



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

11. června 2014*

„Žaloba na neplatnost — Rozhodnutí Rady 2012/272/EU o podpisu, jménem Unie, Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a Filipínskou republikou — Volba právního základu — Články 79 SFEU, 91 SFEU, 100 SFEU, 191 SFEU a 209 SFEU — Zpětné přebírání státních příslušníků třetích zemí — Doprava — Životní prostředí — Rozvojová spolupráce“

Ve věci C-377/12,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 6. srpna 2012,

Evropská komise, zastoupená S. Bartelt, jakož i G. Valero Jordanou a F. Erlbacherem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené A. Vitrem a J.-P. Hixem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, D. Hadrouškem a E. Rufferem, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem, J. Möllerem a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,

Irskem, zastoupeným E. Creedon a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s A. Carroll, barrister, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Řeckou republikou, zastoupenou S. Chala a G. Papagianni, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Rakouskou republikou, zastoupenou C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, původně zastoupeným A. Robinsonem, poté E. Jenkinson a M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Holmesem, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič a M. Safjan, předsedové senátů, A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadžev, C. Toader a E. Jarašiūnas (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. října 2013,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 23. ledna 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Rady 2012/272/EU ze dne 14. května 2012 o podpisu, jménem Unie, Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé (Úř. věst. L 134, s. 3, dále jen „napadené rozhodnutí“) v rozsahu, v němž do něj Rada Evropské unie doplnila právní základy týkající se zpětného přebírání státních příslušníků třetích států (čl. 79 odst. 3 SFEU), dopravy (články 91 SFEU a 100 SFEU), jakož i životního prostředí (čl. 191 odst. 4 SFEU).

Napadené rozhodnutí a rámcová dohoda

- 2 Dne 25. listopadu 2004 zmocnila Rada Komisi, aby s Filipínskou republikou sjednala rámcovou dohodu o partnerství a spolupráci.
- 3 Dne 6. září 2010 přijala Komise návrh rozhodnutí Rady o podpisu Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé (dále jen „rámcová dohoda“) a zvolila jako právní základy články 207 SFEU a 209 SFEU týkající se společné obchodní politiky a rozvojové spolupráce, ve spojení s čl. 218 odst. 5 SFEU.
- 4 Dne 14. května 2012 přijala Rada jednomyslně napadené rozhodnutí o schválení podpisu rámcové dohody s výhradou jejího uzavření. Kromě článků 207 SFEU a 209 SFEU, ve spojení s čl. 218 odst. 5 SFEU, zvolila Rada za právní základy čl. 79 odst. 3 SFEU, články 91 SFEU a 100 SFEU, jakož i čl. 191 odst. 4 SFEU.
- 5 Body 2 a 3 odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádějí následující:
„2) Ustanovení [rámcové dohody], jež spadají do oblasti působnosti části třetí, hlavy V, Smlouvy o [FEU] zavazují Spojené království a Irsko jako samostatné smluvní strany, a nikoli jako součást Evropské unie, pokud Evropská unie spolu se Spojeným královstvím nebo Irskem Filipínské republice společně neoznámí, že Spojené království nebo Irsko jsou vázány jako součást Evropské unie v souladu s Protokolem č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeným ke Smlouvě o [EU] a Smlouvě o [FEU]. Pokud Spojené království nebo Irsko přestanou být v souladu s článkem 4a protokolu č. 21 vázány jako součást Evropské unie, Evropská unie spolu se Spojeným královstvím nebo Irskem okamžitě informuje Filipínskou republiku o jakékoli změně jejich postavení a v tomto případě jsou Spojené království

a Irsko ustanoveními [rámcové dohody] i nadále vázány jako samostatné smluvní strany. Totéž platí pro Dánsko v souladu s Protokolem č. 22 o postavení Dánska, připojeným k uvedeným Smlouvám.

- 3) Pokud Spojené království nebo Irsko neučinily oznámení požadované podle článku 3 Protokolu č. 21, neúčastní se přijímání tohoto rozhodnutí Radou v rozsahu, v jakém se toto rozhodnutí vztahuje na ustanovení podle části třetí hlavy V Smlouvy o [FEU]. Totéž platí pro Dánsko v souladu s Protokolem (č. 22).“
- 6 V preambuli rámcové dohody, jejíž znění je obsaženo v dokumentu Rady č. 15616/10 ze dne 21. ledna 2011, smluvní strany potvrzují především zvláštní význam komplexní povahy vzájemných vztahů, jakož i touhu podporovat udržitelný hospodářský a sociální rozvoj, vymýcení chudoby a dosažení rozvojových cílů tisíciletí. Uznávají význam posílení vzájemných stávajících vztahů s cílem zlepšit spolupráci, jakož i společnou vůli upevnit, prohloubit a diverzifikovat své vztahy v oblastech společného zájmu. Vyjadřují pevné odhodlání podporovat udržitelný rozvoj, včetně ochrany životního prostředí, a účinnou spolupráci v boji proti změně klimatu. Uznávají také svůj závazek ke komplexnímu dialogu a spolupráci při podpoře migrace a rozvoje a upřesňují, že ustanovení rámcové dohody, která spadají do působnosti hlavy V třetí části Smlouvy o FEU, zavazují Dánské království, Irsko a Spojené království jako samostatné smluvní strany nebo jako členské státy Unie.
- 7 Článek 1 rámcové dohody nadepsaný „Obecné zásady“ stanoví ve třetím odstavci:
„Smluvní strany potvrzují svůj závazek podporovat udržitelný rozvoj, spolupracovat při řešení otázek v oblasti změny klimatu a přispívat k plnění mezinárodně dohodnutých rozvojových cílů včetně těch, které jsou obsaženy v rozvojových cílech tisíciletí.“
- 8 Článek 2 rámcové dohody, který vymezuje cíle spolupráce, stanoví:
„S ohledem na posílení svých dvoustranných vztahů se smluvní strany zavazují vést komplexní dialog a podporovat další vzájemnou spolupráci ve všech odvětvích společného zájmu, jak je stanoveno v této [rámcové dohodě]. Jejich úsilí bude zaměřeno zejména na:
[...]
g) navázání spolupráce v oblasti migrace a práce na moři;
h) navázání spolupráce v dalších oblastech společného zájmu, zejména v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí; rozvojové spolupráce; hospodářské politiky; finančních služeb; řádné správy věcí veřejných v daňové oblasti; průmyslové politiky a malých a středních podniků; informačních a komunikačních technologií (IKT); audiovizuálních prostředků, médií a multimédií; vědy a technologie; dopravy; cestovního ruchu; vzdělávání, kultury, mezikulturního a mezináboženského dialogu; energetiky; životního prostředí a přírodních zdrojů, včetně změny klimatu; zemědělství, rybolovu a rozvoje venkova; regionálního rozvoje; zdravotnictví; statistiky; zvládání rizika katastrof (DRM); a veřejné správy;
[...]“
- 9 Článek 26 rámcové dohody nadepsaný „Spolupráce v oblasti migrace a rozvoje“ stanoví:
„1. Smluvní strany znovu potvrzují význam společného řízení migračních toků mezi svými územími. S cílem posílit spolupráci smluvní strany zřídí mechanismus pro komplexní dialog a konzultace o všech otázkách souvisejících s migrací. Problémové otázky spojené s migrací se začlení do národních strategií a rámců pro hospodářský a sociální rozvoj zemí původu, tranzitních a cílových zemí migrantů.

2. Spolupráce mezi smluvními stranami vychází z posouzení konkrétních potřeb provedeného v rámci vzájemných konzultací a po dohodě mezi smluvními stranami a probíhá v souladu s příslušnými platnými právními předpisy Unie a vnitrostátními právními předpisy. Zaměří se zejména na:

[...]

- e) zavedení účinné a preventivní politiky pro řešení přítomnosti státních příslušníků druhé smluvní strany na svém území, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území dané smluvní strany, dále řešení převaděčství a obchodování s lidmi, včetně způsobů potírání sítí převaděčů a obchodníků s lidmi a ochrany obětí těchto činností;
- f) návrat, za lidských a důstojných podmínek, osob vymezených v odst. 2 písm. e) tohoto článku, včetně prosazování jejich dobrovolného a trvalého návratu do země původu, a jejich přijímání / zpětné přebírání v souladu s odstavcem 3 tohoto článku. Návrat náležitě zohledňuje právo smluvních stran udělit povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu ze soucitu nebo z humanitárních důvodů a zásadu nenavracení;

[...]

- h) otázky migrace a rozvoje, včetně rozvoje lidských zdrojů, sociální ochrany, maximalizace výhod migrace, postavení žen a mužů a rozvoj, etický nábor pracovníků a cirkulační migrace, a integrace migrantů.

3. V rámci spolupráce v této oblasti, a aniž je dotčena nezbytnost ochrany obětí obchodování s lidmi, smluvní strany dále souhlasí s tím, že:

- a) Filipíny zpětně převezmou [převezmou zpět] každého svého státního příslušníka podle odst. 2 písm. e) tohoto článku nacházejícího se na území členského státu na žádost tohoto státu, a to bez zbytečného odkladu poté, co byla zjištěna jeho státní příslušnost a byl vykonán řádný postup v členském státě;
- b) Každý členský stát zpětně převezme [převezme zpět] každého svého státního příslušníka podle odst. 2 písm. e) tohoto článku nacházejícího se na území Filipín na jejich žádost, a to bez zbytečného odkladu poté, co byla zjištěna jeho státní příslušnost a byl vykonán řádný postup na Filipínách;
- c) Pro tyto účely členské státy a Filipíny poskytnou svým státním příslušníkům požadované doklady totožnosti. Žádosti o přijetí a zpětné převzetí podává žádající stát příslušnému orgánu dožadovaného státu.

Jestliže dotyčná osoba nedisponuje příslušnými doklady totožnosti nebo jiným dokladem o státní příslušnosti, Filipíny nebo členský stát bezodkladně požádají příslušné diplomatické nebo konzulární zastoupení o zjištění státní příslušnosti, a to v případě potřeby i prostřednictvím výslechu. Jakmile je zjištěno, že jde o státního příslušníka Filipín nebo členského státu, vydají příslušné orgány Filipín nebo členského státu příslušné doklady.

4. Smluvní strany se dohodly, že v nejbližší možné době uzavřou dohodu o přijímání a zpětném přebírání svých státních příslušníků, včetně zpětného přebírání státních příslušníků dalších zemí nebo osob bez státní příslušnosti.“

10 Podle článku 29 rámcové dohody nadepsaného „Rozvojová spolupráce“:

„1. Primárním cílem rozvojové spolupráce je podnítit udržitelný rozvoj, který přispěje ke snížení chudoby a k dosažení mezinárodně dohodnutých rozvojových cílů, včetně rozvojových cílů tisíciletí. Smluvní strany naváží pravidelný dialog o rozvojové spolupráci v souladu se svými prioritami a oblastmi společného zájmu.

2. Dialog o rozvojové spolupráci se zaměří mimo jiné na:

- a) podporu lidského a sociálního rozvoje;
- b) úsilí o udržitelný hospodářský růst, který podporuje začlenění;
- c) podporu udržitelnosti v oblasti životního prostředí a řádného hospodaření s přírodními zdroji včetně podpory osvědčených postupů;
- d) snižování dopadu a zvládnání důsledků změny klimatu;
- e) posilování kapacit v zájmu dosažení větší integrace do světového hospodářství a mezinárodních obchodních systémů;
- f) podporu reformy veřejného sektoru, zejména v oblasti správy veřejných financí za účelem zlepšení poskytování sociálních služeb;
- g) zavedení procesů pro dodržování zásad Pařížské deklarace o účinnosti pomoci, akčního programu z Akkry a dalších mezinárodních závazků, jejichž cílem je zlepšit poskytování a účinnost pomoci.“

11 Ohledně ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů stanoví článek 34 rámcové dohody následující:

„1. Smluvní strany se dohodly, že předmětem spolupráce v této oblasti bude ochrana a zlepšení životního prostředí v rámci úsilí o udržitelný rozvoj. Při všech činnostech vyvíjených smluvními stranami podle této [rámcové dohody] se bere ohled na provádění výsledků [Světového summitu o udržitelném rozvoji, který se konal v roce 2002 v Johannesburgu] a příslušných mnohostranných dohod o životním prostředí, jejichž jsou stranami.

2. Smluvní strany se shodují, že je potřeba chránit a udržitelným způsobem pečovat o přírodní zdroje a biologickou rozmanitost ve prospěch všech generací a při zohlednění svých rozvojových potřeb.

3. Smluvní strany se dohodly na spolupráci s cílem posílit vzájemnou podporu obchodních a environmentálních politik a začlenění environmentálních aspektů do všech oblastí spolupráce.

4. Smluvní strany usilují o pokračování a posílení spolupráce v regionálních programech ochrany životního prostředí, pokud jde o:

- a) posílení povědomí o otázkách životního prostředí a místní účasti na ochraně životního prostředí a úsilí o udržitelný rozvoj, včetně účasti původních kulturních společenství nebo obyvatelstva a místních komunit;
- b) budování kapacit v oblasti přizpůsobení se změně klimatu a jejího zmírňování a energetické účinnosti;
- c) budování kapacit pro účast na vícestranných environmentálních dohodách, týkajících se mimo jiné biologické rozmanitosti a biologické bezpečnosti, a jejich provádění;

- d) podporu technologií, výrobků a služeb šetrných k životnímu prostředí, a to i prostřednictvím regulačních a tržních nástrojů;
- e) zlepšení přírodních zdrojů, včetně správy lesů a boje proti nezákonné těžbě dřeva a souvisejícímu obchodu, a podporu udržitelného hospodaření s přírodními zdroji, včetně lesů;
- f) účinnou správu národních parků a chráněných oblastí a určení a ochranu oblastí s biologickou rozmanitostí a ohroženými ekosystémy, s náležitým ohledem na místní a původní společenství žijící v těchto oblastech nebo v jejich blízkosti;
- g) zamezení nezákonnému přeshraničnímu pohybu pevného a nebezpečného odpadu a jiných druhů odpadu;
- h) ochranu pobřežního a mořského prostředí a účinné hospodaření s vodními zdroji;
- i) ochranu a zachování půdního fondu a udržitelné hospodaření s půdou, včetně sanace vytěžených a opuštěných dolů;
- j) podporu budování kapacit v oblasti zvládání katastrof a rizik;
- k) podporu udržitelných spotřebních a výrobních modelů ve svých hospodářstvích.

5. Smluvní strany podporují vzájemný přístup ke svým programům v této oblasti v souladu se zvláštními podmínkami těchto programů.“

12 Článek 38 rámcové dohody týkající se dopravy stanoví:

„1. Smluvní strany se dohodly na spolupráci ve všech důležitých oblastech dopravní politiky za účelem zlepšení investičních příležitostí, pohybu zboží a osob, podpory bezpečnosti a zabezpečení námořní a letecké dopravy, řešení dopadů dopravy na životní prostředí a zvýšení účinnosti svých dopravních systémů.

2. Cílem spolupráce mezi stranami v této oblasti je podpora:

- a) výměny informací o příslušných dopravních politikách, předpisech a postupech, zejména pokud jde o městskou dopravu, dopravu na venkově, námořní dopravu, leteckou dopravu, dopravní logistiku, a propojení a interoperabilitu kombinovaných dopravních sítí, jakož i správu silnic, železnic, přístavů a letišť;
- b) výměny názorů, pokud jde o evropské družicové navigační systémy (zejména Galileo) se zaměřením na otázky společného zájmu v oblasti regulace, průmyslu a rozvoje trhu;
- c) pokračování v dialogu v oblasti leteckých dopravních služeb s cílem zajistit bez zbytečné prodlevy právní jistotu u stávajících dvoustranných dohod o leteckých službách mezi členskými státy a Filipínami;
- d) pokračování v dialogu o posílení sítí infrastruktury letecké dopravy a provozu za účelem rychlého, účinného, udržitelného a bezpečného pohybu osob a zboží, podpora uplatňování soutěžního práva a hospodářské regulace v leteckém průmyslu s cílem podpořit sbližování regulace a posílení podnikatelského prostředí, a prozkoumat možnosti pro další rozvoj vztahů v oblasti letecké dopravy. Projekty společného zájmu týkající se spolupráce v letecké dopravě by měly být dále podporovány;

- e) dialogu v oblasti politiky a služeb v případě námořní dopravy zaměřeného zejména na podporu rozvoje námořní dopravy, včetně mimo jiné:
 - i) výměny informací o právních a správních předpisech týkajících se námořní dopravy a přístavů,
 - ii) podpory neomezeného přístupu na mezinárodní námořní trhy a k mezinárodnímu námořnímu obchodu na komerčním základě, nezavádění doložek o sdílení nákladu, poskytnutí národního zacházení a doložky nejvyšších výhod pro plavidla provozovaná příslušníky nebo společnostmi druhé smluvní strany a příslušných otázek souvisejících s dopravními službami z domu do domu, při zohlednění vnitrostátních právních předpisů smluvních stran;
 - iii) účinné správy přístavů a účinnosti námořních dopravních služeb; a
 - iv) podpory námořní spolupráce ve společném zájmu a oblasti práce na moři, vzdělávání a odborné přípravy podle článku 27;
- f) dialogu o účinném provádění norem pro bezpečnost, ochranu a prevenci znečišťování, zvláště pokud jde o námořní dopravu, zejména zahrnutím boje proti pirátství, a o leteckou dopravu, v souladu s příslušnými mezinárodními úmluvami, jejichž stranami smluvní strany jsou, a norem, včetně spolupráce na příslušných mezinárodních fórech, v zájmu zajištění lepšího prosazování mezinárodních předpisů. Za tímto účelem budou smluvní strany podporovat technickou spolupráci a pomoc týkající se otázek bezpečnosti dopravy a environmentálních aspektů, včetně mimo jiné vzdělávání a odborné přípravy v oblasti námořní a letecké dopravy, pátracích a záchranných akcí, vyšetřování nehod a nahodilých událostí. Smluvní strany se rovněž zaměří na druhy dopravy šetrné k životnímu prostředí.“

Návrhová žádání účastnic řízení a řízení před Soudním dvorem

- 13 Komise se domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž do něj Rada doplnila právní základy týkající se zpětného přebírání státních příslušníků třetích států (čl. 79 odst. 3 SFEU), dopravy (články 91 SFEU a 100 SFEU), jakož i životního prostředí (čl. 191 odst. 4 SFEU), zachoval účinky tohoto rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 14 Parlament navrhuje žalobu zamítnout a uložit Komisi náhradu nákladů řízení.
- 15 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 29. listopadu 2012, 18. prosince 2012 a 25. ledna 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Irska, Spojeného království, České republiky, Spolkové republiky Německo a Řecké republiky, jakož i Rakouské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

Argumentace účastnic řízení

- 16 Na podporu své žaloby vznáší Komise jediný žalobní důvod, podle kterého nebylo doplnění čl. 79 odst. 3, článků 91 SFEU, 100 SFEU a čl. 191 odst. 4 SFEU jako právních základů napadeného rozhodnutí nezbytné a bylo protiprávní.
- 17 Komise uvádí, že je nepochybné, že cílem rámcové dohody je zavést rámec pro spolupráci a rozvoj, což vyplývá především z čl. 1 odst. 3 této dohody, a že napadené rozhodnutí muselo být založeno jak na článku 207 SFEU, tak i článku 209 SFEU, jelikož tu část rámcové dohody, která se týká obchodu,

nelze považovat za ryze vedlejší ve vztahu k té, jež upravuje rozvojovou spolupráci. Komise má na rozdíl od Rady za to, že ustanovení rámcové dohody, která odůvodnila doplnění čl. 79 odst. 3 SFEU, článků 91 SFEU, 100 SFEU a čl. 191 odst. 4 SFEU, jsou plně kryta článkem 209 SFEU.

- 18 Z článků 21 SEU, 208 SFEU a 209 SFEU, jakož i z judikatury a především z rozsudku Portugalsko v. Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, body 37 a 38) totiž vyplývá, že politika rozvojové spolupráce je prováděna v rámci široké škály politických cílů týkajících se rozvoje dotyčné třetí země, takže dohody o rozvojové spolupráci nutně zahrnují značné množství specifických oblastí spolupráce, aniž má tato skutečnost vliv na jejich povahu jakožto dohod o rozvojové spolupráci.
- 19 Toto široké pojetí rozvojové spolupráce se podle názoru Komise odráží rovněž v sekundárním právu, což dokládá značný počet akcí, které může Unie financovat na základě nástroje rozvojové spolupráce zřízeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. L 378, s. 41). Rozvojová spolupráce se objevuje také ve společném prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropského parlamentu a Komise o rozvojové politice Evropské unie: „Evropský konsensus“ (Úř. věst. 2006, C 46, s. 1, dále jen „evropský konsensus“).
- 20 Komise poukazuje na to, že v daném případě přispívají všechna ustanovení rámcové dohody, s výjimkou části týkající se obchodu a investic, k podpoře rozvoje Filipín jakožto rozvojové země a nestanoví podstatné závazky, které by se odlišovaly od závazků souvisejících s rozvojovou spoluprací. Tato ustanovení proto zapadají do rámce cílů politiky rozvojové spolupráce Unie a vztahuje se na ně článek 209 SFEU.
- 21 Podle tvrzení Komise je tomu tak v případě článku 38 rámcové dohody, který se týká dopravy, jehož ustanovení nepřekračují meze obecně stanoveného závazku ke spolupráci. Stejně je tomu tak podle Komise i v případě čl. 26 odst. 3 a 4 rámcové dohody upravujícího zpětné přebírání státních příslušníků smluvních stran, jehož třetí odstavce upravuje pouhou spolupráci v této oblasti a omezuje se na převzetí základních zásad, které již byly zakotveny mezinárodním právem, přičemž čtvrtý odstavce tohoto článku stanoví, že v následném období bude uzavřena dohoda o zpětném přebírání osob. Dále je tomu tak i v případě článku 34 rámcové dohody, jehož předmětem je ochrana životního prostředí a přírodních zdrojů, který zavádí pouze obecné zásady a pokyny k roli, kterou by tato ochrana měla zastávat v rozvojové spolupráci Unie ve vztahu k Filipínám.
- 22 Komise dále tvrdí, že doplnění čl. 79 odst. 3 SFEU Radou vyvolává neopodstatněné právní účinky jak na vnitřní, tak vnější úrovni. Toto doplnění totiž vede z důvodu existence protokolu (č. 21) a protokolu (č. 22) k aplikaci rozdílných a neslučitelných pravidel o hlasování a zároveň ke změně územní působnosti napadeného rozhodnutí, právní nejistotě při určování těch ustanovení rámcové dohody, která spadají pod čl. 79 odst. 3 SFEU, k omezení institucionálních práv Evropského parlamentu a Soudního dvora, jakož i k nejistotě ohledně míry výkonu pravomoci Unie z hlediska čl. 3 odst. 2 SFEU a čl. 4 odst. 2 SFEU.
- 23 Stran návrhu na omezení účinků zrušení napadeného rozhodnutí Komise uvádí, že je odůvodněné zachovat účinky tohoto rozhodnutí, aby se zabránilo jakýmkoli negativním dopadům na vztahy mezi Unií a Filipínskou republikou.
- 24 Rada podporovaná všemi členskými státy vystupujícími jako vedlejší účastníci řízení proti argumentům Komise namítá, že v nedávné době uzavřené dohody zakládající partnerství a spolupráci se třetími zeměmi mají za cíl zavedení globálního vztahu zahrnujícího řadu oblastí spolupráce. Povaha a obsah takových dohod se podle jejího tvrzení vyvinuly v souvislosti s rozšířením pravomocí Unie a nelze v nich vyzdvihnout jednu konkrétní oblast, která by převažovala nad ostatními.

- 25 Za těchto podmínek předpokládá volba právních základů podle názoru Rady posouzení povahy přijatých závazků. Konkrétní nebo podstatný závazek vyžaduje doplnění odpovídajícího právního základu. Vzhledem k tomu, že i sebemenší závazek může vést k významnému rozvoji vnějších vztahů se třetí zemí, která je smluvní stranou rámcové dohody, nelze podle tvrzení Rady uznat kritérium navrhané Komisí, že k tomu, aby závazek představoval cíl odlišný od cílů rozvojové spolupráce, musí být dostatečně široký.
- 26 Rada uvádí, že z rozsudku Portugalsko v. Rada (EU:C:1996:461) vyplývá, že obsahuje-li klauzule uvedená v dohodě právní úpravu konkrétních podmínek provádění spolupráce ve specifické oblasti, musí se tato dohoda opírat o odpovídající právní základ. Každá specifická oblast v dohodě tohoto typu musí být podchycena samostatně a nezávisle na případné existenci programu rozvojové pomoci, který je v této oblasti paralelně naplňován, přičemž je nutno zohlednit právní, závaznou a autonomní povahu sjednaných závazků.
- 27 Rada má za to, že obsah rámcové dohody její přístup potvrzuje, neboť body odůvodnění a článek 2 dohody nepřisuzují žádné specifické oblasti, jako je například rozvojová spolupráce, převažující roli, a její struktura dokládá, že jejím cílem je zavedení globálního a multidimenzionálního vztahu.
- 28 Rada poukazuje na to, že u dopravy je třeba s ohledem na posudek č. 1/08 (EU:C:2009:739) vydaný Soudním dvorem v oblasti dopravní a společné obchodní politiky použít právní základy upravené Smlouvou o FEU, které se výslovně týkají dopravy, tedy v daném případě článku 91 SFEU a 100 SFEU. Argumenty Komise, že se závazky upravené v rámcové dohodě pojí pouze k hospodářskému, sociálnímu a environmentálnímu rozvoji Filipín, jsou podle názoru Rady chybné. Tvrzení, podle něhož jsou ustanovení upravující dopravu v souladu s cíli politiky Unie v oblasti rozvojové spolupráce, nepostačuje podle názoru Rady k prokázání toho, že tato ustanovení spadají pod tuto politiku.
- 29 V oblasti zpětného přebírání státních příslušníků smluvních stran stanoví čl. 26 odst. 3 rámcové dohody jasné právní závazky, které se musí opírat o právní základ upravený Smlouvou o FEU, tedy čl. 79 odst. 3 SFEU. Skutečnost, že se v takové dohodě vyskytují závazky zakotvené mezinárodním právem, má podle názoru Rady přímé právní následky především v případě nedodržení těchto závazků. Dále je podle Rady nepopiratelné, že předvídá-li rámcová dohoda uzavření dohody o přijímání a zpětném přebírání osob v co nejbližší možné době, obsahuje závazek k vynaložení veškerého úsilí, který představuje významnou páku k tomu, aby bylo u Filipínské republiky docíleno výsledku, jehož by bylo obtížné dosáhnout samostatně.
- 30 V případě životního prostředí Rada tvrdí, že programy a akce upravené rámcovou dohodou musí být založeny na čl. 191 odst. 4 SFEU, který Unii umožňuje spolupracovat se třetími zeměmi a stanoví, že podrobnosti této spolupráce mohou být předmětem dohod. Článek 34 rámcové dohody obsahuje ve druhém odstavci jasný závazek, jehož dodržování lze vynutit právní cestou.
- 31 Rada navíc nesdílí obavy Komise z důsledků vložení čl. 79 odst. 3 SFEU. Připomíná, že právní základ aktu není určen postupy, ale že naopak určuje postupy, jež je třeba použít pro přijetí daného aktu. K tomu poznamenává, že členské státy, na které se vztahuje protokol (č. 21), mohou využít práva účastnit se přijetí rozhodnutí Rady o podpisu a uzavření rámcové dohody, a že pokud konkrétně ve vztahu k Filipínské republice nesjednají závazky na základě hlavy V třetí části Smlouvy o FEU jakožto členské státy Unie, mohou tak tyto státy v případě zájmu učinit bilaterálně.
- 32 Ke slučitelnosti právních základů Rada dodává, že je v každém případě nezbytná společná dohoda členských států, jelikož jsou také stranami rámcové dohody, a v této souvislosti poukazuje na flexibilní judikaturu v případě, že akt musí být založen na více právních základech vyžadujících různá pravidla hlasování.

- 33 Závěrem Rada vyjadřuje souhlas s názorem Komise na nezbytnost zachovat účinky napadeného rozhodnutí v případě, že bude zrušeno.

Posouzení Soudního dvora

- 34 Podle ustálené judikatury musí volba právního základu aktu Unie, včetně aktu přijatého za účelem uzavření mezinárodní dohody, vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat, jako jsou zejména účel a obsah tohoto aktu. Pokud přezkum aktu Unie ukáže, že tento akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud je možno jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní nebo převažující, kdežto druhý nebo druhá je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní či převažující účel nebo složka. Pouze výjimečně, pokud je prokázáno, že akt má současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spojeny, aniž by jeden byl druhotný a nepřímý k jinému, musí být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech. Žádný dvojí právní základ však není možný, pokud jsou postupy stanovené pro jednotlivé právní základy vzájemně neslučitelné (viz zejména rozsudek Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, body 42 až 45 a citovaná judikatura).
- 35 V daném případě je třeba určit, zda ta ustanovení rámcové dohody, jež se týkají zpětného přebírání státních příslušníků smluvních stran, dopravy a životního prostředí, spadají rovněž do politiky rozvojové spolupráce, nebo zda rámec této politiky překračují a vyžadují tedy, aby bylo napadené rozhodnutí založeno na dalších právních základech.
- 36 Podle čl. 208 odst. 1 SFEU je politika Unie v oblasti rozvojové spolupráce prováděna v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie, které vyplývají z článku 21 SEU. Hlavním cílem této politiky je snížení a výhledově i vymýcení chudoby a Unie musí přihlížet k cílům rozvojové spolupráce při provádění politik, které by mohly mít vliv na rozvojové země. K provádění této politiky stanoví článek 209 SFEU, na kterém je založeno mimo jiné napadené rozhodnutí, ve svém druhém odstavci, že Unie může uzavřít se třetími zeměmi a příslušnými mezinárodními organizacemi jakoukoli dohodu účelnou pro dosažení cílů uvedených v článku 21 SEU a článku 208 SFEU.
- 37 Z toho vyplývá, že politika Unie v oblasti rozvojové spolupráce se neomezuje na opatření, jejichž předmětem je přímo vymýcení chudoby, ale sleduje také cíle uvedené v čl. 21 odst. 2 SEU, které jsou upraveny pod písm. d) tohoto druhého odstavce a spočívají v podpoře udržitelného rozvoje rozvojových zemí v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí s hlavním cílem vymýcení chudoby.
- 38 Pokud jde o ověření toho, zda některá ustanovení dohody o spolupráci uzavřené mezi Evropským společenstvím a třetím státem spadají do politiky rozvojové spolupráce, dospěl Soudní dvůr v bodech 37 a 38 rozsudku Portugalsko v. Rada (EU:C:1996:461), jehož se dovolává Komise, k závěru, že dohoda musí k tomu, aby mohla být kvalifikována jakožto dohoda o rozvojové spolupráci, sledovat cíle této politiky, tyto cíle musejí být široké v tom smyslu, že musí být možné, aby se opatření nezbytná k jejich uskutečňování týkala různých specifických oblastí a aby tomu tak bylo zejména v případě dohody, která upravuje rámec této spolupráce. V tomto ohledu Soudní dvůr dodal, že požadavek, aby dohoda o rozvojové spolupráci byla pokaždé, když se dotýká specifické oblasti, založena i na jiném ustanovení, než je to, které upravuje tuto politiku, by měl prakticky takovou povahu, že by pravomoc a řízení, které jsou upraveny posledně uvedeným ustanovením, byly zbaveny podstaty.
- 39 Soudní dvůr z toho v bodě 39 tohoto rozsudku vyvodil, že je třeba mít za to, že výskyt klauzulí upravujících různé specifické oblasti v dohodě o rozvojové spolupráci nemůže změnit kvalifikaci této dohody, kterou je nutno učinit s ohledem na její podstatný účel a nikoli v závislosti na zvláštních klauzulích, za podmínky, že tyto klauzule neobsahují v uvedených specifických oblastech závazky takového dosahu, že tyto představují ve skutečnosti cíle, jež jsou odlišné od cílů rozvojové spolupráce.

- 40 Při zkoumání ustanovení uvedené dohody, která upravují dotčené specifické oblasti, konstatoval Soudní dvůr v bodě 45 téhož rozsudku, že tato ustanovení pouze určují oblasti, jež jsou předmětem spolupráce, a upřesňují některá její hlediska a některé akce, avšak neupravují u každé specifické oblasti konkrétní podmínky provádění spolupráce.
- 41 Takto Soudním dvorem v bodech 39 a 45 tohoto rozsudku stanovená kritéria pro účely posouzení, zda klauzule dohody uzavřené se třetí zemí spadají pod rozvojovou spolupráci, Rada, jak vyplývá z dupliky a debat při jednání, nepochybně. S podporou členských států, které jsou vedlejšími účastníky řízení, má nicméně za to, že analýzu Soudního dvora, kterou provedl u dohody o spolupráci uzavřené mezi Evropským společenstvím a Indickou republikou o partnerství a rozvoji (Úř. věst. 1994, L 223, s. 24), jež vstoupila v platnost dne 1. srpna 1994, nelze vztáhnout na rámcovou dohodu, která má odlišnou povahu, a to z důvodu vývoje, k němuž došlo u dohod o spolupráci uzavřených od té doby mezi Uníí a třetími zeměmi, pro něž je charakteristické především rozšíření oblastí, na něž se tyto dohody vztahují, a posílení sjednaných závazků, což souvisí s rozšířením pravomocí Unie.
- 42 V této souvislosti je však nutno v první řadě poznamenat, že tento vývoj, který zdaleka nemůže vyvrátit posouzení provedená Soudním dvorem v rozsudku Portugalsko v. Rada (EU:C:1996:461) a připomenutá v bodě 38 tohoto rozsudku, vyjadřuje naopak zvyšující se počet cílů rozvojové spolupráce a oblastí, jichž se tato spolupráce dotýká, čímž odráží vizi Unie týkající se rozvoje popsanou v evropském konsensu. Jak totiž uvádí generální advokát v bodech 40 a 41 svého stanoviska a jak vyplývá zejména z bodů 5 a 7 evropského konsensu, hlavním cílem rozvojové spolupráce je odstraňování chudoby v kontextu udržitelného rozvoje, a to především prostřednictvím úsilí o plnění rozvojových cílů tisíciletí. Pojem udržitelný rozvoj zahrnuje mimo jiné environmentální aspekty. Jelikož má odstraňování chudoby multidimenzionální charakter, předpokládá plnění těchto cílů v souladu s bodem 12 evropského konsensu provádění celé škály rozvojových činností vyjmenovaných v uvedeném bodě.
- 43 Toto široké pojetí rozvojové spolupráce bylo konkretizováno především v nařízení č. 1905/2006, které za účelem podpory sledování těchto cílů upravuje poskytování pomoci Unie prostřednictvím geografických a tematických programů s četnými aspekty.
- 44 Je však nutno uvést, že byť opatření přispívá k hospodářskému a sociálnímu rozvoji rozvojové země, nespadá do působnosti rozvojové politiky, je-li jeho hlavním cílem provádění jiné politiky (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rada (C-91/05, EU:C:2008:288, bod 72).
- 45 Z druhé je třeba konstatovat, že na rozdíl od dohody uzavřené mezi Evropským společenstvím a Indickou republikou o partnerství a rozvoji není výraz „rozvoj“ obsažen v názvu rámcové dohody. Rozvojová spolupráce je v ní zmíněna pouze v čl. 2 písm. h) v rámci „spolupráce v dalších oblastech společného zájmu“ stejně jako doprava a životní prostředí, zatímco navázání spolupráce v oblasti migrace je uvedeno v jejím čl. 2 písm. g) jako samostatný cíl. Rozvojová spolupráce jako taková je ze všech 58 článků rámcové dohody předmětem pouze jediného ustanovení, a to článku 29.
- 46 V preambuli rámcové dohody je však potvrzena vůle smluvních stran podporovat udržitelný sociální a hospodářský rozvoj, vymýcení chudoby a dosažení rozvojových cílů tisíciletí. Závazek podporovat udržitelný rozvoj, spolupracovat při řešení otázek v oblasti změny klimatu a přispívat k plnění mezinárodně dohodnutých rozvojových cílů včetně těch, které jsou obsaženy v rozvojových cílech tisíciletí, je součástí obecných zásad uvedených v článku 1 rámcové dohody. Cíl udržitelného rozvoje a snížení chudoby je uveden nejen v článku 29 uvedené dohody, který vymezuje osy dialogu o rozvojové spolupráci, ale je zmíněn i v jejích dalších ustanoveních, zejména těch, která jsou věnována zaměstnávání a sociálním záležitostem, zemědělství, rybolovu a rozvoji venkova, jakož i regionálnímu rozvoji.

- 47 Z celé rámcové dohody navíc vyplývá, že spolupráce a partnerství, které upravuje, zohledňují zvláště potřeby rozvojové země, a přispívají tedy zejména ke sledování cílů uvedených v čl. 21 odst. 2 písm. d) SEU a čl. 208 odst. 1 SFEU.
- 48 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba pro účely otázky nastolené v bodě 35 tohoto rozsudku zkoumat, zda ustanovení rámcové dohody upravující zpětné přebírání státních příslušníků smluvních států, dopravu a životní prostředí přispívají rovněž k dosažení cílů rozvojové spolupráce, a pokud ano, zda tato ustanovení nicméně neobsahují závazky takového dosahu, že představují odlišné cíle, které nejsou ve vztahu k cílům rozvojové spolupráce druhotné ani nepřímé.
- 49 Zprvč stran otázky, zda tato ustanovení přispívají k naplňování cílů rozvojové spolupráce, je nutno konstatovat, jak uvádí generální advokát v bodech 48, 55 a 63 svého stanoviska, že migrace včetně boje proti nedovolenému přistěhovalectví, doprava a životní prostředí jsou zahrnuty v rozvojové politice vymezené v evropském konsensu. V jeho bodě 12 je migrace stejně jako životní prostředí a udržitelné řízení přírodních zdrojů uvedena jako součást seznamu rozvojových činností, jimiž mají být uskutečněny rozvojové cíle tisíciletí a zohledněna hospodářská, sociální a environmentální hlediska vymýcení chudoby v rámci udržitelného rozvoje. V bodě 38 tohoto konsensu je migrace vymezena jako pozitivní faktor rozvoje přispívající k odstraňování chudoby a k rozvoji a v bodě 40 je označena za nejúčinnější dlouhodobé řešení nuceného a nedovoleného přistěhovalectví. Životní prostředí a doprava jsou obsaženy v bodech 75 a 77 tohoto konsensu mezi hlavními oblastmi činnosti vykonávanými Uníí k řešení potřeb partnerských zemí.
- 50 Migrace, doprava a životní prostředí jsou také zahrnuty v nařízení č. 1905/2006 jakožto oblasti rozvojové spolupráce, na které lze poskytovat podporu Unie z geografických programů zejména ve prospěch asijských zemí, a životní prostředí a migrace lze podporovat z programů tematických.
- 51 Ze samotné rámcové dohody je zjevná vazba mezi spoluprací, kterou zavádí v oblasti migrace, dopravy a životního prostředí, na jedné straně a cíli rozvojové spolupráce na straně druhé.
- 52 Zprvč, článek 26 dohody, nadepsaný „Spolupráce v oblasti migrace a rozvoje“, uvádí, že otázky spojené s migrací se začlení do národních strategií pro hospodářský a sociální rozvoj zemí původu a tranzitních, jakož i cílových zemí migrantů a že tato spolupráce bude vycházet zejména z otázek souvisejících s migrací a rozvojem.
- 53 Zadruhé, článek 34 rámcové dohody obsahuje ujednání smluvních stran o tom, že spolupráce v oblasti životního prostředí a přírodních zdrojů musí podporovat ochranu a zlepšení životního prostředí v rámci úsilí o udržitelný rozvoj a posilovat začlenění environmentálních aspektů do všech oblastí spolupráce. Tyto aspekty jsou tedy obsaženy v jiných ustanoveních rámcové dohody a především v článku 29 o rozvojové spoluprací, který stanoví, že dialog o této spoluprací se zaměří především na podporu udržitelnosti v oblasti životního prostředí.
- 54 Zatřetí, článek 38 rámcové dohody stanoví, že smluvní strany vyvíjejí úsilí ke spoluprací v oblasti dopravy zejména za účelem řešení dopadu na životní prostředí a zamýšlí podporovat v této oblasti výměnu informací a dialog v různých oblastech, z nichž některé se týkají rozvoje.
- 55 Z těchto konstatování vyplývá, že ustanovení rámcové dohody upravující zpětné přebírání státních příslušníků smluvních stran, dopravu a životní prostředí přispívají v souladu s evropským konsensem k uskutečňování cílů rozvojové spolupráce.
- 56 Pokud jde zadruhé o rozsah závazků uvedených v těchto ustanoveních, je nutno konstatovat, že článek 34 upravující životní prostředí a přírodní zdroje a článek 38, jenž se týká dopravy, se omezují na prohlášení smluvních stran ohledně účelů, které je třeba sledovat prostřednictvím jejich spolupráce, a témat, jichž se musí tato spolupráce dotýkat, aniž určují konkrétní podmínky provádění této spolupráce.

- 57 V oblasti zpětného přebírání státních příslušníků smluvních stran obsahuje čl. 26 odst. 3 rámcové dohody na rozdíl od ustanovení uvedených v předchozím bodě tohoto rozsudku konkrétní závazky. Filipínská republika a členské státy se v něm totiž zavazují zpětně přebírat své státní příslušníky, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky vstupu nebo pobytu na území druhé smluvní strany, na její žádost a bez zbytečného odkladu poté, co byla zjištěna státní příslušnost těchto osob a byl použit řádný postup, jakož i poskytnout svým státním příslušníkům pro tyto účely požadované doklady totožnosti. Smluvní strany se rovněž dohodly, že v nejbližší možné době uzavřou dohodu o přijímání a zpětném přebírání osob.
- 58 Ačkoli uvedený čl. 26 odst. 3 upřesňuje podrobnosti vyřizování žádostí o zpětné přebírání osob, nic to nemění na tom, jak vyplývá z odst. 2 písm. f) tohoto článku, že zpětné přebírání neoprávněně pobývajících osob figuruje v tomto článku jako jedna z os, na kterých musí spočívat spolupráce v oblasti migrace a rozvoje, aniž je v této fázi upravena takovými podrobnými ustanoveními, jež umožňují její provádění, jako jsou ustanovení obsažená v dohodě o zpětném přebírání. Nelze mít proto za to, že článek 26 rámcové dohody obsahuje právní úpravu konkrétních podmínek provádění spolupráce v oblasti zpětného přebírání státních příslušníků smluvních stran, což potvrzuje závazek uvedený ve čtvrtém odstavci tohoto článku uzavřít v nejbližší možné době dohodu o zpětném přebírání osob.
- 59 Ustanovení rámcové dohody upravující zpětné přebírání státních příslušníků smluvních stran, dopravu a životní prostředí neobsahují tedy podle všeho závazky takového dosahu, aby bylo možné považovat je za závazky, které představují cíle odlišné od cílů rozvojové spolupráce, které nejsou ani druhotné ani nepřímé ve vztahu k těmto posledně uvedeným cílům.
- 60 Z toho vyplývá, že Rada zvolila čl. 79 odst. 3 SFEU, články 91 SFEU a 100 SFEU, jakož i čl. 191 odst. 4 SFEU za právní základy napadeného rozhodnutí nesprávně.
- 61 S ohledem na výše uvedené je třeba napadené rozhodnutí zrušit v rozsahu, v němž do něj Rada vložila právní základy týkající se zpětného přebírání státních příslušníků třetích států, dopravy a životního prostředí.
- 62 Za těchto podmínek není třeba rozhodovat o návrhu Komise a Rady o zachování účinků napadeného rozhodnutí.

K nákladům řízení

- 63 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rada neměla ve věci úspěch, je namístě uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení.
- 64 V souladu s čl. 140 odst. 1 uvedeného nařízení ponese Česká republika, Spolková republika Německo, Irsko, Řecká republika, Rakouská republika a Spojené království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Rady 2012/272/EU ze dne 14. května 2012 o podpisu, jménem Unie, Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé se zrušuje v rozsahu, v němž do něj Rada Evropské unie doplnila právní základy týkající se zpětného přebírání státních příslušníků třetích států, dopravy a životního prostředí.**
- 2) **Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení.**

- 3) Česká republika, Spolková republika Německo, Irsko, Řecká republika, Rakouská republika, jakož i Spojené království Velké Británie a Severního Irsku ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.