



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

11 päivänä kesäkuuta 2014*

Kumoamiskanne — Euroopan unionin ja Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta annettu neuvoston päätös 2012/272/EU — Oikeusperustan valinta — SEUT 79, SEUT 91, SEUT 100, SEUT 191 ja SEUT 209 artikla — Kolmansien maiden kansalaisten takaisinotto — Liikenne — Ympäristö — Kehitysyhteistyö

Asiassa C-377/12,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 6.8.2012,

Euroopan komissio, asiamiehinään S. Bartelt, G. Valero Jordana ja F. Erlbacher, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. Vitro ja J.-P. Hix,

vastajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, D. Hadroušek ja E. Ruffer,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja N. Graf Vitzthum,

Irlanti, asiamiehinään E. Creedon ja A. Joyce, avustajanaan barrister A. Carroll, prosessiosoite Luxemburgissa,

Helleenien tasavalta, asiamiehinään S. Chala ja G. Papagianni, prosessiosoite Luxemburgissa,

Itävallan tasavalta, asiamiehenään C. Pesendorfer, prosessiosoite Luxemburgissa,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään aluksi A. Robinson, sittemmin E. Jenkinson ja M. Holt, avustajanaan barrister J. Holmes,

väliintulijoina,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič ja M. Safjan sekä tuomarit A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadžiev, C. Toader ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.10.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.1.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta 14.5.2012 annetun neuvoston päätöksen 2012/272/EU (EUVL L 134, s. 3; jäljempänä riidanalainen päätös) siltä osin kuin Euroopan unionin neuvosto on siinä lisännyt kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa (SEUT 79 artiklan 3 kohta), liikennettä (SEUT 91 ja SEUT 100 artikla) ja ympäristöä (SEUT 191 artiklan 4 kohta) koskevia oikeusperustoja.

Riidanalainen päätös ja puitesopimus

- 2 Neuvosto valtuutti 25.11.2004 komission neuvottelemaan Filippiinien tasavallan kanssa kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen.
- 3 Komissio antoi 6.9.2010 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus) allekirjoittamisesta, ja tämän ehdotuksen mukaan oikeusperustoina olivat yhteistä kauppapolitiikkaa koskeva SEUT 207 artikla ja kehitysyhteistyötä koskeva SEUT 209 artikla yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa.
- 4 Neuvosto hyväksyi 14.5.2012 yksimielisesti riidanalaisen päätöksen ja antoi valtuutuksen allekirjoittaa puitesopimuksen sillä varauksella, että sen tekeminen saatetaan päätökseen. Neuvoston käyttämät oikeusperustat olivat SEUT 207 artikla ja SEUT 209 artikla yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa ja lisäksi SEUT 79 artiklan 3 kohta, SEUT 91 artikla, SEUT 100 artikla ja SEUT 191 artiklan 4 kohta.
- 5 Päätöksen johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”(2) [Puitesopimuksen] määräykset, jotka kuuluvat [EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston soveltamisalaan, sitovat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia erillisinä sopimuspuolina eivätkä osana Euroopan unionia, ellei Euroopan unioni yhdessä Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin kanssa ole ilmoittanut Filippiinien tasavallalle, että määräykset sitovat Yhdistynyttä kuningaskuntaa tai Irlantia osana Euroopan unionia [EU-sopimukseen] ja [EUT-sopimukseen] liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan N:o 21 mukaisesti. Jos määräykset eivät enää sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja/tai Irlantia osana Euroopan unionia pöytäkirjassa N:o 21 olevan 4 a artiklan

mukaisesti, Euroopan unionin on yhdessä Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin kanssa välittömästi ilmoitettava Filippiinien tasavallalle niiden asemaa koskevasta muutoksesta, jonka jälkeen [puitesopimuksen] määräykset sitovat niitä erillisesti. Sama koskee myös Tanskaa mainittuihin perussopimukseen liitetyn, Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan N:o 22 mukaisesti.

- (3) Kun Yhdistynyt kuningaskunta ja/tai Irlanti ei ole antanut Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan N:o 21 3 artiklan nojalla edellytettyä ilmoitusta, ne eivät osallistu tämän päätöksen tekemiseen neuvostossa siltä osin kuin siihen sisältyy [EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston mukaisia säännöksiä. Sama koskee Tanskaa [EU-sopimukseen] ja [EUT-sopimukseen] liitetyn Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan N:o 22 mukaisesti.”
- 6 Puitesopimuksen johdanto-osassa, sellaisena kuin se on 21.1.2011 päivätyssä neuvoston asiakirjassa nro 15616/10, osapuolet korostavat keskinäisten suhteidensa kokonaisvaltaisuuden tärkeyttä sekä haluaan edistää kestävästä sosiaalista ja taloudellista kehitystä, poistaa köyhyys ja saavuttaa vuosittain asetetut tavoitteet. Ne katsovat, että on tärkeä lujittaa osapuolten nykyisiä suhteita niiden keskinäisen yhteistyön lisäämiseksi, ja haluavat yhdessä vakiinnuttaa, syventää ja monipuolistaa suhteitaan molemmille tärkeillä aloilla. Ne ilmaisevat täyden sitoumuksensa edistää kestävästä kehitystä, ympäristönsuojelua ja tehokasta yhteistyötä ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Ne vahvistavat lisäksi sitoutuneensa kokonaisvaltaiseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön, joilla pyritään edistämään muuttoliikettä ja kehitystä, ja täsmentävät, että puitesopimuksen ne määräykset, jotka kuuluvat EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston soveltamisalaan, sitovat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia erillisinä sopimuspuolina tai vaihtoehtoisesti osana Euroopan unionia.
- 7 Puitesopimuksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, 3 kohdassa määrätään seuraavaa:
- ”Sopimuspuolet vahvistavat sitoutuneensa edistämään kestävästä kehitystä, tekemään yhteistyötä ilmastonmuutoksen asettamiin haasteisiin vastaamiseksi ja edistämään kansainvälisesti sovittujen kehitystavoitteiden, mukaan luettuina vuosittain asetetut tavoitteet, saavuttamista.”
- 8 Puitesopimuksen 2 artiklassa, jossa määritellään yhteistyön tavoitteet, määrätään seuraavaa:
- ”Lujittaakseen kahdenvälisiä suhteitaan osapuolet käyvät kokonaisvaltaista vuoropuhelua ja lisäävät yhteistyötä kaikilla tämän [puitesopimuksen] mukaisilla molemmille osapuolille tärkeillä aloilla. Tavoitteena on erityisesti
-
- g) aloittaa yhteistyö muuttoliikkeen ja merityön alalla,
- h) aloittaa yhteistyö kaikilla muilla molemmille osapuolille tärkeillä aloilla, joihin kuuluvat erityisesti työllisyys- ja sosiaaliasiat, kehitysyhteistyö, talouspolitiikka, rahoituspalvelut, verotusalan hyvä hallintotapa, teollisuuspolitiikka ja pk-yritykset, tieto- ja viestintätekniikka (information and communication technology, ICT), audiovisuaaliala, viestimet ja multimedia, tiede ja teknologia, liikenne, matkailu, koulutus, kulttuuri, kulttuurien ja uskontojen välinen vuoropuhelu, energia, ympäristö ja luonnonvarat ilmastonmuutos mukaan luettuna, maatalous, kalastus ja maaseudun kehittäminen, alueellinen kehittäminen, terveys, tilastointi, katastrofiriskien hallinta ja julkishallinto,
- ”

- 9 Puitesopimuksen 26 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteistyö muuttoliikkeen ja kehityspolitiikan alalla”, määrätään seuraavaa:

”1. Osapuolet vahvistavat, että ne pitävät alueidensa välisten muuttovirtojen yhteistä hallintaa tärkeänä. Yhteistyön lujittamiseksi osapuolet toteuttavat järjestelyjä kaikista muuttoliikettä koskevista kysymyksistä käytävää kokonaisvaltaista vuoropuhelua ja kuulemista varten. Muuttoliikettä koskevat näkökohdat on otettava huomioon muuttajien alkuperä-, kauttakulku- tai kohdemaiden kansallisissa taloudellisen ja sosiaalisen kehittämisen strategioissa tai ohjelmissa.

2. Osapuolten yhteistyö perustuu niiden yhteisesti ja yhteisymmärryksessä tekemään tarvearviointiin, ja siinä noudatetaan voimassa olevaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä. Siinä keskitytään erityisesti seuraaviin seikkoihin:

--

e) tehokkaan ennaltaehkäisevän toimintapolitiikan vahvistaminen sellaisia tapauksia varten, joissa jonkin osapuolena olevan maan alueella on toisena osapuolena olevan maan kansalainen, joka ei täytä tai ei enää täytä ensiksi mainittuun maahan saapumisen taikka siellä oleskelun tai asumisen edellytyksiä; henkilöiden salakuljetusta ja ihmiskauppaa varten, mukaan luettuina salakuljettaja- ja ihmiskaupaverkostojen torjunta ja uhrien suojele;

f) tämän artiklan 2 kohdan e alakohdassa määriteltyjen henkilöiden palauttaminen inhimillisellä ja kunnioittavalla tavalla, mukaan luettuna vapaaehtoisen ja pysyvän alkuperämaahan paluun edistäminen, ja heidän maahantulonsa tai takaisinottonsa tämän artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti. Paluun yhteydessä on otettava asianmukaisesti huomioon osapuolten oikeus myöntää oleskelulupia tai lupia oleskeluun inhimillisistä ja humanitaarisista syistä sekä palauttamiskiellon periaate.

--

h) muuttoliikkeeseen ja kehityspolitiikkaan liittyvät kysymykset, esimerkiksi henkilöresurssien kehittäminen, sosiaalinen suojele, muuttoliikkeestä saatavan hyödyn maksimointi, tasa-arvo ja kehitysyhteistyö, eettinen rekrytointi ja kiertomuutto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen.

3. Tällä alalla tehtävän yhteistyön puitteissa ja ihmiskaupan uhrien suojelelun tarpeeseen vaikuttamatta sopimuspuolet sopivat lisäksi, että

a) Filippiinit ottaa jäsenvaltion pyynnöstä takaisin kaikki tämän artiklan 2 kohdan e alakohdassa määritellyt kansalaisensa, jotka ovat jäsenvaltion alueella, ilman aiheutonta viivytystä heti kun kansalaisuus on vahvistettu ja asianmukainen menettely jäsenvaltiossa on suoritettu;

b) kukin jäsenvaltio ottaa Filippiinien pyynnöstä takaisin kaikki tämän artiklan 2 kohdan e alakohdassa määritellyt kansalaisensa, jotka ovat Filippiinien alueella, ilman aiheutonta viivytystä heti kun kansalaisuus on vahvistettu ja asianmukainen menettely Filippiineillä on suoritettu;

c) jäsenvaltiot ja Filippiinit toimittavat kansalaisilleen tarvittavat asiakirjat tätä tarkoitusta varten. Pyyntöä esittävä valtio toimittaa pyynnön maahanpääsystä tai takaisin ottamisesta pyynnön vastaanottavan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Jos asianomaisella henkilöllä ei ole asianmukaista henkilöasiakirjaa tai muita todisteita kansalaisuudestaan, Filippiinien tai jäsenvaltion on välittömästi pyydettävä asianomaista toimivaltaista diplomaatti- tai konsuliedustustoa tarkistamaan hänen kansalaisuutensa tarvittaessa haastattelun avulla; kun hänen on varmistettu olevan Filippiinien tai jäsenvaltion kansalainen, Filippiinien tai jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on annettava asianmukaiset asiakirjat.

4. Osapuolet sopivat tekevänsä mahdollisimman pian kansalaistensa maahanpääsyä tai takaisinottoa koskevan sopimuksen, johon sisältyy muiden maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisin ottamista koskeva määräys.”

10 Puitesopimuksen 29 artikla, jonka otsikko on ”Kehitysyhteistyö”, kuuluu seuraavasti:

”1. Kehitysyhteistyön ensisijainen tavoite on edistää kestävästä kehityksestä, joka auttaa vähentämään köyhyyttä ja saavuttamaan kansainvälisesti sovitut kehitystavoitteet, mukaan luettuina vuosituhattavoitteet. Osapuolet käyvät säännöllisesti vuoropuhelua kehitysyhteistyöstä omien ensisijaisten tavoitteidensa mukaisesti molemmille osapuolille tärkeillä aloilla.

2. Kehitysyhteistyötä koskevan vuoropuhelun tavoitteena on muun muassa

- a) edistää yksilön ja yhteiskunnan kehitystä;
- b) pyrkiä kestäväan ja osallisuutta edistävään talouskasvuun;
- c) edistää ympäristön kestävyttä, luonnonvarojen asianmukaista hallintaa ja hyvien toimintatapojen soveltamista;
- d) lieventää ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja hallita sen seurauksia;
- e) parantaa valmiuksia integroida taloudet nykyistä tiiviimmin maailmantalouteen ja kansainväliseen kauppajärjestelmään;
- f) edistää julkisen sektorin uudistamista erityisesti julkisen varainhoidon alalla, jotta voidaan kehittää sosiaalipalveluiden tarjoamista;
- g) ottaa käyttöön menettelyjä, jotka ovat avun tuloksellisuudesta annetun Pariisin julistuksen, Accran toimintasuunnitelman ja muiden avun antamista ja tuloksellisuutta koskevien kansainvälisten sitoumusten mukaisia.”

11 Puitesopimuksen 34 artiklassa, joka koskee ympäristöä ja luonnonvaroja, määrätään seuraavaa:

”1. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että tämän alan yhteistyöllä edistetään kestäväan kehitykseen tähtäväan ympäristön suojelua ja parantamista. Osapuolet ottavat kaikessa tämän [puitesopimuksen] nojalla toteuttamassaan toiminnassa huomioon veloitteen panna täytäntöön [Johannesburgissa vuonna 2002 pidetyn kestäväan kehityksen huippukokouksen] tulokset ja monenväliset ympäristösopimukset, joiden sopimuspuolia osapuolet ovat.

2. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että luonnonvaroja ja biologista monimuotoisuutta on suojeltava ja hallinnoitava kestäväällä tavalla kaikkien sukupolvien eduksi ottaen huomioon niiden kehitystarpeet.

3. Osapuolet sopivat tekevänsä yhteistyötä varmistaakseen kauppaa- ja ympäristöpolitiikkojen keskinäisen täydentävyyden ja ympäristökysymysten sisällyttämisen kaikkiin yhteistyön aloihin.

4. Osapuolet pyrkivät jatkamaan ja vahvistamaan yhteistyötään alueellisissa ympäristöohjelmissa seuraavilla osa-alueilla:

- a) ympäristötietouden edistäminen sekä ympäristönsuojeluun ja kestäväan kehitystä tukevaan toimintaan osallistumisen lisääminen paikallistasolla, mukaan luettuna paikallisten kulttuuriyhteisöjen, alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistuminen;

- b) ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen vaikutusten lieventämisen sekä energiatehokkuuden edellyttämien valmiuksien kehittäminen;
- c) valmiuksien kehittäminen esimerkiksi biologista monimuotoisuutta ja bioturvallisuutta koskeviin monenvälisiin ympäristösopimuksiin osallistumista ja niiden täytäntöönpanoa varten;
- d) ympäristöystävällisen teknologian ja ympäristöystävällisten tuotteiden ja palvelujen suosiminen myös sääntelyn ja markkinapohjaisten välineiden avulla;
- e) luonnonvarojen suojelun parantaminen, metsähallinto ja laittomien hakkuiden ja niihin liittyvän puukaupan torjuminen mukaan luettuina, sekä luonnonvarojen, myös metsien, kestävän käytön edistäminen;
- f) kansallispuistojen ja muiden suojelualueiden tehokas hallinta sekä biologisesti monimuotoisten alueiden ja herkkien ekosysteemien määrittäminen ja suojelu ottaen asianmukaisesti huomioon näillä alueilla tai niiden lähellä elävät paikallis- ja alkuperäisyhteisöt;
- g) kiinteiden ja vaarallisten jätteiden sekä muussa muodossa olevien jätteiden rajojen yli tapahtuvan laittoman kuljetuksen estäminen;
- h) rannikko- ja meriympäristön suojelu ja moitteeton vesivarojen hoito;
- i) maaperän suojelu ja kestävä maankäytön suunnittelu, mukaan lukien loppuun louhittujen ja suljettujen kaivosten kunnostustoimet;
- j) katastrofihallinnan ja riskinhallinnan valmiuksien kehittäminen;
- k) kestävien kulutus- ja tuotantotapojen edistäminen osapuolten omassa taloudessa.

5. Osapuolet edistävät toistensa osallistumista omiin ympäristöohjelmiinsa ohjelmien erityisehtojen mukaisesti.”

12 Puitesopimuksen liikennettä koskevassa 38 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Osapuolet sopivat tekevänsä liikennepolitiikan keskeisillä osa-alueilla yhteistyötä, jonka tavoitteena on parantaa sijoitusmahdollisuuksia, helpottaa tavaroiden ja matkustajien liikkuvuutta, edistää meri- ja lentoturvallisuutta sekä merenkulun ja ilmailun turvatoimia, torjua liikenteen ympäristövaikutuksia ja parantaa liikennejärjestelmien tehokkuutta.

2. Osapuolten välisessä yhteistyössä pyritään edistämään seuraavia osa-alueita:

- a) tietojenvaihto osapuolten liikennepolitiikoista, liikennealan sääntelystä ja käytänteistä erityisesti kaupunki- ja maaseutuliikenteen, meriliikenteen, lentoliikenteen, liikenteen logistiikan, multimodaalikuljetusten verkkojen yhteenliitettävyyden ja yhteentoimivuuden sekä teiden, rautateiden, satamien ja lentoasemien hallinnon osalta;
- b) eurooppalaisia satelliittinavigointijärjestelmiä (varsinkin Galileo) koskeva näkemysten vaihto erityisesti sääntelyyn, teollisuuteen ja markkinoiden kehitykseen liittyvissä, kumpaakin osapuolta hyödyttävissä kysymyksissä;
- c) lentoliikennepalvelujen alaa koskevan vuoropuhelun jatkaminen oikeusvarmuuden takaamiseksi aiheuttamatta perusteettomia viiveitä yksittäisten jäsenvaltioiden ja Filippiinien jo olemassa olevien kahdenvälisen lentoliikennesopimusten täytäntöönpanossa;

- d) vuoropuhelun jatkaminen lentoliikenteen infrastruktuuriverkostojen ja ilmakuljetusten parantamisesta ihmisten ja tavaroiden nopean, tehokkaan, kestävä ja turvallisen liikkuvuuden varmistamiseksi sekä kilpailulainsäädännön ja lentoliikennealan taloudellisen sääntelyn soveltamisen edistäminen tavoitteena tukea sääntelyn lähentämistä ja parantaa liiketoimintamahdollisuuksia, sekä mahdollisuuksien tutkiminen suhteiden kehittämiseksi edelleen lentoliikennealalla. Lisäksi on jatkettava kummallekin sopimuspuolelle tärkeiden lentoliikennealan yhteistyöhankkeiden edistämistä;
- e) meriliikennepolitiikkaa ja -palveluja koskeva vuoropuhelu, jonka erityisenä tavoitteena on meriliikennealan kehittäminen muun muassa seuraavien seikkojen osalta:
- i) tietojenvaihto meriliikennettä ja satamia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnollisista määräyksistä,
 - ii) kansainvälisen meriliikenteen markkinoille ja kauppaan kaupallisin perustein myönnettävän rajoittamattoman pääsyn edistäminen, sitoumus olla soveltamatta lastinjakolausekkeitä, kansallista kohtelua ja suosituimmuuskohtelua koskevien lausekkeiden myöntäminen toisen osapuolen kansalaisten tai yritysten käyttämiin aluksiin, sekä merikuljetusosuuden käsittäviä ovelta ovelle -liikennepalveluja koskevat kysymykset, ottaen huomioon osapuolten kansallinen lainsäädäntö,
 - iii) satamien tehokas hallinnointi ja meriliikennepalvelujen tehokkuus, sekä
 - iv) kummallekin osapuolelle tärkeän meriliikennealan yhteistyön ja 27 artiklassa tarkoitetun merityön ja merenkulkualan koulutuksen edistäminen,
- f) vuoropuhelu liikenteen turvallisuutta ja pilaantumisen estämistä koskevien vaatimusten tehokkaasta täytäntöönpanosta erityisesti meriliikenteen ja siihen liittyvän merirosvouksen torjunnan sekä lentoliikenteen aloilla asiaa koskevien sellaisten kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti, joiden sopimuspuolia osapuolet ovat, sekä kansainvälisten normien mukaisesti, mukaan luettuna yhteistyö asianomaisissa kansainvälisissä yhteyksissä kansainvälisten sääntöjen täytäntöönpanon parantamiseksi. Tätä varten osapuolet edistävät teknistä yhteistyötä ja teknistä apua liikenneturvallisuuteen ja ympäristönäkökohtiin liittyvissä asioissa mukaan luettuina muun muassa meriliikennealan ja ilmailualan koulutus, etsintä- ja pelastustoiminta sekä onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinta. Osapuolet keskittyvät myös ympäristöystävällisten liikennemuotojen edistämiseen.”

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

- 13 Komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin neuvosto on siinä lisännyt kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa (SEUT 79 artiklan 3 kohta), liikennettä (SEUT 91 ja SEUT 100 artikla) ja ympäristöä (SEUT 191 artiklan 4 kohta) koskevia oikeusperustoja, pitämään kyseisen päätöksen vaikutukset voimassa ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 14 Neuvosto vaatii kanteen hylkäämistä ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 15 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 29.11. ja 18.12.2012 sekä 25.1.2013 antamallaan määräyksillä Irlannin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin tasavallan, Saksan liittotasavallan ja Helleenien tasavallan sekä Itävallan tasavallan väliintulojoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 16 Komissio esittää kanteensa tueksi yhden kanneperusteen, jonka mukaan SEUT 79 artiklan 3 kohdan, SEUT 91 artiklan, SEUT 100 artiklan ja SEUT 191 artiklan 4 kohdan lisääminen riidanalaisen päätöksen oikeusperustoiksi oli tarpeetonta ja lainvastaista.
- 17 Se toteaa, että on riidatonta, että puitesopimuksen tavoitteena on ottaa käyttöön yhteistyön ja kehityksen puitteet, kuten erityisesti kyseisen sopimuksen 1 artiklan 3 kohdasta ilmenee, ja että riidanalaisen päätöksen pitäisi perustua sekä SEUT 207 artiklaan että SEUT 209 artiklaan, koska puitesopimuksen kauppaa koskevaa osaa ei voida pitää pelkästään liitännäisenä kehitysyhteistyötä koskevaan osaan nähden. Sitä vastoin toisin kuin neuvosto se katsoo, että SEUT 209 artikla kattaa täysin ne puitesopimuksen määräykset, jotka olivat syynä SEUT 79 artiklan 3 kohdan, SEUT 91 artiklan, SEUT 100 artiklan ja SEUT 191 artiklan 4 kohdan lisäämiselle.
- 18 SEU 21, SEUT 208 ja SEUT 209 artiklasta sekä oikeuskäytännöstä ja erityisesti tuomiosta Portugali vastaan neuvosto (C-268/94, EU:C:1996:461, 37 ja 38 kohta) seuraa sen mukaan, että kehitysyhteistyöpolitiikan harjoittamiseen liittyy laaja joukko poliittisia tavoitteita, jotka koskevat asianomaisen kolmannen maan kehitystä, joten kehitysyhteistyösopimukset kattavat väistämättä suuren joukon yhteistyön erityisalaja ilman, että tämä vaikuttaisi niiden luonteeseen kehitysyhteistyösopimuksina.
- 19 Tämä laaja kehitysyhteistyön käsite heijastuu sen mukaan myös johdetussa oikeudessa, mistä on osoituksena se suuri joukko toimia, jotka voivat saada unionin rahoitusta kehitysyhteistyön rahoitusvälineen nojalla, joka luotiin kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1905/2006 (EUVL L 378, s. 41). Se ilmenee myös neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission Euroopan unionin kehityspolitiikasta antamasta yhteisestä julkilausumasta, jonka otsikko on ”Eurooppalainen konsensus” (EUVL 2006, C 46, s. 1; jäljempänä eurooppalainen konsensus).
- 20 Käsiteltävässä asiassa kaikki puitesopimuksen määräykset kauppaa ja sijoitustoimintaa koskevaa osaa lukuun ottamatta edistävät sen mukaan osaltaan tavoitetta kehittää Filippiinejä, joka on kehitysmaa, eikä niissä aseteta kehitysyhteistyöhön liittyvistä velvoitteista erillisiä olennaisia velvoitteita. Ne kuuluvat näin ollen unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden puitteisiin ja SEUT 209 artiklan soveltamisalaan.
- 21 Sama koskee komission mukaan puitesopimuksen liikennettä koskevaa 38 artiklaa, jonka määräykset eivät mene yleistä yhteistyösitoumusta pidemmälle. Samoin on puitesopimuksen sopimuspuolten kansalaisten takaisinottoa koskevan 26 artiklan 3 ja 4 kohdan osalta, joista 3 kohdassa määrätään vain yksinkertaisesta yhteistyöstä tällä alalla ja pelkästään toistetaan kansainvälisessä oikeudessa jo vahvistetut peruseriaatteet, ja saman artiklan 4 kohdassa puolestaan määrätään takaisinottoa koskevan sopimuksen tekemisestä myöhemmässä vaiheessa. Samoin on myös puitesopimuksen ympäristönsuojelua ja luonnonvaroja koskevan 34 artiklan osalta, jossa vain vahvistetaan yleiset periaatteet ja suuntaviivat siltä osin, minkälainen rooli ympäristönsuojelulla tulisi olla unionin Filippiinien osalta harjoittamassa kehitysyhteistyössä.
- 22 Komissio katsoo lisäksi, että sillä, että neuvosto lisäsi SEUT 79 artiklan 3 kohdan, on epäoikeutettuja oikeudellisia vaikutuksia sekä sisäisellä että ulkoisella tasolla. Sen mukaan tämä lisäys merkitsee pöytäkirjan (nro 21) ja pöytäkirjan (nro 22) vuoksi samalla sitä, että sovelletaan erilaisia ja yhteensopimattomia äänestysääntöjä; sitä, että riidanalaisen päätöksen alueellista soveltamisalaa muutetaan; sitä, että SEUT 79 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvien puitesopimuksen

määräysten määrittämisen osalta vallitsee oikeudellinen epävarmuus; sitä, että Euroopan parlamentin ja unionin tuomioistuimen institutionaalisia oikeuksia rajoitetaan, ja sitä, että vallitsee epävarmuus siltä osin kuin kyse on unionin toimivallan käytön asteesta SEUT 3 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 4 artiklan 2 kohtaan nähden.

- 23 Komissio toteaa päätöksen kumoamisen vaikutusten rajoittamista koskevan vaatimuksensa osalta, että päätöksen vaikutukset on perusteltua pitää voimassa, jotta vältetään kaikki kielteiset vaikutukset unionin ja Filippiinien tasavallan välisiin suhteisiin.
- 24 Neuvosto, jota kaikki väliintulijoina olevat jäsenvaltiot tukevat, kiistää komission väitteet ja huomauttaa, että viime aikoina kolmansien maiden kanssa tehdyillä kumppanuus- ja yhteistyösopimuksilla pyritään luomaan kokonaisvaltainen suhde, joka kattaa suuren joukon yhteistyön aloja. Tällaisten sopimusten luonne ja sisältö ovat kehittyneet yhteydessä unionin toimivallan laajenemiseen, eikä voida erottaa alaa, joka olisi muihin nähden määräävä.
- 25 Näissä olosuhteissa oikeusperustan valinta edellyttää sen mukaan tehtyjen sitoumusten luonteen tarkastelua. Konkreettinen tai olennainen sitoumus edellyttää sitä vastaavan oikeusperustan lisäämistä. Koska rajoitetuinkin velvollisuus voi johtaa puitesopimuksen sopimuspuolena olevan kolmannen maan kanssa olevien suhteiden laajaan kehittymiseen, ei voida hyväksyä komission ehdottamaa arviointiperustetta, jonka mukaan velvollisuuden on oltava riittävän laaja, jotta se on kehitysyhteistyön tavoitteista erillinen tavoite.
- 26 Tuomiosta Portugali vastaan neuvosto (EU:C:1996:461) käy sen mukaan ilmi, että kun sopimusmääräys sisältää erityisalaa koskevia konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä yhteistyön toteuttamiseksi, kyseisen sopimuksen osalta on käytettävä vastaavaa oikeusperustaa. Kutakin tämäläisyyppisen sopimuksen erityisalaa on tarkasteltava erikseen, riippumatta siitä, onko tällä alalla mahdollisesti samanaikaisesti olemassa kehitysapuohjelma, ja ottaen huomioon sovittujen velvoitteiden oikeudellinen, sitova ja itsenäinen luonne.
- 27 Neuvosto katsoo, että puitesopimuksen sisältö vahvistaa sen lähestymistavan, koska sopimuksen johdanto-osan perustelukappaleissa ja 2 artiklassa ei anneta määräävää roolia millekään erityisalalle, kuten kehitysyhteistyölle, ja koska sen rakenne vahvistaa, että kyse on kokonaisvaltaisen ja moniulotteisen suhteen perustamisesta.
- 28 Liikenteen osalta on sen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen liikennepolitiikasta ja yhteisestä kauppapolitiikasta antaman lausunnon 1/08 (EU:C:2009:739) valossa turvaututtava niihin EUT-sopimuksessa määrättyihin oikeusperustoihin, jotka koskevat nimenomaisesti liikennettä, käsiteltävässä asiassa SEUT 91 ja SEUT 100 artiklaan. Komission väite siitä, että puitesopimuksen mukaiset velvoitteet liittyvät ainoastaan Filippiinien taloudelliseen, sosiaaliseen ja ympäristöön liittyvään kehitykseen, on virheellinen. Väite siitä, että liikennettä koskevat määräykset ovat unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden mukaisia, ei puolestaan riitä osoittamaan, että kyseiset määräykset kuuluvat tämän politiikan alaan.
- 29 Siltä osin kuin kyse on sopimuspuolten kansalaisten takaisinotosta, puitesopimuksen 26 artiklan 3 kohdassa ilmaistaan sen mukaan selvät oikeudelliset sitoumukset, jotka on perustettava EUT-sopimuksessa määrättyyn oikeusperustaan eli SEUT 79 artiklan 3 kohtaan. Sillä, että tällaiseen sopimukseen sisällytetään kansainvälisessä oikeudessa vahvistettuja velvoitteita, on välittömiä oikeudellisia seurauksia erityisesti siinä tapauksessa, että näitä velvoitteita ei noudateta. On lisäksi kiistatonta, että siltä osin kuin puitesopimuksessa määrätään siitä, että mahdollisimman pian tullaan tekemään maahanpääsyä tai takaisinottoa koskeva sopimus, siihen sisältyy keinoihin liittyvä velvoite, joka toimii merkittävänä yllykkeenä sille, että Filippiinien tasavallalta saadaan tulos, joka olisi erikseen vaikeasti saavutettavissa.

- 30 Ympäristön osalta puitesopimuksen mukaiset ohjelmat ja toimet tulisi sen mukaan perustaa SEUT 191 artiklan 4 kohtaan, jossa mahdollistetaan se, että unioni voi tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, ja jossa täsmennetään, että tätä yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia sopimuksin. Puitesopimuksen 34 artiklan 2 kohtaan sisältyy selvästi velvoite, jonka täyttämiseen voidaan velvoittaa oikeusteitse.
- 31 Neuvosto ei myöskään yhdy huoliin, joita komissiolla on SEUT 79 artiklan 3 kohdan lisäämisen vaikutuksista. Se muistuttaa, että toimen oikeusperusta ei määräydy menettelyjen mukaan vaan toimen oikeusperusta ratkaisee toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt. Se huomauttaa, että jäsenvaltiot, joihin sovelletaan pöytäkirjaa (nro 21), voivat käyttää oikeuttaan osallistua niiden neuvoston päätösten hyväksymiseen, jotka koskevat puitesopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä, ja että siltä osin kuin kyse on suhteista Filippiinien tasavaltaan, on niin, että jos asianomaiset jäsenvaltiot eivät sovi velvollisuuksista EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla unionin jäsenvaltiona, ne voivat tehdä sen kahdenvälisesti.
- 32 Neuvosto lisää oikeusperustojen yhteensopivuudesta, että jäsenvaltioiden yhteinen sopimus oli joka tapauksessa tarpeen, koska ne ovat myös puitesopimuksen sopimuspuolia, ja että oikeuskäytäntö on joustava tältä osin, kun toimella olisi oltava useita oikeusperustoja, joiden mukaiset äänestysäännöt ovat erilaisia.
- 33 Neuvosto yhtyy lopuksi komission näkemukseen siitä, että riidanalaisen päätöksen vaikutukset on pidettävä voimassa siinä tapauksessa, että päätös kumotaan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen – myös kansainvälisen sopimuksen tekemistä varten annetun – oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus taikka tekijä edellyttää. Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näissä oikeusperustoissa määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia (ks. mm. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:72, 42–45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Käsiteltävässä asiassa on ratkaistava, kuuluvatko sopimuspuolten kansalaisten takaisinottoa, liikennettä ja ympäristöä koskevat puitesopimuksen määräykset myös kehitysyhteistyöpolitiikan alaan vai ylittävätkö ne tämän politiikan kehykset ja näin ollen velvoittavat siihen, että riidanalainen päätös on perustettava lisäksi muille oikeusperustoille.
- 36 SEUT 208 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti, jotka ilmenevät SEU 21 artiklasta. Tämän politiikan päätavoite on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen, ja unionin on otettava huomioon kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet toteuttaessaan muita sellaisia politiikkoja, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin. Tämän politiikan täytäntöön panemiseksi SEUT 209 artiklan, jolle riidanalainen päätös muun muassa perustuu, 2 kohdassa määrätään, että unioni voi tehdä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa tarpeellisia sopimuksia SEU 21 artiklassa ja SEUT 208 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

- 37 Tästä seuraa, että unionin politiikka kehitysyhteistyön alalla ei rajoitu toimenpiteisiin, joilla pyritään suoraan köyhyyden poistamiseen, vaan sillä pyritään myös SEU 21 artiklan 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden, kuten sen d alakohdassa mainitun kaltaisen tavoitteen eli kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävän kehityksen edistämiseen tarkoituksena köyhyyden poistaminen, saavuttamiseen.
- 38 Sen selvittämiseksi, kuuluvatko jotkin Euroopan yhteisön ja kolmannen maan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen määräykset kehitysyhteistyöpolitiikan alaan, yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuomion Portugali vastaan neuvosto (EU:C:1996:461), johon komissio vetosi, 37 ja 38 kohdassa, että jotta sopimusta voitaisiin pitää kehitysyhteistyösopimuksena, sillä on pyrittävä tämän politiikan tavoitteisiin, että nämä tavoitteet ovat laajoja, joten niiden toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden on voitava koskea eri erityisaloja, ja että näin on varsinkin sellaisen sopimuksen osalta, jolla asetetaan tämän yhteistyön rajat. Se lisäsi tältä osin, että sellainen vaatimus, että kehitysyhteistyösopimuksen olisi perustuttava myös johonkin toiseen määräykseen kuin tätä politiikkaa koskevaan määräykseen aina silloin, kun sopimus vaikuttaa erityisalaan, merkitsisi käytännössä sitä, että tässä viimeksi mainitussa määräyksessä määrätty toimivalta ja menettely menettäisivät sisältönsä.
- 39 Yhteisöjen tuomioistuin päätteli kyseisen tuomion 39 kohdassa, että on katsottava, että eri erityisaloja koskevien määräysten sisällymisellä kehitysyhteistyösopimukseen ei voi olla vaikutusta sopimuksen luokitteluun, joka on tehtävä sopimuksen olennainen kohde huomioon ottaen eikä yksittäisten määräysten perusteella, sillä edellytyksellä, että nämä määräykset eivät saa aikaan velvoitteita, joilla on kyseisillä erityisaloilla sellainen ulottuvuus, että nämä velvoitteet tosiasiallisesti merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita.
- 40 Tarkastellessaan mainitun sopimuksen kyseessä olleita erityisaloja koskevia säännöksiä yhteisöjen tuomioistuin totesi saman tuomion 45 kohdassa, että niissä rajoitutaan määräämään yhteistyön kohteena olevat alat ja mainitsemaan erikseen tietyt näkökohdat ja toimet, mutta ne eivät sisällä kutakin sopimuksessa mainittua erityisalaa koskevia konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä yhteistyön toteuttamiseksi.
- 41 Kuten vastaajan vastauksesta ja istunnossa käydystä keskustelusta käy ilmi, neuvosto ei ole kyseenalaistanut yhteisöjen tuomioistuimen mainitun tuomion 39 ja 45 kohdassa vahvistamia perusteita sen arvioimiseksi, kuuluvatko kolmannen maan kanssa tehdyn sopimuksen määräykset kehitysyhteistyön alaan. Neuvosto, jota väliintulijoina olevat jäsenvaltiot tukevat, katsoo kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen tekemää analyysia Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan välillä kumppanuudesta ja kehityksestä tehdystä yhteistyösopimuksesta (EYVL 1994, L 223, s. 24), joka tuli voimaan 1.8.1994, ei voida soveltaa puitesopimukseen, joka on luonteeltaan erilainen, koska unionin ja kolmansien maiden välillä sittemmin tehdyt yhteistyösopimukset ovat kehittyneet erityisesti siten, että unionin toimivallan laajentumisen yhteydessä näiden sopimusten kattamat alat ovat laajentuneet ja sovitut sitoumukset vahvistuneet.
- 42 On kuitenkin ensiksi huomattava, että tämä kehitys ei suinkaan heikennä edellä 38 kohdassa mainittuja yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Portugali vastaan neuvosto (EU:C:1996:461) tekemiä arviointeja, vaan päinvastoin se ilmenee kehitysyhteistyön ja alojen, joita se koskee, tavoitteiden lisäämisestä. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 40 ja 41 kohdassa ja kuten erityisesti eurooppalaisen konsensuksen 5 ja 7 kohdasta käy ilmi, kehitysyhteistyön ensisijaisena tavoitteena on poistaa köyhyys osana kestävää kehitystä erityisesti pyrkimällä toteuttamaan vuosituhattavoitteet. Kestävän kehityksen käsitteeseen sisältyvät erityisesti ympäristönäkökohdat. Koska köyhyyden poistamiseen liittyy useita näkökohtia, näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää eurooppalaisen konsensuksen 12 kohdan mukaan monenlaisia kyseisessä kohdassa mainittuja kehityspoliittisia toimia.

- 43 Tätä laajaa kehitysyhteistyön käsitettä on konkretisoitu muun muassa antamalla asetus N:o 1905/2006, jossa säädetään näiden samojen tavoitteiden saavuttamiseksi unionin avun toteuttamisesta maantieteellisillä ja aihekohtaisilla ohjelmilla, joihin sisältyy useita näkökohtia.
- 44 Jos tällaisen toimenpiteen pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin jonkin toisen politiikan toimeenpano, se ei kuulu kehitysyhteistyöpolitiikan alaan, vaikka sillä edistetäänkin kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä (ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto, C-91/05, EU:C:2008:288, 72 kohta).
- 45 Toiseksi on todettava, että puitesopimuksen otsikkoon ei sisälly sanaa kehitys, toisin kuin on asianlaita Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan välillä tehdyn kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen osalta. Kehitysyhteistyö mainitaan sen 2 artiklan h alakohdassa vain ilmaisun ”kaikilla muilla molemmille osapuolille tärkeillä aloilla” yhteydessä samalla tavoin kuin liikenne ja ympäristö, kun taas muuttoliikettä koskevan yhteistyön käyttöön ottaminen sisältyy 2 artiklan g alakohtaan erillisenä tavoitteena. Se on sellaisenaan puitesopimuksen 58 artiklasta yhden ainoan artiklan eli 29 artiklan kohteena.
- 46 Puitesopimuksen johdanto-osassa vahvistetaan kuitenkin sopimuspuolten halu edistää kestävästä sosiaalista ja taloudellista kehitystä, poistaa köyhyys ja saavuttaa kehityksen vuosituhattavoitteet. Sopimuspuolten sitoutuminen kestävästä kehityksestä edistämiseen, yhteistyöhön ilmastonmuutoksen asettamiin haasteisiin vastaamiseksi ja kansainvälisesti sovittujen kehitystavoitteiden, mukaan luettuina vuosituhattavoitteet, saavuttamisen edistämiseen on eräs puitesopimuksen 1 artiklassa ilmaistusta yleisistä periaatteista. Kestävästä kehityksestä ja köyhyyden vähentämiseen liittyvä tavoite mainitaan kyseisen sopimuksen 29 artiklassa, jossa täsmennetään kehitysyhteistyötä koskevan vuoropuhelun tavoitteet, minkä lisäksi se vahvistetaan muissa sopimuksen määräyksissä, muun muassa työllisyys- ja sosiaaliasioita, maataloutta, kalastusta, maaseudun kehittämistä ja alueellista kehittämistä koskevissa määräyksissä.
- 47 Koko puitesopimuksesta käy lisäksi ilmi, että siinä tarkoitettussa yhteistyössä ja kumppanuudessa otetaan huomioon erityisesti kehitysmaan tarpeet ja että niillä edistetään erityisesti SEU 21 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ja SEUT 208 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista.
- 48 Kaikki nämä seikat huomioon ottaen on edellä 35 kohdassa todettua silmällä pitäen tutkittava, edistävätkö sopimuspuolten kansalaisten takaisinottoa, liikennettä ja ympäristöä koskevat puitesopimuksen määräykset myös kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttamista, ja jos näin on, eikö näihin määräyksiin kuitenkin sisälly velvoitteita, joilla on sellainen ulottuvuus, että ne merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita, jotka eivät ole toissijaisia tai välillisiä kehitysyhteistyön tavoitteisiin nähden.
- 49 Ensiksi siitä, edistetäänkö näillä määräyksillä kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttamista, on todettava, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 48, 55 ja 63 kohdassa, että siirtolaisuus, mukaan lukien laittoman maahanmuuton torjuminen, liikenne ja ympäristö on sisällytetty eurooppalaisessa konsensuksessa määriteltyyn kehityspolitiikkaan. Eurooppalaisen konsensuksen 12 kohdassa siirtolaisuus samoin kuin ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hallinta kuuluvat kehityspoliittisiin toimiin, joilla pyritään toteuttamaan kehityksen vuosituhattavoitteet ja ottamaan huomioon osana kestävästä kehityksestä toteutettavan köyhyyden poistamisen taloudellinen ja yhteiskunnallinen ulottuvuus ja ympäristöulottuvuus. Siirtolaisuutta pidetään sen 38 kohdassa myönteisenä tekijänä köyhyyden vähentämisessä ja kehitystä sen 40 kohdassa tehokkaimpana pitkän aikavälin ratkaisuna pakkosiirtolaisuuteen ja laittomaan maahanmuuttoon. Sen 75 ja 77 kohdan mukaan ympäristö ja liikenne kuuluvat unionin tärkeimpiin toiminta-aloihin kumppanimaiden tarpeisiin vastaamiseksi.
- 50 Muuttoliike, liikenne ja ympäristö on myös asetuksessa N:o 1905/2006 mainittu kehitysyhteistyön aloina, jotka voivat saada unionin antamaa apua maantieteellisillä ohjelmilla erityisesti Aasian maille ja ympäristön ja muuttoliikkeen osalta aihekohtaisilla ohjelmilla.

- 51 Puitesopimuksesta itsestään ilmenee yhteistyön, johon sillä pyritään muuttoliikkeen, liikenteen ja ympäristön alalla, ja kehitysyhteistyön tavoitteiden välinen yhteys.
- 52 Niinpä ensiksi sen 26 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteistyö muuttoliikkeen ja kehityspolitiikan alalla”, todetaan, että muuttoliikettä koskevat näkökohdat on otettava huomioon muuttajien alkuperä-, kauttakulku- tai kohdemaiden kansallisissa taloudellisen ja sosiaalisen kehittämisen strategioissa tai ohjelmissa ja että tässä yhteistyössä keskitytään muun muassa muuttoliikettä ja kehitystä koskeviin kysymyksiin.
- 53 Toiseksi puitesopimuksen 34 artiklassa todetaan, että osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että ympäristön ja luonnonvarojen alan yhteistyöllä edistetään kestäväan kehitykseen tähtäävää ympäristön suojelua ja parantamista ja varmistetaan ympäristökysymysten sisällyttäminen kaikkiin yhteistyön aloihin. Tällaisia kysymyksiä sisältyy siis muihin puitesopimuksen määräyksiin ja erityisesti kehitysyhteistyötä koskevaan 29 artiklaan, jonka mukaan sitä koskevan vuoropuhelun tavoitteena on muun muassa edistää ympäristön kestävyttä.
- 54 Kolmanneksi puitesopimuksen 38 artiklassa todetaan, että osapuolet sopivat tekevänsä liikenteen alalla yhteistyötä, jonka tavoitteena on muun muassa torjua liikenteen ympäristövaikutuksia, ja että ne pyrkivät tällä alalla edistämään eri aiheita – joista osa koskee kehitystä – koskevaa tietojenvaihtoa ja vuoropuhelua.
- 55 Näistä toteamuksista seuraa, että sopimuspuolten kansalaisten takaisinottoa, liikennettä ja ympäristöä koskevat puitesopimuksen määräykset edistävät kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttamista eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti.
- 56 Siltä osin kuin toiseksi on kyse näissä määräyksissä vahvistettujen velvoitteiden ulottuvuudesta on todettava, että ympäristöä ja luonnonvaroja koskevassa 34 artiklassa ja liikennettä koskevassa 38 artiklassa sopimuspuolet vain lausuvat yhteistyönsä tavoitteista ja teemoista, joita yhteistyön tulee koskea, mutta siinä ei määritetä konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä tämän yhteistyön toteuttamiseksi.
- 57 Siltä osin kuin kyse on sopimuspuolten kansalaisten takaisinotosta, puitesopimuksen 26 artiklan 3 kohtaan sisältyy täsmällisiä veloitteita toisin kuin tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittuihin määräyksiin. Filippiinien tasavalta ja jäsenvaltiot näet sitoutuvat siinä ottamaan takaisin kansalaisensa, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä toisen sopimuspuolen alueelle saapumisen taikka siellä asumisen edellytyksiä, kyseisen valtion pyynnöstä ja ilman aiheetonta viivytystä heti, kun kansalaisuus on vahvistettu ja asianmukainen menettely on suoritettu, sekä toimittamaan kansalaisilleen tarvittavat asiakirjat tätä tarkoitusta varten. Ne sopivat myös tekevänsä mahdollisimman pian kansalaistensa maahanpääsyä tai takaisinottoa koskevan sopimuksen.
- 58 Vaikka kyseiseen 26 artiklan 3 kohtaan sisältyy takaisinottoa koskevien pyyntöjen käsittelyyn liittyviä täsmennyksiä, on kuitenkin niin, kuten saman artiklan 2 kohdan f alakohdasta ilmenee, että laittomasti oleskelevien henkilöiden takaisinotto sisältyy tähän artiklaan yhtenä niistä seikoista, joihin muuttoliikettä ja kehitystä koskevan yhteistyön on ulotuttava, mutta se ei ole tässä vaiheessa takaisinottoa koskevaan sopimukseen sisällytettävien kaltaisten soveltamisen mahdollistavien yksityiskohtaisten määräysten kohde. Ei siis voida katsoa, että puitesopimuksen 26 artiklaan sisältyisi sopimuspuolten kansalaisten takaisinottoa koskevaa yhteistyötä koskevia konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä, mitä vahvistaa tämän artiklan 4 kohtaan sisältyvä sitoumus tehdä mahdollisimman pian takaisinottoa koskeva sopimus.
- 59 Tämän vuoksi sopimuspuolten kansalaisten takaisinottoa, liikennettä ja ympäristöä koskeviin puitesopimuksen määräyksiin ei sisälly veloitteita, joilla on sellainen ulottuvuus, että niiden voitaisiin katsoa merkitsevän kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita, jotka eivät ole toissijaisia tai välillisiä kehitysyhteistyön tavoitteisiin nähden.

- 60 Tästä seuraa, että neuvosto on virheellisesti käyttänyt riidanalaisen päätöksen oikeusperustoina SEUT 79 artiklan 3 kohtaa, SEUT 91 artiklaa, SEUT 100 artiklaa sekä SEUT 191 artiklan 4 kohtaa.
- 61 Edellä esitetty huomioon ottaen riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin neuvosto on siinä lisännyt kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa, liikennettä ja ympäristöä koskevia oikeusperustoja.
- 62 Näin ollen ei ole tarpeen lausua komission ja neuvoston vaatimuksesta, joka koskee riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitämistä.

Oikeudenkäyntikulut

- 63 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 64 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Itävallan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta 14.5.2012 annettu neuvoston päätös 2012/272/EU kumotaan siltä osin kuin Euroopan unionin neuvosto on siinä lisännyt kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa, liikennettä ja ympäristöä koskevia oikeusperustoja.**
- 2) **Euroopan unionin neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Itävallan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset