



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 23 stycznia 2014 r.¹

Sprawa C-377/12

**Komisja Europejska
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzja 2012/272/UE — Współpraca na rzecz rozwoju — Transport — Środowisko naturalne — Readmisja obywateli państw trzecich — Podstawa prawna wynikająca z tytułu V TFUE

Spis treści

I – Wstęp	2
II – Ramy prawne	2
III – Okoliczności powstania sporu	6
IV – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem	7
V – Analiza	8
A – Argumenty stron	8
B – Aktualny stan orzecznictwa mającego zastosowanie w sprawie oraz ustalenie stosownego testu.	11
C – Geneza, treść i ogólna systematyka UPiW	12
D – Współpraca na rzecz rozwoju w prawie Unii i kwalifikacja prawna UPiW	13
E – W przedmiocie dodania podstaw prawnych odnoszących się do transportu	16
F – W przedmiocie dodania podstawy prawnej odnoszącej się do środowiska	17
G – W przedmiocie dodania podstawy prawnej odnoszącej się do readmisji obywateli państw trzecich	18

¹ — Język oryginału: francuski.

1. Treść UPiW	19
2. Migracja i polityka współpracy na rzecz rozwoju	20
3. Artykuł 26 UPiW w świetle wcześniejszej praktyki	20
4. Obecna praktyka w dziedzinie umów o readmisji	22
H – W przedmiocie utrzymania w mocy skutków decyzji uznanej za nieważną	23
VI – W przedmiocie kosztów	23
VII– Wnioski	23

I – Wstęp

1. W niniejszej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2012/272/UE z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony² (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) w zakresie, w jakim Rada Unii Europejskiej dodała do podstaw prawnych tego aktu postanowienia dotyczące transportu, readmisji obywateli państw trzecich i środowiska.

II – Ramy prawne

2. Artykuł 26 Umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony (zwanej dalej „UPiW”)³, zatytułowany „Współpraca w zakresie migracji i rozwoju”, który został umieszczony w tytule V, dotyczącym współpracy w zakresie migracji i pracy na morzu, brzmi następująco:

„1. Strony potwierdzają znaczenie wspólnego zarządzania przepływami migracyjnymi między swoimi terytoriami. W celu wzmocnienia współpracy strony ustanawiają mechanizm wszechstronnych konsultacji i dialogu we wszystkich kwestiach związanych z migracją. Kwestie dotyczące migracji włącza się do krajowych strategii / krajowych ram rozwojowych mających na celu rozwój gospodarczy i społeczny krajów pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia migrantów.

2 — Dz.U. L 134, s. 3.

3 — Treść postanowień mających znaczenie dla rozpoznania niniejszej skargi została powołana w brzmieniu wynikającym z dokumentu Rady nr 15616/10 z dnia 21 stycznia 2011 r. (z wersją angielską tych postanowień można zapoznać się w dokumencie nr 15616/10 COR 1 z dnia 25 stycznia 2011 r.). Należy zauważyć, że w toku niniejszego postępowania Komisja przedstawiła propozycje decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony [COM(2013) 925 final z dnia 18 grudnia 2013 r.]; do decyzji tej przewidziano załączenie UPiW [zob. COM(2013) 925 final, załącznik 1]. W trosce o precyzję należy zaznaczyć, że tekst UPiW w wersji zamieszczonej w tym ostatnim dokumencie różni się pewnymi niewielkimi niuansami formalnymi w porównaniu z tekstem wynikającym z dokumentu Rady nr 15616/10 z dnia 21 stycznia 2011 r., na którym opiera się niniejsza opinia.

2. Współpraca między stronami opiera się na ocenie szczególnych potrzeb przeprowadzonej w ramach wzajemnych konsultacji i uzgodnień pomiędzy stronami oraz jest realizowana zgodnie z odpowiednim obowiązującym prawodawstwem Unii i prawodawstwem krajowym. Współpraca ta będzie koncentrować się w szczególności na:

- a) czynnikach wypychających i przyciągających migracji;
- b) rozwoju i wdrażaniu prawodawstwa krajowego i praktyk krajowych w odniesieniu do ochrony i praw migrantów w celu przestrzegania mających zastosowanie postanowień instrumentów międzynarodowych gwarantujących poszanowanie praw migrantów;
- c) tworzeniu i wdrażaniu prawodawstwa krajowego i praktyk krajowych w odniesieniu do ochrony międzynarodowej w celu przestrzegania postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców [...] oraz w celu zapewnienia przestrzegania zasady non-refoulement;
- d) zasadach przyjmowania oraz prawach i statusie osób przyjętych, zapewnieniu sprawiedliwego traktowania i możliwości integracji przebywających legalnie obcokrajowców, kształceniu i szkoleniach, działaniach przeciwko rasizmowi, dyskryminacji i ksenofobii;
- e) ustanowieniu skutecznej polityki zapobiegania mającej na celu eliminowanie obecności na swoim terytorium obywatela drugiej strony, który nie spełnia [warunków wjazdu pobytu lub zamieszkania na terytorium danej strony] lub przestał [je] spełniać; przemytu osób oraz handlu ludźmi, w tym również ustanowieniu metod zwalczania sieci przemytników ludzi i handlarzy oraz ochronie ofiar tego typu działań;
- f) kwestii powrotu osób określonych w ust. 2 lit. e) niniejszego artykułu w warunkach zapewniających poszanowanie ludzkiej godności, w tym wspieranie ich dobrowolnego i trwałego powrotu do kraju pochodzenia oraz ich admisji/readmisji zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu. Powrót tych osób odbywa się z należyтым uwzględnieniem prawa stron do przyznawania zezwoleń na pobyt stały lub zezwoleń na pobyt ze względu na trudne położenie danej osoby i z przyczyn humanitarnych oraz zasady non-refoulement;
- g) kwestiach uznanych za przedmiot wspólnego zainteresowania w dziedzinie wiz, bezpieczeństwa dokumentów podróży i zarządzania granicami;
- h) kwestiach związanych z migracją i rozwojem, w tym na rozwoju zasobów ludzkich, ochronie socjalnej, maksymalizacji korzyści płynących z migracji, kwestii płci i rozwoju, etycznej rekrutacji i migracji cyrkulacyjnej oraz na integracji migrantów.

3. W ramach współpracy w tej dziedzinie i bez uszczerbku dla potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi strony postanawiają ponadto, że:

- a) na wniosek danego państwa członkowskiego Filipiny bez zbędnej zwłoki przyjmują z powrotem – zgodnie z ust. 2 lit. e) niniejszego artykułu – wszelkich swoich obywateli przebywających na terytorium tego państwa członkowskiego po ustaleniu obywatelstwa i przeprowadzeniu odpowiedniej procedury w tym państwie członkowskim;
- b) na wniosek Filipin każde państwo członkowskie przyjmuje z powrotem bez zbędnej zwłoki wszystkich obywateli określonych w ust. 2 lit. e) przebywających na terytorium tego państwa członkowskiego po ustaleniu obywatelstwa i przeprowadzeniu odpowiedniej procedury na Filipinach;

- c) państwa członkowskie i Filipiny zapewniają swoim obywatelom dokumenty wymagane do tego celu. Każdy wniosek o admisję lub readmisję przekazywany jest przez państwo występujące z wnioskiem do właściwego organu państwa rozpatrującego wniosek.

W przypadku gdy zainteresowana osoba nie posiada jakiegokolwiek odpowiedniego dokumentu tożsamości lub innego dowodu potwierdzającego obywatelstwo, właściwe przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsularne na wniosek Filipin lub państwa członkowskiego natychmiast potwierdza obywatelstwo tej osoby, w razie potrzeby za pomocą przeprowadzenia rozmowy; po potwierdzeniu obywatelstwa filipińskiego lub obywatelstwa państwa członkowskiego właściwe organy filipińskie lub organy państwa członkowskiego wydają odpowiednie dokumenty.

4. Strony postanawiają jak najszybciej zawrzeć umowę o admisji/readmisji swoich obywateli, obejmującą postanowienia dotyczące readmisji obywateli innych państw i bezpaństwowców”.

3. Artykuł 34 UPiW, dotyczący środowiska i zasobów naturalnych, stanowi:

„1. Strony zgadzają się, że współpraca w tej dziedzinie przyczynia się do propagowania ochrony środowiska i poprawy jego stanu w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. W ramach wszystkich działań podejmowanych przez strony w ramach niniejszej umowy uwzględnia się wdrażanie wyników Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju oraz wielostronnych porozumień w sprawie środowiska, których są one stronami.

2. Strony zgadzają się co do potrzeby zachowania zasobów naturalnych i bioróżnorodności oraz zarządzania nimi w zrównoważony sposób z korzyścią dla wszystkich pokoleń i z uwzględnieniem ich potrzeb w zakresie rozwoju.

3. Strony postanawiają współpracować w celu zwiększenia wzajemnego wspierania polityki handlowej i polityki ochrony środowiska oraz włączenia zagadnień dotyczących ochrony środowiska do wszystkich dziedzin współpracy.

4. Strony dążą do kontynuowania i zacieśniania współpracy w ramach regionalnych programów ochrony środowiska w odniesieniu do:

- a) zwiększania świadomości środowiskowej i udziału społeczności lokalnych w ochronie środowiska oraz staraniach na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju, w tym udziału tubylczych wspólnot kulturowych / ludności tubylczej oraz społeczności lokalnych;
- b) budowania potencjału w zakresie przystosowania do zmiany klimatu i jej łagodzenia oraz efektywności energetycznej;
- c) budowania potencjału w zakresie uczestnictwa w wielostronnych porozumieniach w sprawie środowiska i ich wdrażania, obejmujących między innymi takie kwestie jak bioróżnorodność i bezpieczeństwo biologiczne;
- d) propagowania przyjaznych dla środowiska technologii, produktów i usług, w tym poprzez stosowanie instrumentów regulacyjnych i rynkowych;
- e) poprawy stanu zasobów naturalnych, w tym gospodarki leśnej, i walki z nielegalnym pozyskiwaniem drewna i związanym z nim handlem, oraz propagowania zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi, w tym gospodarki leśnej;

- f) skutecznego zarządzania parkami narodowymi i obszarami chronionymi oraz wyznaczania i ochrony obszarów cechujących się różnorodnością biologiczną oraz zagrożonych ekosystemów, z należyтым poszanowaniem społeczności lokalnych i tubylczych zamieszkujących te obszary lub ich okolice;
- g) zapobiegania nielegalnemu przewozowi przez granicę odpadów stałych i niebezpiecznych oraz innych rodzajów odpadów;
- h) ochrony środowiska przybrzeżnego i morskiego oraz skutecznej gospodarki wodnej;
- i) ochrony i zachowania gruntów oraz zrównoważonego gospodarowania ziemią, w tym regeneracji wyrobisk górniczych lub zamkniętych kopalń;
- j) promowania budowania potencjału w zakresie kontrolowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi;
- k) promowania wzorców w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji w swoich gospodarkach.

5. Strony ułatwiają sobie nawzajem dostęp do swoich programów w tej dziedzinie zgodnie z warunkami szczegółowymi takich programów”.

4. Artykuł 38 UPiW, dotyczący transportu, brzmi następująco:

„1. Strony postanawiają współpracować w stosownych obszarach polityki transportowej, mając na względzie poprawę możliwości inwestowania oraz przepływu towarów i pasażerów, wspieranie bezpieczeństwa i ochrony w transporcie morskim i lotniczym, zajęcie się wpływem transportu na środowisko oraz poprawę skuteczności swoich systemów transportu.

2. Współpraca między stronami w tej dziedzinie ma na celu sprzyjanie:

- a) wymianie informacji o polityce transportowej oraz regulacjach i praktykach każdej ze stron, w szczególności dotyczących transportu miejskiego, transportu na obszarach wiejskich, transportu morskiego, transportu lotniczego oraz ich logistyki, wzajemnych połączeniach i interoperacyjności multimodalnych sieci transportowych, jak również zarządzania drogami, koleją, portami i lotniskami;
- b) wymianie poglądów na temat europejskich systemów nawigacji satelitarnej (w szczególności Galileo), z naciskiem na kwestie korzystne dla obu stron w zakresie rozwoju regulacji, przemysłu i rynku;
- c) kontynuacji dialogu w dziedzinie przewozów lotniczych, mającego na celu zapewnienie bez zbędnej zwłoki pewności prawa istniejących dwustronnych umów dotyczących przewozów lotniczych między poszczególnymi państwami członkowskimi a Filipinami;
- d) kontynuacji dialogu w sprawie poprawy sieci infrastruktury transportu lotniczego oraz działań w transporcie lotniczym w celu zapewnienia szybkiego, skutecznego, zrównoważonego i bezpiecznego przepływu osób i towarów oraz promowaniu stosowania prawa konkurencji i regulacji ekonomicznej sektora transportu lotniczego w celu wspierania konwergencji przepisów i ułatwiania działalności gospodarczej oraz zbadania możliwości dalszego rozwoju współpracy w dziedzinie transportu lotniczego. Dodatkowo należy propagować przedsięwzięcia dotyczące współpracy w sektorze transportu lotniczego stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania;

- e) dialogowi w dziedzinie polityki i usług transportu morskiego, mającemu na celu w szczególności wspieranie rozwoju sektora transportu morskiego obejmujące między innymi:
 - i) wymianę informacji w zakresie przepisów ustawowych i wykonawczych dotyczących transportu morskiego i portów;
 - ii) promowanie nieograniczonego dostępu do międzynarodowego rynku i handlu morskiego na zasadach komercyjnych, zaniechania wprowadzania klauzul podziału ładunku, propagowanie traktowania narodowego oraz stosowania klauzul najwyższego uprzywilejowania w stosunku do statków należących do obywateli lub przedsiębiorstw drugiej strony oraz przyznania prawa do świadczenia usług transportu bezpośredniego (tzw. od drzwi do drzwi) obejmujących odcinki morskie, z uwzględnieniem przepisów prawa krajowego stron;
 - iii) skuteczną administrację portów i skuteczność usług transportu morskiego; oraz
 - iv) promocję współpracy w zakresie transportu morskiego będącej przedmiotem wspólnego zainteresowania, a także w obszarze pracy na morzu oraz kształcenia i szkolenia marynarzy zgodnie z artykułem 27;
- f) dialogu stron w sprawie skutecznego wprowadzenia norm w dziedzinie bezpieczeństwa transportu i zapobiegania zanieczyszczeniom, w szczególności w odniesieniu do transportu morskiego (w tym zwłaszcza do walki z piractwem) i lotniczego, zgodnie z odpowiednimi konwencjami międzynarodowymi, których są one stronami, oraz norm obejmujących współpracę w ramach stosownych forów międzynarodowych mających na celu lepsze wdrażanie regulacji międzynarodowych. W tym celu strony promują współpracę i pomoc techniczną w zakresie zagadnień związanych z bezpieczeństwem transportu i poszanowaniem środowiska, w tym między innymi kształcenia i szkolenia z zakresu transportu morskiego i lotniczego, poszukiwania i ratownictwa oraz badania wypadków i zdarzeń. Strony koncentrują się również na promowaniu przyjaznych środowisku środków transportu”.

III – Okoliczności powstania sporu

5. W dniu 25 listopada 2004 r., na podstawie zalecenia Komisji, Rada upoważniła Komisję do wynegocjowania umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską, jej państwami członkowskimi a Republiką Filipin. Negocjacje w tej sprawie rozpoczęły się w Manili (Filipiny) w lutym 2009 r. i zakończyły na początku czerwca 2010 r. Wreszcie w dniu 25 czerwca 2010 r. Komisja i Republika Filipin parafowały umowę.

6. W rezultacie w dniu 6 września 2010 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania Umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony⁴, w którym jako podstawę prawną wskazano art. 207 TFUE i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE.

4 — Zobacz COM(2010) 460 wersja ostateczna z dnia 6 września 2010 r.

7. W dniu 28 stycznia 2011 r. na forum Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) osiągnięto porozumienie⁵ w związku z opinią Służby Prawnej Rady, w następstwie którego to porozumienia Rada jednomyślnie przyjęła zaskarżoną decyzję, wskazując jako jej podstawę prawną nie tylko art. 207 TFUE i 209 TFUE, dotyczące polityki handlowej oraz polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, lecz także art. 91 TFUE i 100 TFUE, dotyczące transportu, art. 79 ust. 3 TFUE, dotyczący readmisji obywateli państw trzecich, oraz art. 191 ust. 4 TFUE, dotyczący środowiska, w związku z art. 218 ust. 5 TFUE⁶.

8. Zdaniem Komisji UPiW nie zawiera zobowiązań wykraczających poza cel związany z polityką handlową i polityką w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, w związku z czym dodanie do podstaw prawnych zaskarżonej decyzji art. 79 ust. 1 TFUE, art. 91 TFUE, 100 TFUE i art. 191 ust. 4 TFUE jest niepotrzebne. Wobec tego w dniu 6 sierpnia 2012 r. Komisja wniosła niniejszą skargę na podstawie art. 263 TFUE.

IV – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

9. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
- utrzymanie jednakże skutków tej decyzji w mocy oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

10. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

11. Postanowieniami z dnia 29 listopada, 18 i 20 grudnia 2012 r. oraz 25 stycznia 2013 r. prezes Trybunału dopuścił, odpowiednio, Irlandię, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Czeską, Republikę Grecką i Republikę Austriacką w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

12. Na rozprawie w dniu 22 października 2013 r. Komisja Europejska, Rada, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Republika Grecka oraz Zjednoczone Królestwo przedstawiły Trybunałowi swoje stanowiska.

5 — Zobacz dokument nr 5882/11 z dnia 28 stycznia 2011 r.

6 — W ocenie Rady dodanie tych podstaw prawnych jest efektem głębszej refleksji w jej gronie na temat aktualnej praktyki przyjmowania umów międzynarodowych zawieranych przez Unię i jej państwa członkowskie dotyczących, przynajmniej częściowo, postanowień tytułu V części trzeciej traktatu FUE. W dniu 18 kwietnia 2012 r. Coreper zwrócił się bowiem do Rady o dodanie podstaw prawnych dotyczących tych postanowień także w przypadku trzech innych umów ramowych o partnerstwie, będących w trakcie zawierania. W dokumencie z dnia 8 maja 2012 r. (dokument nr 9196/1/12 REV 1) Rada zwróciła uwagę na skutki proceduralne, jakie jej zdaniem wiążą się z dodaniem owych podstaw prawnych, oraz załączyła między innymi oświadczenie Komisji wyrażające jej sprzeciw w tym zakresie.

V – Analiza

A – *Argumenty stron*

13. Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi jeden zarzut, zgodnie z którym Rada, dodając do zaskarżonej decyzji podstawy prawne dotyczące transportu, środowiska i readmisji obywateli państw trzecich, naruszyła postanowienia traktatów oraz orzecznictwo Trybunału odnoszące się do wyboru podstawy prawnej.

14. W ocenie Komisji chociaż UPiW dotyczy szerokiego wachlarza dziedzin, zmierza ona do realizacji jednego tylko celu, a mianowicie stworzenia ram współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu art. 209 TFUE. UPiW należy wobec tego uznać za umowę o współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu wyroku w sprawie C-268/94 Portugalia przeciwko Radzie⁷.

15. Komisja na poparcie swojego stanowiska w pierwszej kolejności podnosi, że wszystkie trzy obszary, których dotyczy jej skarga, są objęte zarówno postanowieniami konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju⁸, jak i instrumentem finansowania współpracy na rzecz rozwoju⁹. W drugiej kolejności Komisja stara się wykazać w odniesieniu do każdego przedmiotowego obszaru, że UPiW nie zawiera zobowiązań dających podstawy do przyjęcia, iż obszary te w rzeczywistości są celami odrębnymi od celów związanych ze współpracą na rzecz rozwoju. Co się tyczy transportu, skarżąca zaznacza, że art. 38 UPiW należy traktować jedynie w kategoriach ogólnego zobowiązania do współpracy. Skarżąca podobnie odnosi się do art. 34 UPiW i jego postanowień związanych ze środowiskiem, które jej zdaniem zawierają jedynie ogólne zasady, wytyczne i inne deklaracje o charakterze intencyjnym. Ponadto istnienie związku między współpracą na rzecz rozwoju i koncepcją zrównoważonego rozwoju zostało również podkreślone w dokumencie końcowym konferencji Rio+20. Komisja ponadto uważa, że art. 26 ust. 3 i 4 UPiW nie powoduje przekształcenia tej umowy w umowę o readmisji. Przeciwnie, readmisja jest w UPiW traktowana tylko jako jeden z aspektów współpracy na rzecz rozwoju, jako że jednym z celów tej współpracy jest przeciwdziałanie zjawisku nielegalnej imigracji. W każdym wypadku art. 26 ust. 3 i 4 UPiW należy postrzegać tylko w kategoriach deklaracji o zamiarze zawarcia w przyszłości umowy o readmisji, gdyż postanowienia te stanowią jedynie powtórzenie podstawowych zasad stanowiących część ogólnych zasad prawa międzynarodowego, podczas gdy umowy o readmisji¹⁰, które zawiera Unia, idą znacznie dalej, gdyż konkretyzują i uszczegóławiają reguły dotyczące procedury readmisji, ich zakresu stosowania, środków dowodowych itp. Wreszcie ów art. 26 jest przepisem pozwalającym na rozszerzenie współpracy i mającym charakter porównywalny do art. 49 UPiW, co jednak nie zmienia natury samej umowy¹¹.

16. Komisja dzieli się wreszcie swoimi obawami co do niepożądanych skutków prawnych, jakie wynikają z bezprawnego dodania do podstaw prawnych zaskarżonej decyzji art. 79 ust. 3 TFUE. W rezultacie dodania tego artykułu pojawia się bowiem konieczność stosowania protokołów nr 21 i nr 22, która prowadzi do braku zgodności procedur regulujących przyjęcie decyzji. Takie dodanie jest źródłem niepewności prawnej, zarówno w sferze wewnętrznej – w odniesieniu do sposobu wykonywania przez Unię swoich kompetencji na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE oraz art. 4 ust. 2 TFUE, zakresu odpowiednich kompetencji instytucji Unii czy też konsekwencji związanych z procedurą przyjmowania spornej decyzji – jak i w sferze zewnętrznej, zważywszy, że postanowienia UPiW nie byłyby stosowane jednolicie, co dla umawiających się państw trzecich byłoby mało czytelne.

7 — Wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r., Rec. s. I-6177, pkt 39.

8 — Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski” (Dz.U. 2006, C 46, s. 1).

9 — Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378, s. 41).

10 — Komisja odwołuje się w tym miejscu do umowy między Unią Europejską a Gruzją o readmisji osób przebywających nielegalnie, która została zatwierdzona decyzją Rady 2001/118/UE z dnia 18 stycznia 2011 r. (Dz.U. L 52, s. 45).

11 — Komisja powołuje w tym względzie ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 47.

17. Komisja, chcąc uzyskać ze strony Trybunału wyjaśnienia tych kwestii celem wyciągnięcia konsekwencji, które mogą znaleźć przełożenie na jej bieżącą praktykę, zwraca się jednakże do Trybunału, aby w razie uwzględnienia jej skargi Trybunał utrzymał skutki zaskarżonej decyzji w mocy.

18. Rada, podobnie jak wszystkie strony interweniujące popierające jej żądania, choć zgadza się z Komisją co do obecnego stanu orzecznictwa odnoszącego się do wyboru podstawy prawnej, to jednak kwestionuje zakwalifikowanie UPiW jako umowy o współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie. Jej zdaniem stosunki zewnętrzne Unii, jej państw członkowskich i państw trzecich mają obecnie formę ogólnej współpracy i partnerstwa, których nie można sprowadzać wyłącznie do „współpracy na rzecz rozwoju”. Owe współpraca i partnerstwo w tej dziedzinie mają charakter wszechstronny, skutkiem czego w obrębie tych umów, które tę współpracę i partnerstwo konkretyzują, nie sposób wyróżnić jednego obszaru przewodniego, któremu podporządkowane byłyby jeden lub kilka obszarów dodatkowych. W tych okolicznościach zastosowanie znajduje nie ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, lecz klasyczne orzecznictwo Trybunału¹². Należy wobec tego zbadać, jaki charakter mają powzięte zobowiązania, gdyż tylko zobowiązania mające charakter konkretny lub istotny wymagają wskazania stosownej podstawy prawnej.

19. Co się tyczy UPiW, zarówno z jej preambuły, jak i z art. 2 wynika, że współpraca na rzecz rozwoju jest tylko jednym z kilku aspektów ustanowionej przez tę umowę wszechstronnej współpracy. Żaden z obszarów, których dotyczy UPiW, nie został bowiem wyróżniony jako przewodni. Ponadto art. 38 UPiW zawiera konkretne zobowiązania w zakresie transportu, które wykraczają poza zwykłe zobowiązanie do współpracy i których treści nie można porównywać z postanowieniami dotyczącymi transportu zawartymi w umowie o współpracy między Wspólnotą Europejską a Republiką Indii w sprawie partnerstwa i rozwoju (zwanej dalej „umową z Republiką Indii”)¹³, której dotyczył ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, i których nie można wiązać wyłącznie z celem polegającym na rozwoju Republiki Filipin. Zgodnie ze wskazaniami Trybunału¹⁴ dodanie odrębnej podstawy prawnej dotyczącej transportu jest wobec tego konieczne.

20. Co się tyczy readmisji, w ocenie Rady za koniecznością dodania art. 79 ust. 3 TFUE przemawia okoliczność, że art. 26 ust. 3 i 4 UPiW zawiera jednoznaczne obowiązki prawne oraz że chociaż postanowienia te stanowią jedynie powtórzenie ogólnych zasad wynikających z prawa międzynarodowego, to umieszczenie ich w umowie dwustronnej bezpośrednio niesie ze sobą o wiele dalej idące skutki prawne. Ponadto obowiązek zawarty w art. 26 ust. 4 UPiW można uznać za obowiązek starannego działania, który w istocie stanowi ważną dźwignię dla uzyskania przez Unię w danej dziedzinie rezultatów ze strony umawiających się państw trzecich. Podobnie, skoro art. 34 ust. 5 UPiW przewiduje współuczestnictwo umawiających się stron w swoich programach w zakresie ochrony środowiska, zasadne jest dodanie do podstaw prawnych zaskarżonych decyzji art. 191 ust. 4 TFUE, gdyż postanowienie to wyraźnie przewiduje współpracę z państwami trzecimi w tej dziedzinie. Artykuł 34 ust. 2 UPiW również zawiera jednoznaczne zobowiązanie, którego wykonania można dochodzić na drodze prawnej. A zatem w odróżnieniu od umowy z Republiką Indii stanowiącej istotę ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie UPiW zawiera konkretne zobowiązania w zakresie ochrony środowiska.

12 — Rada powołuje w tym względzie opinię 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., Rec. s. I-9713, pkt 22; a także wyroki: z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. I-779, pkt 59; z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 Huber, Rec. s. I-7699, pkt 31; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 39, 40; a także z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-4829, pkt 55.

13 — Dz.U. 1994, L 223, s. 24.

14 — Rada odsyła w tym względzie do opinii 1/08 z dnia 30 listopada 2009 r., Zb.Orz. s. I-11129.

21. Rada wyjaśnia, iż nie uznała za konieczne dodania do UPiW innych podstaw prawnych, dlatego że w pozostałych obszarach, których dotyczą jej postanowienia, nie dopatrzyła się zobowiązań mających charakter konkretny i istotny. Co się tyczy rzekomych niepożądanych skutków prawnych, jakie miałyby powodować uwzględnienie dodatkowych podstaw prawnych, Rada przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem to nie procedury przesądzą o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia¹⁵. W każdym wypadku UPiW zawiera w swojej preambule wzmiankę o szczególnej sytuacji państw członkowskich, do których znajdują zastosowanie protokoły nr 21 i nr 22, skutkiem czego jasne jest, że nawet jeżeli te państwa członkowskie nie chcą uczestniczyć w zobowiązaniach międzynarodowych objętych art. 79 ust. 3 TFUE, to mogą się do nich przyłączyć jako odrębne umawiające się strony umowy mieszanej. Innymi słowy, art. 26 ust. 3 UPiW nie będzie znajdował zastosowania do państw członkowskich na mocy protokołów nr 21 i nr 22, lecz może stosować się do nich ze względu na ratyfikowanie przez nie umowy dokonane w charakterze umawiających się stron. Z tego samego powodu przyjęcie odrębnych decyzji nie jest konieczne. Wreszcie orzecznictwo Trybunału odnoszące się do zgodności podstaw prawnych stało się ostatnio łagodniejsze¹⁶. Kończąc, Rada przychyliła się do stanowiska Komisji co do konieczności utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji w razie stwierdzenia jej nieważności.

22. W swojej replice Komisja twierdzi, że w jej ocenie ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie ma zastosowanie również w wypadku umów o partnerstwie i współpracy, gdyż postanowienia i cele UPiW oraz umowy z Republiką Indii są ze sobą porównywalne. Chociaż w myśl art. 21 TUE umowy o współpracy na rzecz rozwoju muszą realizować wskazane w nich cele, nie ulega wątpliwości, że dominującym celem takich umów jest współpraca na rzecz rozwoju, która nie sprowadza się wyłącznie do przyznawania pomocy finansowej państwom rozwijającym się. UPiW z całą pewnością jest umową, której dominującym celem jest współpraca na rzecz rozwoju, o czym świadczy w szczególności jej tytuł VI. O rozwoju mowa jest również w art. 26. Ponadto wieloletnie ramy programowe dla Filipin¹⁷, przyjęte na podstawie rozporządzenia nr 1905/2006, potwierdzają wielowymiarowy charakter współpracy na rzecz rozwoju z tym państwem. Komisja zwraca uwagę na niespójność podejścia Rady, która nie uznała za stosowne dodanie innych podstaw prawnych. Komisja nie zgadza się też z twierdzeniem, że ze względu na okoliczność, iż stronami UPiW są także same państwa członkowskie, do przyjęcia zaskarżonej decyzji wymagana była ich jednomyślna zgoda, jako że wspomniana decyzja została przyjęta większością kwalifikowaną, zaś traktat nie zna procedury przyjmowania za jednomyślną zgodą. Wreszcie Komisja kwestionuje przydatność ww. wyroku z dnia 3 września 2009 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie, który w jej ocenie nie dotyczy przypadku, gdy dane procedury wzajemnie się wykluczają.

23. W swojej duplice Rada kładzie nacisk na głębokie zmiany, jakie nastąpiły w odniesieniu do charakteru umów, które Unia zawiera obecnie z państwami trzecimi, polegające na zacieśnieniu współpracy oraz podejmowaniu skutecznych działań w obrębie obszarów, których te umowy dotyczą. Ze względu na przekonanie, że umowy te mają diametralnie odmienny charakter od umowy, której dotyczył ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, Rada zwraca się do Trybunału o zajęcie odmiennego stanowiska, uważając, że każdy obszar, którego dana umowa dotyczy, musi być oceniany w sposób niezależny z punktu widzenia istnienia aspektu programu pomocy w zakresie rozwoju. Podkreśla, że zobowiązania zawarte w UPiW pozostaną w mocy nawet po zrealizowaniu celów odnoszących się do rozwoju. Żadne postanowienie UPiW nie przewiduje wygaśnięcia tej umowy po zrealizowaniu przez Republikę Filipin jej postanowień. W podobnym tonie Rada podnosi, że motywy i postanowienia dotyczące przestrzegania praw człowieka, zasad demokracji i praworządności oraz możliwość zawieszenia umowy w przypadku nieprzestrzegania tych praw i zasad stanowią również

15 — Rada powołuje w tym zakresie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-130/10 Parlament przeciwko Radzie, pkt 80.

16 — Rada powołuje w tym względzie wyrok z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-166/07 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7135, pkt 69.

17 — Komisja powołuje w tym względzie dokument w sprawie strategii na lata 2007–2013 dla Filipin (dostępny na stronie internetowej: http://eeas.europa.eu/philippines/csp/07_13_fr.pdf) oraz wieloletni program orientacyjny na lata 2007–2010 dla Filipin (dostępny na stronie internetowej: http://eeas.europa.eu/philippines/csp/mip_07_10_en.pdf).

dowód na to, że UPiW nie jest aktem sprowadzającym się do polityki współpracy na rzecz rozwoju. W odniesieniu do trzech spornych obszarów Rada utrzymuje, że ciężar zawartych w UPiW zobowiązań prawnych wymaga dodania stosownych podstaw prawnych, czego nie można powiedzieć w odniesieniu do pozostałych dziedzin, których umowa dotyczy w stopniu marginalnym. W każdym wypadku ewentualne zastosowanie orzecznictwa odnoszącego się wprost i pobocznie do postanowień objętych tytułem V TFUE prowadziłoby do naruszenia protokołów nr 21 i nr 22.

B – Aktualny stan orzecznictwa mającego zastosowanie w sprawie oraz ustalenie stosownego testu

24. Jednym z zagadnień, na którym strony szczególnie się skoncentrowały, było to, czy do umowy takiej jak UPiW zastosowanie znajduje zasada sformułowana przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie. Rada w szczególności broni stanowiska, że owo orzecznictwo nie znajduje zastosowania, gdyż UPiW nie jest umową dotyczącą współpracy na rzecz rozwoju.

25. Na wstępie chciałbym więc odnieść się do sprzeciwu Rady co do możliwości zastosowania ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie w celu wyboru podstawy prawnej zaskarżonej decyzji¹⁸. W mojej ocenie bowiem zasada, którą Trybunał sformułował w tym wyroku, stanowi jedynie szczególny przypadek, czy też, jeśli można to tak określić, drugą stronę tego samego medalu, którym są zasady, jakie należy stosować przy wyborze podstawy prawnej aktu Unii.

26. Rada opiera się na wyrokach, w których Trybunał przypominał, że: a) wybór podstawy prawnej aktu Unii nie wynika z samego przekonania jego autora, lecz wręcz przeciwnie, musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu, oraz b) w przypadku gdy analiza danego aktu wykaże, że realizuje on podwójny cel lub ma dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można określić jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która odpowiada głównemu celowi, chyba że – w drodze wyjątku – dany akt prawny jednocześnie realizuje kilka celów, które są nierozdzielnie ze sobą związane, tak że żaden z nich nie ma charakteru drugorzędowego i pośredniego względem innych¹⁹.

27. Nie wydaje mi się, aby Trybunał miał co innego na myśli, gdy orzekał, w odniesieniu do umowy dotyczącej współpracy na rzecz rozwoju, że istnienie w takiej umowie klauzul dotyczących różnych specyficznych dziedzin nie zmienia jej kwalifikacji prawnej, której należy dokonywać w świetle jej zasadniczego celu – *głównego* lub *dominującego*, aby użyć sformułowania pochodzącego z orzecznictwa przytoczonego przez Radę – nie zaś w oparciu o poszczególne klauzule, pod warunkiem jednak, że klauzule te nie zawierają zobowiązań, których zakres, w odniesieniu do konkretnych dziedzin, których one dotyczą, sprawia w rzeczywistości, że należy je traktować jak odrębne cele – a więc ani *drugorzędne*, ani *pośrednie* – względem celu związanego ze współpracą na rzecz rozwoju²⁰.

28. W mojej ocenie zatem, wbrew stanowisku Rady, przy wyborze podstawy prawnej aktu stosuje się różny test w zależności od tego, czy znajdujemy się w obrębie polityki współpracy na rzecz rozwoju, czy też mamy do czynienia z innym obszarem polityki.

29. Jedyne drobne zastrzeżenie – do którego będę miał jeszcze okazję wrócić – dotyczy tego, że współpraca na rzecz rozwoju jest na szczeblu Unii definiowana na tyle szeroko, iż wykazanie, że obok szeregu dziedzin, których może ona dotyczyć, istnieje jeden lub kilka celów, które, zachowując odrębność względem celów związanych ze współpracą na rzecz rozwoju, są nierozdzielnie związane z tym aktem, jest być może trochę trudniejsze.

18 — Rada sama zaproponowała tę zmianę na rozprawie przed Trybunałem.

19 — Zobacz orzecznictwo przytoczone w przypisie 12 niniejszej opinii.

20 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 39.

30. W związku z powyższym oraz pamiętając, że celem zaskarżonej decyzji jest udzielenie upoważnienia do podpisania UPiW, z oczywistych względów decyzję tę należy przeanalizować w związku z postanowieniami UPiW. Należy zatem ustalić, czy UPiW stanowi, zważywszy na jej kontekst, cel i treść, umowę, której dominującym celem jest współpraca na rzecz rozwoju, zaś postanowienia w zakresie transportu, środowiska i readmisji obywateli państw trzecich mają jedynie charakter pośredni – drugorzędny – czy też UPiW jest umową, która nierozdzielnie dotyczy zarówno współpracy na rzecz rozwoju, jak i transportu, środowiska i readmisji.

C – Geneza, treść i ogólna systematyka UPiW

31. Już na samym początku można zauważyć, mimo że nie jest to czynnik decydujący²¹, iż w przeciwieństwie do umowy międzynarodowej będącej przedmiotem ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie²² UPiW nie odnosi się w swoim tytule do rozwoju. Może to wywołać ogólne wrażenie, że umowa zakłada współpracę o charakterze wszechstronnym, czyli – jak podnosi Rada – że chodzi o umowę, której zakres nie został ściśle ograniczony, jako że jest to umowa ramowa o współpracy i partnerstwie²³.

32. UPiW składa się z 58 artykułów, podzielonych na osiem tytułów, które dotyczą kolejno jej charakteru i zakresu zastosowania, dialogu politycznego i współpracy, handlu i inwestycji, współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa, współpracy w zakresie migracji i pracy na morzu, współpracy gospodarczej, współpracy na rzecz rozwoju i w innych sektorach, ram instytucjonalnych oraz – wreszcie – postanowień końcowych.

33. Analiza preambuły pozwala na wyodrębnienie dwóch głównych obszarów tematycznych, z których każdy podporządkowany jest woli zapewnienia wszechstronnego charakteru wzajemnych stosunków umawiających się stron²⁴ oraz poszanowania zasad demokratycznych i praw człowieka²⁵. Po pierwsze, strony wyrażają wolę osiągnięcia dzięki UPiW wzajemnych korzyści²⁶, podkreślając wspólne interesy i wartości²⁷. Przekłada się to w szczególności na zagadnienia związane z dążeniem do wspierania postępu gospodarczego i społecznego swoich narodów oraz stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego, do eliminacji ubóstwa i osiągnięcia milenijnych celów rozwoju²⁸, do wspierania zrównoważonego rozwoju i walce ze zmianami klimatycznymi, do pogłębionej współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, do współpracy we wspieraniu migracji i rozwoju oraz do wdrażania standardów socjalnych, a także do wymiany handlowej²⁹. Po drugie, z preambuły wynika, że umawiające się strony koncentrują się również na dziedzinach, które być może mają mniej oczywiste skutki społeczno-ekonomiczne, lecz które znajdują odbicie w szeregu zobowiązań służących zapewnieniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. I tak, zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami, najcięższych przestępstw międzynarodowego prawa humanitarnego, broni masowego rażenia, nielegalnego handlu bronią strzelecką i lekką³⁰ stanowią zagadnienia stanowiące przedmiot szczególnego zainteresowania stron.

21 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie C-42/97 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-869, pkt 37.

22 — Która była umową o współpracy w sprawie partnerstwa i rozwoju (zob. przypis 13 niniejszej opinii. Wyróżnienie moje).

23 — Na rozprawie Rada na poparcie swojej tezy podniosła, że nie upoważniła Komisji do negocjowania umowy o współpracy na rzecz rozwoju. Komisja podważyła to stanowisko. W dokumentach przedłożonych Trybunałowi nie ma informacji na temat zakresu mandatu udzielonego Komisji, o którym wspomniano tylko na ustnym etapie postępowania.

24 — Motyw 2 UPiW.

25 — Motyw 4 UPiW.

26 — Motywy 15 i 22 UPiW.

27 — Ibidem.

28 — Zobacz rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 8 września 2000 r., zatytułowana „Deklaracja milenijna” (A/55/L.2). Osiem milenijnych celów rozwoju zostało wskazanych w pkt 6 ww. konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

29 — Odpowiednio, motywy 5, 6, 17–19 i 21.

30 — Odpowiednio, motywy 7–13 UPiW. W odniesieniu do tej ostatniej dziedziny Trybunał orzekł już, że zwalczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej przyczynia się do osiągnięcia celów polityki współpracy na rzecz rozwoju (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie C-91/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-3651).

34. Opisana wyżej kombinacja zagadnień znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 1 i 2 UPiW, poświęconych, odpowiednio, zasadom ogólnym i celom współpracy. Co się tyczy zasad ogólnych, zobowiązanie do wspierania zrównoważonego rozwoju, sprostania wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu oraz przyczyniania się do realizacji milenijnych celów rozwoju zostało wskazane tuż po odwołaniu się do zasad demokracji i praw człowieka, które stanowią zasadniczy element UPiW³¹. W art. 2 UPiW wskazano co najmniej 11 kategorii celów realizowanych w ramach współpracy i partnerstwa ustanowionych na mocy UPiW, obejmujących „wszystkie sektory będące przedmiotem wspólnego zainteresowania”³², w odniesieniu do których strony zobowiązują się do prowadzenia pogłębionego dialogu i wspierania dalszej współpracy. Słowo „rozwój” pojawia się dopiero w lit. h), która stanowi przepis o charakterze „zbiorczym”, obejmującym „wszystkie inne sektory będące przedmiotem wspólnego zainteresowania”, które nie zostały wskazane wcześniej w tekście. W lit. h) wskazano co najmniej 22 różne obszary, począwszy od współpracy na rzecz rozwoju danych statystycznych, poprzez technologię informatyczno-komunikacyjną, dialog międzykulturowy i międzywyznaniowy oraz rybołówstwo.

35. Artykuł 29 UPiW, który został umieszczony w tytule VI, poświęconym współpracy gospodarczej, współpracy na rzecz rozwoju i w innych sektorach, dotyczy wyłącznie współpracy na rzecz rozwoju. Zgodnie z tym artykułem podstawowym celem tej współpracy jest „wspieranie zrównoważonego rozwoju, który przyczyni się do ograniczenia ubóstwa i do realizacji uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym celów rozwoju”³³. Strony zobowiązują się do prowadzenia regularnego dialogu w tym zakresie, dotyczącego w szczególności promowania rozwoju ludzkiego i społecznego, dążenia do zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, promowania zrównoważenia środowiskowego, zwiększenia zdolności celem promowania głębszej integracji z gospodarką światową i międzynarodowym systemem handlu, propagowania reformy sektora publicznego oraz zapewnienia zgodności z międzynarodowymi zasadami dotyczącymi świadczenia i skuteczności pomocy³⁴.

36. Obok tego postanowienia poświęconego wyłącznie współpracy na rzecz rozwoju do koncepcji rozwoju odnosi się również kilka artykułów z osobna, tak że w odniesieniu do niektórych obszarów objętych UPiW w tekście tej umowy ustanowiono związek między zakładanym postępowaniem czy celami, które mają być realizowane w ramach partnerstwa, a rozwojem³⁵.

37. UPiW nie wskazuje wyraźnie, że jej celem jest rozwój umawiającego się państwa trzeciego. Wystarczy jednak dokonać szybkiego porównania z umową z Republiką Indii, aby się o tym przekonać³⁶. Samo to stwierdzenie nie świadczy jeszcze o tym, że współpraca na rzecz rozwoju jest jedynie celem drugorzędym UPiW. Trzeba bowiem – wręcz przeciwnie – zastanowić się, czy aby UPiW nie uwzględnia nowych metod, poprzez które Unia realizuje swoją politykę w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

D – Współpraca na rzecz rozwoju w prawie Unii i kwalifikacja prawna UPiW

38. Ponieważ Trybunał nie miał jeszcze okazji wypowiedzieć się w kwestii współpracy na rzecz rozwoju w kontekście normatywnym powstałym po wejściu w życie traktatu z Lizbony, jego orzecznictwo w tym zakresie dotyczy postanowień zawartych w art. 177–181 WE oraz wcześniejszych wersji tych artykułów. W rozumieniu tych artykułów współpraca z krajami rozwijającymi się została zdefiniowana

31 — Artykuł 1 ust. 1 i 3 UPiW. Pojęcie zasadniczych elementów umowy zostało wyjaśnione w art. 53 ust. 5 lit. b) UPiW.

32 — Artykuł 2 UPiW in principio.

33 — Artykuł 29 ust. 1 UPiW.

34 — Artykuł 29 ust. 2 UPiW.

35 — UPiW wskazuje w szczególności propagowanie wzrostu i rozwoju (art. 12), rozwój gospodarczy i społeczny (art. 26, 28, 40) oraz zrównoważony rozwój (art. 33–35).

36 — Zobacz w szczególności motywy 7–10 oraz art. 1 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte umowy z Republiką Indii.

jako mająca na celu „nie tylko trwały rozwój gospodarczy i społeczny tych krajów, ich harmonijne i stopniowe włączenie do gospodarki światowej, a także zwalczanie ubóstwa, ale również rozwój i wzmocnienie demokracji i państwa prawa, a także przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań podjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych”³⁷. Trybunał odnotował ponadto zmianę, jaka dokonała się na początku lat 2000, polegającą na wzmocnieniu wielowymiarowego charakteru współpracy na rzecz rozwoju, która została ogłoszona w komunikacie Komisji³⁸, a następnie potwierdzona w konsensusie europejskim z 2006 r. oraz w rozporządzeniu nr 1905/2006³⁹. Trybunał orzekł wobec tego, że „[o] ile nie należy ograniczać celów obecnej wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju do środków mających bezpośrednio na celu walkę z ubóstwem, [o tyle] jednak aby móc stwierdzić, że dany środek wchodzi w zakres tej polityki, konieczne jest, by środek ten przyczyniał się do osiągnięcia celów tej polityki, to jest rozwoju gospodarczego i społecznego”⁴⁰. Trybunał orzekł ponadto, że „aby konkretny środek [...] mógł zostać przyjęty przez Wspólnotę w ramach jej polityki współpracy na rzecz rozwoju, środek ten – zarówno z uwagi na jego cele, jak i treść – powinien mieścić się w zakresie kompetencji, które traktat WE przyznaje w tej dziedzinie Wspólnocie. Sytuacja taka nie ma miejsca, gdy głównym celem takiego środka, nawet jeżeli przyczynia się on do rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, jest wykonywanie [innej polityki]”⁴¹.

39. Zgodnie z art. 208 TFUE „[p]olityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”; przepis ten uściśla, że głównym celem polityki Unii jest „zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa”, przy czym „przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Ze względu na odesłanie do zasad i celów działań zewnętrznych Unii art. 208 TFUE należy rozpatrywać w związku z art. 21 TUE. W mojej ocenie – czemu strony nie zaprzeczyły – orzecznictwo dotyczące tych postanowień pozostaje aktualne do celów interpretacji art. 208 TFUE, mimo że w postanowieniu tym wskazano dążenie jedynie do zmniejszenia bądź likwidacji ubóstwa.

40. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem Komisji, że w obecnym stanie prawa Unii współpraca na rzecz rozwoju jest polityką o charakterze wielowymiarowym. W myśl europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju⁴² podstawowym celem współpracy na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju⁴³, który łączy się z „dobrymi rządami, prawami człowieka oraz aspektami politycznymi, gospodarczymi, społecznymi i związanymi ze środowiskiem naturalnym”⁴⁴. Trochę zaskakujące jest w tym kontekście stanowisko Rady, która podnosi, że umieszczenie w UPiW odesłań do praw człowieka i zasad demokracji oraz do zasady praworządności dodatkowo przemawia za tym, że UPiW nie można traktować jak zwykłej umowy o współpracę na rzecz rozwoju. Rada sama bowiem wskazała na związek między zrównoważonym rozwojem a tymi prawami i zasadami w konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, którego jest – przynajmniej w części – autorką⁴⁵, przy czym celem tego konsensusu było przedstawienie „po raz pierwszy [...] wspóln[ej] wizj[i], która ukierunkowuje działania UE w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i Wspólnoty”⁴⁶.

37 — Wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-403/05 Parlament przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9045, pkt 56; ww. wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 65.

38 — Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Polityka rozwoju Wspólnoty Europejskiej” [COM(2000) 212 wersja ostateczna z dnia 26 kwietnia 2000 r.] [tłumaczenie nieoficjalne].

39 — Zobacz ww. wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Parlament przeciwko Komisji, pkt 57, 58; z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 66.

40 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 67.

41 — Ibidem, pkt 71, 72.

42 — Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

43 — Zobacz pkt 5 i 42 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

44 — Punkt 7 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

45 — Zobacz pkt 4 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

46 — Punkt 3 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

41. W ramach owego konsensusu Unia zobowiązała się do „propagowani[a] spójności polityki na rzecz rozwoju, opartej na zapewnieniu, że Unia Europejska będzie uwzględniała cele współpracy na rzecz rozwoju [...] oraz że polityki te wspierają cele rozwoju”⁴⁷. O głęboko wielowymiarowym charakterze tej współpracy świadczy to, że eliminacja ubóstwa wymaga, zgodnie z konsensem europejskim, podjęcia „liczn[ych] działań na rzecz rozwoju, od rządów demokratycznych po reformy polityczne, gospodarcze i społeczne, zapobieganie konfliktom, sprawiedliwość społeczną, propagowanie praw człowieka i równego dostępu do służb publicznych, edukację, zdrowie [...], od środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi po wzrost gospodarczy służący rozwojowi krajów ubogich, handel i rozwój, migrację i rozwój, bezpieczeństwo żywności, prawa dzieci, równość płci i propagowanie spójności społecznej i pracy w godziwych warunkach”⁴⁸.

42. A więc w świetle przypomnianego wcześniej orzecznictwa oraz elementów wskazanych w konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, a także mimo bardzo szeroko określonego charakteru współpracy oraz braku głębszego wyjaśnienia celów związanych z rozwojem umawiającego się państwa trzeciego, w mojej ocenie UPiW faktycznie stanowi istotny składnik prowadzonej przez Unię polityki współpracy na rzecz rozwoju. Fakt, że UPiW nie zawiera postanowień dotyczących wygaśnięcia umowy w chwili realizacji przez Republikę Filipin postanowień wskazanych w UPiW, nie ma w tym względzie żadnego znaczenia⁴⁹.

43. W rozumieniu konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju obszary działań Unii w tym zakresie są na tyle szerokie, że w każdym wypadku i niezależnie od dziedziny można wskazać jakiś związek z rozwojem⁵⁰. Jak słusznie zauważyła Rada, praktyka Unii w stosunkach zewnętrznych z mniej rozwiniętymi państwami znacząco ewoluowała od systemu udzielania podstawowej pomocy do systemu zawierania kompleksowych i zaawansowanych umów, które, ponieważ osiągnęte dzięki nim korzyści są obopólne, są nie tylko formułą dyplomatyczną, lecz także relacją, która jest mniej asymetryczna, a tym samym bardziej zrównoważona. Z tego właśnie względu, mimo że należy zgodzić się, iż współpraca na rzecz rozwoju ma charakter wielowymiarowy, mogę zrozumieć trudności z uznaniem, że jedna podstawa prawna odnosząca się do współpracy na rzecz rozwoju jest wystarczająca w sytuacji, gdy umowa dotyczy tak licznych i różnorodnych obszarów. Namawiam w tym zakresie do zachowania czujności, szczególnie dlatego, że wybór odpowiedniej podstawy prawnej „ma znaczenie konstytucyjne”⁵¹ dla Unii.

44. Niemniej jednak umowa takiego typu jak UPiW może odnosić się do znacznej ilości różnych obszarów, mieszcząc się w obrębie celów realizowanych w ramach współpracy na rzecz rozwoju, przy czym funkcją postanowień dotyczących tych *poszczególnych dziedzin* jest jedynie określenie ram współpracy i ograniczenie się do wskazania obszarów, w jakich współpraca ta będzie się odbywać, oraz do sprecyzowania niektórych działań lub ich aspektów, nie zaś konkretne regulowanie sposobów realizacji tej współpracy w każdej z objętych nią dziedzin⁵².

45. W świetle tych wyjaśnień należy według mnie ustalić, czy pośród licznych i różnych obszarów, których dotyczy UPiW, postanowienia odnoszące się do transportu, środowiska i readmisji obywateli państw trzecich *przyczyniają się* w rozumieniu orzecznictwa Trybunału „do osiągnięcia celów [...] polityki [współpracy na rzecz rozwoju], to jest rozwoju gospodarczego i społecznego”, oraz czy ich

47 — Punkt 9 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

48 — Punkt 12 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

49 — Umowa z Republiką Indii została zawarta na okres pięciu lat i w braku wypowiedzenia co roku ulega przedłużeniu o kolejny rok (zob. art. 29 tej umowy). Umowa ta nie przewiduje wygaśnięcia w chwili osiągnięcia celów rozwoju. Artykuł 57 UPiW jest więc w tym zakresie porównywalny z art. 29 umowy z Republiką Indii, którą Trybunał uznał mimo to za umowę o współpracy na rzecz rozwoju.

50 — Zobacz pkt 70 i nast. konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

51 — Wyżej wymieniona opinia 1/08, pkt 110.

52 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 45.

głównym celem jest realizacja tej polityki, czy też, przeciwnie, zawierają one *konkretne uregulowania* sposobów realizacji tej współpracy w konkretnych dziedzinach, tak że w rzeczywistości ustanawiają one *odrębne cele*, z których żaden nie ma charakteru drugorzędnego i pośredniego względem celów dotyczących współpracy na rzecz rozwoju.

E – W przedmiocie dodania podstaw prawnych odnoszących się do transportu

46. W art. 2 lit. h) UPiW oraz pośród innych sektorów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania stron wymieniono transport. Artykuł 38 ust. 1 UPiW potwierdza wolę współpracy stron w stosownych obszarach polityki transportowej, „mając na względzie poprawę możliwości inwestowania oraz przepływu towarów i pasażerów, wspieranie bezpieczeństwa i ochrony w transporcie morskim i lotniczym, zajęcie się wpływem transportu na środowisko oraz poprawę skuteczności swoich systemów transportu”. Współpraca między stronami w tym obszarze ma koncentrować się na wymianie informacji o regulacjach i praktykach stron w zakresie wszystkich środków transportu, wymianie poglądów na temat europejskich systemów nawigacji satelitarnej, dialogu w dziedzinie przewozów lotniczych oraz kontynuacji dialogu w celu wspierania konwergencji przepisów, dialogu w dziedzinie transportu morskiego (obejmującego wymianę informacji w zakresie przepisów wykonawczych, propagowanie nieograniczonego dostępu do międzynarodowego rynku morskiego, skuteczną administrację portów oraz wspieranie współpracy w zakresie transportu morskiego będącej przedmiotem wspólnego zainteresowania) i wreszcie na dialogu w sprawie skutecznego wprowadzenia standardów w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony transportu oraz zapobiegania zanieczyszczeniom.

47. Nie ma wątpliwości, że – jak zaznaczyła Rada – postanowienia UPiW w tym zakresie są znacznie bardziej rozwinięte niż postanowienia umowy z Republiką Indii, która była przedmiotem ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie⁵³. Niemniej jednak bez zbadania treści art. 38 UPiW z samej tej okoliczności nie można wywodzić żadnych konsekwencji prawnych.

48. Tymczasem, po pierwsze, twierdzę, że transport jest jednym z aspektów polityki współpracy na rzecz rozwoju wymienionych w konsensusie europejskim⁵⁴, wobec czego nie ma wątpliwości, że środki podejmowane w tym obszarze mają związek z tą polityką. Redakcja art. 38 UPiW pozwala z łatwością wskazać związek z celami realizowanymi w ramach współpracy na rzecz rozwoju. Współpraca, którą ustanawia ten artykuł, ma wymiar podwójny – odnoszący się do bezpieczeństwa i środowiska. Z łatwością można przyznać, że poprawa bezpieczeństwa transportu pochodzącego z umawiających się państw trzecich poprzez objęcie go minimalnymi standardami międzynarodowymi powinna przyczynić się do zwiększenia stabilizacji i trwałości sieci tych państw oraz harmonijnego i stopniowego włączenia ich do gospodarki światowej w tym sektorze.

49. Po drugie i wbrew twierdzeniom Rady, gdy wczytuję się w treść art. 38 UPiW, trudno mi wskazać konkretne sposoby realizacji współpracy w tej dziedzinie oraz konkretne obowiązki pozytywne ciążące na stronach, wykraczające poza ogólne zobowiązanie do współpracy w dziedzinie transportu. Nie potrafię wskazać szczególnych zobowiązań w porównaniu do pozostałych postanowień umowy – zostawiając na razie postanowienia odnoszące się do środowiska i readmisji obywateli państw trzecich, którymi zajmę się później. Artykuł 38 UPiW, bardziej szczegółowy niż przykładowo art. 91 TFUE,

53 — Zobacz w szczególności art. 4 ust. 3 umowy z Republiką Indii.

54 — Zobacz pkt 77 i nast. konsensusu.

przewiduje jedynie wymianę informacji, poglądów oraz prowadzenie dialogu. Artykuł 38 UPiW nie jest moim zdaniem porównywalny do postanowień będących przedmiotem opinii 1/08, na którą powołuje się Rada i w której Trybunał uznał za konieczne dodanie podstawy prawnej dotyczącej transportu⁵⁵.

50. W związku z powyższym należy stwierdzić, że postanowienia tego artykułu nie zawierają konkretnych obowiązków prawnych ani nie ustanawiają odrębnego celu, wobec czego są spójne z celami polityki współpracy na rzecz rozwoju oraz w pełni się z nimi wiążą⁵⁶. Należy wobec tego uznać, że zgodnie z twierdzeniem Komisji Rada błędnie dodała do podstaw prawnych zaskarżonej decyzji art. 91 TFUE i 100 TFUE dotyczące transportu.

F – W przedmiocie dodania podstawy prawnej odnoszącej się do środowiska

51. Artykuł 34 UPiW dotyczy środowiska i zasobów naturalnych. Współpraca w tym obszarze jest przedmiotem wspólnego zainteresowania stron w rozumieniu art. 2 lit. h) UPiW. Warto zauważyć, że w innych postanowieniach umowy również jest mowa o zagadnieniach związanych ze środowiskiem⁵⁷.

52. Celem współpracy w tej dziedzinie jest w myśl art. 34 ust. 1 UPiW propagowanie ochrony środowiska i poprawy jego stanu w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Ustęp 2 tego artykułu dotyczy potrzeby zachowania zasobów naturalnych i bioróżnorodności oraz zarządzania nimi w zrównoważony sposób. Zgodnie z art. 34 ust. 3 strony postanawiają uwzględniać zagadnienia dotyczące ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach współpracy. Wreszcie w art. 34 ust. 4 wymieniono obszary objęte wzmocnioną współpracą w ramach regionalnych programów ochrony środowiska. Są to: zwiększanie świadomości środowiskowej i udziału społeczności lokalnych w ochronie środowiska oraz staraniach na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju, wzmacnianie potencjału w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, wzmacnianie potencjału w zakresie uczestnictwa w wielostronnych porozumieniach w sprawie środowiska i ich wdrażania, propagowanie przyjaznych dla środowiska technologii, produktów i usług, poprawa stanu zasobów naturalnych, zarządzanie parkami narodowymi i obszarami chronionymi, zapobieganie nielegalnemu przewozowi przez granicę odpadów niebezpiecznych, ochrona środowiska morskiego, przybrzeżnego i lądowego, wspieranie wzmacniania potencjału w zakresie kontrolowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi oraz propagowania wzorców w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Strony mają również ułatwiać sobie nawzajem dostęp do swoich programów w dziedzinie ochrony środowiska⁵⁸.

53. Zdaniem Rady art. 34 UPiW jest postanowieniem szczegółowym, które nie znajduje odpowiednika w umowie z Republiką Indii stanowiącej przedmiot ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie. W ocenie Rady artykuł ten zawiera, przynajmniej w swoim ust. 2, jednoznaczne zobowiązanie, którego wykonania można dochodzić na drodze prawnej. Dostęp do programów i działań Unii wchodzi w ramy współpracy w zakresie ochrony środowiska z państwami trzecimi, o której mowa w art. 191 ust. 4 TFUE.

55 — Wyżej wymieniona opinia 1/08 dotyczyła Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (zwanego dalej „GATS”), który obejmował między innymi usługi transportowe. Zdaniem Trybunału handel usługami transportowymi stanowi „sam przedmiot GATS i tych porozumień, które są ponadto bezpośrednio i natychmiast skuteczne w dziedzinie handlu usługami każdego z tych rodzajów” (pkt 167). Ponadto Trybunał orzekł, że omawiane porozumienia obejmują „stosunkowo dużą liczbę postanowień powodujących zmiany zobowiązań zarówno horyzontalnych, jak i sektorowych podjętych przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie” (pkt 168) oraz „postanowie[nia] dotycząc[e] zobowiązań sektorowych w dziedzinie usług transportu, które dokonują rozszerzenia ograniczeń sektorowych na określone nowe państwa członkowskie albo wprowadzają wobec nich takie ograniczenia” (pkt 170). Trybunał doszedł do wniosku, że postanowienia GATS dotyczące „transportu” należą do dziedziny polityki transportowej, a nie do dziedziny wspólnej polityki handlowej. Wyraźnie więc widać, że art. 38 UPiW nie ma podobnej wagi, a jego konsekwencje prawne są mniej doniosłe.

56 — Zobacz ww. wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 65.

57 — Zobacz w szczególności art. 27 ust. 2, art. 29 ust. 2 lit. c) oraz art. 38 ust. 1 UPiW.

58 — Artykuł 34 ust. 5 UPiW.

54. Podobnie jak Komisji, stanowisko Rady mnie nie przekonuje. Z jednej strony art. 34 UPiW został wyraźnie skonstruowany jako przepis o charakterze horyzontalnym, jako że zagadnienia związane z ochroną środowiska powinny być uwzględniane „w ramach wszystkich działań podejmowanych przez strony w ramach niniejszej umowy”⁵⁹. Z drugiej strony, podobnie jak w przypadku transportu, artykuł ten jedynie wymienia zagadnienia, których ma dotyczyć współpraca. Wbrew stanowisku Rady nie uważam, by art. 34 ust. 2 UPiW ustanawiał jednoznaczny obowiązek. Rada podnosi, że wykonanie tego postanowienia może być dochodzone na drodze prawnej, i z tego prostego faktu wywodzi argument w celu uzasadnienia dodania stosownej podstawy prawnej.

55. Ze swojej strony chciałbym jedynie przypomnieć, że postanowienia zawarte w umowie międzynarodowej bezsprzecznie mają moc prawną, a wykonywania zobowiązań międzynarodowych z pewnością można dochodzić za pomocą odpowiednich mechanizmów. W każdym wypadku kryterium podlegania jurysdykcji międzynarodowej nie jest w mojej ocenie ani istotne, ani wystarczające przy wyborze podstawy prawnej aktu Unii. Ponadto ust. 2 został sformułowany w sposób bardzo ogólny, co stanowi cechę deklaracji intencyjnych. W tym względzie nie uważam, by treść art. 34 UPiW szła równie daleko jak treść art. 17 umowy z Republiką Indii, która stanowiła przedmiot ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie⁶⁰. Podobnie jak Komisja dostrzegam naturalny związek, przypomniany zresztą w art. 34 ust. 1 UPiW, między propagowaniem ochrony środowiska a zrównoważonym rozwojem⁶¹. Likwidacja ubóstwa, ostateczny cel współpracy na rzecz rozwoju na gruncie art. 208 TFUE, również przejawia „aspekty środowiskowe”⁶². W końcu art. 34 ust. 5, który stanowi, że strony „ułatwiają sobie nawzajem dostęp do swoich programów”, nie zawiera obowiązku prawnego, który dałoby się oddzielić od współpracy na rzecz rozwoju.

56. Należy wobec tego stwierdzić w tym względzie, że Rada błędnie dodała do podstaw prawnych zaskarżonej decyzji art. 191 ust. 4 TFUE, dotyczący środowiska, jako że art. 34 UPiW nie czyni ze środowiska odrębnego, istotnego składnika tej umowy.

G – W przedmiocie dodania podstawy prawnej odnoszącej się do readmisji obywateli państw trzecich

57. Na wstępie wypada wyjaśnić, że trudności prawne, a w szczególności proceduralne – rzeczywiste czy zakładane – na które zwraca uwagę Komisja, w żadnym wypadku nie mogą wpłynąć na rozstrzygnięcie Trybunału w przedmiocie wyboru podstawy prawnej zaskarżonej decyzji. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że to nie procedury przesądzają o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia⁶³.

59 — Artykuł 34 ust. 1 in fine UPiW.

60 — Zgodnie z art. 17 ust. 1 akapit pierwszy umowy z Republiką Indii „[u]mawiające się strony uznają potrzebę uwzględnienia ochrony środowiska naturalnego jako integralnej części współpracy gospodarczej i współpracy na rzecz rozwoju. Co więcej, podkreślają one wagę zagadnień związanych z ochroną środowiska i swoją wolę ustanowienia współpracy w zakresie ochrony i poprawy środowiska naturalnego ze szczególnym naciskiem na wodę, glebę i zanieczyszczenie powietrza, erozję, wycinanie lasów i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, uwzględniając pracę wykonaną na forach międzynarodowych”.

61 — Zapewnienie zrównoważonego rozwoju stanowi jeden z ośmiu milenijnych celów rozwoju: zob. pkt 6 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

62 — Punkt 12 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

63 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 80. W kontekście ewentualnego zastosowania protokołów nr 21 i nr 22 zob. pkt 40 opinii rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 10 września 2013 r. w sprawie C-43/12 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, postępowanie w toku.

58. Aby ustalić, czy dodanie postanowienia zawartego w tytule V traktatu FUE, które powoduje zastosowanie protokołów nr 21 i nr 22, jest konieczne⁶⁴, należy w pierwszej kolejności przypomnieć dokładną treść UPiW w zakresie migracji i readmisji. W drugiej kolejności skupię się na ustaleniu relacji, w jakiej zagadnienia te pozostają do współpracy na rzecz rozwoju, aby ustalić, czy między celami realizowanymi w ramach współpracy na rzecz rozwoju a art. 26 UPiW istnieje jakiś związek. Następnie wykażę, że dołączanie do umów tzw. klauzul readmisyjnych wynika z wcześniejszej praktyki służącej głównie interesom Unii, oraz zwrócę uwagę na zasadnicze różnice między postanowieniami art. 26 UPiW a umowami o readmisji, które w ostatnim czasie zawarła Unia. Wreszcie krótko omówię kwestię skuteczności (effet utile) protokołów nr 21 i nr 22.

1. Treść UPiW

59. Z jednej strony należy przypomnieć treść preambuły UPiW, w której wskazano, iż postanowienia umowy, „które wchodzą w zakres części trzeciej tytułu V [TFUE], są wiążące dla Zjednoczonego Królestwa i Irlandii albo jako oddzielnych umawiających się stron, albo jako państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z Protokołem w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej i [TFUE]. To samo stosuje się do Danii, zgodnie z Protokołem w sprawie stanowiska Danii, który jest załączony do tych traktatów”.

60. Z drugiej strony art. 26 UPiW został umieszczony w tytule V, dotyczącym współpracy w zakresie migracji i pracy na morzu, i został zatytułowany „Współpraca w zakresie migracji i rozwoju”. Artykuł 26 ust. 1 UPiW potwierdza znaczenie wspólnego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wolę ustanowienia przez strony mechanizmu wszechstronnych konsultacji i dialogu we wszystkich kwestiach związanych z migracją, które powinny zostać włączone do krajowych strategii rozwojowych. W myśl art. 26 ust. 2 UPiW współpraca w tej dziedzinie będzie koncentrować się na czynnikach odpychających i przyciągających migracji, rozwoju i wdrażaniu prawodawstwa krajowego i praktyk krajowych w odniesieniu do ochrony i praw migrantów, opracowywaniu i stosowaniu prawodawstwa krajowego oraz praktyk krajowych w odniesieniu do ochrony międzynarodowej, na zasadach przyjmowania oraz prawach i statusie osób przyjętych, ustanowieniu skutecznej polityki zapobiegania mającej na celu rozwiązanie problemu obecności na ich terytoriach obywateli drugiej strony, którzy nie spełniają warunków wjazdu, przebywania lub stałego pobytu na terytorium zainteresowanej strony lub przestali je spełniać, przemytu ludzi oraz handlu ludźmi, kwestii powrotu osób w warunkach zapewniających poszanowanie ludzkiej godności, kwestiach uznanych za przedmiot wspólnego zainteresowania w dziedzinie wiz, bezpieczeństwa dokumentów podróży i zarządzania granicami, a także wreszcie na kwestiach związanych z migracją i rozwojem.

61. Artykuł 26 ust. 3 UPiW nakłada na każdą z umawiających się stron obowiązek przyjęcia z powrotem wszelkich swoich obywateli nielegalnie wjeżdżających, przebywających lub mieszkających na terytorium pozostałych stron. Readmisja ta dokonywana jest na wniosek zainteresowanej umawiającej się strony „bez zbędnej zwłoki i po ustaleniu obywatelstwa oraz przeprowadzeniu

64 — Zdaniem Komisji obecna praktyka wydaje się źródłem wielu nieporozumień. Przykładowo decyzja Rady z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, dotyczącą tych postanowień protokołu, które są objęte zakresem zastosowania art. 179 i 181a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. L 262, s. 24), została przyjęta na podstawie art. 179 WE i 181a WE. Decyzja Rady z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej Umowy o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Iraku z drugiej strony (Dz.U. 2012, L 204, s. 18) została przyjęta na podstawie art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE, 100 TFUE, art. 192 ust. 1 TFUE, art. 194 TFUE, 207 TFUE i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE. Decyzja Rady z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Mongolią z drugiej strony (Dz.U. L 134, s. 4) została przyjęta wyłącznie na podstawie art. 79 ust. 3 TFUE, art. 207 TFUE i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE. Decyzja z tego samego dnia w sprawie podpisania w imieniu Unii Umowy ramowej o wszechstronnym partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Socjalistyczną Republiką Wietnamu z drugiej strony (Dz.U. L 137, s. 1) została natomiast przyjęta tylko na podstawie art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE, 100 TFUE, 207 TFUE i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE.

odpowiedniej procedury”. W artykule tym przewidziano także obowiązek wydania odpowiednich dokumentów oraz komunikowania się właściwych organów państwa występującego z wnioskiem i państwa rozpatrującego wniosek. Uregulowana została również sytuacja, gdy osoba nie posiada dokumentu tożsamości.

62. Wreszcie w art. 26 ust. 4 UPiW wskazano, że strony postanawiają jak najszybciej zawrzeć umowę o readmisji swoich obywateli, obejmującą postanowienia dotyczące readmisji obywateli innych państw i bezpaństwowców.

2. Migracja i polityka współpracy na rzecz rozwoju

63. W myśl konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju osiągnięcie milenijnych celów rozwoju wymaga realizacji „licznych działań na rzecz rozwoju [...] [obejmujące] migrację i rozwój”⁶⁵ oraz pogłębionego dialogu politycznego poruszającego problem „walki z nielegalną imigracją”⁶⁶. Działania podejmowane w tym względzie mają w szczególności dążyć do tego, aby „migracja stała się pozytywnym czynnikiem rozwoju”⁶⁷, który jest „najskuteczniejszym długofalowym rozwiązaniem wymuszonej i nielegalnej migracji”⁶⁸. W konsensusie zwrócono się do Komisji o włączenie kwestii dotyczących migracji i uchodźców w krajowe i regionalne strategie i partnerstwa z zainteresowanymi krajami⁶⁹.

64. Rozporządzenie nr 1905/2006 przyjęte przez Parlament Europejski i Radę wyłącznie na podstawie art. 179 ust. 1 WE przewiduje, że migracja będzie uwzględniona w ramach realizowanych programów tematycznych. W motywie 16 tego rozporządzenia przypomniano cele przedstawione w konkluzjach Rady Europejskiej obradującej w Brukseli, a mianowicie zwiększenie pomocy finansowej Wspólnoty w obszarach dotyczących migracji lub z nią związanych w ramach jej stosunków z państwami trzecimi. Ten ostatni cel znalazł przełożenie na art. 5 ust. 2 lit. i) rozporządzenia nr 1905/2006, który przewiduje „stwarzanie korzystnych warunków współpracy z krajami partnerskimi oraz reform polityki w dziedzinie migracji i azylu, a także propagowanie inicjatyw związanych z budowaniem zdolności, aby zapewnić określenie i wprowadzanie w życie polityk migracyjnych sprzyjających rozwojowi w celu wyeliminowania pierwotnych przyczyn migracji”⁷⁰.

65. Wydaje się zatem, że można z góry założyć, iż środki służące przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji przyczyniają się również do realizacji celów polityki współpracy na rzecz rozwoju. Należy jeszcze jednak zbadać, czy tego rodzaju związek istnieje w odniesieniu do klauzul readmisyjnych.

3. Artykuł 26 UPiW w świetle wcześniejszej praktyki

66. Umieszczenie w umowach o współpracy zawieranych przez Unię postanowień dotyczących readmisji obywateli państw trzecich oraz przewidujących zawarcie umów o readmisji nie jest kwestią nową, a wręcz przeciwnie, wynika z wcześniejszej praktyki. Dokument Rady z 1999 r. w sprawie skutków wejścia w życie traktatu z Amsterdamu⁷¹ świadczy o chęci powiązania przez Radę, od 1995 r., kwestii repatriacji osób przebywających nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego z zawieraniem europejskich umów o stowarzyszeniu i współpracy oraz umów dotyczących klauzul

65 — Punkt 12 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

66 — Punkt 17 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

67 — Punkt 38 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

68 — Punkt 40 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

69 — Zobacz pkt 110 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

70 — Zobacz także art. 16 rozporządzenia nr 1905/2006.

71 — Skutki wejścia w życie traktatu z Amsterdamu dla klauzul readmisyjnych w umowach wspólnotowych oraz w umowach między Wspólnotą Europejską, jej państwami członkowskimi a państwami trzecimi (umowy mieszane) – Przyjęcie decyzji Rady, dokument 13409/99 z dnia 25 listopada 1999 r. [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego dokumentu poniżej].

readmisyjnych, które mają się w nich znaleźć. W tym dokumencie zaproponowano więc dostosowanie owych „klauszuli readmisyjnych” do nowych ram prawnych, podkreślając, że „repatriacja osób przebywających nielegalnie w państwie członkowskim jest jednym z celów polityki imigracyjnej”. Warto zaznaczyć, że w tamtym okresie klauzule readmisyjne nie były uznawane za postanowienia służące osiągnięciu celów polityki współpracy na rzecz rozwoju⁷².

67. Wprowadzie art. 26 UPiW, który stanowi w istocie ową klauzulę readmisyjną, wprowadza istotną zmianę w sferze leksykalnej owej umowy. Użycie trybu oznajmującego czasu teraźniejszego pozwala bowiem twierdzić, że art. 26 UPiW nie tylko wymienia obszary współpracy, lecz także nakłada na strony jednoznaczne obowiązki, którym towarzyszą konkretne zobowiązania. Postanowienia tego artykułu są bardziej szczegółowe niż chociażby – jedynie tytułem podkreślenia – postanowienia dotyczące transportu i środowiska. W obrębie tegoż art. 26 UPiW można według mnie wyraźnie odróżnić ust. 1 i 2 – które utrzymane są w tonie pozostałej części UPiW, to znaczy zawierają albo deklaracje intencyjne, albo zobowiązania do podjęcia współpracy w danych obszarach, nie określając rzeczywistych sposobów realizacji tej współpracy ani celów, które mają zostać osiągnięte – od ust. 3 i 4. Charakter tych ustępów jest bowiem inny, gdyż ustanawiają one wyraźne i jednoznaczne obowiązki⁷³, a także precyzują konkretne rezultaty, które należy osiągnąć („Filipiny przyjmują”, „każde państwo członkowskie przyjmuje”), oraz przewidują instrumenty służące⁷⁴ realizacji wyraźnie sformułowanego celu prawnego, którym jest rozszerzenie obowiązku readmisji na obywateli innych państw trzecich i bezpaństwowców.

68. Jednakże, wbrew twierdzeniom Komisji, postanowień zawartych w art. 26 ust. 3 i 4 UPiW nie można sprowadzać do zwykłych deklaracji intencyjnych wpisujących się w ramy współpracy na rzecz rozwoju. Nie ma tu znaczenia, czy reguły dotyczące readmisji stanowią ewentualnie transpozycję zwyczajowych norm prawa międzynarodowego do prawa stanowionego, gdyż umieszczenie ich w wielostronnej umowie bezsprzecznie rodzi odrębne skutki prawne. Należy ponadto zaznaczyć, że rozszerzenie readmisji na obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców nie wynika z norm prawa międzynarodowego zwyczajowego. Artykuł 26 ust. 4, ustanawiając cel tego rozszerzenia, który ma zostać osiągnięty w drodze umowy międzynarodowej, wykracza poza aktualną praktykę w tym kontekście.

69. Ta asymetria, to rozbieżność w obrębie art. 26 UPiW, nie pozostaje bez wyjaśnienia, zważywszy dokładnie na wcześniejszą praktykę, którą chwilę wcześniej przypominałem. Oczywiście jest bowiem stwierdzenie, że obywatele Filipin migrują do Unii o wiele częściej niż obywatele Unii do Filipin. Z tego względu ramy współpracy w zakresie migracji zostały ukształtowane w sposób mający odzwierciedlać tę asymetrię i skupiają się raczej na zapewnieniu migrantom ochrony, na przeprowadzeniu refleksji w zakresie sprawiedliwego traktowania i integracji osób niebędących obywatelami, a także legalizacji ich sytuacji oraz przyznawaniu zezwoleń na pobyt ze względu na trudne położenie danej osoby lub z przyczyn humanitarnych. Te ramy stanowią cel art. 26 ust. 1 i 2 UPiW.

70. Artykuł 26 ust. 3 i 4 UPiW służy natomiast przywróceniu równowagi i zawiera postanowienia oddalające się od podstawowego celu UPiW – którym jest zapewnienie harmonijnego rozwoju Filipin – i przyczyniające się do realizacji przez Unię swoich własnych celów i interesów: zobowiązania umawiającego się państwa trzeciego do przyjęcia z powrotem swoich obywateli nielegalnie przebywających na terytorium Unii. Rada sama przyznała, że dołączanie do różnych rodzajów umów

72 — Wydaje się, że umowa z Kotonu, przyjęta w szczególności na podstawie art. 300 WE, była pierwszą umową zawartą po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu, która zawierała klauzulę readmisyjną [zob. art. 13 Umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisanej w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. (Dz.U. L 317, s. 3)]. Trybunał nigdy jednak nie wypowiedział się ani na temat tej praktyki, ani na temat art. 13 umowy z Kotonu.

73 — Zobacz art. 26 ust. 3 UPiW.

74 — Zobacz art. 26 ust. 4 UPiW.

o partnerstwie, które zawiera Unia, klauzul readmisyjnych stanowi ważny środek, za pomocą którego może ona uzyskać od swoich kontrahentów świadczenia, które trudno byłoby jej uzyskać w inny sposób, czyli poza ramami współpracy, w tym wypadku w zakresie rozwoju, do którego Unia ma się przyczyniać.

71. Artykuł 26 ust. 3 i 4 UPiW stanowi więc wyraz podejścia defensywnego i służy głównie interesom Unii. Chodzi tu o ochronę Unii i jej państw członkowskich przed słabościami umawiającego się państwa trzeciego w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi.

72. Przyjęcie takiego punktu widzenia sprawia, że związek z celami realizowanymi w ramach współpracy na rzecz rozwoju daje się obronić. Należy jednak również stwierdzić, że zobowiązanie to nie powstałoby, gdyby nie ustanowienie przez UPiW wszechstronnej współpracy, koncentrującej się na rozwoju umawiającego się państwa trzeciego. Na gruncie zasad wynikających z orzecznictwa wskazanego w pkt 26 niniejszej opinii oraz mając na uwadze przedstawione przeze mnie względy, należy stwierdzić, że klauzula readmisyjna zawarta w art. 26 ust. 3 i 4 UPiW, mimo że zawiera obowiązki prawne, nie czyni z readmisji odrębnego celu UPiW, lecz – w szczególnym kontekście negocjowania umów o współpracy na rzecz rozwoju – przeciwnie, stanowi cel, który nie ma charakteru autonomicznego, a w konsekwencji jej charakter jest wyłącznie *drugorzędny* lub *pośredni* i jako taki nie wymaga dodania odrębnej podstawy prawnej.

73. Z tego powodu dodanie przez Radę do podstaw prawnych zaskarżonej decyzji art. 79 ust. 3 TFUE również należy uznać za błędne.

74. Rada i popierające ją rządy uzasadniają swoje stanowisko co do konieczności dodania do podstaw prawnych zaskarżonej decyzji art. 79 ust. 3 TFUE koniecznością zapewnienia skuteczności protokołom nr 21 i nr 22. Chciałbym wobec tego wykazać, że mimo braku art. 79 ust. 3 TFUE wśród podstaw prawnych zaskarżonej decyzji owa skuteczność (*effet utile*) protokołów nr 21 i nr 22 zostanie zachowana, zaś państwa członkowskie, których protokoły te dotyczą, nie stracą możliwości powoływania się w danym przypadku na wskazane w nich uprawnienia.

4. Obecna praktyka w dziedzinie umów o readmisji

75. W omawianym kontekście wydaje się przydatne dokonanie krótkiego przeglądu aktualnej praktyki w dziedzinie umów o readmisji, w szczególności aby mieć świadomość treści, jaką będą miały umowy zawierane w przyszłości. Unia zawarła niedawno dwie umowy o readmisji: wspomnianą przez Komisję umowę z Gruzją⁷⁵ oraz umowę z Pakistanem⁷⁶. Obie te umowy zostały zawarte na podstawie art. 79 ust. 3 TFUE. Obie mają porównywalną treść i strukturę.

76. W obu tych umowach podkreśla się istotny charakter przeciwdziałania nielegalnej imigracji, jak również konieczność ustanowienia w oparciu o zasadę wzajemności skutecznych i szybkich procedur. Readmisja dotyczy zarówno własnych obywateli umawiających się państw, jak i obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców. Obie umowy określają też na zasadzie wzajemności w sposób dokładny procedury mające zastosowanie w szczególności w odniesieniu do treści wniosków, warunków ich składania, środków dowodowych w celu ustalenia obywatelstwa oraz, w przypadku bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, terminu rozpatrzenia wniosku, warunków przekazania i transportu osób objętych readmisją, zasad i procedur stosowanych przy operacjach tranzytu, ustalenia osób ponoszących koszty w związku z readmisją, zasad dotyczących ochrony danych

75 — Umowa między Unią Europejską a Gruzją o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. 2011, L 52, s. 47).

76 — Umowa między Wspólnotą Europejską a Islamską Republiką Pakistanu o readmisji osób przebywających bez zezwolenia (Dz.U. 2010, L 287, s. 52).

i klauzuli braku wpływu na prawa, obowiązki i zakres odpowiedzialności wynikające z ogólnych norm prawa międzynarodowego. Umowy te są bez wątpienia bardziej kompleksowe niż postanowienia art. 26 ust. 3 i 4 UPiW, które same w sobie nie mogą być utożsamiane – jak słusznie zaznacza Komisja – z umową o readmisji.

77. Mimo że w mojej ocenie art. 79 ust. 3 TFUE został błędnie dodany jako podstawa prawna UPiW, zdecydowanie i z całą pewnością należy także stwierdzić, że przyszła umowa międzynarodowa, której zawarcie zostało przewidziane w art. 26 ust. 4 UPiW, nie może zostać zawarta na podstawie postanowień o współpracy na rzecz rozwoju, lecz musi być oparta na wspomnianym właśnie art. 79 TFUE. Owo wyjaśnienie gwarantuje, że w chwili zawierania tej umowy skuteczność protokołów nr 21 i nr 22 wraz ze wszystkimi uprawnieniami zainteresowanych państw członkowskich będzie w pełni zachowana, jako że umowa, którą ma zamiar zawrzeć Unia, będzie opierać się na stosownym postanowieniu tytułu V traktatu FUE.

H – W przedmiocie utrzymania w mocy skutków decyzji uznanej za nieważną

78. Zgodnie z życzeniem stron oraz by nie opóźniać jeszcze bardziej wejścia w życie UPiW, Trybunał powinien przychylić się do żądania stron i skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 264 ust. 2 TFUE, utrzymując w mocy skutki decyzji uznanej za nieważną do momentu przyjęcia nowej decyzji.

VI – W przedmiocie kosztów

79. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Ponadto w myśl art. 140 § 1 regulaminu postępowania interwenienci pokrywają własne koszty.

VII – Wnioski

80. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2012/272/UE z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie podpisania w imieniu Unii Umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Filipin z drugiej strony.
- 2) Skutki decyzji 2012/272 zostają utrzymane w mocy do momentu wydania nowej decyzji.
- 3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.
- 4) Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Republika Grecka, Republika Austrii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.