συμβουλίου, δεν έχουν τόση σημασία ώστε να μετατοπίσουν το κέντρο βάρους της συμφωνίας στην ΚΕΠΠΑ.

76. Επιπλέον, τα προαναφερθέντα στοιχεία της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως που παραπέμπουν στην ΚΕΠΠΑ δεν έχουν, κατά τη γνώμη μου, αρκετή σημασία ώστε να δικαιολογούν την εκτίμηση ότι η συνιστώσα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας είναι ένας από περισσότερους σκοπούς της συμφωνίας που «συνδέονται μεταξύ τους κατά τρόπο αδιαχώριστο, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος εν σχέσει προς τον άλλον»[49]. Αντιθέτως, στην προκειμένη περίπτωση διαπιστώνεται σαφώς το αυξημένο βάρος ζητημάτων που βρίσκονται εκτός της ΚΕΠΠΑ και εμπίπτουν σε διάφορους τομείς πολιτικής στο κοινοτικοποιημένο τμήμα των Συνθηκών. Ως εκ τούτου, δεν φαίνεται να δικαιολογείται σε καμία περίπτωση, κατά τη γνώμη μου, η ταυτόχρονη εφαρμογή νομικών βάσεων από τον τομέα της ΚΕΠΠΑ και από τον τομέα των κοινοτικοποιημένων πολιτικών της Συνθήκης ΛΕΕ (σώρευση νομικών βάσεων).

77. Άλλωστε, η μη εφαρμογή νομικών βάσεων προερχόμενων από τον τομέα της ΚΕΠΠΑ δεν οδηγεί σε εξασθένηση της συνιστώσας της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως που αναφέρεται στην εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας. Και τούτο διότι οι σκοποί και τα περιεχόμενα της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως που εντοπίσθηκαν ανωτέρω και αναφέρονται στην εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο με τα κλασικά μέσα της ΚΕΠΠΑ. Αντιθέτως, η προώθηση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ειρηνική επίλυση των διαφορών καθώς και η τήρηση του διεθνούς δικαίου ανήκουν στις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, που κατά την οριζόντια ρήτρα του άρθρου 21,

46 Οι σχέσεις με την αναπτυξιακή συνεργασία αναδεικνύονται στις αποφάσεις της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288), και της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία-πλαίσιο με τις Φιλιππίνες, C-377/12, EU:C:2014:1903, ιδίως σκέψεις 55 και 60).

47 Δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

48 Δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της συμφωνίας εταιρικής σχέσεως.

49 Βλ. εκ νέου τη γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (Πρωτόκολλο της Καρθαγένης περί προλήψεως των κινδύνων που απορρέουν από τη βιοτεχνολογία, EU:C:2001:664, σκέψη 23), καθώς και τις αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία-πλαίσιο με τις Φιλιππίνες, C-377/12, EU:C:2014:1903, σκέψη 34), και της 14ης Ιουνίου 2016, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Τανζανία, C-263/14, EU:C:2016:435, σκέψη 44).

παράγραφος 1, ΣΕΕ είναι γνώμονας για όλη τη δράση της στη διεθνή σκηνή, δηλαδή όχι μόνο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ αλλά και, επί παραδείγματι, στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής (άρθρο 207 ΣΛΕΕ) και της συνεργασίας για την ανάπτυξη (άρθρα 208, παράγραφος 1, και 209, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ).

78. Σε αυτό ακριβώς το πνεύμα, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι οι αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας δεν πρέπει να ερμηνεύονται στενά και ότι τα αναγκαία μέτρα για την επιδίωξη των σκοπών της αναπτυξιακής συνεργασίας δύνανται να αφορούν διάφορους ειδικότερους τομείς[50]. Εξ αυτού προκύπτει ότι οι αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας δύνανται να αποτελέσουν έρεισμα για ρήτρες σε μια συμφωνία συνεργασίας και εταιρικής σχέσεως οι οποίες είναι αφιερωμένες στον πολιτικό διάλογο και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων[51].

Γ. Κήρυξη ακυρότητας της προσβαλλομένης αποφάσεως και προσωρινή διατήρηση της ισχύος των αποτελεσμάτων της

79. Λαμβανομένων υπόψη όσων εκτέθηκαν ανωτέρω, το Συμβούλιο εσφαλμένα στηρίχθηκε κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως στις απαιτήσεις του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ. Ως εκ τούτου, ο λόγος ακυρότητας που προβάλλεται από την Επιτροπή είναι βάσιμος.

80. Κατά τη λήψη αποφάσεως σχετικά με τη θέση που έπρεπε να ληφθεί από την Ένωση στο Συμβούλιο Συνεργασίας, το Συμβούλιο βασίστηκε εσφαλμένα, λόγω της εφαρμογής του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ στην παραδοχή ότι ήταν υποχρεωτική η ομοφωνία, αντί να ψηφίσει με ειδική πλειοψηφία. Δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ότι σε περίπτωση εφαρμογής του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας η απόφαση θα είχε διαφορετικό περιεχόμενο από ό,τι με την εφαρμογή της ομοφωνίας[52].

81. Επομένως, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να κηρυχθεί άκυρη σύμφωνα με το άρθρο 264, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Για λόγους ασφαλείας δικαίου είναι σκόπιμο να διατηρηθούν σε ισχύ τα αποτελέσματα της αποφάσεως που κηρύσσεται άκυρη, όπως ζητήθηκε επικουρικώς από το Συμβούλιο, έως ότου ληφθεί νέα απόφαση του Συμβουλίου με τήρηση του ορθού κανόνα ψηφοφορίας –ήτοι της ειδικής πλειοψηφίας. Και τούτο διότι η Ένωση έχει ήδη συμμετάσχει σε αποφάσεις του Συμβουλίου Συνεργασίας με βάση τη θέση που είχε καθορισθεί με την απόφαση αυτή. Μολονότι η εγκυρότητα τέτοιων αποφάσεων του Συμβουλίου Συνεργασίας από άποψη διεθνούς δικαίου πρέπει να διαχωριστεί προσεκτικά από την εγκυρότητα της θέσεως της Ένωσης όπως είχε καθορισθεί προηγουμένως από το Συμβούλιο, πρέπει εξαρχής να διαλυθούν οποιεσδήποτε αμφιβολίες ως προς το είδος και την έκταση της δεσμεύσεως της Ένωσης από τις πράξεις που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο Συνεργασίας.

50 Αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1996, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (Συμφωνία συνεργασίας με την Ινδία, C-268/94, EU:C:1996:461, σκέψεις 37 έως 39), και της 11ης Ιουνίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συμφωνία-πλαίσιο με τις Φιλιππίνες, C-377/12, EU:C:2014:1903, σκέψεις 38, 42 και 43)· ομοίως, απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψη 92).

51 Αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1996, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (Συμφωνία συνεργασίας με την Ινδία, C-268/94, EU:C:1996:461, ιδίως σκέψεις 24 και 39), και της 20ής Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Φορητά όπλα, C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψη 65).

52 Σε αυτό το πνεύμα, βλ. αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Ωοπαραγωγές όρνιθες, 131/86, EU:C:1988:86, σκέψη 11), και της 29ης Μαρτίου 1990, Ελλάδα κατά Συμβουλίου (Τσερνομπίλ, C-62/88, EU:C:1990:153, σκέψη 12)· βλ., περαιτέρω, απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Εναρμονισμένο σύστημα, 165/87, EU:C:1988:458, σκέψη 19).

82. Ωστόσο, το Δικαστήριο, ακολουθώντας τη νεώτερη πρακτική [53], πρέπει να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως μόνο για όσο χρόνο είναι ευλόγως αναγκαίος για το Συμβούλιο προκειμένου να λάβει νέα απόφαση. Για τον σκοπό αυτό φαίνεται σκόπιμος στην παρούσα υπόθεση ο ορισμός μιας κατάλληλης προθεσμίας, που δεν πρέπει να υπερβαίνει τους έξι μήνες.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

83. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι βάσει της λύσεως που προτείνω το Συμβούλιο ηττήθηκε και η Επιτροπή έχει προβάλει σχετικό αίτημα, το Συμβούλιο πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

VII. Πρόταση

84. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Η απόφαση (ΕΕ) 2017/477 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 3ης Μαρτίου 2017 κηρύσσεται άκυρη.

2) Τα αποτελέσματα της αποφάσεως που κηρύχθηκε άκυρη διατηρούνται σε ισχύ έως ότου το Συμβούλιο εκδώσει, εντός εύλογης προθεσμίας που δεν δύναται να υπερβεί τους έξι μήνες, νέα απόφαση με ειδική πλειοψηφία.

3) Το Συμβούλιο καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.

53 Αποφάσεις της 22ας Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Υπηρεσίες με πρόσβαση υπό όρους, C-137/12, EU:C:2013:675, σκέψη 81), της 6ης Μαΐου 2014, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Ανταλλαγή πληροφοριών για τροχαίες παραβάσεις σχετικές με την οδική ασφάλεια, C-43/12, EU:C:2014:298, σκέψη 56), και της 25ης Οκτωβρίου 2017, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Αναθεωρημένη συμφωνία της Λισσαβώνας, C-389/15, EU:C:2017:798, σκέψη 84)· βλ., περαιτέρω, και απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων, C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 90).