



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 23. januarja 2014¹

Zadeva C-377/12

**Evropska komisija
proti**

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba — Sklep 2012/272/EU — Razvojno sodelovanje — Prevoz — Okolje —
Ponovni sprejem državljanov tretjih držav — Pravna podlaga iz naslova V Pogodbe DEU“

Kazalo

| | |
|--|----|
| I – Uvod | 2 |
| II – Pravni okvir | 2 |
| III – Dejansko stanje | 6 |
| IV – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem | 6 |
| V – Analiza | 7 |
| A – Trditve strank | 7 |
| B – Stanje upoštevne sodne prakse in opredelitev merila, ki se uporabi | 9 |
| C – Geneza, vsebina in splošna sistematika SPS | 10 |
| D – Razvojno sodelovanje v pravu Unije in opredelitev SPS | 12 |
| E – Vključitev pravnih podlag, ki se nanašajo na prevoz | 14 |
| F – Vključitev pravne podlage, ki se nanaša na okolje | 15 |
| G – Vključitev pravne podlage, ki se nanaša na ponovni sprejem državljanov tretjih držav | 16 |
| 1. Vsebina SPS | 17 |

¹ – Jezik izvirnika: francoščina.

| | |
|--|----|
| 2. Migracija in politika razvojnega sodelovanja | 17 |
| 3. Člen 26 SPS glede na prejšnjo prakso | 18 |
| 4. Sedanja praksa na področju sporazumov o ponovnem sprejemu | 19 |
| H – Ohranitev časovnih učinkov ničnega sklepa | 20 |
| VI – Stroški | 20 |
| VII– Predlog | 20 |

I – Uvod

1. Evropska komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj Sklep Sveta 2012/272/EU z dne 14. maja 2012 o podpisu Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Filipini na drugi strani v imenu Evropske unije² (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) razglasi za ničen v delu, v katerem je Svet Evropske unije dodal pravne podlage, ki se nanašajo na prevoz, ponovni sprejem državljanov tretjih držav in okolje.

II – Pravni okvir

2. Člen 26 Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Filipini na drugi strani (v nadaljevanju: SPS)³ z naslovom „Sodelovanje na področju migracij in razvoja“, ki je vključen v naslov V, ki se nanaša na sodelovanje na področju migracij in pomorskega dela, določa:

„1. Pogodbenici ponovno potrjujeta pomembno vlogo skupnega upravljanja migracijskih tokov med njunima ozemljema. Da bi pogodbenici okrepili sodelovanje, vzpostavita mehanizem za izčrpen dialog in posvetovanja o vprašanih v zvezi z migracijami. Vprašanja migracije se vključijo v nacionalne strategije / nacionalni razvojni okvir za gospodarski in socialni razvoj izvornih, tranzitnih in namembnih držav migrantov.

2. Sodelovanje pogodbenic temelji na ovrednotenju posebnih potreb, ki se opravi z medsebojnim posvetovanjem in dogovorom med pogodbenicama, pri čemer se izvaja v skladu z ustrezno veljavno zakonodajo Unije in nacionalno zakonodajo. Osredotočeno bo zlasti na:

- (a) dejavnike odbijanja in privlačevanja pri migraciji;
- (b) razvoj in izvajanje nacionalne zakonodaje in praks v zvezi z varstvom in pravicami migrantov, da bi se izpolnile določbe veljavnih mednarodnih instrumentov, ki zagotavljajo spoštovanje pravic migrantov;

2 — UL L 134, str. 3.

3 — Besedilo določb, upoštevni za obravnavo te tožbe, je povzeto v nadaljevanju, tako kot izhaja iz dokumenta Sveta št. 15616/10 z dne 21. januarja 2011 (za angleško različico glej tudi dokument št. 15616/10 COR 1 z dne 25. januarja 2011). Opozoriti je treba, da je Komisija med tem postopkom vložila predlog sklepa Sveta o sklenitvi Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Filipini na drugi strani (COM(2013) 925 final z dne 18. decembra 2013), ki mu bo priložen SPS (glej COM(2013) 925 final, Priloga 1). Zaradi jasnosti je treba navesti, da je v besedilu SPS, kot je formulirano v tem zadnjem dokumentu, nekaj formalnih nebitvenih odstopanj v primerjavi z besedilom, kot izhaja iz dokumenta Sveta št. 15616/10 z dne 21. januarja 2011 in na katerem temeljijo ti sklepi predlogi.

- (c) razvoj in izvajanje nacionalne zakonodaje in praks na področju mednarodnega varstva, da bi se izpolnile določbe Konvencije o statusu beguncev [...] ter da bi se zagotovilo spoštovanje načela ‚nevračanja‘;
- (d) pravila o dovolitvi sprejema ter pravice in status sprejetih oseb, zagotavljanje pravičnega obravnavanja in možnosti za vključevanje priseljencev, ki zakonito prebivajo v državi, izobraževanje in usposabljanje ter ukrepe za boj proti rasizmu, diskriminaciji in ksenofobiji;
- (e) vzpostavitev učinkovite in preventivne politike za obravnavanje prisotnosti državljanov druge pogodbenice, ki ne izpolnjujejo (več) pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče na ozemlju zadevne pogodbenice, na njenem ozemlju, tihotapljenja oseb in trgovine z ljudmi, vključno z načini za boj proti mrežam tihotapcev in trgovcev z ljudmi ter za zaščito žrtev takšnih dejavnosti;
- (f) vrnitev oseb v skladu s točko (e) odstavka 2 tega člena pod humanimi in dostojanstvenimi pogoji, vključno s spodbujanjem njihove prostovoljne in trajne vrnitve v izvirne države, ter njihov sprejem/ponoven sprejem v skladu z odstavkom 3 tega člena. Pri vrnitvi takšnih oseb je treba ustrezno upoštevati pravice pogodbenic glede izdaje dovoljenj za bivanje ali odobritve bivanja iz sočutnih in človekoljubnih razlogov ter načelo nevračanja;
- (g) vprašanja, ki veljajo za vprašanja skupnega interesa na področju vizumov in varnosti potnih listin, ter upravljanje meja;
- (h) vprašanja migracij in razvoja, vključno z razvojem človeških virov, socialnim varstvom, čim večjimi koristmi zaradi migracij, spola in razvoja, etičnim zaposlovanjem in krožnimi migracijami ter vključevanjem migrantov.

3. V okviru sodelovanja na tem področju in brez poseganja v potrebo po zaščiti žrtev trgovine z ljudmi se pogodbenici dogovorita tudi, da:

- (a) v skladu s točko (e) odstavka 2 tega člena Filipini ponovno sprejmejo vse svoje državljane, ki se zadržujejo na ozemlju države članice, na zahtevo te države članice in brez nepotrebne odlašanja, potem ko je bilo ugotovljeno državljanstvo in izveden ustrezen postopek v državi članici;
- (b) v skladu s točko (e) odstavka 2 tega člena vsaka država članica ponovno sprejme vse svoje državljane, ki se zadržujejo na ozemlju Filipinov, na zahtevo Filipinov in brez nepotrebne odlašanja, potem ko je bilo ugotovljeno državljanstvo in izveden ustrezen postopek na Filipinih;
- (c) države članice in Filipini bodo svojim državljanom zagotovili dokumente, potrebne za takšne namene. Vsak zahtevk za sprejem ali ponovni sprejem posreduje država prosilka pristojnemu organu zaprosene države.

Kadar zadevna oseba nima ustreznih identifikacijskih dokumentov ali drugih dokazil o svojem državljanstvu, Filipini ali država članica nemudoma zaprosi zadevno pristojno diplomatsko ali konzularno predstavništvo, naj potrdi državljanstvo te osebe, po potrebi s pogovorom; ko je državljanstvo Filipinov ali države članice potrjeno, pristojni organi Filipinov ali države članice izdajo ustrezne dokumente.

4. Pogodbenici se strinjata, da bosta čim prej sklenili sporazum o sprejemu / ponovnem sprejemu svojih državljanov, vključno z določbo o ponovnem sprejemu državljanov drugih držav in oseb brez državljanstva.“

3. Člen 34 SPS, ki se nanaša na okolje in naravne vire, določa:

„1. Pogodbenici se strinjata, da je treba na tem področju sodelovati, da bi ohranili in izboljšali okolje ter tako dosegli trajnostni razvoj. Pri vseh dejavnostih, ki sta se jim pogodbenici zavezali v skladu s tem sporazumom, je treba upoštevati izvajanje sklepov svetovnega vrha o trajnostnem razvoju in ustreznih večstranskih okoljskih sporazumov, katerih pogodbenici sta.

2. Pogodbenici se strinjata glede potrebe po trajnostnem ohranjanju in upravljanju naravnih virov ter biotske raznovrstnosti v korist vseh generacij, pri čemer upoštevata njune razvojne potrebe.

3. Pogodbenici se strinjata, da bosta sodelovali z namenom povečanja medsebojne podpore pri trgovinskih in okoljskih politikah ter vključevanja okoljskih vidikov v vsa področja sodelovanja.

4. Pogodbenici si prizadevata za nadaljevanje in krepitev njunega sodelovanja v regionalnih programih o varstvu okolja, ki zadevajo:

- (a) krepitev okoljske ozaveščenosti in lokalnega sodelovanja pri prizadevanjih za varstvo okolja in trajnostni razvoj, vključno z udeležbo domorodnih kulturnih skupnosti/domorodnega prebivalstva in lokalnih skupnosti;
- (b) krepitev zmogljivosti na področju prilagajanja podnebnim spremembam in njihove ublažitve ter energetske učinkovitosti;
- (c) krepitev zmogljivosti za sodelovanje pri večstranskih okoljskih sporazumih, med drugim tudi v zvezi z biotsko raznovrstnostjo in biološko varnostjo, in njihovo izvajanje;
- (d) spodbujanje okolju prijaznih tehnologij, izdelkov in storitev, vključno z regulativnimi in tržnimi instrumenti;
- (e) izboljšanje naravnih virov, vključno z upravljanjem gozdov ter bojem proti nezakoniti sečnji in z njo povezani trgovini, ter spodbujanje trajnostnih naravnih virov, vključno z gospodarjenjem z gozdovi;
- (f) učinkovito upravljanje nacionalnih parkov in zavarovanih območij ter razglasitev in varstvo območij z biotsko raznovrstnostjo in občutljivimi ekosistemi, pri čemer ustrezno upoštevata lokalne in domorodne skupnosti, ki živijo na teh območjih ali blizu njih;
- (g) preprečevanje nezakonitega čezmejnega premeščanja trdnih in nevarnih odpadkov ter drugih vrst odpadkov;
- (h) varstvo obalnega in pomorskega okolja ter učinkovito gospodarjenje z vodnimi viri;
- (i) varstvo in ohranjanje tal ter trajnostno upravljanje zemljišč, vključno s sanacijo izčrpanih/opuščenih rudnikov;
- (j) spodbujanje krepitev zmogljivosti za ravnanje v primeru naravnih nesreč in obvladovanje tveganja;
- (k) spodbujanje vzorcev trajnostne potrošnje in proizvodnje v njunih gospodarstvih.

5. Pogodbenici spodbujata vzajemen dostop do njunih programov na tem področju v skladu s posebnimi pogoji takšnih programov.“

4. Člen 38 SPS se nanaša na promet in določa:

„1. Pogodbenici se strinjata, da bosta sodelovali na ustreznih področjih prometne politike, da bi izboljšali priložnosti za naložbe, pretok blaga in potnikov, spodbujali pomorsko in letalsko varnost in zaščito, obravnavali okoljski vpliv prometa ter povečali učinkovitost svojih prometnih sistemov.

2. Cilj sodelovanja pogodbenic na tem področju je spodbujanje:

- (a) izmenjave informacij o njunih prometnih politikah, predpisih in praksah, zlasti v zvezi s prometom v mestih, na podeželju in po morju, letalskimi prevozi, prometno logistiko ter povezljivostjo in interoperabilnostjo večmodalnih prometnih mrež, ter v zvezi z upravljanjem cest, železnic, pristanišč in letališč;
- (b) izmenjave stališč o evropskih satelitskih navigacijskih sistemih (zlasti sistemu Galileo) s poudarkom na regulativnih, industrijskih in tržnih razvojnih vprašanjih vzajemne koristi;
- (c) nadaljevanja dialoga na področju storitev letalskih prevozov, da bi zagotovili pravno varnost brez kakršnega koli nepotrebnega odloga veljavnih dvostranskih sporazumov o storitvah zračnih prevozov med posameznimi državami članicami in Filipini;
- (d) nadaljevanja dialoga o krepitvi infrastrukturnih omrežij in dejavnosti letalskih prevozov za hiter, učinkovit, trajnosten, varen ter zanesljiv pretok blaga in potnikov ter spodbujanje uporabe konkurenčnega prava in gospodarske ureditve letalskega sektorja, da bi podprli zблиževanje zakonodaje in okrepili poslovanje ter proučili možnosti za poglobitev odnosov na področju letalskih prevozov. Še naprej je treba spodbujati projekte sodelovanja skupnega interesa na področju letalskih prevozov;
- (e) dialoga na področju politike in storitev pomorskega prometa, ki je usmerjen zlasti k spodbujanju razvoja dejavnosti pomorskega prometa, med drugim vključno z:
 - (i) izmenjavo informacij o zakonodaji in predpisih v zvezi s pomorskim prometom in pristanišči;
 - (ii) spodbujanjem neomejenega dostopa do mednarodnih pomorskih trgov in trgovine na tržni osnovi, vzdržnostjo pri uvajanju klavzul o delitvi tovara, dodelitvijo klavzule nacionalne obravnave in klavzule o državah z največjimi ugodnostmi (MFN) za plovila, ki jih upravljajo državljani ali podjetja druge pogodbenice, ter zadevnimi vprašanji, povezanimi s prometnimi storitvami od vrat do vrat, ki vključujejo pomorski del prevozne verige ob upoštevanju nacionalnih zakonov pogodbenic;
 - (iii) učinkovitim upravljanjem pristanišč in učinkovitostjo storitev pomorskega prometa ter
 - (iv) spodbujanjem sodelovanja skupnega interesa na področju pomorskega prevoza ter področja pomorskega dela, izobraževanja in usposabljanja v skladu s členom 27;
- (f) dialoga o učinkovitem izvajanju standardov na področju varstva, varnosti in preprečevanja onesnaževanja v prometu, zlasti v zvezi s pomorskim prometom, ki vključuje zlasti boj proti piratstvu, in letalskimi prevozi, v skladu z ustreznimi mednarodnimi konvencijami, katerih pogodbenici sta, ter standardi, vključno s sodelovanjem na ustreznih mednarodnih forumih, da bi zagotovili boljše izvajanje mednarodnih predpisov. Pogodbenici bosta zato spodbujali tehnično sodelovanje in pomoč pri vprašanjih, povezanih z varstvom, varnostjo in okoljskimi vidiki v prometu, med drugim tudi z izobraževanjem in usposabljanjem, iskanjem in reševanjem ter preiskovanjem nesreč in incidentov na področju pomorstva in letalstva. Pogodbenici se bosta osredotočili tudi na spodbujanje okolju prijaznih načinov prevoza.“

III – Dejansko stanje

5. Svet je 25. novembra 2004 na priporočilo Komisije to pooblastil za pogajanja o okvirnem sporazumu o partnerstvu med Evropsko unijo, njenimi državami članicami in Republiko Filipini. Ta pogajanja so se začela februarja 2009 v Manili (Filipini), končala pa so se v začetku junija 2010. Komisija in Republika Filipini sta sporazum parafirali 25. junija 2010.

6. Komisija je nato 6. septembra 2010 sprejela predlog sklepa Sveta o podpisu Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani in Republiko Filipini na drugi strani⁴, ki je tako temeljil na členih 207 PDEU in 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU.

7. Na podlagi dogovora, ki je bil dosežen 28. januarja 2011 v okviru Odbora stalnih predstavnikov (COREPER)⁵ in do katerega je prišlo po mnenju pravne službe Sveta, je ta soglasno sprejel izpodbijani sklep in ga oprl ne le na člena 207 PDEU in 209 PDEU, ki se nanašata na trgovino in razvoj, ampak tudi na člena 91 PDEU in 100 PDEU, ki se nanašata na prevoz, člen 79(3) PDEU, ki se nanaša na ponovni sprejem državljanov tretjih držav in na člen 191(4) PDEU o okolju, pri čemer se je na te člene oprl v povezavi s členom 218(5) PDEU⁶.

8. Glede na to, da SPS ne vsebuje obveznosti, ki bi presegle cilj, povezan s trgovino in razvojnim sodelovanjem, je Komisija presodila, da vključitev členov 79(1) PDEU, 91 PDEU, 100 PDEU in 191(4) PDEU kot pravnih podlag izpodbijanega sklepa ni potrebna, in 6. avgusta 2012 vložila to tožbo na podlagi člena 263 PDEU.

IV – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

9. Komisija predlaga Sodišču, naj:

- izpodbijani sklep razglasi za ničn;
- vseeno ohrani učinke sklepa in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

10. Svet Sodišču predlaga, naj:

- zavrne tožbo in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

11. Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 29. novembra, 18. in 20. decembra 2012 ter 25. januarja 2013 Irski, Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, Zvezni republiki Nemčiji, Republikli Češki, Helenski republiki ter Republikli Avstriji dovolil, da intervenirajo v podporo predlogom Sveta.

4 — Glej COM(2010) 460 final z dne 6. septembra 2010.

5 — Glej dokument 5882/11 z dne 28. januarja 2011.

6 — Svet trdi, da je ta vključitev posledica temeljite preučitve, ki jo je opravil glede prakse, ki jo je treba uporabiti pri mednarodnih sporazumih, ki jih sklenejo Unija in njene države članice in ki se vsaj deloma nanašajo na določbe naslova V tretjega dela Pogodbe DEU. Coreper je 18. aprila 2012 namreč pozval Svet, naj vključi pravne podlage v zvezi z navedenimi določbami in naj tako ravna pri drugih treh okvirnih sporazumih o partnerstvu, ki so v postopku sklepanja. Svet je v dokumentu z dne 8. maja 2012 (dok. 9196/1/12 REV 1) navedel postopkovne posledice, ki naj bi jih po njegovem mnenju imela taka vključitev, in med drugim priložil izjavo Komisije, ki izraža svoje nestrinjanje z vključitvijo zgoraj navedenih pravnih podlag.

12. Evropska komisija, Svet, Zvezna republika Nemčija, Irska, Helenska republika ter Združeno kraljestvo so na obravnavi pred Sodiščem 22. oktobra 2013 ustno podale stališča.

V – Analiza

A – Trditve strank

13. Komisija v utemeljitev tožbe navaja en sam tožbeni razlog, v skladu s katerim je Svet s tem, da je izpodbijanemu sklepu dodal sporne pravne podlage, ki se nanašajo na prevoz, okolje in ponovni sprejem državljanov tretjih držav, kršil pravila Pogodb in sodno prakso Sodišča v zvezi z izbiro pravne podlage.

14. Komisija meni, da SPS, čeprav se nanaša na širok razpon področij, sledi enemu cilju, ki je izvajanje razvojnega sodelovanja v smislu člena 209 PDEU. SPS je treba torej opredeliti kot sporazum o razvojnem sodelovanju v smislu sodbe Portugalska proti Svetu.⁷

15. Komisija v utemeljitev svojega stališča trdi, prvič, da so tri sporna področja delovanja del področij, na katera se nanašajo tako evropsko soglasje o razvoju⁸ kot tudi instrument za financiranje razvojnega sodelovanja⁹. Drugič, Komisija skuša glede posamičnih področij prikazati, da SPS ne vsebuje obveznosti takega obsega, da bi dejansko pomenile cilje, različne od ciljev razvojnega sodelovanja. Tožča stranka v zvezi s prevozom trdi, da člen 38 SPS pomeni le splošno zavezo za sodelovanje. Enaka ugotovitev je bila podana glede člena 34 SPS in določb, ki jih ta vsebuje glede okolja, saj naj bi šlo le za splošna načela, smernice in druge izjave o nameri. Poleg tega naj bi bila zveza med razvojnim sodelovanjem in trajnostnim razvojem poudarjena v sklepnem dokumentu konference Rio+20. Poleg tega Komisija meni, da člen 26(3) in (4) SPS ne povzroči preoblikovanja SPS v sporazum o ponovnem sprejemu. Nasprotno, ponovni sprejem naj bi se v SPS obravnaval kot vidik razvojnega sodelovanja, saj naj bi bil boj zoper nezakonito priseljevanje cilj navedenega sodelovanja. Vsekakor naj člen 26(3) in (4) SPS ne bi bil nič več kot izjava o nameri v prihodnosti skleniti sporazum o ponovnem sprejemu in naj bi se omejil na povzemanje osnovnih načel splošnega mednarodnega prava, medtem ko naj bi sporazumi o ponovnem sprejemu¹⁰, ki jih sklene Unija, šli dlje; v njih naj bi bila konkretnije navedena načela in podrobneje pojasnjena pravila o postopku ponovnega sprejema, področju uporabe, dokaznih sredstvih itd. Nazadnje, člen 26 naj bi bila določba, ki omogoča razširitev sodelovanja, primerljiva z določbo člena 49 SPS, ne da bi spremenila naravo zadevnega sporazuma¹¹.

16. Komisija nazadnje izraža nekaj pomislekov glede neželenih pravnih učinkov, ki naj bi izhajali iz nezakonite vključitve člena 79(3) PDEU k pravnim podlagam izpodbijanega sklepa. Posledica vključitve tega člena naj bi bila uporaba protokolov št. 21 in št. 22 in zato neskladnost postopkov, ki urejajo sprejemanje sklepa. Zato naj bi bila navedena vključitev vir pravne negotovosti, tako na interni ravni – glede stopnje izvajanja pristojnosti same Unije na podlagi členov 3(2) PDEU in 4(2) PDEU, obsega prerogativ institucij Unije ali celo glede postopkovnih posledic za sprejetje spornega sklepa – kot tudi na zunanji glede na razlike pri uporabi SPS, ki so za tretje države pogodbence težko razumljive.

7 — Sodba z dne 3. decembra 1996 (C-268/94, Recueil, str. I-6177, točka 39).

8 — Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje“ (UL 2006, C 46, str. 1).

9 — Uredba (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, str. 41).

10 — Komisija se tukaj sklicuje na Sporazum med Evropsko unijo in Gruzijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja, odobren s Sklepom Sveta 2011/118/EU z dne 18. januarja 2011 (UL L 52, str. 45).

11 — Komisija v zvezi s tem navaja zgoraj navedeno sodbo Portugalska proti Svetu (točka 47).

17. Komisija želi o teh različnih vprašanjih dobiti pojasnilo Sodišča, iz katerega bo lahko izpeljala sklepe, ki jih bo uporabila v svoji sedanjih praksi na tem področju, a vseeno Sodišču predlaga, naj – če bi bilo njeni tožbi ugodeno – ohrani učinke izpodbijanega sklepa.

18. V bistvu je Svet tako kot vse stranke, ki so intervenirale v njegovo podporo, čeprav se strinja s Komisijo o stanju obstoječe sodne prakse na področju izbire pravne podlage, nasprotoval opredelitvi SPS kot sporazuma o razvojnem sodelovanju v smislu sodne prakse iz zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Svetu. Zunanji odnosi med Unijo, njenimi državami članicami in tretjimi državami imajo odslej obliko globalnega sodelovanja in partnerstva, ki ga ni mogoče omejiti le na vidik „razvojnega sodelovanja“. To sodelovanje in to partnerstvo naj bi bila globalna v taki meri, da naj v okviru sporazumov, ki ju udeležujejo, ne bi bilo mogoče razlikovati glavnega področja, ki prevlada nad enim ali več stranskimi področji. V teh okoliščinah naj se ne bi uporabila zgoraj navedena sodba Portugalska proti Svetu, ampak klasična sodna praksa Sodišča.¹² Preučiti je treba torej naravo sprejetih zavez. Vključitev ustrezne pravne podlage bi bila nujna le na podlagi dejanske ali bistvene zaveze.

19. Preambula SPS in njegov člen 2 naj bi dokazovala, da je razvojno sodelovanje le eden od vidikov globalnega sodelovanja, ki ga vzpostavlja. SPS naj namreč ne bi izpostavljal nobenega posebnega področja. Poleg tega naj bi člen 38 SPS vseboval posebne obveznosti na področju prometa, ki presegajo samo zavezo za sodelovanje, ki naj ne bi bile primerljive z določbami o prometu iz Sporazuma o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Republiko Indijo o partnerstvu in razvoju (v nadaljevanju: Sporazum z Republiko Indijo)¹³, na katerega se nanaša zgoraj navedena sodba Portugalska proti Svetu, niti jih ni mogoče izključno povezovati s ciljem razvoja Republike Filipini. Vključitev pravne podlage, ki se specifično nanaša na prevoz, naj bi bila v skladu z zahtevami Sodišča nujna¹⁴.

20. Svet glede ponovnega sprejema trdi, da nujnost vključitve člena 79(3) PDEU izhaja iz tega, da člen 26(3) in (4) SPS vsebuje jasne pravne zaveze in da ima njihova vključitev v dvostranski sporazum, čeprav gre le za ponovitev splošnih načel, že uveljavljenih v mednarodnem pravu, nujno večje neposredne pravne posledice. Poleg tega bi bilo mogoče zavezo iz člena 26(4) SPS opredeliti kot obveznost prizadevanja, ki naj bi dejansko pomenila pomemben vzvod za to, da Unija na zadevnem področju dobi rezultat od tretjih držav pogodbenic. Podobno naj bi dejstvo, da člen 34(5) SPS določa vzajemni dostop pogodbenic do programov, ki sta jih vzpostavili na okoljskem področju, upravičilo vključitev člena 191(4) PDEU med pravne podlage izpodbijanega sklepa, ker ta določba določa ravno sodelovanje s tretjimi državami na tem področju. Člen 34(2) SPS naj bi prav tako vseboval jasno obveznost, katere spoštovanje bi bilo mogoče zagotoviti po pravni poti. V nasprotju s sporazumom z Republiko Indijo, ki je bila predmet zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Svetu, naj bi torej SPS vseboval konkretne zaveze glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti za varstvo okolja.

21. Svet pojasnjuje, da se mu vključitev drugih pravnih podlag ni zdela primerna, ker v drugih določbah SPS ni ugotovil področij, na katerih bi bile podane konkretne in bistvene zaveze. Svet glede zatrjevanih neželenih pravnih učinkov opozarja, da v skladu z načelom iz ustaljene sodne prakse pravne podlage akta ne določajo postopki, ampak pravna podlaga akta določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti¹⁵. Vsekakor naj bi bil v preambuli SPS naveden poseben položaj držav članic, za katere se uporabljata protokola št. 21 in št. 22, tako da je jasno, da če te države tako ne želijo sodelovati pri mednarodnih obveznostih, ki jih zajema člen 79(3) PDEU, lahko to naredijo tudi kot ločene pogodbenice mešanega sporazuma. Povedano drugače, člen 26(3) SPS se ne bo uporabil za države članice, na katere se nanašata protokola št. 21 in št. 22, ampak bi ga bilo mogoče uporabiti za

12 — Svet navaja mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (ZOdL, str. I-9713, točka 22) ter sodbe z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu (C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 59); z dne 19. septembra 2002 v zadevi Huber (C-336/00, Recueil, str. I-7699, točka 31), z dne 11. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Svetu (C-211/01, Recueil, str. I-8913, točki 39 in 40) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Svetu (C-338/01, Recueil, str. I-4829, točka 55).

13 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 49.

14 — Svet tu napotuje na mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (ZOdL, str. I-11129).

15 — Svet v zvezi s tem navaja sodbo z dne 19. julija 2012 v zadevi Parlament proti Svetu (C-130/10, točka 80).

navedene države, če bi te ratificirale sporazum kot pogodbenice. Prav zaradi tega naj sprejetje ločenih sklepov ne bi bilo potrebno. Nazadnje, sodna praksa Sodišča na področju skladnosti pravnih podlag naj bi se v zadnjem času pokazala kot prilagodljiva¹⁶. Nazadnje, Svet se pridružuje stališču Komisije glede potrebe po ohranitvi časovnih učinkov izpodbijanega sklepa, če bi bil ta razglašen za ničn.

22. Komisija v repliki trdi, da se sodna praksa iz zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Svetu uporablja tudi glede sporazumov o partnerstvu in sodelovanju, in vztraja, da so določbe in cilji SPS in sporazuma z Republiko Indijo primerljivi. Čeprav morajo sporazumi o razvojnem sodelovanju v skladu s členom 21 PEU slediti ciljem, ki so določeni v njih, pa je prevladujoči cilj teh sporazumov razvojno sodelovanje, ki ga ni mogoče omejiti le na dodelitev finančnih pomoči državam v razvoju. SPS je sporazum, katerega prevladujoči cilj je razvojno sodelovanje, kot je med drugim razvidno iz njegovega naslova VI. Razvojni cilj je naveden tudi v členu 26. Poleg tega večletna programska dokumenta za Filipine¹⁷, sprejeta na podlagi Uredbe št. 1905/2006, potrjujeta večdimenzionalnost razvojnega sodelovanja s to državo. Komisija poudarja nedoslednost analize Sveta, ki vključitve drugih pravnih podlag ni presodil za primerno. Dalje opozarja na svoje nestrinjanje s trditvijo, da ker so države članice tudi stranke SPS, je bilo njihovo medsebojno soglasje potrebno za sprejetje izpodbijanega sklepa, saj je bil ta sklep sprejet s kvalificirano večino in Pogodbe ne poznajo postopka sprejemanja z medsebojnim soglasjem. Nazadnje Komisija preroka upoštevnost zgoraj navedene sodbe Parlament proti Svetu z dne 3. septembra 2009, ki se po njenem mnenju ni nanašala na neskladne postopke.

23. Svet v dupliki vztraja na bistvenih spremembah značilnosti sporazumov, o katerih se danes pogaja Unija s tretjimi državami, saj odslej vzpostavljajo okrepljeno sodelovanje in se nanašajo na učinkovito obravnavo različnih zadevnih področij. Svet, prepričan, da so ti sporazumi drugačni od tistega, glede katerega je bila izrečena zgoraj navedena sodba Portugalska proti Svetu, torej poziva Sodišče, naj sprejme drugačno stališče, in meni, da je treba vsako področje obravnavati ločeno, ne glede na obstoj programa razvojne pomoči. Trdi, da bodo obveznosti iz SPS še naprej veljale, tudi ko bodo razvojni cilji doseženi. Sporazum naj ne bi prenehal veljati, ko se bo Republika Filipini uskladila s pravili in normami iz SPS. Podobno Svet trdi, da so uvodne izjave in določbe o spoštovanju človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine prava ter mogoči začasni odložitvi uporabe sporazuma ob nespoštovanju navedenih pravic in načel, nov dokaz, da SPS ni akt, ki bi ga bilo mogoče omejiti na politiko razvojnega sodelovanja. Svet glede treh spornih področij trdi, da moč pravnih zavez iz SPS potrebuje vključitev ustreznih pravnih podlag, kar ni tako na drugih področjih, ki se jih sporazum dotika le obrobno. Nikakor naj ne bi bilo mogoče uporabiti sodne prakse glede glavnih in pomožnih elementov za določbe iz naslova V PDEU brez kršenja protokolov št. 21 in št. 22.

B – Stanje upoštevnosti sodne prakse in opredelitev merila, ki se uporabi

24. Stranke so na široko razpravljale o vprašanju, ali je treba načelo, ki ga je Sodišče navedlo v zgoraj navedeni sodbi Portugalska proti Svetu, uporabiti glede sporazuma, kot je SPS. Svet je zlasti zagovarjal stališče, da se ta sodna praksa ne bi smela uporabiti, ker SPS ni sporazum o razvojnem sodelovanju.

25. Najprej želim nasprotovanje Sveta glede uporabe zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Svetu za določitev pravne podlage izpodbijanega sklepa postaviti v kontekst.¹⁸ Menim namreč, da načelo iz sodne prakse, ki ga Sodišče izraža v tej sodbi, pomeni le poseben izraz, drugo stran iste medalje, če smem reči, pri čemer ta medalja pomeni pravila za določitev pravnih podlag, potrebnih za sprejetje akta Unije.

16 — Svet se na tem mestu sklicuje na sodbo z dne 3. septembra 2009 v zadevi Parlament proti Svetu (C-166/07, ZOdl., str. I-7135, točka 69).

17 — Komisija na tem mestu navaja strateški dokument ES-Filipini 2007-2013 (na voljo na elektronskem naslovu http://eeas.europa.eu/philippines/csp/07_13_fr.pdf) in večletni indikativni program za Filipine 2007-2010 (na voljo na elektronskem naslovu http://eeas.europa.eu/philippines/csp/mip_07_10_en.pdf).

18 — Sam Svet je na obravnavi pred Sodiščem nakazal spremembo v tem smislu.

26. Sodbe, na katere se sklicuje Svet, so sodbe, v katerih je Sodišče opozorilo, da a) izbira pravne podlage akta ne izhaja samo iz prepričanja njegovega avtorja, ampak se mora, nasprotno, opirati na objektivne elemente, ki omogočajo sodni nadzor, med njimi sta zlasti cilj in vsebina akta, in b) če se pri preučitvi akta izkaže, da sledi dvojnemu cilju ali da je sestavljen iz dveh delov, in če je en glavni ali prevladujoč, drugi pa zgolj postranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi – tisti v zvezi s prevladujočim ciljem – razen če se izjemoma ugotovi, da akt sledi hkrati več neločljivo povezanim ciljem, ne da bi bil eden od njih drugi in posreden glede na drugega¹⁹.

27. Menim, da Sodišče ni mislilo drugače, ko je v zvezi s sporazumom o razvojnem sodelovanju odločilo, da obstoj klavzul, ki se nanašajo na različna posebna področja, v takem sporazumu ne more spremeniti opredelitve sporazuma, ki mora biti podana ob upoštevanju njegovega bistvenega cilja – *glavnega* ali *prevladujočega*, če uporabim izraze iz sodne prakse, ki jo navaja Svet – in ne glede na posebne klavzule, pod pogojem, da te klavzule na zadevnih posebnih področjih ne vsebujejo takih obveznosti, da bi dejansko pomenile drugačne cilje – torej niti *druge* niti *posredne* – glede na cilje razvojnega sodelovanja²⁰.

28. Tako nisem mnenja, v nasprotju s tem, kar je impliciral Svet, da se ob določanju pravne podlage akta uporabi različno merilo, glede na to, ali gre za okvir politike razvojnega sodelovanja ali okvir druge politike.

29. Edini odtенок – k njemu se bom še vrnil – je, da je razvojno sodelovanje na ravni Unije dobilo tako široko opredelitev, da je morebiti težje dokazati, da obstaja poleg vrste področij, ki jih lahko pokriva, cilj ali več ciljev, ki ostajajo hkrati ločeni od ciljev razvojnega sodelovanja in neločljivo povezani z zadevnim aktom.

30. Glede na to pojasnilo in ker je namen izpodbijanega sklepa odobriti podpis SPS, je treba ta sklep očitno preučiti v povezavi z navedenim SPS. Odslej gre za preučitev, ali je SPS glede na svoj okvir, cilj in vsebino sporazum, katerega prevladujoč cilj je razvojno sodelovanje in bi imel lahko le dodaten – drugoten – vpliv na področje prevoza, okolja ali ponovnega sprejema državljanov tretjih držav, ali pa je SPS sporazum, ki se neločljivo nanaša tako na razvojno sodelovanje kot tudi na prevoz, okolje in ponovni sprejem.

C – Geneza, vsebina in splošna sistematika SPS

31. Takoj je mogoče opaziti, tudi če to ni odločilno²¹, da se SPS v nasprotju z zadevnim mednarodnim sporazumom v zgoraj navedeni sodbi Portugalska proti Svetu²² v naslovu ne sklicuje na razvoj. Prvi vtis je torej ta, da vzpostavlja dejansko globalno sodelovanje, kot trdi Svet, to je neomejeno, saj gre za okvirni sporazum o sodelovanju in partnerstvu.²³

32. SPS je sestavljen iz 58 členov in razdeljen na osem naslovov, ki se nanašajo na njegovo naravo in področje uporabe, politični dialog in sodelovanje, trgovino in naložbe, sodelovanje na področju pravosodja in varnosti, sodelovanje na področju migracij in pomorskega dela, gospodarstvo in razvojno sodelovanje in druge sektorje, institucionalni okvir ter nazadnje končne določbe.

19 — Glej sodno prakso, navedeno v opombi 12 zgoraj.

20 — Zgoraj navedena sodba Portugalska proti Svetu (točka 39).

21 — Glej po analogiji sodbo z dne 23. februarja 1999 v zadevi Parlament proti Svetu (C-42/97, Recueil, str. I-869, točka 37).

22 — Tu je šlo za sporazum o sodelovanju glede partnerstva in *razvoja* (glej opombo 13 zgoraj. Moj poudarek je v ležeči pisavi).

23 — Svet je na obravnavi in v utemeljitev svojega stališča poudaril, da Komisiji ni dal pooblastila za pogajanja za sporazum o razvojnem sodelovanju. Komisija to trditev prereka. Spis, predložen Sodišču, pa ne vsebuje dodatnih informacij o navedenem pooblastilu, ki je bilo navajano le v ustni fazi postopka.

33. Iz preučitve preambule sta razvidna dva velika vsebinska sklopa, podrejena želji po ohranitvi celovite narave medsebojnih odnosov pogodbenic²⁴ in spoštovanju demokratičnih načel in človekovih pravic.²⁵ Prvič, pogodbenice izražajo namero po pridobitvi vzajemne koristi iz SPS²⁶, pri čemer poudarjajo interesna področja in skupne vrednote²⁷. To se med drugim izraža s skrbmi glede spodbujanja ekonomskega in socialnega napredka za njihove narode in trajnostnega ekonomskega in socialnega razvoja, izkoreninjenja revščine in uresničitve razvojnih ciljev tisočletja²⁸, spodbujanja trajnostnega razvoja in boja proti podnebnim spremembam, tesnejšega sodelovanja na področju pravosodja in varnosti, sodelovanja pri spodbujanju migracij in razvoja, vzpostavitve minimalnih socialnih standardov ter glede trgovine²⁹. Drugič, iz preambule je razvidno, da so se pogodbenice osredotočile tudi na področja z manj očitnim socialno-ekonomskim vidikom, ampak ki izražajo določeno število zavez za zagotovitev mednarodnega miru in varnosti. Tako si stranke nenehno prizadevajo za boj proti terorizmu, trgovini z mamili, hudim kršitvam mednarodnega humanitarnega prava, orožju za množično uničevanje in nezakoniti trgovini z osebnim orožjem in lahkim orožjem³⁰.

34. Ta kombinacija skrbi je potrjena v besedilu členov 1 in 2 SPS, ki vsebujeta splošna načela in cilje sodelovanja. V zvezi s splošnimi načeli, je zaveza spodbujati trajnostni razvoj, obravnavati izzive podnebnih sprememb in prispevati k uresničevanju razvojnih ciljev tisočletja, omenjena le malo za sklicevanjem na demokratična načela in človekove pravice kot bistveni element SPS.³¹ Kar zadeva njegov člen 2, v njem je kar enajst kategorij ciljev sodelovanja in partnerstva, vzpostavljenega s SPS, ki pokrivajo „vsa področja skupnega interesa“³², glede katerih so se stranke zavezale k celovitemu dialogu in k spodbujanju nadaljnjega sodelovanja med njimi. Pojem „razvoj“ se v njem pojavi le v točki h), ki je neke vrste „vseobsegajoča“ določba in opredeljuje „vsa druga področja skupnega interesa“, ki doslej niso bila navedena v besedilu. V točki (h) je navedenih kar 22 različnih področij, od razvojnega sodelovanja do statistike, prek informacijske in komunikacijske tehnologije, do medkulturnega in medverskega dialoga do ribištva.

35. Člen 29 SPS, ki spada pod naslov VI, ki se nanaša na gospodarsko in razvojno sodelovanje ter druge sektorje, je izključno namenjen razvojnemu sodelovanju. V skladu z besedilom tega člena je glavni cilj navedenega sodelovanja „spodbujanje trajnostnega razvoja, ki bo prispeval k zmanjšanju revščine in uresničevanju mednarodno dogovorjenih razvojnih ciljev“³³. Pogodbenice se zavežejo k vzpostavitvi stalnega dialoga na to temo, ki se nanaša zlasti na spodbujanje človekovega in socialnega razvoja, prizadevanje za trajnostno vključujočo gospodarsko rast, spodbujanje okoljske trajnosti, povečanje zmogljivosti za izvajanje intenzivnejšega vključevanja v svetovno gospodarstvo in mednarodni trgovinski sistem, spodbujanje reforme javnega sektorja ter uskladitev z mednarodnimi načeli izvajanja in učinkovitosti pomoči.³⁴

36. Poleg te določbe, ki je posebej namenjena razvojnemu sodelovanju, se nekateri člani sklicujejo na pojem razvoja posebej, tako da za nekatera področja, ki jih pokriva SPS, besedilo dodatno povezuje predvidene napredke ali cilje, ki jih je treba doseči s partnerstvom, in razvoj³⁵.

24 — Druga uvodna izjava SPS.

25 — Četrta uvodna izjava SPS.

26 — Petnajsta in dvaindvajseta uvodna izjava SPS.

27 — Prav tam.

28 — Glej resolucijo, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 8. septembra 2000, z naslovom „Deklaracija tisočletja“ (A/55/L.2) (v nadaljevanju: tisočletje). Glede osmih ciljev tisočletja, glej točko 6 zgoraj navedenega evropskega soglasja o razvoju.

29 — Peta, šesta, sedemnajsta, osemnajsta, devetnajsta in enaindvajseta uvodna izjava.

30 — Od sedme do trinajste uvodne izjave SPS. Glede zadnjega področja je Sodišče že razsodilo, da je boj proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra mogoče šteti za podporo ciljem politike razvojnega sodelovanja (sodba z dne 20. maja 2008 v zadevi Komisija proti Svetu (C-91/05, ZOdl., str. I-3651)).

31 — Člen 1(1) in (3) SPS. O pojmu bistvenih elementov glej člen 53(5)(b) SPS.

32 — Uvodni stavek člena 2 SPS.

33 — Člen 29(1) SPS.

34 — Člen 29(2) SPS.

35 — SPS navaja med drugim spodbujanje gospodarske rasti in razvoja (člen 12), gospodarskega in socialnega razvoja (členi 26, 28, 40) in trajnostnega razvoja (členi od 33 do 35).

37. Razvojni cilj tretje države pogodbenice torej v SPS ni popolnoma jasno formuliran. To je razvidno iz hitre primerjave s sporazumom z Republiko Indijo.³⁶ Vendar pa samo na podlagi te ugotovitve ni mogoče trditi, da je razvojno sodelovanje le drugotnega pomena za SPS. Nasprotno, vprašati se je treba, ali SPS ne pomeni novega pristopa, s katerim Unija odslej izraža svojo politiko razvojnega sodelovanja.

D – Razvojno sodelovanje v pravu Unije in opredelitev SPS

38. Ker se Sodišče še ni imelo možnosti izreči o razvojnem sodelovanju v post-lizbonskem kontekstu, se njegova sodna praksa, ki je na voljo o tem, nanaša na člene od 177 ES do 181 ES in njihove prejšnje različice. V smislu teh členov je bilo razvojno sodelovanje opredeljeno, kot da zadeva ne le „trajnostni gospodarski in socialni razvoj teh držav, skladno in postopno vključevanje v svetovno gospodarstvo in boj proti revščini, ampak tudi razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ob upoštevanju zavez, sprejetih v okviru Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij“³⁷. Sodišče je poleg tega opozorilo na nov pristop z začetka drugega tisočletja, ki krepi večdimenzionalnost politike razvojnega sodelovanja in je bil objavljen v obvestilu Komisije³⁸ in nato potrjen z Evropskim soglasjem iz leta 2006 in z Uredbo št. 1905/2006³⁹. Sodišče je tako razsodilo, da „[č]eprav ciljev sedanje politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja ni treba omejiti na ukrepe, ki se neposredno nanašajo na boj proti revščini, mora ukrep, da ga je mogoče uvrstiti v to politiko, vendarle prispevati k zasledovanju ciljev gospodarskega in socialnega razvoja navedene politike.“⁴⁰ Poleg tega je Sodišče razsodilo, da „lahko Skupnost sprejme konkretni ukrep [...] v okviru svoje politike razvojnega sodelovanja le, če ta ukrep po svojem namenu in vsebini spada v pristojnosti, ki jih Skupnosti na tem področju daje Pogodba ES. To ne velja, kadar je glavni namen ukrepa uresničitev [druge politike], čeprav prispeva k gospodarskemu in socialnemu razvoju držav v razvoju“⁴¹.

39. V členu 208 PDEU je določeno, da „[se] [p]olitika Unije na področju razvojnega sodelovanja izvaja v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije“ in da je njen glavni cilj „zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine“, Unija pa mora upoštevati tudi „cilje razvojnega sodelovanja pri politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na države v razvoju“. Zaradi sklicevanja na načela in cilje zunanjega delovanja Unije mora biti razlaga člena 208 PDEU podkrepljena z razlago člena 21 PEU. Menim – in stranki nista drugačnega mnenja – da sodna praksa, ki se nanaša na navedene določbe, tako ostaja upoštevna za razlago člena 208 PDEU, čeprav se ta člen omejuje le na zmanjšanje oziroma izkoreninjenje revščine.

40. Priznati je treba, kot je navedla Komisija, da je razvojno sodelovanje, kot je danes opredeljeno v pravu Unije, večdimenzionalna politika. V smislu Evropskega soglasja o razvoju⁴² je bistveni cilj razvojnega sodelovanja izkoreninjenje revščine v okviru trajnostnega razvoja⁴³, pri čemer ta vključuje „dobro upravljanje, človekove pravice ter politične, socialne, gospodarske in okoljske vidike“⁴⁴. Stališče Sveta je v zvezi s tem nekoliko presenetljivo, saj trdi, da so navedbe o človekovih pravicah in demokratičnih načelih ter pravni državi v SPS dodatni dokaz, da SPS ni mogoče omejiti na sporazum

36 — Glej med drugim od sedme do desete uvodne izjave ter člen 1(2), drugi pododstavek, četrta alineja, Sporazuma z Republiko Indijo.

37 — Sodba z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Parlament proti Komisiji (C-403/05, ZOdl., str. I-9045, točka 56) in zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu z dne 20. maja 2008 (točka 65).

38 — Obvestilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu „Razvojna politika Evropske skupnosti“ (COM(2000) 212 final z dne 26. aprila 2000).

39 — Glej zgoraj navedeni sodbi Parlament proti Komisiji z dne 23. oktobra 2007 (točki 57 in 58) in Komisija proti Svetu z dne 20. maja 2008 (točka 66).

40 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu z dne 20. maja 2008 (točka 67).

41 — Prav tam (točki 71 in 72).

42 — Glej točko 15 zgoraj.

43 — Glej točki 5 in 42 Evropskega soglasja o razvoju.

44 — Točka 7 Evropskega soglasja o razvoju.

o razvojnem sodelovanju. Sam Svet namreč poudarja zvezo med trajnostnim razvojem in navedenimi pravicami in načeli v Evropskem soglasju za razvoj, katerega avtor⁴⁵ je – vsaj deloma – in to čeprav je bil namen navedenega soglasja „prvič poda[ti] skupn[o] vizij[o], ki usmerja ukrepe EU na področju razvojnega sodelovanja tako na ravni držav članic kot na ravni Skupnosti“⁴⁶.

41. Ob sprejemanju tega soglasja se je Unija zavezala „k spodbujanju skladnosti politik za razvoj, ob zagotovitvi, da bo [...] upoštevala cilje razvojnega sodelovanja [...] in da bodo te politike podpirale razvojne cilje“⁴⁷. Močna večdimenzionalnost je poudarjena, ker izkoreninjenje revščine v skladu z evropskim soglasjem potrebuje izvajanje „vrst[e] razvojnih dejavnosti – od demokratičnega upravljanja do [...] gospodarskih in socialnih reform, preprečevanja konfliktov, socialne pravičnosti, spodbujanja človekovih pravic in pravičnega dostopa do javnih storitev, izobraževanja, kulture, zdravstva [...], zajeti so tudi okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, gospodarska rast za dobrobit revnih, razvoj in trgovina, migracije in razvoj, varnost preskrbe s hrano, pravice otrok, enakost med spoloma ter spodbujanje socialne kohezije in spodobnega dela“⁴⁸.

42. Tako glede na sodno prakso, navedeno zgoraj, ter na elemente, vsebovane v Evropskem soglasju o razvoju, in kljub zelo široki naravi vzpostavljenega sodelovanja in neobstoju natančnejše opredelitve razvojnih ciljev tretje države pogodbenice menim, da je dejansko bistveni del SPS povezan s politiko razvojnega sodelovanja, ki jo vodi Unija. Dejstvo, da SPS ne vsebuje določbe o svojem prenehanju, ko se bo Republika Filipini uskladila s pravili in določbami iz SPS, v zvezi s tem ni upoštevno⁴⁹.

43. V smislu Evropskega soglasja o razvoju so področja ukrepanja Unije v zvezi s tem opredeljena tako široko, da bi bilo mogoče vsekakor in ne glede na zadevno področje vzpostaviti zvezo z razvojem⁵⁰. Kot je pravilno navedel Svet, se je praksa Unije v njenih zunanjih odnosih z manj razvitimi državami dejansko bistveno razvila in je prešla od osnovnega sistema zagotavljanja finančne pomoči do vzpostavljanja popolnih in naprednih sporazumov, v katerih vzajemne ugodnosti niso več samo diplomatska fraza, vzpostavljeno razmerje pa je manj asimetrično in torej bolj uravnoteženo. Vendar zaradi tega, čeprav lahko z gotovostjo priznam večdimenzionalnost razvojnega sodelovanja, menim, nasprotno, da je zgolj pravno podlago o razvojnem sodelovanju težje šteti za zadostno, če se isti sporazum nanaša na tako številna in različna področja. V zvezi s tem pozivam k pazljivosti, predvsem zaradi tega, ker je opredelitev ustrezne pravne podlage za Unijo „pomembna z ustavnopravnega vidika“⁵¹.

44. Vendar se lahko sporazum, kot je SPS, dotika vrste različnih področij, pri tem pa ostaja zgolj v okviru ciljev razvojnega sodelovanja, če so določbe, ki se nanašajo na ta različna *posebna področja*, omejene na določitev okvira sodelovanja in na opredelitev področij, ki so predmet sodelovanja, ter na pojasnitev nekaterih dejavnosti ali vidikov, ne da bi navedene določbe urejale konkretna pravila za izvajanje sodelovanja na vsakem predvidenem posebnem področju⁵².

45 — Glej točko 4 Evropskega soglasja o razvoju.

46 — Točka 3 Evropskega soglasja o razvoju.

47 — Točka 9 Evropskega soglasja o razvoju.

48 — Točka 12 Evropskega soglasja o razvoju.

49 — Sporazum z Republiko Indijo je bil sklenjen za pet let in se samodejno podaljšuje za eno leto, razen če se odpove (glej člen 29 tega sporazuma). Ta sporazum ni določal svojega prenehanja, ko bi bili doseženi razvojni cilji. Člen 57 SPS je torej v zvezi s tem vsekakor primerljiv s členom 29 sporazuma z Republiko Indijo, ki pa ga je Sodišče opredelilo za sporazum o razvojnem sodelovanju.

50 — Glej točko 70 in naslednje Evropskega soglasja o razvoju.

51 — Zgoraj navedeno mnenje 1/08 (točka 110).

52 — Glej zgoraj navedeno sodbo Portugalska proti Svetu (točka 45).

45. Glede na te premisleke moram sedaj raziskati, ali med številnimi in različnimi področji, ki jih zajema SPS, določbe v zvezi s prometom, okoljem in ponovnim sprejemom državljanov tretjih držav *prispevajo*, v smislu sodne prakse Sodišč, „k ciljem gospodarskega in socialnega razvoja“ politike razvojnega sodelovanja in je njihov *glavni cilj* izvajanje te politike, ali pa, nasprotno, te urejajo *konkretna pravila* za izvajanje sodelovanja na teh posebnih področjih, tako da dejansko pomenijo *ločene cilje*, ki niso niti drugotnega pomena niti posredni glede na cilje razvojnega sodelovanja.

E – Vključitev pravnih podlag, ki se nanašajo na prevoz

46. V skladu s členom 2(h) SPS je promet, naveden med drugimi področji skupnega interesa. V členu 38(1) SPS je potrjena želja pogodbenic, da sodelujejo na področjih prometne politike, „da bi izboljšali priložnosti za naložbe ter pretok blaga in potnikov, spodbujali pomorsko in letalsko varnost in zaščito, obravnavali okoljski vpliv prometa ter povečali učinkovitost svojih prometnih sistemov“. Področja, ki se spodbujajo v okviru sodelovanja, se nanašajo na izmenjavo informacij o ustreznih ureditvah glede vseh prometnih poti, izmenjavo stališč o evropskem satelitskem navigacijskem sistemu, dialog o letalskih prevozih in nadaljevanje dialoga, ki naj bi spodbujal zблиževanje zakonodaje, dialog o pomorskem prometu (z izmenjavo informacij o zakonodajah in spodbujanjem neomejenega dostopa do mednarodnih pomorskih trgov, z učinkovitim upravljanjem pristanišč in spodbujanjem sodelovanja v skupnem interesu na tem področju) in, nazadnje, dialog o učinkovitem izvajanju standardov na področju varstva, varnosti in preprečevanja onesnaževanja.

47. Res je, da je SPS, kot je pojasnil Svet, glede tega bolj razdelan kot zadevni sporazum z Republiko Indijo v zgoraj navedeni zadevi Portugalska proti Svetu⁵³. Vendar le iz tega ni mogoče izpeljati nobenega pravnega sklepa, ne da bi preučili vsebino člena 38 SPS.

48. Namreč, prvič, poudarjam, da je področje prevoza ena od razsežnosti politike razvojnega sodelovanja, kakor je opredeljena v evropskem soglasju⁵⁴, in da je mogoče ukrepe, sprejete na takem področju, vsekakor povezati s to politiko. Člen 38 SPS je oblikovan tako, da je enostavno mogoče vzpostaviti povezavo s cilji, ki jim sledi razvojno sodelovanje. Sodelovanje, ki ga vzpostavlja, ima dve razsežnosti, varnostno in okoljsko. Brez težav je mogoče priznati, da bi morala povečanje varnosti prometa tretje države pogodbenice z njenim pristopom k minimalnim mednarodnim standardom prispevati hkrati k stabilizaciji in trajnosti njene prometne mreže ter k usklajeni in postopni vključitvi navedene države v svetovno gospodarstvo tega sektorja.

49. Drugič in v nasprotju s trditvijo Sveta, ob preučevanju člena 38 SPS ugotavljam, da ta ne vsebuje konkretnih pravil za izvajanje sodelovanja na tem področju niti ne omogoča opredelitve konkretnih pozitivnih obveznosti pogodbenic, ki bi segale prek zgolj splošne zaveze sodelovanja na področju prometa. Nisem našel nobenih posebnih obveznosti v primerjavi z obveznostmi, vsebovanimi v preostalem sporazumu – okolje in ponovni sprejem državljanov tretjih držav sem izpustil, ker ju bom preučil pozneje. Tako na primer člen 38 SPS, ki nikakor ni tako podroben kot člen 91 PDEU, določa le izmenjavo informacij ali stališč in dialoge. Menim, da člena 38 SPS tudi ni mogoče primerjati z zadevnimi določbami iz mnenja 1/08, na katero se sklicuje Svet in glede na katere je Sodišče razsodilo, da je potrebna dodatna pravna podlaga v zvezi s prevozom⁵⁵.

53 — Glej zlasti člen 4(3) sporazuma z Republiko Indijo.

54 — Glej točko 77 in naslednje soglasja.

55 — Zgoraj navedeno mnenje 1/08 se je nanašalo na splošni sporazum o trgovini s storitvami (v nadaljevanju: GATS), ki je med drugim pokrival prevozne storitve. Trgovina s prevoznimi storitvami je bila po mnenju Sodišča „predmet tako GATS kot teh sporazumov, ki [so] im[eli] poleg tega neposreden in takojšen učinek na trgovino z vsemi vrstami takih storitev“ (točka 167). Poleg tega je Sodišče razsodilo, da so zadevni sporazumi vsebovali „precej določb, ki spreminjajo tako horizontalne kot sektorske obveze, ki so jih Skupnost in države članice [...] sprejele“ (točka 168) ter „določb[e] v zvezi s sektorskimi obvezami na področju prevoznih storitev, ki vključujejo bodisi širitev sektorskih omejitev na nekatere nove države članice bodisi uvedbo takih omejitev na splošno“ (točka 170). Ugotovilo je, da sklop „prevoz“ iz GATS spada na področje prometne politike, in ne na področje skupne trgovinske politike. Jasno je, da člen 38 SPS nima enakega vpliva na tem področju in da ima manjšo pravno moč.

50. Tako so vsebine, izražene v tem členu, ne da bi določale posebne pravne obveznosti ali pomenile ločen cilj, skladne s cilji politike razvojnega sodelovanja in jih je mogoče popolnoma povezati z njo⁵⁶. Na tem mestu je treba torej ugotoviti, da je v skladu s trditvijo Komisije Svet kot pravni podlagi spornega sklepa napačno vključil člena 91 PDEU in 100 PDEU, ki se nanašata na prevoz.

F – Vključitev pravne podlage, ki se nanaša na okolje

51. Člen 34 SPS se nanaša na okolje in naravne vire. To področje sodelovanja je predstavljeno kot področje skupnega interesa v smislu člena 2(h) SPS. Opozoriti je treba, da se tudi druge določbe sporazuma nanašajo na vsebine, povezane z okoljem.⁵⁷

52. Sodelovanje mora v skladu s členom 34(1) SPS spodbujati ohranitev in izboljšanje okolja s ciljem trajnostnega razvoja. Odstavek 2 opozarja na potrebo po trajnostnem ohranjanju in upravljanju naravnih virov in biotske raznovrstnosti. V skladu z odstavkom 3 se pogodbenice strinjajo, da je treba vsebine, povezane z okoljem, vključiti na vsa področja sodelovanja. Nazadnje so v odstavku 4 našteje vsebine, glede katerih se mora sodelovanje nadaljevati oziroma okrepiti v regionalnih programih. To se nanaša na ozaveščanje o okoljskih vprašanjih in na sodelovanje domorodnega prebivalstva pri prizadevanjih na področju trajnostnega razvoja, krepitev zmogljivosti na področju prilagajanja podnebnim spremembam, krepitev zmogljivosti na področju sodelovanja pri večstranskih sporazumih in njihovem izvrševanju, spodbujanje okolju prijaznih tehnologij, izdelkov in storitev, izboljšanje naravnih virov, upravljanje nacionalnih parkov in zavarovanih območij, preprečevanje nezakonitega čezmejnega premeščanja nevarnih odpadkov, varstvo pomorskega, obalnega in kopenskega okolja, spodbujanje krepitev zmogljivosti na področju ravnanja ob naravnih nesrečah ter na koncu spodbujanje vzorcev trajnostne potrošnje in proizvodnje. Prav tako je določeno, da pogodbenici spodbujata vzajemni dostop do programov, ki jih vzpostavljata.⁵⁸

53. Svet meni, da je člen 34 SPS podrobna določba, ki nima enakovredne določbe v zadevnem sporazumu z Republiko Indijo v zgoraj navedeni zadevi Portugalska proti Svetu. Ta člen naj bi, vsaj v odstavku 2, določal jasno obveznost, katere spoštovanje je mogoče zagotoviti po pravni poti. Dostop do programov in ukrepov Unije naj bi spadal pod okoljsko sodelovanje s tretjimi državami, ki je določeno v členu 191(4) PDEU.

54. Tako kot Komisije tudi mene stališče Sveta ne prepriča. Prvič, člen 34 SPS je izrecno predviden kot horizontalna določba, saj je treba okoljske dejavnike upoštevati „[p]ri vseh dejavnostih, ki sta se jim pogodbenici zavezali v skladu s tem sporazumom“⁵⁹. Drugič, kot pri prevozu, so vsebine, glede katerih je potrebno sodelovanje, le našteje. V nasprotju s stališčem Sveta menim, da člen 34(2) SPS ne vsebuje jasne obveznosti. Svet trdi, da je ta določba pravno izvršljiva in le na podlagi tega upravičuje vključitev ustrezne pravne podlage.

55. Opozoril bi le, da imajo določbe v mednarodnem sporazumu nedvomno pravno moč in da se lahko spoštovanje mednarodnih obveznosti očitno zagotovi z uporabo primernih mehanizmov. Merilo izvršljivosti na mednarodni ravni po mojem mnenju ob odločanju o pravnih podlagah akta Unije nikakor ni niti upoštevno niti zadostno. Poleg tega je besedilo tega odstavka 2 izredno splošno, kar je načeloma značilno za izjave o nameri. V zvezi s tem ne menim, da se vsebina člena 34 SPS močno razlikuje od vsebine člena 17 zadevnega sporazuma z Republiko Indijo v zgoraj navedeni zadevi

56 — Zgoraj navedena sodba z dne 20. maja 2008 v zadevi Komisija proti Svetu (točka 65).

57 — Glej zlasti člene 27(2), 29(2)(c) in 38(1) SPS.

58 — Člen 34(5) SPS.

59 — Člen 34(1), na koncu, SPS.

Portugalska proti Svetu⁶⁰. Kot Komisija tudi sam opažam naravno vez med podpiranjem in varstvom okolja na eni strani in trajnostnim razvojem na drugi strani, na katero opozarja tudi člen 34(1) SPS.⁶¹ Izkoreninjenje revščine, končni cilj razvojnega sodelovanja v smislu člena 208 PDEU, ima tudi „okoljske razsežnosti“⁶². Nazadnje, člen 34(5), ki določa, da stranki „spodbujata vzajemen dostop do njunih programov“, ne vsebuje jasno določljive pravne obveznosti, ki bi jo bilo mogoče ločiti od razvojnega sodelovanja.

56. Na tem mestu je treba torej ugotoviti, da je Svet napačno vključil člen 191(4) PDEU, ki se nanaša na okolje, kot pravno podlago spornega sklepa, saj člen 34 SPS ne učinkuje tako, da bi bilo okolje drugi bistveni del zadevnega sporazuma.

G – Vključitev pravne podlage, ki se nanaša na ponovni sprejem državljanov tretjih držav

57. Najprej naj pojasnim, da pravne težave, zlasti postopkovne – dejanske ali domnevne – na katere se sklicuje Komisija, nikakor niso take, da bi vplivale na odločitev Sodišča glede opredelitve pravne podlage izpodbijanega sklepa. Iz ustaljene pravne prakse namreč izhaja, da pravne podlage akta ne določajo postopki, ampak pravna podlaga akta določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti.⁶³

58. Za preizkus, ali je bila vključitev določbe, ki spada v naslov V Pogodbe DEU in torej vključuje uporabo protokolov št. 21 in št. 22, potrebna⁶⁴, je treba najprej opozoriti na natančno vsebino SPS o migracijah in ponovnem sprejemu. Nato se bom posvetil vprašanju o razmerju med tema vsebinama in razvojnim sodelovanjem, da bi preveril, ali je mogoče vzpostaviti povezavo med cilji, ki jim sledi razvojno sodelovanje, in členom 26 SPS. Dalje, dokazal bom, da je vključitev določb o ponovnem sprejemu del dolgotrajne prakse, ki služi predvsem interesom Unije, in poudaril bistvene razlike med določbami člena 26 SPS in sporazumi o ponovnem sprejemu, ki jih je nedavno sprejela Unija. Nazadnje se bom na kratko vrnil k vprašanju polnega učinka protokolov št. 21 in št. 22.

60 — V skladu s členom 17(1), prvi pododstavek, zgoraj navedenega sporazuma z Republiko Indijo „[p]ogodbenici priznavata potrebo po upoštevanju varstva okolja kot sestavnega dela gospodarskega in razvojnega sodelovanja. Poleg tega poudarjata pomen okoljskih vprašanj in svojo pripravljenost, da vzpostavita sodelovanje pri varovanju in izboljšanju okolja s posebnim poudarkom na onesnaževanju vode, tal in zraka, eroziji, krčenju gozdov ter trajnostnemu gospodarjenju z naravnimi viri ob upoštevanju dela, opravljenega v mednarodnih združenjih“.

61 — Zagotovitev trajnostnega razvoja okolja je eden od osmih razvojnih ciljev tisočletja: glej točko 6 zgoraj navedenega evropskega soglasja o razvoju.

62 — Točka 12 zgoraj navedenega evropskega soglasja o razvoju.

63 — Zgoraj navedena sodba Parlament proti Svetu (C-130/10, točka 80). V konkretnem okviru morebitnega izvajanja protokolov št. 21 in št. 22 glej točko 40 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Bota, predstavljenih v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu (C-43/12), ki teče pred Sodiščem.

64 — Sedanja praksa kaže, kot je poudarila Komisija, na veliko zmedo. Na primer, Sklep Sveta z dne 24. julija 2006 o sklenitvi Protokola proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, v kolikor določbe Protokola sodijo na področje uporabe členov 179 in 181A Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, v imenu Evropske skupnosti (UL L 262, str. 24) je bil sprejet na podlagi členov 179 in 181A Pogodbe ES. Sklep Sveta z dne 21. decembra 2011 o podpisu Sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani in Republiko Irak na drugi strani, v imenu Evropske unije in očasni uporabi nekaterih njegovih določb (UL 2012, L 204, str. 18) je bil sprejet na podlagi členov 79(3) PDEU, 91 PDEU, 100 PDEU, 192(1) PDEU, 194 PDEU, 207 PDEU in 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU. Sklep Sveta z dne 14. maja 2012 o podpisu Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani in Mongolijo na drugi strani v imenu Evropske unije (UL L 134, str. 4), je bil sprejet le na podlagi členov 79(3) PDEU, 207 PDEU in 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU. Sklep z istega dne o podpisu Okvirnega sporazuma o obsežnem partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani in Socialistično republiko Vietnam na drugi strani v imenu Unije (UL L 137, str. 1) je bil sprejet le na podlagi členov 79(3) PDEU, 91 PDEU, 100 PDEU, 207 PDEU in 209 PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU.

1. Vsebina SPS

59. Prvič, opozoriti je treba, da je v preambuli SPS navedeno, da so določbe sporazuma, „ki spadajo v okvir naslova V, dela III Pogodbe o delovanju Evropske unije, zavezujoče za Združeno kraljestvo in Irsko kot ločeni pogodbenici ali kot del Evropske unije v skladu s Protokolom o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji in [Pogodbe DEU]. Enako velja za Dansko v skladu s Protokolom o stališču Danske, ki je priložen k tema pogodbama“.

60. Drugič, člen 26 SPS je vključen v naslov V, ki se nanaša na sodelovanje na področju migracij in pomorskega dela in je naslovljen „Sodelovanje na področju migracij in razvoja“. Člen 26(1) SPS potrjuje pomen upravljanja migracijskih tokov in željo strank po vzpostavitvi mehanizma za dialog in posvetovanje o vseh vprašanih v zvezi z migracijo, ki morajo biti med drugim vključena v strategije nacionalnega razvoja. Sodelovanje na tem področju bo v skladu s členom 26(2) SPS osredotočeno na dejavnike odbijanja in privlačenja pri migraciji, na razvoj in izvajanje nacionalne zakonodaje in praks v zvezi z varstvom in pravicami migrantov, pripravo in izvajanje nacionalne zakonodaje in praks na področju mednarodnega varstva, pravila o dovolitvi sprejema ter pravice in status sprejetih oseb, vzpostavitev politike za obravnavanje prisotnosti državljanov druge pogodbenice, ki ne izpolnjujejo (več) pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče na ozemlju zadevne pogodbenice, na njenem ozemlju, boj proti tihotapljenju oseb in trgovini z ljudmi, vrnitev oseb pod humanimi in dostojanstvenimi pogoji, vprašanja skupnih interesov na področju vizumov, varnosti potnih listin in upravljanja meja ter nazadnje na vprašanja migracij in razvoja.

61. Člen 26(3) SPS vsaki od pogodbenih strank nalaga obveznost, da ponovno sprejme svoje državljane, ki bi bili v položaju nezakonitega vstopa, bivanja, ali stalnega prebivanja na ozemlju druge pogodbenice. Te osebe morajo biti ponovno sprejete na zahtevo zadevne pogodbenice „brez nepotrebnega odlašanja, potem ko je bilo ugotovljeno državljanstvo in izveden ustrezen postopek“. Prav tako je predvidena predložitev potrebnih dokumentov in komunikacija med pristojnimi organi države prosilke in zaprosene države. Prav tako je predviden primer, ko oseba ne bi imela osebne dokumenta.

62. Nazadnje, člen 26(4) SPS določa, da sta se pogodbenici strinjali, da bosta čim prej sklenili sporazum o ponovnem sprejemu, ki bo moral vsebovati vsaj določbo o ponovnem sprejemu državljanov držav, na katere se SPS ne nanaša, ter oseb brez državljanstva.

2. Migracija in politika razvojnega sodelovanja

63. V skladu z Evropskim soglasjem o razvoju uresničitev ciljev tisočletja zahteva izvajanje „vrsto razvojnih dejavnosti [...] zajeti so tudi [...] migracije in razvoj“⁶⁵ in poglobljeni politični dialog se bo nanašal na „boj proti [...] nezakoniti migraciji“⁶⁶. Gre zlasti za to, da bi „migracija postala pozitiven dejavnik za razvoj“⁶⁷, ki mora pomeniti „tudi najučinkovitejši odgovor prisilni in nezakoniti migraciji“⁶⁸, in se med drugim Komisiji predlaga, naj vključi vprašanja v zvezi z migracijami in begunci v strategije za posamezne države in regije ter partnerstva z zainteresiranimi državami⁶⁹.

64. Uredba št. 1905/2006, ki sta jo Evropski parlament in Svet sprejela le na podlagi člena 179(1) ES, določa, da tematski programi, ki se izvajajo, vključujejo migracijo. V uvodni izjavi 16 je opozorjeno na cilje, ki jih je določilo predsedstvo Evropskega sveta iz Bruslja, in zlasti na cilj povečanja finančne pomoči Skupnosti na področju, ki je povezano s problemi migracije, v okviru njenih razmerij s tretjimi

65 — Točka 12 Evropskega soglasja o razvoju.

66 — Točka 17 Evropskega soglasja o razvoju.

67 — Točka 38 Evropskega soglasja o razvoju.

68 — Točka 40 Evropskega soglasja o razvoju.

69 — Glej točko 110 Evropskega soglasja o razvoju.

državami. Ta cilj je ponovno naveden v členu 5(2)(i) Uredbe št. 1905/2006, ki določa „pospeševanje sodelovanja s partnerskimi državami in politične reforme na področju migracij in azila ter podpor[o] spodbudam za razvoj zmogljivosti, da se zagotovi oblikovanje in izvajanje migracijskih politik, ki spodbujajo razvoj, za odpravo temeljnih vzrokov za migracije“⁷⁰.

65. *A priori* bi bilo torej mogoče meniti, da ukrep, ki se nanaša na boj proti nezakonitemu priseljevanju, tudi prispeva k uresnitvi ciljev politike razvojnega sodelovanja. Preveriti pa je treba, ali je mogoče tako zvezo vzpostaviti glede t. i. klavzul o ponovnem sprejemu.

3. Člen 26 SPS glede na prejšnjo prakso

66. Vključitev določb o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav in o poznejši sklenitvi sporazuma o ponovnem sprejemu v sporazume o sodelovanju, ki jih sklene Unija, ni nova, ampak je nasprotno dolgotrajna praksa. Dokument Sveta iz leta 1999⁷¹ o posledicah začetka veljave Amsterdamske pogodbe kaže na voljo Sveta, od leta 1995 naprej, po vzpostavitvi povezave med vračanjem oseb, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice, in sklenitvijo evropskih sporazumov o pridružitvi in sodelovanju ter na dogovor o klavzulah o ponovnem sprejemu, ki jih je treba vključiti v take sporazume. V tem dokumentu je predlagano sprejetje „klavzul o ponovnem sprejemu“ v novem pravnem okviru, pri čemer je poudarjeno, da „je vračanje oseb, ki nezakonito prebivajo v državi članici, eden od ciljev politike priseljevanja“. Zanimivo je opozoriti, da v tem času klavzule o ponovnem sprejemu niso opisane, kot da služijo cilju politike razvojnega sodelovanja⁷².

67. Res je, da člen 26 SPS, ki pomeni ravno to določbo o ponovnem sprejemu, vnaša opazno spremembo na besednem področju navedenega sporazuma. Uporaba sedanjika v povednem naklonu namreč dopušča mnenje, da člen 26 SPS, ne da bi se omejil le na naštevanje področij sodelovanja, jasno navaja obveznosti pogodbenic, ki ustrezajo dejanskim pravnim zavezam. Ta člen je veliko bolj razdelan kot določbe o prometu in okolju, če omenim le te. V samem okviru člena 26 SPS obstaja po mojem mnenju jasna razlika med odstavkoma 1 in 2 – ki sledita preostalemu delu SPS, to pomeni, da določata izjave o nameri ali zaveze za sodelovanje glede konkretnih vsebin, ne da bi bili zares podrobno določeni načini tega sodelovanja ali rezultati, ki jih je treba doseči – in odstavkoma 3 in 4. Zadnjenavedena namreč izražata jasno nasprotje, saj določata jasno in nedvoumno obveznost⁷³ ter konkretno določata vsebino rezultatov, ki jih je treba doseči („Filipini ponovno sprejmejo“, „vsaka država članica ponovno sprejme“) in instrument, ki ga je treba nazadnje uporabiti⁷⁴ za doseg jasno določenega pravnega cilja, ki je v razširitvi obveznosti ponovnega sprejema na državljane drugih tretjih držav in na osebe brez državljanstva.

68. Zato, v nasprotju s trditvijo Komisije, določb iz člena 26(3) in (4) SPS ni mogoče omejiti le na izjave o nameri, podane v okviru razvojnega sodelovanja. Vprašanje, ali so ta načela o ponovnem sprejemu le prenos načel mednarodnega običajnega prava v veljavno zakonodajo, ni pomembno, ker imajo v večstranskih sporazumih očitno lastne pravne posledice. Poleg tega je treba navesti, da razširitev ponovnega sprejema na državljane tretjih držav ali na osebe brez državljanstva ne izhaja iz običajnega mednarodnega prava. Člen 26(4) gre z določitvijo cilja te razširitve, ki ga je treba doseči z mednarodnim sporazumom, čez tisto, kar je trenutno sprejemljivo v tem okviru.

70 — Glej tudi člen 16 Uredbe št. 1905/2006.

71 — Posledice začetka veljave Amsterdamske pogodbe za določbe o ponovnem sprejemu v sporazumih Skupnosti in sporazumih med Evropsko skupnostjo, njenimi državami članicami in tretjimi državami (mešani sporazumi) – Sprejetje sklepa Sveta, dokument 13409/99 z dne 25. novembra 1999.

72 — Sporazum iz Cotonouja, ki je bil sprejet med drugim na podlagi člena 300 ES, naj bi bil prvi, ki je predvidel določbo o ponovnem sprejemu v svoji post-amsterdamski obliki (glej člen 13 Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 35, str. 3)). Sodišče pa se ni izreklo niti o tej praksi na splošno niti posebej o členu 13 sporazuma iz Cotonouja.

73 — Glej člen 26(3) SPS.

74 — Glej člen 26(4) SPS.

69. To asimetrijo, ta prelom v okviru člena 26 SPS je mogoče pojasniti ravno ob upoštevanju prejšnje prakse, na katero sem opozoril. Splošno znano je namreč, da je največji migracijski tok med Filipini in Unijo ter da se bistveno manj državljanov Unije seli na Filipine. Zato so bile usmeritve sodelovanja na področju migracij oblikovane tako, da se odraža ta asimetrija, pri čemer so se osredotočale predvsem na varstvo migrantov, razmislek o pravičnem obravnavanju in vključevanju nedržavljanov, ki bivajo zakonito, ter tudi o dodelitvi dovoljenja za prebivanje iz sočutnih ali človekoljubnih razlogov. Te usmeritve so predmet odstavkov 1 in 2 člena 26 SPS.

70. Po drugi strani odstavka 3 in 4 člena 26 SPS ponovno vzpostavljata ravnotežje in vsebujeta določbe, ki se oddaljujejo od prvotnih preudarkov SPS – skladen razvoj Filipinov – za uresničitev lastnega cilja Unije in zadostitvi njenim interesom: zaveza na strani tretje države pogodbenice, da prevzame svoje državljane, ki nimajo dovoljenja za bivanje na ozemlju Unije. Po lastnem priznanju Sveta te določbe o ponovnem sprejemu, vključene v različne vrste partnerskih sporazumov, ki jih sklene Unija, pomenijo pomemben vzvod, to je sredstvo Unije, da od svojih pogodbenih strank dobi protidajatev, ki bi jo težko pridobila drugače, to pomeni zunaj okvira sodelovanja, v tem primeru razvoja, ki ga obljublja Unija.

71. Člen 26(3) in (4) SPS torej izraža bolj obrambno vizijo in bolj podpira interese Unije. Gre za varovanje Unije in njenih držav članic pred nesposobnostjo tretjih držav pogodbenic na področju obvladovanja migracijskih tokov.

72. Gledano s tega vidika je povezava s cilji, ki se uresničujejo v okviru razvojnega sodelovanja, sicer šibkejša. Ugotoviti pa je tudi treba, da ne bi bilo take zaveze brez globalnega sodelovanja, ki ga je vzpostavil SPS, ki je osredotočen na razvoj tretje države pogodbenice. Na podlagi načel sodne prakse, na katere je bilo opozorjeno v točki 26 teh sklepnih predlogov, in zaradi razlogov, ki sem jih navedel, je treba ugotoviti, da določba o ponovnem sprejemu iz odstavkov 3 in 4 člena 26 SPS, čeprav vsebuje pravne obveznosti, ne učinkuje tako, da bi bil ponovni sprejem cilj, ločen od tistega, ki mu sledi SPS, ampak, nasprotno, v posebnem okviru pogajanj o sporazumih razvojnega sodelovanja, ni samostojni cilj, torej je le *drugotni* ali *posredni*, ki ne potrebuje vključitve lastne pravne podlage.

73. Napačno je torej tudi, da je Svet dodal člen 79(3) PDEU k pravnim podlagam izpodbijanega sklepa.

74. Svet in vlade, ki intervenirajo v njegovo podporo, so svoje stališče glede vključitve člena 79(3) PDEU, za katero so presodile, da je potrebna, med drugim utemeljile s potrebo po ohranitvi polnega učinka protokolov št. 21 in št. 22. Zdaj želim torej dokazati, da se bo ne glede na neobstoj člena 79(3) PDEU kot pravne podlage izpodbijanega sklepa ta polni učinek ohranil in da bodo lahko države članice, na katere se nanašata protokola št. 21 in št. 22, glede na okoliščine primera in ko bo to potrebno, uveljavile svoje pravice.

4. Sedanja praksa na področju sporazumov o ponovnem sprejemu

75. Pregled sedanje prakse na področju sporazumov o ponovnem sprejemu je glede tega koristen, zlasti za razjasnitev morebitne vsebine prihodnjega sporazuma. Nedavno sta bila sklenjena dva sporazuma o ponovnem sprejemu: sporazum z Gruzijo⁷⁵, ki ga je navedla Komisija, in sporazum s Pakistanom⁷⁶. Oba sta bila sklenjena na pravni podlagi člena 79(3) PDEU. Imata primerljivo strukturo in vsebino.

75 — Sporazum med Evropsko unijo in Gruzijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja (UL 2011, L 52, str. 47).

76 — Sporazum med Evropsko skupnostjo in Islamsko Republiko Pakistan o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja (UL 2010, L 287, str. 52).

76. V teh dveh sporazumih je opozorjeno na pomen boja proti nezakonitemu priseljevanju ter na nujnost vzpostavitve hitrih in učinkovitih postopkov na podlagi vzajemnosti. Ponovni sprejem se nanaša tako na lastne državljane držav pogodbenic kot tudi na državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva. Oba sporazuma tudi jasno in podrobno določata postopek, ki ga je treba uporabiti, zlasti vsebino prošelj, pogoje za njeno vložitev, dokazna sredstva za ugotovitev državljanstva ter za osebe brez državljanstva in državljane tretjih držav roke, ki jih je treba spoštovati pri odločanju o prošnji, pogoje za premestitev in prevoz ponovno sprejetih oseb, načela in postopke tranzita, določitev stroškov, načela v zvezi z varstvom podatkov ter vsebujeta določbo o neposeganju v mednarodno pravo. Sporazuma sta nedvomno popolnejša kot zgolj določba člena 26(3) in (4) SPS, ki ga samega po sebi, kot pravilno trdi Komisija, ni mogoče šteti za sporazum o ponovnem sprejemu.

77. Čeprav je bil člen 79(3) PDEU po mojem mnenju napačno vključen kot pravna podlaga SPS, pa je treba odločno in nedvomno navesti, da prihodnji mednarodni sporazum, določen v členu 26(4) SPS, ne more biti sklenjen na podlagi razvojnega sodelovanja, ampak mora biti nujno sklenjen na podlagi člena 79 PDEU. Ravno v času sklenitve tega sporazuma, ko se Unija pripravlja na sklenitev akta, ki temelji na določbi iz naslova V Pogodbe DEU, se bo polni učinek protokolov št. 21 in št. 22 v celoti ohranil, skupaj s pravicami zadevnih držav članic.

H – Ohranitev časovnih učinkov ničnega sklepa

78. V skladu z željo strank in da se začetek veljave SPS ne bi še bolj oddaljil, je treba ugoditi predlogu strank in mora Sodišče izkoristiti možnost, ki jo ima na podlagi člena 264(2) PDEU, ter časovne učinke sklepa, razglašena za ničnega, ohraniti do sprejetja novega sklepa.

VI – Stroški

79. Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala tako, se Svetu naloži plačilo stroškov. Poleg tega na podlagi člena 140(1) navedenega poslovnika intervenientke v tem postopku nosijo svoje stroške.

VII – Predlog

80. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Sklep Sveta 2012/272/EU z dne 14. maja 2012 o podpisu Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Filipini na drugi strani v imenu Evropske unije se razglasi za ničen.
2. Učinki Sklepa 2012/272 se ohranijo do sprejetja novega sklepa.
3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.
4. Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Irska, Helenska republika, Republika Avstrija in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.