



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

11. Juni 2014\*

„Nichtigkeitsklage — Beschluss 2012/272/EU des Rates über die Unterzeichnung des Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Republik der Philippinen im Namen der Union — Wahl der Rechtsgrundlage — Art. 79 AEUV, 91 AEUV, 100 AEUV, 191 AEUV und 209 AEUV — Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen — Verkehr — Umwelt — Entwicklungszusammenarbeit“

In der Rechtssache C-377/12

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 6. August 2012,

**Europäische Kommission**, vertreten durch S. Bartelt, G. Valero Jordana und F. Erlbacher als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch A. Vitro und J.-P. Hix als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Tschechische Republik**, vertreten durch M. Smolek, D. Hadroušek und E. Ruffer als Bevollmächtigte,

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch T. Henze, J. Möller und N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigte,

**Irland**, vertreten durch E. Creedon und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von A. Carroll, Barrister, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Hellenische Republik**, vertreten durch S. Chala und G. Papagianni als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Republik Österreich**, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, zunächst vertreten durch A. Robinson, dann durch E. Jenkinson und M. Holt als Bevollmächtigte im Beistand von J. Holmes, Barrister,

Streithelfer,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešić und M. Safjan, der Richter A. Rosas, A. Ó Caoimh und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader und des Richters E. Jarašiūnas (Berichtersteller),

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Oktober 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Januar 2014

folgendes

**Urteil**

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, den Beschluss 2012/272/EU des Rates vom 14. Mai 2012 über die Unterzeichnung des Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik der Philippinen andererseits im Namen der Union (ABl. L 134, S. 3, im Folgenden: angefochtener Beschluss) für nichtig zu erklären, soweit der Rat der Europäischen Union darin die Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen (Art. 79 Abs. 3 AEUV), des Verkehrs (Art. 91 AEUV und 100 AEUV) und der Umwelt (Art. 191 Abs. 4 AEUV) hinzugefügt hat.

**Angefochtener Beschluss und Rahmenabkommen**

- 2 Am 25. November 2004 ermächtigte der Rat die Kommission, mit der Republik der Philippinen ein Rahmenabkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit auszuhandeln.
- 3 Am 6. September 2010 nahm die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik der Philippinen andererseits (im Folgenden: Rahmenabkommen) an, in dem als Rechtsgrundlagen die Art. 207 AEUV und 209 AEUV über die gemeinsame Handelspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit in Verbindung mit Art. 218 Abs. 5 AEUV angegeben waren.
- 4 Am 14. Mai 2012 erließ der Rat einstimmig den angefochtene Beschluss, mit dem die Unterzeichnung des Rahmenabkommens vorbehaltlich dessen Abschlusses genehmigt wird. Als Rechtsgrundlagen zog der Rat, neben den Art. 207 AEUV und 209 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 5 AEUV, die Art. 79 Abs. 3 AEUV, 91 AEUV, 100 AEUV und 191 Abs. 4 AEUV heran.
- 5 Die Erwägungsgründe 2 und 3 dieses Beschlusses lauten:  
„(2) Die Bestimmungen des [Rahmenabkommens], die in den Geltungsbereich von Titel V des Dritten Teils des [AEU-Vertrags] fallen, binden das Vereinigte Königreich und Irland als eigene Vertragsparteien und nicht als Teil der Europäischen Union, es sei denn, die Europäische Union

hat zusammen mit dem Vereinigten Königreich und/oder Irland der Republik der Philippinen notifiziert, dass das Vereinigte Königreich oder Irland gemäß dem dem [EU-Vertrag] und dem [AEU-Vertrag] beigefügten Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Teil der Europäischen Union gebunden ist. Wenn das Vereinigte Königreich und/oder Irland gemäß Artikel 4a des Protokolls (Nr. 21) nicht mehr als Teil der Europäischen Union gebunden sind, setzt die Europäische Union zusammen mit dem Vereinigten Königreich und/oder Irland die Republik der Philippinen unverzüglich von jeder Änderung ihres Standpunkts in Kenntnis; in diesem Fall sind die beiden Länder weiterhin als eigene Vertragsparteien an die Bestimmungen des [Rahmenabkommens] gebunden. Dies gilt im Einklang mit dem diesen Verträgen beigefügten Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks auch für Dänemark.

- (3) Haben das Vereinigte Königreich und/oder Irland keine Mitteilung nach Artikel 3 des Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemacht, so beteiligen sie sich nicht an der Annahme dieses Ratsbeschlusses, soweit er sich auf Vorschriften erstreckt, die unter den Dritten Teil Titel V des [AEU-Vertrags] fallen. Das Gleiche gilt für Dänemark gemäß dem dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks.“
- 6 In der Präambel des Rahmenabkommens, dessen Wortlaut im Dokument Nr. 15616/10 des Rates vom 21. Januar 2011 wiedergegeben ist, bekräftigen die Vertragsparteien insbesondere die besondere Bedeutung, die sie dem umfassenden Charakter ihrer beiderseitigen Beziehungen beimessen, sowie ihren Wunsch, die nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung, die Beseitigung der Armut und die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele zu fördern. Sie erkennen die Bedeutung eines Ausbaus der zwischen ihnen bestehenden Beziehungen mit Blick auf die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit und ihren gemeinsamen Willen an, ihre Beziehungen in Bereichen von beiderseitigem Interesse zu festigen, zu vertiefen und zu diversifizieren. Sie drücken ihr uneingeschränktes Engagement für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung einschließlich des Umweltschutzes und der wirksamen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Klimawandels aus. Darüber hinaus erkennen sie ihre Verpflichtung zu einer umfassenden Zusammenarbeit und einem umfassenden Dialog bei der Förderung von Migration und Entwicklung an und weisen darauf hin, dass die Bestimmungen des Rahmenabkommens, die in den Geltungsbereich von Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags fallen, das Königreich Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich als eigene Vertragsparteien oder als Mitgliedstaaten der Union binden.
- 7 Art. 1 („Allgemeine Grundsätze“) des Rahmenabkommens sieht in Abs. 3 vor:
- „Die Vertragsparteien bekräftigen ihr Engagement für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, für die Zusammenarbeit zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels und für die Leistung eines Beitrags zur Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele.“
- 8 In Art. 2 des Rahmenabkommens, der die Ziele der Zusammenarbeit festlegt, heißt es:
- „Im Hinblick auf den Ausbau ihrer bilateralen Beziehungen verpflichten sich die Vertragsparteien, einen umfassenden Dialog zu führen und ihre weitere Zusammenarbeit in allen in diesem [Rahmenabkommen] genannten Bereichen von beiderseitigem Interesse zu fördern. Ihre Anstrengungen haben insbesondere das Ziel,
- ...
- g) in den Bereichen Migration und Arbeit auf See zusammenzuarbeiten,

h) in allen anderen Bereichen von beiderseitigem Interesse zusammenzuarbeiten, insbesondere Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftspolitik, Finanzdienstleistungen, verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich, Industriepolitik und KMU, Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), audiovisueller Sektor, Medien und Multimedia, Wissenschaft und Technologie, Verkehr, Tourismus, Bildung, Kultur, Dialog zwischen den Kulturen und den Religionen, Energie, Umwelt und natürliche Ressourcen einschließlich des Klimawandels, Landwirtschaft, Fischerei und ländliche Entwicklung, regionale Entwicklung, Gesundheit, Statistik, Katastrophenschutz und öffentliche Verwaltung,

...“

9 Art. 26 („Zusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung“) des Rahmenabkommens sieht vor:

„(1) Die Vertragsparteien bestätigen die Bedeutung der gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme zwischen ihren Gebieten. Zur Vertiefung ihrer Zusammenarbeit richten die Parteien einen Mechanismus für einen umfassenden Dialog und Konsultationen zu allen migrationsrelevanten Fragen ein. Migrationsfragen werden auch in die einzelstaatlichen Strategien bzw. einzelstaatlichen Entwicklungsrahmen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer von Migranten einbezogen.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien stützt sich auf eine durch beiderseitige Konsultationen und Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien vorgenommene Ermittlung des konkreten Bedarfs und wird nach den geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien durchgeführt. Sie konzentriert sich insbesondere auf folgende Bereiche:

...

e) Festlegung einer wirksamen Politik zur Verhinderung und Behandlung der Anwesenheit von Staatsbürgern der anderen Vertragspartei in ihrem Gebiet, die nicht oder nicht länger die Einreise- oder Aufenthaltsbedingungen im Gebiet der betroffenen Vertragspartei erfüllen, der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, einschließlich der Möglichkeiten für die Bekämpfung der Schleuser- und Menschenhändlernetze und für den Schutz ihrer Opfer;

f) Rückführung von Personen im Sinne des Absatzes 2 Buchstabe e des vorliegenden Artikels unter humanen und würdigen Bedingungen, einschließlich der Förderung ihrer freiwilligen und dauerhaften Rückkehr in ihre Herkunftsländer, und Aufnahme bzw. Rückübernahme dieser Personen im Einklang mit Absatz 3 des vorliegenden Artikels. Die Rückkehr dieser Personen findet unter Berücksichtigung der Rechte der Vertragsparteien, Aufenthaltstitel aus familiären und humanitären Erwägungen auszustellen, und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung statt;

...

h) Migrations- und Entwicklungsfragen wie Entwicklung von Humanressourcen, Sozialschutz, Maximierung des Nutzens der Migration, geschlechterspezifische Fragen und Entwicklung, eine ethisch vertretbare Anwerbung von Arbeitskräften und zirkuläre Migration sowie Eingliederung von Migranten.

(3) Unbeschadet der Notwendigkeit, die Opfer des Menschenhandels zu schützen, kommen die Vertragsparteien im Rahmen der Zusammenarbeit in diesem Bereich ferner in Folgendem überein:

a) Die Philippinen nehmen jeden ihrer Staatsangehörigen im Sinne des Absatzes 2 Buchstabe e des vorliegenden Artikels, der sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhält, auf dessen Ersuchen ohne unnötige Verzögerung wieder auf, sobald die Staatsangehörigkeit festgestellt und das erforderliche Verfahren in dem Mitgliedstaat abgeschlossen ist.

- b) Jeder Mitgliedstaat nimmt jeden seiner Staatsangehörigen im Sinne des Absatzes 2 Buchstabe e des vorliegenden Artikels, der sich im Hoheitsgebiet der Philippinen aufhält, auf deren Ersuchen ohne unnötige Verzögerung wieder auf, sobald die Staatsangehörigkeit festgestellt und das erforderliche Verfahren in den Philippinen abgeschlossen ist.
- c) Die Mitgliedstaaten und die Philippinen versehen ihre Staatsangehörigen mit für diese Zwecke geeigneten Ausweispapieren. Jedes Ersuchen auf Aufnahme oder Rückübernahme wird von dem ersuchenden Staat an die zuständige Behörde des ersuchten Staates übermittelt.

Ist die betroffene Person nicht im Besitz eines geeigneten Ausweispapiers oder eines anderen Nachweises ihrer Staatsangehörigkeit, so wird die zuständige diplomatische oder konsularische Vertretung unmittelbar von den Philippinen oder dem Mitgliedstaat darum ersucht, die Staatsangehörigkeit dieser Person gegebenenfalls durch eine Befragung festzustellen; wird die Staatsangehörigkeit der Philippinen oder eines Mitgliedstaates festgestellt, so werden von den zuständigen Behörden der Philippinen oder des Mitgliedstaates geeignete Dokumente ausgestellt.

(4) Die Vertragsparteien vereinbaren, möglichst bald ein Abkommen für die Aufnahme bzw. Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen, einschließlich einer Bestimmung über die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, abzuschließen.“

10 Art. 29 („Entwicklungszusammenarbeit“) des Rahmenabkommens lautet:

„(1) Vorrangiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, die zur Reduzierung der Armut und zur Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele beiträgt. Im Einklang mit ihren jeweiligen Prioritäten und den Bereichen von beiderseitigem Interesse nehmen die Vertragsparteien einen regelmäßigen Dialog über die Entwicklungszusammenarbeit auf.

(2) Der Dialog über die Entwicklungszusammenarbeit zielt unter anderem auf:

- a) die Förderung der menschlichen und sozialen Entwicklung;
- b) ein nachhaltiges und breites Wirtschaftswachstum;
- c) die Förderung einer nachhaltigen Umweltpolitik und einer vernünftigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen einschließlich der Förderung bewährter Methoden;
- d) die Minderung der Auswirkungen und die Bewältigung der Folgen des Klimawandels;
- e) den Ausbau von Kapazitäten zur besseren Integration in die Weltwirtschaft und das internationale Handelssystem;
- f) die Förderung der Reform des öffentlichen Sektors insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung zur Verbesserung der sozialen Dienstleistungen;
- g) die Einrichtung von Verfahren zur Einhaltung der Grundsätze der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, des Aktionsplans von Accra und anderer auf die bessere und wirksamere Leistung von Unterstützung gerichteter internationaler Verpflichtungen.“

11 Zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen heißt es in Art. 34 des Rahmenabkommens:

„(1) Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, dass die Zusammenarbeit in diesem Bereich die Erhaltung und die Verbesserung der Umwelt im Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung fördert. Bei allen von den Vertragsparteien aufgrund dieses [Rahmenabkommens] getroffenen Maßnahmen



wird der Umsetzung der Ergebnisse des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung[, der 2002 in Johannesburg stattfand,] und der einschlägigen multilateralen Umweltübereinkünfte, zu deren Vertragsparteien sie gehören, Rechnung getragen.

(2) Die Vertragsparteien sind sich über die Notwendigkeit einig, die natürlichen Ressourcen und die biologische Vielfalt zum Nutzen aller Generationen unter Berücksichtigung ihres Entwicklungsbedarfs zu erhalten und nachhaltig zu bewirtschaften.

(3) Die Vertragsparteien vereinbaren die Zusammenarbeit zur Intensivierung der gegenseitigen Unterstützung ihrer Handels- und Umweltpolitik und zur Einbindung umweltpolitischer Erwägungen in alle Bereiche der Zusammenarbeit.

(4) Die Vertragsparteien bemühen sich, ihre Zusammenarbeit bei regionalen Umweltschutzprogrammen fortzusetzen und zu vertiefen, insbesondere mit Blick auf Folgendes:

- a) Stärkung des Umweltbewusstseins und der lokalen Teilhabe an den Bemühungen um Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung einschließlich der Teilhabe indigener kultureller Gemeinschaften bzw. indigener Bevölkerungsgruppen und lokaler Gemeinschaften;
- b) Ausbau der Kapazitäten für die Anpassung an den Klimawandel und die Abschwächung seiner Folgen sowie im Bereich der Energieeffizienz;
- c) Ausbau der Kapazitäten für die Teilhabe an und die Durchführung von multilateralen Umweltübereinkünften auch über biologische Vielfalt und biologische Sicherheit;
- d) Förderung umweltfreundlicher Technologien, Produkte und Dienstleistungen auch durch die Verwendung von Rechtsvorschriften und marktwirtschaftlichen Instrumenten;
- e) bessere Nutzung der natürlichen Ressourcen einschließlich Forstverwaltung und Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags sowie des damit zusammenhängenden Handels und die Förderung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie der Forstwirtschaft;
- f) wirksame Verwaltung der Nationalparks und Schutzgebiete sowie Bestimmung und Schutz von biologisch vielfältigen Gebieten und gefährdeten Ökosystemen unter Beachtung der lokalen und indigenen Gemeinschaften, die in oder in der Nähe dieser Gebiete leben;
- g) Verhinderung der illegalen grenzüberschreitenden Verbringung von festen und gefährlichen Abfällen sowie anderen Abfällen;
- h) Schutz der Küsten- und Meeresumwelt sowie wirksame Bewirtschaftung der Wasserressourcen;
- i) Schutz und Erhalt der Böden sowie nachhaltige Landbewirtschaftung einschließlich der Sanierung von abgebauten bzw. aufgegebenen Minen;
- j) Förderung des Kapazitätsausbaus im Bereich des Katastrophen- und Risikomanagements;
- k) Förderung eines nachhaltigen Verbrauchs und nachhaltiger Produktionsstrukturen in der Wirtschaft.

(5) Die Vertragsparteien fördern den gegenseitigen Zugang zu ihren Programmen in diesem Bereich im Einklang mit den besonderen Bedingungen dieser Programme.“

12 Art. 38 des Rahmenabkommens, der den Verkehrssektor betrifft, lautet:

„(1) Die Vertragsparteien kommen überein, in relevanten Bereichen der Verkehrspolitik zusammenzuarbeiten, um Investitionsmöglichkeiten und den Personen- und Güterverkehr zu verbessern, die Sicherheit des See- und Luftverkehrs zu fördern, sich mit den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt zu befassen und die Effizienz ihrer Verkehrssysteme zu steigern.

(2) Mit der Zusammenarbeit der Vertragsparteien in diesem Bereich soll Folgendes gefördert werden:

- a) der Informationsaustausch über ihre Verkehrspolitik, -vorschriften und -praxis, insbesondere hinsichtlich des städtischen und des ländlichen Verkehrs, des Seeverkehrs, des Luftverkehrs, der Logistik und des Verbunds und der Interoperabilität multimodaler Verkehrsnetze sowie der Verwaltung der Straßen, Eisenbahnen, Häfen und Flughäfen;
- b) der Meinungs austausch über die europäischen Satellitennavigationssysteme (insbesondere Galileo) mit Schwerpunkt auf Regulierungs-, Wirtschafts- und Marktentwicklungsfragen von beiderseitigem Nutzen;
- c) die Fortsetzung des Dialogs im Bereich der Luftverkehrsdienste zur Gewährleistung der Rechtssicherheit ohne unangemessene Verzögerung aufgrund der bestehenden bilateralen Dienstleistungsabkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den Philippinen;
- d) die Fortsetzung des Dialogs über den Ausbau der Infrastrukturnetze und Abläufe des Luftverkehrs zwecks schneller, effizienter, nachhaltiger und sicherer Beförderung von Personen und Waren sowie über die Förderung der Anwendung des Wettbewerbsrechts und der wirtschaftlichen Regulierung der Luftverkehrsindustrie, um die Annäherung der Vorschriften zu unterstützen, die Geschäftsausübung zu fördern und die Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Beziehungen im Bereich des Luftverkehrs zu prüfen. Projekte zur Zusammenarbeit im Luftverkehr von beiderseitigem Interesse sollten weiterhin gefördert werden;
- e) der Dialog im Bereich der Seeverkehrspolitik und der Seeverkehrsdienstleistungen zur Förderung insbesondere der Entwicklung der Seeverkehrsbranche, darunter:
  - i) der Informationsaustausch zu Gesetzen und sonstigen Vorschriften über den Seeverkehr und die Häfen;
  - ii) die Förderung des ungehinderten Zugangs zum internationalen Seeverkehrsmarkt und zum internationalen Seehandel auf kommerzieller Basis, der Verzicht auf Ladungsanteilvereinbarungen, eine Inländerbehandlungs- und Meistbegünstigungsklausel für die von Staatsangehörigen oder Gesellschaften der anderen Vertragspartei betriebenen Schiffe und die Klärung relevanter Fragen im Zusammenhang mit der Beförderung von Fracht von Haus zu Haus, bei der ein Teil der Strecke auf See zurückgelegt wird, unter Berücksichtigung der internen Rechtsvorschriften der jeweiligen Vertragspartei;
  - iii) die wirksame Verwaltung der Häfen und Effizienz der Seeverkehrsdienste und
  - iv) die Förderung der Zusammenarbeit im Bereich des Seeverkehrs von beiderseitigem Interesse und im Bereich der Arbeit auf See sowie der Aus- und Weiterbildung im Sinne des Artikels 27;
- f) ein Dialog über die wirksame Umsetzung der Sicherheits- und Umweltschutznormen, insbesondere im Seeverkehr, und zwar einschließlich der Bekämpfung der Piraterie, sowie im Luftverkehr, im Einklang mit den für beide Vertragsparteien geltenden einschlägigen internationalen Übereinkünften und Normen, einschließlich der Zusammenarbeit in den

zuständigen internationalen Gremien zur Gewährleistung einer besseren Durchsetzung der internationalen Regelungen. Mit dieser Absicht fördern die Vertragsparteien die technische Zusammenarbeit und Unterstützung in Bereichen der Verkehrssicherheit und umweltpolitischer Erwägungen einschließlich der Aus- und Weiterbildung, der Such- und Rettungsdienste sowie der Untersuchung von Unfällen und Vorfällen im See- und Luftverkehr. Die Vertragsparteien werden sich auch auf die Förderung umweltfreundlicher Transportmittel konzentrieren.“

### **Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof**

- 13 Die Kommission beantragt, den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit der Rat darin die Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen (Art. 79 Abs. 3 AEUV), des Verkehrs (Art. 91 AEUV und 100 AEUV) und der Umwelt (Art. 191 Abs. 4 AEUV) hinzugefügt hat, die Wirkungen dieses Beschlusses aufrechtzuerhalten und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.
- 14 Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 15 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. November 2012, 18. Dezember 2012 und 25. Januar 2013 sind Irland, das Vereinigte Königreich, die Tschechische Republik, die Bundesrepublik Deutschland, die Hellenische Republik und die Republik Österreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

### **Zur Klage**

#### *Vorbringen der Parteien*

- 16 Die Kommission stützt ihre Klage auf einen einzigen Klagegrund, mit dem sie geltend macht, die Hinzufügung der Art. 79 Abs. 3 AEUV, 91 AEUV, 100 AEUV und 191 Abs. 4 AEUV als Rechtsgrundlagen des angefochtenen Beschlusses sei nicht erforderlich gewesen und rechtswidrig.
- 17 Sie trägt vor, das Ziel des Rahmenabkommens, wie es sich insbesondere aus seinem Art. 1 Abs. 3 ergebe, bestehe unstreitig darin, einen Rahmen für Zusammenarbeit und Entwicklung zu schaffen. Der angefochtene Beschluss müsse sowohl auf Art. 207 AEUV als auch auf Art. 209 AEUV gestützt werden, da der handelsrelevante Teil des Rahmenabkommens gegenüber dem Teil, der sich auf die Entwicklungszusammenarbeit beziehe, nicht als rein akzessorisch angesehen werden könne. Entgegen der Auffassung des Rates würden die Bestimmungen des Rahmenabkommens, mit denen die Hinzufügung der Art. 79 Abs. 3 AEUV, 91 AEUV, 100 AEUV und 191 Abs. 4 AEUV begründet worden sei, in vollem Umfang von Art. 209 AEUV erfasst.
- 18 Aus den Art. 21 EUV, 208 AEUV und 209 AEUV sowie der Rechtsprechung, insbesondere dem Urteil Portugal/Rat (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 37 und 38), ergebe sich nämlich, dass die Politik der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen breitgefächerter politischer Ziele zur Entwicklung des betreffenden Drittstaats verfolgt werde, so dass die Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit notwendigerweise eine Vielzahl spezifischer Bereiche der Zusammenarbeit abdeckten, ohne dass ihr Charakter als Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit angetastet werde.
- 19 Dieses weite Verständnis der Entwicklungszusammenarbeit spiegele sich auch im abgeleiteten Recht wider, wie die Vielzahl von Maßnahmen zeige, die für eine Finanzierung durch die Union als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit in Betracht kämen, das durch die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378, S. 41) eingeführt worden sei. Es komme auch in der Gemeinsamen Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten



Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union mit dem Titel „Der Europäische Konsens“ (ABl. 2006, C 46, S. 1, im Folgenden: Europäischer Konsens) zum Ausdruck.

- 20 Im vorliegenden Fall trügen alle Bestimmungen des Rahmenabkommens mit Ausnahme des handels- und investitionsrelevanten Teils dazu bei, die Weiterentwicklung der Philippinen als eines Entwicklungslands zu fördern, und begründeten keine wesentlichen Verpflichtungen, die sich von den Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit unterschieden. Sie fügten sich daher in den Rahmen der Ziele der Unionspolitik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ein und würden von Art. 209 AEUV erfasst.
- 21 Dies sei bei dem den Verkehrssektor betreffenden Art. 38 des Rahmenabkommens der Fall, dessen Bestimmungen nicht über eine allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit hinausgingen. Ebenso verhalte es sich mit dem die Rückübernahme von Angehörigen der Vertragsparteien betreffenden Art. 26 Abs. 3 und 4 des Rahmenabkommens. Art. 26 Abs. 3 sehe nur eine schlichte Zusammenarbeit in diesem Bereich vor und gebe lediglich die bereits durch das Völkerrecht vorgegebenen Grundprinzipien wieder, während Abs. 4 den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zu einem späteren Zeitpunkt vorsehe. Gleiches gelte auch für Art. 34 des Rahmenabkommens, der den Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen betreffe und nur allgemeine Grundsätze und Leitlinien für die Rolle aufstelle, die der Umweltschutz in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Union und den Philippinen spielen solle.
- 22 Darüber hinaus hebt die Kommission hervor, dass sich aus der Hinzufügung von Art. 79 Abs. 3 AEUV durch den Rat sowohl intern als auch im Verhältnis nach außen ungerechtfertigte rechtliche Folgen ergäben. Aufgrund der Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 führe diese Hinzufügung nämlich zur Anwendung unterschiedlicher und miteinander unvereinbarer Abstimmungsregeln, zu einer Änderung des räumlichen Anwendungsbereichs des angefochtenen Beschlusses, zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Bestimmung der Vorschriften des Rahmenabkommens, die auf Art. 79 Abs. 3 AEUV gestützt seien, zu einer Beschränkung der institutionellen Rechte des Europäischen Parlaments und des Gerichtshofs sowie zu Unsicherheit in Bezug auf den Grad der Ausübung der Unionszuständigkeit in Anbetracht der Art. 3 Abs. 2 AEUV und 4 Abs. 2 AEUV.
- 23 Zu ihrem Antrag, die Wirkungen einer Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses zu beschränken, trägt die Kommission vor, die Aufrechterhaltung der Wirkungen dieses Beschlusses sei zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der Union und der Republik der Philippinen gerechtfertigt.
- 24 Der Rat, unterstützt von allen Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, hält dem Vorbringen der Kommission entgegen, dass die in jüngster Zeit geschlossenen Abkommen zur Begründung einer Partnerschaft und einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten eine umfassende Beziehung anstrebten, die sich auf eine Vielzahl verschiedener Bereiche der Zusammenarbeit erstreckte. Art und Inhalt solcher Abkommen hätten sich parallel zur Ausweitung der Unionszuständigkeiten entwickelt, und es sei kein Bereich ersichtlich, dem gegenüber den anderen vorrangige Bedeutung zukomme.
- 25 Unter diesen Umständen setze die Wahl der Rechtsgrundlagen die Prüfung voraus, welcher Art die eingegangenen Verpflichtungen seien. Eine konkrete oder substanzielle Verpflichtung erfordere die Hinzufügung einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Da die geringste Verpflichtung zu einer erheblichen Verstärkung der Außenbeziehungen zu dem Drittstaat, der Vertragspartei des Rahmenabkommens sei, führen könne, könne das von der Kommission befürwortete Kriterium, dass eine Verpflichtung umfangreich sein müsse, um ein Ziel darzustellen, das sich von den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit unterscheide, nicht herangezogen werden.

- 26 Aus dem Urteil Portugal/Rat (EU:C:1996:461) folge, dass ein Abkommen auf die entsprechende Rechtsgrundlage gestützt werden müsse, wenn eine darin enthaltene Klausel die konkreten Modalitäten der Zusammenarbeit in einem speziellen Bereich regle. Jeder spezielle Bereich eines solchen Abkommens sei gesondert und unabhängig davon zu betrachten, ob ein in diesem Bereich parallel dazu durchgeführtes Entwicklungshilfeprogramm existiere; dabei sei zu berücksichtigen, ob die vereinbarten Verpflichtungen rechtlich bindend und eigenständig seien.
- 27 Dieser Ansatz werde durch den Inhalt des Rahmenabkommens bestätigt, da dessen Erwägungsgründe und Art. 2 keinem bestimmten Bereich, etwa der Entwicklungszusammenarbeit, vorrangige Bedeutung beimäßen und da der Aufbau des Abkommens bestätige, dass es um die Begründung einer umfassenden und vielschichtigen Beziehung gehe.
- 28 In Bezug auf den Verkehrssektor seien nach dem Gutachten 1/08 (EU:C:2009:739), das der Gerichtshof zur Verkehrspolitik und zur gemeinsamen Handelspolitik erstattet habe, die im AEU-Vertrag vorgesehenen Rechtsgrundlagen heranzuziehen, die sich ausdrücklich auf den Verkehr bezögen, im vorliegenden Fall die Art. 91 AEUV und 100 AEUV. Das Argument der Kommission, dass die im Rahmenabkommen vorgesehenen Verpflichtungen lediglich mit der Entwicklung der Philippinen in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zusammenhängen, gehe fehl. Das Argument, dass die Bestimmungen über den Verkehr mit den Zielen der Unionspolitik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit im Einklang stünden, reiche nicht aus, um darzutun, dass diese Bestimmungen Gegenstand dieser Politik seien.
- 29 Was die Rückübernahme von Angehörigen der Vertragsparteien betreffe, begründe Art. 26 Abs. 3 des Rahmenabkommens eindeutige Rechtspflichten, die auf die im AEU-Vertrag vorgesehene Rechtsgrundlage, d. h. auf Art. 79 Abs. 3 AEUV, gestützt werden müssten. Würden in ein solches Abkommen völkerrechtlich verankerte Verpflichtungen aufgenommen, habe dies unmittelbare rechtliche Folgen, insbesondere bei Nichtbeachtung dieser Pflichten. Im Übrigen lasse sich nicht leugnen, dass das Rahmenabkommen dadurch, dass es den schnellstmöglichen Abschluss eines Aufnahme- und Rückübernahmeabkommens vorsehe, eine Verpflichtung zum Tätigwerden enthalte, die erhebliche Hebelwirkung besitze, so dass von der Republik der Philippinen ein Ergebnis eingefordert werden könne, das isoliert kaum erzielbar wäre.
- 30 In Bezug auf die Umwelt müssten die im Rahmenabkommen vorgesehenen Programme und Maßnahmen auf Art. 191 Abs. 4 AEUV gestützt werden, der eine Zusammenarbeit der Union mit dritten Ländern erlaube und klarstelle, dass die Einzelheiten dieser Zusammenarbeit Gegenstand von Abkommen sein könnten. Art. 34 des Rahmenabkommens enthalte in Abs. 2 eindeutig eine Verpflichtung, deren Einhaltung mit rechtlichen Mitteln durchgesetzt werden könne.
- 31 Im Übrigen teile der Rat nicht die Bedenken der Kommission hinsichtlich der Wirkungen der Hinzufügung von Art. 79 Abs. 3 AEUV. Zum einen seien nämlich nicht die Verfahren für die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts maßgebend, sondern seine Rechtsgrundlage sei maßgebend für die bei seinem Erlass anzuwendenden Verfahren. Die Mitgliedstaaten, auf die das Protokoll Nr. 21 anwendbar sei, könnten ihr Recht auf Beteiligung an der Annahme von Ratsbeschlüssen ausüben, die die Unterzeichnung und den Abschluss des Rahmenabkommens beträfen, und in Bezug auf die Beziehungen zur Republik der Philippinen könnten die betreffenden Mitgliedstaaten, statt als Mitgliedstaat der Union Verpflichtungen nach Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags zu übernehmen, bilateral vorgehen.
- 32 Was die Vereinbarkeit der Rechtsgrundlagen miteinander angehe, sei die einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten in jedem Fall erforderlich gewesen, da sie auch Vertragsparteien des Rahmenabkommens seien; die Rechtsprechung sei insoweit flexibel, wenn ein Rechtsakt auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt werden müsse, die unterschiedliche Abstimmungsregeln vorsähen.

- 33 Schließlich teile der Rat die Auffassung der Kommission, dass die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses aufrechterhalten werden müssten, falls er für nichtig erklärt werde.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

- 34 Nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts, auch wenn er im Hinblick auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags erlassen wurde, auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt dieses Rechtsakts gehören. Ergibt die Prüfung eines Unionsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur akzessorisch ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Ausnahmsweise ist ein Rechtsakt, wenn feststeht, dass mit ihm mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen zweitrangig und mittelbar ist, auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen. Die Kumulierung von zwei Rechtsgrundlagen ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für sie jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind (vgl. u. a. Urteil Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 42 bis 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 35 Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob auch die Bestimmungen des Rahmenabkommens über die Rückübernahme von Angehörigen der Vertragsparteien, den Verkehr und die Umwelt unter die Politik der Entwicklungszusammenarbeit fallen oder ob sie über den Rahmen dieser Politik hinausgehen, so dass der angefochtene Beschluss auf ergänzende Rechtsgrundlagen gestützt werden muss.
- 36 Nach Art. 208 Abs. 1 AEUV wird die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt, wie sie sich aus Art. 21 EUV ergeben. Hauptziel dieser Politik ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut, und die Union muss bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung tragen. Zur Durchführung dieser Politik sieht Art. 209 AEUV, auf den sich der angefochtene Beschluss u. a. stützt, in Abs. 2 insbesondere vor, dass die Union mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen alle Übereinkünfte schließen kann, die zur Verwirklichung der Ziele des Art. 21 EUV und des Art. 208 AEUV beitragen.
- 37 Die Politik der Union im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit beschränkt sich somit nicht auf Maßnahmen, die unmittelbar die Bekämpfung der Armut betreffen, sondern verfolgt auch die Ziele des Art. 21 Abs. 2 EUV, darunter das in Abs. 2 Buchst. d genannte Ziel, die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen.
- 38 Zur Prüfung, ob bestimmte Vorschriften eines Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einem Drittstaat unter die Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fallen, hat der Gerichtshof in den Rn. 37 und 38 des von der Kommission angeführten Urteils Portugal/Rat (EU:C:1996:461) Folgendes ausgeführt: Um als Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit eingestuft zu werden, muss ein Abkommen die Ziele dieser Politik verfolgen. Diese Ziele sind in dem Sinne weit gefasst, dass es möglich sein muss, dass die zu ihrer Verfolgung notwendigen Maßnahmen verschiedene besondere Bereiche betreffen. Dies gilt namentlich für ein Abkommen, das den Rahmen für die Zusammenarbeit absteckt. Er hat insoweit hinzugefügt, dass es in der Praxis einer Aushöhlung der Zuständigkeit und des Verfahrens, die in der Vorschrift über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen sind, gleichkäme, wollte man verlangen, dass ein Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit immer dann, wenn es einen besonderen Bereich berührt, zusätzlich auf eine andere als die genannte Vorschrift gestützt werden müsste.

- 39 In Rn. 39 des genannten Urteils hat der Gerichtshof daraus den Schluss gezogen, dass die Aufnahme von Klauseln, die verschiedene besondere Bereiche betreffen, in ein Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit an dessen Einordnung nichts zu ändern vermag und dass diese in Ansehung seines wesentlichen Gegenstands und nicht anhand einzelner Bestimmungen zu erfolgen hat, sofern Letztere in den genannten besonderen Bereichen nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen, dass diese Verpflichtungen in Wirklichkeit anderen Zielen als der Entwicklungszusammenarbeit dienen.
- 40 Bei der Prüfung der Bestimmungen des fraglichen Abkommens, die sich auf die in Rede stehenden besonderen Bereiche bezogen, hat der Gerichtshof in Rn. 45 des genannten Urteils festgestellt, dass sie sich darauf beschränkten, die Bereiche der Zusammenarbeit festzulegen sowie bestimmte Aspekte und verschiedene Aktionen im Rahmen dieser Zusammenarbeit zu beschreiben, ohne die konkreten Modalitäten der Zusammenarbeit in jedem dieser besonderen Bereiche zu regeln.
- 41 Wie sich aus der Gegenerwiderung und den Erörterungen in der mündlichen Verhandlung ergibt, stellt der Rat die vom Gerichtshof damit in den Rn. 39 und 45 des genannten Urteils aufgestellten Kriterien für die Prüfung, ob Bestimmungen eines Abkommens mit einem Drittstaat die Entwicklungszusammenarbeit betreffen, nicht in Frage. Unterstützt von den als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten trägt er jedoch vor, die vom Gerichtshof in Bezug auf das am 1. August 1994 in Kraft getretene Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung (ABl. 1994, L 223, S. 24) vorgenommene Prüfung sei nicht auf das Rahmenabkommen übertragbar, da es wegen der Entwicklung der seitdem zwischen der Union und Drittstaaten geschlossenen Kooperationsabkommen, die vor allem dadurch gekennzeichnet sei, dass sich die von diesen Abkommen erfassten Bereiche parallel zu den Zuständigkeiten der Union ausgeweitet und die eingegangenen Verpflichtungen verstärkt hätten, anders geartet sei.
- 42 Insoweit ist jedoch erstens darauf hinzuweisen, dass diese Entwicklung die vom Gerichtshof im Urteil Portugal/Rat (EU:C:1996:461) angestellten und in Rn. 38 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Erwägungen keineswegs entkräftet, sondern eine Erweiterung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit und der von ihr betroffenen Bereiche zum Ausdruck bringt, wobei sie die im Europäischen Konsens dargelegte Entwicklungsvision der Union widerspiegelt. Wie der Generalanwalt in den Nrn. 40 und 41 seiner Schlussanträge ausführt und wie u. a. aus den Nrn. 5 und 7 des Europäischen Konsenses hervorgeht, besteht nämlich das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit in der Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, wozu auch die Verfolgung der Millenniumsentwicklungsziele gehört. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung schließt u. a. ökologische Aspekte ein. Da die Beseitigung der Armut viele Aspekte hat, setzt die Verwirklichung dieser Ziele nach Nr. 12 des Europäischen Konsenses die Durchführung einer ganzen Reihe dort aufgeführter Entwicklungsmaßnahmen voraus.
- 43 Dieser weite Begriff der Entwicklungszusammenarbeit wurde u. a. durch den Erlass der Verordnung Nr. 1905/2006 konkretisiert, die zur Verfolgung der genannten Ziele vorsieht, dass die Unterstützung seitens der Union mittels geografischer und thematischer Programme umgesetzt wird, die zahlreiche Aspekte umfassen.
- 44 Selbst wenn eine Maßnahme zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern beiträgt, fällt sie jedoch nicht unter die Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, wenn ihr Hauptzweck in der Umsetzung einer anderen Politik besteht (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Rat, C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 72).
- 45 Zweitens ist festzustellen, dass der Begriff „Entwicklung“ im Titel des Rahmenabkommens, anders als bei dem Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Kommission und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung, nicht vorkommt. Die Entwicklungszusammenarbeit wird in Art. 2 Buchst. h des Rahmenabkommens nur, ebenso wie Verkehr und Umwelt, im Kontext der



Zusammenarbeit „in allen anderen Bereichen von beiderseitigem Interesse“ erwähnt, während die Schaffung einer Zusammenarbeit im Bereich der Migration in Art. 2 Buchst. g als gesondertes Ziel angeführt wird. Die Entwicklungszusammenarbeit als solche ist Gegenstand nur eines der 58 Artikel des Rahmenabkommens, und zwar des Art. 29.

- 46 Gleichwohl wird in der Präambel des Rahmenabkommens der Wunsch der Vertragsparteien bekräftigt, die nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung, die Beseitigung der Armut und die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele zu fördern. Zu den in Art. 1 des Rahmenabkommens genannten allgemeinen Grundsätzen gehören das Engagement für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, für die Zusammenarbeit zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels und für die Leistung eines Beitrags zur Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele. Das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung und einer Reduzierung der Armut wird nicht nur in Art. 29 des Abkommens genannt, der die Schwerpunkte des Dialogs über die Entwicklungszusammenarbeit konkretisiert, sondern es wird auch in anderen Bestimmungen des Abkommens bekräftigt, insbesondere in denjenigen, die der Beschäftigung und sozialen Angelegenheiten, der Landwirtschaft, der Fischerei und der ländlichen Entwicklung sowie der regionalen Entwicklung gewidmet sind.
- 47 Darüber hinaus ergibt sich aus dem Rahmenabkommen als Ganzes, dass die darin vorgesehene Zusammenarbeit und Partnerschaft unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse eines Entwicklungslands konzipiert sind und somit dazu beitragen, namentlich die Verfolgung der in den Art. 21 Abs. 2 Buchst. d EUV und 208 Abs. 1 AEUV genannten Ziele zu fördern.
- 48 Nach alledem muss sich die in Rn. 35 des vorliegenden Urteils angesprochene Prüfung darauf erstrecken, ob die Bestimmungen des Rahmenabkommens über die Rückübernahme von Angehörigen der Vertragsparteien, den Verkehr und die Umwelt auch zur Verfolgung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit beitragen und, wenn ja, ob diese Bestimmungen keine Verpflichtungen von solcher Tragweite enthalten, dass sie anderen Zielen dienen, die gegenüber den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit weder zweitrangig noch mittelbar sind.
- 49 Zunächst ist zum Beitrag dieser Bestimmungen zur Verfolgung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit festzustellen, dass, wie der Generalanwalt in den Nrn. 48, 55 und 63 seiner Schlussanträge ausführt, in die Entwicklungspolitik, wie sie im Europäischen Konsens definiert wird, die Migration einschließlich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der Verkehr und die Umwelt einbezogen sind. Nach Nr. 12 des Europäischen Konsenses gehören die Migration sowie die Umwelt und die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen zu den Tätigkeiten im Entwicklungsbereich, die der Verwirklichung der mit den Millenniumsentwicklungszielen verbundenen Agenda dienen und den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten der Beseitigung der Armut im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen sollen. Die Migration soll nach Nr. 38 des Europäischen Konsenses zu einem positiven Entwicklungsfaktor werden, der zur Verringerung der Armut beiträgt, und die Entwicklung ist nach dessen Nr. 40 die effizienteste langfristige Antwort auf erzwungene und illegale Migration. Die Umwelt und der Verkehr gehören nach den Nrn. 75 und 77 des Europäischen Konsenses zu den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der Union bei ihrem Bestreben, auf die Bedürfnisse der Partnerländer einzugehen.
- 50 Ebenso gehören Migration, Verkehr und Umwelt nach der Verordnung Nr. 1905/2006 zu den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, für die eine Unterstützung durch die Union mittels geografischer Programme – insbesondere zugunsten der asiatischen Länder – und, in Bezug auf Umwelt und Migration, mittels thematischer Programme in Betracht kommt.
- 51 Im Rahmenabkommen selbst wird eine Verbindung zwischen der Zusammenarbeit, die es in den Bereichen Migration, Verkehr und Umwelt schaffen soll, auf der einen und den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit auf der anderen Seite hergestellt.



- 52 So heißt es erstens in Art. 26 („Zusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung“) des Rahmenabkommens, dass Migrationsfragen in die einzelstaatlichen Strategien für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer von Migranten einbezogen werden und dass sich diese Zusammenarbeit u. a. auf Migrations- und Entwicklungsfragen konzentrieren wird.
- 53 Zweitens heißt es in Art. 34 des Rahmenabkommens, dass sich die Vertragsparteien darüber einig sind, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt und der natürlichen Ressourcen die Erhaltung und die Verbesserung der Umwelt im Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung fördern muss und dass die Einbindung umweltpolitischer Erwägungen in alle Bereiche der Zusammenarbeit zu intensivieren ist. Solche Erwägungen sind auch in anderen Bestimmungen des Rahmenabkommens enthalten, insbesondere in Art. 29 über die Entwicklungszusammenarbeit, der vorsieht, dass der darauf bezogene Dialog u. a. auf die Förderung einer nachhaltigen Umweltpolitik zielt.
- 54 Drittens kommen die Vertragsparteien in Art. 38 des Rahmenabkommens überein, im Verkehrsbereich zusammenzuarbeiten und sich u. a. mit dessen Auswirkungen auf die Umwelt zu befassen, und sie erklären, dass sie in diesem Bereich einen Informationsaustausch und einen Dialog über verschiedene Themen, von denen einige mit Entwicklungsfragen zusammenhängen, fördern wollen.
- 55 Aus diesen Feststellungen folgt, dass die Bestimmungen des Rahmenabkommens über die Rückübernahme von Angehörigen der Vertragsparteien, den Verkehr und die Umwelt im Einklang mit dem Europäischen Konsens zur Verfolgung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit beitragen.
- 56 Sodann ist zur Tragweite der in diesen Bestimmungen niedergelegten Verpflichtungen festzustellen, dass sich Art. 34, der die Umwelt und die natürlichen Ressourcen betrifft, und Art. 38, der den Verkehr betrifft, auf Erklärungen der Vertragsparteien zu den Zielen, die mit ihrer Zusammenarbeit verfolgt werden sollen, und zu den Themen, auf die sie sich erstrecken soll, beschränken, ohne die konkreten Modalitäten der Durchführung dieser Zusammenarbeit festzulegen.
- 57 In Bezug auf die Rückübernahme von Angehörigen der Vertragsparteien enthält Art. 26 Abs. 3 des Rahmenabkommens, im Unterschied zu den in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen, genaue Verpflichtungen. Die Republik der Philippinen und die Mitgliedstaaten verpflichten sich darin nämlich, ihre Staatsangehörigen, die nicht oder nicht länger die Einreise- oder Aufenthaltsbedingungen im Gebiet der anderen Vertragspartei erfüllen, auf deren Ersuchen ohne unnötige Verzögerung wieder aufzunehmen, sobald die Staatsangehörigkeit dieser Personen festgestellt und das erforderliche Verfahren abgeschlossen ist, und ihre Staatsangehörigen mit für diese Zwecke geeigneten Ausweispapieren zu versehen. Sie vereinbaren ferner, möglichst bald ein Aufnahme- und Rückübernahmeabkommen abzuschließen.
- 58 Auch wenn Art. 26 Abs. 3 des Rahmenabkommens zweifellos nähere Angaben zur Behandlung von Rückübernahmeersuchen enthält, ändert dies nichts daran, dass, wie sich aus Art. 26 Abs. 2 Buchst. f ergibt, die Rückführung illegal aufhältiger Personen einen der Schwerpunkte dieses Artikels darstellt, auf den sich die Zusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung erstrecken soll, ohne dass in diesem Stadium detaillierte, ihre Durchführung ermöglichende Bestimmungen getroffen würden, wie sie in einem Rückübernahmeabkommen enthalten sind. Daher kann nicht angenommen werden, dass Art. 26 des Rahmenabkommens die konkreten Modalitäten der Durchführung der Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme von Staatsangehörigen der Vertragsparteien regelt; dies wird durch die Vereinbarung in Art. 26 Abs. 4 bestätigt, möglichst bald ein Rückübernahmeabkommen abzuschließen.

- 59 Folglich enthalten die Bestimmungen des Rahmenabkommens über die Rückübernahme von Staatsangehörigen der Vertragsparteien, den Verkehr und die Umwelt keine Verpflichtungen von solcher Tragweite, dass sie als Ziele angesehen werden können, die sich von den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden und diesen gegenüber weder zweitrangig noch mittelbar sind.
- 60 Der Rat hat daher die Art. 79 Abs. 3 AEUV, 91 AEUV, 100 AEUV und und 191 Abs. 4 AEUV zu Unrecht als Rechtsgrundlagen des angefochtenen Beschlusses herangezogen.
- 61 Nach alledem ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären, soweit der Rat darin die Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen, des Verkehrs und der Umwelt hinzugefügt hat.
- 62 Unter diesen Umständen ist über den Antrag der Kommission und des Rates, die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses aufrechtzuerhalten, nicht zu entscheiden.

### **Kosten**

- 63 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Rates zur Tragung der Kosten beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.
- 64 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Tschechische Republik, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, die Hellenische Republik, die Republik Österreich und das Vereinigte Königreich ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Der Beschluss 2012/272/EU des Rates vom 14. Mai 2012 über die Unterzeichnung des Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik der Philippinen andererseits im Namen der Union wird für nichtig erklärt, soweit der Rat der Europäischen Union darin die Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen, des Verkehrs und der Umwelt hinzugefügt hat.**
- 2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.**
- 3. Die Tschechische Republik, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, die Hellenische Republik, die Republik Österreich sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften