



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 11 czerwca 2014 r.\*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzja Rady 2012/272/UE w sprawie podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Republiką Filipin — Wybór podstawy prawnej — Artykuły 79 TFUE, 91 TFUE, 100 TFUE, 191 TFUE i 209 TFUE — Readmisja obywateli państw trzecich — Transport — Środowisko naturalne — Współpraca na rzecz rozwoju

W sprawie C-377/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 6 sierpnia 2012 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez S. Bartelt, G. Valera Jordanę oraz F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez A. Vitra oraz J.P. Hixa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Republikę Czeską**, reprezentowaną przez M. Smolka, D. Hadrouška oraz E. Ruffera, działających w charakterze pełnomocników,

**Republikę Federalną Niemiec**, reprezentowaną przez T. Henzego, J. Möllera oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

**Irlandię**, reprezentowaną przez E. Creedon oraz A. Joyce'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez A. Carroll, barrister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Republikę Grecką**, reprezentowaną przez S. Chalę oraz G. Papagianni, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Republikę Austrii**, reprezentowaną przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

\* Język postępowania: angielski.

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane początkowo przez A. Robinsona, a następnie przez E. Jenkinson oraz M. Holta, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Holmesa, barrister,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič i M. Safjan, prezesi izb, A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 października 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2014 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Komisja Europejska w swojej skardze żąda stwierdzenia 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 strony (Dz.U. L 134 s. 3, zwanej „zaskarżoną decyzją”) w zakresie, w jakim Rada Unii Europejskiej dodała w tym akcie podstawę prawną dotyczącą readmisji obywateli państw trzecich (art. 79 ust. 3 TFUE), transportu (art. 91 TFUE i 100 TFUE) oraz środowiska (art. 191 ust. 4 TFUE).

#### Zaskarżona decyzja i umowa ramowa

- 2 W dniu 25 listopada 2004 r. Rada upoważniła Komisję do wynegocjowania z Republiką Filipin umowy ramowej o partnerstwie i współpracy.
- 3 W dniu 6 września 2010 r. Komisja przyjęła propozycję 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 strony (zwanej dalej „umową ramową”), której podstawę prawną stanowiły art. 207 TFUE i 209 TFUE, dotyczące, odpowiednio, wspólnej polityki handlowej i współpracy na rzecz rozwoju w związku z art. 218 ust. 5 TFUE.
- 4 W dniu 14 maja 2012 r. Rada jednogłośnie przyjęła zaskarżoną decyzję upoważniającą do podpisania umowy ramowej, z zastrzeżeniem jej zawarcia. Poza art. 207 TFUE i 209 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE Rada za podstawę prawną przyjęła art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE i 100 TFUE oraz art. 191 ust. 4 TFUE.

5 Motywy 2 i 3 tej decyzji mają następujące brzmienie:

„(2) Postanowienia [umowy ramowej] objęte zakresem części trzeciej tytułu V [TFUE] wiążą Zjednoczone Królestwo i Irlandię jako odrębne umawiające się strony, nie zaś jako części Unii Europejskiej, o ile Unia Europejska wraz ze Zjednoczonym Królestwem lub Irlandią nie powiadomiły wspólnie Republiki Filipin, że Zjednoczone Królestwo lub Irlandia są związane umową jako część Unii Europejskiej, zgodnie z Protokołem nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który załączony jest do [TUE] i do [TFUE]. Jeżeli Zjednoczone Królestwo lub Irlandia przestaną być związane umową jako część Unii Europejskiej zgodnie z art. 4a protokołu nr 21, Unia Europejska wraz ze Zjednoczonym Królestwem lub Irlandią natychmiast poinformują Republikę Filipin o wszelkich zmianach w swoim stanowisku, w którym to przypadku pozostaną indywidualnie związane postanowieniami [umowy ramowej]. To samo stosuje się do Danii zgodnie z protokołem nr 22 w sprawie stanowiska Danii, który jest załączony do tych traktatów.

(3) W przypadku gdy Zjednoczone Królestwo lub Irlandia nie przedłożyły notyfikacji wymaganej na mocy art. 3 protokołu nr 21, nie biorą one udziału w przyjęciu przez Radę niniejszej decyzji w takim stopniu, w jakim obejmuje ona przepisy zgodnie z częścią trzecią tytułu V [TFUE]. To samo dotyczy Danii zgodnie z protokołem nr 22”.

6 W pierwszej preambule umowy ramowej w brzmieniu dokumentu Rady nr 15616/10 z dnia 21 stycznia 2011 r. umawiające się strony przywiązują szczególną wagę do wszechstronnego charakteru swoich wzajemnych stosunków oraz do dążenia do zacieśnienia współpracy w celu wspierania stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego, eliminacji ubóstwa i osiągnięcia milenijnych celów rozwoju. Uznają one znaczenie umacniania istniejących między nimi stosunków w celu zacieśnienia współpracy między sobą oraz wspólną chęć do konsolidacji, pogłębienia i zróżnicowania wzajemnych stosunków w obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Wyróżniają swoje pełne zaangażowanie we wspieranie zrównoważonego rozwoju, w tym ochrony środowiska i skutecznej współpracy mającej na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu. Ponadto uznają swoje pełne zaangażowanie we wszechstronny dialog i współpracę we wspieraniu migracji i rozwoju, precyzując, że postanowienia umowy ramowej, które wchodzi w zakres części trzeciej tytułu V TFUE, są wiążące dla Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa jako oddzielnych umawiających się stron albo państw członkowskich Unii.

7 Artykuł 1 umowy ramowej, zatytułowany „Zasady ogólne”, w ust. 3 przewiduje:

„Strony potwierdzają zobowiązanie do wspierania zrównoważonego rozwoju, współpracy w celu sprostania wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu oraz przyczyniania się do realizacji uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym celów rozwojowych, w szczególności celów zawartych w milenijnych celach rozwoju”.

8 Artykuł 2 umowy ramowej, definiujący cele współpracy, stanowi:

„W celu zacieśnienia stosunków dwustronnych strony zobowiązują się do prowadzenia wszechstronnego dialogu i wspierania dalszej współpracy między nimi we wszystkich sektorach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania przewidzianych w niniejszej [umowie ramowej]. Ich starania będą w szczególności miały na celu:

[...]

g) nawiązanie współpracy w dziedzinach migracji i pracy na morzu;

h) nawiązanie współpracy we wszystkich innych sektorach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym w zakresie: zatrudnienia i spraw społecznych; współpracy na rzecz rozwoju, polityki gospodarczej, usług finansowych, dobrego rządzenia w dziedzinie podatków; polityki przemysłowej i MŚP, technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), sektora audiowizualnego, mediów i multimedii, nauki i techniki, transportu, turystyki, kształcenia, kultury, dialogu międzykulturowego i międzywyznaniowego, energii, środowiska i zasobów naturalnych, w tym zmian klimatu, rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju regionalnego, zdrowia, statystyki, kontrolowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi oraz administracji publicznej;

[...]”.

9 Artykuł 26 umowy ramowej, zatytułowany „Współpraca w zakresie migracji i rozwoju”, przewiduje:

„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. 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:

[...]

e) ustanowieniu skutecznej polityki zapobiegania mającej na celu eliminowanie obecności na swoim terytorium obywatela drugiej strony, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium danej 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 siatek 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 wspieraniu ich dobrowolnego i trwałego powrotu do kraju pochodzenia oraz ich admisyji/readmisyji zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu. Powrót tych osób odbywa się z należyty 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 [z uwzględnieniem] zasady non-refoulement;

[...]

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”.

10 Zgodnie z art. 29 umowy ramowej, zatytułowanym „Współpraca na rzecz rozwoju”:

„1. Podstawowym celem współpracy na rzecz rozwoju jest wspieranie zrównoważonego rozwoju, który przyczyni się do ograniczenia ubóstwa i do realizacji uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym celów rozwoju, w tym milenijnych celów rozwoju. Strony angażują się w regularny dialog w sprawie współpracy w zakresie rozwoju zgodnie ze swoimi priorytetami i obszarami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania.

2. Dialog w sprawie współpracy na rzecz rozwoju ma na celu między innymi:

- a) promowanie rozwoju ludzkiego i społecznego;
- b) dążenie do zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- c) promowanie zrównoważenia środowiskowego i należytego zarządzania zasobami naturalnymi, łącznie z propagowaniem sprawdzonych rozwiązań;
- d) zmniejszenie wpływu i opanowanie skutków zmiany klimatu;
- e) zwiększenie zdolności do głębszej integracji z gospodarką światową i międzynarodowym systemem handlu;
- f) propagowanie reformy sektora publicznego, w szczególności w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, w celu poprawy świadczenia usług socjalnych;
- g) ustanowienie procesów zgodnych z zasadami zawartymi w Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy, w programie działania z Akry i z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi mającymi na celu poprawę świadczenia i skuteczności pomocy”.

11 Odnosnie do ochrony środowiska i zasobów naturalnych art. 34 umowy ramowej ma następujące brzmienie:

„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 ramowej] uwzględnia się wdrażanie wyników Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju [który odbył się w Johannesburgu w 2002 r.] 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 kłękami 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”.

12 Artykuł 38 umowy ramowej, który dotyczy transportu, stanowi:

„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) propagowanie 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) dialogowi w sprawie skutecznego wprowadzenia standardów w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony transportu oraz zapobiegania zanieczyszczeniom, w szczególności w odniesieniu do transportu morskiego (w tym zwłaszcza do walki z piractwem) i lotniczego, zgodnie ze stosownymi konwencjami międzynarodowymi, których są one stronami, oraz standardów, w tym współpracę w ramach stosownych forów międzynarodowych mających na celu lepsze wdrażanie regulacji międzynarodowych. W tym celu strony propagują 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 propagowaniu przyjaznych środowisku środków transportu”.

### **Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem**

- 13 Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Rada dodała w tym akcie podstawę prawną dotyczącą readmisji obywateli państw trzecich (art. 79 ust. 3 TFUE), transportu (art. 91 TFUE i 100 TFUE) oraz środowiska (art. 191 ust. 4 TFUE), o utrzymanie skutków tej decyzji w mocy oraz obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 14 Rada wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 15 Postanowieniami z dnia 29 listopada, 18 i 20 grudnia 2012 r. oraz 25 stycznia 2013 r. prezes Trybunału dopuścił, odpowiednio, Irlandię, Zjednoczone Królestwo, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Czeską, Republikę Grecką i Republikę Austrii w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

### **W przedmiocie skargi**

#### *Argumentacja stron*

- 16 Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi jeden zarzut, zgodnie z którym dodanie do zaskarżonej decyzji jako podstawy prawnej art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE, 100 TFUE oraz art. 191 ust. 4 TFUE nie było konieczne i było niezgodne z prawem.
- 17 Wskazuje ona, że nie jest kwestionowane, iż cel umowy ramowej polega na ustanowieniu ram współpracy i rozwoju, jak to wynika w szczególności z art. 1 ust. 3 tej umowy, oraz że zaskarżoną decyzję należało oprzeć zarówno na art. 207 TFUE, jak i na art. 209 TFUE, ponieważ część umowy ramowej odnosząca się do handlu nie mogła być uznana jako czysto komplementarna w stosunku do części dotyczącej współpracy dla rozwoju. Natomiast Komisja wbrew twierdzeniom Rady uważa, że postanowienia umowy ramowej uzasadniająco dodanie art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE, 100 TFUE i art. 191 ust. 4 TFUE są w pełni objęte zakresem art. 209 TFUE.
- 18 Z art. 21 TUE, art. 208 TFUE i 209 TFUE oraz z orzecznictwa, w szczególności z wyroku Portugalia/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 37, 38), wynika, że polityka współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona w ramach szerokiego wachlarza celów politycznych zmierzających do rozwoju danego państwa w ten sposób, że umowy o współpracy na rzecz rozwoju nieuchronnie obejmują swoim zakresem znaczną liczbę szczególnych dziedzin bez wpływu na ich charakter umów o współpracę na rzecz rozwoju.
- 19 Taka szeroka koncepcja współpracy na rzecz rozwoju znalazła również odbicie w prawie wtórnym, jak na to wskazuje spora liczba działań kwalifikujących się do finansowania Unii w oparciu o instrument współpracy na rzecz rozwoju utworzony mocą rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy



na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378, s. 41). Pojawiła się ona również we wspólnym oświadczeniu 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, zwanym dalej „konsensusem europejskim”).

- 20 W niniejszym przypadku wszystkie postanowienia umowy ramowej, z wyjątkiem części dotyczącej handlu i inwestycji, miały na celu wspieranie dalszego rozwoju Filipin jako państwa rozwijającego się i nie nakładały zasadniczych obowiązków innych niż te związane ze współpracą na rzecz rozwoju. Postanowienia te wpisywały się więc w ramy celów polityki współpracy na rzecz rozwoju Unii i podlegały pod zakres art. 209 TFUE.
- 21 Tak jest w przypadku dotyczącego transportu art. 38 umowy ramowej, którego postanowienia nie wykraczały poza ogólne zobowiązanie do współpracy. Tak samo jest w przypadku dotyczącego readmisji obywateli umawiających się stron art. 26 ust. 3 i 4 umowy ramowej, którego ust. 3 przewiduje jedynie zwykłą współpracę w tej dziedzinie i tylko powtarza podstawowe zasady już ustanowione w prawie międzynarodowym, podczas gdy ust. 4 tego artykułu przewiduje zawarcie w dalszym etapie umowy w sprawie readmisji. Podobnie jest w przypadku art. 34 umowy ramowej, dotyczącego ochrony środowiska i zasobów naturalnych, który to przepis ustanawiał jedynie zasady ogólne i wytyczne odnośnie do roli, jaką winna odgrywać ochrona środowiska we współpracy na rzecz rozwoju Unii względem Filipin.
- 22 Ponadto Komisja podnosi, że dodanie przez Radę art. 79 ust. 3 TFUE wywołuje nieuzasadnione skutki prawne w sferach zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Dodanie to bowiem, z uwagi na protokoły nr 21 i nr 22, spowodowało równoczesne zastosowanie różnych i niezgodnych ze sobą zasad głosowania, zmiany zakresu terytorialnego zastosowania zaskarżonej decyzji, niepewność prawną, jeśli chodzi o określenie postanowień umowy ramowej podlegających pod zakres art. 79 ust. 3 TFUE, ograniczenie praw instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości oraz niepewność odnośnie do poziomu wykonywania kompetencji Unii w świetle art. 3 ust. 2 TFUE i art. 4 ust. 2 TFUE.
- 23 Odnośnie do żądania ograniczenia skutków stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji Komisja podnosi, że utrzymanie w mocy skutków tej decyzji w celu uniknięcia wszelkich negatywnych konsekwencji w stosunkach między Unią a Republiką Filipin jest uzasadnione.
- 24 Rada, popierana przez wszystkie państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów, sprzeciwia się argumentacji Komisji, zauważając, że zawarte ostatnio umowy ustanawiające partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi mają na celu ustanowienie globalnych stosunków obejmujących wielość dziedzin współpracy. Charakter i treść takich umów ewoluowały w związku z rozszerzeniem kompetencji Unii i nie sposób wyróżnić jednego obszaru przewodniego w stosunku do innych.
- 25 W tych okolicznościach wybór podstawy prawnej zakładał przeprowadzenie oceny charakteru podjętych zobowiązań. Wskazania stosownej podstawy prawnej wymagają zobowiązania mające charakter konkretny lub istotny. Ponieważ zobowiązanie maksymalnie ograniczone może doprowadzić do znacznego rozwoju stosunków zewnętrznych z państwami trzecimi będącymi stronami umowy ramowej, nie można przyjąć zaproponowanego przez Komisję kryterium, zgodnie z którym aby zobowiązanie stanowiło cel odrębny od tych dotyczących współpracy na rzecz rozwoju, musi ono być dostatecznie rozwinięte.
- 26 Z wyroku Portugalia/Rada (EU:C:1996:461) wynika, że jeśli klauzula znajdująca się w umowie zawiera uregulowanie konkretnych sposobów ustanowienia współpracy w szczególnej dziedzinie, to umowa ta powinna być oparta na odpowiedniej podstawie prawnej. Każda szczególna dziedzina umowy tego typu powinna być rozważona oddzielnie, niezależnie od ewentualnego istnienia programu pomocy na rzecz rozwoju przeprowadzonego równoległe w tej dziedzinie, z uwzględnieniem prawnego, wiążącego i autonomicznego charakteru zobowiązań zawartych w umowie.

- 27 Rada uważa, że treść umowy ramowej potwierdza stanowisko tej instytucji, ponieważ motyw tego aktu i jego art. 2 nie przyznają decydującej roli szczególnej dziedzinie, jak współpraca na rzecz rozwoju, a struktura umowy ramowej potwierdza, że chodzi o ustanowienie relacji ogólnej i wielopłaszczyznowej.
- 28 Odnośnie do transportu należałoby odwołać się, w świetle opinii 1/08 (EU:C:2009:739) wydanej przez Trybunał w związku z polityką transportu i polityką handlową, do przewidzianej przez traktat podstawy prawnej dotyczącej transportu, czyli w niniejszej sprawie – art. 91 TFUE i 100 TFUE. Argument Komisji, w myśl którego obowiązki przewidziane w umowie ramowej są zwyczajnie związane z rozwojem Filipin na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i środowiska, jest błędny. Argument, zgodnie z którym postanowienia dotyczące transportu są zgodne z celami polityki Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, jest sam w sobie niewystarczający do wykazania, że owe postanowienia należą do zakresu tej polityki.
- 29 Jeśli chodzi o readmisję obywateli umawiających się stron, art. 26 ust. 3 umowy ramowej formułuje jednoznaczne obowiązki prawne, które powinny być oparte na podstawie prawnej przewidzianej przez traktat FUE, czyli art. 79 ust. 3 TFUE. Fakt umieszczenia w takiej umowie obowiązków ustanowionych w prawie międzynarodowym niesie ze sobą bezpośrednie skutki prawne, w szczególności w przypadku niespełnienia tych obowiązków. Byłoby ponadto bezsprzeczne, że umowa ramowa, w zakresie przewidującym jak najszybsze zawarcie umowy w sprawie admisyj i readmisji, zawiera obowiązek udostępnienia środków, który stanowi istotną dźwignię mającą zapewnić uzyskanie przez Republikę Filipin rezultatu, który byłby trudny do uzyskania osobno.
- 30 Jeśli chodzi o środowisko, przewidziane w umowie ramowej programy i akcje powinny być oparte na art. 191 ust. 4 TFUE, który przewiduje możliwość współpracy Unii z państwami trzecimi i precyzuje, że sposoby tej współpracy mogą być przedmiotem umów. Artykuł 34 umowy ramowej w sposób jasny zawiera w ustępie drugim obowiązek, którego przestrzeganie mogłoby być prawnie narzucone.
- 31 Ponadto Rada nie podziela obaw Komisji dotyczących skutków dodania art. 79 ust. 3 TFUE. Przypomina ona, że to nie procedury przesądzają o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu przyjęcia tego aktu. Instytucja ta zauważa, że państwa członkowskie, które obowiązują protokół nr 21, mogą wykonywać swoje prawo współdecydowania przy przyjmowaniu decyzji Rady w sprawie podpisania i zawarcia umowy ramowej oraz że – jeśli chodzi o stosunki z Republiką Filipin – w braku umownego określenia obowiązków na podstawie tytułu V części trzeciej TFUE po stronie państwa członkowskiego i Unii zainteresowane państwa członkowskie mogą to uczynić bilateralnie.
- 32 Jeśli chodzi o zgodność podstawy prawnej, Rada dodaje, że wspólna zgoda państw członkowskich była w każdym razie konieczna, ponieważ państwa te są również stroną umowy ramowej, oraz że orzecznictwo w tym względzie jest bardzo elastyczne w przypadku, gdy akt należy oprzeć na kilku podstawach prawnych przewidujących różne zasady głosowania.
- 33 Wreszcie Rada podziela opinię Komisji, jeśli chodzi o konieczność utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji w razie stwierdzenia jej nieważności.

### *Ocena Trybunału*

- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii, w tym aktu przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, powinien opierać się na czynnikach obiektywnych pozwalających na kontrolę sądową, wśród których znajdują się w szczególności cel oraz treść tego aktu. W przypadku gdy analiza unijnego aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować 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 wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego. Na zasadzie wyjątku, jeśli się wykaże, że akt realizuje kilka celów związanych ze sobą w sposób nierozłączny, z których to celów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, akt taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych. Niemniej jednak użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne (zob. w szczególności wyrok Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42–45 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 35 W niniejszej sprawie należy ustalić, czy te spośród postanowień umowy ramowej, które dotyczą readmisji obywateli umawiających się stron, transportu i środowiska, należą do zakresu polityki współpracy na rzecz rozwoju, czy też wykraczają poza ramy tej polityki i w związku z tym wymagają oparcia zaskarżonej decyzji na dodatkowej podstawie prawnej.
- 36 Zgodnie z art. 208 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii, takimi jak wynikające z art. 21 TUE. Głównym celem tej polityki jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa, i Unia powinna uwzględniać cele współpracy na rzecz rozwoju przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się. W celu realizacji tej polityki art. 209 TFUE, na którym opiera się między innymi zaskarżona decyzja, przewiduje w szczególności w ust. 2, że Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów przyczyniających się do realizacji celów, o których mowa w art. 21 TUE i w art. 208 TFUE.
- 37 Wynika stąd, że polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie ogranicza się do środków służących bezpośrednio likwidacji ubóstwa, lecz realizuje również cele, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE, takie jak wymienione w ust. 2 lit. d) tego przepisu, polegające na wspomaganiu trwałego rozwoju tych państw na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiska w podstawowym celu likwidacji ubóstwa.
- 38 W celu sprawdzenia, czy określone postanowienia umowy o współpracy zawartej między Wspólnotą Europejską a państwem trzecim należą do zakresu polityki współpracy na rzecz rozwoju, Trybunał uznał w pkt 37 i 38 przytoczonego przez Komisję wyroku w sprawie Portugalia/Rada (EU:C:1996:461), że aby umowa mogła zostać zakwalifikowana jako umowa o współpracy na rzecz rozwoju, powinna ona realizować cele wyznaczone przez tę politykę, że cele te są szerokie w tym znaczeniu, iż środki niezbędne do ich osiągnięcia powinny móc odnosić się do różnych szczególnych materii, oraz że jest tak zwłaszcza w przypadku umowy określającej ramy tej współpracy. W tym względzie Trybunał dodał, że wymaganie, aby umowa o współpracy na rzecz rozwoju była również oparta na przepisie innym niż przepis dotyczący tej polityki za każdym razem, gdy dotyczy ona szczególnej dziedziny, mogłoby w praktyce pozbawić treści kompetencję i procedurę przewidziane w tym przepisie.
- 39 W pkt 39 tego wyroku Trybunał doszedł do wniosku, że należy uznać, iż istnienie w umowie o współpracy na rzecz rozwoju klauzul dotyczących różnych szczególnych dziedzin nie powinno powodować zmiany kwalifikacji tej umowy, której to kwalifikacji powinno się dokonać przy uwzględnieniu zasadniczego celu umowy, a nie funkcji poszczególnych klauzul, pod warunkiem że klauzule te nie zawierają obowiązków o takim zakresie w analizowanych dziedzinach szczególnych, jak zakres stanowiący w rzeczywistości cele odrębne od tych należących do współpracy na rzecz rozwoju.
- 40 Trybunał, dokonując analizy postanowień tej umowy dotyczących omawianych dziedzin szczególnych, stwierdził w pkt 45 tego wyroku, że ograniczały się one do określenia dziedzin stanowiących przedmiot współpracy i do sprecyzowania określonych aspektów i określonych działań, lecz nie zawierały uregulowania konkretnych sposobów realizacji współpracy w każdej z rozważanych dziedzin szczególnych.

- 41 Określone w ten sposób przez Trybunał w pkt 39 i 45 niniejszego wyroku kryteria w celu dokonania oceny, czy klauzule umowy zawartej z państwem trzecim zaliczają się do zakresu współpracy na rzecz rozwoju, nie są kwestionowane przez Radę, jak to wynika z dupliki oraz debat na rozprawie. Niemniej jednak Rada, wspierana przez interweniujące państwa członkowskie, uważa, że analiza przeprowadzona przez Trybunał odnośnie do umowy o współpracy zawartej między Wspólnotą Europejską a Republiką Indii w sprawie partnerstwa i rozwoju (Dz.U. 1994, L 223, s. 24), która weszła w życie w dniu 1 sierpnia 1994 r., nie podlega przełożeniu na umowę ramową; analiza ta ma inny charakter z powodu rozwoju umów w sprawie współpracy zawartych od tamtego czasu między Unią i państwami trzecimi, charakteryzującego się w szczególności rozszerzeniem – w związku z rozszerzeniem kompetencji Unii – dziedzin objętych tymi umowami oraz umocnieniem zaciągniętych zobowiązań.
- 42 W tym względzie należy jednak, po pierwsze, zauważyć, że ewolucja ta, niezależnie od potwierdzenia ocen dokonanych przez Trybunał w wyroku Portugalia/Rada (EU:C:1996:461) i przypomnianych w pkt 38 niniejszego wyroku, odpowiada z kolei na zwiększenie celów współpracy na rzecz rozwoju oraz dziedzin, których one dotyczą, odzwierciedlając unijną wizję rozwoju przedstawioną w konsensusie europejskim. Jak bowiem podnosi rzecznik generalny w pkt 40 i 41 opinii i jak wynika w szczególności z pkt 5 i 7 konsensusu europejskiego, podstawowym celem współpracy na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza poprzez próbę realizacji milenijnych celów rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zawiera w sobie w szczególności aspekty środowiskowe. Ponieważ na eliminację ubóstwa składają się liczne aspekty, toteż realizacja tych celów wymaga, zgodnie z pkt 12 konsensusu europejskiego, podjęcia wskazanych w tym punkcie licznych działań na rzecz rozwoju.
- 43 Ta szeroka koncepcja współpracy na rzecz rozwoju ukonkretniła się w szczególności poprzez przyjęcie rozporządzenia nr 1905/2006, które w celu wsparcia realizacji tych samych celów przewiduje ustanowienie pomocy Unii za pośrednictwem wielowymiarowych programów geograficznych i tematycznych.
- 44 Tymczasem środek, nawet jeżeli przyczynia się do rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, nie zalicza się do zakresu polityki współpracy na rzecz rozwoju, jeśli jego głównym celem jest wykonywanie innej polityki (zob. podobnie wyrok Komisja/Rada, C-91/05, EU:C:2008:288, pkt 72).
- 45 Po drugie, należy stwierdzić, że w odróżnieniu od umowy w sprawie współpracy zawartej między Wspólnotą Europejską a Republiką Indii pojęcie „rozwoju” nie figuruje w tytule umowy ramowej. Współpraca na rzecz rozwoju jest tam jedynie wspomniana w art. 2 lit. h) tytułem „współpracy [...] we wszystkich sektorach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”, na tej samej zasadzie co transport i środowisko, podczas gdy ustanowienie współpracy w dziedzinie migracji znajduje się tam, w art. 2 lit. g), jako odrębny cel. Współpraca ta jest przedmiotem tylko jednego spośród 58 artykułów umowy ramowej jednego tylko, mianowicie art. 29.
- 46 Niemniej jednak w preambule umowy ramowej stwierdza się wolę wspierania przez umawiające się strony stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego, eliminacji ubóstwa i osiągnięcia milenijnych celów rozwoju. Zobowiązanie do wspierania zrównoważonego rozwoju, współpracy w celu sprostania wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu oraz przyczyniania się do realizacji uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym celów rozwojowych, w szczególności celów zawartych w milenijnych celach rozwoju, stanowi część zasad ogólnych wskazanych w art. 1 umowy ramowej. Cel polegający na zrównoważonym rozwoju i na redukcji ubóstwa jest nie tylko wymieniony w art. 29 rzeczonej umowy, który uściśla płaszczyzny dialogu dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju, lecz również stwierdzony w innych przepisach tego aktu, w szczególności w tych dotyczących zatrudnienia i spraw socjalnych, rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju regionalnego.

- 47 Co więcej, z całości umowy ramowej wynika, że przewidziane przez nią współpraca i partnerstwo uwzględniają w szczególności potrzeby państwa rozwijającego się i w związku z tym przyczyniają się do wspierania w szczególności realizacji celów wskazanych w art. 21 ust. 2 lit. d) TUE i art. 208 ust. 1 TFUE.
- 48 W świetle całości tych rozważań należy zbadać, w celu wskazanym w pkt 35 niniejszego wyroku, czy postanowienia umowy ramowej dotyczące readmisji obywateli umawiających się stron, transportu i środowiska przyczyniają się również do realizacji celów współpracy na rzecz rozwoju i – w przypadku odpowiedzi twierdzącej – czy postanowienia te nie zawierają tymczasem zobowiązań o takim zakresie, że należy je traktować jak cele odrębne, które nie są ani drugorzędne, ani pośrednie względem celu związanego ze współpracą na rzecz rozwoju.
- 49 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o przyczynianie się tych postanowień do realizacji celów współpracy, należy stwierdzić, że jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 48, 55 i 63 opinii, migracja, w tym walka z nielegalną imigracją, transport i środowisko stanowią aspekty polityki na rzecz rozwoju zdefiniowanej w konsensusie europejskim. W pkt 12 tego aktu migracja, podobnie jak środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, jest częścią zakresu planowanych działań na rzecz rozwoju w celu osiągnięcia milenijnych celów rozwoju i uwzględnienia aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych likwidowania ubóstwa w ramach zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z pkt 38 tego aktu migracja ma stanowić pozytywny czynnik rozwoju, mający się przyczynić do zmniejszenia ubóstwa, a zgodnie z pkt 40 rozwój jest najskuteczniejszym długofalowym rozwiązaniem wymuszonej i nielegalnej migracji. Środowisko i transport figurują w pkt 75 i 77 opinii wśród podstawowych dziedzin działania Unii jako odpowiedź na potrzeby państw partnerskich.
- 50 Podobnie migracja, transport i środowisko są wpisane w rozporządzenie nr 1905/2006 jako dziedziny współpracy na rzecz rozwoju uprawniające do korzystania z pomocy Unii za pośrednictwem programów geograficznych, zwłaszcza na rzecz państw Azji, oraz – w zakresie środowiska i migracji – programów tematycznych.
- 51 Sama umowa ramowa ukazuje związek między współpracą, której ustanowienie w dziedzinie migracji, transportu i środowiska stanowi cel tego aktu, a celami współpracy na rzecz rozwoju.
- 52 Zatem, po pierwsze, art. 26 tej umowy, zatytułowany zresztą „Współpraca w zakresie migracji i rozwoju”, wskazuje, że kwestie dotyczące migracji są włączane do krajowych strategii mających na celu rozwój gospodarczy i społeczny krajów pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia migrantów oraz że współpraca ta będzie dotyczyć w szczególności kwestii migracji i rozwoju.
- 53 Po drugie, w art. 34 umowy ramowej strony zgadzają się, że współpraca w dziedzinie ochrony środowiska i zasobów naturalnych musi przyczyniać się do propagowania ochrony środowiska i poprawy jego stanu w dążeniu do zrównoważonego rozwoju oraz wzmocniać integrację rozważań na temat środowiska we wszystkich dziedzinach współpracy. Takie rozważania zawarte są również w innych postanowieniach umowy ramowej, a w szczególności w dotyczącym współpracy na rzecz rozwoju art. 29, który stanowi, że dialog w sprawie tej współpracy ma na celu między innymi promowanie zrównoważenia środowiskowego.
- 54 Po trzecie, art. 38 umowy ramowej wskazuje, że strony postanawiają współpracować w dziedzinie transportu zwłaszcza w celu działania w zakresie swego wpływu na środowisko oraz że zamierzają wspierać w tej dziedzinie wymianę informacji i dialog na różne tematy, których część związana jest z kwestiami rozwoju.
- 55 Ze stwierdzeń tych wynika, że postanowienia umowy ramowej dotyczące readmisji obywateli umawiających się stron, transportu i środowiska zgodnie z konsensusem europejskim przyczyniają się do realizacji celów współpracy na rzecz rozwoju.

- 56 Co się tyczy w drugiej kolejności zakresu zobowiązań, o których mowa w tych postanowieniach, należy stwierdzić, że art. 34, dotyczący środowiska i zasobów naturalnych, oraz art. 38, dotyczący transportu, ograniczają się do oświadczeń umawiających się stron odnośnie do celów, które ma realizować ich współpraca, i do tematów, których owa współpraca ma dotyczyć, bez określania konkretnych sposobów realizacji tej współpracy.
- 57 Odnośnie do readmisji obywateli umawiających się stron art. 26 ust. 3 umowy ramowej zawiera – w odróżnieniu do postanowień wskazanych w punkcie poprzednim niniejszego wyroku – określone obowiązki. Republika Filipin i państwa członkowskie zobowiązują się tam bowiem do ponownego przyjęcia swoich obywateli, którzy nie spełniają warunków wjazdu lub pobytu na terytorium drugiej strony lub którzy przestali spełniać te warunki, na wniosek tej strony i bez zbędnej zwłoki, gdy tylko zostanie ustalone obywatelstwo tych obywateli oraz przy przestrzeganiu reguł postępowania, jak również do dostarczenia swym obywatelom koniecznych w tym celu dokumentów. Republika Filipin i państwa członkowskie postanawiają również jak najszybciej zawrzeć umowę w sprawie admisji i readmisji.
- 58 Jeśli nawet art. 26 ust. 3 zawiera szczegóły dotyczące rozpatrywania wniosków o readmisję, to nie zmienia to faktu, że jak wynika z ust. 2 lit. f) tego samego artykułu, readmisja osób nielegalnie przebywających znajduje się w tym artykule jako jedna z płaszczyzn, której powinna dotyczyć współpraca w dziedzinie migracji i rozwoju, bez konieczności uregulowania jej na tym etapie w drodze pozwalających na jej wykonanie przepisów szczegółowych, takich jak przepisy zawarte w umowie o readmisji. Nie można zatem uznać, że art. 26 umowy ramowej zawiera uregulowanie konkretnych sposobów realizacji współpracy w dziedzinie readmisji obywateli umawiających się stron, co w ust. 4 tego artykułu jest wzmocnione zobowiązaniem do zawarcia w niedługim terminie umowy w sprawie readmisji.
- 59 Wydaje się zatem, że postanowienia umowy ramowej dotyczące readmisji obywateli umawiających się stron, transportu i środowiska nie zawierają obowiązków o takim zakresie, by można było uznać, iż stanowią one cele inne niż cele współpracy na rzecz rozwoju, które nie są ani drugorzędne, ani pośrednie względem tychże celów współpracy na rzecz rozwoju.
- 60 Wynika stąd, że Rada niesłusznie przyjęła z podstawę prawną zaskarżonej decyzji art. 79 ust. 3 TFUE, art. 91 TFUE i 100 TFUE oraz art. 191 ust. 4 TFUE.
- 61 W świetle powyższych okoliczności należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Rada dodała w tym akcie podstawę prawną dotyczącą readmisji obywateli państw trzecich, transportu i środowiska.
- 62 W tych okolicznościach nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie żądania Komisji i Rady mającego na celu utrzymanie skutków zaskarżonej decyzji.

### **W przedmiocie kosztów**

- 63 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu 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.
- 64 Na podstawie art. 140 § 1 rzeczonoego regulaminu Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Republika Grecka, Republika Austrii i Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Decyzja 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 jest nieważna w zakresie, w jakim Rada dodała w tym akcie podstawę prawną dotyczącą readmisji obywateli państw trzecich, transportu i środowiska.**
- 2) **Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) **Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Republika Grecka, Republika Austrii i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy