Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 23 януари 2014 година[1]

Дело C-377/12

Европейска комисия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Решение 2012/272/ЕС — Сътрудничество за развитие — Транспорт — Околна среда — Обратно приемане на граждани на трети държави — Правно основание от дял V от Договора за функционирането на ЕС“

Съдържание

I – Въведение 2

II – Правна уредба 2

III – Обстоятелства, предхождащи спора 6

IV – Искания на страните и производство пред Съда 7

V – Анализ 8

А – Доводи на страните 8

Б – Съществуваща към момента релевантна съдебна практика и определяне на приложимия критерий 11

В – Генезис, съдържание и структура на СПС 12

Г – Сътрудничеството за развитие в правото на Съюза и квалификацията на СПС 14

Д – По добавянето на правните основания, свързани с транспорта 16

Е – По добавянето на правното основание, свързано с околната среда 18

1 — Език на оригиналния текст: френски.

Ж – По добавянето на правното основание, свързано с обратното приемане на граждани на трети държави 19

1. Съдържанието на СПС 20

2. Миграция и политика на сътрудничество за развитие 21

3. Член 26 СПС в светлината на досегашната практика 22

4. Настоящата практика в областта на споразуменията за обратно приемане 24

З – По запазване на правните последици във времето на отменения решение 24

VI – По съдебните разноски 24

VII– Заключение 25

I – Въведение

1. С настоящата жалба Европейската комисия иска от Съда да отмени Решение 2012/272/ЕС на Съвета от 14 май 2012 година за подписване, от името на Съюза, на Рамковото споразумение за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Филипини, от друга страна [2] (наричано по-нататък „обжалваното решение“), доколкото Европейският съвет е добавил правни основания, свързани с транспорта, обратното приемане на граждани на трети държави и околната среда.

II – Правна уредба

2. Член 26 от Рамковото споразумение за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Филипини, от друга страна (наричано по-нататък „СПС“) [3], който е озаглавен „Сътрудничество в областта на миграцията и развитието“ и се съдържа се в дял V, отнасящ се до сътрудничеството в областта на миграцията и морския труд, гласи:

„1. Страните потвърждават отново значението на съвместното управление на миграционните потоци между своите територии. С оглед да се засили сътрудничеството, страните създават механизъм за всеобхватен диалог и консултации по всички въпроси, свързани с миграцията. Опасенията, свързани с миграцията, намират отражение в националните стратегии/националната рамка за икономическо и социално развитие на държавите, които са отправна, транзитна и крайна точка за мигранти.

2 — ОВ L 134, стр. 3.

3 — Текстът на релевантните разпоредби за разглеждането на настоящата жалба е цитиран от документ № 15616/10 на Съвета от 21 януари 2011 г. (за текста на английски език вж. също документ № 15616/10 COR 1 от 25 януари 2011 г.). Следва да се отбележи, че по времето на настоящото производство Комисията представи Предложение за решение на Съвета относно сключването на Рамковото споразумение за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Филипини, от друга страна (COM(2013) 925 окончателен от 18 декември 2013 г.), към което е предвидено да се приложи СПС (вж. COM(2013) 925 окончателен, приложение 1). От съображения за прецизност следва да се отбележи, че текстът на СПС, съдържащ се в последния документ, разкрива незначителни формални различия с текста му от документ на Съвета № 15616/10 от 21 януари 2011 г., на който се основава настоящото заключение.

2. Сътрудничеството между страните се основава на оценка на специфичните нужди, извършена при взаимна консултация и съгласие между страните и прилагана съгласно съответното законодателство на Съюза и действащото национално законодателство. По-специално, сътрудничеството е насочено към:

а) факторите за миграция: изтласкващи (свързани с мястото, в което мигрантите живеят в момента) и привличащи (свързани с мястото, към което мигрантите се стремят);

б) изработването и прилагането на национално законодателство и практики, свързани със защитата и правата на мигрантите, с оглед съблюдаването на разпоредбите на приложимите международни инструменти, които гарантират спазване на правата на мигрантите;

в) изработването и прилагането на национално законодателство и практики, свързани с международната защита, с оглед съблюдаването на разпоредбите на Женевската конвенция [...] за статута на бежанците [...] и гарантирането на прилагането на принципа за забрана на връщането;

г) правилата за допускане, както и правата и статута на допуснатите лица, осигуряването на справедливо третиране и начини за интеграция на законно пребиваващите чужди граждани, образование и обучение, както и мерки срещу расизма, дискриминацията и ксенофобията;

[д)] създаването на ефективна и превантивна политика, свързана с присъствието на тяхна територия на гражданин на другата страна, който не отговаря или вече не отговаря на условията за влизане, престой или пребиваване на територията на въпросната страна, с незаконното прехвърляне и трафик на хора, в това число и начини за борба с мрежите за незаконно прехвърляне и трафик на хора, както и защитата на жертвите на тези дейности;

[е)] връщането на лица съгласно параграф 2, буква д) при хуманни и неуронващи достойнството условия, включително насърчаването на тяхното доброволно и постоянно завръщане в държавите на произход, както и допускането/повторното допускане на такива лица в съответствие с параграф 3. Връщането се извършва, като се съблюдава правото на страните да предоставят разрешения за пребиваване и за престой по хуманитарни или хуманни причини, както и на принципът за забрана на връщането;

ж) определени въпроси от взаимен интерес в областта на визите и сигурността на документите за пътуване, както и управлението на границите;

з) миграцията и въпроси, свързани с развитието, включително развитие на човешките ресурси, социална защита, извличане на максимални ползи от миграцията, равенство между половете и развитие, етично набиране на персонал и циркулярна миграция, както и интеграция на мигрантите.

3. В рамките на сътрудничеството в тази област и без да се засяга нуждата от защита на жертвите на трафика на хора, страните също така се договарят за следното:

а) Филипините приемат обратно всеки свой гражданин, според определението в параграф 2, буква д), който се намира на територията на държава членка, по искане на тази държава членка, без неоснователно забавяне, след като бъде установено гражданството и след като се спазят съответните процедури в държавата членка;

б) [в]сяка държава членка приема обратно всеки свой гражданин, според определението в параграф 2, буква д), който се намира на територията на Филипините, по искане на Филипините, без неоснователно забавяне, след като бъде установено гражданството и след като се спазят съответните процедури във Филипините;

в) [з]а тези цели държавите членки и Филипините ще предоставят на своите граждани изискваните документи. Всяко искане за приемане или реадмисия се предава от молещата държава на компетентния орган на замолената държава.

Когато въпросното лице не притежава подходящи документи за самоличност или други доказателства за своето гражданство, съответното компетентно дипломатическо или консулско представителство незабавно иска от Филипините или от държавата членка да потвърди гражданството на лицето, ако е необходимо, посредством интервю; след като се потвърди, че лицето е гражданин на Филипините или на държава членка, компетентните органи на Филипините или на държавата членка издават необходимите документи.

4. Страните се договарят да сключат възможно най-скоро споразумение за приемане/реадмисия на свои граждани, включително и разпоредба относно реадмисията на граждани на други държави и лица без гражданство“.

3. Член 34 от СПС, който се отнася до околната среда и природните ресурси, гласи следното:

„1. Страните се споразумяват, че сътрудничеството в тази област стимулира съхраняването и подобряването на околната среда като част от усилията за постигане на устойчиво развитие. Изпълнението на резултатите от Световната среща на върха за устойчиво развитие, както и на съответните многостранни споразумения в областта на околната среда, към които страните са се присъединили, се взема предвид при всички дейности, предприети от страните съгласно това споразумение.

2. Страните споделят необходимостта от съхраняването и управлението по устойчив начин природните ресурси и на биологичното разнообразие в полза на всички поколения, като отчитат своите нужди за развитие.

3. Страните се договарят да си сътрудничат с оглед укрепването на взаимната подкрепа на търговските политики и политиките за околната среда, както и включването на съображенията, свързани с околната среда във всички сектори на сътрудничество.

4. Страните полагат усилия да продължат [и да засилят] своето сътрудничество по регионалните програми за опазване на околната среда по отношение на:

а) подобряването на осведомеността по въпросите на околната среда и засилването на местното участие в усилията за опазване на околната среда и за устойчиво развитие, включително участие на коренните култури/коренното население и местните общности;

б) изграждането на капацитет за приспособяване към изменението на климата и смекчаване на последиците от него, както и енергийна ефективност;

в) изграждане на капацитет за участие и прилагане на многостранни споразумения в областта на околната среда, включително, но не само, относно биологичното разнообразие и биологичната безопасност;

г) насърчаването на съобразени с околната среда технологии, стоки и услуги, включително чрез използването на регулаторни и пазарни инструменти;

[д)] подобряването на управлението на природните ресурси, включително горите, и борба с незаконното изсичане и свързаната с него търговия, както и насърчаването на устойчивите природни ресурси и управлението на горите;

[е)] ефективното управление на националните паркове и защитени зони и определянето и защитата на зони на биологично разнообразие и уязвими екосистеми, като надлежно се вземат предвид местните и коренните общности, които живеят в тези зони или близо до тях;

ж) предотвратяването на нелегално трансгранично движение на твърди и опасни отпадъци и други форми на отпадъци;

з) опазването на крайбрежната и морската околна среда и ефективното управление на водните ресурси;

и) защитата и опазването на почвите и устойчивото управление на земята, включително преустройството на изчерпани/изоставени мини;

й) насърчаването на изграждането на капацитет за управление на бедствия и управление на рисковете;

к) насърчаване на схеми за устойчиво производство и потребление в своите икономики.

5. Страните насърчават взаимния достъп до своите програми в тази област в съответствие със специфичните условия на тези програми“.

4. Член 38 от СПС, посветен на транспорта, гласи:

„1. Страните се договарят да си сътрудничат в съответните области на транспортната политика с оглед да подобрят възможностите за инвестиции, движението на стоки и пътници, да поощрят морската и авиационната безопасност и сигурност, да работят по въпросите, свързани с отражението на транспорта върху околната среда, и да повишават ефективността на транспортните си системи.

2. Сътрудничеството между страните в тази област цели да насърчава:

а) обмен на информация относно транспортните им политики, разпоредби и практики, особено по отношение на градския, селския, морския и авиационния транспорт, транспортната логистика, както и взаимосвързаността и оперативната съвместимост на комбинираните транспортни мрежи, както и управлението на пътищата, железопътните линии, пристанищата и летищата;

б) обмен на възгледи относно европейските системи за спътникови радионавигационни услуги (по-специално Галилео) с акцент върху въпроси от обща полза, свързани с регулаторната среда, промишлеността и развитието на пазара;

в) продължаване на диалога в областта на услугите за въздушен транспорт с оглед да се осигури правна сигурност без необосновано забавяне на действащите двустранни споразумения за услуги за въздушен транспорт между отделни държави членки и Филипините;

г) продължаване на диалога относно укрепването на мрежите и функционирането на инфраструктурата за въздушен транспорт с цел бързо, ефективно, устойчиво, безопасно и сигурно движение на хора и стоки, и насърчаване на прилагането на законите за

конкуренция и икономическото законодателство за въздушн[ия транспорт] с оглед подкрепа за регулаторното сближаване и по-интензивна бизнес дейност, както и разглеждане на възможностите за по-нататъшно развитие на отношенията в областта на въздушния транспорт. Следва да се насърчават проекти от взаимен интерес в областта на въздушния транспорт;

[д)] диалог в областта на политиката и услугите за морски транспорт, насочен по-специално към насърчаване на развитието на сектора на морския транспорт, включително, но не само:

i) обмена на информация относно законодателството и разпоредбите, свързани с морския транспорт и пристанищата;

ii) насърчаване на неограничен достъп до международните морски пазари и [търговски сделки], въздържане от въвеждане на клаузи за [разделяне на товари], национално третиране и клауза за най-облагодетелствана нация [(НОН)] за съдове, управлявани от граждани или предприятия на другата страна, и въпросите, свързани с транспортни услуги от врата до врата, включващи морски преход, отчитайки вътрешните законодателства на страните;

iii) ефективната администрация на пристанищата и ефективността на морските транспортни услуги; както и

iv) насърчаването на сътрудничеството от общ интерес в областта на морския транспорт и в областта на морския труд, образованието и обучението съгласно член 27;

[е)] диалог относно ефективното прилагане на стандартите за морска сигурност, безопасност и предотвратяване на замърсяването, по-конкретно по отношение на морския транспорт, в това число по-специално борба с пиратството, и въздушния транспорт, съобразно съответните международни конвенции, към които страните са се присъединили, и стандарти, включително сътрудничество в подходящите международни форуми, с цел да се гарантира по-добро прилагане на международните разпоредби. За тази цел страните се ще насърчават техническото сътрудничество и помощ по въпроси, свързани с транспортната безопасност и сигурност и аспектите, свързани с околната среда, включително, но не само, морско и авиационно образование и обучение, спасителни операции и разследване на злополуки и произшествия. Също така страните ще наблегнат на насърчаването на екологични видове транспорт“.

III – Обстоятелства, предхождащи спора

5. На 25 ноември 2004 г. по нейно предложение Комисията е упълномощена от Съвета да води преговори за сключване на Рамково споразумение за партньорство между Европейския съюз и неговите държави членки и Република Филипини. Преговорите започват през февруари 2009 г. в Манила (Филипините) и завършват в началото на юни 2010 г. В крайна сметка споразумението е подписано от Комисията и от Република Филипини на 25 юни 2010 г.

6. С оглед на това на 6 септември 2010 г. Комисията приема Предложение за решение на Съвета относно подписването на Рамковото споразумение за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Филипини, от друга[4], като тогава посочва като правно основание на предложението членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС.

4 — Вж. COM(2010) 460 окончателен от 6 септември 2010 г.

7. След постигането на споразумение в рамките на Комитета на постоянните представители (Корепер) на 28 януари 2011 г.[5] и представянето на становище на правната служба на Съвета, последният единодушно приема обжалваното решение на основание не само на членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС, отнасящи се до търговията и развитието, но и на членове 91 ДФЕС и 100 ДФЕС, отнасящи се до транспорта, на член 79, параграф 3 ДФЕС, отнасящ се до обратното приемане на граждани на трети държави, и на член 191, параграф 4 ДФЕС, отнасящ се до околната среда, във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС[6].

8. Тъй като счита, че СПС не съдържа задължения, които надхвърлят целта, свързана с търговията и сътрудничеството за развитие, Комисията решава, че добавянето на член 79, параграф 1 ДФЕС, членове 91 ДФЕС и 100 ДФЕС и член 191, параграф 4 ДФЕС като правни основания на обжалваното решение не е необходимо и на 6 август 2012 г. подава настоящата жалба на основание член 263 ДФЕС.

IV – Искания на страните и производство пред Съда

9. Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното решение,

— като въпреки това запази правните му последици, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

10. Съветът моли Съда:

— да отхвърли жалбата и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

11. С определения от 29 ноември и 18 и 20 декември 2012 г., както и 25 януари 2013 г. председателят на Съда допуска съответно Ирландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Федерална република Германия, Чешката република, Република Гърция и Република Австрия да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Съвета.

12. Европейската комисия, Съветът, Федерална република Германия, Ирландия, Република Гърция и Обединеното кралство са изслушани в проведеното на 22 октомври 2013 г. съдебно заседание.

5 — Вж. документ 5882/11 от 28 януари 2011 г.

6 — Според Съвета добавянето им е в резултат на водената в неговите рамки по-широка дискусия за практиката, която следва да се възприеме при сключваните от Съюза и неговите държави членки международни споразумения, отнасящи се, било то дори и частично, до разпоредбите на част трета, дял V ДФЕС. Всъщност на 18 април 2012 г. Корепер приканва Съвета да включи свързаните с тези разпоредби правни основания, като постъпи по същия начин и по отношение на другите три рамкови споразумения за партньорство, които са в процес на договаряне. В документ от 8 май 2012 г. (doc. 9196/1/12 REV 1) Съветът посочва процедурните последици, които според него биха произтекли от добавянето им и прилага по-специално декларация на Комисията, изразяваща несъгласието ѝ с добавянето на тези правни основания.

V – Анализ

A – *Доводи на страните*

13. В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква едно-единствено основание, според което, като добавя в обжалваното решение спорните правни основания, свързани с транспорта, околната среда и обратното приемане на граждани на трети държави, Съветът е нарушил разпоредбите на Договорите, както и практиката на Съда относно избора на правно основание.

14. Комисията счита, че макар и насочено към широк кръг области, СПС преследва една-единствена цел, която е установяването на сътрудничество за развитие по смисъла на член 209 ДФЕС. Следователно СПС трябва да бъде квалифицирано като споразумение за сътрудничество за развитие по смисъла на Решение по дело Португалия/Съвет [7].

15. На първо място, в подкрепа на становището си Комисията твърди, че трите спорни области на дейност спадат към областите, посочени както в Европейския консенсус за развитие [8], така и във Финансовия инструмент за сътрудничеството за развитие [9]. На второ място, Комисията се заема да докаже, област по област, че СПС не съдържа задължения, които да са с такъв обхват, че в действителност да представляват цели, различни от целите на сътрудничество за развитие. Що се отнася до транспорта, Комисията твърди, че член 38 от СПС представлява само общо задължение за сътрудничество. Същата констатация тя прави и по отношение на член 34 от СПС и на съдържащите се в него предписания във връзка с околната среда, тъй като ставало въпрос само за общи принципи, насоки и други изявления за намерение. От друга страна, връзката между сътрудничеството за развитие и устойчивото развитие била препотвърдена в Заключителния акт на конференцията „Рио+20“. Освен това Комисията счита, че член 26, параграфи 3 и 4 от СПС не превръща СПС в споразумение за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица. Напротив, в СПС обратното приемане се разглеждало като аспект на сътрудничеството за развитие, тъй като целта за борба срещу незаконната имиграция попадала в приложното поле на посоченото сътрудничество. Във всеки случай член 26, параграфи 3 и 4 от СПС не бил нищо повече от изявление за намерение за сключване в бъдеще на споразумение за обратно приемане и само възпроизвеждал основните принципи на общото международно право, докато споразуменията за обратно приемане [10], сключени от Съюза, отивали несъмнено по-далеч, като конкретизирали посочените принципи и излагали подробно правилата относно процедурата по обратно приемане, приложното поле, средствата, с които ще бъдат представяни доказателства, и т.н. Накрая, разпоредбата на посочения член 26 позволявала разширяване на сътрудничеството и по естеството си била сходна с тази на член 49 СПС, но без при това да променя естеството на въпросното споразумение [11].

16. Накрая, Комисията изразява своята загриженост по отношение на нежеланите правни последици, които произтичали от неправомерното добавяне на член 79, параграф 3 ДФЕС към правните основания на обжалваното решение. Добавянето на този член водело до прилагане на протоколи № 21 и № 22 и съответно до несъвместимост на процедурите, уреждащи приемането на решението. В този смисъл добавянето на разпоредбата било източник на правна несигурност,

7 — Решение от 3 декември 1996 г. (C-268/94, Recueil, стр. I-6177, точка 39).

8 — Съвместна декларация на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Комисията относно политиката на Европейския съюз за развитие, озаглавена „Европейски консенсус за развитие“ (ОВ C 46, 2006 г., стр. 1).

9 — Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие (ОВ L 378, стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 232, и поправка в ОВ L 42, 2010 г., стр. 20).

10 — Комисията се позовава на Споразумението между Европейския съюз и Грузия за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица, одобрено с Решение 2011/118/ЕС на Съвета от 18 януари 2011 г. (ОВ L 52, стр. 45).

11 — В това отношение Комисията цитира Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 47).

както във вътрешен план — по отношение на степента на упражняване на компетентността на самия Съюз по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС и на член 4, параграф 2 ДФЕС, обхвата на съответните правомощия на институциите на Съюза или процедурните последици за приемането на спорното решение — така и във външен план, предвид променливата геометрия при приложимостта на СПС, която оставала трудно разбираема за съдоговарящата трета държава.

17. Комисията иска да получи разяснения от Съда по посочените различни въпроси, за да направи необходимите изводи за текущата си практика в тази област, като обаче моли, ако уважи жалбата ѝ, Съдът да запази правните последици във времето на обжалваното решение.

18. По същество също като всички встъпили в подкрепа на исканията му страни, независимо че е съгласен с Комисията относно настоящата съдебна практика в областта на избора на правни основания, Съветът от своя страна оспорва квалифицирането на СПС като споразумение за сътрудничество за развитие по смисъла на Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе. Външните отношения между Съюза, неговите държави членки и третите държави вече приемали формата на всеобхватно сътрудничество и партньорство, което не се изчерпвало само с аспекта „сътрудничество за развитие“. Това сътрудничество и това партньорство били до такава степен всеобхватни, че в рамките на споразуменията, които ги конкретизирали, не можела да се разграничи основна област, която да има предимство пред една или повече съпътстващи я области. При тези условия приложимо било не Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, а по-скоро класическата практика на Съда[12]. Следователно трябвало да се разгледа естеството на поетите задължения. Единствено конкретно или съществено задължение налагало добавянето на съответно правно основание.

19. Що се отнася до СПС, както преамбюлът му, така и член 2 показват, че сътрудничеството за развитие е само един от аспектите на установеното всеобхватно сътрудничество. Всъщност СПС не поставяло на преден план нито една конкретна област. Освен това член 38 от СПС предвиждал специфични задължения в областта на транспорта, които далеч надхвърляли обикновеното задължение за сътрудничество, по съдържание били несравними с разпоредбите за транспорта, включени в Споразумението за сътрудничество между Европейската общност и Република Индия за партньорство и развитие (наричано по-нататък „Споразумението с Република Индия“)[13], за което се отнасяло Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, и които освен това не били свързани само с целта за развитие на Република Филипини. В този смисъл в съответствие с предписанията на Съда се налагало да се добави правно основание, отнасящо се до транспорта[14].

20. По отношение на обратното приемане на незаконно пребиваващи лица Съветът пояснява, че необходимостта от добавяне на член 79, параграф 3 ДФЕС произтича от обстоятелството, че член 26, параграфи 3 и 4 СПС съдържа ясни правни задължения и че дори и да става въпрос само за препотвърждаване на вече трайно установени в международното право общи принципи, включването им в двустранно споразумение задължително води до по-значими преки правни последици. Освен това задължението по член 26, параграф 4 СПС можело да се квалифицира като задължение за извършване на действие, което фактически представлявало важен лост за постигането от Съюза на резултати в съответната област от съдоговарящата трета страна. Също така фактът, че член 34, параграф 5 СПС предвиждал взаимен достъп на договарящите страни до приетите от тях програми в областта на околната среда, обосновавал добавянето на

12 — Съветът споменава Становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (Recueil, стр. I-9713, точка 22), както и Решение от 30 януари 2001 г. по дело Испания/Съвет (C-36/98, Recueil, стр. I-779, точка 59), Решение от 19 септември 2002 г. по дело Huber (C-336/00, Recueil, стр. I-7699, точка 31), Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет (C-211/01, Recueil, стр. I-8913, точки 39 и 40) и Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет (C-338/01, Recueil, стр. I-4829, точка 55).

13 — ОВ L 223, 1994 г., стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 9, стр. 290.

14 — В това отношение Съветът препраща към Становище 1/08 от 30 ноември 2009 г. (Сборник, стр. I-11129).

член 191, параграф 4 ДФЕС към правните основания на обжалваното решение, тъй като именно тази разпоредба предвиждала сътрудничество в тази област с трети държави. Освен това член 34, параграф 2 СПС съдържал ясно задължение, чието изпълнение можело да се наложи по съдебен ред. За разлика от Споразумението с Република Индия, за което по същество се отнасяло Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, СПС съдържало конкретни ангажименти за дейности, които да бъдат предприети за опазването на околната среда.

21. Съветът уточнява, че не е счел за необходимо да добави други правни основания, тъй като в останалите разпоредби от СПС не е установил наличие на области, в които да са предвидени конкретни и съществени задължения. Що се отнася до твърдяните нежелани правни последици, Съветът припомня, че съгласно трайно установен принцип от съдебната практика не процедурите определят правното основание на един акт, а правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му[15]. Във всеки случай в преамбюла на СПС се отбелязвало особеното положение на държавите членки, за които се прилагали протоколи № 21 и № 22, така че било ясно, че ако в това си качество не желаят да вземат участие в действия по изпълнение на международните задължения по член 79, параграф 3 ДФЕС, те разполагали и с предоставената им такава възможност като самостоятелни договарящи страни по смесено споразумение. С други думи, член 26, параграф 3 СПС не бил приложим за държавите членки, за които се отнасяли протоколи № 21 и № 22, но можел да стане такъв, ако същите ратифицирали споразумението в качеството си на договарящи страни. Поради същата причина приемането на отделни решения не било необходимо. Накрая, практиката на Съда относно съвместимостта на правните основания напоследък била по-скоро гъвкава[16]. В заключение Съветът посочва, че споделя позицията на Комисията относно необходимостта от запазване на правните последици във времето на обжалваното решение, в случай че то бъде отменено.

22. В писмената си реплика Комисията твърди, че приетото в Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, се прилага и по отношение на споразуменията за партньорство и сътрудничество, като поддържа, че разпоредбите и целите на СПС и тези на сключеното с Република Индия споразумение са сходни. Макар в съответствие с член 21 ДЕС споразуменията за сътрудничество за развитие да трябвало да преследват определените в него цели, също така било вярно, че преобладаващата цел на такива споразумения било сътрудничеството за развитие, което не можело да се изчерпва само с предоставяне на финансова помощ на развиващите се страни. СПС било споразумение с преобладаваща цел сътрудничество за развитие, за което по-специално свидетелствал неговия дял VI. Целта за развитие се поставяла и в член 26. От друга страна, документите относно многогодишната програма за Филипините[17], приети въз основа на Регламент № 1905/2006, потвърждавали многостранния характер на сътрудничеството за развитие с тази държава. Комисията подчертава противоречивостта на анализа на Съвета относно причините, поради които не е счел за необходимо добавянето на други правни основания. След това тя изразява несъгласие с тезата, че щом като държавите членки са страни и по СПС, за приемане на обжалваното решение е необходимо общото им съгласие, тъй като посоченото решение било прието с квалифицирано мнозинство, а и процедурата за приемане с общо съгласие била напълно чужда на Договорите. Накрая, Комисията оспорва приложимостта на Решение от 3 септември 2009 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, което според нея не се отнася за несъвместими процедури.

15 — В това отношение Съветът цитира Решение от 19 юли 2012 г. по дело Парламент/Съвет (C-130/10, точка 80).

16 — За тази цел Съветът се позовава на Решение от 3 септември 2009 г. по дело Парламент/Съвет (C-166/07, Сборник, стр. I-7135, точка 69).

17 — Комисията цитира в това отношение документ относно стратегията за сътрудничество между ЕО и Филипини за периода 2007—2013 г. (който може да бъде намерен в интернет на адрес http://eeas.europa.eu/philippines/csp/07_13_fr.pdf) и многогодишна индикативна програма за Филипините за периода 2007—2010 г. (която може да бъде намерена в интернет на адрес http://eeas.europa.eu/philippines/csp/mip_07_10_en.pdf).

23. В писмената си дуплика Съветът набляга на дълбоките промени, които са настъпили в естеството на понастоящем договаряните от Съюза споразумения с трети страни, доколкото те установяват вече по-задълбочено сътрудничество и се отнасят до реални дейности в различни области. Тъй като е убеден, че естеството на тези споразумения е различно от естеството на споразумението, за което се отнася Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, Съветът приканва Съда да изрази различно становище, като приеме, че всяка област трябва да се разглежда независимо от съществуването на програма за подпомагане на развитието. Той поддържа, че предвидените в СПС задължения не се погасяват с постигането на свързаните с развитието цели. По никакъв начин не било предвидено, че действието на споразумението се прекратява от момента, когато Република Филипини изпълни установените със СПС правила и норми. В същия ред на мисли Съветът твърди, че съображенията и разпоредбите относно спазването на правата на човека, на демократичните принципи и на принципите на правовата държава, както и относно възможното спиране на действието на споразумението в случай на неспазване на посочените права и принципи, били още едно доказателство, че СПС не е акт, свеждащ се само до политиката на сътрудничество за развитие. По отношение на трите спорни области Съветът поддържа, че обвързващият характер на правните задължения, предвидени в СПС, изисква да се добавят съответните правни основания, което не се отнася за другите обхванати от споразумението и не от толкова голямо значение области. При всички случаи съдебната практика относно главното и акцесорното задължение не можела да се приложи към разпоредбите от дял V ДФЕС, без при това да се нарушат протоколи № 21 и № 22.

Б – *Съществуваща към момента релевантна съдебна практика и определяне на приложимия критерий*

24. Страните обсъждат широко въпроса дали принципът, прогласен от Съда в Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, следва да се приложи по отношение на споразумение като СПС. Съветът по-специално защитава позицията, че СПС не е споразумение за сътрудничество за развитие, поради което за него посочената съдебна практика не е приложима.

25. Най-напред бих искал да разгледам в сравнителен план възражението на Съвета срещу прилагането на Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, за целите на определяне на правното основание на обжалваното решение[18]. Всъщност според мен изведеният в практиката на Съда принцип, формулиран в посоченото решение, дава само една различна перспектива, ако мога да се изразя така, другата страна на монетата, представляваща правилата за определяне на правните основания за приемане на акт на Съюза.

26. В посочените от Съвета решения Съдът припомня, че а) изборът на правното основание на даден акт не е резултат само от убеждението на неговия автор, а напротив, трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта, и б) ако при проверката на съответния акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да бъде базиран на едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на преобладаващата цел, освен ако по изключение се установи, че актът е насочен едновременно към няколко цели, които са неразривно свързани, без едната от тях да е второстепенна или непряка по отношение на другата[19].

18 — Съветът сам предизвика промяна в този смисъл в хода на съдебното заседание.

19 — Вж. съдебната практика, цитирана в бележка под линия 12 в настоящото заключение.

27. Не смятам, че Съдът има предвид нещо друго, когато постановява, че наличието в споразумение за сътрудничество за развитие на клаузи, свързани с различни специфични области, не може да промени квалификацията му, която трябва да бъде направена с оглед на неговата първостепенна цел — *основна* или *преобладаваща*, ако използвам формулировката в цитираната от Съвета съдебна практика, а не в зависимост от специални клаузи, когато последните не съдържат задължения с такъв обхват, че в действителност да представляват различни цели — следователно нито *второстепенни*, нито *непреки* — от тези на сътрудничеството за развитие [20].

28. В този смисъл, противно на твърдяното от Съвета, не считам, че за определяне на правното основание на акт се прилага различен критерий в зависимост от това дали актът е в контекста на политиката на сътрудничество за развитие или на друга политика.

29. Единствената особеност — на която ще се върна отново по-нататък — е, че сътрудничеството за развитие се тълкува толкова широко на равнището на Съюза, че може би е по-трудно да се докаже, че сред многото области, които това тълкуване може да обхване, има една или повече цели, които остават различни от целите, които сътрудничеството за развитие преследва, и които са неразривно свързани с въпросния акт.

30. Предвид това уточнение и след като целта му е да се разреши подписването на СПС, обжалваното решение очевидно следва да се разглежда във връзка със СПС. Тук възниква въпросът дали с оглед на контекста, целта и съдържанието си СПС е споразумение, което е насочено преобладаващо към сътрудничеството за развитие и което само между другото може да има — второстепенно — отражение в областта на транспорта, околната среда или обратното приемане на граждани от трети държави, или пък СПС е споразумение, което е неразривно свързано както със сътрудничеството за развитие, така и с транспорта, околната среда и обратното приемане.

B – *Генезис, съдържание и структура на СПС*

31. Веднага се забелязва, макар че това може да не е от решаващо значение [21], че за разлика от международното споразумение, разглеждано в Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе [22], от заглавието на СПС липсва развитието. Следователно впечатлението a priori е за установяване на действително всеобхватно сътрудничество, както поддържа Съветът, т.е. неограничено сътрудничество, тъй като става въпрос за рамково споразумение за сътрудничество и партньорство [23].

32. СПС съдържа 58 члена, разделени в осем дяла, които се отнасят съответно до естеството и обхвата му, политическия диалог и сътрудничеството, търговията и инвестициите, сътрудничеството в областта на правосъдието и сигурността, сътрудничеството в областта на миграцията и морския труд, икономическото сътрудничество, сътрудничеството за развитие и други сектори, институционалната рамка и накрая заключителните разпоредби.

20 — Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 39).

21 — Вж. по аналогия Решение от 23 февруари 1999 г. по дело Парламент/Съвет (C-42/97, Recueil, стр. I-869, точка 37).

22 — Което е споразумение за сътрудничество за партньорство и *развитие* (вж. бележка под линия 13 от настоящото заключение. Курсивът е мой).

23 — В хода на съдебното заседание и в подкрепа на становището си Съветът твърди, че не е упълномощил Комисията да води преговори за сключването на споразумение за сътрудничество за развитие. Комисията оспорва това твърдение. В представената на Съда преписка по делото обаче липсва каквато и да било друга информация относно това упълномощаване, споменато едва в устната фаза на производството.

33. Един преглед на преамбюла разкрива два важни момента, като всеки от тях е подчинен на волята за запазване на всеобхватния характер на отношенията между договарящите страни [24] и на съблюдаването на демократичните принципи и правата на човека [25]. От една страна, страните заявяват намерението си да извлекат взаимни ползи от СПС [26], като подчертават областите от взаимен интерес и общите ценности [27]. По-специално това се изразява в загриженост във връзка с насърчаването на икономическия и социалния прогрес за техните народи и устойчивото икономическо и социално развитие, с изкореняването на бедността и постигането на Целите на хилядолетието за развитие [28], с насърчаване на устойчивото развитие и борбата с изменението на климата, със засилено сътрудничество в областта на правосъдието и сигурността, със сътрудничество за насърчаване на миграцията и развитието и прилагане на минимални стандарти за социална защита, както и с търговията [29]. От друга страна, от преамбюла е видно, че договарящите страни се съсредоточават и върху области с по-малко очевиден социално-икономически обхват, които обаче са в отговор на определени задължения с оглед на гарантиране на международния мир и сигурност. В този смисъл постоянна грижа на страните се явяват борбата с тероризма, с трафика на наркотици, с тежките нарушения на международното хуманитарно право, справянето с оръжията за масово унищожение и с незаконната търговия с леко стрелково и малокалибрено оръжие [30].

34. Тази загриженост се потвърждава от текста на членове 1 и 2 СПС, отнасящи се съответно до общите принципи и целите на сътрудничеството. Що се отнася до общите принципи, ангажираността за насърчаване на устойчивото развитие, за справяне с предизвикателствата на изменението на климата и за допринасяне за постигането на целите на хилядолетието за развитие се споменава малко след препратката към демократичните принципи и правата на човека като съществен елемент от СПС [31]. Що се отнася до член 2, в него са посочени не по-малко от единадесет категории цели на сътрудничеството и партньорството, установени със СПС, обхващащи „всички сектори от взаимен интерес“ [32], за които страните се ангажират да поддържат широкообхватен диалог и да насърчават по-нататъшното сътрудничество. Понятието „развитие“ се появява едва в буква з), която е един вид „универсална“ разпоредба, в която са включени „всички други сектори от взаимен интерес“, които до този момент не са споменати в текста. В буква з) са посочени не по-малко от 22 различни сектора, вариращи от сътрудничество за развитие до статистика и преминаващи през информационни и комуникационни технологии, диалог между културите и религиите, както и рибарство.

35. Член 29 СПС, който е включен в отнасящия се до икономическото сътрудничество, сътрудничеството за развитие и други сектори дял VI, е посветен специално на сътрудничеството за развитие. Съгласно този член посоченото сътрудничество има за основна цел „насърчаването на устойчивото развитие, което ще допринесе за намаляване на бедността и за постигане на международно договорените цели за развитие“ [33]. Страните се ангажират да установят редовен диалог в тази област на сътрудничество, отнасяща се по-специално до насърчаване на социалното и човешкото развитие, постигане на общ и устойчив икономически

24 — Съображение 2 от СПС.

25 — Съображение 4 от СПС.

26 — Съображения 15 и 22 от СПС.

27 — Пак там.

28 — Вж. резолюцията, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 8 септември 2000 г., озаглавена „Декларация за хилядолетието“ (A/55/L.2) (наричана по-нататък „хилядолетието“). Относно осемте цели на хилядолетието, вж. точка 6 от Европейския консенсус за развитие, посочен по-горе.

29 — Съответно съображения 5, 6, 17—19 и 21.

30 — Съответно съображения 7—13 СПС. По отношение на последната област Съдът вече е постановил, че борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие може да се разглежда като служеща на целите на политиката на сътрудничество за развитие (Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, C-91/05, Сборник, стр. I-3651).

31 — Член 1, параграфи 1 и 3 СПС. Относно понятието за основни елементи вж. член 53, параграф 5, буква б) СПС.

32 — Член 2, първо изречение СПС.

33 — Член 29, параграф 1 от СПС.

растеж, насърчаване на устойчивостта на околната среда, укрепване на капацитета за по-дълбоко интегриране в световната икономика и международната система за търговия, насърчаване на реформата в публичния сектор или привеждане в съответствие с международните принципи за предоставяне на помощ и на нейната ефективност [34].

36. Наред с тази разпоредба, специално отнасяща се до сътрудничеството за развитие, в няколко други члена е направена отделна препратка към понятието за развитие, по такъв начин че за някои обхванати от СПС области текстът установява бегла връзка между предвидения прогрес или целите, които трябва да се постигнат чрез партньорство и развитие [35].

37. Следователно целта за развитие на съдоговарящата трета държава не е напълно изразена в СПС. За да се убедим в това, е достатъчно бързо сравнение със Споразумението с Република Индия [36]. При все това въз основа само на тази констатация не би могло да се заключи, че сътрудничеството за развитие е от второстепенно значение за СПС. Напротив, трябва да се запитаме дали СПС не отразява новите способи, посредством които Съюзът вече дава израз на политиката си на сътрудничеството за развитие.

Г – *Сътрудничеството за развитие в правото на Съюза и квалификацията на СПС*

38. Тъй като Съдът не е имал повод да се произнесе по сътрудничеството за развитие в контекста след Лисабон, практиката му по този въпрос се отнася до членове 177—181 ЕО и техните още по-ранни редакции. По смисъла на тези членове сътрудничеството за развитие е определено като отнасящо се „не само до тяхното устойчиво икономическо и социално развитие, гладката им и постепенна интеграция в световната икономика, както и кампанията срещу бедността, но и до развитието и укрепването на демокрацията и правовата държава, както и до зачитането на правата на човека и на основните свободи в съответствие с поетите ангажименти в рамките на Организацията на обединените нации и другите международни организации“ [37]. От друга страна, Съдът отбелязва направената в началото на настоящото столетие промяна, която засилва многостранния характер на политиката на сътрудничество за развитие, посочено в Съобщение на Комисията [38], а след това потвърдено в Европейския консенсус от 2006 г. и в Регламент № 1905/2006 [39]. Съдът е постановил, че „[м]акар целите на общностната политика на сътрудничество за развитие да не трябва да се ограничават до мерките, които се отнасят пряко до борбата срещу бедността, за да може определена мярка да спада към тази политика, е необходимо тя все пак да допринася за преследването на целите за икономическо и социално развитие на тази политика“ [40]. Освен това Съдът е приел, че „за да може определена мярка […] да бъде приета от Общността в рамките на нейната политика на сътрудничество за развитие, тази мярка трябва да спада към приложното поле на компетентността, предоставена в тази област на Общността с Договора за ЕО, с оглед както на целите, така и на съдържанието си. Случаят не е такъв, когато основният предмет на подобна мярка е изпълнението на [друга политика], независимо че тази мярка допринася за икономическото и социално развитие на развиващи се страни“ [41].

34 — Член 29, параграф 2 от СПС.

35 — В СПС се споменава по-специално насърчаването на растежа и на развитието (член 12), на социално-икономическото развитие (членове 26, 28 и 40) и на устойчивото развитие (членове 33—35).

36 — Вж. по-специално съображения 7—10 и член 1, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Споразумението с Република Индия, посочено по-горе.

37 — Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Парламент/Комисия (C-403/05, Сборник, стр. I-9045, точка 56) и Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 65).

38 — Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент „Политиката за развитие на Европейската общност“ (COM(2000) 212 окончателен от 26 април 2000 г.).

39 — Вж. Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Парламент/Комисия, посочено по-горе (точки 57 и 58) и Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 66).

40 — Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 67).

41 — Пак там (точки 71 и 72).

39. От своя страна член 208 ДФЕС сочи, че „[п]олитиката на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие се провежда в рамките на принципите и целите на външната дейност на Съюза“ и уточнява, че основната му цел „е намаляването и, като крайна цел, изкореняването на бедността“, като Съюзът трябва също да взема „предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на политиките, които биха могли да засегнат развиващите се страни“. Поради препращането към принципите и целите на външната дейност на Съюза, тълкуването на член 208 ДФЕС трябва да бъде допълнено с това на член 21 ДЕС. Според мен — и страните впрочем не го оспорват — съдебната практика, свързана с посочените разпоредби, продължава да е релевантна за тълкуването на член 208 ДФЕС, макар последният да се ограничава до посочване само на намаляването или изкореняването на бедността.

40. Както поддържа Комисията, признавам, разбира се, че сътрудничеството за развитие, така както е определено понастоящем от правото на Съюза, е многостранна политика. По смисъла на Европейския консенсус за развитие[42] основната цел на сътрудничеството за развитие е изкореняването на бедността в контекста на устойчивото развитие[43], като последното включва „доброто управление, правата на човека, както и политическите, икономическите, социални и свързаните с околната среда аспекти“ [неофициален превод][44]. В това отношение позицията на Съвета е доста озадачаваща, когато той твърди, че наличието в СПС на свързани с правата на човека и демократичните принципи съображения, както и с правовата държава било допълнително доказателство, че СПС не може да се сведе до споразумение за сътрудничество за развитие. Всъщност самият Съвет извежда на преден план връзката между устойчивото развитие и правата и принципите, посочени в Европейския консенсус за развитие, чийто — най-малкото отчасти — автор е[45], и то при положение че целта на посочения консенсус е била да се представи „за пръв път обща концепция, която обуславя действията на Съюза в областта на сътрудничеството за развитие както на равнище на неговите държави членки, така и на равнище на Общността“ [неофициален превод][46].

41. Във връзка с този консенсус Съюзът се задължава „да насърчава съгласуваността на политиките за развитие, като за целта гарантира, [че] взема предвид целите на сътрудничеството за развитие […] и че тези политики подкрепят целите за развитие“ [неофициален превод][47]. Дълбоко многостранният характер е изведен на преден план, тъй като съгласно Европейския консенсус за изкореняването на бедността е необходимо да се прилагат „най-разнообразни дейности за развитие, от демократично управление до икономически и социални реформи, предотвратяване на конфликти, социална справедливост, насърчаване на човешките права и равен достъп до публичните услуги, образование, култура, здравеопазване […], без да се забравят околната среда и устойчивото управление на природните ресурси, икономическият растеж, насочен към бедните, търговията и развитието, миграцията и развитието, безопасността на храните, правата на децата, равенството между половете и насърчаването на сътрудничеството за социално сближаване и труд в приемливи условия“ [неофициален превод][48].

42. По този начин, в светлината на припомнената по-горе съдебна практика, както и на елементите, съдържащи се в Европейския консенсус за развитие, и въпреки широкия обхват на установеното сътрудничество и липсата на по-ясно изразени цели за развитие на съдоговарящата трета държава, струва ми се, че СПС действително се състои от съществена

42 — Вж. точка 15 от настоящото заключение.

43 — Вж. точки 5 и 42 от Европейския консенсус за развитие.

44 — Точка 7 от Европейския консенсус за развитие.

45 — Вж. точка 4 от Европейския консенсус за развитие.

46 — Точка 3 от Европейския консенсус за развитие.

47 — Точка 9 от Европейския консенсус за развитие.

48 — Точка 12 от Европейския консенсус за развитие.

част, свързана с политиката на сътрудничество за развитие на Съюза. В това отношение е без значение обстоятелството, че в СПС не се съдържа разпоредба за изтичането на действието му от момента, в който Република Филипини се съобрази с правилата и нормите, предвидени в СПС [49].

43. По смисъла на Европейския консенсус за развитие областите на дейност на Съюза в този сектор са определени толкова широко, че във всички случаи и независимо в коя област, може да се установи връзка с развитието [50]. Както правилно излага Съветът, практиката на Съюза относно външните му отношения с по-слабо развити държави действително значително е еволюирала и от базова система на зависимост от помощи се е преминало към установяване на всеобхватни и подробни споразумения, в които ползите са описани като взаимни, като не става въпрос за дипломатична формулировка, а за явно по-малко асиметрични и следователно по-балансирани отношения. Именно поради това обаче, макар наистина да мога да призная многостранния характер на сътрудничеството за развитие, все пак ми е трудно да приема за достатъчно само едно-единствено правно основание, свързано със сътрудничеството за развитие, на споразумение, отнасящо се до толкова много и различни области. В това отношение приканвам към известна бдителност, по-специално защото определянето на подходящото правно основание „придобива значение от конституционен характер“ [51] за Съюза.

44. Споразумение от вида на СПС обаче може да засяга много различни области, като в същото време преследва единствено целите на сътрудничеството за развитие, като разпоредбите, отнасящи се до различните *специфични сфери*, само определят рамката на сътрудничеството и се ограничават до установяване на областите, предмет на сътрудничеството, и до уточняване на някои действия или негови аспекти, без да съдържат конкретна уредба на способите за осъществяване на сътрудничеството във всяка предвидена специфична област [52].

45. В светлината на тези уточнения следва да се установи дали сред многобройните и различни области, предвидени в СПС, разпоредбите, посветени на транспорта, околната среда и обратното приемане на граждани на трети държави, *допринасят* по смисъла на практиката на Съда „за целите на икономическо и социално развитие“ на политиката на сътрудничество за развитие и имат *за основна цел* изпълнението на тази политика, или пък, обратно, съдържат такава уредба на *конкретни условия* за осъществяване на сътрудничеството в тези специфични области, че в действителност представляват *различни цели*, които не са нито второстепенни, нито непреки спрямо целите на сътрудничеството за развитие.

Д – *По добавянето на правните основания, свързани с транспорта*

46. Съгласно член 2, буква з) СПС сред споменатите сектори от взаимен интерес е и транспортът. Що се отнася до член 38, параграф 1 СПС, той потвърждава волята на страните да си сътрудничат в областите, свързани с транспортната политиката „с оглед да подобрят възможностите за инвестиции, движението на стоки и пътници, да поощрят морската и авиационната безопасност и сигурност, да работят по въпросите, свързани с отражението на транспорта върху околната среда, и да повишават ефективността на транспортните си системи“. Насърчаваните в рамките на сътрудничеството области се отнасят до обмен на информация относно съответната уредба, свързана с всички транспортни маршрути, обмен на възгледи относно Европейската глобална сателитна навигационна система, диалог относно въздушния

49 — Споразумението с Република Индия е сключено за срок от пет години, като действието му автоматично се продължава всяка година, освен ако не бъде прекратено (вж. член 29 от него). Не е предвидено, че действието му се прекратява от момента, в който целите на развитието бъдат постигнати. Следователно по този въпрос член 57 СПС е напълно сходен с член 29 от Споразумението с Република Индия, което обаче Съдът квалифицира като споразумение за сътрудничество за развитие.

50 — Вж. точка 70 и сл.от Европейския консенсус за развитие.

51 — Становище 1/08, посочено по-горе (точка 110).

52 — Вж. Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 45).

транспорт и продължаване на диалога, за който се предполага, че подкрепя регулаторното сближаване, диалог относно морския транспорт (чрез обмен на информация от регулаторен характер и насърчаване на неограничен достъп до международните морски пазари, чрез ефективна администрация на пристанищата и чрез насърчаване на сътрудничеството от взаимен интерес в областта), и накрая, диалог относно ефективното прилагане на стандартите за морска сигурност, безопасност и предотвратяване на замърсяването.

47. Наистина, както уточнява Съветът, по този въпрос СПС е доразвито в сравнение със Споразумението с Република Индия, разглеждано по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе [53]. При все това само от този факт не може да се направи каквото и да било правно заключение, без да се разгледа съдържанието на член 38 СПС.

48. На първо място обаче следва да се отбележи, че областта на транспорта представлява едно от измеренията на политиката на сътрудничество за развитие по смисъла на Европейския консенсус [54] и че е съвсем нормално взетите в такава област мерки да бъдат свързани с тази политика. Член 38 СПС е редактиран по такъв начин, че може лесно да бъде установена връзка с целите на сътрудничеството за развитие. Предвиденото в него сътрудничество има две измерения, свързани съответно със сигурността и с околната среда. С лекота може да се приеме, че обезпечаването на сигурността на транспорта на съдоговарящата трета държава чрез присъединяването ѝ към минималните международни стандарти би трябвало да допринесе едновременно за стабилизирането и за съответствието с целите за устойчиво развитие на транспортната ѝ мрежа, както и за гладката и постепенната ѝ интеграция в световната икономика на този сектор.

49. Второ, противно на твърдението на Съвета, при прочита на член 38 СПС не откривам той да съдържа конкретни способи за осъществяване на сътрудничеството в тази област, нито да позволява да се определят конкретните позитивни задължения за страните, надхвърлящи обикновеното общо задължение за сътрудничество в областта на транспорта. Не откривам задължения, които са специфични спрямо съдържащите се в останалата част от споразумението, като се изключат отнасящите се до околната среда и обратното приемане на граждани от трети държави, които ще разгледам по-нататък. Например член 38 СПС, който е далеч от равнището на изчерпателност на член 91 ДФЕС, предвижда само обмен на информация или на възгледи и продължаване на диалога. Освен това член 38 СПС не ми се струва сходен с разпоредбите, разглеждани в посоченото от Съвета Становище 1/08, по отношение на които Съдът е приел за необходимо добавянето на правно основание, свързано с транспорта [55].

53 — Вж. по-специално член 4, параграф 3 от Споразумението за сътрудничество с Република Индия.

54 — Вж. точка 77 и сл. от Консенсуса.

55 — Становище 1/08, посочено по-горе, се отнася до Общото споразумение по търговията с услуги (наричано по-нататък „GATS“), което обхваща по-специално транспортните услуги. Според Съда търговията с транспортни услуги е част от „самия предмет на GATS и на тези споразумения, които впрочем влияят пряко и непосредствено върху търговията с всеки от видовете услуги, до които се отнасят“ (точка 167). Освен това Съдът е постановил, че разглежданите споразумения съдържат „относително голям брой разпоредби, които водят до изменение както на хоризонталните, така и на секторните задължения, поети от Общността и от нейните държави членки“ (точка 168), както и „разпоредби, свързани със секторните задължения в областта на транспортните услуги, които ту разширяват секторните ограничения по отношение на някои нови държави членки, ту въвеждат такива ограничения за тях“ (точка 170). Оттук Съдът заключава, че аспектът „транспорт“ от GATS е от областта на транспортната политика, а не от областта на общата търговска политика. Вижда се добре, че член 38 СПС няма същото въздействие върху тази област и е с доста по-ограничен правен обхват.

50. В този смисъл изразената в посочения член загриженост, без в него да са предвидени конкретни правни задължения, нито да е формулирана отделна цел, е логически свързана с целите на политиката на сътрудничество за развитие и изцяло може да се отнесе към нея[56]. Следователно по този въпрос трябва да се заключи, както твърди и Комисията, че Съветът неправилно е включил като правни основания на спорното решение свързаните с транспорта членове 91 ДФЕС и 100 ДФЕС.

Е – *По добавянето на правното основание, свързано с околната среда*

51. Член 34 СПС е посветен на околната среда и на природните ресурси. Тази област на сътрудничество е представена като от взаимен интерес по смисъла на член 2, буква з) СПС. Следва да се отбележи, че и в други разпоредби от споразумението се посочват въпроси, свързани с околната среда[57].

52. Съгласно член 34, параграф 1 СПС сътрудничеството трябва да стимулира съхраняването и подобряването на околната среда като част от усилията за постигане на устойчиво развитие. Параграф 2 е съобразен с необходимостта от съхраняване и управление по устойчив начин на природните ресурси и биологичното разнообразие. Съгласно параграф 3 страните се договарят, че съображенията, свързани със загрижеността за опазване на околната среда, трябва да бъдат включени във всички области на сътрудничество. Накрая, параграф 4 посочва въпросите, по отношение на които сътрудничеството по регионалните програми за опазване на околната среда трябва да бъде продължено, дори засилено. Сред тях са подобряването на осведомеността по въпросите на околната среда и засилването на местното участие в усилията за опазване на околната среда за устойчиво развитие, изграждането на капацитет за приспособяване към изменението на климата, изграждането на капацитет за участие и прилагане на многостранни споразумения, насърчаването на съобразени с околната среда технологии, стоки и услуги, подобряването на управлението на природните ресурси и на управлението на националните паркове и защитените зони, предотвратяването на нелегално трансгранично движение на опасни отпадъци, опазването на крайбрежната и морската околна среда, както и на почвите, насърчаването на изграждане на капацитет за управление на бедствия и накрая насърчаването на схеми за устойчиво потребление и производство. Предвидено е също, че страните насърчават взаимния достъп до своите програми[58].

53. Съветът счита, че член 34 от СПС е подробна разпоредба, която няма еквивалент в Споразумението с Република Индия, което се разглежда в Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе. Този член предвиждал, най-малкото в параграф 2, ясно задължение, чието изпълнение можело да бъде наложено по съдебен ред. Достъпът до програмите и дейностите на Съюза спадал към сътрудничеството в областта на околната среда, осъществявано с трети страни и предвидено в член 191, параграф 4 ДФЕС.

54. Също като Комисията ми е трудно да се съглася с позицията на Съвета. От една страна, член 34 СПС е изрично предвиден като хоризонтална разпоредба, тъй като загрижеността за опазване на околната среда трябва да бъде взета предвид „при всички дейности, предприети от страните съгласно това споразумение“[59]. От друга страна, също като и при транспорта, въпросите, до които сътрудничеството трябва да се отнася, са само изброени. Противно на

56 — Вж. Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 65).

57 — Вж. по-специално член 27, параграф 2, член 29, параграф 2, буква в) и член 38, параграф 1 от СПС.

58 — Член 34, параграф 5 от СПС.

59 — Член 34, параграф 1, in fine, от СПС.

становището на Съвета, не мисля, че член 34, параграф 2 СПС установява ясно задължение. Съветът твърди, че изпълнението на тази разпоредба би могло да бъде наложено по съдебен ред и само от този факт извежда довод в защита на добавянето на съответното правно основание.

55. От своя страна ще се ограничa да припомня, че разпоредбите, съдържащи се в международно споразумение, имат безспорна правна сила и че спазването на международните задължения може очевидно да бъде постигнато чрез привеждане в действие на подходящите механизми. При всички случаи критерият за защитимост по съдебен ред на международноправна разпоредба не ми се струва нито релевантен, нито достатъчен за вземането на решение относно правните основания на акт на Съюза. Освен това посоченият параграф 2 е формулиран изключително общо, което по принцип е белег на обикновените изявления за намерения. В това отношение не считам, че по съдържание член 34 СПС е толкова различен от член 17 от Споразумението с Република Индия, разглеждано в Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе[60]. Подобно на Комисията, установявам наличието на органична връзка, впрочем припомнена в член 34, параграф 1 СПС, между насърчаването и опазването на околната среда, от една страна, и устойчивото развитие, от друга страна[61]. Изкореняването на бедността, което е крайна цел на сътрудничеството за развитие по смисъла на член 208 ДФЕС, има и „аспекти, свързани с околната среда“ [неофициален превод][62]. Накрая, член 34, параграф 5, който предвижда, че страните „насърчават взаимния достъп до своите програми“, не съдържа правно задължение, което може ясно да се определи като отделно от сътрудничеството за развитие.

56. Поради това по този въпрос следва да се заключи, че Съветът неправилно е включил като правно основание на спорното решение отнасящия се до околната среда член 191, параграф 4 ДФЕС, тъй като член 34 СПС не води до установяването на околната среда като друга съществена част от въпросното споразумение.

Ж – *По добавянето на правното основание, свързано с обратното приемане на граждани на трети държави*

57. На първо място, следва да се уточни, че правните трудности, и по-специално реалните или предполагаеми процедурни трудности, на които Комисията се позовава, при всички случаи не могат да окажат влияние върху решението на Съда относно определянето на правното основание на обжалваното решение. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че не процедурите определят правното основание на един акт, а правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му[63].

60 — Съгласно член 17, параграф 1, първа алинея от Споразумението с Република Индия, посочено по-горе, „[д]оговарящите се страни признават необходимостта да се отчита нуждата от опазване на околната среда като неделима част от икономическото сътрудничество и сътрудничеството за развитие. Освен това те подчертават важността, която проблемите на околната среда имат, като страните поставят акцент върху опазване на водите, почвите, замърсяването на околната среда, обезлесяването и устойчивото управление на природните ресурси. Договарящите се страни отчитат свършената до този момент работа по посочените проблеми от международните форуми“.

61 — Осигуряването на устойчива околна среда е една от осемте цели на хилядолетието за развитие: вж. точка 6 от Европейския консенсус за развитие, посочен по-горе.

62 — Точка 12 от Европейския консенсус за развитие, посочен по-горе.

63 — Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе (точка 80). В конкретния контекст на евентуално прилагане на протоколи № 21 и № 22, вж. точка 40 от заключението на генералния адвокат Bot, представено по дело Комисия/Парламент, C-43/12, висящо пред Съда.

58. За да се провери дали е било необходимо добавянето на разпоредба, която попада в дял V ДФЕС и следователно води до необходимостта от прилагане на протоколи № 21 и № 22[64], първо следва да се припомни точното съдържание на СПС по въпросите за миграцията и обратното приемане. Второ, ще разгледам как тези въпроси се съотнасят към сътрудничеството за развитие, за да проверя дали може да бъде установена връзка между, от една страна, целите, преследвани със сътрудничеството за развитие, и от друга страна, член 26 СПС. По-нататък, ще докажа, че добавянето на клаузи за обратно приемане е стара практика, обслужваща основно интересите на Съюза, и ще изтъкна съществените различия между разпоредбите, предвидени в член 26 СПС, и тези, предвидени в наскоро сключените от Съюза споразумения за обратно приемане. Накрая, ще разгледам накратко въпроса за полезното действие на протоколи № 21 и № 22.

1. Съдържанието на СПС

59. От една страна, важно е да се припомни, че преамбюлът на СПС предвижда, че разпоредбите на споразумението, „които попадат в обхвата на част III, дял V [ДФЕС,] обвързват Обединеното кралство и Ирландия като отделни договарящи се страни, или като част от Европейския съюз, съгласно Протокола относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към [Договора за функционирането на ЕС]. Същото се отнася и за Дания, в съответствие с приложения към тези договори Протокол относно позицията на Дания“.

60. От друга страна, член 26 СПС е включен в дял V, посветен на сътрудничеството в областта на миграцията и морския труд, и е озаглавен „Сътрудничество в областта на миграцията и развитието“. В член 26, параграф 1 СПС се потвърждава отново значението на съвместното управление на миграционните потоци и волята на страните да установят механизъм за диалог и консултации по всички свързани с миграцията въпроси, които намират отражение в националните стратегии за развитие. Съгласно член 26, параграф 2 СПС сътрудничеството в тази област е насочено към изтласкващите (свързани с мястото, в което мигрантите живеят в момента) и привличащите (свързани с мястото, към което мигрантите се стремят) фактори за миграция, към изработването и прилагането на национално законодателство и практики, свързани със защитата и правата на мигрантите, към изработването и прилагането на националното законодателство и практики, свързани с международната защита, към правилата за допускане, както и правата и статута на допуснатите лица, към създаването на политика, свързана с присъствието на тяхна територия на гражданин на другата страна, който не отговаря или вече не отговаря на условията за влизане, престой или пребиваване на територията на

64 — Както подчертава Комисията, от съществуващата практика може да се направи извод за голямо объркване. Например Решение на Съвета от 24 юли 2006 година за сключване от името на Европейската общност на Протокол срещу нелегалния трафик на мигранти по суша, вода и въздух, допълващ Конвенцията на Обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност, отнасяща се към разпоредбите на Протокола, доколкото разпоредбите в настоящия протокол попадат в обсега на членове 179 и 181a от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 262, стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 48, стр. 261) е прието на основание на членове 179 и 181A от Договора за ЕО. Решението на Съвета от 21 декември 2011 година за подписване от името на Европейския съюз и временно прилагане на някои разпоредби на Споразумението за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Ирак, от друга страна (ОВ L 204, стр. 18) е прието на основание на член 79, параграф 3 ДФЕС, членове 91 ДФЕС и 100 ДФЕС, член 192, параграф 1 ДФЕС и членове 194 ДФЕС, 207 ДФЕС и 209 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС. Решението на Съвета от 14 май 2012 година за подписване, от името на Съюза, на Рамковото споразумение за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Монголия, от друга страна (ОВ L 134, стр. 4) е прието на основание само на член 79, параграф 3 ДФЕС и членове 207 ДФЕС и 209 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС. Решението от същата дата относно подписването от името на Съюза на Рамковото споразумение за всестранно партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Социалистическа република Виетнам, от друга страна (ОВ L 137, стр. 1) пък е прието на основание само на член 79, параграф 3 ДФЕС и членове 91 ДФЕС, 100 ДФЕС, 207 ДФЕС и 209 ДФЕС, във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС.

въпросната страна, и с незаконното прехвърляне и трафик на хора, към връщането на лица при хуманни и неуронващи достойнството условия, към определени въпроси от взаимен интерес в областта на визите и сигурността на документите за пътуване и управлението на границите, и накрая, към миграцията и въпроси, свързани с развитието.

61. Член 26, параграф 3 СПС налага задължение на всяка от договарящите страни да приеме обратно своите граждани, които се намират в условия на незаконно влизане, престой или пребиваване на територията на една от другите страни. Това обратно приемане трябва да се извършва по искане на съответната договаряща страна „без неоснователно забавяне, след като бъде установено гражданството и след като се спазят съответните процедури в държавата членка“. Предвидено е и предоставяне на изискваните документи и комуникация между компетентните органи на молещата държава и на замолената държава. Предвидена е и хипотезата, при която лицето не притежава документи за самоличност.

62. Накрая, в член 26, параграф 4 СПС се посочва, че страните се договарят да сключат възможно най-скоро споразумение за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица, което следва да включва най-малкото разпоредба относно обратното приемане на граждани на други държави, освен тези, за които се прилага СПС, както и на лица без гражданство.

2. Миграция и политика на сътрудничество за развитие

63. Съгласно Европейския консенсус за развитие постигането на Целите на хилядолетието за развитие изисква прилагането на „най-разнообразни дейности за развитие […], без да се забравят […] миграцията и развитието“ [неофициален превод] [65] и задълбоченият политически диалог ще се отнася до „борбата с […] незаконната миграция“ [неофициален превод] [66]. По-специално става въпрос за „превръщане на миграцията в положителен фактор за развитие“ [неофициален превод] [67], който трябва да представлява „най-ефикасното дългосрочно действие по отношение на принудителната и незаконната миграция“ [неофициален превод] [68], като по-специално от Комисията е поискано да включи въпросите, свързани с миграцията и с бежанците в националните и регионалните стратегии и в партньорствата, сключени със съответните държави [69].

64. Регламент № 1905/2006, приет от Европейския парламент и от Съвета единствено на основание член 179, параграф 1 ЕО, предвижда, че осъществяваните тематични програми включват миграцията. Съображение 16 припомня целите, определени от Европейския съвет, проведен в Брюксел, и по-специално целта за засилване на финансовата помощ на Общността в областта, свързана с миграцията по отношение на нейните взаимоотношения с трети страни. Тази цел е повторена в член 5, параграф 2, буква и) на Регламент № 1905/2006, който предвижда „поощряване на сътрудничеството и политическата реформа в областта на миграцията и убежището със страните партньори и насърчаване на инициативите за изграждане на капацитет, така че да се гарантира формулирането и изпълнението на миграционни политики, които подпомагат развитието, като се обърне внимание на коренните причини за миграцията“ [70].

65 — Точка 12 от Европейския консенсус за развитие.

66 — Точка 17 от Европейския консенсус за развитие.

67 — Точка 38 от Европейския консенсус за развитие.

68 — Точка 40 от Европейския консенсус за развитие.

69 — Вж. точка 110 от Европейския консенсус за развитие.

70 — Вж. също член 16 от Регламент № 1905/2006.

65. Вследствие на това a priori изглежда може да се счита, че мярка за борба с незаконната имиграция също допринася за постигане на целите на политиката на сътрудничеството за развитие. Остава обаче да се провери дали такава връзка може да бъде установена по отношение на т.нар. „клаузи за обратно приемане“.

3. Член 26 СПС в светлината на досегашната практика

66. Практиката в споразуменията за сътрудничество, сключвани от Съюза, да се включват разпоредби, посветени на обратното приемане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави и предвиждащи последващо сключване на споразумение за обратно приемане, не е нова, а датира отдавна. В документ на Съвета от 1999 г. за последиците от влизането в сила на Договора от Амстердам[71] се посочва волята на Съвета още от 1995 г. да установи връзка между репатрирането на незаконно пребиваващи на територия на държава членка лица и сключването на европейски споразумения за партньорство и сътрудничество и на споразумение за клаузите за обратно приемане, които да се включат в такива споразумения. В този документ се предлага адаптиране на „клаузите за обратно приемане“ към тогавашната нова правна уредба, като се подчертава, че „репатрирането на незаконно пребиваващи в държава членка лица е една от целите на имиграционната политика“. Интересно е да се отбележи, че по онова време клаузите за обратно приемане не са описани като обслужващи цел на политиката на сътрудничество за развитие[72].

67. Вярно е, че член 26 СПС, който е именно такава клауза за обратно приемане, значително променя в лексикално отношение споразумението. Всъщност употребата на сегашно време на изявително наклонение в член 26 СПС, който далеч не се ограничава до изброяване на областите на сътрудничество, навежда на мисълта, че той ясно предвижда ангажименти за страните, които съответстват на конкретни правни задължения. Този член е формулиран по-подробно в сравнение по-специално с разпоредбите за транспорта и за околната среда. Според мен в самия член 26 СПС параграфи 1 и 2 — които по-скоро се явяват продължение на останалата част от СПС, т.е. предвиждат изявления за намерения или ангажименти за сътрудничество по точно определени въпроси, без обаче в действителност да уточняват средствата за провеждането му, нито очакваните от него резултати — много ясно се разграничават от параграфи 3 и 4. Всъщност последните рязко контрастират, тъй като с тях се налага ясно и недвусмислено задължение[73] и се определя точното съдържание на резултатите, които трябва да се постигнат („Филипините приемат обратно“, „всяка държава членка приема обратно“), и на инструмента, който следва да се използва впоследствие[74], за да се постигне ясно определената от правна гледна точка цел, състояща се в отнасяне на задължението за обратно приемане и за гражданите на други трети държави, както и за лицата без гражданство.

68. Следователно, противно на твърденията на Комисията, съдържащите се в член 26, параграфи 3 и 4 СПС предписания не се изчерпват с обикновени изявления за намерения, направени в рамките на сътрудничеството за развитие. Не е от съществено значение дали принципите за обратно приемане са (или не са) само преповтаряне без промяна на принципи на международното обичайно право, тъй като наличието им в двустранно споразумение очевидно

71 — Последици от влизането в сила на Договора от Амстердам за клаузите за обратно приемане в общностните споразумения и в споразуменията между Европейската общност, нейните държави членки и трети страни (смесени споразумения) — Приемане на решение на Съвета (документ 13409/99 от 25 ноември 1999 г.).

72 — Споразумението от Котону, прието именно на основание на член 300 ЕО, изглежда е първото споразумение, в което е предвидена клауза за обратно приемане съгласно формулата „след Амстердам“ (вж. член 13 от Споразумението за партньорство между членовете на Групата страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. (ОВ L 317, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 23, стр. 3). Съдът обаче не се е произнесъл нито по тази практика като цяло, нито по член 13 от Споразумението от Котону в частност.

73 — Вж. член 26, параграф 3 СПС.

74 — Вж. член 26, параграф 4 СПС.

води до конкретни правни последици. Освен това важно е да се отбележи, че отнасянето на обратното приемане и за граждани на трети държави или за лица без гражданство не следва от международното обичайно право. Ето защо, като определя целта, която това отнасяне трябва да постигне чрез международно споразумение, член 26, параграф 4 надхвърля общоприетото в този контекст.

69. Тази асиметрия, тази рязка промяна в рамките на член 26 СПС не остава необяснима по-специално с оглед на припомнената по-горе предходна практика. Всъщност, както е известно, най-голям е миграционният поток от Филипините към Съюза, докато граждани на Съюза в много по-малка степен мигрират към Филипините. При това положение осите на сътрудничеството в областта на миграцията са формулирани така, че да отразяват посочената асиметрия, фокусирайки се по-скоро върху закрилата на мигрантите, върху търсенето на начини за справедливото третиране и интеграцията на законно пребиваващите чужди граждани или за издаването на разрешения за пребиваване по хуманни или хуманитарни причини. Предмет на член 26, параграфи 1 и 2 СПС са именно тези оси.

70. Член 26, параграфи 3 и 4 СПС обаче възстановява равновесието и съдържа разпоредби, които се отдалечават от първоначално изразената в СПС загриженост за хармонично развитие на Филипините, за да съдействат за изпълнението на една от целите на Съюза и да отговорят на неговите интереси: съдоговарящата трета страна поема ангажимент за незаконно пребиваващите на територията на Съюза свои граждани. Както Съветът сам признава, клаузите за обратно приемане, включени в различни видове сключвани от Съюза споразумения за партньорство, представляват важен лост, т.е. средство Съюзът да получи от съдоговарящите страни нещо в замяна, което трудно би могъл да получи по друг начин, т.е. извън рамките на обещаното от Съюза сътрудничество, в случая сътрудничество за развитие.

71. Следователно член 26, параграфи 3 и 4 от СПС има по-скоро защитен характер и отговаря в по-голяма степен на интересите на Съюза. Става въпрос за предпазване на Съюза и на държавите членки от неизпълнение на задължения на съдоговарящата трета страна в областта на управление на имиграционните потоци.

72. Наистина, разглеждана по такъв начин, връзката с целите, преследвани със сътрудничеството за развитие, изглежда доста по-тънка. Въпреки това се налага и констатацията, че такъв ангажимент не би съществувал без установеното със СПС всеобхватно сътрудничество, насочено към развитието на съдоговарящата трета държава. Съгласно припомнените в точка 26 от настоящото заключение принципи от съдебната практика и поради съображенията, които изложих по-горе, следва да се приеме, че клаузата за обратно приемане в член 26, параграфи 3 и 4 СПС, макар да съдържа правни задължения, не води до обособяването на обратното приемане като цел, различна от целта, преследвана със СПС, а напротив, в особения контекст на договарянето на споразуменията за сътрудничество за развитие тя се явява несамостоятелна и следователно единствено *второстепенна* или *непряка* цел, неналагаща добавянето на специфично правно основание.

73. Следователно Съветът неправилно е добавил член 79, параграф 3 ДФЕС към правните основания на обжалваното решение.

74. Съветът и встъпилите в негова подкрепа правителства обосновават позицията си, че се налага добавяне на член 79, параграф 3 ДФЕС, с необходимостта от запазване на полезното действие на протоколи № 21 и № 22. Ето защо тук бих искал да докажа, че дори и член 79, параграф 3 ДФЕС да не е посочен като правно основание на обжалваното решение, споменатото полезно действие би се запазило и държавите членки, за които се прилагат протоколи № 21 и № 22, биха могли, евентуално и ако се наложи, да защитят правата си.

4. Настоящата практика в областта на споразуменията за обратно приемане

75. Изглежда полезно да се направи обзор на съществуващата практика в областта на споразуменията за обратно приемане, по-специално за да се разбере какво би могло да бъде съдържанието на едно бъдещо споразумение. Наскоро са сключени две споразумения за обратно приемане: става въпрос за споменатото от Комисията споразумение с Грузия[75] и за споразумението с Пакистан[76]. Тези две споразумения са сключени с правно основание член 79, параграф 3 ДФЕС. Структурата и съдържанието им са сходни.

76. В двете споразумения е припомнено значението на борбата с незаконната имиграция, както и необходимостта от прилагане на бързи и ефективни процедури на реципрочна основа. Обратното приемане се отнася както за гражданите на договарящите държави, така и за гражданите на трети държави и за лицата без гражданство. Двете споразумения определят точно и подробно и процедурата, която трябва да се следва, и по-специално съдържанието на молбата за обратно приемане, условията за подаването ѝ и средствата за доказване на гражданство, а за лицата без гражданство и за гражданите от трети държави — срока за произнасяне по молбата, условията за прехвърляне и начините на транспортиране на приетите обратно лица, принципите и процедурите за операциите по транзитно преминаване, определянето на разходите и принципите, свързани със защита на данните, като съдържат и клауза за незасягане на международното право. Тези споразумения несъмнено са по-всеобхватни от самата разпоредба на член 26, параграфи 3 и 4 СПС, който следователно не може сам по себе си да бъде считан за споразумение за обратно приемане, както правилно отбелязва Комисията.

77. Ако, както вярвам, член 79, параграф 3 ДФЕС е бил погрешно включен като правно основание на СПС, трябва също да бъде потвърдено категорично и недвусмислено, че бъдещото международно споразумение по член 26, параграф 4 СПС не може да бъде сключено на основание на сътрудничеството за развитие, а задължително трябва да бъде сключено въз основа на споменатия член 79 ДФЕС. При сключването на такова споразумение полезното действие на протоколи № 21 и № 22 би било напълно запазено, както и биха били защитени правата на съответните държави членки, тъй като Съюзът би пристъпвал към сключването на акт на основание на разпоредба на дял V от ДФЕС.

3 – *По запазване на правните последици във времето на отменения*

78. В съответствие с желанието на страните и с цел да не се забавя допълнително влизането в сила на СПС следва да бъде уважено искането на страните и е уместно Съдът да се възползва от предоставената му с член 264, параграф 2 ДФЕС възможност, като запази правните последици във времето на отменения до приемането на ново решение.

VI – По съдебните разноски

79. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане в този смисъл, Съветът следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Освен това съгласно член 140, параграф 1 от посочения правилник встъпилите в производството по настоящия спор страни понасят направените от тях съдебни разноски.

75 — Споразумение между Европейския съюз и Грузия за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица (ОВ L 52, 2011 г., стр. 47).

76 — Споразумение между Европейската общност и Ислямска република Пакистан за обратно приемане на пребиваващи без разрешение лица (ОВ L 287, 2010 г., стр. 52).

VII – Заключение

80. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

„1) Отменя Решение 2012/272/ЕС на Съвета от 14 май 2012 година за подписване, от името на Съюза, на Рамковото споразумение за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Филипини, от друга страна.

2) Запазва правните последици на Решение 2012/272 до приемането на ново решение.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

4) Чешката република, Федерална република Германия, Ирландия, Република Гърция, Република Австрия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски“.