



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2014. június 11.*

„Megsemmisítés iránti kereset — Az Európai Unió és a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési keretmegállapodás Unió nevében történő aláírásáról szóló 2012/272/EU tanácsi határozat — A jogalap megválasztása — EUMSZ 79. cikk, EUMSZ 91. cikk, EUMSZ 100. cikk, EUMSZ 191. cikk és EUMSZ 209. cikk — Harmadik országok állampolgárainak visszafogadása — Közlekedés — Környezet — Fejlesztési együttműködés”

A C-377/12. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2012. augusztus 6-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: S. Bartelt, valamint G. Valero Jordana és F. Erlbacher, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: A. Vitro és J.-P. Hix, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

támogatja:

Cseh Köztársaság (képviselik: M. Smolek, D. Hadroušek és E. Ruffer, meghatalmazotti minőségben),

Németországi Szövetségi Köztársaság (képviselik: T. Henze, J. Möller és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben),

Írország (képviselik: E. Creedon és A. Joyce, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: A. Carroll barrister, kézbesítési cím: Luxembourg)

Görög Köztársaság (képviselik: S. Chala és G. Papagianni, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

Osztrák Köztársaság (képviseli: C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviseli kezdetben: A. Robinson, később: E. Jenkinson és M. Holt, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: J. Holmes barrister)

beavatkozók,

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: angol.

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, K. Lenaerts elnökhelyettes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič és M. Safjan tanácselnökök, A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader és E. Jarašiūnas (előadó) bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. október 22-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2014. január 23-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetében az Európai Bizottság az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési keretmegállapodás Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2012. május 14-i 2012/272/EU határozat (HL L 134., 3. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri, amennyiben az Európai Tanács a harmadik országok állampolgárainak visszafogadására (EUMSZ 79. cikk (3) bekezdése), a közlekedésre (EUMSZ 91. cikk és EUMSZ 100. cikk), valamint a környezetre (EUMSZ 191. cikk (4) bekezdése) vonatkozó jogalapokkal egészítette azt ki.

A megtámadott határozat és a keretmegállapodás

- 2 2004. november 25-én a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy a Fülöp-szigeteki Köztársasággal tárgyalásokat folytasson egy partnerségi és együttműködési keretmegállapodás megkötéséről.
- 3 2010. szeptember 6-án a Bizottság elfogadta az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési keretmegállapodás (a továbbiakban: keretmegállapodás) aláírásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatot, amelynek jogalapja az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésével összefüggésben a közös kereskedelempolitikára vonatkozó EUMSZ 207. cikk és a fejlesztési együttműködésre vonatkozó EUMSZ 209. cikk.
- 4 2012. május 14-én a Tanács egyhangúlag elfogadta a keretmegállapodás aláírására felhatalmazó megtámadott határozatot, feltételezve a keretmegállapodás későbbi megkötését. A Tanács az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdésével összefüggésben az EUMSZ 207. cikken és az EUMSZ 209. cikken kívül az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 91. cikket, az EUMSZ 100. cikket és az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdését fogadta el jogalként.
- 5 E határozat (2) és (3) preambulumbekzdése a következőket tartalmazza:
„(2) A [keretmegállapodásnak] az [EUM-S]zerződés harmadik része V. címének hatálya alá tartozó rendelkezései az Egyesült Királyságra és Írországra mint különálló szerződő felekre, nem pedig mint az Európai Unió részeire nézve kötelezőek, kivéve ha az Európai Unió az Egyesült Királysággal és/vagy Írországgal közösen értesíti a Fülöp-szigeteki Köztársaságot arról, hogy az említett rendelkezések az Egyesült Királyságra, illetve Írországra mint az Európai Unió részeire nézve kötelezőek, összhangban az [EU-S]zerződéshez és az [EUM-S]zerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén

alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyvvel [helyesen: (21.) jegyzőkönyvvel]. Amennyiben az említett rendelkezések az Egyesült Királyságra és/vagy Írországra mint az Európai Unió részeire nézve – a 21. jegyzőkönyv [helyesen: (21.) jegyzőkönyv] 4a. cikkének megfelelően – többé nem kötelezőek, az Európai Unió az Egyesült Királysággal és/vagy Írországgal közösen haladéktalanul értesíti a Fülöp-szigeteki Köztársaságot a két tagállam helyzetében bekövetkezett változásról, és ez esetben a [keretmegállapodás] rendelkezései e két tagállamot mint önálló országokat kötelezik. Ugyanezen rendelkezések vonatkoznak Dániára, összhangban az említett Szerződésekhez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyvvel [helyesen: (22.) jegyzőkönyvvel].

- (3) Ha az Egyesült Királyság és/vagy Írország nem nyújtotta be az – Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. számú jegyzőkönyv [helyesen: (21.) jegyzőkönyv] 3. cikkében előírt – értesítést, akkor nem vesz részt e határozatnak a Tanács általi elfogadásában annyiban, amennyiben a határozat olyan kérdéseket szabályoz, amelyek az [EUM-S]szerződés harmadik része V. címének hatálya alá tartoznak. Ugyanez vonatkozik Dániára a [...] 22. számú jegyzőkönyvvel [helyesen: (22.) jegyzőkönyvvel] összhangban.”
- 6 A keretmegállapodásnak a Tanács 2011. január 21-i 15616/10. sz. dokumentumában megszövegezett preambulumban a szerződő felek megerősítik többek között azt, hogy milyen különös jelentőséget tulajdonítanak egymáshoz fűződő kapcsolataik átfogó jellegének, valamint megerősítik a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés, a szegénység felszámolása és a millenniumi fejlesztési célok megvalósításának előmozdítására irányuló szándékukat. A felek felismerik a közöttük lévő kapcsolatok erősítésének fontosságát az együttműködés fokozása érdekében, valamint felismerik a közös szándékukat az iránt, hogy a közös érdekű területeken fenntartott kapcsolataikat megszilárdítsák, elmélyítsék és diverzifikálják. A felek kifejezik a fenntartható fejlődés, így a környezetvédelem és az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében folytatott hatékony együttműködés támogatása iránti teljes körű elkötelezettségüket. Ezenkívül a felek felismerik a migráció és fejlődés előmozdítása terén folytatott átfogó párbeszéd és együttműködés iránti elkötelezettségüket, megállapítva, hogy a keretmegállapodásnak az EUM-Szerződés harmadik része V. címének hatálya alá tartozó rendelkezései a Dán Királyságot, Írországot és az Egyesült Királyságot különálló felekként vagy az Európai Unió tagállamaiként kötelezik.
- 7 A keretmegállapodás „Általános elvek” című 1. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:
„A Felek megerősítik elkötelezettségüket a fenntartható fejlődés támogatása, az éghajlatváltozás elleni küzdelemben folytatott együttműködés, valamint a nemzetközileg elfogadott fejlesztési célok, így a millenniumi fejlesztési célok megvalósításához való hozzájárulás iránt.”
- 8 A keretmegállapodásnak az együttműködés célkitűzéseit meghatározó 2. cikke így rendelkezik:
„A Felek vállalják, hogy kétoldalú kapcsolatuk megerősítése érdekében valamennyi közös érdekű területen átfogó párbeszédet folytatnak egymással, és támogatják a további együttműködést az e [keretmegállapodásban] foglaltak szerint. Erőfeszítéseik különösen a következőkre irányulnak:
[...]
- g) együttműködés kialakítása a migráció és a tengerészeti munkaügy terén;
- h) együttműködés kialakítása valamennyi közös érdekű ágazatban: foglalkoztatás és szociális ügyek, fejlesztési együttműködés, gazdaságpolitika, pénzügyi szolgáltatások, jó adóügyi kormányzás, iparpolitika és kis- és középvállalkozások, információs és kommunikációs technológiák (IKT), audiovizuális ágazat, média és multimédia, tudomány és technológia, közlekedés, turizmus,

oktatás, kultúra, kultúrák és vallások közti párbeszéd, energiaügy, környezetvédelem és természeti erőforrások, beleértve az éghajlatváltozást, mezőgazdaság, halászat és vidékfejlesztés, regionális fejlesztés, egészségügy, statisztika, katasztrófa-kockázatkezelés, és közigazgatás;

[...]”

- 9 A keretmegállapodás „Együttműködés a migráció és fejlesztés terén” című 26. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A Felek újlag megerősítik a területeik közötti migráció közös irányításának fontosságát. A Felek az együttműködés megerősítése céljából átfogó párbeszédre és konzultációra irányuló mechanizmust hoznak létre valamennyi migrációval kapcsolatos kérdésben. A migrációval kapcsolatos szempontoknak szerepelniük kell a migránsok származási, tranzit- és célországainak gazdasági és társadalmi fejlődésére vonatkozó nemzeti stratégiákban/nemzeti fejlesztési keretben.

(2) A Felek közötti együttműködésnek a közös konzultáció és megállapodás során elvégzett konkrét helyzetértékelésen kell alapulnia, és a hatályos vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályoknak megfelelően kell végrehajtani. Az együttműködés különösen az alábbiakra összpontosít:

[...]

e) hatékony és megelőző politika kidolgozása a másik Fél olyan állampolgárának a területükön való jelenlétének kezelése érdekében, aki nem teljesíti, illetve már nem teljesíti az érintett Fél területére történő beutazás, tartózkodás és otthagás feltételeit, valamint az embercsempészettel és az emberkereskedelemmel szemben, beleértve az embercsempészettel és emberkereskedelemmel foglalkozó hálózatok elleni küzdelmet és az emberkereskedelem áldozatainak támogatását;

f) a (2) bekezdés e) pontjában meghatározott személyek emberséges és tisztességes körülmények között történő visszaküldése – beleértve a származási országba történő önkéntes és fenntartható visszatérésük támogatását –, továbbá az ilyen személyek befogadása/visszafogadása a (3) bekezdésnek megfelelően. A visszaküldésnek kellően figyelembe kell vennie a Felek arra vonatkozó jogait, hogy tartózkodási engedélyt, illetve különleges körülmények által indokolt és humanitárius okokból történő tartózkodási jogot adó egyéb felhatalmazást adjanak ki, valamint a visszaküldés tilalmára vonatkozó elvet;

[...]

h) migrációs és fejlesztési kérdések, beleértve a humán erőforrás-fejlesztést, a szociális védelmet, a migrációból származó előnyök maximalizálását, a nemek közötti egyenlőséget és a fejlődést, az etikus toborzást és körkörös migrációt, valamint a migránsok integrációját.

(3) A Felek továbbá a következőkben állapodnak meg az e téren folytatott együttműködés keretében, az emberkereskedelem áldozatainak biztosított védelem szükségességének sérelme nélkül:

a) A Fülöp-szigetek a (2) bekezdés e) pontja szerinti valamennyi állampolgárát, akik valamely uniós tagállam területén tartózkodnak, ez utóbbi kérésére indokolatlan késedelem nélkül visszafogadja, amint megállapították azok állampolgárságát, és a tagállamban szabályszerű eljárást folytattak le;

b) Minden egyes tagállam a (2) bekezdés e) pontja szerinti valamennyi állampolgárát, akik a Fülöp-szigetek területén tartózkodnak, ez utóbbi kérésére indokolatlan késedelem nélkül visszafogadja, amint megállapították azok állampolgárságát, és a Fülöp-szigeteken szabályszerű eljárást folytattak le;

- c) A tagállamok és a Fülöp-szigetek ilyen célokra szükséges személyazonossági okmányokat bocsátanak állampolgáraik rendelkezésére. A megkereső állam a befogadásra, illetve a visszafogadásra vonatkozó bármilyen kérelmet továbbítja a megkeresett állam illetékes hatóságának.

Amennyiben az érintett személy nem rendelkezik semmilyen megfelelő személyazonosító okmánnyal vagy az állampolgárságát igazoló más dokumentummal, a Fülöp-szigetek vagy a tagállam haladéktalanul felkéri az érintett illetékes diplomáciai vagy konzuli képviselőt, hogy szükség esetén elbeszélgetés révén bizonyosodjon meg az érintett személy állampolgársága felől; és amint megbizonyosodtak arról, hogy az illető a Fülöp-szigetek vagy a tagállam állampolgára, az illetékes Fülöp-szigeteki vagy tagállami hatóságok kibocsátják a megfelelő dokumentumokat.

(4) A Felek megállapodnak arról, hogy a lehető legrövidebb időn belül állampolgáraik befogadásáról, illetve visszafogadásáról szóló megállapodást kötnek, beleértve a más országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a visszafogadásáról szóló rendelkezést is.”

- 10 A keretmegállapodás „Fejlesztési együttműködés” című 29. cikke értelmében:

„(1) A fejlesztési együttműködés elsődleges célja a fenntartható fejlődés ösztönzése, amely hozzájárul a szegénység csökkentéséhez, valamint a nemzetközileg elfogadott fejlesztési célok – így a millenniumi fejlesztési célok – megvalósításához. A Felek prioritásaikkal és közös érdekű területeikkel összhangban rendszeres párbeszédet indítanak a fejlesztési együttműködésről.

(2) A fejlesztési együttműködési párbeszéd többek között a következőkre irányul:

- a) az emberi és társadalmi fejlődés támogatása;
- b) fenntartott, mindenkire kiterjedő gazdasági növekedés elérése;
- c) a környezeti fenntarthatóság és a természeti erőforrások hatékony kezelésének támogatása, a bevált módszerek előmozdítását is beleértve;
- d) az éghajlatváltozás hatásának csökkentése és következményeinek kezelése;
- e) a világgazdaságba és a nemzetközi kereskedelmi rendszerbe történő mélyebb integráció végrehajtására irányuló kapacitás növelése;
- f) a szociális szolgáltatások nyújtásának fejlesztése érdekében az állami szektor reformjának támogatása, különösen az államháztartás irányítása terén;
- g) a segélyhatékonyságról szóló Párizsi Nyilatkozat, az accrai cselekvési menetrend és más, a segélynyújtás és -hatékonyság javítására irányuló nemzetközi kötelezettségek alapelveinek megfelelő folyamatok kialakítása.”

- 11 A környezet és a természeti erőforrások védelmét illetően a keretmegállapodás 34. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A Felek megállapodnak arról, hogy az e téren folytatott együttműködés elősegíti a környezet megőrzését és javítását a fenntartható fejlődés megvalósítása céljából. A Felek által e [keretmegállapodás] szerint vállalt tevékenységek elvégzése során figyelembe kell venni a [2002-ben Johannesburgban megtartott fenntartható fejlődésről szóló világ-csúcstalálkozó] eredményeinek, valamint azoknak a vonatkozó többoldalú környezetvédelmi megállapodásoknak a végrehajtását, amelynek a Felek részes felei.

(2) A Felek megállapodnak a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség megőrzésének és fenntartható módon való igazgatásának szükségességéről valamennyi generáció előnyére, figyelembe véve fejlesztési igényeiket.

(3) A Felek megállapodnak abban, hogy együttműködnek a kereskedelmi és környezetvédelmi politikák kölcsönös támogathatóságának, valamint a környezetvédelmi megfontolásoknak az együttműködés valamennyi területébe való integrálásának fokozása érdekében.

(4) A Felek törekednek az együttműködés folytatására és megerősítésére a környezetvédelemmel kapcsolatos regionális programokban, a következők tekintetében:

- a) a környezeti tudatosság és a helyi részvétel fokozása a környezetvédelmi és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos erőfeszítésekben, beleértve az őslakos kulturális közösségek/őslakos népcsoportok és a helyi közösségek részvételét is;
- b) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással és hatásainak enyhítésével, valamint az energiahatékonysággal kapcsolatos kapacitásépítés;
- c) a biológiai sokféleséget és biológiai biztonságot is magában foglaló, de nem csak ezekre korlátozódó többoldalú környezetvédelmi megállapodásokban való részvételre és azok végrehajtására vonatkozó kapacitásépítés;
- d) környezetbarát technológiák, termékek és szolgáltatások támogatása, szabályozó és piaci alapú eszközök használata révén is;
- e) a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, beleértve az erdészeti irányítást és az illegális fakitermelés és -kereskedelem elleni küzdelmet, valamint az erdőgazdálkodást is magában foglaló fenntartható természeti erőforrás-gazdálkodás támogatása;
- f) a nemzeti parkok és védett területek hatékony védelme, valamint a biológiai sokféleség területei és a sérülékeny ökoszisztémák kijelölése és védelme, kellő figyelemmel az ezeken a területeken vagy azok közelében élő helyi és őslakos közösségekre;
- g) a szilárd és veszélyes hulladékok és más hulladékformák határokon átnyúló illegális szállításának megakadályozása;
- h) a part menti és tengeri környezet megóvása, valamint hatékony vízgazdálkodás;
- i) talajvédelem és -megőrzés, valamint fenntartható területgazdálkodás, a bányászati kimerített/elhagyott bányák helyreállítását is beleértve;
- j) a kapacitásépítés támogatás a katasztrófa- és kockázatkezelés terén;
- k) fenntartható fogyasztási és termelési modellek támogatása gazdaságukban.

(5) A Felek ösztönzik az e területen folytatott programjaikhoz való kölcsönös hozzáférést, e programok konkrét feltételeivel összhangban.”

12 A keretmegállapodás közlekedésre vonatkozó 38. cikke az alábbiakat tartalmazza:

„(1) A Felek megállapodnak abban, hogy a közlekedéspolitika valamennyi fontos területén együttműködnek egymással annak érdekében, hogy fejlesszék a beruházási lehetőségeket, az áruk és a személyek mozgását, támogassák a tengeri és repülési biztonságot és védelmet, kezeljék a közlekedés okozta környezeti hatásokat, valamint növeljék közlekedési rendszereik hatékonyságát.

- (2) E területen a Felek közötti együttműködés célja, hogy támogassák a következőket:
- a) a Felek közlekedéspolitikájával, rendeleteivel és eljárásaival kapcsolatos információk cseréje, különös tekintettel a városi és vidéki közlekedésre, a tengeri közlekedésre, a légi közlekedésre, a közlekedési logisztikára, és a kombinált szállítási hálózatok közötti kapcsolatra és átjárhatóságra, valamint az úthálózat, vasutak, kikötők és repülőterek működtetésére;
 - b) az európai globális műholdas navigációs rendszerről (különösen a Galileóról) folytatott véleménycsere, középpontba helyezve a közös érdekű szabályozási, ipari és piacfejlesztési kérdéseket;
 - c) párbeszéd folytatása a légi közlekedési szolgáltatások terén annak érdekében, hogy bármilyen indokolatlan késedelem nélkül biztosítsák az egyes tagállamok és a Fülöp-szigetek közötti hatályos kétoldalú légiszolgáltatási megállapodások jogbiztonságát;
 - d) párbeszéd folytatása a légi közlekedési infrastruktúra-hálózatok és műveletek fejlesztéséről az áruk és személyek gyors, hatékony, fenntartható, biztonságos és védett mozgása érdekében, valamint a légi közlekedési ágazat versenyjoga és gazdasági szabályozása alkalmazásának támogatása annak érdekében, hogy elősegítsék a szabályozási konvergenciát és ösztönözzék a vállalkozásokat, továbbá megvizsgálják a kapcsolatok továbbfejlesztésének lehetőségeit a légi közlekedés terén. Továbbra is ösztönözni kell a közös érdekű légi közlekedési együttműködési projekteket;
 - e) párbeszéd a tengeri közlekedéspolitika és szolgáltatások terén, különösen a tengeri közlekedési ágazat fejlesztésének támogatása céljából, ami magban foglalja a következőket, de nem csak azokra korlátozódik:
 - i. a tengeri közlekedést és kikötőket érintő jogszabályokról és rendeletekről folytatott információcsere;
 - ii. a nemzetközi tengeri piacokhoz és üzleti körökhöz való korlátlan hozzáférés kereskedelmi alapon történő támogatása, a rakománymegosztásra vonatkozó záradék, illetve a másik Fél állampolgárai vagy vállalatai által üzemeltetett hajók esetében az állampolgárság szerinti bánásmódra és legnagyobb kedvezményes elbánásra vonatkozó záradék bevezetésének mellőzése, valamint a háztól házig történő, tengeri szakaszt is tartalmazó szállítási szolgáltatás kérdései, figyelembe véve a Felek hazai jogszabályait;
 - iii. a kikötők hatékony igazgatása és a tengeri közlekedési szolgáltatások hatékonysága; valamint
 - iv. a közös érdekű tengeri közlekedési együttműködés, valamint a 27. cikk szerinti tengerészeti munkaügy, oktatás és képzés területének támogatása.
 - f) párbeszéd a közlekedésbiztonsági, -védelmi és szennyezésmegelőzési normák hatékony végrehajtásáról, nevezetesen a tengeri közlekedés – különösen a kalózkodás elleni küzdelem – és a légi közlekedés tekintetében, a vonatkozó nemzetközi egyezményeknek és normáknak megfelelően, amelyeknek a Felek részes felei, beleértve a nemzetközi szabályozások jobb érvényesítésére irányuló, megfelelő nemzetközi fórumokon folytatott együttműködést. Ennek érdekében a Felek támogatják a közlekedésbiztonsággal, -védelemmel és környezetvédelmi megfontolásokkal kapcsolatos – a tengerészeti és légi oktatást és képzést, kutatást és megmentést, valamint balesetek és repülőesemények kivizsgálását is magukban foglaló, de nem csak azokra korlátozódó – kérdésekre vonatkozó technikai együttműködést és segítségnyújtást. A Felek a környezetbarát közlekedési módokat előmozdítására is figyelmet fordítanak.”

A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

- 13 A Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg a megtámadott határozatot, amennyiben a Tanács a harmadik országok állampolgárainak visszafogadására (EUMSZ 79. cikk (3) bekezdése), a közlekedésre (EUMSZ 91. cikk és EUMSZ 100. cikk), valamint a környezetre (EUMSZ 191. cikk (4) bekezdése) vonatkozó jogalapokkal egészítette azt ki, továbbá, hogy tartsa fenn e határozat joghatásait, és hogy a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.
- 14 A Tanács a kereset elutasítását és a Bizottságnak a költségek viselésére való kötelezését kéri.
- 15 A 2012. november 29-i, 2012. december 18-i és 2013. január 25-i végzésekkal a Bíróság elnöke megengedte Írország, az Egyesült Királyság, a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Görög Köztársaság, valamint az Osztrák Köztársaság beavatkozását a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

A keresetről

A felek érvei

- 16 Keresete alátámasztására a Bizottság egyetlen jogalapra hivatkozik, amely szerint szükségtelen és jogszerűtlen volt az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdésének, az EUMSZ 91. cikknek, az EUMSZ 100. cikknek és az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének a megtámadott határozat jogalapjaiként történt hozzáadása.
- 17 A Bizottság előadja, hogy nem vitatott, hogy a keretmegállapodás célja – amint az különösképpen annak 1. cikke (3) bekezdéséből következik – egy együttműködési és fejlesztési keret létrehozása, és hogy a megtámadott határozatnak mind az EUMSZ 207. cikken, mind az EUMSZ 209. cikken alapulnia kellett, mivel a keretmegállapodásnak a kereskedelemre vonatkozó része nem tekinthető tisztán járulékos jellegűnek a fejlesztési együttműködésre vonatkozó részhez képest. Viszont – a Tanáccsal ellentétben – a Bizottság úgy véli, hogy a keretmegállapodásnak azon rendelkezéseit, amelyek az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdésének, az EUMSZ 91. cikknek, az EUMSZ 100. cikknek és az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdésének a hozzáadását indokolták, az EUMSZ 209. cikk teljes mértékben lefedi.
- 18 Az EUSZ 21. cikkből, az EUMSZ 208. cikkből és az EUMSZ 209. cikkből, valamint az ítélkezési gyakorlatból – különösképpen a Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítéletből (C-268/94, EU:C:1996:461, 37. és 38. pont) – ugyanis az következik, hogy a fejlesztési együttműködési politika az érintett harmadik ország fejlesztésére irányuló politikai célkitűzések széles skálájának keretében zajlik, így a fejlesztési együttműködési megállapodások szükségszerűen nagyszámú speciális együttműködési területet fednek le, anélkül hogy ez a fejlesztési együttműködési megállapodás jellegüket érintené.
- 19 A fejlesztési együttműködésnek ez a széles felfogása tükröződik a másodlagos jogban is, amint azt azon intézkedések magas száma is mutatja, amelyek uniós finanszírozásban részesülhetnek a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2006. december 18-i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 378., 41. o.) által létrehozott fejlesztési együttműködési eszköz szerint. E felfogás továbbá megjelenik az Európai Unió fejlesztési politikájáról szóló, a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozatban, amelynek címe: „Az európai konszenzus” (HL 2006 C 46., 1. o., a továbbiakban: európai konszenzus).

- 20 A jelen esetben a keretmegállapodás valamennyi rendelkezése – kivéve a kereskedelemre és a beruházásra vonatkozó részt – a Fülöp-szigetek mint fejlődő ország fejlesztése folytatásának támogatásához járul hozzá, és nem keletkeztet a fejlesztési együttműködéshez kapcsolódó kötelezettségektől eltérő lényeges kötelezettségeket. E rendelkezések tehát az uniós fejlesztési együttműködési politika célkitűzéseinek keretébe illeszkednek, és az EUMSZ 209. cikk alá tartoznak.
- 21 Ugyanez a helyzet a keretmegállapodásnak a közlekedésre vonatkozó 38. cikkével, amelynek előírásai nem mennek túl az együttműködésre irányuló általános jellegű kötelezettségvállaláson. Ugyanez igaz a keretmegállapodásnak a szerződő felek állampolgárainak visszafogadására vonatkozó 26. cikkének (3) és (4) bekezdésére, amelyek közül a (3) bekezdés csupán egy egyszerű együttműködésről rendelkezik ezen a területen, és csupán megismétli a nemzetközi jog által már lefektetett alapelveket, míg ugyanezen cikk (4) bekezdése egy visszafogadásról szóló megállapodás későbbi megkötéséről rendelkezik. Továbbá ugyanez áll fenn a keretmegállapodásnak a környezet és a természeti erőforrások védelméről szóló 34. cikke esetén, amely csupán általános elveket és iránymutatásokat határoz meg arra vonatkozóan, hogy milyen szerepet kellene játszania a környezetvédelemnek a Fülöp-szigetek felé irányuló uniós fejlesztési együttműködésben.
- 22 Egyébiránt a Bizottság azt állítja, hogy az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdésének a Tanács általi hozzáadása indokolatlan joghatásokkal jár mind belső, mind külső szempontból. Ugyanis e hozzáadás a (21.) és a (22.) jegyzőkönyv miatt egyszerre vezet különböző és egymással összeegyeztethetetlen szabázási szabályok alkalmazásához, a megtámadott határozat területi hatályának módosításához, jogi bizonytalansághoz a tekintetben, hogy a keretmegállapodás mely rendelkezései tartoznak az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdése alá, az Európai Parlament és a Bíróság intézményi jogainak korlátozásához, valamint bizonytalansághoz arra vonatkozóan, hogy az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésére és az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel milyen mértékű az uniós hatáskör gyakorlása.
- 23 Ami a megtámadott határozat megsemmisítése hatásainak korlátozására irányuló kérelmét illeti, a Bizottság azzal érvel, hogy indokolt a határozat joghatásainak fenntartása annak érdekében, hogy az Európai Unió és a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti kapcsolatokra nézve minden negatív következmény elkerülhető legyen.
- 24 A Tanács, amelyet az összes beavatkozó tagállam támogat, vitatja a Bizottság érvelését, megjegyezve, hogy a közelmúltban harmadik országokkal kötött partnerségi és együttműködési megállapodások olyan átfogó kapcsolatot szándékoznak kiépíteni, amely számos együttműködési területet magában foglal. Az ilyen megállapodások jellege és tartalma az uniós hatáskörök bővülésével fejlődött, és nem lehet kiemelni olyan területet, amely a többi területhez képest jelentősebb súllyal bírna.
- 25 E körülmények között a jogalapok megválasztásához meg kell vizsgálni a kötelezettségvállalás jellegét. Egy konkrét vagy lényeges kötelezettségvállalás szükségessé teszi a megfelelő joggal való kiegészítést. Mivel a legkorlátozottabb kötelezettség a keretmegállapodásban résztvevő harmadik országgal való külkapcsolatok jelentős fejlődését eredményezheti, nem fogadható el a Bizottság által javasolt azon szempont, amely szerint a kötelezettségnek kellően jelentősnek kell lennie ahhoz, hogy a fejlesztési együttműködés célkitűzéseitől eltérő célkitűzésnek minősüljön.
- 26 A Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítéletből (EU:C:1996:461) következően, ha valamely megállapodásban szereplő kikötés szabályozást tartalmaz valamely speciális területen való együttműködés végrehajtásának konkrét módjaira vonatkozóan, akkor e megállapodásnak az ennek megfelelő jogalapon kell alapulnia. Az ilyen típusú megállapodás minden egyes speciális területét külön kell vizsgálni, függetlenül az e területen párhuzamosan megvalósuló fejlesztési támogatási program esetleges létezésétől, figyelembe véve a szerződéses kötelezettségek jogi, kötelező és önálló jellegét.

- 27 A Tanács úgy véli, hogy a keretmegállapodás tartalma alátámasztja a megközelítését, mivel annak preambulumbekzdései és 2. cikke nem helyez valamely meghatározott területet – mint a fejlesztési együttműködést – jelentősen előtérbe, és mivel szerkezete megerősíti, hogy átfogó és többsíkú kapcsolat létrehozásáról van szó.
- 28 Ami a közlekedést illeti, figyelembe véve a Bíróságnak a közlekedés és a közös kereskedelempolitika kapcsán elfogadott 1/08. sz. véleményét (EU:C:2009:739), az EUM-Szerződésben meghatározott, kifejezetten a közlekedésre vonatkozó jogalapokat – a jelen esetben az EUMSZ 91. cikket és az EUMSZ 100. cikket – kell választani. Téves a Bizottság azon érvelése, amely szerint a keretmegállapodásban meghatározott kötelezettségek egyszerűen a Fülöp-szigetek gazdasági, szociális és környezeti fejlesztéséhez kapcsolódnak. Az az érv, hogy a közlekedésre vonatkozó rendelkezések megfelelnek az uniós fejlesztési együttműködési politika célkitűzéseinek önmagában nem elegendő annak kimutatására, hogy e rendelkezések e politika alá tartoznak.
- 29 A szerződő felek állampolgárainak visszafogadását illetően a keretmegállapodás 26. cikkének (3) bekezdése világos jogi kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg, amelyeknek az EUM-Szerződés által meghatározott jogalapon kell alapulniuk, konkrétan az EUMSZ 79. cikkének (3) bekezdésén. Az a tény, hogy egy ilyen megállapodásban nemzetközi jogi kötelezettségek szerepelnek, közvetlen jogi következményekkel jár, többek között e kötelezettségek megszegése esetén. Ezenkívül kétségtelen, hogy a keretmegállapodás, mivel egy befogadásról és visszafogadásról szóló megállapodásnak a lehető legrövidebb időn belül való megkötéséről rendelkezik, az alkalmazandó módszerek tekintetében fennálló kötelezettséget tartalmaz, amely fontos eszköznek minősül ahhoz, hogy a Fülöp-szigeteki Köztársaság részéről olyan eredményt lehessen elérni, amelyet külön nehéz lenne.
- 30 A környezetet illetően a keretmegállapodásban szereplő programoknak és fellépéseknek az EUMSZ 191.cikk (4) bekezdésén kell alapulniuk, amely lehetővé teszi az Unió számára a harmadik országokkal való együttműködést, és meghatározza, hogy ez utóbbi módjai megállapodások tárgyait képezhetik. Világos, hogy a keretmegállapodás 34. cikkének (2) bekezdése olyan kötelezettséget tartalmaz, amelynek tiszteletben tartását jogi úton is ki lehetne kényszeríteni.
- 31 Egyébiránt a Tanács nem osztja a Bizottság aggályait az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdése hozzáadásának hatásaival kapcsolatban. A Tanács emlékeztet arra, hogy nem az eljárások határozzák meg valamely jogi aktus jogalapját, hanem a jogi aktus jogalapja az, amely meghatározza az annak elfogadása céljából követendő eljárásokat. A Tanács észrevételezi, hogy azon tagállamok, amelyekre alkalmazandó a (21.) jegyzőkönyv, élhetnek azzal a jogukkal, hogy részt vesznek a Tanács keretmegállapodás aláírására és megkötésére vonatkozó határozatainak elfogadásában, és hogy ami a Fülöp-szigeteki Köztársasággal való kapcsolatokat illeti, abban az esetben, ha az érintett tagállamok uniós tagállami minőségükben nem vállalnak szerződéses kötelezettségeket az EUM-Szerződés harmadik része V. címében foglaltak szerint, akkor azt megtehetik bilaterális módon.
- 32 Ami a jogalapok összeegyeztethetőségét illeti, a Tanács hozzáteszi, hogy a tagállamok közös megállapodása mindenesetre szükséges volt, tekintettel arra, hogy a tagállamok a keretmegállapodásban is felek, és hogy az ítélkezési gyakorlat rugalmas a tekintetben, ha valamely jogi aktusnak több olyan jogalapon kell alapulnia, amelyek eltérő szavazási szabályokat állapítanak meg.
- 33 Végezetül a Tanács osztja a Bizottság arra vonatkozó véleményét, hogy fenn kell tartani a megtámadott határozat joghatásait, ha az megsemmisítésre kerül.

A Bíróság álláspontja

- 34 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi aktus – ideértve azon aktusokat is, amelyeket valamely nemzetközi szerződés megkötése érdekében hoztak meg – jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen elemnek számít

többek között e jogi aktus célja és tartalma. Ha az uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy a jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani. Kivételesen, amennyiben megállapítást nyer, hogy a jogi aktus több olyan célkitűzést is követ, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos és közvetett lenne, e jogi aktus a különböző megfelelő jogalapokra alapítható. Mindazonáltal kizárt két jogalap halmozása abban az esetben, ha az egyik vagy a másik jogalap által meghatározott eljárások összeegyeztethetetlenek (lásd többek között: Parlament kontra Tanács ítélet, C-130/10, EU:C:2012:472, 42–45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 35 A jelen esetben meg kell határozni, hogy a keretmegállapodás rendelkezései közül azok, amelyek a szerződő felek állampolgárainak visszafogadására, a közlekedésre és a környezetre vonatkoznak szintén a fejlesztési együttműködési politika alá tartoznak-e, vagy hogy azok meghaladják-e ennek a politikának a keretét, és következésképpen megkövetelik, hogy a megtámadott határozatot kiegészítő jogalapokra kelljen alapítani.
- 36 Az EUMSZ 208. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját az Unió külső tevékenységének az EUSZ 21. cikkből következő elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni. E politika elsődleges célként a szegénység mérséklésére, idővel pedig annak felszámolására irányul, és az Unió azon politikáinak végrehajtásakor, amelyek hatással lehetnek a fejlődő országokra, figyelembe veszi a fejlesztési együttműködés célkitűzéseit. E politika végrehajtására az EUMSZ 209. cikk – amelyen többek között a megtámadott határozat is alapul – úgy rendelkezik konkrétan a (2) bekezdésében, hogy az Unió harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel megkötethet minden olyan megállapodást, amely segíti az EUSZ 21. cikkben és az EUMSZ 208. cikkben említett célkitűzések megvalósítását.
- 37 Ebből következően az uniós fejlesztési együttműködési politika nem korlátozódik a közvetlenül a szegénység felszámolását célzó intézkedésekre, hanem az EUSZ 21. cikk (2) bekezdésében szereplő célkitűzéseket is követi, úgy mint az e (2) bekezdés d) pontjában található célkitűzést, amely arra irányul, hogy az Unió elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából.
- 38 Annak ellenőrzésére, hogy az Európai Közösség és valamely harmadik állam között kötött együttműködési megállapodás bizonyos rendelkezései ténylegesen a fejlesztési együttműködési politika alá tartoznak-e, a Bíróság a Bizottság által hivatkozott, Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:1996:461) 37. és 38. pontjában megállapította, hogy ahhoz, hogy valamely megállapodás fejlesztési együttműködési megállapodásnak minősüljön, annak e politika célkitűzéseit kell követnie, továbbá hogy e célkitűzések széles körűek olyan értelemben, hogy az azok eléréséhez szükséges intézkedéseknek különböző speciális tárgyköröket kell tudniuk érinteni, és hogy ez fennáll többek között egy olyan megállapodás esetén, amely ezen együttműködés keretét határozza meg. E tekintetben hozzáfűzte, hogy annak elvárása, hogy a fejlesztési együttműködési megállapodás az erre a politikára vonatkozó rendelkezéstől eltérő rendelkezésen is alapuljon minden olyan esetben, amikor az valamely speciális tárgykört érint, a gyakorlatban a lényegétől fosztaná meg az előbbi rendelkezés által meghatározott hatáskört és eljárást.
- 39 A Bíróság ezen ítélet 39. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy az, ha valamely fejlesztési együttműködési megállapodásban különböző speciális tárgykörökre vonatkozó kikötések találhatók, nem módosíthatja e megállapodás minősítését, amelyet annak lényeges tárgyára tekintettel kell elvégezni, és nem a különös kikötések függvényében, feltéve hogy e kikötésekben nem szerepelnek olyan terjedelmű kötelezettségek az érintett speciális tárgykörökre vonatkozóan, hogy e kötelezettségek valójában a fejlesztési együttműködés célkitűzéseitől eltérő célkitűzéseknek minősülnek.

- 40 A Bíróság ugyanezen ítélet 45. pontjában az említett megállapodásnak a szóban forgó speciális tárgykörökre vonatkozó rendelkezéseit vizsgálva megállapította, hogy azok arra szorítkoznak, hogy meghatározzák az együttműködés tárgyát képező területeket, és hogy rendelkeznek azok egyes aspektusairól és egyes fellépésekről, de hogy azok nem tartalmaznak szabályozást az együttműködés végrehajtásának konkrét módjait illetően az egyes érintett speciális területeken.
- 41 A Bíróság által ezen ítélet 39. és 45. pontjában ekképpen arra vonatkozóan megállapított szempontokat, hogy valamely harmadik országgal kötött megállapodás kikötései fejlesztési együttműködés alá tartoznak-e, a Tanács – amint az a viszonyulásból és a tárgyaláson lefolytatott vitából kitűnik – nem vonja kétségbe. Azonban ez utóbbi – a beavatkozó tagállamok támogatását élvezve – úgy véli, hogy a Bíróság által az 1994-én augusztus 1-jén hatályba lépett, az Európai Közösség és az Indiai Köztársaság között létrejött, a partnerségről és a fejlesztésről szóló együttműködési megállapodás (HL 1994. L 223., 24. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 49. o.) kapcsán végzett elemzés nem ültethető át a keretmegállapodásra, amely más természetű, tekintettel az Unió és a harmadik országok között azóta kötött együttműködési megállapodások fejlődésére, amelyet többek között – összefüggésben az uniós hatáskörök gyarapodásával – az e megállapodások által érintett területek bővülése, illetve a szerződéses kötelezettségvállalások megerősödése jellemez.
- 42 E tekintetben azonban először is meg kell jegyezni, hogy ez a fejlődés egyáltalán nem gyengíti a Bíróság által a Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítéletben tett és a jelen ítélet 38. pontjában felidézett megállapításokat, éppen ellenkezőleg, a fejlesztési együttműködés célkitűzéseinek és az általa érintett tárgyköröknek a gyarapodását jelzi, tükrözve az európai konszenzusban szereplő uniós fejlődési elképzeléseket. Ugyanis – amint arra a főtanácsnok az indítványának 40. és 41. pontjában rámutat, és amint az többek között az európai konszenzus 5. és 7. pontjából kitűnik – a fejlesztési együttműködés elsődleges célja a szegénység felszámolása a fenntartható fejlődés keretében, többek között a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása érdekében tett erőfeszítések révén. A fenntartható fejlődés fogalma többek között környezeti szempontokat is magában foglal. Tekintettel arra, hogy a szegénység felszámolásának több aspektusa van, az európai konszenzus 12. pontja szerint e célok megvalósítása azt igényli, hogy számos abban a pontban említett fejlesztési tevékenységet végezzenek.
- 43 A fejlesztési együttműködés e tág koncepcióját többek között az 1905/2006 rendelet elfogadása konkretizálta, amely ugyanezen célkitűzések követésének erősítése érdekében uniós támogatás nyújtásáról rendelkezik számos aspektust magában foglaló földrajzi és tematikus programok révén.
- 44 Mindazonáltal valamely intézkedés, még ha hozzá is járul a fejlődő országok gazdasági és társadalmi fejlődéséhez, nem tartozik a fejlesztési politika alá, ha alapvető célja egy másik politika végrehajtása (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-91/05, EU:C:2008:288, 72. pont).
- 45 Másodszor meg kell állapítani, hogy a „fejlesztés” kifejezés nem szerepel a keretmegállapodás címében, ellentétben az Európai Közösség és az Indiai Köztársaság között létrejött, a partnerségről és a fejlesztésről szóló együttműködési megállapodás esetével. A fejlesztési együttműködés a 2. cikk h) pontjában csupán az „együttműködés [...] valamennyi közös érdekű ágazatban” cím alatt kerül említésre, ugyanolyan címen, mint a közlekedés és a környezet, míg az együttműködés kialakítása a migráció terén a 2. cikk g) pontjában elkülönült célkitűzésként szerepel. A fejlesztési együttműködés önmagában a keretmegállapodás 58 cikke közül csupán egyetlen cikk – a 29. cikk – tárgyát képezi.
- 46 Mindazonáltal a keretmegállapodás preambulumban a szerződő felek megerősítik a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés, a szegénység felszámolása és a millenniumi fejlesztési célok megvalósításának előmozdítására irányuló szándékukat. A fenntartható fejlődés támogatása, az éghajlatváltozás elleni küzdelemben folytatott együttműködés, valamint a nemzetközileg elfogadott fejlesztési célok, így a millenniumi fejlesztési célok megvalósításához való hozzájárulás iránti elkötelezettség a keretmegállapodás 1. cikkében szereplő általános elvek közé tartozik. A fenntartható fejlődés és a szegénység csökkentésének célkitűzése nemcsak az említett keretmegállapodásnak a fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos párbeszéd tengelyeit meghatározó 29. cikkében szerepel,

hanem a keretmegállapodás több másik rendelkezése is megerősíti azt, így többek között a foglalkoztatási és szociális ügyekre, a mezőgazdaságra, a halászatra és a vidékfejlesztésre, valamint a regionális fejlesztésre vonatkozó rendelkezések.

- 47 Ezenfelül a keretmegállapodás egészéből kitűnik, hogy az abban meghatározott együttműködés és partnerség különösképpen figyelembe veszi egy fejlődő ország igényeit, következésképpen többek között hozzájárul az EUSZ 21. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és az EUMSZ 208. cikk (1) bekezdésében szereplő célkitűzések követésének támogatásához.
- 48 E megfontolások összességére tekintettel a jelen ítélet 35. pontjában foglaltak érdekében meg kell vizsgálni, hogy a keretmegállapodásnak a szerződő felek állampolgárainak visszafogadására, a közlekedésre és a környezetre vonatkozó rendelkezései szintén hozzájárulnak-e a fejlesztési együttműködés célkitűzéseinek követéséhez, és amennyiben igen, e rendelkezések nem tartalmazznak-e viszont olyan terjedelmű kötelezettségeket, hogy elkülönült célkitűzéseknek minősülnek, amelyek nem másodlagosak és nem is közvetettek a fejlesztési együttműködés célkitűzéseéhez képest.
- 49 Először is, ami e rendelkezéseknek a fejlesztési együttműködés célkitűzéseinek követéséhez való hozzájárulását illeti, meg kell állapítani – amint azt a főtanácsnok az indítványának 48., 55. és 63. pontjában megjegyzi –, hogy a migráció – beleértve az illegális bevándorlás elleni küzdelmet –, a közlekedés és a környezet az európai konszenzusban meghatározott fejlesztési politika alá tartozik. Az európai konszenzus 12. pontjában a migráció, ugyanúgy mint a környezet és a természeti erőforrások fenntartható kezelése azon számos fejlesztési tevékenység közé tartozik, amelyek a milleniumi fejlesztési célok elérésére és a fenntartható fejlődés keretében a szegénység felszámolásának gazdasági, szociális és környezeti aspektusai figyelembevételére irányulnak. A 38. pontban a migrációra úgy tekintenek, mint amelynek a fejlesztés szempontjából pozitív fejlődési tényezőnek kell lennie, amely hozzájárul a szegénység csökkentéséhez, és a 40. pontban a fejlesztésre pedig úgy, mint amely a leghatékonyabb hosszú távú választ jelenti a kényszer- és az illegális migrációra. A környezet és a közlekedés szerepel az európai konszenzus 75. és 77. pontjában azon főbb uniós fellépési területek között, amelyek a partner országok igényeinek kielégítésére irányulnak.
- 50 Hasonlóképpen a migráció, a közlekedés és a környezet szerepel az 1905/2006 rendeletben olyan fejlesztési együttműködési területként, amely uniós támogatásban részesülhet földrajzi programok révén, különösen Ázsia országai esetében, illetve a környezet és migráció vonatkozásában tematikus programok révén.
- 51 A keretmegállapodás maga is kapcsolatot fejez ki egyfelől a migráció, a közlekedés és a környezet tárgykörében általa létrehozandó együttműködés, másfelől a fejlesztési együttműködés célkitűzései között.
- 52 Így először is a keretmegállapodás 26. cikke, amelynek a címe egyébiránt „Együttműködés a migráció és fejlesztés terén” úgy rendelkezik, hogy a migrációval kapcsolatban szerepelniük kell a migránsok származási, tranzit- és célországainak gazdasági és társadalmi fejlődésére vonatkozó nemzeti stratégiákban, és hogy ez az együttműködés különösen a migráció és a fejlesztés kérdéseire összpontosít majd.
- 53 Másodszor a keretmegállapodás 34. cikkében a felek megállapodnak arról, hogy a környezet és a természeti erőforrások terén folytatott együttműködésnek elő kell segítenie a környezet megőrzését és javítását a fenntartható fejlődés megvalósítása céljából, és meg kell erősítenie a környezetvédelmi megfontolások beépítését az együttműködés minden területén. Ilyen megfontolások találhatók így a keretmegállapodás más rendelkezéseiben, és különösen a fejlesztési együttműködésről szóló 29. cikkben, amely úgy rendelkezik, hogy az ez utóbbira vonatkozó párbeszéd többek között a környezeti fenntarthatóság támogatására irányul.

- 54 Harmadszor a keretmegállapodás 38. cikke úgy rendelkezik, hogy a felek megállapodnak abban, hogy a közlekedés területén együttműködnek egymással, többek között annak érdekében, hogy kezeljék a közlekedés okozta környezeti hatásokat, és hogy a felek e területen támogatni kívánják az információcserét és a különböző témákról folytatandó párbeszédet, amelyek közül egyesek a fejlesztésre vonatkoznak.
- 55 E megfontolásokból következően a keretmegállapodásnak a szerződő felek állampolgárainak visszafogadására, a közlekedésre és a környezetre vonatkozó rendelkezései az európai konszenzussal összhangban hozzájárulnak a fejlesztési együttműködés célkitűzéseinek követéséhez.
- 56 Másodsor, ami az e rendelkezésekben szereplő kötelezettségek terjedelmét illeti, meg kell állapítani, hogy a környezetvédelemre és a természeti erőforrásokra vonatkozó 34. cikk és a közlekedésre vonatkozó 38. cikk csak a szerződő feleknek arra vonatkozóan tett nyilatkozataira szorítkozik, hogy az együttműködésüknek milyen célokat kell követnie, és hogy annak milyen témákat kell érintenie, anélkül hogy meghatározná ezen együttműködés végrehajtásának konkrét módjait.
- 57 Ami a szerződő felek állampolgárainak visszafogadását illeti, a keretmegállapodás 26. cikkének (3) bekezdése, a jelen ítélet előző pontjában említett rendelkezésektől eltérően, pontos kötelezettségeket tartalmaz. E cikkben ugyanis a Fülöp-szigeteki Köztársaság és a tagállamok arra vállalnak kötelezettséget, hogy állampolgáraikat, akik nem teljesítik, illetve már nem teljesítik a másik fél területére történő beutazás vagy az otthagás feltételeit, ez utóbbi kérésére indokolatlan késedelem nélkül visszafogadják, amint megállapították azok állampolgárságát, és szabályszerű eljárást folytattak le, valamint hogy ilyen célokra szükséges személyazonossági okmányokat bocsátanak állampolgáraik rendelkezésére. A felek arról is megállapodnak, hogy a lehető legrövidebb időn belül egy befogadásról, illetve visszafogadásról szóló megállapodást kötnek.
- 58 Noha nem vitatott, hogy az említett 26. cikk (3) bekezdése tartalmaz pontosításokat a visszafogadásra irányuló kérelmek kezelésére vonatkozóan, ugyanakkor – amint az ugyanezen cikk 2. cikkének f) pontjából kitűnik – a valamely területen jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadása az egyik olyan tengelyként szerepel e cikkben, amelyre a migráció és fejlesztés területén való együttműködésnek majd irányulnia kell, anélkül hogy ebben a fázisban az részletes rendelkezések tárgyát képeznék, amelyek lehetővé tennék a végrehajtását, miként a valamely visszafogadásról szóló megállapodásban található rendelkezések. Következésképpen nem lehet úgy tekinteni, hogy a keretmegállapodás 26. cikke szabályozást tartalmaz a szerződő felek állampolgárainak visszafogadása tárgyában folytatott együttműködés végrehajtásának konkrét módjaira vonatkozóan, amit alátámaszt az e cikk (4) bekezdésében található, a visszafogadásról szóló megállapodás lehető legrövidebb időn belül való megkötésére vonatkozó kötelezettségvállalás.
- 59 Következésképpen megállapítható, hogy a keretmegállapodásnak a szerződő felek állampolgárainak visszafogadására, a közlekedésre és a környezetre vonatkozó rendelkezéseiben nem szerepelnek olyan terjedelmű kötelezettségek, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy azok a fejlesztési együttműködés célkitűzéseitől elkülönült célkitűzéseknek minősülnek, amelyek nem másodlagosak, és nem is közvetettek az előbbiekhöz képest.
- 60 Következésképpen a Tanács tévesen fogadta el a megtámadott határozat jogalapjaként az EUMSZ 79. cikk (3) bekezdését, az EUMSZ 91. cikket, az EUMSZ 100. cikket és az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdését.
- 61 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell semmisíteni a megtámadott határozatot annyiban, amennyiben a Tanács a harmadik országok állampolgárainak visszafogadására, a közlekedésre és a környezetre vonatkozó jogalapokkal egészítette azt ki.
- 62 E körülmények között nem szükséges határozni a Bizottságnak és a Tanácsnak a megtámadott határozat joghatásai fenntartására vonatkozó kérelméről.

A költségekről

- 63 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a perveztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanácsot, mivel perveztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.
- 64 Az említett szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, az Osztrák Köztársaság és az Egyesült Királyság maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A Bíróság az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési keretmegállapodás Unió nevében történő aláírásáról szóló, 2012. május 14-i 2012/272/EU tanácsi határozatot megsemmisíti annyiban, amennyiben az Európai Unió Tanácsa a harmadik országok állampolgárainak visszafogadására, a közlekedésre és a környezetre vonatkozó jogalapokkal egészítette azt ki.**
- 2) **A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) **A Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, az Osztrák Köztársaság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások