



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 23 januari 2014¹

Mål C-377/12

**Europeiska kommissionen
mot**

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring — Rådets beslut 2012/272/EU — Utvecklingssamarbete — Transporter —
Miljö — Återtagande av tredjelandsmedborgare — Rättslig grund som hör till avdelning V
i EUF-fördraget”

Innehållsförteckning

I – Inledning	2
II – Tillämpliga bestämmelser	2
III – Bakgrund till tvisten	6
IV – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen	7
V – Bedömning	7
A – Parternas argument	7
B – Gällande relevant rättspraxis och fastställandet av det tillämpliga bedömningskriteriet	10
C – Ramavtalets tillkomst, innehåll och allmänna systematik	11
D – Utvecklingssamarbetet i unionsrätten och kvalificeringen av ramavtalet	13
E – Tillägget av de rättsliga grunder som avser transporter	15
F – Tillägget av den rättsliga grund som avser miljö	16
G – Tillägget av den rättsliga grund som avser återtagande av tredjelandsmedborgare	18

¹ – Originalspråk: franska.

1. Innehållet i ramavtalet	18
2. Migration och politiken för utvecklingssamarbete	19
3. Artikel 26 i ramavtalet, mot bakgrund av tidigare praxis	20
4. Nuvarande praxis vad gäller avtal om återtagande	21
H – Huruvida det ogiltigförklarade beslutets rättsverkningar i tiden ska fortsätta att gälla	22
VI – Rättegångskostnader	23
VII– Förslag till avgörande	23

Inledning

1. Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2012/272/EU av den 14 maj 2012 om undertecknande på unionens vägnar av ramavtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan² (nedan kallat det angripna beslutet), i den mån Europeiska unionens råd lade till de rättsliga grunderna avseende transporter, återtagande av tredjelandsmedborgare och miljö.

I – Tillämpliga bestämmelser

2. Artikel 26 i ramavtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan (nedan kallat ramavtalet),³ vilken har rubriken ”Samarbete om migration och utveckling” och är införd i avdelning V som rör samarbete om migration och arbetskraft till sjöss, har följande lydelse:

”1. Parterna bekräftar på nytt vikten av gemensam förvaltning av migrationsströmmar mellan deras territorier. I syfte att stärka samarbetet ska parterna inrätta en mekanism som möjliggör en bred dialog och ett omfattande samrådsförfarande om alla typer av migrationsfrågor. Migrationsaspekter bör ingå i de nationella strategierna och utvecklingsramarna för ekonomisk och social utveckling i migranternas ursprungs-, transiterings- och bestämmelseländer.

2 — EUT L 134, s. 3.

3 — De bestämmelser som är relevanta för handläggningen av förevarande mål återges nedan i den lydelse som följer av rådets handling nr 15616 av den 21 januari 2011 (Ramavtal om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan (rådets handling nr 15616/10). Beträffande den engelska språkversionen, se även handling nr 15616/10 COR 1 av den 25 januari 2011. Det ska noteras att kommissionen under förevarande förfarande har lagt fram förslag till rådets beslut om ingående av ett ramavtal om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan (COM(2013) 925 final av den 18 december 2013), som ramavtalet föreslås bli en bilaga till (se COM(2013) 925 final bilaga 1). För tydlighetens skull ska det påpekas att ramavtalets ordalydelse, såsom denna är utformad i sistnämnda handling, uppvisar vissa mindre, formella, skillnader jämfört med den ordalydelse som framgår av rådets handling nr 15616/10, av den 21 januari 2011, och som ligger till grundval för förevarande förslag.

2. Samarbetet mellan parterna ska grunda sig på en särskild behovsanalys, som ska genomföras med hjälp av ett förfarande som grundar sig på samråd och ömsesidig överenskommelse mellan parterna och iakttar relevant gällande unionslagstiftning och nationell lagstiftning. Samarbetet ska särskilt inriktas på följande:

- a) Push- och pullfaktorerna för migration.
- b) Utarbetande och genomförande av nationell lagstiftning och praxis på området skydd av migranterna och deras rättigheter i syfte att uppfylla de bestämmelser i tillämpliga internationella instrument som garanterar migranternas rättigheter.
- c) Utarbetande och genomförande av nationell lagstiftning och praxis på området internationellt skydd, i syfte att uppfylla bestämmelserna i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning ... i syfte att säkerställa respekten för principen om att ingen som riskerar att utsättas för förföljelse ska avvisas ('non-refoulement').
- d) Bestämmelser om rätt till inresa samt rättigheter och rättslig ställning för personer med inresetillstånd, rättvis behandling och integrering av utländska medborgare som lagligen vistas i landet, utbildning samt åtgärder för att motverka rasism, diskriminering och främlingsfientlighet.
- e) Inrättande av en effektiv och förebyggande strategi som gör det möjligt för parterna att lösa problemet med närvaron på deras territorium av medborgare från den andra parten som inte uppfyller, eller som har upphört att uppfylla, villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på den berörda partens territorium, samt problemet med människosmuggling och människohandel, vilket även inbegriper bekämpning av nätverk för människosmuggling och människohandel och skydd till offren för detta slags verksamhet.
- f) Återsändande av sådana personer som avses i led e under humana och värdiga former, vilket även inbegriper att man ska verka för ett frivilligt och varaktigt återvändande till ursprungsländerna och för att mottagande/återtagande av dessa personer sker i enlighet med punkt 3. Återvändandet av dessa personer ska genomföras med hänsyn tagen till parternas rätt att bevilja uppehållstillstånd eller tillstånd att stanna kvar av ömmande eller humanitära skäl och till principen om att ingen som riskerar att utsättas för förföljelse ska avvisas.
- g) Frågor som konstaterats vara av ömsesidigt intresse i fråga om viseringar, säkerheten hos resehandlingar och gränsförvaltning.
- h) Migrations- och utvecklingsfrågor, vilket bland annat omfattar utveckling av mänskliga resurser, socialt skydd, fördelar av migration, genusfrågor och utveckling, etisk rekrytering, cirkulär migration samt integration av invandrare.

3. Utan att det inverkar på behovet av att skydda offer för människohandel, har parterna dessutom enats om följande inom ramen för samarbetet på detta område:

- a) Filippinerna ska återta filippinska medborgare av det slag som avses i punkt 2 e som uppehåller sig på en medlemsstats territorium om den berörda medlemsstaten begär detta och återtagandet ska genomföras utan onödigt dröjsmål så snart som den berörda personens nationalitet fastställts och det tillämpliga förfarandet i medlemsstaten avslutats.
- b) Varje medlemsstat ska återta sina medborgare av det slag som avses i punkt 2 e som uppehåller sig på Filippinernas territorium om Filippinerna begär detta och återtagandet ska genomföras utan onödigt dröjsmål så snart som den berörda personens nationalitet fastställts och det tillämpliga förfarandet i Filippinerna avslutats.

- c) Medlemsstaterna och Filippinerna kommer att förse sina medborgare med de identitetshandlingar som krävs för detta. Varje begäran om mottagande eller återtagande ska överlämnas av den begärande staten till de behöriga myndigheterna i den anmodade staten.

Om den berörda personen inte innehar lämpliga identitetshandlingar eller andra bevis för sitt medborgarskap ska Filippinerna eller medlemsstaten omgående begära att en behörig diplomatisk eller konsulär beskickning fastställer den berörda personens medborgarskap genom en intervju. Så snart som det fastställts att den berörda personen är medborgare i Filippinerna eller en medlemsstat, ska lämpliga handlingar utfärdas av de behöriga myndigheterna i Filippinerna eller den berörda medlemsstaten.

4. Parterna är överens om att de så snart som möjligt ska ingå ett avtal om mottagande/återtagande av sina egna medborgare, vilket även ska innehålla en bestämmelse om återtagande av medborgare i andra länder och statslösa personer.”

3. I artikel 34 i ramavtalet, vilken avser miljö och naturresurser, föreskrivs följande:

”1. Parterna är överens om att samarbetet på detta område ska vara inriktat på att bevara och förbättra miljön i syfte att uppnå hållbar utveckling. Genomförandet av resultatet av världstoppmötet om hållbar utveckling och av relevanta multilaterala miljöavtal som är tillämpliga på båda parter ska beaktas i all verksamhet som parterna vidtar inom ramen för detta avtal.

2. Parterna är överens om att det är nödvändigt att bevara och förvalta naturresurserna och den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt, eftersom detta är förutsättningen för att nuvarande och kommande generationer ska kunna tillgodose sina utvecklingsbehov.

3. Parterna är överens om att samarbeta för att få handels- och miljöpolitiken att komplettera varandra bättre och för att integrera miljöaspekterna i alla samarbetsområden i ännu större utsträckning.

4. Parterna ska sträva efter att fortsätta och stärka sitt samarbete inom ramen för de regionala programmen för miljöskydd, i synnerhet när det gäller följande:

- a) Öka medvetenheten om miljöfrågor och det lokala deltagandet i insatser på området miljöskydd och hållbar utveckling, vilket även omfattar deltagande av kulturella grupper/ursprungsbefolkningar och lokalbefolkningar.
- b) Kapacitetsuppbyggnad när det gäller anpassning till, och begränsning av verkningarna av, klimatförändringarna samt energieffektivitet.
- c) Kapacitetsuppbyggnad när det gäller deltagande i och genomförande av multilaterala miljöavtal, bland annat (men inte enbart) om biologisk mångfald och biosäkerhet.
- d) Främjande av teknik, produkter och tjänster som är miljövänliga, bland annat med hjälp av regleringar och marknadsbaserade instrument.
- e) Bättre bevarande av naturresurser, bland annat genom skogsförvaltning och bekämpning av olaglig avverkning och därmed sammanhängande handel, och främjande av hållbar förvaltning av naturresurser, bland annat av skog.
- f) Effektiv förvaltning av nationalparker och övriga skyddade områden, och fastställande och skydd av områden för biologisk mångfald och känsliga ekosystem, varvid hänsyn ska tas till behoven hos de lokal- och ursprungsbefolkningar som bor i eller i närheten av dessa områden.

- g) Förhindrande av olagliga gränsöverskridande förflyttningar av fast och farligt avfall och andra former av avfall.
- h) Skydd av kust- och havsmiljö och effektiv förvaltning av vattenresurser.
- i) Skydd och bevarande av mark och hållbar markförvaltning, inbegripet återställande av utbrutna eller övergivna gruvor.
- j) Ökad kapacitetsuppbyggnad när det gäller katastrof- och riskhantering.
- k) Främjande av hållbara konsumtions- och produktionsmönster i parternas ekonomier.

5. Parterna ska främja ömsesidigt tillträde till sina program på detta område, i enlighet med de specifika villkor som fastställs i programmen.”

4. Artikel 38 i ramavtalet, vilken avser transporter, har följande lydelse:

”1. Parterna är överens om att samarbeta på alla relevanta områden av transportpolitiken i syfte att förbättra investeringsmöjligheterna, förbättra gods- och passagerartransporterna, främja säkerheten på sjöfarts- och luftfartsområdet, minska transporternas miljöpåverkan samt förbättra effektiviteten i transportsystemen.

2. Samarbetet mellan parterna på det transportpolitiska området ska syfta till att främja följande:

- a) Informationsutbyte mellan parterna om deras respektive politik, bestämmelser och praxis i fråga om transport, särskilt avseende transport i städer och på landsbygden, sjö- och lufttransporter, inbegripet transportlogistik och sammankoppling samt driftskompatibilitet när det gäller kombinerade transportnät och förvaltning av vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser.
- b) Utbyte av synpunkter på de europeiska systemen för satellitnavigering (särskilt Galileo), med tonvikt på frågor av gemensamt intresse som rör regelverket, industriella frågor och marknadsutveckling.
- c) Fortsatt dialog på området lufttransporttjänster i syfte att utan onödiga dröjsmål skapa klarhet om rättsläget för gällande bilaterala luftfartsavtal mellan enskilda medlemsstater och Filippinerna.
- d) Fortsatt dialog om hur man kan förbättra infrastrukturen och driften på området lufttransporttjänster i syfte att garantera snabba, effektiva, hållbara och säkra person- och godstransporter, om hur man ska kunna förbättra tillämpningen av konkurrenslagstiftningen och relevanta ekonomiska bestämmelser för luftfartsindustrin, i syfte att öka konvergensen i lagstiftningen och främja affärsförbindelserna, och om hur man på olika sätt ska kunna utveckla förbindelserna på lufttransportområdet. Dessutom bör samarbetsprojekt på luftfartsområdet som är av ömsesidigt intresse främjas ytterligare.
- e) En dialog på området sjötransportpolitik och sjötransporttjänster som särskilt syftar till att främja sjötransportindustrins utveckling, vilken omfattar bland annat (men inte enbart) följande:
 - i) Informationsutbyte om lagar och bestämmelser när det gäller sjötransporter och hamnar.
 - ii) Främjande av obegränsat tillträde, på kommersiella grunder, till den internationella marknaden för sjötransport och till internationell sjöfart, överenskommelser om att inte införa klausuler om lastdelning, nationell behandling och behandling som mest gynnad

nation för fartyg som drivs av den andra partens medborgare eller företag samt relevanta frågor avseende dörr-till-dörr-transporttjänster med en sjöetapp, varvid hänsyn ska tas till parternas nationella lagstiftning.

- iii) Effektiv förvaltning av hamnar och effektiva sjötransporttjänster.
 - iv) Främjande av samarbete av ömsesidigt intresse på sjötransportområdet och samarbete på området arbetskraft till sjöss och utbildning av sjöfolk i enlighet med artikel 27.
- f) Dialog om ändamålsenlig tillämpning av transportsäkerhets- och miljöskyddsnormer, särskilt när det gäller sjötransporter, vilket bland annat omfattar bekämpning av piratdåd, och lufttransporter, i överensstämmelse med de relevanta internationella normer och konventioner som är tillämpliga på parterna, inbegripet samarbetet i internationella forum i syfte att förbättra tillämpningen av det internationella regelverket. För detta ändamål kommer parterna att främja tekniskt samarbete och bistånd i frågor som rör transportsäkerhet och miljöhänsyn, vilket omfattar bland annat (men inte enbart) utbildning, räddningstjänst och utredningar av olyckor och tillbud när det gäller sjö- och luftfartsområdet. Parterna kommer även att vidta åtgärder för att främja miljövänliga transportsätt.”

II – Bakgrund till tvisten

5. På kommissionens rekommendation bemyndigade rådet den 25 november 2004 kommissionen att förhandla om ett ramavtal om partnerskap mellan Europeiska unionen, dess medlemsstater och Republiken Filippinerna. Förhandlingarna inleddes i Manilla (Filippinerna) i februari år 2009 och avslutades i början av juni år 2010. Avtalet undertecknades slutligen av kommissionen och Republiken Filippinerna den 25 juni 2010.

6. Följaktligen antog kommissionen den 6 september 2010 ett förslag till rådets beslut om undertecknande av ett ramavtal om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan.⁴ Förslaget baserades då på artiklarna 207 FEUF och 209 FEUF jämförda med artikel 218.5 FEUF.

7. Efter en överenskommelse inom ständiga representanternas kommitté (Coreper) den 28 januari 2011,⁵ vilken kom till stånd efter yttrande från rådets juridiska avdelning, antog rådet enhälligt det angripna beslutet med stöd av inte bara artiklarna 207 FEUF och 209 FEUF, vilka avser handel och utveckling, utan även med stöd av artiklarna 91 FEUF och 100 FEUF, vilka avser transporter, samt 79.3 FEUF som avser återtagande av tredjelandsmedborgare och 191.4 FEUF som avser miljö, samtliga artiklar jämförda med artikel 218.5 FEUF.⁶

8. Eftersom kommissionen anser att ramavtalet inte innehåller några skyldigheter som går utöver ett mål som avser handel och utvecklingssamarbete, bedömde den att det inte var nödvändigt att lägga till artiklarna 79.1 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF och 191.4 FEUF som rättsliga grunder för det angripna beslutet och väckte den 6 augusti 2012 förevarande talan med stöd av artikel 263 FEUF.

4 — Se KOM(2010) 460 slutlig av den 6 september 2010.

5 — Se handling nr 5882/11 av den 28 januari 2011.

6 — Enligt rådet är detta införande resultatet av en mer omfattande diskussion inom rådet beträffande den praxis som ska tillämpas vid antagande av rättsakter när det föreligger internationella avtal som ingåtts av unionen och dess medlemsstater avseende, åtminstone delvis, bestämmelserna i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget. Den 18 april 2012 hade nämligen Coreper anmodat rådet att lägga till de rättsliga grunderna avseende nämnda bestämmelser och göra detsamma beträffande de tre andra ramavtal om partnerskap som höll på att ingås. I en handling daterad den 8 maj 2012 (handling nr 9196/1/12 REV 1) angav rådet de förfarandemässiga följder som det ansåg att ett sådant införande medförde och bifogade bland annat ett uttalande från kommissionen om att den inte samtyckte till införandet av ovannämnda rättsliga grunder.

III – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

9. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet,
- likväl förordna om att beslutets rättsverkningar ska fortsätta att gälla, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

10. Rådet har yrkat att domstolen ska

- ogilla talan, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

11. Genom beslut av den 29 november, den 18 och den 20 december 2012 samt den 25 januari 2013 tillät domstolens ordförande Irland, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Tjeckien, Republiken Grekland respektive Republiken Österrike att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

12. Europeiska kommissionen, rådet, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Grekland samt Förenade kungariket yttrade sig under förhandlingen vid domstolen den 22 oktober 2013.

IV – Bedömning

A – Parternas argument

13. Kommissionen har åberopat en enda grund till stöd för sin talan, nämligen att rådet åsidosatte fördragens bestämmelser och domstolens praxis avseende valet av rättslig grund, genom att i det angripna beslutet lägga till de omtvistade rättsliga grunderna avseende transporter, miljö och återtagande av tredjelandsmedborgare.

14. Kommissionen anser att ramavtalet, trots att det avser en rad olika områden, eftersträvar ett enda mål, nämligen inrättandet av ett utvecklingssamarbete i den mening som avses i artikel 209 FEUF. Ramavtalet ska därför kvalificeras som ett avtal om utvecklingssamarbete, i den mening som avses i domen i målet Portugal mot rådet.⁷

15. Till stöd för sin ståndpunkt har kommissionen, för det första, gjort gällande att de tre omtvistade verksamhetsområdena hör till de områden som omfattas både av dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling⁸ och av finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete.⁹ För det andra har kommissionen försökt visa, område per område, att ramavtalet inte innehåller några skyldigheter med en sådan omfattning att de i själva verket utgör mål som skiljer sig från målen med utvecklingssamarbetet. Vad beträffar transporter har kommissionen hävdats att artikel 38 i ramavtalet endast utgör ett allmänt åtagande om att samarbeta. Samma konstaterande har gjorts avseende artikel 34 i ramavtalet och de föreskrifter som den innehåller med avseende på miljön, eftersom det endast rör sig om allmänna principer, riktlinjer och andra avsiktsförklaringar. Sambandet mellan

7 — Dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177), punkt 39.

8 — Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: Europeiskt samförstånd (EUT C 46, 2006, s. 1).

9 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, s. 41).

utvecklingssamarbete och hållbar utveckling upprepades dessutom i slutdokumentet från konferensen Rio+20. Vidare anser kommissionen att artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet inte medför att ramavtalet omvandlas till ett avtal om återtagande. I ramavtalet behandlas tvärtom återtagande som en aspekt av utvecklingssamarbetet, då kampen mot olaglig invandring utgör ett mål som hör till nämnda samarbete. Under alla omständigheter utgör artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet inget mer än en avsiktsförklaring om att i framtiden ingå ett avtal om återtagande och den återger endast grundprinciperna i allmän internationell rätt, medan de avtal om återtagande¹⁰ som unionen har ingått är mycket mer långtgående, genom att ge konkret form åt nämnda principer och genom att exakt specificera bestämmelserna om förfarandet för återtagande, tillämpningsområdet, bevisning etcetera. Slutligen utgör artikel 26 en bestämmelse som möjliggör en utvidgning av samarbetet, av liknande art som bestämmelsen i artikel 49 i ramavtalet, utan att dock ändra det aktuella avtalets art.¹¹

16. Kommissionen har slutligen uttryckt sin oro över de oönskade rättsverkningar som följer av det rättsstridiga tillägget av artikel 79.3 FEUF bland de rättsliga grunderna för det angripna beslutet. Införandet av denna artikel medför att protokollen nr 21 och nr 22 ska tillämpas och följaktligen att de förfaranden som reglerar antagandet av beslutet är oförenliga. Införandet leder således till rättsosäkerhet, både internt – vad beträffar i vilken mån unionen själv ska utöva sin behörighet, enligt artiklarna 3.2 FEUF och 4.2 FEUF, omfattningen av respektive unionsinstitutions befogenheter eller de förfarandemässiga följderna för antagandet av det angripna beslutet – och externt, med hänsyn till att tillämpligheten av ramavtalet kan variera, vilket inte är särskilt tydligt för det tredjeland som är avtalspart.

17. Eftersom kommissionen är angelägen om att få klagöranden från domstolen i dessa olika frågor för att därav dra de slutsatser som är nödvändiga för dess gängse praxis på området, har den dock yrkat att domstolen, om den bifaller dess talan, ska låta det angripna beslutets rättsverkningar i tiden fortsätta att gälla.

18. I likhet med samtliga parter som har intervenerat till stöd för dess yrkanden har rådet – trots att det delar kommissionens bedömning av befintlig rättspraxis vad gäller valet av rättslig grund – ifrågasatt kvalificeringen av ramavtalet som ett avtal om utvecklingssamarbete, i den mening som avses i den rättspraxis som bygger på domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet. De yttre förbindelserna mellan unionen, dess medlemsstater och tredjeland tar numera formen av ett omfattande samarbete och partnerskap som inte kan reduceras till enbart den del som avser ”utvecklingssamarbete”. Detta samarbete och partnerskap är så till den grad omfattande att det, i de avtal som ger konkret form åt dessa, inte går att urskilja ett huvudsakligt område som har företräde framför ett eller flera underordnade områden. Under dessa omständigheter är det inte domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet som är tillämplig i detta fall, utan snarare domstolens klassiska praxis.¹² Arten av de åtaganden som gjorts ska således undersökas. Endast ett konkret eller väsentligt åtagande gör det nödvändigt att lägga till en motsvarande rättslig grund.

19. Vad beträffar ramavtalet visar både ingressen och artikel 2 i ramavtalet att utvecklingssamarbetet utgör endast en aspekt, bland andra, av det omfattande samarbete som inrättas genom avtalet. Ramavtalet lyfter nämligen inte fram något särskilt område. Vidare anser rådet att artikel 38 i ramavtalet innehåller särskilda skyldigheter vad gäller transporter, vilka går långt utöver enbart ett åtagande att samarbeta och vars lydelse inte går att jämföra med transportbestämmelserna i samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling (nedan

10 — Kommissionen har i detta sammanhang hänvisat till det avtal som ingåtts mellan Europeiska unionen och Georgien om återtagande av personer utan uppehållstillstånd, som godkändes genom rådets beslut 2011/118/EU av den 18 januari 2011 (EUT L 52, s. 45).

11 — Kommissionen har i det avseendet nämnt domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, punkt 47.

12 — Rådet har nämnt yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (REG 2001, s. I-9713), punkt 22, dom av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet (REG 2001, s. I-779), punkt 59, av den 19 september 2002 i mål C-336/00, Huber (REG 2002, s. I-7699), punkt 31, av den 11 september 2003 i mål C-211/01, kommissionen mot rådet (REG 2003, s. I-8913), punkterna 39 och 40, och av den 29 april 2004 i mål C-338/01, kommissionen mot rådet (REG 2004, s. I-4829), punkt 55.

kallat avtalet med Republiken Indien)¹³ som domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet avsåg, och inte heller enbart kan hänföras till det mål som avser Republiken Filippinernas utveckling. Det är således nödvändigt att införa en rättslig grund som lämpar sig för transport, i enlighet med de krav som domstolen har uppställt.¹⁴

20. Vad gäller återtagande har rådet hävdad att behovet av att lägga till artikel 79.3 FEUF följer av att artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet innehåller tydliga rättsliga åtaganden och att även om det endast skulle röra sig om en upprepning av allmänna principer som redan är väl etablerade i internationell rätt, medför den omständigheten att de finns med i ett bilateralt avtal direkta rättsliga följder som med nödvändighet är av större betydelse. Dessutom skulle åtagandet i artikel 26.4 i ramavtalet kunna betecknas som en skyldighet att vidta åtgärder, vilken faktiskt utgör en viktig drivkraft för att unionen ska uppnå resultat, på det aktuella området, från det tredjeland som är avtalspart. Omständigheten att det i artikel 34.5 i ramavtalet föreskrivs att avtalsparterna ska främja ömsesidigt tillträde till sina program på miljöområdet, motiverar på samma sätt att artikel 191.4 FEUF läggs till de rättsliga grunderna för det angripna beslutet, eftersom det i denna bestämmelse just föreskrivs ett samarbete med tredjeland på detta område. Artikel 34.2 i ramavtalet innehåller även en tydlig skyldighet vars efterlevnad skulle kunna framtvingas på rättslig väg. Till skillnad från avtalet med Republiken Indien som stod i centrum i domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, innehåller således ramavtalet konkreta åtaganden om de åtgärder som ska vidtas för att skydda miljön.

21. Rådet har förtydligat att det var på grund av att det inte identifierade, i de andra bestämmelserna i ramavtalet, några områden där det hade gjorts konkreta eller väsentliga åtaganden som det bedömde att det inte var nödvändigt att införa andra rättsliga grunder. Vad beträffar de påstått oönskade rättsverkningarna, har rådet erinrat om att enligt en väl etablerad princip i rättspraxis är det inte förfarandena som avgör den rättsliga grunden för en rättsakt utan den rättsliga grunden som bestämmer vilka förfaranden som ska tillämpas för rättsaktens antagande.¹⁵ Under alla omständigheter innehåller ramavtalet, i sin ingress, en kommentar om den särskilda situationen för de medlemsstater på vilka protokollen nr 21 och nr 22 är tillämpliga, vilket gör att det står klart att om dessa medlemsstater inte vill delta, i egenskap av medlemsstater, i de internationella förpliktelser som omfattas av artikel 79.3 FEUF, kan de fortfarande göra det som separata avtalsslutande parter i det blandade avtalet. Med andra ord är artikel 26.3 i ramavtalet inte tillämplig på de medlemsstater som berörs av protokollen nr 21 och nr 22, men den skulle kunna bli tillämplig på dessa stater på grund av att de ratificerar avtalet som avtalsslutande parter. Av samma skäl krävs det inte att det antas separata beslut. Slutligen har domstolens praxis vad gäller rättsliga grundens förenlighet på sistone visat sig vara ganska flexibel.¹⁶ Avslutningsvis har rådet anslutit sig till kommissionens ståndpunkt att det är nödvändigt att låta det angripna beslutets rättsverkningar i tiden fortsätta att gälla för det fall beslutet ogiltigförklaras.

22. I repliken har kommissionen hävdad att den rättspraxis som bygger på domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet även är tillämplig vad gäller avtalen om partnerskap och samarbete och den har vidhållit att bestämmelserna i och målen med ramavtalet och avtalet med Republiken Indien är jämförbara. Om avtalen om utvecklingssamarbete, i enlighet med artikel 21 FEU, ska eftersträva de mål som fastställs däri, är likväl det avgörande syftet med sådana avtal utvecklingssamarbete, vilket inte kan reduceras till enbart beviljandet av ekonomiskt stöd till utvecklingsländer. Ramavtalet är faktiskt ett avtal vars avgörande syfte är utvecklingssamarbete, såsom framgår av bland annat avdelning VI i ramavtalet. Utvecklingsmålet finns även med i artikel 26. De fleråriga

13 — EGT L 223, 1994, s. 24; svensk specialutgåva, område 11, volym 32, s. 162.

14 — Rådet har i detta sammanhang hänvisat till yttrande 1/08 av den 30 november 2009 (REG 2009, s. I-11129).

15 — Rådet har i det avseendet nämnt dom av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, parlamentet mot rådet, punkt 80.

16 — Rådet har i detta sammanhang hänvisat till dom av den 3 september 2009 i mål C-166/07, parlamentet mot rådet (REG 2009, s. I-7135), punkt 69.

programplaneringsdokumenten för Filippinerna,¹⁷ vilka antogs på grundval av förordning nr 1905/2006, bekräftar vidare den flerdimensionella karaktären på utvecklingssamarbetet med denna stat. Kommissionen har framhållit att rådets analys är inkonsekvent, då rådet inte ansåg det nödvändigt att införa andra rättsliga grunder. Kommissionen har vidare inte godtagit uppfattningen att eftersom medlemsstaterna även är parter i ramavtalet krävdes deras samtycke för att anta det angripna beslutet. Nämnade beslut antogs nämligen med kvalificerad majoritet och förfarandet för att anta ett gemensamt avtal är helt irrelevant för fördragen. Slutligen har kommissionen bestritt relevansen av den ovannämnda domen av den 3 september 2009 i målet parlamentet mot rådet, vilken enligt kommissionen inte avsåg oförenliga förfaranden.

23. I dupliken har rådet framhållit de stora förändringar som har skett vad gäller arten av de avtal som unionen nu för tiden förhandlar om med tredjeland, då avtalen numera inrättar ett mer långtgående samarbete och avser en effektiv hantering av de olika berörda områdena. Rådet är övertygat om att dessa avtal är av en annan art än det avtal som var i fråga i domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, och det har därför uppmanat domstolen att anlägga ett mer nyanserat synsätt. Det anser att varje område ska betraktas fristående från förekomsten av ett program för utvecklingsbistånd. Rådet har hävdad att förpliktelseerna i ramavtalet fortsätter att gälla även när de mål som är kopplade till utvecklingen har uppnåtts. Det föreskrivs inte att avtalet ska upphöra att gälla när Republiken Filippinerna följer de regler och bestämmelser som föreskrivs i ramavtalet. I linje med detta har rådet hävdad att de skäl och bestämmelser som avser iakttagandet av mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen samt möjligheten att tillfälligt upphäva avtalet om dessa rättigheter och principer inte iakttas utgör ett nytt bevis för att ramavtalet inte är en rättsakt som kan reduceras till att avse politiken för utvecklingssamarbete. Inom de tre omtvistade områdena har rådet hävdad att vikten av de rättsliga åtaganden som gjorts i ramavtalet kräver att motsvarande rättsliga grunder läggs till, vilket inte är fallet med de andra områden som marginellt berörs av avtalet. Under alla omständigheter går det inte att tillämpa den rättspraxis som avser rättsaktens huvudsakliga och underordnade syfte på de bestämmelser som hör till avdelning V i FEUF, utan att därmed åsidosätta protokollen nr 21 och nr 22.

B – Gällande relevant rättspraxis och fastställandet av det tillämpliga bedömningskriteriet

24. Parterna har ingående diskuterat frågan huruvida den princip som domstolen slog fast i domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet skulle ha tillämpats när det föreligger ett sådant avtal som ramavtalet. Rådet har bland annat intagit ståndpunkten att denna rättspraxis inte borde ha tillämpats, eftersom ramavtalet inte utgör ett avtal om utvecklingssamarbete.

25. Inledningsvis vill jag att rådets invändning mot att tillämpa domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet för att fastställa den rättsliga grunden för det angripna beslutet ska sättas i sitt sammanhang.¹⁸ Enligt min mening utgör nämligen den princip i rättspraxis som domstolen gav uttryck för i denna dom endast en speciell aspekt, den andra sidan av samma mynt, om jag får uttrycka det så, varvid myntet symboliserar de bestämmelser som ska följas för att fastställa de rättsliga grunder som krävs för att anta en unionsrättsakt.

26. De domar som rådet har åberopat är de domar i vilka domstolen har erinrat om följande: a) Valet av rättslig grund för en rättsakt beror inte enbart på dess upphovsmäns övertygelse, utan ska tvärtom ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll. b) Om bedömningen av en rättsakt visar att den har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar, och den ena av dessa kan identifieras som det huvudsakliga eller

17 — Kommissionen har i det sammanhanget nämnt strategidokumentet EG-Filippinerna 2007–2013 (vilket finns tillgängligt på webbadressen http://eeas.europa.eu/philippines/csp/07_13_fr.pdf) och det fleråriga vägledande programmet för Filippinerna 2007–2010 (vilket finns tillgängligt på webbadressen http://eeas.europa.eu/philippines/csp/mip_07_10_en.pdf).

18 — Rådet inledde självt en ändring i denna riktning under förhandlingen vid domstolen.

avgörande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten endast ha en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det avgörande syftet, såvida det inte i undantagsfall visas att en rättsakt har flera syften, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena syftet är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra.¹⁹

27. Jag anser inte att domstolen uttalade något annat när den, beträffande ett avtal om utvecklingssamarbete, slog fast att klausuler som avser olika särskilda områden och som förekommer i ett sådant avtal inte är av sådan art att avtalet kan kvalificeras på ett annat sätt, och att kvalificeringen ska göras med beaktande av avtalets huvudsakliga syfte – *huvudsakliga* eller *avgörande* för att återge den formulering som används i den rättspraxis som rådet har nämnt – och inte på grund av enskilda klausuler, på villkor att dessa klausuler inte medför skyldigheter av en sådan omfattning inom de särskilda områden som avses att skyldigheterna i själva verket utgör mål som skiljer sig – som således varken är *sekundära* eller *indirekta* – från dem som avser utvecklingssamarbetet.²⁰

28. Jag anser således inte, i motsats till vad rådet har låtit antyda, att olika bedömningskriterier är tillämpliga vid fastställandet av den rättsliga grunden för en rättsakt, beroende på huruvida det är fråga om politiken för utvecklingssamarbete eller någon annan politik.

29. Den enda skillnaden – och jag kommer att få tillfälle att återkomma till detta – är att utvecklingssamarbetet har getts en så vid definition på unionsnivå att det kanske är svårare att visa att det, i jämförelse med de många olika områden som detta samarbete kan omfatta, föreligger ett eller flera mål som både skiljer sig från dem som eftersträvas med utvecklingssamarbetet och inte kan åtskiljas beträffande den aktuella rättsakten.

30. Sedan detta klargjorts, och eftersom det angripna beslutet har till syfte att möjliggöra undertecknandet av ramavtalet, är det uppenbart att detta beslut ska undersökas mot bakgrund av nämnda ramavtal. Det är nu fråga om att utröna huruvida ramavtalet, med hänsyn till sammanhanget, dess syfte och innehåll, utgör ett avtal vars avgörande syfte är utvecklingssamarbete och som endast sekundärt har konsekvenser för det område som avser transporter, miljö eller återtagande av tredjelandsmedborgare, eller huruvida ramavtalet är ett avtal som oskiljaktigt avser såväl utvecklingssamarbete som transporter, miljö och återtagande.

C – Ramavtalets tillkomst, innehåll och allmänna systematik

31. Det ska omgående noteras, även om detta inte är avgörande,²¹ att till skillnad från det internationella avtal som var i fråga i domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet²² innehåller inte ramavtalet någon hänvisning till utveckling i sin titel. Intrycket på förhand är således att det inrättas ett samarbete som faktiskt är omfattande, såsom rådet har hävdade, det vill säga obegränsat, eftersom det rör sig om ett ramavtal om samarbete och partnerskap.²³

32. Ramavtalet består av 58 artiklar och är uppdelat i åtta avdelningar, vilka avser ramavtalets art och räckvidd, politisk dialog och politiskt samarbete, handel och investeringar, samarbete på området rättvisa och säkerhet, samarbete om migration och arbetskraft till sjöss, ekonomiskt samarbete, utvecklingssamarbete och andra sektorer, institutionell ram och slutligen slutbestämmelser.

19 — Se den rättspraxis som nämnts i fotnot 12 i förevarande förslag till avgörande.

20 — Domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, punkt 39.

21 — Se, analogt, dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-869), punkt 37.

22 — Vilket var ett samarbetsavtal om partnerskap och *utveckling* (se fotnot 13 i förevarande förslag till avgörande) (min kursivering).

23 — Vid förhandlingen och till stöd för sin ståndpunkt hävdade rådet att det inte hade gett kommissionen i uppdrag att förhandla om ett avtal om utvecklingssamarbete. Kommissionen bestred detta påstående. De handlingar som har ingetts till domstolen innehåller dock inte några ytterligare uppgifter om nämnda uppdrag, vilket nämndes enbart under den muntliga delen av förbandet.

33. Vid en granskning av ingressen framkommer två stora teman, vilka båda är hänförliga till en önskan om att avtalsparternas ömsesidiga förbindelser ska fortsätta att vara av omfattande natur²⁴ och att demokratiska principer och mänskliga rättigheter ska iakttas.²⁵ För det första har parterna gett uttryck för sin avsikt att dra gemensamma fördelar av ramavtalet,²⁶ genom att framhålla områden av ömsesidigt intresse och gemensamma värderingar.²⁷ Detta tar sig bland annat uttryck i de hänsyn som avser främjandet av ekonomiska och sociala framsteg för deras folk och hållbar ekonomisk och social utveckling, utrotande av fattigdom och uppnående av millennieutvecklingsmålen,²⁸ främjandet av hållbar utveckling och bekämpandet av klimatförändringar, ett närmare samarbete på området rättvisa och säkerhet, samarbetet till stöd för migration och utveckling samt genomförandet av sociala miniminormer, och handeln.²⁹ Vidare framgår det av ingressen att avtalsparterna även har koncentrerat sig på områden vars socioekonomiska betydelse är mindre uppenbar, men som återspeglar vissa åtaganden för att säkerställa internationell fred och säkerhet. Bekämpning av terrorism, narkotikahandel, allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, massförstörelsevapen och den olagliga handeln med handeldvapen och lätta vapen³⁰ framstår således som en ständig strävan för parterna.

34. Denna kombination av olika hänsyn bekräftas av ordalydelsen i artiklarna 1 och 2 i ramavtalet, vilka avser de allmänna principerna respektive samarbetsmålen. Vad beträffar de allmänna principerna, nämns åtagandet att främja hållbar utveckling, att lösa problemen i samband med klimatförändringarna och bidra till uppnåendet av millennieutvecklingsmålen strax efter hänvisningen till de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna, såsom en väsentlig del av ramavtalet.³¹ I artikel 2 i ramavtalet förtecknas inte mindre än elva kategorier av mål som eftersträvas genom det samarbete och partnerskap som inrättats genom ramavtalet, vilka omfattar "alla områden av ömsesidigt intresse"³² avseende vilka parterna åtar sig att föra en allomfattande dialog och främja ytterligare samarbete. Uttrycket utveckling förekommer först i led h, vilket utgör ett slags "uppsamlingsbestämmelse" genom att räkna upp "alla andra områden av ömsesidigt intresse" som fram till dess inte har nämnts i rättsakten. I led h nämns inte mindre än 22 olika områden, alltifrån utvecklingssamarbete till statistik, informations- och kommunikationsteknik, dialog mellan kulturer och religioner samt fiske.

35. Artikel 29 i ramavtalet, vilken hör till avdelning VI som avser ekonomiskt samarbete, utvecklingssamarbete och andra sektorer, rör enbart utvecklingssamarbetet. Enligt lydelsen i denna artikel är det primära målet för utvecklingssamarbetet att "främja en hållbar utveckling, vilken i sin tur är en förutsättning för att man ska kunna bekämpa fattigdomen och uppnå internationellt överenskomna utvecklingsmål".³³ Parterna åtar sig att föra en regelbunden dialog på detta tema bland annat för att främja mänsklig och social utveckling, skapa hållbar ekonomisk tillväxt för alla, främja miljöhållbarhet, skapa bättre förutsättningar att åstadkomma en ökad integration i världsekonomin och i det internationella handelssystemet, främja reformer av den offentliga sektorn och genomföra de internationella principerna om tillhandahållande av bistånd och biståndseffektivitet.³⁴

24 — Skäl 2 i ramavtalet.

25 — Skäl 4 i ramavtalet.

26 — Skäl 15 och 22 i ramavtalet.

27 — Idem.

28 — Se den resolution som antogs av Förenta Nationernas generalförsamling den 8 september 2000 med titeln "Millenniedeklarationen" (A/55/L.2). Beträffande de åtta målen i Millenniedeklarationen, se punkt 6 i det ovannämnda dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

29 — Skäl 5, 6, 17–19 respektive 21.

30 — Skäl 7–13 i ramavtalet. Avseende sistnämnda område har domstolen redan slagit fast att kampen mot spridning av lätta vapen och handeldvapen kan anses syfta till att uppnå målen med politiken inom området för utvecklingssamarbete (dom av den 20 maj 2008 i mål C-91/05, kommissionen mot rådet, REG 2008, s. I-3651).

31 — Artikel 1.1 och 1.3 i ramavtalet. Beträffande begreppet väsentliga delar, se artikel 53.5 b i ramavtalet.

32 — Den första meningen i artikel 2 i ramavtalet.

33 — Artikel 29.1 i ramavtalet.

34 — Artikel 29.2 i ramavtalet.

36. Vid sidan av denna bestämmelse som specifikt avser utvecklingsamarbete, finns det vissa artiklar som separat hänvisar till begreppet utveckling, vilket gör att rättsakten, beträffande vissa områden som avses i ramavtalet, indirekt skapar ett samband mellan, å ena sidan, de planerade framsteg eller de mål som ska uppnås genom partnerskapet och, å andra sidan, utvecklingen.³⁵

37. Målet om utveckling av det tredjeland som är avtalspart har således inte helt och hållet klart uttryckts i ramavtalet. Det räcker att göra en snabb jämförelse med avtalet med Republiken Indien för att inse detta.³⁶ Enbart detta konstaterande räcker dock inte för att dra slutsatsen att utvecklingsarbetet endast utgör en sekundär fråga i ramavtalet. Tvärtom ska man ställa sig frågan om inte ramavtalet återspeglar de nya metoder som unionen numera använder sig av för att uttrycka sin politik för utvecklingsamarbete.

D – Utvecklingsarbetet i unionsrätten och kvalificeringen av ramavtalet

38. Eftersom domstolen inte har haft tillfälle att uttala sig om utvecklingsarbetet efter Lissabonfördragets ikraftträdande, avser dess rådande praxis på detta område artiklarna 177 EG–181 EG och de ännu äldre versionerna av dessa artiklar. Enligt dessa artiklar definierades utvecklingsamarbete som att det gällde ”inte bara varaktig ekonomisk och social utveckling i dessa länder, deras harmoniska och successiva integration i världsekonomin eller kampen mot fattigdom, utan även utveckling av demokratin och rättsstaten samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samtidigt som de åtaganden som godkänts inom ramen för Förenta nationerna och andra internationella organisationer ska uppfyllas”.³⁷ Domstolen noterade även den helomvändning som påbörjades i början av 2000-talet för att stärka den flerdimensionella karaktären på politiken för utvecklingsamarbete, vilken tillkännagavs i ett meddelande från kommissionen³⁸ och därefter bekräftades i 2006 års dokument om europeiskt samförstånd och i förordning nr 1905/2006.³⁹ Domstolen slog således fast att ”[ä]ven om målen med den nuvarande gemenskapspolitiken inom området för utvecklingsamarbete ... inte ska begränsas till att avse åtgärder som direkt berör bekämpandet av fattigdom, är det inte desto mindre nödvändigt att en åtgärd, för att den ska omfattas av denna politik, bidrar till att uppnå målen för den ekonomiska och sociala utveckling som eftersträvas med nämnda politik”.⁴⁰ Vidare slog domstolen fast att ”[f]ör att en konkret åtgärd ... ska kunna antas av gemenskapen inom ramen för dess politik inom området för utvecklingsamarbete, måste ... denna åtgärd, såväl på grund av sitt syfte som på grund av sitt innehåll, omfattas av tillämpningsområdet för den behörighet som EG-fördraget tilldelat gemenskapen på detta område. Detta är inte fallet när det huvudsakliga målet för en sådan åtgärd, även om den bidrar till den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländer, är att genomföra [en annan politik]”.⁴¹

39. Artikel 208 FEUF bekräftar att ”[u]nionens politik på området för utvecklingsamarbete ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder” och anger att det främsta målet för denna politik ”ska vara minskning och på sikt utrotning av fattigdom”. Unionen ska även ta ”hänsyn till målen för utvecklingsarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna”. På grund av hänvisningen till principerna och målen för unionens yttre åtgärder,

35 — I ramavtalet nämns särskilt främjandet av tillväxt och utveckling (artikel 12), av ekonomisk och social utveckling (artiklarna 26, 28 och 40) och av hållbar utveckling (artiklarna 33–35).

36 — Se bland annat skäl 7–10 och artikel 1.2 andra stycket fjärde strecksatsen i avtalet med Republiken Indien.

37 — Dom av den 23 oktober 2007 i mål C-403/05, parlamentet mot kommissionen (REG 2007, s. I-9045), punkt 56, och av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 65.

38 — Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – ”Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik” (KOM(2000) 212 slutlig av den 26 april 2000).

39 — Se domen av den 23 oktober 2007 i det ovannämnda målet parlamentet mot kommissionen, punkterna 57 och 58, och domen av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 66.

40 — Domen av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 67.

41 — Ibidem, punkterna 71 och 72.

ska tolkningen av artikel 208 FEUF kompletteras med en tolkning av artikel 21 FEU. Enligt min mening – och parterna har för övrigt inte ifrågasatt detta – förblir således den rättspraxis som avser nämnda bestämmelser relevant för tolkningen av artikel 208 FEUF, trots att sistnämnda artikel inskränker sig till att nämna endast minskning eller utrotning av fattigdom.

40. Jag är villig att medge, i likhet med vad kommissionen har hävdad, att utvecklingssamarbetet såsom det för närvarande definieras i unionsrätten utgör en flerdimensionell politik. Enligt dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling⁴² är det främsta målet för utvecklingssamarbetet att utrota fattigdom inom ramen för en hållbar utveckling,⁴³ vilken inbegriper ”gott styre, mänskliga rättigheter, politiska, ekonomiska och sociala aspekter samt miljöaspekter”.⁴⁴ Rådets ståndpunkt är i det avseendet en smula överraskande, när det hävdar att förekomsten i ramavtalet av överväganden som avser mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen utgör ett nytt bevis för att ramavtalet inte kan reduceras till ett avtal om utvecklingssamarbete. Rådet har nämligen självt framhållit sambandet mellan hållbar utveckling och nämnda rättigheter och principer i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling, som rådet – åtminstone delvis – är upphovsman till,⁴⁵ och detta trots att syftet med nämnda dokument var att beskriva ”för första gången, en gemensam vision som är vägledande för [unionens] åtgärder på både medlemsstats- och gemenskapsnivå i utvecklingssamarbetet”.⁴⁶

41. I detta dokument åtog sig även unionen ”att främja en konsekvent utvecklingspolitik som bygger på att [den] skall ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet ... och att dessa politikområden stödjer utvecklingsmålen”.⁴⁷ Den i grund och botten flerdimensionella karaktären framhålls, eftersom fattigdomsutrotning, enligt dokumentet om europeiskt samförstånd, kräver ”många former av utvecklingsverksamhet alltifrån demokratiskt styrelseskick till politiska, ekonomiska och sociala reformer, konfliktförebyggande, social rättvisa, främjande av mänskliga rättigheter och rättvis tillgång till allmännyttiga tjänster, utbildning, kultur, hälso- och sjukvård ..., miljö och hållbar förvaltning av naturresurser, ekonomisk tillväxt som gynnar de fattiga, handel och utveckling, migration och utveckling, tryggad livsmedelsförsörjning, barns rättigheter, jämställdhet samt främjande av social sammanhållning och drägliga arbetsvillkor”.⁴⁸

42. Mot bakgrund av den rättspraxis som nämnts ovan och uppgifterna i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling, och trots det införda samarbetets mycket omfattande karaktär och avsaknaden av ett tydligare klarläggande av utvecklingsmålen för det tredjeland som är avtalspart, anser jag att en betydande beståndsdel av ramavtalet faktiskt är hänförlig till unionens politik för utvecklingssamarbete. Det förhållandet att ramavtalet inte innehåller någon bestämmelse om att avtalet ska upphöra att gälla när Republiken Filippinerna följer de regler och bestämmelser som föreskrivs i ramavtalet saknar betydelse i det avseendet.⁴⁹

43. Enligt dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling är unionens verksamhetsområden på området så vitt definierade att ett samband med utveckling skulle kunna fastställas i samtliga fall och oavsett vilket område som berörs.⁵⁰ Som rådet har påpekat har unionens praxis vad gäller dess yttre förbindelser med stater som har en lägre utvecklingsnivå faktiskt förändrats avsevärt och man har

42 — Se punkt 15 i förevarande förslag till avgörande.

43 — Se punkterna 5 och 42 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

44 — Punkt 7 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

45 — Se punkt 4 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

46 — Punkt 3 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

47 — Punkt 9 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

48 — Punkt 12 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

49 — Avtalet med Republiken Indien ingicks för en tid av fem år och förlängdes automatiskt med ett år i taget, såvida det inte sades upp (se artikel 29 i avtalet). Det föreskrevs inte i avtalet att det skulle upphöra att gälla när utvecklingsmålen hade uppnåtts. Artikel 57 i ramavtalet är således i det avseendet helt jämförbar med artikel 29 i avtalet med Republiken Indien, vilket dock har kvalificerats av domstolen som ett avtal om utvecklingssamarbete.

50 — Se punkt 70 och följande punkter i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

övergått från ett grundläggande biståndssystem till införandet av kompletta och avancerade avtal, där det när fördelarna beskrivs som ömsesidiga inte längre är fråga om en diplomatisk formulering, och i vilka relationen framstår mycket mindre asymmetrisk och därmed mer jämbördig. Det är dock av detta skäl som jag, även om jag faktiskt kan medge att utvecklingssamarbetet har en flerdimensionell karaktär, däremot har svårare att godta att det räcker med endast den rättsliga grund som avser utvecklingssamarbete, när så många och olika områden omfattas av ett och samma avtal. Jag manar i det avseendet till viss försiktighet, just därför att fastställandet av lämplig rättslig grund "är av konstitutionell betydelse"⁵¹ för unionen.

44. Ett avtal av samma typ som ramavtalet kan dock röra ett flertal olika områden, samtidigt som det håller sig inom ramen för enbart de mål som eftersträvas genom utvecklingssamarbetet, så länge de bestämmelser som avser dessa olika *särskilda områden* inskränker sig till att fastställa ramen för samarbetet och till att definiera vilka områden som är föremål för samarbetet och att klargöra vissa åtgärder eller vissa aspekter, utan att bestämmelserna någonsin innehåller en reglering av de konkreta formerna för genomförande av samarbetet inom varje avsett särskilt område.⁵²

45. Mot bakgrund av dessa klargöranden ska jag nu undersöka huruvida, bland de många och olika områden som omfattas av ramavtalet, de bestämmelser som rör transporter, miljö och återtagande av tredjelandsmedborgare *bidrar*, i den mening som avses i domstolens praxis, "till målen för den ekonomiska och sociala utveckling" som eftersträvas med politiken för utvecklingssamarbete och har till *huvudsakligt mål* att genomföra denna politik eller huruvida de tvärtom innehåller en reglering av de *konkreta formerna* för genomförande av samarbetet inom dessa särskilda områden, så att de i själva verket utgör *separata mål* som varken är sekundära eller indirekta i förhållande till målen för utvecklingssamarbetet.

E – Tillägget av de rättsliga grunder som avser transporter

46. I artikel 2 h i ramavtalet anges transport bland de andra områden av ömsesidigt intresse som omnämns däri. I artikel 38.1 i ramavtalet bekräftas parternas avsikt att samarbeta på de områden som har samband med transportpolitiken "i syfte att förbättra investeringsmöjligheterna, förbättra gods- och passagerartransporterna, främja säkerheten på sjöfarts- och luftfartsområdet, minska transporternas miljöpåverkan samt förbättra effektiviteten i transportsystemen". De områden som främjas inom ramen för samarbetet avser informationsutbyte om respektive bestämmelser avseende samtliga transportsätt, utbyte av synpunkter på de europeiska systemen för satellitnavigering, dialog på området lufttransport och fortsatt dialog som anses öka konvergensen i lagstiftningen, dialog på området sjötransport (genom informationsutbyte om lagar och bestämmelser och främjande av obegränsat tillträde till den internationella marknaden för sjötransport och till internationell sjöfart, genom effektiv förvaltning av hamnar och genom främjande av samarbete av ömsesidigt intresse på området) och, slutligen, dialog om ändamålsenlig tillämpning av transportsäkerhets- och miljöskyddsnormer.

47. Som rådet har påpekat är visserligen ramavtalet i det avseendet mer utvecklat jämfört med avtalet med Republiken Indien, som var i fråga i det ovannämnda målet Portugal mot rådet.⁵³ Det kan dock inte dras någon rättslig slutsats av enbart detta förhållande utan att undersöka innehållet i artikel 38 i ramavtalet.

51 — Det ovannämnda yttrandet 1/08, punkt 110.

52 — Se domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, punkt 45.

53 — Se särskilt artikel 4.3 i avtalet med Republiken Indien.

48. För det första vill jag påpeka att transportområdet utgör en av dimensionerna i politiken för utvecklingsamarbete, såsom den definieras i dokumentet om europeiskt samförstånd,⁵⁴ och att de åtgärder som vidtas på ett sådant område helt och hållet kan hänföras till denna politik. Artikel 38 i ramavtalet är avfattad på ett sådant sätt att ett samband med de mål som eftersträvas med utvecklingsarbetet enkelt kan fastställas. Det samarbete som inrättas genom artikeln har två dimensioner, nämligen en säkerhetsmässig och en miljömässig dimension. Det är lätt att hålla med om att den omständigheten att det tredjeland som är avtalspart tryggar transporter genom att ansluta sig till de internationella miniminormerna bidrar både till en stabilisering och till att dess nät blir hållbara och till en harmonisk och successiv integration av nämnda stat i världsekonomin inom denna sektor.

49. För det andra och i motsats till vad rådet har hävdad, anser jag, vid en genomläsning av artikel 38 i ramavtalet, att artikeln inte innehåller de konkreta formerna för genomförande av samarbetet inom detta område eller att den gör det möjligt att identifiera de faktiska, konkreta skyldigheter som åligger parterna, vilka skulle gå utöver enbart det allmänna åtagandet om att samarbeta på transportområdet. Jag har inte identifierat några särskilda skyldigheter jämfört med de skyldigheter som finns i den resterande delen av avtalet – om man bortser från miljö och återtagande av tredjelandsmedborgare, eftersom jag kommer att undersöka dessa senare. Artikel 38 i ramavtalet, vilken skiljer sig väsentligt från detaljnivån i exempelvis artikel 91 FEUF, inskränker sig till att föreskriva informationsutbyten eller utbyten av synpunkter och dialoger. Enligt min mening tycks artikel 38 i ramavtalet inte heller vara jämförbar med de bestämmelser som var i fråga i yttrande 1/08, vilket har återopats av rådet, beträffande vilka domstolen fann att det var nödvändigt att lägga till den rättsliga grunden som avser transporter.⁵⁵

50. De hänsyn som anges i denna artikel visar sig således vara förenliga med målen med politiken för utvecklingsamarbete, utan att de medför några särskilda rättsliga skyldigheter eller utgör ett separat mål, och kan helt och hållet hänföras till denna politik.⁵⁶ I det avseendet ska det således konstateras, i enlighet med vad kommissionen har hävdad, att det var felaktigt av rådet att införa artiklarna 91 FEUF och 100 FEUF avseende transporter som rättsliga grunder för det angripna beslutet.

F – Tillägget av den rättsliga grund som avser miljö

51. Artikel 34 i ramavtalet avser miljö och naturresurser. Detta samsarbetsområde uppges vara av ömsesidigt intresse i den mening som avses i artikel 2 h i ramavtalet. Det ska påpekas att andra bestämmelser i avtalet tar upp frågor som har samband med miljön.⁵⁷

52. Enligt artikel 34.1 i ramavtalet ska samarbetet vara inriktat på att bevara och förbättra miljön i syfte att uppnå hållbar utveckling. I artikel 34.2 konstateras det att det är nödvändigt att bevara och förvalta naturresurserna och den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt. Enligt artikel 34.3 är parterna överens om att miljöhänsyn ska integreras i alla samsarbetsområden. I artikel 34.4 förtecknas slutligen de ämnesområden där samarbetet ska fortsätta eller rentav stärkas inom ramen för de regionala programmen. Så är fallet vad gäller att öka medvetenheten om miljöfrågor och deltagande av

54 — Se punkt 77 och följande punkter i dokumentet.

55 — Ovannämnda yttrande 1/08 avsåg Allmänna tjänstehandelsavtalet (nedan kallat GATS), vilket omfattade bland annat transporttjänster. Enligt domstolen omfattades handeln med transporttjänster "av själva föremålet för GATS och dessa avtal, vilka också direkt och omedelbart påverka[de] handeln med var och en av dessa sorters tjänster" (punkt 167). Vidare slog domstolen fast att de aktuella avtalen innehöll "ett relativt stort antal bestämmelser som ändra[de] såväl horisontella som sektorsvisa åtaganden som gemenskapen och dess medlemsstater gjort" (punkt 168) samt "bestämmelser om de sektorsvisa åtagandena rörande transporttjänster, bestämmelser som antingen utvidga[de] de sektorsvisa begränsningarna till vissa nya medlemsstater eller inför[de] sådana begränsningar för dessa stater" (punkt 170). Domstolen drog därav slutsatsen att den del av GATS som avsåg "transporter" omfattades av transportpolitiken, inte av den gemensamma handelspolitiken. Det framgår tydligt att artikel 38 i ramavtalet inte har samma inverkan på området och att den har en betydligt mindre styrka i rättsligt hänseende.

56 — Se domen av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 65.

57 — Se, bland annat, artiklarna 27.2, 29.2 c och 38.1 i ramavtalet.

ursprungsbefolkningar i insatser på området hållbar utveckling, kapacitetsuppbyggnad när det gäller anpassning till klimatförändringarna, kapacitetsuppbyggnad när det gäller deltagande i och genomförande av multilaterala avtal, främjande av teknik, produkter och tjänster som är miljövänliga, bättre bevarande av naturresurser, förvaltning av nationalparker och övriga skyddade områden, förhindrande av olagliga gränsöverskridande förflyttningar av farligt avfall, skydd av havs-, kust- och markmiljö, ökad kapacitetsuppbyggnad när det gäller katastrofhantering och, slutligen, främjande av hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Det föreskrivs även att parterna ska främja ömsesidigt tillträde till sina program.⁵⁸

53. Rådet anser att artikel 34 i ramavtalet är en detaljerad bestämmelse som saknar motsvarighet i avtalet med Republiken Indien och som var i fråga i det ovannämnda målet Portugal mot rådet. I artikel 34, åtminstone i artikel 34.2, föreskrivs en tydlig skyldighet vars efterlevnad kan framtvings på rättslig väg. Tillträde till unionens program och åtgärder hör till det miljösamarbete som bedrivs med tredjeland och föreskrivs i artikel 191.4 FEUF.

54. I likhet med kommissionen har jag svårt att övertygas av rådets ståndpunkt. Å ena sidan är artikel 34 i ramavtalet uttryckligen utformad som en övergripande bestämmelse, eftersom miljöhänsyn ska beaktas ”i all verksamhet som parterna vidtar inom ramen för detta avtal”.⁵⁹ Å andra sidan, och apropå transporter, är de ämnesområden som samarbetet ska avse helt enkelt förtecknade. I motsats till rådets ståndpunkt anser jag inte att artikel 34.2 i ramavtalet föreskriver en tydlig skyldighet. Rådet har hävdade att en rättslig prövning av denna bestämmelse skulle kunna komma till stånd, och det har anfört just denna omständighet som skäl för att införa den motsvarande rättsliga grunden.

55. Själv nöjer jag mig med att erinra om att bestämmelserna i ett internationellt avtal har en rättsverkan som inte kan förnekas och att efterlevnaden av internationella förpliktelser uppenbarligen går att få till stånd genom att använda lämpliga metoder. Kriteriet om en internationell rättslig prövning förefaller under alla omständigheter vara varken relevant eller tillräckligt vid den tidpunkt då de rättsliga grunderna för en unionsrättsakt ska bestämmas. Artikel 34.2 är dessutom avfattad i oerhört allmänna ordalag, vilket i princip utgör kännetecknet för rena avsiktsförklaringar. I det avseendet anser jag inte att innehållet i artikel 34 i ramavtalet skiljer sig så mycket från innehållet i artikel 17 i avtalet med Republiken Indien som var i fråga i det ovannämnda målet Portugal mot rådet.⁶⁰ I likhet med kommissionen konstaterar jag att det finns ett naturligt samband, vilket för övrigt påpekas i artikel 34.1 i ramavtalet, mellan främjandet och bevarandet av miljön, å ena sidan, och hållbar utveckling, å andra sidan.⁶¹ Fattigdomsutrotning, som är det yttersta målet för utvecklingsarbetet enligt artikel 208 FEUF, har även ”miljömässiga aspekter”.⁶² Artikel 34.5, i vilken det anges att parterna ”ska främja ömsesidigt tillträde till sina program”, innehåller slutligen inte någon rättslig skyldighet som klart går att identifiera som fristående från utvecklingsarbetet.

56. I det avseendet ska det således konstateras att det var felaktigt av rådet att införa artikel 191.4 FEUF avseende miljö som rättslig grund för det angripna beslutet, eftersom artikel 34 i ramavtalet inte medför att miljö blir en annan väsentlig beståndsdel av det aktuella avtalet.

58 — Artikel 34.5 i ramavtalet.

59 — Artikel 34.1 *in fine* i ramavtalet.

60 — I artikel 17.1 första stycket i avtalet med Republiken Indien föreskrevs följande: ”Avtalsparterna erkänner behovet att beakta skyddet av miljön som en integrerad del av det ekonomiska samarbetet och utvecklingsarbetet. De betonar vidare miljöfrågornas betydelse och sin vilja att upprätta ett samarbete om skydd och förbättring av miljön med särskild tonvikt på vatten-, mark- och luftföroreningar, erosion, skogsavverkning och en hållbar förvaltning av naturresurserna med beaktande av det arbete som utförts i internationella sammanhang.”

61 — Att skapa en hållbar miljö är ett av de åtta målen för utveckling i Millenniedeklarationen: se punkt 6 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

62 — Punkt 12 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

G – Tillägget av den rättsliga grund som avser återtagande av tredjelandsmedborgare

57. Jag vill genast påpeka att de – verkliga eller påstådda – juridiska svårigheter, särskilt förfarandemässiga, som kommissionen har åberopat under alla omständigheter inte kan påverka domstolens avgörande vad gäller fastställandet av rättslig grund för det angripna beslutet. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att det inte är förfarandena som avgör den rättsliga grunden för en rättsakt utan den rättsliga grunden som bestämmer vilka förfaranden som ska tillämpas för rättsaktens antagande.⁶³

58. För att kontrollera huruvida det var nödvändigt att införa en bestämmelse som hör till avdelning V i EUF-fördraget, vilken således medför en tillämpning av protokollen nr 21 och nr 22,⁶⁴ ska det först erinras om det exakta innehållet i ramavtalet vad gäller ämnet migration och återtagande. Jag kommer sedan att sammanfatta förhållandet mellan dessa ämnesområden och utvecklingssamarbetet för att kontrollera huruvida ett samband kan fastställas mellan de mål som eftersträvas med utvecklingssamarbetet, å ena sidan, och artikel 26 i ramavtalet, å andra sidan. Därefter ska jag visa att införandet av återtagandeklausuler hör till en tidigare praxis som huvudsakligen tillvaratog unionens intresse och framhålla de väsentliga skillnaderna mellan bestämmelserna i artikel 26 i ramavtalet och de avtal om återtagande som unionen nyligen har ingått. Slutligen kommer jag att kort återkomma till frågan om den ändamålsenliga verkan av protokollen nr 21 och nr 22.

1. Innehållet i ramavtalet

59. I ingressen till ramavtalet anges att de bestämmelser i avtalet ”som omfattas av tillämpningsområdet för avdelning V [i] tredje delen i [FEUF] binder Förenade kungariket och Irland som enskilda avtalslutande parter, eller alternativt som en del av Europeiska unionen, i enlighet med protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och [EUF-fördraget]; detsamma gäller för Danmark i enlighet med protokollet om Danmarks ställning, fogat till dessa fördrag”.

60. Artikel 26 i ramavtalet är införd i avdelning V som rör samarbete om migration och arbetskraft till sjöss och har rubriken ”Samarbete om migration och utveckling”. I artikel 26.1 i ramavtalet bekräftas på nytt vikten av hantering av migrationsströmmar och parternas önskan att inrätta en mekanism som möjliggör en dialog och ett samrådsförfarande om alla typer av frågor som har samband med migration, vilka bland annat ska ingå i strategierna för nationell utveckling. Samarbetet på detta område ska, enligt artikel 26.2 i ramavtalet, inriktas på push- och pullfaktorerna för migration, utarbetande och genomförande av nationell lagstiftning och praxis på området för skydd av migranterna och deras rättigheter, utarbetande och genomförande av nationell lagstiftning och praxis avseende internationellt skydd, bestämmelser om rätt till inresa samt rättigheter och rättslig ställning för personer med inresetillstånd, inrättande av en strategi som gör det möjligt för parterna att lösa

63 — Domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 80. Avseende just ett eventuellt genomförande av protokollen nr 21 och 22, se punkt 40 i generaladvokaten Bots förslag till avgörande i mål C-43/12, kommissionen mot parlamentet och rådet (som är anhängigt vid domstolen).

64 — Som kommissionen har framhållit framgår det av nuvarande praxis att det råder stor förvirring. Rådets beslut av den 24 juli 2006 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av tilläggsprotokollet mot smuggling av migranter land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, avseende protokollets bestämmelser i den utsträckning som bestämmelserna i detta protokoll omfattas av artiklarna 179 och 181A i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EUT L 262, s. 24) antogs exempelvis med stöd av artiklarna 179 och 181A i EG-fördraget. Rådets beslut av den 21 december 2011 om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Irak, å andra sidan, och om provisorisk tillämpning av vissa bestämmelser i avtalet (EUT L 204, 2012, s. 18) antogs med stöd av artiklarna 79.3 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF, 192.1 FEUF, 194 FEUF, 207 FEUF och 209 FEUF jämförda med artikel 218.5 FEUF. Rådets beslut av den 14 maj 2012 om undertecknande på unionens vägnar av ramavtalet om ett partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Mongoliet, å andra sidan (EUT L 134, s. 4) antogs med stöd av enbart artiklarna 79.3 FEUF, 207 FEUF och 209 FEUF jämförda med artikel 218.5 FEUF. Beslutet av den 14 maj 2012 om undertecknande på unionens vägnar av ett ramavtal om vittomspännande partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Socialistiska republiken Vietnam, å andra sidan (EUT L 137, s. 1) antogs med stöd av enbart artiklarna 79.3 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF, 207 FEUF och 209 FEUF jämförda med artikel 218.5 FEUF.

problemet med närvaron på deras territorium av medborgare från den andra parten som inte uppfyller, eller som har upphört att uppfylla, villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på den berörda partens territorium, samt problemet med människosmuggling och människohandel, återsändande under humana och värdiga former, frågor av ömsesidigt intresse i fråga om viseringar, säkerheten hos resehandlingar och gränsförvaltning och, slutligen, migrations- och utvecklingsfrågor.

61. I artikel 26.3 i ramavtalet uppställs skyldigheten, vilken åligger var och en av avtalsparterna, att återta sina egna medborgare som olagligen har inrest till, vistas eller är bosatta på en av de andra parternas territorium. Ett sådant återtagande ska ske på begäran av den berörda avtalsparten ”och återtagandet ska genomföras utan onödigt dröjsmål så snart som den berörda personens nationalitet fastställts och det tillämpliga förfarandet ... avslutats”. Det föreskrivs även att de handlingar som krävs ska tillhandahållas och att kommunikation ska ske mellan de behöriga myndigheterna i den begärande staten och den anmodade staten. Även fallet då en person saknar identitetshandlingar har beaktats.

62. Slutligen anges det i artikel 26.4 i ramavtalet att parterna har kommit överens om att de så snart som möjligt ska ingå ett avtal om återtagande, vilket åtminstone ska innehålla en bestämmelse om återtagande av medborgare i andra länder än dem som berörs av ramavtalet och av statslösa personer.

2. Migration och politiken för utvecklingssamarbete

63. Enligt dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling kräver millennieutvecklingsmålens agenda ”många former av utvecklingsverksamhet ..., [däribland] migration och utveckling”⁶⁵ och i den fördjupade politiska dialogen kommer också ”bekämpandet av olaglig migration”⁶⁶ att tas upp. Det rör sig bland annat om att ”göra migration till en positiv faktor för utveckling”,⁶⁷ vilken ska utgöra ”det effektivaste långsiktiga svaret på påtvingad och olaglig migration”⁶⁸ och det krävs bland annat av kommissionen att den tar med migrations- och flyktingfrågor i lands- och regionsstrategier och partnerskap med berörda länder.⁶⁹

64. I förordning nr 1905/2006, vilken antogs av Europaparlamentet och rådet enbart med stöd av artikel 179.1 EG, föreskrivs att de tematiska program som genomförs omfattar migration. I sextonde skälet erinras om de mål som fastställts av Europeiska rådet i Bryssel, särskilt målet att i förbindelserna med tredjeländer intensifiera gemenskapens ekonomiska bidrag på områden som rör eller har anknytning till migration. Detta mål upprepas i artikel 5.2 led i) i förordning nr 1905/2006, som föreskriver ”[f]rämjande av samarbete och politiska reformer på området migration och asyl med partnerländer och främjande av initiativ för kapacitetsuppbyggnad för att säkerställa utformning och genomförande av en utvecklingsvänlig migrationspolitik för att ta itu med [de] underliggande orsakerna till migration”.⁷⁰

65. Det framstår således a priori som möjligt att anse att en åtgärd som syftar till att bekämpa olaglig invandring även bidrar till att uppnå målen med politiken för utvecklingssamarbete. Det återstår dock att undersöka huruvida ett sådant samband kan fastställas vad beträffar de så kallade återtagandeklausulerna.

65 — Punkt 12 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

66 — Punkt 17 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

67 — Punkt 38 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

68 — Punkt 40 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

69 — Se punkt 110 i dokumentet om europeiskt samförstånd om utveckling.

70 — Se även artikel 16 i förordning nr 1905/2006.

3. Artikel 26 i ramavtalet, mot bakgrund av tidigare praxis

66. Införandet, i de samarbetsavtal som unionen har ingått, av bestämmelser som avser återtagande av tredjelandsmedborgare och som föreskriver att det senare ska ingås ett avtal om återtagande är inte något nytt, utan hör tvärtom till en tidigare praxis. I en handling från rådet från år 1999 om konsekvenserna av Amsterdamfördragets ikraftträdande⁷¹ framhålls det att rådet, redan år 1995, hade för avsikt att fastställa ett samband mellan återsändande av personer som olagligt befinner sig på en medlemsstats territorium och ingående av europeiska associerings- och samarbetsavtal samt ett avtal om de återtagandeklausuler som ska införas i sådana avtal. I denna handling föreslås det att "återtagandeklausulerna" ska anpassas till det dåvarande nya regelverket, genom att det framhålls att "återsändande av personer som vistas olagligt i en medlemsstat [hör] till ... målen för invandringsspolitiken". Det är intressant att notera att vid denna tidpunkt beskrevs inte återtagandeklausuler som att de främjade ett av målen med politiken för utvecklingssamarbete.⁷²

67. Det är riktigt att artikel 26 i ramavtalet, vilken utgör just denna återtagandeklausul, har medfört en märkbar ändring av nämnda avtal på det lexikaliska området. Användningen av presens indikativ tyder nämligen på att artikel 26 i ramavtalet långtifrån nöjer sig med att enbart förteckna samarbetsområdena, utan att den klart anger de skyldigheter som åligger parterna, vilka motsvaras av konkreta rättsliga åtaganden. Denna artikel är mer detaljerad än till exempel de bestämmelser som avser transporter och miljö. I själva artikel 26 i ramavtalet görs det en, enligt min mening mycket tydlig, åtskillnad mellan, å ena sidan, artikel 26.1 och 26.2 – vilka snarare överensstämmer med den resterande delen av ramavtalet, det vill säga vilka föreskriver avsiktsförklaringar eller åtaganden om att samarbeta på exakta ämnesområden, men utan att sätten för dessa samarbeten eller de resultat som ska uppnås riktigt anges – och, å andra sidan, artikel 26.3 och 26.4. Sistnämnda bestämmelser visar nämligen på en stor skillnad genom att de uppställer en klar och otvetydig skyldighet⁷³ och att de på förhand konkret fastställer innehållet i de resultat som ska uppnås ("Filippinerna ska återta", "Varje medlemsstat ska återta") och det instrument som senare ska användas⁷⁴ för att uppnå ett klart fastställt rättsligt syfte, nämligen att utvidga skyldigheten om återtagande till att omfatta medborgare i andra tredjeländer och statslösa personer.

68. I motsats till vad kommissionen har hävdad kan således bestämmelserna i artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet inte reduceras till enbart avsiktsförklaringar i samband med utvecklingssamarbetet. Det har föga betydelse huruvida dessa principer om återtagande endast utgör ett fastställande, som gällande rätt, av internationella sedvanerättsliga principer, eftersom den omständigheten att de finns med i ett multilateralt avtal uppenbarligen medför egna rättsliga följder. Vidare ska det påpekas att utvidgningen av återtagandet till att omfatta tredjelandsmedborgare eller statslösa personer inte följer av internationell sedvanerätt. Genom att fastställa syftet med denna utvidgning, som ska uppnås genom ett internationellt avtal, går således artikel 26.4 utöver vad som vanligtvis godtas i det sammanhanget.

69. Denna brist på symmetri, denna avvikelse inom artikel 26 i ramavtalet är inte oförklarlig, med hänsyn till just den tidigare praxis som jag nyss har erinrat om. Det är nämligen allmänt känt att den största migrationsströmmen är den mellan Filippinerna och unionen, och att det är i betydligt mindre utsträckning som unionsmedborgare utvandrar till Filippinerna. Inriktningen på samarbetet om migration har följaktligen formulerats på ett sätt som återspeglar denna brist på symmetri genom att

71 — Amsterdamfördragets konsekvenser för återtagandeklausuler i gemenskapsavtal och i avtal mellan Europeiska gemenskapen, dess medlemsstater och tredje land (blandade avtal) - Antagande av rådets beslut, handling nr 13409/99 av den 25 november 1999.

72 — Cotonouavtalet, vilket antogs bland annat med stöd av artikel 300 EG, tycks vara det första avtal i vilket det föreskrevs en återtagandeklausul, i dess lydelse "efter Amsterdamfördraget" (se artikel 13 i partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillhavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (EGT L 317, s. 3)). Domstolen har dock varken uttalat sig om denna praxis i allmänhet eller artikel 13 i Cotonouavtalet i synnerhet.

73 — Se artikel 26.3 i ramavtalet.

74 — Se artikel 26.4 i ramavtalet.

fokusera mer på skyddet för migranter, på överväganden som ska göras för en rättvis behandling och integrering av utländska medborgare som lagligen vistas i landet eller för beviljande av tillstånd att stanna kvar av ömmande eller humanitära skäl. Dessa inriktningar behandlas i artikel 26.1 och 26.2 i ramavtalet.

70. Artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet återställer däremot jämvikten och innehåller bestämmelser som fjärrar sig från de ursprungliga hänsynen i ramavtalet – den harmoniska utvecklingen av Filippinerna – för att fylla ett av unionens syften och tillvarata dess intressen: åtagandet av det tredjeland som är avtalspart att ta hand om sina egna medborgare som vistas olagligt i unionen. Rådet har självt medgett att dessa klausuler om återtagande, vilka har införts i olika typer av avtal om partnerskap som ingåtts av unionen, utgör en viktig drivkraft, det vill säga ett medel, för unionen att erhålla en motprestation från sina avtalsparter som den skulle ha svårt att få på annat sätt, det vill säga utanför ramen för det samarbete, i förevarande fall utvecklingssamarbetet, som unionen har utlovat.

71. Artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet ger således snarare uttryck för en defensiv syn och främjar i större utsträckning unionens intressen. Det är fråga om att skydda unionen och dess medlemsstater mot brister i det tredjeland som är avtalspart vad gäller hantering av migrationsströmmar.

72. Sett mot denna bakgrund framstår visserligen sambandet med de mål som eftersträvas genom utvecklingssamarbetet som ännu svagare. Det ska dock även konstateras att det inte skulle finnas något sådant åtagande utan det omfattande samarbete som inrättats genom ramavtalet, vilket är inriktat på utvecklingen av det tredjeland som är avtalspart. Med tillämpning av de principer i rättspraxis som nämnts i punkt 26 i förevarande förslag till avgörande, och av de skäl som jag nyss har angett, kan det konstateras att återtagandeklausulen i artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet, trots att den medför rättsliga skyldigheter, inte får till följd att återtagande blir ett mål som skiljer sig från det mål som eftersträvas genom ramavtalet, utan utgör tvärtom – i det särskilda sammanhang som avser förhandling om avtal om utvecklingssamarbete – ett mål som inte är självständigt, utan således enbart *sekundärt* eller *indirekt*, vilket inte kräver att det införs en egen rättslig grund.

73. Det var således även felaktigt av rådet att lägga till artikel 79.3 FEUF bland de rättsliga grunderna för det angripna beslutet.

74. Rådet och de regeringar som har intervenerat till stöd för rådets yrkanden har särskilt motiverat sin ståndpunkt avseende införandet av artikel 79.3 FEUF, som de bedömde var nödvändigt, med hänvisning till behovet av att säkerställa den ändamålsenliga verkan av protokollen nr 21 och nr 22. Jag vill nu visa att denna ändamålsenliga verkan, trots avsaknaden av artikel 79.3 FEUF som rättslig grund för det angripna beslutet, kan säkerställas och att de medlemsstater som berörs av protokollen nr 21 och nr 22, vid behov och vid aktuell tidpunkt, kan göra gällande sina rättigheter.

4. Nuvarande praxis vad gäller avtal om återtagande

75. En översikt över nuvarande praxis vad gäller avtal om återtagande framstår i det avseendet som lämplig, särskilt för att förstå vad som skulle kunna vara innehållet i det framtida avtalet. Två avtal om återtagande har nyligen ingåtts: det rör sig om avtalet med Georgien,⁷⁵ vilket kommissionen har nämnt, och avtalet med Pakistan.⁷⁶ Dessa båda avtal har ingåtts med artikel 79.3 FEUF som rättslig grund. De har en jämförbar struktur och ett jämförbart innehåll.

75 — Avtal mellan Europeiska unionen och Georgien om återtagande av personer utan uppehållstillstånd (EUT L 52, 2011, s. 47).

76 — Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Pakistan om återtagande av personer utan uppehållstillstånd (EUT L 287, 2010, s. 52).

76. I de båda avtalen erinras det om vikten av att bekämpa olaglig invandring och behovet av att på grundval av ömsesidighet fastställa snabba och effektiva förfaranden. Återtagandet avser såväl de avtalsslutande staternas egna medborgare som tredjelandsmedborgare och statslösa personer. I de båda avtalen fastställs även, på ett noggrant och detaljerat sätt, det förfarande som ska tillämpas, särskilt innehållet i ansökan, villkoren för dess ingivande, bevisning för att styrka medborgarskap och bevisning för statslösa personer och tredjelandsmedborgare, tidsfrister som ska iakttas för att avgöra en ansökan, villkoren för överföring och för transport av personer som har återtagits, principerna och förfarandena för transiteringar, fastställandet av vem som ska bära kostnaderna, principerna avseende uppgiftsskydd, och de innehåller en klausul om att avtalet inte påverkar allmän folkrätt. Dessa avtal är onekligen mer fullständiga än enbart bestämmelsen i artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet, vilken – såsom kommissionen har påpekat – således inte i sig kan anses utgöra ett avtal om återtagande.

77. Om artikel 79.3 FEUF – såsom jag tror – felaktigt har införts som rättslig grund för ramavtalet, ska det även med eftertryck och otvetydigt fastställas att det framtida internationella avtal som föreskrivs i artikel 26.4 i ramavtalet inte kan ingås på grundval av utvecklingssamarbetet, utan det ska med nödvändighet ingås med stöd av nämnda artikel 79 FEUF. Det är just vid tidpunkten för ingåendet av detta avtal, då unionen förbereder sig att ingå en rättsakt som grundar sig på en bestämmelse som hör till avdelning V i EUF-fördraget, som den ändamålsenliga verkan av protokollen nr 21 och nr 22 kommer att säkerställas fullt ut, tillsammans med de berörda medlemsstaternas rättigheter.

H – Huruvida det ogiltigförklarade beslutets rättsverkningar i tiden ska fortsätta att gälla

78. I enlighet med parternas önskemål och för att inte ytterligare fördröja ikraftträdandet av ramavtalet, är det lämpligt att bifalla parternas begäran och att domstolen använder sig av den möjlighet som den har getts genom artikel 264 andra stycket FEUF, genom att låta det ogiltigförklarade beslutets rättsverkningar i tiden fortsätta att gälla fram till dess att ett nytt beslut har antagits.

V – Rättegångskostnader

79. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Med tillämpning av artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska dessutom de parter som har intervenerat i förevarande mål bära sina rättegångskostnader.

VI – Förslag till avgörande

80. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

- 1) Rådets beslut 2012/272/EU av den 14 maj 2012 om undertecknande på unionens vägnar av ramavtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan, ogiltigförklaras.
- 2) Rättsverkningarna av beslut 2012/272 ska fortsätta att gälla fram till dess att ett nytt beslut har antagits.
- 3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.
- 4) Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Grekland, Republiken Österrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina egna rättegångskostnader.

