



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. juni 2014*

»Annulationssøgsmål — Rådets afgørelse 2012/272/EU om undertegnelse på Unionens vegne af rammeaftalen om partnerskab og samarbejde mellem Den Europæiske Union og Republikken Filippinerne — valg af hjemmel — artikel 79 TEUF, 91 TEUF, 100 TEUF, 191 TEUF og 209 TEUF — tilbagetagelse af tredjelandstatsborgere — transport — miljø — udviklingssamarbejde«

I sag C-377/12,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 6. august 2012,

Europa-Kommissionen ved S. Bartelt, G. Valero Jordana og F. Erlbacher, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Vitro og J.-P. Hix, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, D. Hadroušek og E. Ruffer, som befuldmægtigede,

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, J. Möller og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede,

Irland ved E. Creedon og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Carroll, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Helleniske Republik ved S. Chala og G. Papagianni, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved A. Robinson, derefter ved E. Jenkinson og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Holmes,

intervenienter,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič og M. Safjan samt dommerne A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. oktober 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. januar 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2012/272/EU af 14. maj 2012 om undertegnelse på Unionens vegne af rammeaftalen om partnerskab og samarbejde mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Filippinerne på den anden side (EUT L 134, s. 3, herefter »den anfægtede afgørelse«), for så vidt som Rådet for Den Europæiske Union heri har tilføjet retsgrundlag vedrørende tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere (artikel 79, stk. 3, TEUF), transport (artikel 91 TEUF og 100 TEUF) og miljø (artikel 191, stk. 4, TEUF).

Den anfægtede afgørelse og rammeaftalen

- 2 Den 25. november 2004 bemyndigede Rådet Kommissionen til at føre forhandlinger med Republikken Filippinerne om en rammeaftale om partnerskab og samarbejde.
- 3 Den 6. september 2010 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om rammeaftalen om partnerskab og samarbejde mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Filippinerne på den anden side (herefter »rammeaftalen«), som havde hjemmel i artikel 207 TEUF og 209 TEUF vedrørende henholdsvis den fælles handelspolitik og udviklingssamarbejde, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF.
- 4 Den 14. maj 2012 vedtog Rådet med enstemmighed den anfægtede afgørelse om bemyndigelse til at undertegne rammeaftalen med forbehold af dens senere indgåelse. Som retsgrundlag havde Rådet ud over artikel 207 TEUF og 209 TEUF anført artikel 79, stk. 3, TEUF, artikel 91 TEUF, artikel 100 TEUF samt artikel 191, stk. 4, TEUF.
- 5 Følgende fremgår af anden og tredje betragtning til den anfægtede afgørelse:
 - »(2) De bestemmelser i [rammeaftalen], som henhører under anvendelsesområdet for tredje del, afsnit V, i [EUF-traktaten], er bindende for Det Forenede Kongerige og Irland som særskilte kontraherende parter og ikke som del af Den Europæiske Union, medmindre Den Europæiske Union sammen med Det Forenede Kongerige og/eller Irland i fællesskab har meddelt Republikken Filippinerne, at Det Forenede Kongerige eller Irland er bundet som del af Den Europæiske Union i henhold til protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er knyttet til [EU-traktaten] og [EUF-traktaten]. Hvis Det Forenede Kongerige og/eller Irland ophører med at

være bundet som del af Den Europæiske Union i henhold til artikel 4a i protokol (nr. 21), underretter Den Europæiske Union sammen med Det Forenede Kongerige og/eller Irland straks Republikken Filippinerne om enhver ændring i deres stilling, i hvilket tilfælde de forbliver bundet af bestemmelserne i [rammeaftalen] på egne vegne. Det samme gælder for Danmark i overensstemmelse med protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, som er knyttet til disse traktater.

- (3) Hvis Det Forenede Kongerige og/eller Irland ikke har indgivet den nødvendige meddelelse i henhold til artikel 3 i protokollen (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, deltager de ikke i Rådets vedtagelse af denne afgørelse, for så vidt den omfatter bestemmelser i medfør af tredje del, afsnit V, i [EUF-traktaten]. Det samme gælder for Danmark i overensstemmelse med protokollen (nr. 22) om Danmarks stilling, som er knyttet som bilag til [EU-traktaten] og [EUF-traktaten].«
- 6 I rammeaftalens præambel, således som den er affattet i Rådets dokument nr. 15616/10 af 21. januar 2011, bekræfter de kontraherende parter bl.a., at de lægger særlig vægt på, at deres indbyrdes forhold er af alsidig karakter, samt deres ønske om at fremme bæredygtig social og økonomisk udvikling, udryddelse af fattigdom og opfyldelse af millenniumudviklingsmålene. De erkender betydningen af en styrkelse af de eksisterende forbindelser mellem dem med sigte på at udvide deres samarbejde, og at de har en fælles vilje til at befæste, uddybe og diversificere deres forbindelser på områder af gensidig interesse. De udtrykker deres fulde tilslutning til fremme af bæredygtig udvikling, herunder miljøbeskyttelse og effektivt samarbejde til bekæmpelse af klimaforandring. De erkender endvidere deres tilsagn om omfattende dialog og om samarbejde for at fremme migration og udvikling, idet det noteres, at de bestemmelser i rammeaftalen, der hører ind under anvendelsesområdet for tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten, er bindende for Kongeriget Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige som separate kontraherende parter eller alternativt som del af Unionen.
- 7 Rammeaftalens artikel 1 med overskriften »Generelle principper« bestemmer følgende i stk. 3:
- »Parterne bekræfter deres tilsagn om at ville fremme bæredygtig udvikling, samarbejde om løsning af problemer i forbindelse med klimaforandring og bidrage til de internationalt vedtagne udviklingsmål, herunder millenniumudviklingsmålene.«
- 8 Rammeaftalens artikel 2, der definerer samarbejdsmålene, bestemmer:
- »Med henblik på at styrke de bilaterale forbindelser forpligter parterne sig til at føre en alsidig dialog og fremme yderligere indbyrdes samarbejde inden for alle områder af gensidig interesse, som er omfattet af denne [rammeaftale]. Indsatsen rettes navnlig mod:
- [...]
- g) at etablere et samarbejde på områderne migration og arbejde på søen
- h) at etablere et samarbejde på alle andre områder af gensidig interesse, navnlig beskæftigelse og sociale anliggender; udviklingssamarbejde; økonomisk politik; finansielle tjenesteydelser; god forvaltning på skatteområdet; industripolitik og SMV'er; informations- og kommunikationsteknologi (IKT); audiovisuelle medier, medier og multimedier; videnskab og teknologi; transport; turisme; uddannelse, kultur, tværkulturel og tværreligiøs dialog; energi; miljø og naturressourcer, herunder klimaforandring; landbrug; fiskeri og udvikling af landdistrikter; regionaludvikling; sundhed; statistikker; risikostyring ved katastrofer samt offentlig administration
- [...]«

9 Rammeaftalens artikel 26 med overskriften »Samarbejde om migration og udvikling« fastsætter:

»1. Parterne bekræfter betydningen af en fælles forvaltning af migrationsstrømmene mellem deres territorier. Med henblik på at styrke samarbejdet etablerer parterne en mekanisme til en alsidig dialog og høring om migrationsrelaterede emner. Migrationsanliggender indarbejdes i de nationale strategier/de nationale udviklingsrammer for økonomisk og social udvikling i migranternes oprindelses-, transit- og bestemmelseslande.

2. Samarbejdet mellem parterne baseres på en specifik behovsanalyse, som parterne foretager i fællesskab og efter aftale, og som gennemføres i overensstemmelse med gældende relevant EU-lovgivning og national ret. Der fokuseres særlig på:

[...]

- e) Fastlæggelse af en effektiv og præventiv politik til behandling af tilstedeværelse på deres område af en statsborger fra den anden part, som ikke opfylder, eller ikke længere opfylder betingelserne for at komme ind i, forblive eller bo i den berørte parts område, menneskesmugling og -handel, også spørgsmålet om, hvordan smuglerringe kan bekæmpes, og ofrene for sådan praksis kan beskyttes.
- f) Tilbagevenden under humane og værdige omstændigheder for personer, som defineret i stk. 2, litra e), herunder tilskyndelse til frivillig og holdbar tilbagevenden til hjemlandet samt indrejse/tilbagetagelse af sådanne personer i overensstemmelse med stk. 3. Tilbagevenden skal ske under behørigt hensyn til parternes ret til at give opholdstilladelse eller tilladelse til at blive af humanitære eller andre tilsvarende grunde og til princippet om non-refoulement.

[...]

- h) Anliggender vedrørende migration og udvikling, herunder udvikling af menneskelige ressourcer, social beskyttelse, bedst mulig udnyttelse af fordelene ved migration, kønsaspekt og udvikling, etisk ansættelse og cirkulær migration samt integration af migranter.

3. Som led i samarbejdet på dette område, og uden at dette berører behovet for beskyttelse af ofre for menneskehandel, er parterne desuden enige om, at:

- a) Filippinerne tager alle de af sine statsborgere tilbage, der befinder sig i en medlemsstats område, som fastlagt i stk. 2, litra e), efter anmodning fra sidstnævnte og uden unødigt ophør, når først statsborgerskabet er fastslået, og de fornødne procedurer i medlemsstaten er gennemført.
- b) Hver enkelt medlemsstat tager alle de af sine statsborgere tilbage, der befinder sig i Filippinernes område, som fastlagt i stk. 2, litra e), efter anmodning fra sidstnævnte og uden unødigt ophør, når først statsborgerskabet er fastslået, og de fornødne procedurer i Filippinerne er gennemført.
- c) Medlemsstaterne og Filippinerne udstyrer til dette formål deres statsborgere med passende identitetspapirer. Enhver anmodning om indrejse eller tilbagetagelse sendes af den anmodende stat til den kompetente myndighed i den anmodede stat.

Hvis den pågældende person ikke er i besiddelse af passende identitetspapirer eller andet bevis for statsborgerskab, anmodes den pågældende kompetente diplomatiske eller konsulære repræsentation øjeblikkeligt af Filippinerne eller medlemsstaten om at give forsikring om vedkommendes statsborgerskab om nødvendigt gennem et interview, og når det først er konstateret, at vedkommende er statsborger i Filippinerne eller i en medlemsstat, udstedes der de fornødne dokumenter af de kompetente myndigheder i Filippinerne eller i medlemsstaten.

4. Parterne er enige om hurtigst muligt at ville indgå en aftale om indrejse/tilbagebetaling af deres statsborgere, herunder en bestemmelse om tilbagebetaling af statsborgere fra andre lande eller statsløse personer.«

10 Rammeaftalens artikel 29 med overskriften »Udviklingssamarbejde« har følgende ordlyd:

»1. Det primære mål for udviklingssamarbejdet er at tilskynde til bæredygtig udvikling, som kan være med til at reducere fattigdom og nå internationalt vedtagne udviklingsmål, herunder millenniumudviklingsmålene. Parterne indleder regelmæssig dialog om udviklingssamarbejde på linje med deres respektive prioriteter og områder af fælles interesse.

2. Dialogen om udviklingssamarbejde skal blandt andet være rettet mod:

- a) fremme af menneskelig og social udvikling
- b) fortsat bæredygtig, inklusiv økonomisk vækst
- c) fremme af miljømæssig bæredygtighed og forsvarlig forvaltning af naturressourcer, herunder fremme af bedste praksis
- d) reduktion af indvirkningen af klimaforandring og forvaltning af konsekvenserne heraf
- e) udbygning af kapaciteten til at opnå en bedre integration i verdensøkonomien og det internationale handelssystem
- f) fremme af reformen af den offentlige sektor, især hvad angår forvaltning af offentlige finanser for at forbedre leveringen af sociale ydelser
- g) indførelse af processer, der følger principperne i Pariserklæringen om bistandseffektivitet, Accrahandlingsplanen og andre internationale tilsagn om at forbedre leveringen og effektiviteten af støtte.«

11 Rammeaftalens artikel 34 vedrørende miljø og naturressourcer har følgende ordlyd:

»1. Parterne er enige om, at samarbejdet på dette område skal fremme bevarelse og forbedring af miljøet og sigte mod bæredygtig udvikling. Omsætningen af resultatet af [verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i 2002] og gennemførelsen af de relevante multilaterale miljøaftaler, som de har tilsluttet sig, skal der tages hensyn til i alle aktiviteter, som parterne påtager sig i forbindelse med denne [rammeaftale].

2. Parterne er enige om, at det er nødvendigt at bevare og forvalte naturressourcerne og den biologiske mangfoldighed på en bæredygtig måde af hensyn til alle generationer og under hensyntagen til deres udviklingsbehov.

3. Parterne er enige om at ville samarbejde, for at handel og miljø kan supplere hinanden endnu mere, og for i højere grad at integrere miljøovervejelser i alle samarbejdssektorer.

4. Parterne bestræber sig for at fortsætte og styrke deres samarbejde om de regionale programmer til beskyttelse af miljøet, hvad angår:

- a) øget bevidsthed om miljø og mere lokal deltagelse i miljøbeskyttelse og bæredygtige udviklingsbestrebelse, herunder oprindelige, kultursamfund/oprindelige folk og lokalsamfund

- b) kapacitetsopbygning med henblik på tilpasning til og afdæmpning af klimaforandring samt energieffektivitet
- c) kapacitetsopbygning med henblik på deltagelse i og gennemførelse af multilaterale miljøaftaler, herunder men ikke begrænset til biodiversitet og biosikkerhed
- d) fremme af miljøvenlige teknologier, produkter og tjenesteydelser, blandt andet gennem brug af regulering og markedsbaserede instrumenter
- e) forbedring af naturressourcer, herunder skovforvaltning og bekæmpelse af ulovlig skovning og hertil knyttet handel, og fremme af forvaltning af bæredygtige naturressourcer, herunder skove
- f) effektiv forvaltning af naturparker og beskyttede områder og udpegning og beskyttelse af områder med biodiversitet og skrøbelige økosystemer, under behørigt hensyn til lokale og oprindelige samfund, der lever i eller nær disse områder
- g) forhindring af grænseoverskridende overførsel af fast og farligt affald og andre former for affald
- h) beskyttelse af kyst- og havmiljøet og effektiv forvaltning af vandressourcer
- i) beskyttelse og bevaring af dyrkningsjord og bæredygtig arealforvaltning, herunder rehabilitering af nedlagte/forladte miner
- j) mere kapacitetsopbygning inden for katastrofe- og risikostyring
- k) fremme af bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre i samfundet.

5. Parterne søger at give hinanden adgang til deres programmer på dette felt ud fra de specifikke bestemmelser, der gælder for de enkelte programmer.«

12 Rammeaftalens artikel 38 vedrørende transport bestemmer:

»1. Parterne er enige om at ville samarbejde på alle relevante områder inden for transportpolitik med sigte på at forbedre investeringsmuligheder, personbefordring og godstransport, at fremme sikkerhed og sikring inden for sø- og luftfart, at afhjælpe transportens indvirkning på miljøet og at gøre deres transportsystemer mere effektive.

2. Samarbejdet mellem parterne på dette område sigter mod at fremme:

- a) Udveksling af information om deres respektive transportpolitikker, -bestemmelser og -praksis, særlig hvad angår bytransport, transport i landdistrikter, søtransport, lufttransport, transportlogistik, sammenkobling af og interoperabilitet i multimodale transportnet samt forvaltning af veje, jernbaner, havne og lufthavne.
- b) Udveksling af synspunkter om det europæiske satellitnavigationssystem (især Galileo) med fokus på spørgsmål vedrørende regulering, industrielle aspekter og markedsudvikling, der kommer begge parter til gode.
- c) Fortsat dialog inden for luftfartsydelse med henblik på at sikre retssikkerhed uden unødige forsinkelse for de eksisterende bilaterale aftaler om luftfartsydelse mellem enkelte medlemsstater og Filippinerne.

- d) Fortsat dialog om udbygning af infrastrukturnet for lufttransport til hurtig, effektiv, bæredygtig, tryk og sikker bevægelighed for folk og varer, samt bedre håndhævelse af konkurrencelovgivning og økonomisk regulering af luftfartsindustrien for at opnå større konvergens på reguleringsområdet og bedre erhvervsforbindelser, og undersøgelse af mulighederne for yderligere udvikling af forbindelserne inden for luftfart. Samarbejdsprojekter på luftfartsområdet, som er af interesse for begge parter, bør fremmes yderligere.
- e) Dialog inden for maritim transportpolitik og -ydelser, der især sigter mod at fremme udviklingen af søfartsindustrien omfattende, men ikke begrænset til:
 - i) udveksling af information om lovgivning og forskrifter vedrørende søfart og havne
 - ii) fremme af ubegrænset adgang til det internationale søfartsmarked og søfartshandel på et kommercielt grundlag, forpligtelse til ikke at indføre lastfordelingsklausuler, national behandling og MFN-behandling af fartøjer, som drives af statsborgere eller virksomheder fra den anden part og ret til at arrangere dør-til-dør-transportydelser, herunder også deltransport, under hensyntagen til parternes egne love
 - iii) effektiv administration af havne og effektive søfartsydelser, og
 - iv) fremme af samarbejde af gensidig interesse på søfartsområdet og angående arbejde på søen, uddannelse og videreuddannelse i henhold til artikel 27.
- f) En dialog om effektiv gennemførelse af standarder vedrørende sikring, sikkerhed og forureningsforebyggelse ved transport, især hvad angår søfart, navnlig bekæmpelse af pirateri, og luftfart, i overensstemmelse med de for begge parter gældende relevante internationale konventioner, som de har tilsluttet sig, og standarder, blandt andet samarbejde inden for relevante internationale fora, som kan sikre bedre håndhævelse af internationale forskrifter. Med henblik herpå vil parterne fremme teknisk samarbejde og bistand inden for transportsikkerhed og -sikring samt miljøaspekter, herunder, men ikke begrænset til uddannelse, eftersøgning og redningsaktioner samt undersøgelse af ulykker og skader inden for sø- og luftfart. Parterne vil også fokusere på fremme af miljøvenlige transportformer.«

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 13 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som Rådet heri har tilføjet retsgrundlag vedrørende tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere (artikel 79, stk. 3, TEUF), transport (artikel 91 TEUF og 100 TEUF) og miljø (artikel 191, stk. 4, TEUF), at afgørelsens virkninger opretholdes, samt at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 14 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 15 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 29. november 2012, den 18. december 2012 og den 25. januar 2013 fik Irland, Det Forenede Kongerige, Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Helleniske Republik samt Republikken Østrig tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 16 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen gjort et enkelt anbringende gældende, hvorefter tilføjelsen af artikel 79, stk. 3, TEUF, artikel 91 TEUF, artikel 100 TEUF og artikel 191, stk. 4, TEUF som retsgrundlag for den anfægtede afgørelse ikke var nødvendig og ikke var tilladt.
- 17 Kommissionen har anført, at det er ubestridt, at rammeaftalens formål er at opstille en ramme for samarbejde og udvikling, således som det navnlig følger af aftalens artikel 1, stk. 3, og at den anfægtede afgørelse skulle baseres på både artikel 207 TEUF og artikel 209 TEUF, eftersom den del af rammeaftalen, der vedrører handel, ikke kan anses for kun at være sekundær i forhold til den del, der vedrører samarbejde om udvikling. I modsætning til Rådet finder Kommissionen derimod, at de bestemmelser i rammeaftalen, der ligger til grund for tilføjelsen af artikel 79, stk. 3, TEUF, artikel 91 TEUF, artikel 100 TEUF og artikel 191, stk. 4, TEUF, er fuldt omfattet af artikel 209 TEUF.
- 18 Det følger nemlig af artikel 21 TEU, 208 TEUF og 209 TEUF samt af retspraksis, navnlig dom Portugal mod Rådet (C-268/94, EU:C:1996:461, præmis 37 og 38), at politikken for udviklingssamarbejde føres inden for rammerne af en bred vifte af politiske formål vedrørende udviklingen i det pågældende tredjeland, således at aftalerne om udviklingssamarbejde nødvendigvis må omfatte adskillige specifikke samarbejdsområder, uden at deres karakter af at være aftaler om udviklingssamarbejde herved berøres.
- 19 Denne brede opfattelse af udviklingssamarbejde afspejles ligeledes i den afledte ret, som det fremgår af det store antal tiltag, der er berettiget til EU-finansiering i medfør af det instrument til finansiering af udviklingssamarbejde, der er oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 378, s. 41). Samme opfattelse fremgår også af fælleserklæringen fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om Den Europæiske Unions udviklingspolitik, kaldet »Den europæiske konsensus« (EUT 2006 C 46, s. 1, herefter »den europæiske konsensus«).
- 20 I det foreliggende tilfælde bidrager alle rammeaftalens bestemmelser – med undtagelse af den del, der omhandler handel og investering – til at fremme Filippinerne udvikling som udviklingsland og pålægger ikke forpligtelser, der adskiller sig væsentligt fra de forpligtelser, der er knyttet til udviklingssamarbejde. Bestemmelserne er således omfattet af formålene med Unionens samarbejds- og udviklingspolitik og henhører under artikel 209 TEUF.
- 21 Dette er tilfældet for rammeaftalens artikel 38 om transport, hvis bestemmelser ikke går ud over et generelt tilsagn om samarbejde. Det er også tilfældet for rammeaftalens artikel 26, stk. 3 og 4, om tilbagetagelse af de kontraherende parters statsborgere, hvis stk. 3 blot fastsætter et samarbejde på området og kun gengiver de grundlæggende principper, der allerede gælder i medfør af international ret, idet samme artikels stk. 4 bestemmer, at der senere bør indgås en aftale om tilbagetagelse. Det er endvidere også tilfældet for rammeaftalens artikel 34 om beskyttelse af miljø og naturressourcer, som blot fastsætter almindelige principper og retningslinjer om den rolle, som miljøbeskyttelse skal have i forbindelse med Unionens udviklingssamarbejde i forhold til Filippinerne.
- 22 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Rådets tilføjelse af artikel 79, stk. 3, TEUF har ubegrundede retsvirkninger på såvel internt som eksternt plan. Denne tilføjelse indebærer nemlig som følge af protokol (nr. 21) og protokol (nr. 22) samtidig anvendelse af forskellige og uforenelige stemmeregler, en ændring af den anfægtede afgørelses territoriale anvendelsesområde, retsusikkerhed for så vidt angår fastlæggelsen af, hvilke af rammeaftalens bestemmelser der henhører under

artikel 79, stk. 3, TEUF, en begrænsning af Europa-Parlamentets og Domstolens institutionelle rettigheder samt usikkerhed for så vidt angår graden af Unionens kompetenceudøvelse i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF, og artikel 4, stk. 2, TEUF.

- 23 Hvad angår påstanden om begrænsning af virkningerne af annullationen af den anfægtede afgørelse har Kommissionen gjort gældende, at det er begrundet at opretholde aftalens virkninger med henblik på at undgå negative konsekvenser for forholdet mellem Unionen og Republikken Filippinerne.
- 24 Rådet har, støttet af samtlige intervenerende medlemsstater, bestridt Kommissionens argumentation, idet det har anført, at de partnerskabs- og samarbejdsaftaler, der for nylig er indgået med tredjelande, har til formål at skabe omfattende forbindelser, der dækker en lang række samarbejdsområder. Arten og indholdet af sådanne aftaler har udviklet sig i forbindelse med udvidelsen af Unionens kompetencer, og der kan ikke uddrages et område, der er mere fremherskende end de andre.
- 25 Under disse omstændigheder forudsætter valget af retsgrundlag en undersøgelse af de påtagne forpligtelsers art. En konkret eller væsentlig forpligtelse indebærer, at det er nødvendigt at anvende det dertil svarende retsgrundlag. Da selv den mest begrænsede forpligtelse kan medføre en væsentlig udvikling af de eksterne forbindelser til det tredjeland, der er part i rammeaftalen, kan det kriterium, som Kommissionen foreslår, hvorefter en forpligtelse skal være tilstrækkeligt omfattende for at udgøre et særskilt formål i forhold til formålene med udviklingsamarbejde, ikke antages.
- 26 Det følger af dom Portugal mod Rådet (EU:C:1996:461), at når en bestemmelse i en aftale indeholder konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet på et særligt område, skal aftalen være baseret på det dertil svarende retsgrundlag. Hvert særligt område i en aftale af denne type skal behandles separat, uafhængigt af om der eventuelt findes et sideløbende program for udviklingsbistand, idet der herved tages hensyn til den retlige, bindende og selvstændige art af de indgåede forpligtelser.
- 27 Det er Rådets opfattelse, at rammeaftalens indhold bekræfter Rådets tilgang, idet betragtningerne til og artikel 2 i aftalen ikke tildeler en fremherskende rolle til et særligt område, såsom udviklingsamarbejde, og idet aftalens struktur bekræfter, at det drejer sig om at skabe en samlet og flerdimensionel forbindelse.
- 28 Hvad angår transport skal der, henset til Domstolens udtalelse 1/08 (EU:C:2009:739) om transportpolitikken og den fælles handelspolitik, anvendes de retsgrundlag, der er fastsat i EUF-traktaten, som udtrykkeligt omhandler transport, i det foreliggende tilfælde artikel 91 TEUF og 100 TEUF. Kommissionens argument, hvorefter de forpligtelser, der er fastsat i rammeaftalen, kun er forbundet med Filippinerne økonomiske, sociale og miljømæssige udvikling, er forkert. Argumentet om, at bestemmelserne vedrørende transport er i overensstemmelse med Unionens politik på området for udviklingsamarbejde, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at godtgøre, at disse bestemmelser henhører under denne politik.
- 29 Hvad angår tilbagetagelse af de kontraherende parter statsborgere fastsætter rammeaftalens artikel 26, stk. 3, en klar juridisk forpligtelse og skal derfor baseres på det retsgrundlag, der er fastsat i EUF-traktaten, dvs. artikel 79, stk. 3, TEUF. Den omstændighed, at der i en sådan aftale indsættes forpligtelser, der følger af international ret, har direkte retlige konsekvenser, navnlig såfremt disse forpligtelser ikke overholdes. Det er desuden utvivlsomt, at rammeaftalen, idet den fastsætter, at der hurtigst muligt skal indgås en aftale om indrejse og tilbagetagelse, indeholder en handlingsforpligtelse, som udgør en væsentlig løftestang med henblik på at opnå et resultat fra Republikken Filippinerne, som vanskeligt ville kunne nå isoleret set.
- 30 Hvad angår miljøet skal de programmer og tiltag, som er fastsat i rammeaftalen, baseres på artikel 191, stk. 4, TEUF, som gør det muligt for Unionen at samarbejde med tredjelande og præciserer, at dette samarbejde kan nedfældes i aftaler. Rammeaftalens artikel 34 indeholder i stk. 2 en klar forpligtelse, hvis overholdelse kan sikres gennem lovgivning.

- 31 Rådet deler i øvrigt ikke Kommissionens betænkeligheder med hensyn til virkningerne af tilføjelsen af artikel 79, stk. 3, TEUF. Rådet har anført, at det ikke er procedurerne, der definerer en retsakts retsgrundlag, men retsgrundlaget for en retsakt, der afgør, hvilke procedurer der skal anvendes ved vedtagelsen af denne. Det har anført, at de medlemsstater, for hvilke protokol (nr. 21) finder anvendelse, kan udøve deres ret til at deltage i vedtagelsen af Rådets afgørelser om undertegnelse og indgåelse af rammeaftalen, og at de berørte medlemsstater, såfremt de for så vidt angår forbindelserne med Republikken Filippinerne ikke indgår forpligtelserne i henhold til tredje del, afsnit V, i EUF-traktaten i deres egenskab af EU-medlemsstat, kan indgå dem bilateralt.
- 32 Rådet har for så vidt angår foreneligheden af retsgrundlagene tilføjet, at det under alle omstændigheder var nødvendigt at opnå enighed mellem medlemsstaterne, idet disse også er parter i aftalen, og at retspraksis er fleksibel i denne henseende, når en retsakt skal baseres på flere retsgrundlag, der fastsætter forskellige stemmeregler.
- 33 Endelig er Rådet enig med Kommissionen i, at det er nødvendigt at opretholde den anfægtede afgørelses virkninger, såfremt den annulleres.

Domstolens bemærkninger

- 34 Ifølge fast retspraksis skal valget af hjemmel for en EU-retsakt, herunder en retsakt vedtaget med henblik på indgåelse af en international aftale, foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det godtgøres, at der med retsakten forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, bør en sådan retsakt undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag. Kumulationen af to retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige (jf. bl.a. dom Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42-45 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I det foreliggende tilfælde skal det fastlægges, om de bestemmelser i rammeaftalen, der handler om tilbagetagelse af de kontraherende parter statsborgere samt om transport og miljø, ligeledes henhører under politikken for udviklingssamarbejde, eller om de går ud over rammerne for denne politik og dermed kræver, at den anfægtede afgørelse baseres på supplerende retsgrundlag.
- 36 Ifølge artikel 208, stk. 1, TEUF, føres Unionens politik med hensyn til udviklingssamarbejde inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil, således som de følger artikel 21 TEU. Hovedmålet for denne politik er at nedbringe og på sigt udrydde fattigdommen, og Unionen skal tage hensyn til målene for udviklingssamarbejdet i forbindelse med iværksættelse af politikker, der kan påvirke udviklingslandene. For at gennemføre denne politik bestemmer artikel 209 TEUF, som den anfægtede afgørelse bl.a. er baseret på, i stk. 2, at Unionen med tredjelande og kompetente internationale organisationer kan indgå aftaler, der kan bidrage til at nå målene i artikel 21 TEU og artikel 208 TEUF.
- 37 Heraf følger, at Unionens politik på området for udviklingssamarbejde ikke er begrænset til foranstaltninger, der direkte har til formål at udrydde fattigdom, men også forfølger formålene i artikel 21, stk. 2, TEU, såsom det, der fremgår af nævnte stk. 2, litra d), om at fremme en bæredygtig udvikling i økonomisk, social og miljømæssig henseende i udviklingslande med det hovedformål at udrydde fattigdommen.

- 38 Med henblik på at undersøge, om visse bestemmelser i en samarbejdsaftale indgået mellem De Europæiske Fællesskaber og et tredjeland var omfattet af politikken for udviklingssamarbejde, udtalte Domstolen i præmis 37 og 38 i dom Portugal mod Rådet (EU:C:1996:461), som Kommissionen har påberåbt sig, at for at en aftale kan betegnes som en aftale om udviklingssamarbejde, skal den bidrage til målsætningen med denne politik, at denne målsætning er vid, idet de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen, skal kunne omfatte forskellige særlige områder, og at dette bl.a. er tilfældet med hensyn til en aftale, der fastsætter rammerne for dette samarbejde. I denne forbindelse anførte Domstolen, at et krav om, at en aftale om udviklingssamarbejde ligeledes skulle baseres på en anden bestemmelse end den, der vedrører denne politik, hver gang den berørte et særligt område, i praksis ville tømme kompetencen og proceduren i sidstnævnte bestemmelse for indhold.
- 39 Domstolen konkluderede derfor i nævnte doms præmis 39, at uanset om der i en aftale om udviklingssamarbejde optages bestemmelser, der angår forskellige særlige forhold, kan denne omstændighed ikke ændre den måde, hvorpå aftalen skal kvalificeres, idet kvalifikationen bør ske ud fra aftalens hovedindhold og ikke ud fra særlige bestemmelser, når disse ikke indeholder forpligtelser af en sådan betydning for de særlige områder, at disse forpligtelser i realiteten må anses for særskilte målsætninger i forhold til formålet med udviklingssamarbejdet.
- 40 Ved undersøgelsen af nævnte aftales bestemmelser om de omhandlede særlige områder bemærkede Domstolen i samme doms præmis 45, at disse blot fastlagde de områder, der var genstand for samarbejdet, og præciserede visse aspekter og aktioner, men ikke indeholdt konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet inden for hvert enkelt særlige område.
- 41 Som det fremgår af duplikken og forhandlingerne under retsmødet, har Rådet ikke stillet spørgsmålstejn ved de kriterier, som Domstolen således opstillede i nævnte doms præmis 39 og 45 med henblik på at vurdere, om bestemmelserne i en aftale indgået med et tredjeland henhører under udviklingssamarbejdet. Rådet, støttet af de intervenerende medlemsstater, er dog af den opfattelse, at den analyse, som Domstolen foretog af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien om partnerskab og udvikling (EFT 1994 L 223, s. 23), der trådte i kraft den 1. august 1994, ikke kan overføres til rammeaftalen, der som følge af udviklingen af de samarbejdsaftaler, der siden er blevet indgået mellem Unionen og tredjelande, som bl.a. er karakteriseret ved en udvidelse – i forbindelse med udvidelsen af Unionens kompetencer – af de områder, der er omfattet af disse aftaler, og ved en styrkelse af de påtagne forpligtelser, er af en anden art.
- 42 I denne forbindelse bemærkes imidlertid for det første, at denne udvikling langt fra svækker den bedømmelse, som Domstolen foretog i dommen Portugal mod Rådet (EU:C:1996:461), og som er nævnt i denne doms præmis 38, men snarere viser en forøgelse af målene med udviklingssamarbejdet og de områder, der berøres heraf, hvilket afspejler Unionens vision for udvikling som beskrevet i den europæiske konsensus. Som generaladvokaten har anført i punkt 40 og 41 i forslaget til afgørelse, og som det bl.a. fremgår af punkt 5 og 7 i den europæiske konsensus, er den overordnede målsætning for udviklingssamarbejdet nemlig udryddelse af fattigdom i forbindelse med bæredygtig udvikling, herunder realisering af millenniumudviklingsmålene. Begrebet bæredygtig udvikling omfatter bl.a. miljømæssige aspekter. Da udryddelse af fattigdom omfatter adskillige aspekter, forudsætter en virkeliggørelse af målene ifølge punkt 12 i den europæiske konsensus, at der iværksættes mange udviklingsaktiviteter som nævnt under dette punkt.
- 43 Denne brede opfattelse af udviklingssamarbejdet er bl.a. blevet konkretiseret ved vedtagelsen af forordning nr. 1905/2006, der med henblik på at fremme de samme mål bestemmer, at Unionens hjælp skal gennemføres ved hjælp af geografiske og tematiske programmer, der omfatter mange aspekter.

- 44 En foranstaltning henhører imidlertid ikke under politikken for udviklingssamarbejde – selv om den bidrager til den økonomiske og sociale udvikling i udviklingslande – hvis den har som overordnet målsætning at gennemføre en anden politik (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Rådet, C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 72).
- 45 Det bemærkes for det andet, at begrebet »udvikling« ikke fremgår af rammeaftalens titel, til forskel fra samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien om partnerskab og udvikling. Udviklingssamarbejde nævnes i rammeaftalens artikel 2, litra h), alene som »samarbejde på alle andre områder af gensidig interesse«, ligesom det er tilfældet for transport og miljø, mens etablering af et samarbejde på migrationsområdet er indeholdt som et særskilt mål i artikel 2, litra g). Udviklingssamarbejdet er i sig selv genstand for en enkelt artikel, nemlig artikel 29, blandt rammeaftalens 58 artikler.
- 46 Rammeaftalens præambel bekræfter dog de kontraherende parters ønske om at fremme bæredygtig social og økonomisk udvikling, udryddelse af fattigdom og opfyldelse af millenniumudviklingsmålene. Tilsagnet om at ville fremme bæredygtig udvikling, samarbejde om løsning af problemer i forbindelse med klimaforandring og bidrage til de internationalt vedtagne udviklingsmål, herunder millenniumudviklingsmålene, er en del af de generelle principper, der fremgår af rammeaftalens artikel 1. Målet om bæredygtig udvikling og reducere af fattigdom er ikke blot fastsat i aftalens artikel 29, der nærmere omtaler dialogaksen i forbindelse med udviklingssamarbejde, men bekræftes ligeledes i andre af aftalens bestemmelser, bl.a. de bestemmelser, der omhandler beskæftigelse, sociale anliggender, landbrug, fiskeri, udvikling af landdistrikter og regionaludvikling.
- 47 Det fremgår endvidere af rammeaftalen som helhed, at det samarbejde og partnerskab, der fastsættes heri, tager særligt hensyn til de behov, som et udviklingsland har, og dermed bl.a. bidrager til gennemførelsen af de mål, der er omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra d), TEU, og artikel 208, stk. 1, TEUF.
- 48 Henset til samtlige disse bemærkninger skal det med henblik på det forhold, der er nævnt i denne doms præmis 35, undersøges, om rammeaftalens bestemmelser om tilbagetagelse af de kontraherende parters statsborgere samt transport og miljø også bidrager til at fremme udviklingssamarbejdets målsætninger, og, såfremt svaret er bekræftende, om disse bestemmelser alligevel indeholder forpligtelser af et sådant omfang, at de udgør særskilte mål, som hverken er sekundære eller indirekte i forhold til udviklingssamarbejdets mål.
- 49 Hvad for det første angår disse bestemmelsers bidrag til at fremme udviklingssamarbejdets målsætninger bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 48, 55 og 63 i forslaget til afgørelse, at migration, herunder bekæmpelse af ulovlig migration, transport og miljø er integreret i den udviklingspolitik, der er defineret i den europæiske konsensus. I punkt 12 i den europæiske konsensus er såvel migration som miljø og bæredygtig forvaltning af naturressourcer en del af de udviklingsaktiviteter, der er omfattet med henblik på at opfylde millenniumudviklingsmålene og tage hensyn til de økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner af fattigdomsudryddelsen i forbindelse med bæredygtig udvikling. Migration omtales i punkt 38 i den europæiske konsensus som et forhold, der skal gøres til en positiv faktor for udviklingen, der styrker fattigdomsbekæmpelsen, og udvikling omtales i punkt 40 som det mest effektive, langsigtede svar på tvungen og ulovlig migration. Miljø og transport er indeholdt i punkt 75 og 77 i den europæiske konsensus, blandt de hovedindsatsområder, som Unionen har som svar på partnerlandenes behov.
- 50 Migration, transport og miljø er ligeledes opført i forordning nr. 1905/2006 som områder inden for udviklingssamarbejde, der er berettiget til Unionens støtte gennem geografiske programmer, herunder til fordel for lande i Asien, og gennem tematiske programmer for så vidt angår miljø og migration.

- 51 Af selve rammeaftalen fremgår en forbindelse mellem det samarbejde, som den tilsigter at etablere på området for migration, transport og miljø på den ene side og målene med udviklingssamarbejdet på den anden side.
- 52 For det første fremgår det således af dens artikel 26, der i øvrigt har overskriften »Samarbejde om migration og udvikling«, at migrationsanliggender indarbejdes i de nationale strategier for økonomisk og social udvikling i migranternes oprindelses-, transit- og bestemmelseslande, og at dette samarbejde bl.a. fokuserer på migrations- og udviklingsspørgsmål.
- 53 For det andet er parterne i rammeaftalens artikel 34 enige om, at samarbejdet på området for miljø og naturressourcer skal fremme bevarelse og forbedring af miljøet og sigte mod bæredygtig udvikling, samt om at integrere miljøovervejelser i højere grad i alle samarbejdssektorer. Sådanne bemærkninger er således indeholdt i andre af rammeaftalens bestemmelser, og navnlig i artikel 29 om udviklingssamarbejde, der fastsætter, at dialogen herom bl.a. skal være rettet mod fremme af miljømæssig bæredygtighed.
- 54 For det tredje fastsætter rammeaftalens artikel 38, at parterne er enige om at samarbejde på transportområdet med sigte på bl.a. at afhjælpe transportens indvirkning på miljøet, samt at parterne på dette område sigter på at fremme udveksling af information og dialog om forskellige emner, hvoraf visse har udviklingsmæssige træk.
- 55 Det følger af disse konstateringer, at rammeaftalens bestemmelser om tilbagetagelse af de kontraherende parters statsborgere samt transport og miljø i sammenhæng med den europæiske konsensus bidrager til at fremme udviklingssamarbejdets målsætninger.
- 56 Hvad for det andet angår rækkevidden af de forpligtelser, der er fastsat i disse bestemmelser, bemærkes, at artikel 34 om miljø og naturressourcer og artikel 38 om transport begrænser sig til erklæringer fra de kontraherende parter om de mål, som deres samarbejde skal forfølge, og de emner, som samarbejdet skal omhandle, uden at der herved fastsættes konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet.
- 57 For så vidt angår tilbagetagelse af de kontraherende parters statsborgere indeholder rammeaftalens artikel 26, stk. 3, præcise forpligtelser – til forskel fra de bestemmelser, der er omhandlet i nærværende doms ovenstående præmis. Republikken Filippinerne og medlemsstaterne forpligter sig således heri til at tage de af deres statsborgere tilbage, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for at komme ind i eller bo på den anden parts område, efter anmodning fra denne anden part og uden unødigt ophør, når først disse statsborgeres statsborgerskab er fastslået, og de fornødne procedurer er gennemført, samt til at udstyre deres statsborgere med passende identitetspapirer til dette formål. Parterne er ligeledes enige om hurtigst muligt at ville indgå en aftale om indrejse og tilbagetagelse.
- 58 Selv om nævnte artikel 26, stk. 3, ganske vist indeholder nærmere angivelser vedrørende behandlingen af anmodninger om tilbagetagelse, forholder det sig dog således – som det fremgår af samme artikels stk. 2, litra f) – at tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold er indeholdt i denne artikel som et af de fokuspunkter, som samarbejdet på området for migration og udvikling skal omhandle, uden på dette trin at være genstand for detaljerede gennemførelsesbestemmelser, såsom de bestemmelser, der er indeholdt i en tilbagetagelesesaftale. Rammeaftalens artikel 26 kan derfor ikke anses for at indeholde konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet på området for tilbagetagelse af de kontraherende parters statsborgere, hvilket bestyrkes af tilsagnet i denne artikels stk. 4 om hurtigst muligt at ville indgå en tilbagetagelesesaftale.

- 59 Det fremgår følgelig, at rammeaftalens bestemmelser om tilbagetagelse af de kontraherende parter statsborgere samt transport og miljø ikke indeholder forpligtelser af et sådant omfang, at de kan anses for at udgøre særskilte mål i forhold til udviklingssamarbejdets mål, som hverken er sekundære eller indirekte i forhold til disse.
- 60 Heraf følger, at Rådet med urette har anført artikel 79, stk. 3, TEUF, artikel 91 TEUF, artikel 100 TEUF og artikel 191, stk. 4, TEUF som retsgrundlag for den anfægtede afgørelse.
- 61 Henset til de ovenstående bemærkninger bør den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som Rådet hertil har tilføjet retsgrundlag vedrørende tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere, transport og miljø.
- 62 Under disse omstændigheder er det ufornuddent at træffe afgørelse om Kommissionens og Rådets påstande om at opretholde den anfægtede afgørelses virkninger.

Sagens omkostninger

- 63 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.
- 64 I overensstemmelse med samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Den Helleniske Republik, Republikken Østrig og Det Forenede Kongerige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Rådets afgørelse 2012/272/EU af 14. maj 2012 om undertegnelse på Unionens vegne af rammeaftalen om partnerskab og samarbejde mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Filippinerne på den anden side annulleres, for så vidt som Rådet for Den Europæiske Union heri har tilføjet retsgrundlag vedrørende tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere, transport og miljø.**
- 2) **Rådet betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Den Helleniske Republik, Republikken Østrig og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter