



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

11 juni 2014*

„Beroep tot nietigverklaring — Besluit 2012/272/EU van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Unie, van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek der Filipijnen, anderzijds — Keuze van rechtsgrondslag — Artikelen 79 VWEU, 91 VWEU, 100 VWEU, 191 VWEU en 209 VWEU — Overname van derdelanders — Vervoer — Milieu — Ontwikkelingssamenwerking”

In zaak C-377/12,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 6 augustus 2012,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Bartelt, G. Valero Jordana en F. Erlbacher als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Vitro en J.-P. Hix als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, D. Hadroušek en E. Ruffer als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door A. Carroll, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door S. Chala en G. Papagianni als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

* Procestaal: Engels.

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Robinson, vervolgens door E. Jenkinson en M. Holt als gemachtigden, bijgestaan door J. Holmes, barrister,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič en M. Safjan, kamerpresidenten, A. Rosas, A. Ó Caoimh, A. Arabadjiev, C. Toader en E. Jarašiūnas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 oktober 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 januari 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie vordert nietigverklaring van besluit 2012/272/EU van de Raad van 14 mei 2012 betreffende de ondertekening, namens de Unie, van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek der Filipijnen, anderzijds (PB L 134, blz. 3; hierna: „bestreden besluit”), voor zover de Raad van de Europese Unie daarin de rechtsgrondslagen betreffende de overname van derdelanders (artikel 79, lid 3, VWEU), betreffende vervoer (artikelen 91 VWEU en 100 VWEU) en betreffende milieu (artikel 191, lid 4, VWEU) heeft toegevoegd.

Bestreden besluit en kaderovereenkomst

- 2 Op 25 november 2004 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om te onderhandelen over een kaderovereenkomst met de Republiek der Filipijnen inzake partnerschap en samenwerking.
- 3 Op 6 september 2010 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek der Filipijnen, anderzijds (hierna: „kaderovereenkomst”), met als rechtsgrondslagen de artikelen 207 VWEU en 209 VWEU, betreffende respectievelijk gemeenschappelijke handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking, in verbinding met artikel 218, lid 5, VWEU.
- 4 Op 14 mei 2012 heeft de Raad met eenparigheid van stemmen het bestreden besluit vastgesteld waarbij machtiging wordt verleend voor de ondertekening van de kaderovereenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan. Naast de artikelen 207 VWEU en 209 VWEU, in verbinding met artikel 218, lid 5, VWEU heeft de Raad als rechtsgrondslagen de artikelen 79, lid 3, VWEU, 91 VWEU, 100 VWEU en 191, lid 4, VWEU opgenomen.

5 De punten 2 en 3 van de considerans van dit besluit luiden als volgt:

„2) De bepalingen van de [kader]overeenkomst die vallen binnen het toepassingsgebied van deel III, titel V, van het [VWEU], binden het Verenigd Koninkrijk en Ierland als afzonderlijke overeenkomstsluitende partijen, en niet als deel van de Europese Unie, tenzij de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland de Republiek der Filipijnen er gezamenlijk van in kennis hebben gesteld dat het Verenigd Koninkrijk of Ierland is gebonden als deel van de Europese Unie overeenkomstig het Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het [VEU] en het [VWEU] is gehecht. Indien het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland niet langer gebonden zijn als deel van de Europese Unie overeenkomstig artikel 4 bis van het Protocol nr. 21, dienen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland de Republiek der Filipijnen onmiddellijk in kennis te stellen van iedere wijziging in hun positie; in dat geval blijven zij op persoonlijke titel gebonden door de bepalingen van de [kader]overeenkomst. Hetzelfde geldt voor Denemarken, overeenkomstig het Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat aan die verdragen is gehecht.

3) Indien het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland geen kennisgeving in de zin van artikel 3 van het Protocol nr. 21 [...] hebben gedaan, nemen zij niet deel aan de aanneming door de Raad van dit besluit, voor zover dit betrekking heeft op bepalingen uit hoofde van het derde deel, titel V, van het [VEU]. Hetzelfde geldt voor Denemarken, overeenkomstig Protocol nr. 22 [...]”

6 In de preambule van de kaderovereenkomst, zoals verwoord in Raadsdocument nr. 15616/10 van 21 januari 2011, stellen de overeenkomstsluitende partijen onder meer dat zij bijzonder belang hechten aan het alomvattende karakter van hun wederzijdse betrekkingen en dat zij ernaar streven om duurzame sociale en economische ontwikkeling te bevorderen, armoede uit te bannen en de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te verwezenlijken. Zij erkennen dat de versterking van betrekkingen tussen hen van groot belang is ter stimulering van hun samenwerking, en zijn zich bewust van hun gemeenschappelijke streven om de betrekkingen op gebieden van wederzijds belang te consolideren, te verdiepen en te diversifiëren. Zij verbinden zich ertoe duurzame ontwikkeling te stimuleren, inclusief milieubescherming en effectieve samenwerking om klimaatverandering aan te pakken. Zij verbinden zich voorts tot een brede dialoog en samenwerking ter bevordering van migratie en ontwikkeling, waarbij zij preciseren dat de bepalingen van de kaderovereenkomst die binnen de werkingssfeer van het derde deel, titel V, van het VWEU vallen Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk binden als afzonderlijke overeenkomstsluitende partijen of als deel van de Unie.

7 Artikel 1 van de kaderovereenkomst, met het opschrift „Algemene beginselen”, bepaalt in lid 3:

„De partijen bevestigen dat zij zich ertoe verbinden duurzame ontwikkeling te stimuleren, samen te werken om het probleem van klimaatverandering aan te pakken en bij te dragen aan de verwezenlijking van de internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen, waaronder de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.”

8 Artikel 2 van de kaderovereenkomst, waarin het doel van de samenwerking is omschreven, luidt als volgt:

„Met het oog op de versterking van hun bilaterale betrekkingen voeren de partijen een brede dialoog en stimuleren ze verdere samenwerking in alle sectoren van gezamenlijk belang zoals bepaald in deze [kader]overeenkomst. Hun inspanningen zijn met name gericht op:

[...]

g) het opzetten van samenwerking op het gebied van migratie en maritieme arbeid;

- h) het opzetten van samenwerking in alle andere sectoren van gezamenlijk belang, met name werkgelegenheid en sociale zaken, ontwikkelingssamenwerking, economisch beleid, financiële dienstverlening, goed bestuur op fiscaal gebied, industriebeleid en midden- en kleinbedrijf, informatie- en communicatietechnologie (ICT), audiovisuele sector, media en multimedia, wetenschap en technologie, vervoer, toerisme, onderwijs, cultuur, dialoog tussen culturen en religies, energie, milieu en natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van klimaatverandering, landbouw, visserij en plattelandsontwikkeling, regionale ontwikkeling, gezondheid, statistiek, risicobeheer in verband met rampen en openbaar bestuur;

[...]”

- 9 Artikel 26 van de kaderovereenkomst, met het opschrift „Samenwerking op het gebied van migratie en ontwikkeling”, bepaalt:

„1. De partijen bevestigen opnieuw dat het van belang is de migratiestromen tussen hun grondgebieden gezamenlijk te beheersen. Om de samenwerking te versterken, stellen de partijen een mechanisme in voor een brede dialoog en overleg over alle migratiegerelateerde vraagstukken. Het thema migratie moet worden geïntegreerd in de nationale strategieën en ontwikkelingskaders voor de economische en sociale ontwikkeling van de landen van herkomst, doorreis of bestemming van de migranten.

2. De samenwerking tussen de partijen moet gebaseerd worden op een specifieke analyse van de behoeften, uitgevoerd in wederzijds overleg en volgens wederzijdse afspraken tussen de partijen en overeenkomstig de desbetreffende nationale en EU-wetgeving. De samenwerking richt zich met name op:

[...]

- e) de vaststelling van doeltreffend preventief beleid voor de aanpak van de aanwezigheid van onderdanen van de andere partij die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot en verblijf op het grondgebied van de betrokken partij, en de aanpak van mensensmokkel en -handel, met inbegrip van de bestrijding van netwerken van mensensmokkelaars en -handelaars en de bescherming van hun slachtoffers;
- f) de terugkeer van personen als bedoeld in lid 2, sub e, van dit artikel, onder humane en waardige omstandigheden, en het stimuleren van hun vrijwillige en duurzame terugkeer naar het land van oorsprong, en de toelating/overname van dergelijke personen zoals bedoeld in lid 3 van dit artikel. Bij de terugkeer van deze personen wordt rekening gehouden met het recht van de partijen om verblijfstitels en -vergunningen te verlenen in schrijnende gevallen of om humanitaire redenen, en met het beginsel van non-refoulement;

[...]

- h) migratie- en ontwikkelingsvraagstukken, waaronder ontwikkeling van het menselijk potentieel, sociale bescherming, maximalisering van de voordelen van migratie, gender en ontwikkeling, ethisch verantwoorde aanwerving van personeel, circulaire migratie en de integratie van migranten.

3. In het kader van de samenwerking op dit vlak en onverminderd de noodzaak om de slachtoffers van mensenhandel te beschermen, komen de partijen tevens het volgende overeen:

- a) de Filipijnen nemen elke in lid 2, sub e, van dit artikel bedoelde onderdaan die zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, op verzoek van die lidstaat onverwijld over zodra de nationaliteit van de betrokkene is vastgesteld en de geldende procedures in de lidstaat zijn afgerond;
- b) elke lidstaat neemt elke in lid 2, sub e, van dit artikel bedoelde onderdaan die zich op het grondgebied van de Filipijnen bevindt, op verzoek van de Filipijnen onverwijld over zodra de nationaliteit van de betrokkene is vastgesteld en de geldende procedures in de Filipijnen zijn afgerond;
- c) voor dergelijke doeleinden verstrekken de lidstaten en de Filipijnen hun onderdanen de vereiste documenten. Verzoeken om toelating of overname worden door de verzoekende staat ingediend bij de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat.

Als de betrokken persoon niet in het bezit is van passende identiteitsdocumenten of een ander bewijs van zijn of haar nationaliteit, verzoeken de Filipijnen of de lidstaat onverwijld de bevoegde diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging om de nationaliteit van de betrokkene te bevestigen, zo nodig door een gesprek met de betrokkene te voeren; zodra is vastgesteld dat het om een onderdaan van de Filipijnen of van een lidstaat gaat, zorgt de bevoegde autoriteit van de Filipijnen of de lidstaat voor passende documenten.

4. De partijen komen overeen zo spoedig mogelijk een overeenkomst te sluiten inzake de toelating en overname van hun onderdanen, inclusief een bepaling over de overname van onderdanen van andere landen en staatloze personen.”

10 Artikel 29 van de kaderovereenkomst, „Ontwikkelingssamenwerking”, is als volgt geformuleerd:

„1. Het primaire doel van ontwikkelingssamenwerking is om duurzame ontwikkeling aan te moedigen, waarmee wordt bijgedragen aan de bestrijding van armoede en de verwezenlijking van internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelen, zoals de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. De partijen onderhouden een regelmatige dialoog over ontwikkelingssamenwerking, overeenkomstig hun respectieve prioriteiten en gebieden van wederzijds belang.

2. De dialoog over ontwikkelingssamenwerking richt zich onder andere op:

- a) bevordering van menselijke en sociale ontwikkeling;
- b) streven naar duurzame en inclusieve economische groei;
- c) bevordering van milieubehoud en goed beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder bevordering van beste praktijken;
- d) beperking van het effect en beheersing van de gevolgen van klimaatverandering;
- e) capaciteitsopbouw ter verbetering van de integratie in de wereldeconomie en het internationale handelstelsel;
- f) stimulering van de hervorming van de overheidssector, met name wat betreft het beheer van de overheidsfinanciën om de sociale dienstverlening te verbeteren;

g) totstandbrenging van processen in verband met de beginselen van de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van hulp, de Actieagenda van Accra en andere internationale verbintenissen met betrekking tot de tenuitvoerlegging en de doeltreffendheid van hulp.”

11 Met betrekking tot de bescherming van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen, is in artikel 34 van de kaderovereenkomst het volgende bepaald:

„1. De partijen komen overeen dat met de samenwerking op dit terrein het behoud en de verbetering van het milieu met het oog op duurzame ontwikkeling moeten worden bevorderd. Bij alle activiteiten die de partijen in het kader van deze overeenkomst ondernemen, wordt rekening gehouden met de resultaten van de [Wereldtop over duurzame ontwikkeling die plaatsvond te Johannesburg in 2002] en met relevante multilaterale milieuverdragen waarbij beide partijen [bij de onderhavige kaderovereenkomst] zijn aangesloten.

2. De partijen komen overeen dat de natuurlijke rijkdommen en de biodiversiteit duurzaam moeten worden beschermd en beheerd ten behoeve van de ontwikkelingsbehoeften van de huidige en toekomstige generaties.

3. De partijen komen overeen samen te werken teneinde hun handelspolitiek en hun milieubeleid wederzijds te versterken en milieuoverwegingen in alle samenwerkingsterreinen te integreren.

4. De partijen streven ernaar hun samenwerking binnen regionale programma's voor milieubescherming voort te zetten en uit te breiden, met name wat betreft:

- a) vergroting van het milieubewustzijn en lokale participatie in milieubescherming en duurzame ontwikkeling, waaronder de betrokkenheid van inheemse culturele gemeenschappen/bevolkingsgroepen en lokale gemeenschappen;
- b) capaciteitsopbouw voor aanpassing aan en matiging van klimaatverandering, en energie-efficiëntie;
- c) capaciteitsopbouw voor de deelname aan en de uitvoering van multilaterale milieuverdragen, onder meer op het gebied van biodiversiteit en bioveiligheid;
- d) bevordering van milieuvriendelijke technologieën, producten en diensten, onder meer door toepassing van regelgevings- en marktinstrumenten;
- e) beter bestuur met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen, onder meer in de bosbouw, bestrijding van illegale houtkap en de handel in illegaal gekapt hout, en bevordering van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder bosbeheer;
- f) doeltreffend beheer van nationale parken en beschermde gebieden, en aanwijzing en bescherming van gebieden die moeten worden beschermd met het oog op hun biodiversiteit en fragiele ecosystemen, waarbij rekening wordt gehouden met de lokale en inheemse gemeenschappen die in of nabij deze gebieden leven;
- g) voorkomen van illegaal grensoverschrijdend verkeer van gevaarlijk vast afval en andere afvalstoffen;
- h) bescherming van kustgebieden en het mariene milieu en doeltreffend waterbeheer;
- i) bodembescherming en -behoud, duurzaam grondbeheer, waaronder sanering van uitgegraven of verlaten mijnen;
- j) capaciteitsopbouw met betrekking tot rampen- en risicobeheer;

k) stimuleren van duurzame consumptie- en productiepatronen in hun industrie.

5. De partijen moedigen wederzijdse toegang tot elkaars programma's op dit terrein aan, overeenkomstig de specifieke voorwaarden van deze programma's."

12 Artikel 38 van de kaderovereenkomst, betreffende vervoer, luidt:

„1. De partijen komen overeen samen te werken op relevante terreinen van het vervoersbeleid met het oog op verbetering van de investeringsmogelijkheden en het verkeer van goederen en personen, bevordering van de veiligheid van de zee- en luchtvaart, aanpak van de milieueffecten van vervoer en vergroting van de efficiëntie van hun vervoerssystemen.

2. De samenwerking tussen de partijen op dit gebied richt zich op de bevordering van:

- a) de uitwisseling van informatie over hun beleid, regelgeving en praktijken met betrekking tot vervoer, in het bijzonder vervoer in steden, op het platteland, over zee en door de lucht, vervoerslogistiek, de koppeling en interoperabiliteit van multimodale vervoersnetwerken en het beheer van wegen, spoorwegen, havens en luchthavens;
- b) de uitwisseling van ideeën over Europese satellietnavigatiesystemen (met name Galileo), met nadruk op onderwerpen van wederzijds belang die samenhangen met regelgeving, industrie en marktontwikkeling;
- c) de voortzetting van de dialoog over luchtvervoerdiensten, teneinde de rechtszekerheid te waarborgen, zonder vertraging vanwege de bestaande overeenkomsten inzake luchtvervoerdiensten tussen individuele lidstaten en de Filipijnen;
- d) de voortzetting van de dialoog over de verbetering van de infrastructuurnetwerken en activiteiten voor het luchtvervoer om mensen en goederen snel, efficiënt, duurzaam en veilig te vervoeren, en de bevordering van de toepassing van het mededingingsrecht en de economische regelgeving inzake de luchtvaartindustrie, om de convergentie van de regelgeving te ondersteunen, de economische activiteit te stimuleren en mogelijkheden te onderzoeken om de betrekkingen op het gebied van het luchtvervoer verder te verdiepen. Samenwerkingsprojecten op het gebied van het luchtvervoer die van wederzijds belang zijn, moeten worden gestimuleerd;
- e) de dialoog op het gebied van beleid en diensten met betrekking tot het zeevervoer, met name om de ontwikkeling van de zeescheepvaart te stimuleren, onder andere over:
 - i) de uitwisseling van informatie over wet- en regelgeving inzake zeevervoer en havens;
 - ii) de stimulering van onbeperkte toegang tot de internationale maritieme markt en handel op commerciële basis, afzien van de invoering van bepalingen inzake vrachtverdeling, toekenning van nationale behandeling en meestbegunstigingsbehandeling voor vaartuigen van onderdanen of ondernemingen van de andere partij, en kwesties in verband met vervoersdiensten van deur tot deur waarbij een gedeelte van het traject over zee wordt afgelegd, rekening houdend met de binnenlandse wetgeving van de partijen;
 - iii) het doeltreffend beheer van havens en doelmatige zeevervoersdiensten; en
 - iv) de stimulering van samenwerking inzake het zeevervoer op terreinen van wederzijds belang en met betrekking tot maritieme arbeid, opleiding en scholing overeenkomstig artikel 27;

- f) een dialoog over de doeltreffende tenuitvoerlegging van normen voor veiligheid en beveiliging en ter voorkoming van vervuiling in de vervoerssector, met name wat betreft het zeevervoer, waaronder in het bijzonder de bestrijding van piraterij, en de luchtvaart, overeenkomstig de relevante internationale verdragen waarbij beide partijen zijn aangesloten, alsmede normen, met inbegrip van samenwerking binnen de desbetreffende internationale fora met het oog op betere naleving van de internationale regelgeving. Daartoe stimuleren de partijen technische samenwerking en bijstand inzake vraagstukken met betrekking tot vervoersveiligheid, beveiliging en milieu, onder andere met betrekking tot onderwijs en opleiding inzake zee- en luchtvaart, zoek- en reddingsoperaties en onderzoeken bij ongevallen en incidenten. De partijen richten zich ook op de bevordering van milieuvriendelijke vormen van vervoer.”

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

- 13 De Commissie verzoekt het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren voor zover de Raad daarin de rechtsgrondslagen betreffende de overname van derdelanders (artikel 79, lid 3, VWEU), betreffende vervoer (artikelen 91 VWEU en 100 VWEU) en betreffende milieu (artikelen 191, lid 4, VWEU) heeft toegevoegd. Voorts verzoekt zij de gevolgen van dat besluit in stand te laten en vordert zij dat de Raad wordt verwezen in de kosten.
- 14 De Raad concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.
- 15 Bij beschikkingen van de president van het Hof van respectievelijk 29 november 2012, 18 december 2012 en 25 januari 2013 zijn Ierland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland en de Helleense Republiek alsmede de Republiek Oostenrijk toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

Argumenten van partijen

- 16 Tot staving van haar beroep voert de Commissie één middel aan, namelijk dat de toevoeging van de artikelen 79, lid 3, VWEU, 91 VWEU, 100 VWEU en 191, lid 4, VWEU als rechtsgrondslagen voor het bestreden besluit niet noodzakelijk was en onwettig was.
- 17 Zij zet uiteen dat de kaderovereenkomst tot doel heeft een kader voor samenwerking en ontwikkeling in te stellen, zoals met name voortvloeit uit artikel 1, lid 3, daarvan, en dat het bestreden besluit zowel moest worden gebaseerd op artikel 207 VWEU als op artikel 209 VWEU, daar het deel van de kaderovereenkomst dat betrekking heeft op handel niet als louter bijkomstig ten opzichte van het deel over ontwikkelingssamenwerking kan worden beschouwd. Daarentegen meent zij, anders dan de Raad, dat de bepalingen van de kaderovereenkomst die de aanleiding vormden voor de toevoeging van de artikelen 79, lid 3, VWEU, 91 VWEU, 100 VWEU en 191, lid 4, VWEU volledig worden bestreken door artikel 209 VWEU.
- 18 Uit de artikelen 21 VEU, 208 VWEU en 209 VWEU en uit de rechtspraak, met name het arrest Portugal/Raad (C-268/94, EU:C:1996:461, punten 37 en 38) volgt haars inziens immers dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid wordt gevoerd in het kader van een breed spectrum van beleidsdoelen met het oog op de ontwikkeling van het betrokken derde land, zodat de ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten noodzakelijkerwijs een groot aantal specifieke samenwerkingsgebieden beslaan zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan hun aard van ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten.

- 19 Deze ruime opvatting van ontwikkelingssamenwerking is volgens de Commissie ook terug te vinden in het afgeleide recht, zoals blijkt uit het grote aantal acties dat in aanmerking komt voor financiering door de Unie uit hoofde van het instrument voor de ontwikkelingssamenwerking, dat in het leven is geroepen bij verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB L 378, blz. 41). Die opvatting komt tevens naar voren in de Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: „De Europese consensus” (PB 2006, C 46, blz. 1; hierna: „Europese consensus”).
- 20 In casu dragen alle bepalingen van de kaderovereenkomst, met uitzondering van het deel betreffende handel en investering, bij tot de stimulering van de verdere ontwikkeling van de Filipijnen als ontwikkelingsland en leggen zij geen wezenlijk andere verplichtingen op dan die welke verband houden met ontwikkelingssamenwerking. Zij passen dus in het kader van de doelen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie en vallen onder artikel 209 VWEU.
- 21 Dit geldt volgens de Commissie voor artikel 38 van de kaderovereenkomst, betreffende vervoer, dat niet verder gaat dan een verbintenis van algemene aard om samen te werken. Dit geldt ook voor artikel 26, leden 3 en 4, van de kaderovereenkomst, betreffende de overname van onderdanen van de overeenkomstsluitende partijen, waarvan lid 3 louter voorziet in samenwerking op dat gebied en enkel de reeds in het internationale recht geldende basisbeginselen herhaalt en lid 4 bepaalt dat op een later tijdstip een overeenkomst inzake overname zal worden gesloten. Dit gaat voorts ook op voor artikel 34 van de kaderovereenkomst, betreffende milieu en natuurlijke hulpbronnen, waarin enkel algemene beginselen en richtsnoeren worden gegeven over de rol die milieubescherming in de ontwikkelingssamenwerking van de Unie ten aanzien van de Filipijnen zou moeten krijgen.
- 22 Bovendien betoogt de Commissie dat de toevoeging van artikel 79, lid 3, VWEU door de Raad zowel intern als extern ongerechtvaardigde rechtsgevolgen teweegbrengt. Deze toevoeging leidt vanwege Protocol nr. 21 en Protocol nr. 22 immers tot de toepassing van verschillende en onverenigbare stemregels, tot een wijziging van de territoriale werkingssfeer van het bestreden besluit, tot rechtsonzekerheid bij het bepalen welke voorschriften van de kaderovereenkomst onder artikel 79, lid 3, VWEU vallen, tot een beperking van de institutionele rechten van het Europees Parlement en het Hof van Justitie alsmede tot onzekerheid over de mate waarin de Unie haar bevoegdheden in het licht van de artikelen 3, lid 2, VWEU en 4, lid 2, VWEU uitoefent.
- 23 Wat haar verzoek betreft dat de gevolgen van de nietigverklaring van het bestreden besluit worden beperkt, betoogt de Commissie dat het gerechtvaardigd is de gevolgen ervan in stand te laten teneinde negatieve consequenties voor de betrekkingen tussen de Unie en de Republiek der Filipijnen te vermijden.
- 24 De Raad, ondersteund door alle interveniërende lidstaten, verzet zich tegen de redenering van de Commissie met de opmerking dat met de recentelijk gesloten overeenkomsten waarbij een partnerschap en samenwerking tot stand wordt gebracht met derde landen, wordt beoogd een alomvattende relatie te creëren die een groot aantal samenwerkingsgebieden beslaat. De aard en de inhoud van dergelijke overeenkomsten hebben zich hand in hand met de uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie ontwikkeld en er kan geen gebied worden aangewezen dat de overhand heeft over de andere.
- 25 In die omstandigheden veronderstelt de keuze van de rechtsgrondslagen volgens de Raad dat de aard van de aangegane verbintenissen wordt onderzocht. Een concrete of wezenlijke verbintenis vereist dat een overeenkomstige rechtsgrondslag wordt toegevoegd. Daar de meest beperkte verplichting tot een sterke ontwikkeling kan leiden van de externe betrekkingen met het derde land dat partij is bij de

kaderovereenkomst, kan het door de Commissie voorgestelde criterium dat de verplichting voldoende ruim moet zijn om een doel te kunnen vormen dat losstaat van de doelen van de ontwikkelingssamenwerking, niet worden aanvaard.

- 26 Volgens de Raad vloeit uit het arrest Portugal/Raad (EU:C:1996:461) voort dat een overeenkomst die een clause bevat met een regeling van de concrete uitvoeringsbepalingen voor de samenwerking op een bepaald gebied, moet worden gefundeerd op de desbetreffende rechtsgrondslag. Elk specifiek gebied van een overeenkomst van dat type moet afzonderlijk worden beschouwd, los van het eventuele bestaan van een ontwikkelingshulpprogramma dat parallel daaraan op dat gebied wordt uitgevoerd, onder inaanmerkingneming van de juridische, dwingende en autonome aard van de aangegane verplichtingen.
- 27 De Raad meent dat de inhoud van de kaderovereenkomst zijn opvatting bevestigt, daar de considerans en artikel 2 ervan geen overheersende rol toebedelen aan een bijzonder gebied, zoals ontwikkelingssamenwerking, en de structuur ervan bevestigt dat het erom gaat een algemene en multidimensionale verhouding tot stand te brengen.
- 28 Met betrekking tot vervoer moet gelet op advies 1/08 (EU:C:2009:739), dat het Hof heeft gegeven over het vervoersbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek, gebruik worden gemaakt van de door het VWEU voorziene rechtsgrondslagen die uitdrukkelijk vervoer betreffen, te weten de artikelen 91 VWEU en 100 VWEU. Het argument van de Commissie dat de in de kaderovereenkomst opgenomen verplichtingen louter verband houden met de ontwikkeling van de Filipijnen op economisch, sociaal en milieugebied, is zijns inziens onjuist, en het argument dat de bepalingen inzake vervoer in overeenstemming zijn met de doelen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie volstaat niet als bewijs dat deze bepalingen deel uitmaken van dat beleid.
- 29 Wat de overname van onderdanen van de overeenkomstsluitende partijen betreft, formuleert artikel 26, lid 3, van de kaderovereenkomst volgens de Raad duidelijke juridische verbintenissen, die moeten worden gefundeerd op de door het VWEU daarvoor voorziene rechtsgrondslag, te weten artikel 79, lid 3, VWEU. Dat in een dergelijke overeenkomst in het volkenrecht vastgelegde verplichtingen worden opgenomen, heeft rechtstreekse rechtsgevolgen, met name wanneer die verplichtingen niet worden nagekomen. Voorts kan niet worden ontkend dat de kaderovereenkomst, voor zover daarin is bepaald dat zo spoedig mogelijk een overeenkomst wordt gesloten inzake toelating en overname, een verplichting over de middelen bevat die een belangrijke drijfveer vormt om van de Republiek der Filipijnen een resultaat te verkrijgen dat afzonderlijk moeilijk te bereiken zou zijn.
- 30 Wat milieu betreft, moeten de in de kaderovereenkomst voorziene programma's en acties worden gefundeerd op artikel 191, lid 4, VWEU, op grond waarvan de Unie kan samenwerken met derde landen en dat preciseert dat over de nadere regels voor de samenwerking overeenkomsten kunnen worden gesloten. Artikel 34 van de kaderovereenkomst bevat in lid 2 duidelijk een verplichting waarvan de naleving juridisch kan worden afgedwongen.
- 31 Bovendien deelt de Raad niet de bezorgdheid van de Commissie over de gevolgen van de toevoeging van artikel 79, lid 3, VWEU. Hij brengt in herinnering dat het niet de procedures zijn die de rechtsgrondslag van een handeling bepalen, maar dat de rechtsgrondslag bepaalt welke procedures voor de vaststelling van die handeling moeten worden gevolgd. Hij merkt op dat de lidstaten waarop Protocol nr. 21 van toepassing is, hun recht kunnen uitoefenen om deel te nemen aan de vaststelling van besluiten van de Raad inzake de ondertekening en de sluiting van de kaderovereenkomst en dat de betrokken lidstaten, wat de betrekkingen met de Republiek der Filipijnen betreft, indien zij geen verplichtingen aangaan krachtens titel V van de derde deel van het VWEU als lidstaat van de Unie, dit bilateraal kunnen doen.

- 32 De Raad voegt daaraan, met betrekking tot de verenigbaarheid van de rechtsgrondslagen, toe dat de onderlinge overeenstemming van de lidstaten hoe dan ook noodzakelijk was, daar zij ook partijen zijn bij de kaderovereenkomst, en dat de rechtspraak in dit opzicht soepel is wanneer een handeling moet worden gefundeerd op verscheidene rechtsgrondslagen die verschillende stemregels kennen.
- 33 Ten slotte deelt de Raad de opvatting van de Commissie dat het noodzakelijk is de gevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, indien dat besluit nietig wordt verklaard.

Beoordeling door het Hof

- 34 Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling, daaronder begrepen een handeling die wordt vastgesteld met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst, berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van die handeling. Indien na onderzoek van een Uniehandeling blijkt dat deze een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component. Alleen bij wijze van uitzondering, indien wordt aangetoond dat de handeling verschillende doeleinden heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, moet een dergelijke handeling op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd. Cumulatie van twee rechtsgrondslagen is evenwel uitgesloten wanneer de procedures welke voor de twee rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven onverenigbaar zijn (zie met name arrest Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punten 42-45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 In casu moet worden bepaald of onder de bepalingen van de kaderovereenkomst die betrekking hebben op de overname van onderdanen van de overeenkomstsluitende partijen, op vervoer en op milieu ook tot het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid behoren dan wel of zij dat kader te buiten gaan en bijgevolg vereisen dat het bestreden besluit op aanvullende rechtsgrondslagen wordt gefundeerd.
- 36 Volgens artikel 208, lid 1, VWEU wordt het beleid van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie, zoals deze voortvloeien uit artikel 21 VEU. Het hoofddoel van dit beleid is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen, en de Unie moet bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, rekening houden met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking. Voor de uitvoering van dit beleid bepaalt artikel 209 VWEU, waarop het bestreden besluit onder meer is gebaseerd, met name, in lid 2, dat de Unie met derde landen en internationale organisaties alle overeenkomsten kan sluiten die dienstig zijn om de in artikel 21 VEU en artikel 208 VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken.
- 37 Daaruit vloeit voort dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie niet beperkt blijft tot maatregelen die er rechtstreeks op zijn gericht armoede uit te bannen, maar tevens de doelen van artikel 21, lid 2, VEU nastreeft zoals het in dat lid 2, sub d, genoemde doel van ondersteuning van de ontwikkeling van ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied, met uitbanning van de armoede als voornaamste doel.
- 38 Om na te gaan of bepaalde voorschriften van een tussen de Europese Gemeenschap en een derde land gesloten samenwerkingsovereenkomst deel uitmaken van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft het Hof in de punten 37 en 38 van het arrest Portugal/Raad (EU:C:1996:461), waarop de Commissie zich beroept, geoordeeld dat een overeenkomst, om als ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst te worden gekwalificeerd, de doelstellingen van dat beleid dient na te streven, dat deze doelstellingen ruim zijn geformuleerd, in dier voege dat de maatregelen waarmee zij moeten worden nagestreefd,

verschillende specifieke onderwerpen moeten kunnen betreffen en dat dit vooral geldt bij een overeenkomst die het kader van deze samenwerking vaststelt. Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat het vereiste, dat een ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst eveneens op een andere bepaling dan die betreffende dat beleid wordt gebaseerd zodra zij van invloed is voor een specifiek onderwerp, de in laatstbedoelde bepaling voorziene bevoegdheid en procedure in feite tot een dode letter zou maken.

- 39 In punt 39 van dat arrest is het Hof tot de slotsom gekomen dat wanneer in een ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst clausules voorkomen betreffende verschillende specifieke gebieden, dit geen wijziging kan brengen in de kwalificatie van deze overeenkomst, die dient te geschieden met inachtneming van het voornaamste onderwerp van de overeenkomst en niet op basis van bijzondere clausules, mits verplichtingen op de bedoelde specifieke gebieden in deze clausules niet een zodanige omvang hebben dat het hierbij in werkelijkheid om andere doelstellingen gaat dan doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking.
- 40 Bij zijn onderzoek van de bepalingen van die overeenkomst inzake de betrokken specifieke onderwerpen heeft het Hof in punt 45 van dat arrest vastgesteld dat zij slechts vastlegden voor welke gebieden de samenwerking gold en enkel een aantal aspecten en maatregelen preciseerden, maar geen concrete regeling bevatten over de wijze van samenwerking op elk bedoeld specifiek gebied.
- 41 De aldus door het Hof in de punten 39 en 45 van dat arrest geformuleerde criteria voor de beoordeling of clausules in een met een derde land gesloten overeenkomst deel uitmaken van de ontwikkelingssamenwerking, zijn blijkens de dupliek en de pleidooien ter terechtzitting door de Raad niet in twijfel getrokken. Wel meent hij, daarin ondersteund door de interveniërende lidstaten, dat de analyse die het Hof heeft gegeven van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek India inzake partnerschap en ontwikkeling (PB 1994, L 223, blz. 24), die op 1 augustus 1994 in werking is getreden, niet kan worden overgebracht op de kaderovereenkomst, die – vanwege de ontwikkeling van de samenwerkingsovereenkomsten die sindsdien tussen de Unie en derde landen zijn gesloten, welke zich kenmerkt door een uitbreiding, in samenhang met de uitbreiding van de Uniebevoegdheden, van de door deze overeenkomsten bestreken gebieden, en door een versterking van de aangegane verbintenissen – een andere aard heeft.
- 42 In dit verband moet evenwel in de eerste plaats worden vastgesteld dat deze ontwikkeling geenszins afdoet aan de beoordelingen van het Hof in het arrest Portugal/Raad (EU:C:1996:461) die in punt 38 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht, maar integendeel de uiting vormt van een toename van de doelen van de ontwikkelingssamenwerking en van de onderwerpen waarop zij betrekking heeft, hetgeen de visie van de Unie voor de in de Europese consensus uiteengezette ontwikkeling weergeeft. Zoals de advocaat-generaal in de punten 40 en 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt en zoals met name naar voren komt uit de punten 5 en 7 van de Europese consensus, is de primaire doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking het uitbannen van armoede tegen de achtergrond van duurzame ontwikkeling, met name door te trachten de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te verwezenlijken. Het begrip duurzame ontwikkeling omvat onder meer milieuaspecten. Daar de uitbanning van armoede veel aspecten heeft, veronderstelt de verwezenlijking van die doelstellingen volgens punt 12 van de Europese consensus dat tal van ontwikkelingsactiviteiten als genoemd in dat punt worden ontplooid.
- 43 Deze ruime opvatting van ontwikkelingssamenwerking heeft een concrete vorm gekregen door onder meer de vaststelling van verordening nr. 1905/2006, waarin ter ondersteuning van het nastreven van die doelen is bepaald dat bijstand van de Unie wordt verleend middels geografische en thematische programma's die een groot aantal aspecten omvatten.
- 44 Een maatregel die weliswaar bijdraagt tot de economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden, valt evenwel niet onder het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid indien deze maatregel hoofdzakelijk strekt tot uitvoering van een ander beleid [zie in die zin arrest Commissie/Raad (C-91/05, EU:C:2008:288, punt 72)].

- 45 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het woord „ontwikkeling”, anders dan in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek India inzake partnerschap en ontwikkeling, niet voorkomt in de titel van de kaderovereenkomst. Ontwikkelingssamenwerking wordt daarin in artikel 2, sub h, slechts genoemd uit hoofde van „samenwerking in alle andere sectoren van gezamenlijk belang”, samen met vervoer en milieu, terwijl het opzetten van samenwerking op het gebied van migratie daarin in artikel 2, sub g, als afzonderlijk doel wordt genoemd. Zij vormt als zodanig het voorwerp van slechts één artikel, te weten artikel 29, van de 58 artikelen van de kaderovereenkomst.
- 46 Niettemin is in de preambule van de kaderovereenkomst gewezen op de wil van de partijen bij de overeenkomst om duurzame sociale en economische ontwikkeling te bevorderen, armoede uit te bannen en de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te verwezenlijken. De verbintenis om duurzame ontwikkeling te bevorderen, samen te werken om het probleem van klimaatverandering aan te pakken en bij te dragen tot de verwezenlijking van de internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen, waaronder de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, maakt deel uit van de in artikel 1 van de kaderovereenkomst geformuleerde algemene beginselen. Het doel van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding wordt niet alleen genoemd in artikel 29 van die overeenkomst, dat de pijlers van de dialoog over ontwikkelingssamenwerking nader bepaalt, maar is tevens uitgedrukt in andere bepalingen daarvan, met name die welke werkgelegenheid en sociale zaken, landbouw, visserij, plattelandsontwikkeling en regionale ontwikkeling betreffen.
- 47 Bovendien blijkt uit de kaderovereenkomst in zijn geheel dat de samenwerking en het partnerschap die daarin zijn voorzien in het bijzonder rekening houden met de behoeften van een ontwikkelingsland en bijgevolg bijdragen tot met name de in artikel 21, lid 2, sub d, VEU en artikel 208, lid 1, VWEU genoemde doelstellingen.
- 48 Gelet op het voorgaande dient met het oog op hetgeen in punt 35 van het onderhavige arrest is vastgesteld, te worden onderzocht of de bepalingen van de kaderovereenkomst betreffende de overname van onderdanen van de overeenkomstsluitende partijen, betreffende vervoer en betreffende milieu tevens bijdragen tot de doelen van ontwikkelingssamenwerking en zo ja of deze bepalingen echter geen verplichtingen van een dergelijke omvang bevatten dat zij afzonderlijke doelen vormen die niet secundair of indirect zijn ten opzichte van die van ontwikkelingssamenwerking.
- 49 Betreffende in de eerste plaats de bijdrage die deze bepalingen leveren tot het doel van ontwikkelingssamenwerking, moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 48, 55 en 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, migratie, daaronder begrepen de bestrijding van illegale immigratie, vervoer en milieu zijn geïntegreerd in het in de Europese consensus omschreven ontwikkelingsbeleid. In punt 12 daarvan maakt migratie, net als milieu en duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen, deel uit van het spectrum van ontwikkelingsactiviteiten om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te verwezenlijken en rekening te houden met de economische, sociale en milieuaspecten van de uitbanning van armoede in het kader van de duurzame ontwikkeling. Migratie wordt daarin, in punt 38, aldus opgevat dat zij een positieve factor voor ontwikkeling moet zijn die bijdraagt tot armoedebestrijding en tot ontwikkeling, in punt 40, als de meest doeltreffende langetermijnrespons op gedwongen en illegale migratie. Milieu en vervoer worden in de punten 75 en 77 genoemd als de voornaamste actiegebieden van de Unie om in te spelen op de behoeften van partnerlanden.
- 50 Migratie, vervoer en milieu zijn ook in verordening nr. 1905/2006 opgenomen als terreinen van ontwikkelingssamenwerking die in aanmerking komen voor steun van de Unie middels geografische programma's, met name ten behoeve van landen in Azië, en wat milieu en migratie betreft, middels thematische programma's.

- 51 De kaderovereenkomst zelf geeft blijk van een verband tussen de daarbij te creëren samenwerking op het gebied van migratie, vervoer en milieu enerzijds en de doelen van ontwikkelingssamenwerking anderzijds.
- 52 Zo bepaalt, ten eerste, artikel 26 daarvan, dat overigens het opschrift „Samenwerking op het gebied van migratie en ontwikkeling” heeft, dat het thema migratie moet worden geïntegreerd in de nationale strategieën en ontwikkelingskaders voor de economische en sociale ontwikkeling van de landen van herkomst, doorreis of bestemming van de migranten en dat deze samenwerking zich met name richt op migratie- en ontwikkelingsvraagstukken.
- 53 Ten tweede komen partijen, in artikel 34 van de kaderovereenkomst, overeen dat met de samenwerking op het terrein van milieu en natuurlijke hulpbronnen het behoud en de verbetering van het milieu met het oog op duurzame ontwikkeling moeten worden bevorderd en dat zij ervoor zorgen dat milieuoverwegingen in alle samenwerkingsterreinen worden geïntegreerd. Dergelijke overwegingen zijn dus opgenomen in andere bepalingen van de kaderovereenkomst en in het bijzonder in artikel 29 inzake ontwikkelingssamenwerking, volgens hetwelk de dialoog over ontwikkelingssamenwerking zich onder andere richt op bevordering van milieubehoud.
- 54 Ten derde bepaalt artikel 38 van de kaderovereenkomst dat partijen samenwerken op vervoersgebied met name met het oog op de aanpak van de milieueffecten ervan, en dat zij zich richten op bevordering van uitwisseling van informatie op dat gebied en een dialoog over verschillende onderwerpen, waarvan er een aantal verband houden met ontwikkeling.
- 55 Uit deze vaststellingen volgt dat de bepalingen van de kaderovereenkomst betreffende de overname van onderdanen van de partijen bij de overeenkomst, betreffende vervoer en betreffende milieu, in overeenstemming met de Europese consensus, bijdragen tot het nastreven van de doelen van ontwikkelingssamenwerking.
- 56 Wat in de tweede plaats de omvang van de in deze bepalingen genoemde verplichtingen betreft, moet worden vastgesteld dat artikel 34, betreffende milieu en natuurlijke hulpbronnen, en artikel 38, betreffende vervoer, beperkt blijven tot verklaringen van de overeenkomstsluitende partijen over de doelen die met hun samenwerking moeten worden nagestreefd en de thema's waarop de samenwerking betrekking zal hebben, zonder de concrete wijze ervan te bepalen.
- 57 Wat de overname van onderdanen van de partijen bij de overeenkomst betreft, bevat artikel 26, lid 3, van de kaderovereenkomst, anders dan de in het vorige punt van dit arrest genoemde bepalingen, nauwkeurige verplichtingen. De Republiek der Filipijnen en de lidstaten verbinden zich er daarin immers toe om hun onderdanen die niet of niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf op het grondgebied van de andere partij bij de overeenkomst voldoen, op verzoek van die partij binnen een redelijke termijn over te nemen, zodra de nationaliteit van deze onderdanen is vastgesteld en de geldende procedures zijn afgerond, en om hun onderdanen daartoe de vereiste documenten te verstrekken. Zij komen tevens overeen zo spoedig mogelijk een overeenkomst inzake de toelating en overname te sluiten.
- 58 Hoewel dat artikel 26, lid 3, inderdaad preciseringen bevat over de behandeling van verzoeken om overname, neemt dit niet weg dat de overname van illegaal verblijvende personen blijkens lid 2, sub f, van dat artikel daarin is genoemd als een van de pijlers van de samenwerking op het gebied van migratie en ontwikkeling, zonder dat in dat stadium gedetailleerde bepalingen zijn gegeven op basis waarvan deze samenwerking kan worden uitgevoerd, zoals die welke in een overeenkomst inzake overname worden opgenomen. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat artikel 26 van de kaderovereenkomst een regeling bevat over de concrete wijze van samenwerking op het gebied van de overname van onderdanen van de partijen bij de overeenkomst, hetgeen wordt gestaafd door de verbintenis in artikel 26, lid 4, om zo spoedig mogelijk een overeenkomst inzake toelating te sluiten.

- 59 De bepalingen van de kaderovereenkomst betreffende de overname van onderdanen van de partijen bij de overeenkomst, betreffende vervoer en betreffende milieu, blijken dus geen verplichtingen te bevatten van zodanige omvang dat zou kunnen worden aangenomen dat zij andere doelen vormen dan die van ontwikkelingssamenwerking, die niet secundair of indirect zijn ten opzichte van laatstbedoelde doelen.
- 60 Daaruit volgt dat de Raad ten onrechte de artikelen 79, lid 3, VWEU, 91 VWEU, 100 VWEU en 191, lid 4, VWEU als rechtsgrondslagen voor het bestreden besluit heeft gebruikt.
- 61 Gelet op een en ander dient het bestreden besluit nietig te worden verklaard voor zover de Raad daarin de rechtsgrondslagen betreffende de overname van onderdanen van derde landen, betreffende vervoer en betreffende milieu heeft toegevoegd.
- 62 In die omstandigheden hoeft niet te worden beslist op het verzoek van de Commissie en de Raad om de gevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Kosten

- 63 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.
- 64 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat reglement zullen de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Helleense Republiek, de Republiek Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Besluit 2012/272/EU van de Raad van 14 mei 2012 betreffende de ondertekening, namens de Unie, van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek der Filipijnen, anderzijds, wordt nietig verklaard voor zover de Raad van de Europese Unie daarin de rechtsgrondslagen betreffende de overname van derdelanders, betreffende vervoer en betreffende milieu heeft toegevoegd.**
- 2) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Helleense Republiek, de Republiek Oostenrijk alsmede het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen