



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 11 juni 2014\*

”Talan om ogiltigförklaring — 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 Republiken Filippinerna — Val av rättslig grund — Artiklarna 79 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF, 191 FEUF och 209 FEUF — Återtagande av tredjelandssmedborgare — Transporter — Miljö — Utvecklingsamarbete”

I mål C-377/12,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 6 augusti 2012,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av S. Bartelt, G. Valero Jordana och F. Erlbacher, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrädd av A. Vitro och J.-P. Hix, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Republiken Tjeckien**, företrädd av M. Smolek, D. Hadroušek och E. Ruffer, samtliga i egenskap av ombud,

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företrädd av T. Henze, J. Möller och N. Graf Vitzthum, samtliga i egenskap av ombud,

**Irland**, företrädd av E. Creedon och A. Joyce, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Carroll, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

**Republiken Grekland**, företrädd av S. Chala och G. Papagianni, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

**Republiken Österrike**, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

\* Rättegångsspråk: engelska.

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, inledningsvis företrätt av A. Robinson, därefter av E. Jenkinson och M. Holt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av J. Holmes, barrister,

intervenienter,

meddelar

#### DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič och M. Safjan samt domarna A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader och E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 oktober 2013,

och efter att den 23 januari 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

#### Dom

- 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 sidan (EUT L 134 s. 3, nedan kallat det angripna beslutet), i den mån Europeiska unionens råd däri har lagt till rättsliga grunder med avseende på återtagande av tredjelandsmedborgare (artikel 79.3 FEUF), transporter (artiklarna 91 FEUF och 100 FEUF) och miljö (artikel 191.4 FEUF).

#### Det angripna beslutet och ramavtalet

- 2 Den 25 november 2004 bemyndigade rådet kommissionen att förhandla om ett ramavtal om partnerskap och samarbete med Republiken Filippinerna.
- 3 Den 6 september 2010 antog kommissionen ett förslag till rådets beslut om undertecknande av ramavtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Filippinerna, å andra sidan (nedan kallat ramavtalet). De rättsliga grunderna härför utgjordes av artiklarna 207 FEUF och 209 FEUF om gemensam handelspolitik respektive utvecklings-samarbete, jämförda med artikel 218.5 FEUF.
- 4 Den 14 maj 2012 antog rådet enhälligt det angripna beslutet om bemyndigande av undertecknande av ramavtalet, med förbehåll för att det ingås. Som rättsliga grunder angav rådet, förutom artiklarna 207 FEUF och 209 FEUF – jämförda med artikel 218.5 FEUF – artiklarna 79.3 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF och 191.4 FEUF.

5 I skälen 2 och 3 i detta beslut anges följande:

”2) De av [ramavtalets] bestämmelser som faller inom tillämpningsområdet för avdelning V i tredje delen av [EUF-fördraget] är bindande för Förenade kungariket och Irland som separata avtalsslutande parter, och inte som en del av Europeiska unionen, såvida inte Europeiska unionen tillsammans med Förenade kungariket och/eller Irland gemensamt meddelar Republiken Filippinerna att Förenade kungariket eller Irland är bundet av bestämmelserna som en del av Europeiska unionen i enlighet med protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till [EU-fördraget] och [EUF-fördraget]. Om Förenade kungariket och/eller Irland i enlighet med artikel 4a i protokoll (nr 21) upphör att vara bundna av bestämmelserna som en del av Europeiska unionen, ska Europeiska unionen tillsammans med Förenade kungariket och/eller Irland omedelbart underrätta Republiken Filippinerna om varje ändring av deras ställning, varvid de ska förbli bundna av [ramavtalets] bestämmelser som enskilda parter. Detsamma gäller för Danmark i enlighet med protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, som är fogat till dessa fördrag.

3) När Förenade kungariket och/eller Irland inte har lämnat det meddelande som krävs enligt artikel 3 i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, deltar de inte i rådets antagande av detta beslut i den mån som det omfattar bestämmelser enligt avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget]. I enlighet med protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till [EU-fördraget] och [EUF-fördraget], gäller detta även Danmark.”

6 I ingressen till ramavtalet, i dess lydelse enligt rådets dokument nr 15616/10 av den 21 januari 2011, bekräftar de avtalsslutande parterna bland annat att de lägger särskild vikt vid att deras ömsesidiga förbindelser är av omfattande natur och deras önskan att främja hållbar social och ekonomisk utveckling, utrotande av fattigdom och uppnående av millenieurvecklingsmålen. De erkänner betydelsen av att stärka de befintliga förbindelserna mellan parterna i syfte att utvidga samarbetet dem emellan och deras gemensamma önskan att befästa, fördjupa och diversifiera sina förbindelser på områden av ömsesidigt intresse. De uttrycker sitt fulla engagemang för att främja hållbar utveckling, inbegripet naturskydd och effektivt samarbete för att bekämpa klimatförändringen. De erkänner sitt engagemang för övergripande dialog och samarbete till stöd för migration och utveckling, med angivande av att de bestämmelser i ramavtalet som faller inom tillämpningsområdet för avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget är bindande för Förenade kungariket, Danmark och Irland som antingen separata avtalsslutande parter eller i egenskap av medlemsstater i unionen.

7 I artikel 1.3 i ramavtalet, under rubriken ”Allmänna principer” anges följande:

”Parterna bekräftar sitt åtagande att främja hållbar utveckling, samarbeta för att lösa problemen i samband med klimatförändringen och bidra till uppnåendet av de internationellt överenskomna utvecklingsmålen, inbegripet millennieurvecklingsmålen.”

8 I artikel 2 i ramavtalet, vari samarbetsmålen definieras, anges följande:

”I syfte att stärka sina bilaterala förbindelser åtar sig parterna att föra en allomfattande dialog och främja ytterligare samarbete sinsemellan inom alla områden av ömsesidigt intresse enligt detta [ramavtal]. Ansträngningarna ska särskilt inriktas på följande:

...

g) Upprätta samarbete på områdena migration och arbete till sjöss.

h) Upprätta samarbete på alla andra områden av ömsesidigt intresse, framför allt inom sysselsättning och sociala frågor, utvecklingssamarbete, ekonomisk politik, finansiella tjänster, goda styrelseformer på skatteområdet, industripolitik och små och medelstora företag, informations- och kommunikationsteknik, det audiovisuella området, medier och multimedia, vetenskap och teknik, transport, turism, utbildning, kultur, dialog mellan kulturer och religioner, energi, miljö och naturresurser, inbegripet klimatförändringen, jordbruk, fiske och landsbygdsutveckling, regional utveckling, hälsa, statistik, hantering av katastrofrisker samt offentlig förvaltning.

...”

9 I artikel 26 i ramavtalet, vilken har rubriken ”Samarbete om migration och utveckling”, föreskrivs följande:

”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. Samarbetet mellan parterna ska grunda sig på en särskild behovsanalys, som ska genomföras genom 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:

...

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 har upphört att uppfylla, villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på den berörda partens territorium, 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 punkt 2 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 för dessa personer sker i enlighet med punkt 3. Återvändandet ska ske 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.

...

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 artikel 2 e som uppehåller sig på en medlemsstats territorium om den berörda medlemsstaten begär detta och återtagandet ska ske utan onödigt dröjsmål så snart 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 artikel 2 e som uppehåller sig på Filippinernas territorium om Filippinerna begär detta och återtagandet ska ske utan onödigt dröjsmål så snart den berörda personens nationalitet fastställts och det tillämpliga förfarandet i Filippinerna avslutats.
- c) Medlemsstaterna och Filippinerna ska 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 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.”

- 10 Artikel 29 i ramavtalet, vilken har rubriken ”Utvecklingsamarbete”, har följande lydelse:

”1. Det viktigaste målet med utvecklingsamarbetet är att främja en hållbar utveckling, vilken i sin tur är en förutsättning för att man ska kunna bekämpa fattigdomen och uppnå internationellt överenskomna utvecklingsmål som t.ex. millennieutvecklingsmålen. Parterna ska föra en regelbunden dialog om utvecklingsamarbete, vilken ska ta hänsyn till båda sidors prioriteringar samt till de områden som är av gemensamt intresse.

2. Dialogen om utvecklingsamarbete ska bland annat syfta till att

- a) främja mänsklig och social utveckling,
- b) skapa en hållbar ekonomisk tillväxt för alla,
- c) främja miljöhållbarhet och en sund förvaltning av naturresurser, bland annat genom bästa praxis,
- d) minska och hantera verkningarna av klimatförändringen,
- e) skapa bättre förutsättningar att åstadkomma en ökad integration i världsekonomin och i det internationella handelssystemet,
- f) främja reformer av den offentliga sektorn, särskilt av förvaltningen av de offentliga finanserna, i syfte att förbättra tillhandahållandet av sociala tjänster,
- g) vidta åtgärder för att genomföra de principer som anges i Parisförklaringen om biståndseffektivitet, Accra-handlingsplanen och andra internationella åtaganden som har till syfte att öka biståndets effektivitet.”

- 11 Beträffande miljöskydd och naturresurser föreskrivs i artikel 34 i ramavtalet 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, vilket hölls i Johannesburg 2002,] och av relevanta multilaterala miljöavtal som är tillämpliga på båda parter ska beaktas i all verksamhet som parterna vidtar inom ramen för [ramavtalet].

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 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, klimatförändringar 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 inom detta område, i enlighet med de specifika villkor som fastställs i programmen.”

12 I artikel 38 i ramavtalet, vilken avser transporter, föreskrivs följande:

”1. Parterna är överens om att samarbeta inom alla relevanta områden av transportpolitiken i syfte att förbättra investeringsmöjligheterna, förbättra gods- och passagerartransporterna, främja säkerheten på sjöfarts- och luftfartsområdet, minska transporterens 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 landsbygd, 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 inom området lufttransporttjänster i syfte att utan onödiga dröjsmål skapa klarhet beträffande 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) En 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) En dialog om hur man bäst åstadkommer en effektiv tillämpning av transportsäkerhets- och miljöskyddsnormer, särskilt när det gäller sjötransporter, vilket bland annat omfattar bekämpning av sjöröveri, och lufttransporter, i överensstämmelse med de relevanta internationella normer och konventioner som är tillämpliga på parterna, inbegripet det samarbete som idkas 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.”

## Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 13 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet, i den mån rådet däri har lagt till rättsliga grunder med avseende på återtagande av tredjelandsmedborgare (artikel 79.3 FEUF), transporter (artiklarna 91 FEUF och 100 FEUF) och miljö (artikel 191.4 FEUF) samt att domstolen ska låta beslutets rättsverkningar bestå och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 14 Rådet har yrkat att talan ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 15 Genom beslut av domstolens ordförande den 29 november 2012, den 18 december 2012 och den 25 januari 2013, tilläts Irland, Förenade konungariket, Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland och Republiken Österrike att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

## Prövning av talan

### *Parternas argument*

- 16 Kommissionen har åberopat en enda grund till stöd för sin talan under vilken det har gjorts gällande att det var såväl onödigt som otillåtet att lägga till artiklarna 79.3 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF och 191.4 FEUF som rättsliga grunder för det angripna beslutet.
- 17 Kommissionen har anfört att det är ostridigt att syftet med ramavtalet är att införa en ram för samarbete och utveckling, såsom framgår av i synnerhet artikel 1.3 i detta avtal, och att det angripna beslutet skulle grunda sig på såväl artikel 207 FEUF som artikel 209 FEUF, eftersom den del av ramavtalet som avser handel inte kan anses som enbart underordnad i förhållande till den del som avser utvecklingssamarbete. Kommissionen anser däremot, i motsats till rådet, att de bestämmelser i ramavtalet som motiverade tilläggen av artiklarna 79.3 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF och 191.4 FEUF fullt ut omfattas av artikel 209 FEUF.
- 18 Det framgår nämligen såväl av artikel 21 FEU och artiklarna 208 FEUF och 209 FEUF som av rättspraxis, i synnerhet dom Portugal/rådet (C-268/94, EU:C:1996:461, punkterna 37 och 38), att politiken för utvecklingssamarbete förs inom ramen för ett stort antal politiska mål som syftar till att utveckla det berörda tredjelandet, på så sätt att avtal om utvecklingssamarbete med nödvändighet täcker ett stort antal specifika samarbetsområden vilket dock inte påverkar deras karaktär av att vara just avtal om utvecklingssamarbete.
- 19 Denna vida innebörd av utvecklingssamarbetet återspeglas även i sekundärrätten, såsom framgår av det stora antal åtgärder som kan få ekonomiskt stöd från unionen genom det instrument för utvecklingssamarbete som införts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 antagen av rådet den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, s. 41), och kommer även till uttryck i den gemensamma förklaringen 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, nedan kallat det europeiska samförståndet).
- 20 I förevarande fall bidrar samtliga bestämmelser i ramavtalet – med undantag för den del som rör handel och investeringar – till att främja den fortsatta utvecklingen av Filippinerna såsom utvecklingsland. Ramavtalet inför inte några betydande åtaganden som skiljer sig från de som är förknippade med utvecklingssamarbetet. Bestämmelserna omfattas därför av målen för unionens politik för utvecklingssamarbete och av artikel 209 FEUF.



