



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

11. lipnja 2014.*

„Tužba za poništenje – Odluka Vijeća 2012/272/EU o potpisivanju u ime Unije Okvirnog sporazuma o partnerstvu i suradnji između Europske unije i Republike Filipina – Izbor pravne osnove – Članci 79., 91., 100., 191. i 209. UFEU-a – Ponovni prihvrat državljana trećih zemalja – Promet – Okoliš – Razvojna suradnja“

U predmetu C-377/12,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 6. kolovoza 2012.,

Europska komisija, koju zastupaju S. Bartelt, G. Valero Jordana i F. Erlbacher, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju A. Vitro i J.-P. Hix, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, D. Hadroušek i E. Ruffer, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze, J. Möller i N. Graf Vitzthum, u svojstvu agenata,

Irska, koju zastupaju E. Creedon i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju A. Carroll, *barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Helenska Republika, koju zastupaju S. Chala i G. Papagianni, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Republika Austrija, koju zastupa C. Pesendorfer, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je zastupao A. Robinson, a zatim E. Jenkinson i M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Holmesa, *barrister*,

intervenijenti,

* Jezik postupka: engleski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič i M. Safjan, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadžiev, C. Toader i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. listopada 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. siječnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva poništenje Odluke Vijeća 2012/272/EU od 14. svibnja 2012. o potpisivanju u ime Unije Okvirnog sporazuma o partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Filipina, s druge strane (SL L 134, str. 3., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) u dijelu u kojem je Vijeće Europske unije u navedenu odluku dodalo pravne osnove vezane uz ponovni prihvrat državljana trećih zemalja (članak 79. stavak 3. UFEU-a), promet (članci 91. i 100. UFEU-a) i okoliš (članak 191. stavak 4. UFEU-a).

Pobijana odluka i Okvirni sporazum

- 2 Vijeće je 25. studenoga 2004. ovlastilo Komisiju na pregovaranje s Republikom Filipinima o okvirnom sporazumu o partnerstvu i suradnji.
- 3 Dana 6. rujna 2010. Komisija je donijela prijedlog Odluke Vijeća o potpisivanju Okvirnog sporazuma o partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Filipina, s druge strane (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), čiju pravnu osnovu čine članak 207. UFEU-a, koji se odnosi na zajedničku trgovinsku politiku, i članak 209. UFEU-a, koji se odnosi na razvojnu suradnju, oba u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a.
- 4 Dana 14. svibnja 2012. Vijeće je jednoglasno donijelo pobijanu odluku kojom se odobrava potpisivanje Okvirnog sporazuma ako isti bude sklopljen. Uz članke 207. i 209. UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a, Vijeće je za pravnu osnovu uzelo i članak 79. stavak 3., članke 91. i 100. kao i članak 191. stavak 4. UFEU-a.
- 5 Uvodne izjave 2. i 3. te odluke glase:
„2. Odredbe [Okvirnog sporazuma] koje ulaze u područje primjene trećeg dijela Glave V. Ugovora [UFEU-a] obvezuju Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku kao zasebne ugovorne stranke, a ne kao države članice Europske unije, osim ako Europska unija zajedno s Ujedinjenom Kraljevinom i/ili Irskom ne obavijesti Republiku Filipine da se Ujedinjena Kraljevina i/ili Irska obvezuju kao članice Europske unije sukladno Protokolu br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji [UEU-u] i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije [UFEU-u]. Ako Ujedinjena Kraljevina i Irska prestanu biti vezane kao članice Europske unije, u skladu s člankom 4.a Protokola br. 21, Europska unija i Ujedinjena Kraljevina i/ili Irska odmah obavještavaju Republiku Filipine o svakoj promjeni svojeg

položaja, u kojem slučaju ostaju vezane odredbama [Okvirnog sporazuma] prema svojem vlastitom pravu. Iste se odredbe primjenjuju na Dansku, sukladno Protokolu br. 22 o položaju Danske, koji je priložen tim Ugovorima.

3. U slučaju da Ujedinjena Kraljevina i/ili Irska ne podnesu obavijest predviđenu člankom 3. Protokola br. 21, one ne sudjeluju u donošenju ove odluke Vijeća u dijelu koji se odnosi na odredbe iz područja primjene trećeg dijela Glave V. Ugovora [UFEU-a]. Iste se odredbe primjenjuju na Dansku, sukladno Protokolu br. 22.“ [neslužbeni prijevod]
- 6 U preambuli Okvirnog sporazuma, kako je formulirana u dokumentu Vijeća br. 15616/10 od 21. siječnja 2011., ugovorne stranke izražavaju, među ostalim, osobitu važnost sveobuhvatne prirode svojih odnosa kao i težnju za poticanjem održivog socioekonomskog razvoja, iskorjenjivanjem siromaštva te ostvarenjem razvojnih ciljeva tisućljeća. Priznaju važnost koju jačanje njihovih postojećih odnosa ima za poboljšavanje suradnje kao i zajedničku volju za konsolidiranjem, produbljivanjem i diversifikacijom svojih odnosa u područjima od zajedničkog interesa. Preuzimaju bezuvjetnu obvezu promicanja održivog razvoja, uključujući zaštitu okoliša i učinkovitu suradnju u području borbe protiv klimatskih promjena. Usto, preuzimaju bezuvjetnu obvezu suradnje i sveobuhvatnog dijaloga u području migracija i razvoja, uz preciziranje da odredbe Okvirnog sporazuma koje ulaze u područje primjene trećeg dijela Glave V. UFEU-a obvezuju Kraljevinu Dansku, Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu bilo kao zasebne ugovorne stranke bilo u svojstvu država članica Europske unije.
- 7 Članak 1. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Opća načela“, u svom stavku 3. predviđa:

„Stranke potvrđuju svoju obvezu promicanja održivog razvoja, suradnje u rješavanju izazova klimatskih promjena i doprinosa ostvarenju međunarodno dogovorenih razvojnih ciljeva, osobito razvojnih ciljeva tisućljeća.“ [neslužbeni prijevod]
- 8 Člankom 2. Okvirnog sporazuma, koji utvrđuje ciljeve suradnje, propisano je:

„Radi jačanja svojih bilateralnih odnosa, stranke se obvezuju da će održavati sveobuhvatan dijalog i poticati daljnju međusobnu suradnju na svim područjima od zajedničkog interesa, u skladu s ovim [Okvirnim sporazumom]. Njihova će nastojanja osobito biti usmjerena na:

[...]

g) uspostavu suradnje u području migracije i rada pomoraca;

h) uspostavu suradnje u svim drugim područjima od zajedničkog interesa, osobito u području zapošljavanja i socijalnih pitanja, razvojne suradnje, ekonomske politike, financijskih usluga, dobrog fiskalnog upravljanja, industrijske politike i malog i srednjeg poduzetništva (MSP), informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT), audiovizualnih usluga, medija i multimedije, znanosti i tehnologije, prometa, turizma, obrazovanja, kulture, međukulturnog i međuvjerskog dijaloga, energije, okoliša i prirodnih resursa, uključujući klimatske promjene, poljoprivrede, ribarstva, ruralnog i regionalnog razvoja, zdravlja, statistika, upravljanja rizicima od prirodnih katastrofa (DRM) i javne uprave;

[...][neslužbeni prijevod]

9 Članak 26. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Suradnja u području migracije i razvoja“, predviđa:

„1. Stranke ponovno ističu važnost zajedničkog upravljanja migracijskim tokovima između svojih državnih područja. Radi jačanja suradnje, stranke uspostavljaju mehanizam sveobuhvatnog dijaloga i savjetovanja o svim pitanjima migracije. Pitanja migracije uključit će se u nacionalne strategije/nacionalni razvojni okvir za socioekonomski razvoj država podrijetla, tranzitnih ili odredišnih država migranata.

2. Suradnja između stranaka temelji se na procjeni posebnih potreba uz uzajamno savjetovanje i zajednički dogovor, a odvija se u skladu s mjerodavnim važećim zakonodavstvom Unije i nacionalnim zakonodavstvom. Osobito će biti usmjerena na:

[...]

- e) uspostavljanje učinkovite i preventivne politike borbe protiv prisutnosti na svojem državnom području državljana druge stranke koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak, privremeni ili stalni boravak na državnom području stranke o kojoj je riječ, borbe protiv krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima, uključujući sredstva za borbu protiv mreže krijumčara i trgovaca ljudima i zaštitu žrtava takvih postupanja;
- f) povratak osoba iz stavka 2. točke (e) ovog članka, uz humane i dostojanstvene uvjete, poticanje njihova dobrovoljnog i trajnog povratka u državu podrijetla te njihov prihvata/ponovni prihvata u skladu sa stavkom 3. ovog članka. Povratak tih osoba provodi se uz poštovanje prava stranaka na izdavanje dozvola za privremeni ili stalni boravak iz humanitarnih razloga i načela zabrane prisilnog udaljavanja ili vraćanja (*non-refoulement*);

[...]

- h) pitanja migracije i razvoja, uključujući razvoj ljudskih resursa, socijalnu sigurnost, maksimiziranje koristi migracije, spol i razvoj, etično zapošljavanje, kružne migracije i integraciju migranata.

3. U okviru suradnje u tom području i ne dovodeći u pitanje potrebu zaštite žrtava trgovine ljudima, stranke su također suglasne da:

- a) Filipini ponovno prihvaćaju sve državljane iz stavka 2. točke (e) ovog članka prisutne na državnom području države članice, na zahtjev te države članice, u razumnom roku, čim se utvrdi državljanstvo i provede predviđeni postupak u državi članici;
- b) svaka država članica ponovno prihvaća svakog državljanina iz stavka 2. točke (e) ovog članka prisutnog na državnom području Republike Filipina, na zahtjev te republike, u razumnom roku, čim se utvrdi državljanstvo i provede predviđeni postupak u Republici Filipinima;
- c) države članice i Filipini izdat će svojim državljanima za to potrebne dokumente. Svaki zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata država moliteljica prosljeđuje nadležnom tijelu zamoljene države.

Ako osoba o kojoj je riječ ne posjeduje odgovarajuću identifikacijsku ispravu ili drugi dokaz svojeg državljanstva, Filipini ili država članica odmah će od nadležnog konzularnog ili diplomatskog predstavništva zatražiti da utvrdi državljanstvo te osobe, prema potrebi nakon razgovora; kad se utvrdi da je osoba o kojoj je riječ državljanin Filipina ili države članice, nadležna tijela Filipina ili države članice izdaju odgovarajuće dokumente.

4. Stranke se obvezuju da će u najkraćem mogućem roku sklopiti sporazum o prihvatu/ponovnom prihvatu svojih državljana koji će sadržavati i odredbu o ponovnom prihvatu državljana drugih država i osoba bez državljanstva.“ [neslužbeni prijevod]

10 Sukladno članku 29. Okvirnog sporazuma, naslovljenom „Razvojna suradnja“:

„1. Glavni je cilj razvojne suradnje promicanje održivog razvoja, što doprinosi smanjenju siromaštva i ostvarenju međunarodno dogovorenih razvojnih ciljeva, uključujući razvojne ciljeve tisućljeća. Stranke uspostavljaju stalni dijalog o razvojnoj suradnji, u skladu sa svojim prioritetima i područjima od uzajamnog interesa.

2. Dijalog o razvojnoj suradnji bit će osobito usmjeren na:

- a) promicanje društvenog i ljudskog razvoja;
- b) ostvarenje globalnog i održivog gospodarskog rasta;
- c) promicanje okolišne održivosti i razumnog upravljanja prirodnim resursima, osobito promicanje najbolje prakse;
- d) smanjenje utjecaja klimatskih promjena i svladavanje njihovih posljedica;
- e) jačanje kapaciteta za uspješniju integraciju u svjetsko gospodarstvo i međunarodni trgovinski sustav;
- f) promicanje reforme javnog sektora, osobito u području upravljanja javnim financijama, u svrhu poboljšanja pružanja socijalnih usluga;
- g) uspostavljanje postupaka koji su u skladu s načelima Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći, Akcijskim programom iz Accre i drugim međunarodnim obvezama preuzetima radi poboljšavanja pružanja pomoći i njezine učinkovitosti.“ [neslužbeni prijevod]

11 Glede zaštite okoliša i prirodnih resursa, članak 34. Okvirnog sporazuma propisuje:

„1. Stranke su suglasne da se suradnjom u ovom području promiče očuvanje i poboljšanje stanja okoliša s ciljem održivog razvoja. Primjena zaključaka [Svjetskog sastanka na vrhu o održivom razvoju održanog u Johannesburgu 2002.] i relevantnih multilateralnih sporazuma o okolišu kojih su potpisnice stranke ovog sporazuma uzima se u obzir u svim aktivnostima koje one poduzimaju na temelju ovog [Okvirnog sporazuma].

2. Stranke su suglasne o pitanju potrebe očuvanja prirodnih resursa i biološke raznolikosti te njihova održivog upravljanja, za dobrobit svih generacija, u skladu s njihovim razvojnim potrebama.

3. Stranke su suglasne da će surađivati radi jačanja uzajamne potpore trgovinskoj politici i politici okoliša te uključivanja pitanja okoliša u sva područja suradnje.

4. Stranke će nastojati nastaviti i ojačati svoju suradnju u regionalnim programima vezanima uz zaštitu okoliša, i to glede:

- a) jačanja osviještenosti o pitanjima okoliša i jačanja lokalnog sudjelovanja u zaštiti okoliša te u nastojanjima u području održivog razvoja, osobito sudjelovanja autohtonih naroda /autohtonih kulturnih zajednica i lokalnih zajednica;
- b) jačanja kapaciteta u području prilagodbe klimatskim promjenama, ublažavanja njihovih učinaka i energetske učinkovitosti;
- c) jačanja kapaciteta za sudjelovanje u multilateralnim sporazumima o okolišu i njihovoj provedbi, osobito onih koji se odnose na bioraznolikost i biosigurnost;

- d) promicanja tehnologija, proizvoda i usluga koji poštuju okoliš, uključujući primjenu regulatornih i tržišnih mehanizama;
- e) vrednovanja prirodnih resursa, uključujući upravljanje šumama i borbu protiv nezakonite sječe i povezane trgovine kao i promicanje održivih prirodnih resursa i upravljanja šumama;
- f) učinkovitog upravljanja nacionalnim parkovima i zaštićenim područjima te određivanja i zaštite zona biološke raznolikosti i osjetljivih ekosustava, uz poštovanje lokalnih i autohtonih zajednica koje žive na tim područjima ili u blizini;
- g) sprečavanja nezakonitog prekograničnog kretanja krutog i opasnog otpada i drugih oblika otpada;
- h) zaštite obalnog i morskog okoliša i učinkovitog upravljanja vodnim resursima;
- i) zaštite i očuvanja tla, održivog iskorištavanja zemljišta te sanacije iscrpljenih/napuštenih rudnika;
- j) promicanja jačanja kapaciteta u području upravljanja katastrofama i rizicima;
- k) promicanja održivih načina potrošnje i proizvodnje u svojim gospodarstvima.

5. Stranke potiču uzajamni pristup programima koje su uspostavile u tom području, u skladu s posebnim uvjetima predviđenima tim programima.“ [neslužbeni prijevod]

12 Člankom 38. Okvirnog sporazuma, koji se odnosi na promet, određeno je:

„1. Stranke su suglasne da će surađivati u relevantnim područjima prometne politike, s ciljem poboljšanja investicijskih prilika, kretanja robe i putnika, promicanja pomorske i zračne sigurnosti, djelovanja na utjecaj prometa na okoliš te povećavanja učinkovitosti svojih prometnih sustava.

2. Cilj suradnje stranaka na tom području jest promicanje:

- a) razmjene informacija o njihovim prometnim politikama, propisima i praksi, osobito u području ruralnog, urbanog, pomorskog i zračnog prometa, uključujući prometnu logistiku te međupovezanost i međudjelovanje višenačinskih prometnih mreža, kao i u području upravljanja cestama, željeznicama, lukama i zračnim lukama;
- b) razmjene gledišta o Europskom satelitskom navigacijskom sustavu (osobito Galileo), uz naglasak na pitanja od zajedničkog interesa koja se odnose na propise, industrijski razvoj i razvoj tržišta;
- c) nastavka dijaloga o uslugama zračnog prometa radi osiguranja, bez nepotrebnog odgađanja, pravne sigurnosti postojećih bilateralnih sporazuma u području zračnih usluga između svake države članice i Filipina;
- d) nastavka dijaloga o jačanju infrastrukturnih mreža i djelatnosti u zračnom prometu, s ciljem brzog, učinkovitog, održivog i sigurnog kretanja robe i putnika te promicanja primjene prava tržišnog natjecanja i gospodarskog uređenja sektora zračnog prometa, u svrhu podupiranja približavanja zakonodavstava i poticanja poslovanja; i ispitivanja mogućnosti daljnjeg razvoja odnosa u području zračnog prometa. Projekte suradnje u području zračnog prometa koji su od zajedničkog interesa treba više poticati;
- e) dijaloga o uslugama i politikama pomorskog prometa, osobito s ciljem promicanja razvoja pomorskog prometa, i to, među ostalim:
 - i) razmjene informacija o zakonodavstvu i propisima o pomorskom prometu i lukama;

- ii) promicanja neograničenog pristupa međunarodnim pomorskim tržištima i razmjene na tržišnoj osnovi, suzdržavanja od uvođenja klauzula o podjeli tereta, o nacionalnom tretmanu i o načelu najpovlaštenije nacije za plovila kojima upravljaju državljani ili poduzeća druge stranke te pitanja vezana uz usluge prijevoza od vrata do vrata koje uključuju pomorski promet, uz poštovanje nacionalnog prava stranaka;
 - iii) učinkovitog upravljanja lukama i učinkovitosti usluga pomorskog prometa; i
 - iv) promicanja suradnje od zajedničkog interesa u području pomorskog prometa kao i području rada pomoraca, izobrazbe i osposobljavanja iz članka 27.;
- f) dijaloga o učinkovitoj provedbi standarda u području sigurnosti, osiguranja i sprečavanja onečišćenja u prometu, osobito pomorskom prometu, što posebice uključuje borbu protiv piratstva, i u zračnom prometu, sve u skladu s primjenjivim standardima i međunarodnim konvencijama kojih su potpisnice; taj dijalog uključuje suradnju u okviru relevantnih međunarodnih foruma radi osiguranja bolje primjene međunarodnih propisa. U tu svrhu, stranke se obvezuju promicati tehničku suradnju i pomoć u pitanjima sigurnosti, osiguranja i okoliša u području prometa, među ostalim, u pogledu pomorske i zrakoplovne izobrazbe i osposobljavanja, potrage i spašavanja te istraga nesreća i incidenata. Stranke se usredotočuju i na promicanje načina prijevoza koji poštuju okoliš.“ [neslužbeni prijevod]

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 13 Komisija od Suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem je Vijeće u navedenu odluku dodalo pravne osnove vezane uz ponovni prihvat državljana trećih zemalja (članak 79. stavak 3. UFEU-a), promet (članci 91. i 100. UFEU-a) i okoliš (članak 191. stavak 4. UFEU-a), da održi na snazi učinke te odluke te da naloži Vijeću snošenje troškova.
- 14 Vijeće zahtijeva da se tužba odbije i Komisiji naloži snošenje troškova.
- 15 Rješenjima predsjednika Suda od 29. studenoga 2012., 18. prosinca 2012. i 25. siječnja 2013. odobrena je intervencija Irske, Ujedinjene Kraljevine, Savezne Republike Njemačke, Češke Republike, Helenske Republike i Republike Austrije u potporu zahtjevima Vijeća.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 16 U prilog osnovanosti svoje tužbe Komisija ističe samo jedan tužbeni razlog, sukladno kojem je dodavanje članka 79. stavka 3., članka 91. i 100. i članka 191. stavka 4. UFEU-a kao pravnih osnova bilo nepotrebno i nezakonito.
- 17 Komisija navodi da nije sporno da je cilj Okvirnog sporazuma uspostavljanje okvira suradnje i razvoja, kao što to osobito proizlazi iz članka 1. stavka 3. tog sporazuma, te da je pobijana odluka trebala biti utemeljena kako na članku 207. UFEU-a tako i na članku 209. UFEU-a, s obzirom na to da se dio Okvirnog sporazuma koji se odnosi na trgovinu ne može smatrati samo akcesornim u odnosu na dio koji se odnosi na razvojnu suradnju. S druge strane, Komisija, za razliku od Vijeća, drži da su odredbe Okvirnog sporazuma koje su bile razlog dodavanju članka 79. stavka 3., članka 91. i 100. i članka 191. stavka 4. UFEU-a u cijelosti obuhvaćene člankom 209. UFEU-a.

- 18 Iz članka 21. UEU-a, članaka 208. i 209. UFEU-a kao i iz sudske prakse, osobito iz presude Portugal/Vijeće (C-268/94, EU:C:1996:461, t. 37. i 38.), proizlazi da se politika razvojne suradnje vodi u okviru široke lepeze političkih ciljeva usmjerenih na razvoj treće zemlje o kojoj je riječ, slijedom čega sporazumi o razvojnoj suradnji nužno obuhvaćaju velik broj posebnih područja suradnje a da se time ne dovodi u pitanje njihov karakter sporazuma o razvojnoj suradnji.
- 19 Takav široki koncept razvojne suradnje odražava se i u sekundarnom pravu, na što ukazuje velik broj djelovanja koja ispunjavaju uvjete za Unijino financiranje s naslova instrumenta razvojne suradnje uspostavljenog Uredbom (EZ) br. 1905/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o uspostavljanju instrumenta financiranja za razvojnu suradnju (SL L 378, str. 41.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 28., str. 92.). Javlja se i u Zajedničkoj izjavi Vijeća i predstavnika vlada država članica koji se sastaju u Vijeću, Europskog parlamenta i Komisije u vezi s razvojnom politikom Europske unije, naslovljenoj „Europski konsenzus“ (SL 2006, C 46, str. 1., u daljnjem tekstu: Europski konsenzus).
- 20 U ovom slučaju sve odredbe Okvirnog sporazuma, osim dijela koji se odnosi na trgovinu i investicije, doprinose poticanju daljnjeg razvoja Filipina kao zemlje u razvoju te ne nameću stvarne obveze različite od onih vezanih uz razvojnu suradnju. One stoga čine dio ciljeva politike razvojne suradnje Unije i ulaze u područje primjene članka 209. UFEU-a.
- 21 Rečeno vrijedi i za članak 38. Okvirnog sporazuma, koji se odnosi na promet, a čije odredbe predviđaju samo općenitu obvezu suradnje. Jednako tako, rečeno vrijedi i za članak 26. stavke 3. i 4. Okvirnog sporazuma, koji se odnosi na ponovni prihvrat državljana ugovornih stranaka, pri čemu stavak 3. predviđa samo suradnju u tom području i ponavlja načela već uspostavljena međunarodnim pravom, a stavak 4. predviđa sklapanje sporazuma o ponovnom prihvatu u kasnijem stadiju. Rečeno vrijedi i za članak 34. Okvirnog sporazuma, koji se odnosi na zaštitu okoliša i prirodnih resursa, a koji uspostavlja samo opća načela i smjernice o ulozi zaštite okoliša u razvojnoj suradnji Unije prema Filipinima.
- 22 Usto, Komisija tvrdi da to što je Vijeće dodalo članak 79. stavak 3. UFEU-a dovodi do neopravdanih pravnih učinaka, kako na unutarnjem tako i na vanjskom planu. Naime, to dodavanje, zbog Protokola br. 21 i Protokola br. 22, istodobno dovodi do primjene različitih i nespojivih pravila glasanja, promjene teritorijalnog područja primjene pobijane odluke, pravne nesigurnosti glede utvrđivanja odredaba Okvirnog sporazuma koje ulaze u područje primjene članka 79. stavka 3. UFEU-a, ograničavanja institucionalnih prava Europskog parlamenta i Suda te nesigurnosti glede stupnja izvršavanja nadležnosti Unije u skladu s člankom 3. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 2. UFEU-a.
- 23 Glede zahtjeva za ograničavanje učinaka poništenja pobijane odluke, Komisija ističe da je opravdano održati na snazi učinke te odluke kako bi se izbjegle negativne posljedice na odnose između Unije i Republike Filipina.
- 24 Vijeće, koje podupiru države članice intervenijenti, protivi se argumentaciji Komisije ističući da je cilj nedavno sklopljenih sporazuma o partnerstvu i suradnji s trećim zemljama uspostavljanje sveobuhvatnog odnosa koji uključuje mnoga područja suradnje. Priroda i sadržaj takvih sporazuma razvijali su se usporedno s proširenjem nadležnosti Unije te se ne može izdvojiti nijedno područje koje bi prevladavalo nad ostalima.
- 25 Slijedom navedenog, pri izboru pravnih osnova potrebno je analizirati prirodu preuzetih obveza. Konkretna ili značajna obveza zahtijeva dodavanje odgovarajuće pravne osnove. Budući da i najmanja obveza može dovesti do značajnog razvoja vanjskih odnosa s trećim zemljama strankama Okvirnog sporazuma, kriterij koji je predložila Komisija, sukladno kojem obveza mora biti dovoljno široka kako bi predstavljala cilj različit od ciljeva razvojne suradnje, ne može se prihvatiti.

- 26 Iz presude Portugal/Vijeće (EU:C:1996:461) proizlazi da, kad sporazum sadrži odredbu kojom se uređuju konkretni načini provedbe suradnje u određenom području, taj se sporazum mora temeljiti na odgovarajućoj pravnoj osnovi. Svako posebno područje takvog sporazuma treba promatrati zasebno, neovisno o eventualnom istodobnom postojanju programa pomoći razvoju u tom području, uzimajući u obzir obvezujuću i autonomnu pravnu prirodu preuzetih obveza.
- 27 Vijeće drži da sadržaj Okvirnog sporazuma potvrđuje njegov stav, s obzirom na to da uvodne izjave i stavak 2. tog sporazuma ne dodjeljuju prevladavajuću ulogu nekom posebnom području, poput razvojne suradnje, i s obzirom na to da njegova struktura potvrđuje da se radi o uspostavljanju sveobuhvatnog i višedimenzionalnog odnosa.
- 28 Kad je riječ o prometu, imajući u vidu mišljenje Suda 1/08 (EU:C:2009:739) o prometnoj politici i zajedničkoj trgovinskoj politici, treba se osloniti na pravne osnove iz UFEU-a koje se izričito odnose na promet, konkretno članke 91. i 100. UFEU-a. Pogrešan je argument Komisije prema kojem su obveze predviđene Okvirnim sporazumom isključivo vezane uz razvoj Filipina u gospodarskom, socijalnom i okolišnom aspektu. Argument da su odredbe o prometu usklađene s političkim ciljevima Unije u području razvojne suradnje nije sam za sebe dovoljan kako bi se dokazalo da te odredbe ulaze u područje primjene te politike.
- 29 Glede ponovnog prihvata državljana ugovornih stranaka, člankom 26. stavkom 3. Okvirnog sporazuma predviđene su jasne pravne obveze, koje moraju biti utemeljene na pravnoj osnovi predviđenoj UFEU-om, odnosno na članku 79. stavku 3. UFEU-a. Unošenje u takav sporazum obveza priznatih međunarodnim pravom ima izravne pravne posljedice, osobito u slučaju nepoštovanja tih obveza. Usto, neosporno je da Okvirni sporazum, u dijelu u kojem predviđa sklapanje sporazuma o prihvatu i ponovnom prihvatu u najkraćem mogućem roku, sadrži obvezu nastojanja, koja predstavlja značajno sredstvo za dobivanje rezultata od Republike Filipina koji bi zasebno bilo teško postići.
- 30 Kad je riječ o okolišu, programi i aktivnosti koje predviđa Okvirni sporazum moraju se temeljiti na članku 191. stavku 4. UFEU-a kojim je predviđena mogućnost Unije za suradnju s trećim zemljama i precizirano da se o načinima te suradnje može sklopiti sporazum. Članak 34. Okvirnog sporazuma u svom stavku 2. jasno sadrži obvezu čije se poštovanje može prinudno ostvariti sudskim putem.
- 31 Usto, Vijeće ne dijeli zabrinutost Komisije oko učinaka dodavanja članka 79. stavka 3. UFEU-a. Ističe da nisu postupci ono što određuje pravnu osnovu akta, već je pravna osnova akta ono što određuje postupke njegova donošenja. Vijeće navodi da države članice na koje se primjenjuje Protokol br. 21 mogu izvršavati svoje pravo sudjelovanja u donošenju odluka Vijeća o potpisivanju i sklapanju Okvirnog sporazuma te da, kad je riječ o odnosima s Republikom Filipinima, ako obveze iz trećeg dijela Glave V. UFEU-a ne preuzmu u svojstvu države članice Unije, zainteresirane ih države mogu ugovoriti bilateralno.
- 32 Glede spojivosti pravnih osnova, Vijeće dodaje da je zajednički dogovor država članica svakako bio nužan, s obzirom na to da su one također stranke Okvirnog sporazuma i da je u slučaju kad akt mora biti utemeljen na više pravnih osnova koje predviđaju različita pravila glasanja sudska praksa u tom pogledu fleksibilna.
- 33 Naposljetku, Vijeće dijeli mišljenje Komisije o potrebi održavanja na snazi učinaka pobijane odluke, ako ista bude poništena.

Ocjena Suda

- 34 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, izbor pravne osnove akta Unije, uključujući prilikom sklapanja međunarodnog sporazuma, mora biti utemeljen na objektivnim elementima pogodnima za sudski nadzor, među kojima su osobito cilj i sadržaj tog akta. Ako analiza akta Unije pokaže da je njegov cilj

ili sadržaj dvojak, a jedan cilj odnosno sadržaj može se utvrditi kao glavni ili prevladavajući, a drugi samo kao akcesoran, akt se mora utemeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest onoj koju zahtijeva onaj cilj ili sadržaj koji je glavni ili prevladavajući. Iznimno, ako se utvrdi da akt ima više neodvojivo povezanih ciljeva od kojih nijedan nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi, takav akt mora biti utemeljen na različitim odgovarajućim pravnim osnovama. Međutim, kumuliranje dviju pravnih osnova isključeno je ako su njima predviđeni postupci nespojivi (vidjeti, među ostalim, presudu Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42. do 45. i navedenu sudsku praksu).

- 35 U konkretnom slučaju valja utvrditi ulaze li u područje primjene politike razvojne suradnje i one odredbe Okvirnog sporazuma koje se odnose na ponovni prihvatanje državljana ugovornih stranaka, promet i okoliš ili one prelaze okvire te politike pa stoga zahtijevaju da se pobijana odluka utemelji na dodatnim pravnim osnovama.
- 36 Sukladno članku 208. stavku 1. UFEU-a, politika Unije u području razvojne suradnje vodi se u okviru načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije koji proizlaze iz članka 21. UEU-a. Glavni je cilj te politike smanjenje i naposljetku iskorjenjivanje siromaštva, a Unija u provedbi politika koje mogu imati učinak na zemlje u razvoju mora voditi računa o ciljevima razvojne suradnje. Za provedbu te politike, članak 209. UFEU-a, na kojem se temelji, među ostalim, i pobijana odluka, predviđa osobito u svom stavku 2. da Unija s trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama može sklopiti bilo kakav sporazum kojim se pomaže postizanje ciljeva iz članka 21. UEU-a i članka 208. UFEU-a.
- 37 Iz navedenog proizlazi da politika Unije u području razvojne suradnje nije ograničena samo na mjere usmjerene izravno na iskorjenjivanje siromaštva, već slijedi i ciljeve iz članka 21. stavka 2. UEU-a, poput onog iz tog stavka 2. točke (d) koji se sastoji u podupiranju održivog gospodarskog i socijalnog razvoja te razvoja zaštite okoliša u zemljama u razvoju, ponajprije radi iskorjenjivanja siromaštva.
- 38 Radi utvrđivanja jesu li određene odredbe sporazuma o suradnji zaključenog između Europske zajednice i treće zemlje zaista ulazile u područje primjene politike razvojne suradnje, Sud je u točkama 37. i 38. presude Portugal/Vijeće (EU:C:1996:461), na koju se poziva Komisija, smatrao da, kako bi se sporazum okvalificirao kao sporazum o razvojnoj suradnji, on treba slijediti ciljeve te politike, da su ti ciljevi široki, u smislu da mjere za njihovo ostvarenje mogu obuhvaćati različita posebna područja, te da isto vrijedi osobito u slučaju sporazuma koji određuje okvir te suradnje. U tom pogledu dodao je da bi, zahtijevanjem da sporazum o razvojnoj suradnji svaki put kad se dotiče posebnog područja treba biti utemeljen i na drugoj odredbi osim one koja se odnosi na tu politiku, nadležnost i postupak predviđeni tom posljednjom odredbom u praksi izgubili smisao.
- 39 U točki 39. te presude Sud je zaključio da valja smatrati da postojanje klauzula koje se odnose na različita posebna područja u sporazumu o razvojnoj suradnji ne može izmijeniti kvalifikaciju tog sporazuma, za koju je relevantan temeljni predmet tog sporazuma, a ne pojedinačne klauzule, pod uvjetom da te klauzule ne sadrže obveze takvog dosega u posebnim područjima o kojima je riječ da one same u stvarnosti predstavljaju zasebne ciljeve u odnosu na ciljeve razvojne suradnje.
- 40 Analizirajući odredbe spomenutog sporazuma koje se odnose na posebna područja o kojima je riječ, Sud je u točki 45. iste presude utvrdio da one samo određuju područja suradnje i preciziraju određene njezine aspekte i aktivnosti, a ne uređuju konkretne načine provedbe suradnje u svakom od posebnih područja o kojima je riječ.
- 41 Kriterije za ocjenu ulazi li sporazum sklopljen s trećom zemljom u područje razvojne suradnje, koje je Sud tako ustanovio u točkama 39. do 45. spomenute presude, Vijeće, kako to proizlazi iz odgovora na repliku i diskusija na raspravi, ne dovodi u pitanje. Međutim, uz potporu država članica intervenijentata, Vijeće drži da analiza koju je Sud izvršio glede Sporazuma o suradnji, partnerstvu i razvoju između Europske zajednice i Republike Indije (SL 1994, L 223, str. 24.), koji je stupio na snagu 1. kolovoza 1994., nije primjenjiva na Okvirni sporazum, koji je drukčije prirode zbog evolucije sporazuma o

suradnji sklopljenih nakon toga između Unije i trećih zemalja, a koju posebice karakteriziraju proširenje područja koje ti sporazumi obuhvaćaju, usporedno s proširenjem nadležnosti Unije, i jačanje preuzetih obveza.

- 42 U tom pogledu ipak treba istaknuti da, kao prvo, ta evolucija ne pobija utvrđenja Suda iz presude Portugal/Vijeće (EU:C:1996:461), spomenuta u točki 38. ove presude, već, naprotiv, pokazuje povećanje ciljeva razvojne suradnje i područja na koja se ona odnosi, odražavajući razvojnu viziju Unije izraženu u Europskom konsenzusu. Naime, kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točkama 40. i 41. svojeg mišljenja i kako to posebice proizlazi iz točaka 5. i 7. Europskog konsenzusa, glavni je cilj razvojne suradnje iskorjenjivanje siromaštva u kontekstu održivog razvoja, uključujući ostvarenje razvojnih ciljeva tisućljeća. Pojam održivog razvoja osobito uključuje aspekte vezane uz okoliš. Budući da iskorjenjivanje siromaštva ima višestruke aspekte, ostvarenje tih ciljeva, prema točki 12. Europskog konsenzusa, pretpostavlja provedbu različitih razvojnih aktivnosti spomenutih u toj točki.
- 43 Taj je široki koncept razvojne suradnje, među ostalim, izražen donošenjem Uredbe br. 1905/2006 koja, radi podupiranja ostvarenja istih ciljeva, predviđa provedbu pomoći Unije putem geografskih i tematskih programa s mnogobrojnim aspektima.
- 44 Međutim, mjera čiji je glavni cilj provedba neke druge politike ne ulazi u područje primjene politike razvojne suradnje, čak i ako doprinosi gospodarskom i socijalnom razvoju zemlje u razvoju (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće (C-91/05, EU:C:2008:288, t. 72.)).
- 45 Kao drugo, valja ustvrditi da se pojam „razvoj“, za razliku od naslova Sporazuma o suradnji, partnerstvu i razvoju između Europske zajednice i Republike Indije, ne nalazi u naslovu Okvirnog sporazuma. U njegovu članku 2. točki (h) razvojna suradnja spominje se samo kao „suradnja u svim ostalim područjima od zajedničkog interesa“, jednako kao i promet i okoliš, dok se provedba suradnje u području migracije nalazi kao zaseban cilj u istom članku 2. točki (g). Razvojna suradnja kao takva predmet je samo jednog članka, članka 29., od ukupno 58 članaka Okvirnog sporazuma.
- 46 Međutim, u preambuli Okvirnog sporazuma istaknuta je volja ugovornih stranaka za promicanje održivog socioekonomskog razvoja, iskorjenjivanje siromaštva i ostvarenje razvojnih ciljeva tisućljeća. Obveza promicanja održivog razvoja, suradnje u rješavanju izazova klimatskih promjena i doprinosa ostvarenju međunarodno dogovorenih razvojnih ciljeva, osobito razvojnih ciljeva tisućljeća, čini dio općih načela iz članka 1. Okvirnog sporazuma. Cilj održivog razvoja i smanjenja siromaštva nije propisan samo člankom 29. spomenutog sporazuma u kojem su navedeni ciljevi dijaloga o razvojnoj suradnji, već je i dio njegovih drugih odredaba, osobito onih o zapošljavanju i socijalnim pitanjima, poljoprivredi, ribarstvu te ruralnom i regionalnom razvoju.
- 47 Nadalje, iz cjelokupnog Okvirnog sporazuma proizlazi da njime predviđeni suradnja i partnerstvo osobito vode računa o potrebama zemlje u razvoju te stoga, među ostalim, doprinose promicanju ostvarenja ciljeva iz članka 21. stavka 2. točke (d) UEU-a i članka 208. stavka 1. UFEU-a.
- 48 Slijedom svih gornjih razmatranja, u svrhu utvrđenja naznačenog u točki 35. ove presude valja ispitati doprinose li odredbe Okvirnog sporazuma o ponovnom prihvatu državljana ugovornih stranaka, prometu i okolišu također i ostvarenju ciljeva razvojne suradnje i, u slučaju potvrdnog odgovora, sadrže li te odredbe ipak obveze takvog dosega da predstavljaju zasebne ciljeve koji nisu ni sekundarni ni neizravni u odnosu na ciljeve razvojne suradnje.
- 49 Najprije, kad je riječ o doprinosu tih odredaba ostvarenju ciljeva razvojne suradnje, valja ustvrditi da, kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točkama 48., 55. i 63. svojeg mišljenja, migracija, uključujući borbu protiv nezakonite imigracije, promet i okoliš čine dio razvojne politike definirane Europskim konsenzusom. U točki 12. Europskog konsenzusa migracija kao i okoliš i održivo upravljanje prirodnim resursima čine dio različitih razvojnih aktivnosti predviđenih radi ostvarenja razvojnih ciljeva tisućljeća i vođenja računa o gospodarskim, socijalnim i okolišnim aspektima iskorjenjivanja

siromaštva u okviru održivog razvoja. Migracije su u točki 38. Europskog konsenzusa percipirane kao nužno pozitivan razvojni čimbenik koji doprinosi smanjenju siromaštva i razvoju, a u točki 40. kao dugoročno najučinkovitiji odgovor na prisilne i nezakonite migracije. Okoliš i promet uključeni su u točkama 75. i 77. u glavna područja djelovanja Unije u odgovaranju na potrebe država partnera.

- 50 Također, migracije, promet i okoliš čine dio Uredbe br. 1905/2006 kao područja razvojne suradnje koja ispunjavaju uvjete za pomoć Unije putem geografskih programa, osobito za azijske države, i putem tematskih programa kad je riječ o okolišu i migracijama.
- 51 Sâm Okvirni sporazum stvara sponu između suradnje koju teži uspostaviti u području migracije, prometa i okoliša s jedne strane te ciljeva razvojne suradnje s druge strane.
- 52 Kao prvo, njegov članak 26., naslovljen „Suradnja u području migracije i razvoja“, propisuje da će se pitanja migracije uključiti u nacionalne strategije za socioekonomski razvoj država podrijetla, tranzitnih i odredišnih država migranata te da će ta suradnja biti osobito usmjerena na pitanja migracije i razvoja.
- 53 Kao drugo, sukladno članku 34. Okvirnog sporazuma, stranke su suglasne da se suradnjom u području okoliša i prirodnih resursa mora promicati očuvanje i poboljšanje stanja okoliša, s ciljem održivog razvoja i većeg uključivanja pitanja okoliša u sva područja suradnje. Ta su pitanja tako sadržana u drugim odredbama Okvirnog sporazuma i osobito u članku 29. o razvojnoj suradnji kojim je predviđeno da će dijalog o predmetnoj suradnji biti osobito usmjeren na promicanje okolišne održivosti.
- 54 Kao treće, člankom 38. Okvirnog sporazuma propisano je da će stranke surađivati u područjima prometa, s ciljem, među ostalim, djelovanja na utjecaj prometa na okoliš te da su suglasne da će promicati razmjenu informacija u tom području te dijalog o različitim temama, od kojih se neke odnose na okoliš.
- 55 Iz tih utvrđenja proizlazi da odredbe Okvirnog sporazuma o ponovnom prihvatu državljana ugovornih stranaka, prometu i okolišu, u skladu s Europskim konsenzusom, doprinose ostvarenju ciljeva razvojne suradnje.
- 56 Potom, kad je riječ o doseg obveza iz tih odredaba, treba ustvrditi da članak 34., koji se odnosi na okoliš i prirodne resurse, i članak 38., koji se odnosi na promet, sadrže samo izjave ugovornih stranaka o ciljevima i predmetima njihove suradnje, bez određivanja konkretnih načina njezine provedbe.
- 57 Glede ponovnog prihvata državljana ugovornih stranaka, članak 26. stavak 3. Okvirnog sporazuma, za razliku od odredaba iz prethodne točke ove presude, sadrži precizne obveze. Naime, Republika Filipini i države članice tim se odredbama obvezuju ponovno prihvatiti svoje državljane koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uvjete za ulazak ili stalni boravak na državnom području druge stranke, na njezin zahtjev i u razumnom roku, čim se utvrdi njihovo državljanstvo i provede predviđeni postupak, te izdati njihovim državljanima za to potrebne dokumente. Stranke se obvezuju i da će u najkraćem mogućem roku sklopiti sporazum o prihvatu i ponovnom prihvatu.
- 58 Iako spomenuti članak 26. stavak 3. doista precizira postupanje sa zahtjevima za ponovni prihvati, iz stavka 2. točke (f) istog članka vidljivo je da je ponovni prihvati osoba bez dozvole boravka u tom članku naveden kao jedan od ciljeva suradnje u području migracije i razvoja, bez propisivanja u ovom stadiju detaljnih odredaba za provedbu te suradnje, poput onih koje sadrži sporazum o ponovnom prihvatu. Stoga se ne može smatrati da članak 26. Okvirnog sporazuma propisuje konkretne načine provedbe suradnje u području ponovnog prihvata državljana ugovornih stranaka, što potvrđuje obveza preuzeta člankom 4. tog članka, koja se sastoji u sklapanju sporazuma o ponovnom prihvatu u najkraćem mogućem roku.

- 59 Slijedom navedenog, valja utvrditi da odredbe Okvirnog sporazuma o ponovnom prihvatu ugovornih stranaka, prometu i okolišu ne sadrže obveze takvog dosega da bi se moglo smatrati da one predstavljaju zasebne ciljeve koji nisu ni sekundarni ni neizravni u odnosu na ciljeve razvojne suradnje.
- 60 Iz navedenog proizlazi da je Vijeće pogriješilo uzevši za pravnu osnovu pobijane odluke članak 79. stavak 3., članke 91. i 100. te članak 191. stavak 4. UFEU-a.
- 61 Slijedom svih gornjih razmatranja, valja poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem je Vijeće u navedenu odluku dodalo pravne osnove vezane uz ponovni prihvata državljana trećih zemalja, promet i okoliš.
- 62 U takvim okolnostima nema mjesta odlučivanju o zahtjevu Komisije i Vijeća za održavanjem na snazi učinaka pobijane odluke.

Troškovi

- 63 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, svaka stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Vijeću naloži snošenje troškova i da ono nije uspjelo u postupku, Vijeću se nalaže snošenje troškova.
- 64 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Irska, Helenska Republika, Republika Austrija i Ujedinjena Kraljevina snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Odluka Vijeća br. 2012/272/EU od 14. svibnja 2012. o potpisivanju u ime Unije Okvirnog sporazuma o partnerstvu i suradnji između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Filipina, s druge strane, poništava se u dijelu u kojem je Vijeće Europske unije u navedenu odluku dodalo pravne osnove vezane uz ponovni prihvata državljana trećih zemalja, promet i okoliš.**
- 2. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Irska, Helenska Republika, Republika Austrija i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Potpisi