- 21 Så är fallet med ramavtalets artikel 38 om transporter, i vilken bestämmelserna inte går utöver ett allmänt åtagande om samarbete. Detsamma gäller artikel 26.3 och 26.4 i ramavtalet om återtagande av de avtalsslutande parternas medborgare. I artikel 26.3 föreskrivs endast samarbete på området med återgivande av de grundläggande principer som redan har slagits fast i internationell rätt, medan det i artikel 26.4 föreskrivs att parterna ska ingå ett avtal om återtagande vid en senare tidpunkt. Så är också fallet med artikel 34 i ramavtalet, om skydd för miljön och naturresurser, vilken enbart innehåller allmänna principer och riktlinjer angående vilken roll miljöskyddet bör ha inom unionens utvecklings-samarbete med Filippinerna.
- 22 Kommissionen har vidare gjort gällande att rådets tillägg av artikel 79.3 FEUF medför oberättigade rättsverkningar såväl internt som externt. Till följd av protokollen (nr 21 och nr 22) innebär tillägget i fråga nämligen att olika och oförenliga röstregler blir tillämpliga, att det territoriella tillämpningsområdet för det angripna beslutet ändras, att rättsosäkerhet skapas i fråga om vilka bestämmelser i ramavtalet som är hänförliga till artikel 79.3 FEUF, att Europaparlamentets och domstolens institutionella rättigheter begränsas och att tvivel uppstår om i vilken utsträckning Europeiska unionen utövar sina befogenheter enligt artiklarna 3.2 FEUF och 4.2 FEUF.
- 23 Beträffande yrkandet om att begränsa rättsverkningarna av en eventuell ogiltigförklaring av det angripna beslutet har kommissionen gjort gällande att det är motiverat att låta beslutets verkningar bestå för att undvika negativa konsekvenser för förbindelserna mellan unionen och Republiken Filippinerna.
- 24 Rådet har, med stöd av samtliga intervenerande medlemsstater, tillbakavisat kommissionens argument genom att påpeka att de nyligen ingångna avtalen om partnerskap och samarbete med tredjeländer har till syfte att skapa omfattande förbindelser på en rad samarbetsområden. Arten av och innehållet i dessa avtal har utvecklats i linje med unionens utökade befogenheter och det går inte att peka ut ett område som skulle vara viktigare än ett annat.
- 25 Valet av rättslig grund förutsätter därför en prövning av vilken typ av åtaganden som har gjorts. Ett konkret eller väsentligt åtagande kräver ett tillägg av motsvarande rättsliga grund. Eftersom även det mest begränsade åtagandet kan leda till en omfattande utveckling av de externa relationerna med det tredjeland som är part i ett ramavtal, kan det av kommissionen föreslagna kriteriet, att åtagandet måste vara tillräckligt betydelsefullt för att utgöra ett särskilt åtagande i förhållande till dem som rör utvecklings-samarbete, inte godtas.
- 26 Det framgår av dom Portugal/rådet (EU:C:1996:461) att, när en klausul i ett avtal reglerar de konkreta formerna för genomförande av samarbetet inom ett särskilt område, måste avtal antas på motsvarande rättsliga grund. Varje särskilt område i ett avtal av den här typen ska behandlas separat, oberoende av huruvida det samtidigt finns ett program för utvecklingsbistånd på området, med beaktande av de avtalade åtagandenas rättsliga, bindande och självständiga art.
- 27 Rådet anser att dess synsätt bekräftas av innehållet i ramavtalet, eftersom skälen och artikel 2 däri inte tillmäter ett visst område, såsom utvecklings-samarbetet, större betydelse än ett annat, samtidigt som avtalets struktur bekräftar att det handlar om att skapa en övergripande och flerdimensionell förbindelse.
- 28 Beträffande transporter ska, mot bakgrund av domstolens yttrande 1/08 (EU:C:2009:739) angående den gemensamma transportpolitiken och den gemensamma handelspolitiken, de rättsliga grunder i EUF-fördraget som uttryckligen rör transport, närmare bestämt artiklarna 91 FEUF och 100 FEUF, tillämpas. Kommissionens argument att åtagandena i ramavtalet endast är knutna till Filippinernas ekonomiska, sociala och miljömässiga utveckling, är felaktigt. Argumentet att bestämmelserna om transporter är förenliga med målen för unionens politik för utvecklings-samarbete påvisar inte i sig att bestämmelserna omfattas av denna politik.

- 29 Beträffande återtagande av de avtalsslutande parternas medborgare innehåller artikel 26.3 i ramavtalet tydliga rättsliga åtaganden som måste ingås med stöd av den rättsliga grund som föreskrivs i EUF-fördraget, nämligen artikel 79.3 FEUF. Det faktum att avtalet innehåller åtaganden som omfattas av internationell rätt får direkta rättsliga konsekvenser, i synnerhet om åtagandena inte iakttas. Inte heller går det att bestrida att ramavtalet, i den mån det föreskrivs att avtal om mottagande och återtagande ska ingås så snart som möjligt, innehåller en ansträngningsförpliktelse som utgör en viktig hävstång för att, vad avser Republiken Filippinerna, uppnå ett resultat som svårligen hade kunnat uppnås separat.
- 30 Beträffande miljön måste ramavtalets program och åtgärder grunda sig på artikel 191.4 FEUF, vilken möjliggör för unionen att samarbeta med tredjeländer och stadgar att de närmare villkoren för samarbetet kan bli föremål för avtal. Artikel 34.2 i ramavtalet innehåller ett tydligt åtagande vars efterlevnad skulle kunna framtvingas på rättslig väg.
- 31 Rådet delar inte den oro som kommissionen uttryckt beträffande verkningarna av tillägget av artikel 79.3 FEUF. Det är enligt rådet inte förfarandet som är avgörande för valet av rättslig grund för en rättsakt, utan den rättsliga grunden som är avgörande för det förfarande som ska tillämpas när rättsakten antas. Rådet menar att de medlemsstater på vilka protokoll (nr 21) är tillämpligt kan utöva sin rätt att delta i antagandet av rådets beslut om undertecknande och ingående av ramavtal och att berörda medlemsstater, vad beträffar förbindelserna med Republiken Filippinerna, när de inte har gjort åtaganden med stöd av avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget i egenskap av medlemsstat i unionen kan ingå dem bilateralt.
- 32 Rådet har avseende de rättsliga grundernas förenlighet tillagt att det i vilket fall som helst var nödvändigt för medlemsstaterna att komma överens, eftersom de även är parter i ramavtalet och att rättspraxis är flexibel i det avseendet när en rättsakt måste basera sig på flera rättsliga grunder i vilka det föreskrivs olika röstregler.
- 33 Rådet delar slutligen kommissionens uppfattning vad gäller nödvändigheten av att låta beslutets rättsverkningar bestå för det fall det ogiltigförklaras.

#### *Domstolens bedömning*

- 34 Det är fast rättspraxis att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt måste grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning, inklusive i synnerhet rättsaktens syfte och innehåll. Om bedömningen av en unionsrättsakt visar att det finns två avsikter med densamma eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel. Om det 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, måste en sådan rättsakt i undantagsfall ha flera rättsliga grunder som motsvarar syftena. En kumulering av två rättsliga grunder är emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra (se, bland annat, dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkterna 42–45 och där angiven rättspraxis).
- 35 I detta fall ska det bedömas huruvida de av ramavtalets bestämmelser som rör återtagande av avtalsparternas medborgare, transporter och miljöskydd även omfattas av politiken för utvecklingsamarbete eller om de faller utanför detta politikområde och kräver att det angripna beslutet antas på kompletterande rättsliga grunder.

- 36 Enligt artikel 208.1 FEUF ska unionens politik på området för utvecklingssamarbete föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder i den mening som avses i artikel 21 i EU-fördraget. Det främsta målet för denna politik är minskning och på sikt utrotning av fattigdom och unionen ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna. För genomförandet av denna politik föreskrivs i artikel 209 FEUF, som ligger till grund för det angripna beslutet, i synnerhet (punkt 2) att unionen får med tredjeländer och behöriga internationella organisationer ingå alla avtal som behövs för att förverkliga de mål som avses i artikel 21 FEU och artikel 208 FEUF.
- 37 Unionens politik på området för utvecklingssamarbete är alltså inte begränsad till åtgärder som är direkt inriktade på att utrota fattigdom, utan eftersträvar även de mål som avses i artikel 21.2 FEU, såsom målet i artikel 21.2 d att främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländer med det primära syftet att utrota fattigdom.
- 38 För att kontrollera huruvida vissa bestämmelser i ett samarbetsavtal som ingåtts mellan Europeiska gemenskapen och ett tredjeland verkligen omfattas av politiken för utvecklingssamarbete fann domstolen i punkterna 37 och 38 i den av kommissionen åberopade domen Portugal/rådet (EU:C:1996:461) att ett avtal, för att det ska kvalificeras som ett avtal om utvecklingssamarbete, måste syfta till att uppnå de mål som avses med denna politik, att dessa mål är omfattande i den meningen att åtgärder som är nödvändiga för att de ska uppfyllas måste kunna omfatta olika särskilda områden och att det förhåller sig så bland annat i fråga om ett avtal i vilket ramarna för samarbetet fastställs. Domstolen lade i det avseende till att ett krav på att avtal om utvecklingssamarbete även ska grunda sig på en annan bestämmelse än den som avser denna politik varje gång det påverkar ett visst område, skulle i praktiken innebära att den behörighet och det förfarande som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse urholkas.
- 39 Domstolen drog, i punkt 39 i nämnda dom, härav slutsatsen att det faktum att ett avtal om utvecklingssamarbete innehåller klausuler som rör olika särskilda områden inte innebär att avtalet ska kvalificeras på ett annat sätt. Enligt domstolen ska kvalificeringen göras med beaktande av det huvudsakliga syftet med avtalet och inte utifrån enskilda klausuler, så länge dessa klausuler inte medför åtaganden av en sådan omfattning inom de särskilda områden som avses att åtagandena i själva verket utgör separata mål i förhållande till dem som avser utvecklingssamarbetet.
- 40 Vid prövningen av bestämmelserna i nämnda avtal på de särskilda områdena i fråga slog domstolen fast, i punkt 45 i samma dom, att de inskränkte sig till att definiera vilka områden som var föremål för samarbetet och att klargöra vissa av dess aspekter och åtgärder. Bestämmelserna innehöll däremot inte någon reglering av de konkreta formerna för genomförande av samarbetet inom varje sådant särskilt område.
- 41 Enligt vad som framgår av dupliken och diskussionerna under förhandlingen har rådet inte ifrågasatt de kriterier som domstolen därmed slog fast i punkterna 39 och 45 i nyssnämnda dom i syfte att bedöma huruvida klausuler i ett avtal som ingåtts med ett tredjeland omfattas av utvecklingssamarbetet. Däremot anser rådet, med medhåll från de intervenerande medlemsstaterna, att domstolens bedömning av samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Indien om partnerskap och utveckling (EGT L 233, 1994, s. 24), vilket trädde i kraft den 1 augusti 1994, inte kan överföras till ramavtalet som – med hänsyn till hur de samarbetsavtal som sedan dess ingåtts mellan unionen och tredjeländer har utvecklats, en utveckling som i synnerhet karakteriseras av en utvidgning, till följd av unionens utökade befogenheter, av de områden som omfattas av dessa avtal och av en förstärkning av de avtalade åtagandena – är av en annan art.
- 42 Denna utveckling – som inte på något sätt vederlägger domstolens bedömning i domen Portugal/rådet (EU:C:1996:461), vilken behandlas ovan i punkt 38 – tyder dock, för det första, snarare på att målen med utvecklingssamarbetet och de områden som berörs av detta har utökats, vilket återspeglar unionens vision om utveckling enligt det europeiska samförståndet. Såsom generaladvokaten har

anfört i punkterna 40 och 41 i förslaget till avgörande och enligt vad som framgår av bland annat punkterna 5 och 7 i det europeiska samförståndet, är det främsta målet för utvecklingssamarbetet att utrota fattigdom inom ramen för en hållbar utveckling, genom att bland annat bidra till att uppnå millenieurutvecklingsmålen. Begreppet hållbar utveckling inkluderar bland annat miljömässiga aspekter. Eftersom fattigdomsutrotning har många aspekter kräver genomförandet av dessa mål, enligt punkt 12 i det europeiska samförståndet, många former av utvecklingsverksamhet, vilka räknas upp i denna punkt.

- 43 Denna vida innebörd av utvecklingssamarbetet har även konkretiserats genom antagandet av förordning nr 1905/2006 som, för att främja genomförandet av samma mål, föreskriver införande av unionsstöd genom geografiska och tematiska program som omfattar många aspekter.
- 44 En åtgärd omfattas emellertid inte av politiken för utvecklingssamarbete, även om den bidrar till den ekonomiska och sociala utvecklingen i ett utvecklingsland, när det huvudsakliga målet för en sådan åtgärd är att genomföra en annan politik (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 72).
- 45 Till skillnad mot samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Indien om partnerskap och utveckling, finns, för det andra, begreppet utveckling inte med i titeln på ramavtalet. Utvecklingssamarbete nämns i artikel 2 h endast som "samarbete på alla andra områden av ömsesidigt intresse", på samma sätt som transporter och miljö, medan samarbetet på migrationsområdet anges som ett separat mål i artikel 2 g. Utvecklingssamarbetet som sådant behandlas i en enda artikel, nämligen artikel 29, bland de 58 artiklarna i ramavtalet.
- 46 I ingressen till ramavtalet bekräftas emellertid de avtalsslutande parternas önskan att främja hållbar social och ekonomisk utveckling, utrota fattigdom och uppnå millenieurutvecklingsmålen. Åtagandet att främja hållbar utveckling, samarbeta för att lösa problemen i samband med klimatförändringen och bidra till uppnåendet av de internationellt överenskomna utvecklingsmålen, inbegripet millennieurutvecklingsmålen, omfattas av de allmänna principerna i artikel 1 i ramavtalet. Målet angående hållbar utveckling och fattigdomsminskning fastställs inte bara i artikel 29 i nämnda avtal, där det anges vad dialogen om utvecklingssamarbete ska syfta till, utan bekräftas även i andra bestämmelser i detta avtal, i synnerhet de som rör sysselsättning och socialpolitik, jordbruk, fiske, landsbygdsutveckling och regional utveckling.
- 47 Vidare framgår det av ramavtalet som helhet att det samarbete och partnerskap som föreskrivs däri tar särskild hänsyn till de behov ett utvecklingsland har och därmed bland annat bidrar till att de mål som avses i artikel 21.2 d FEU och artikel 208.1 FEUF uppnås.
- 48 Mot bakgrund av övervägandena ovan ska domstolen göra den prövning som omnämns ovan i punkt 35, genom att kontrollera huruvida bestämmelserna i ramavtalet avseende återtagande av de avtalsslutande parternas medborgare, transporter och miljö även de bidrar till att målen för utvecklingssamarbetet uppnås och, om så är fallet, huruvida bestämmelserna trots detta inte innehåller åtaganden av en sådan omfattning att de utgör separata mål som varken är sekundära eller indirekta i förhållande till målen för utvecklingssamarbetet.
- 49 Vad gäller frågan huruvida dessa bestämmelser bidrar till att målen för utvecklingssamarbetet uppnås konstaterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten angett i punkterna 48, 55 och 63 i förslaget till avgörande, att migration, inklusive bekämpning av olaglig invandring, transporter och miljö ingår i den utvecklingspolitik som definieras i det europeiska samförståndet. I punkt 12 i det europeiska samförståndet anges att migration, såväl som miljö och en hållbar förvaltning av naturresurser, ingår bland de många former av utvecklingsverksamhet som ska bidra till att uppnå millenieurutvecklingsmålen och beakta de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekterna av fattigdomsutrotning inom ramen för en hållbar utveckling. Migration omnämns, i punkt 38 i det europeiska samförståndet, som en positiv faktor för utveckling och, i punkt 40 i samma dokument,

som det effektivaste långsiktiga svaret på påtvingad och olaglig migration. Miljön och transporter ingår, enligt punkterna 75 och 77 i det europeiska samförståndet, bland unionens huvudsakliga verksamhetsområden för att tillgodose partnerländernas behov.

- 50 Migration, transporter och miljö anges även i förordning nr 1905/2006 som områden för utvecklingssamarbete som kan få unionsstöd genom geografiska program, bland annat för länder i Asien, och – såvitt avser miljö och migration – genom tematiska program.
- 51 Det framgår av själva ramavtalet att det finns ett samband mellan det samarbete som det är ägnat att uppnå på områdena migration, transporter och miljö, å ena sidan, och målen för utvecklingssamarbetet, å den andra.
- 52 I artikel 26 i ramavtalet, som för övrigt har rubriken ”Samarbete om migration och utveckling”, anges att migrationsaspekter bör ingå i de nationella strategierna och utvecklingsramarna för ekonomisk och social utveckling i migranternas ursprungs-, transiterings- och bestämmelseländer och att samarbetet ska inrikta sig på migrations- och utvecklingsfrågor.
- 53 Enligt artikel 34 i ramavtalet är parterna vidare överens om att samarbetet på området för miljö och naturresurser ska vara inriktat på att bevara och förbättra miljön i syfte att uppnå hållbar utveckling och stärka integrationen av miljöaspekterna på alla samarbetsområden. Sådana överväganden kommer alltså till uttryck i andra bestämmelser i ramavtalet och i synnerhet i artikel 29 om utvecklingssamarbete, vari det föreskrivs att dialogen om utvecklingssamarbetet bland annat ska syfta till att främja en hållbar miljö.
- 54 Enligt artikel 38 i ramavtalet är parterna slutligen överens om att samarbeta på transportområdet i syfte att bland annat minska transporternas miljöpåverkan och att på området främja informationsutbyte och utbyte av synpunkter om olika ämnen, varav vissa avser utveckling.
- 55 Av det anförda följer att bestämmelserna i ramavtalet om återtagande av de avtalsslutande parternas medborgare, transporter och miljö – i överensstämmelse med det europeiska samförståndet – bidrar till att uppnå målen för utvecklingssamarbetet.
- 56 Vad sedan gäller omfattningen av de åtaganden som anges i dessa bestämmelser konstaterar domstolen att parterna, i artikel 34 om miljö och miljöresurser och i artikel 38 om transporter, inskränker sig till att ange målen för samarbetet och de ämnen som samarbetet ska inrikta sig på, utan att ange de konkreta formerna för hur detta samarbete ska genomföras.
- 57 Angående återtagande av de avtalsslutande parternas medborgare innehåller artikel 26.3 i ramavtalet – till skillnad från bestämmelserna i föregående punkt – konkreta åtaganden. Republiken Filippinerna och medlemsstaterna åtar sig nämligen att återta egna medborgare som inte uppfyller eller har upphört att uppfylla villkoren för inresa och vistelse eller bosättning på den berörda partens territorium, på den sistnämndas begäran och utan onödigt dröjsmål så snart den berörda personens nationalitet fastställts och det tillämpliga förfarandet i medlemsstaten avslutats, samt förse sina medborgare med de identitetshandlingar som krävs för detta. Parterna är vidare överens om att de så snart som möjligt ska ingå ett avtal om mottagande och återtagande.
- 58 Artikel 26.3 innehåller visserligen närmare anvisningar angående behandlingen av ansökningar om återtagande, men faktum är, såsom framgår av artikel 26.2 f, att återtagande av personer vars vistelse är olaglig återfinns i nämnda artikel som en av fokuspunkterna för samarbetet på området för migration och utveckling, utan att i det skedet vara föremål för detaljerade regler för genomförandet, såsom de bestämmelser som ingår i ett avtal om återtagande. Artikel 26 i ramavtalet kan således inte betraktas som en reglering av de konkreta formerna för återtagandet av de avtalsslutande parternas medborgare, vilket bekräftas av åtagandet i punkt 4 i denna artikel att så snart som möjligt ingå ett avtal om återtagande.

- 59 Ramavtalets bestämmelser angående återtagande av de avtalsslutande parternas medborgare, transporter och miljö kan följaktligen inte anses innehålla åtaganden av en sådan omfattning att de utgör separata mål i förhållande till målen för utvecklingssamarbetet som varken är sekundära eller indirekta i förhållande till de sistnämnda.
- 60 Av detta följer att rådet felaktigt har angett artiklarna 79.3 FEUF, 91 FEUF, 100 FEUF och 191.4 FEUF såsom rättsliga grunder för det angripna beslutet.
- 61 Med beaktande av samtliga överväganden ovan ska det angripna beslutet ogiltigförklaras i den mån rådet däri har lagt till rättsliga grunder med avseende på återtagande av tredjelandsmedborgare, transporter och miljö.
- 62 Anledning saknas därför att pröva kommissionens och rådets yrkande om att låta rättsverkningarna av det angripna beslutet bestå.

### **Rättegångskostnader**

- 63 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler 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.
- 64 Enligt artikel 140.1 i nämnda rättegångsregler ska Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Grekland, Republiken Österrike och Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Europeiska unionens råds 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 i den mån rådet däri har lagt till rättsliga grunder med avseende på återtagande av tredjelandsmedborgare, transporter och miljö.**
- 2) **Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Grekland, Republiken Österrike samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter