# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 22. maj 2007 [1]

## I — Indledning

1. I det foreliggende annullationssøgsmål har Parlamentet nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning ASIA/2004/016-924 om godkendelse af et projekt vedrørende sikkerheden ved Filippinernes grænser (»Philippine Border Management Project«) samt dets finansiering over budgetkonto 19 10 02 (herefter »den anfægtede beslutning«) annulleres. Kommissionen har vedtaget denne beslutning efter forskriftsproceduren for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 af 25. februar 1992 om finansiel og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika [2] (herefter »forordning nr. 443/92«).

2. Parlamentet er af den opfattelse, at Kommissionen med vedtagelsen af den anfægtede beslutning har overskredet sine gennemførelsesbeføjelser. Stadig ifølge Parlamentet er genstanden for den anfægtede beslutning bekæmpelse af terrorisme og international kriminalitet; dette er ikke udviklingsbistand som omhandlet af forordning nr. 443/92.

## II — Retsforskrifter

### A — *Forordning nr. 443/92*

3. Forordning nr. 443/92 drejer sig om samarbejdet med de udviklingslande i Asien og Latinamerika, som ikke har undertegnet Lomé-konventionen og ikke er omfattet af Fællesskabets samarbejdspolitik med tredjelandene i Middelhavsområdet (herefter »ALA-udviklingslandene«).

4. I henhold til forordningens artikel 1 viderefører og udvider Fællesskabet EF-samarbejdet med ALA-udviklingslandene. Ifølge

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 52, s. 1, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14.4.2003 om tilpasning til afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter vedtaget af Rådet efter høringsproceduren (enstemmighed), EFT L 122, s. 36.

denne artikel omfatter dette samarbejde finansiel og faglig udviklingsbistand og økonomisk samarbejde. I denne sammenhæng skal Fællesskabet lægge »den allerstørste vægt på fremme af menneskerettighederne, støtte til demokratiseringsprocesserne og til en effektiv og rimelig offentlig forvaltning, miljøbeskyttelse, liberalisering af samhandelen samt øget kulturelt samkvem ved hjælp af en stadig mere omfattende dialog af fælles interesse vedrørende politiske, økonomiske og sociale spørgsmål«.

5. Artikel 4-6 i forordning 443/92 vedrører den finansielle og faglige bistand.

6. I henhold til artikel 4 tager den finansielle og faglige bistand »hovedsageligt sigte på de fattigste befolkningsgrupper og lande i de to områder«.

7. I artikel 5 nævnes de områder, som den finansielle og faglige bistand bør dække, samt de principper, som skal følges ved gennemførelsen heraf. Således bestemmer denne artikels stk. 1 f.eks. følgende: »Den finansielle og faglige bistand tager navnlig sigte på udvikling af landdistrikterne og forbedring af fødevaresikkerheden.« Ifølge stk. 7 bør bistanden bl.a. gå til konkrete projekter vedrørende demokratisering, effektiv og rimelig offentlig forvaltning og menneskerettighederne.

8. Artikel 6 bestemmer, at den finansielle og faglige bistand udvides til at omfatte de forholdsvis mere avancerede ALA-udviklingslande, navnlig på de i denne artikel nævnte områder. Som et af disse områder nævnes i femte led »udbygning af institutionerne, navnlig af den offentlige forvaltning«.

9. Artikel 7 og 8 i forordning nr. 443/92 drejer sig om det økonomiske samarbejde.

10. I henhold til artikel 7, stk. 1, skal det økonomiske samarbejde bidrage »til udvikling af ALA-udviklingslandene ved at hjælpe dem med at styrke deres institutionelle kapacitet for at gøre miljøet mere gunstigt for investering og udvikling og med at drage størst mulig fordel af de muligheder, som forøgelsen af den internationale samhandel, herunder det europæiske indre marked, frembyder, samt ved at øge tilstedeværelsen af samtlige medlemsstaters erhvervsliv, teknologi og knowhow, navnlig i den private sektor og i de små og mellemstore virksomheder«.

11. Artikel 8 bestemmer, at det økonomiske samarbejde bl.a. finder sted i følgende tre sektorer: for det første »forbedring af det videnskabelige og teknologiske potentiel og generelt af den økonomiske, sociale og kulturelle baggrund via uddannelsestiltag og

overførsel af knowhow«, for det andet »forbedring af den institutionelle struktur med henblik på at gøre det økonomiske, lovgivningsmæssige og sociale miljø mere udviklingsfremmende, ledsaget af en intensivering af dialogen med partnerne«, og for det tredje »støtte til virksomheder, bl.a. i form af salgsfremstød, uddannelsestiltag og faglig bistand, etablering af kontakter mellem virksomheder og foranstaltninger, der fremmer deres indbyrdes samarbejde«.

12. I henhold til artikel 14, stk. 1, vedtages projekter og programmer, som omfatter ydelse af bistand, der indebærer udgifter for Fællesskabet på mere end 1 mio. ECU, samt væsentlige ændringer og eventuelle overskridelser af godkendte projekter og programmer på mere end 20% af det oprindeligt fastsatte beløb efter fremgangsmåden i artikel 15, stk. 3. Artikel 15, stk. 3, henviser endvidere til artikel 5 og 7 i afgørelse 1999/468/EF [3]. I henhold til artikel 14, stk. 2, vedtages efter samme fremgangsmåde de retsakter, der er nødvendige for at fastsætte de vejledende flerårige retningslinjer for de vigtigste partnerlande eller for at fastlægge samarbejdets interventionsområder inden for de enkelte temaer eller sektorer.

13. Artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 443/92 bestemmer, at Kommissionen varetager forvaltningen af den finansielle og faglige bistand og af det økonomiske samarbejde. I medfør af artikel 15, stk. 2, bistås Kommissionen af et udvalg.

14. Forordning nr. 443/92 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingsarbejde [4], som anvendes fra den 1. januar 2007. I henhold til denne forordnings artikel 39, stk. 2, første punktum, finder forordning nr. 443/92 fortsat anvendelse på retsakter og forpligtelser til gennemførelse af budgetterne for årene forud for 2007.

## III — Den anfægtede beslutnings indhold

15. Første betragtning vedrører Rådets resolution af 22. juli 2002, hvori det understreges, at Den Europæiske Union ved hjælp af midler fra sin hurtige reaktionsmekanisme

3 — Rådets afgørelse af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, EFT L 184, s. 23.

4 — EUT L 378, s. 41.

(Rapid Reaction Mechanism) skal bistå tredjelande i forbindelse med disses gennemførelse af deres forpligtelser i medfør af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373.

16. Anden betragtning til beslutningen henviser til »National Indicative Programme 2002-2004« for Filippinerne, som Kommissionen har godkendt, og som giver aktioner med det formål at bekæmpe terrorisme høj prioritet. Endvidere fastslås det, at Kommissionen bør koncentrere sin støtte inden for området foranstaltninger mod terrorisme om grænseforvaltning, især indvandring og kamp mod finansiering af terrorisme.

17. Tredje betragtning nævner støtte i forbindelse med gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 som overordnet mål for det projekt, som er godkendt med beslutningen.

18. Ifølge fjerde betragtning er formålet med projektet i overensstemmelse med internationale normer og protokoller at yde et bidrag til den filippinske regerings bestræbelser på at forbedre sikkerheden ved og forvaltningen af Filippinernes grænser.

19. I beslutningens artikel 1, stk. 1, bestemmes, at projektet »Philippines Border Management Project« (herefter »projektet«), hvis tekst er vedlagt beslutningen som et bilag, godkendes. I stk. 2, fastsættes maksimumsbeløbet for Fællesskabets bistand til 4 900 000 EUR, som skal finansieres af de eksisterende midler på budgetkonto 19 10 02 i De Europæiske Fællesskabers almindelige budget for 2004.

20. I beslutningens artikel 2 fastlægges detaljerne for gennemførelsen samt den tidsmæssige ramme.

21. I henhold til projektbeskrivelsen, som er bilagt beslutningen, skal projektet hjælpe de filippinske myndigheder med at nå følgende mål:

— fremme af de bedste internationale standarder for grænseforvaltning ved at gennemgå og evaluere de eksisterende nationale metoder og den eksisterende nationale praksis

— oprettelse af et netværksopkoblet og sikkert IT-system til effektiv udveksling af efterretningsmæssige oplysninger mellem de myndigheder, som deltager i grænseforvaltningen

— forebyggelse af, at falske identitetspapirer er i omløb, ved at øge opklaringsprocenten og ved at øge den offentlige bevidsthed om vigtigheden af at være i besiddelse af korrekte identitetspapirer

— forbedring af præstationerne ydet af grænseforvaltningens ledende og tekniske personale ved hjælp af passende uddannelsesaktiviteter.

## IV — Baggrunden for beslutningen, påstande og retsforhandlinger

A — *Baggrunden for søgsmålet*

22. Den anfægtede beslutning blev behandlet under et møde afholdt den 17. og 18. november 2004 i det udvalg, der er oprettet i medfør af forordning nr. 443/92. Da nogle medlemsstater nærede tvivl vedrørende den valgte hjemmel, blev beslutningen dog ikke vedtaget på dette møde, men overgik i stedet til den skriftlige procedure. Denne afsluttedes den 7. december 2004 med en positiv afgørelse truffet af et kvalificeret flertal. Herefter vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning den 21. december 2004.

23. Beslutningen blev ikke offentliggjort i EU-Tidende. Den 14. december 2004 blev referatet fra mødet den 17. og 18. november 2004 tilsendt Parlamentet.

24. Herefter rettede to medlemmer af Parlamentet skriftlige forespørgsler til Kommissionen [5] for at få yderligere oplysninger om den anfægtede beslutning. Disse spørgsmål besvarede Kommissionen den 14. marts [6] og den 22. april 2005 [7].

25. Ved skrivelse af 25. maj 2005 anmodede Parlamentets Udviklingsudvalg Kommissionen om at få tilsendt teksten til den anfægtede beslutning. Kommissionen har anført, at den besvarede denne forespørgsel med skrivelse af 22. juni 2005.

26. Ifølge Parlamentet har det imidlertid ikke modtaget noget svar. Først efter en

5 — Skriftlig forespørgsel nr. P-0619/05 fra medlem af Europa-Parlamentet Glenys Kinnock og nr. E-0578/05 fra medlem af Europa-Parlamentet Gay Mitchell.

6 — Se svarets ordlyd på følgende internetadresse: http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

7 — Se svarets ordlyd på følgende internetadresse: http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y

efterfølgende anmodning af 26. august 2005 modtog det den 9. september 2005 et svar, som var bilagt en kopi af den anfægtede beslutning. Første gang Parlamentet fik kendskab til den anfægtede beslutnings ordlyd, var således den 9. september 2005.

27. Det er uomtvistet, at der forinden allerede havde fundet en korrespondance sted mellem medarbejdere fra Parlamentet og fra Kommissionen, som vedrørte den anfægtede beslutning.

28. Således sendte en medarbejder ved Kommissionens delegation i Manila den 12. maj 2005 dokumenter vedrørende projektet til sekretariatet for Parlamentets Udviklingsudvalg. I den forbindelse er det dog omtvistet mellem sagens parter, hvorvidt teksten til den anfægtede beslutning også befandt sig blandt disse dokumenter.

29. Som svar på en anmodning fra en medarbejder ved Parlamentets Juridiske Tjeneste sendte en medarbejder ved Kommissionens Juridiske Tjeneste den 19. juli 2005 teksten til den anfægtede beslutning til denne pr. email. Medarbejderen ved Parlamentets Juridiske Tjeneste bekræftede også modtagelsen af teksten pr. email den 19. juli 2005.

B — *Påstande og retsforhandlinger ved Domstolen*

30. Med sit søgsmål af 17. november 2005 har Parlamentet nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning om godkendelse af et projekt vedrørende sikkerheden ved Filippinernes grænser, der skal finansieres over budgetkonto 19 10 02 i De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (Philippine Border Management Project; nr. ASIA/2004/016-924), vedtaget til gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 om finansiel og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning eller i hvert fald frifindelse.

— Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter gældende bestemmelser.

32. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 28. marts 2006 har Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionen.

33. I sagen ved Domstolen har parterne afgivet skriftlige og mundtlige indlæg; intervenienten har indgivet skriftlige indlæg.

## V — Stillingtagen

### A — *Formaliteten*

#### 1. Søgsmålsfrist

34. Efter Kommissionens opfattelse kan sagen ikke antages til realitetsforhandling, da den ikke er blevet anlagt inden for to måneder efter det tidspunkt, hvor Parlamentet fik kendskab til den anfægtede beslutning.

35. For så vidt som Kommissionen har anført, at sagen ikke kan antages til realitetsforhandling, men ikke samtidig har nedlagt påstand herom, er dette uden betydning, da Domstolen af egen drift skal tage stilling til overholdelse af søgsmålsfristen, idet dette er en ufravigelig retsregel [8].

36. I medfør af artikel 230, stk. 5, EF skal annullationssøgsmål anlægges inden to måneder. Søgsmålsfristen begynder at løbe, enten efter at retsakten er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren eller, i mangel heraf, efter at sagsøgeren har fået kendskab til den.

37. Den anfægtede beslutning blev ikke offentliggjort i EU-Tidende. I henhold til artikel 254, stk. 1 og 2, EF er der heller ikke nogen forpligtelse til at offentliggøre den anfægtede beslutning. Da Parlamentet ikke er adressat for den anfægtede beslutning, er denne heller ikke formelt blevet meddelt Parlamentet i medfør af artikel 254, stk. 3, EF. Derfor begyndte fristen på to måneder til at anlægge sag i dette tilfælde at løbe fra den dag, hvor Parlamentet reelt fik kendskab til den anfægtede beslutning.

38. Ifølge Domstolens praksis har en sagsøger først reelt kendskab til en retsakt fra det tidspunkt, hvor han erhverver et nøjagtigt kendskab til den pågældende retsakts indhold og begrundelse [9]. Først da er han bragt i en situation, hvor han på en meningsfuld måde kan gøre brug af sin søgsmålsret. Kendskab til et sammendrag af den omtvi-

8 — Jf. dom af 8.5.1973, sag 33/72, Gunnella mod Kommissionen, Sml. s. 475, præmis 3 f., af 12.7.1984, sag 227/83, Moussis mod Kommissionen, Sml. s. 3133, præmis 12, og af 23.1.1997, sag C-246/95, Coen, Sml. I, s. 403, præmis 21.

9 — Jf. kun dom af 5.3.1980, sag 76/79, Könecke mod Kommissionen, Sml. s. 665, præmis 7, og af 6.12.1990, sag C-180/88, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie mod Kommissionen, Sml. I, s. 4413, præmis 22.

stede beslutning alene er ikke tilstrækkeligt i denne sammenhæng, derimod skal kendskabet være baseret på beslutningens tekst [10].

39. Derfor skal jeg undersøge, fra hvilket tidspunkt Parlamentet havde et nøjagtigt kendskab til beslutningens indhold og begrundelse, dvs. til den anfægtede beslutnings ordlyd.

40. Fremsendelsen af Komitologiudvalgets mødereferat fra den 17. og 18. november 2004 til Parlamentet kan ikke betragtes som erhvervelse af kendskab til beslutningen som sådan. Af dette mødereferat fremgår det nemlig, at den anfægtede beslutning endnu ikke blev vedtaget, men tværtimod — da man ikke kunne nå til enighed — overgik til den skriftlige procedure. Med dette mødereferat har Parlamentet således endnu ikke erhvervet kendskab til den anfægtede beslutning.

41. Den anfægtede beslutnings ordlyd har Parlamentets Udviklingsudvalg uomtvistet modtaget ved Kommissionens skrivelse dateret den 2. september 2005 og indgået hos Parlamentet den 9. september 2005. På dette tidspunkt har udvalget således og dermed Parlamentet, som kan betragtes som den egentlige erhverver af kendskabet, erhvervet kendskab til beslutningens nøjagtige indhold.

10 — Jf. dom af 9.1.1997, sag C-143/95 P, Kommissionen mod Socurte m.fl., Sml. I, s. 1, præmis 32.

Tager man udgangspunkt i dette tidspunkt, har Parlamentet, når man tager hensyn til forlængelsen under hensyn til afstanden med en frist på ti dage i medfør af Domstolens procesreglements artikel 81, stk. 2, med sit sagsanlæg den 17. november 2005 anlagt sag inden fristens udløb.

42. Således kan man kun antage, at sagen ikke kan fremmes til realitetsbehandling på grund af overskridelse af søgsmålsfristen, såfremt man antager, at Parlamentet havde fået kendskab til beslutningen på et tidligere tidspunkt — dvs. før den 9. september 2005. Imidlertid kan man alt taget i betragtning ikke på grundlag af nogen af de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har gjort gældende, antage, at Parlamentet havde dette kendskab på et tidligere tidspunkt.

43. For så vidt angår et tidspunkt for Parlamentets tidligere kendskab kan man ikke henvise til en skrivelse af 22. juni 2005 fra den kompetente kommissær til Parlamentets Udviklingsudvalg. Kommissionen har nemlig som svar på Parlamentets benægtelse ikke fremlagt noget bevis for, at denne skrivelse, som efter sigende indeholdt beslutningens ordlyd i et bilag, overhovedet er fremsendt til Udviklingsudvalget.

44. Ligeledes på grund af manglende bevis for fremsendelse kan man i denne sag heller ikke antage, at Udviklingsudvalgets sekretariat allerede den 12. maj 2005 modtog den anfægtede beslutnings ordlyd fra Kommissionens delegation i Manila. Parlamentet har nemlig bestridt at have modtaget den anfæg-

tede beslutnings ordlyd i denne sammenhæng. Heller ikke for denne fremsendelse har Kommissionen fremlagt noget bevis.

45. Endelig har Parlamentet heller ikke erhvervet kendskab til beslutningens ordlyd i forbindelse med kommunikationen mellem medarbejdere ved henholdsvis Kommissionens og Parlamentets Juridiske Tjeneste. En af Parlamentets medarbejdere har ganske vist uomtvistet i denne sammenhæng modtaget en kopi af den anfægtede beslutning den 19. juli 2005. Såfremt man betragter dette som tidspunktet for erhvervelsen af kendskab, ville Parlamentets søgsmål være indbragt efter udløbet af søgsmålsfristen.

46. Man kan dog ikke tillægge Parlamentet et kendskab på grundlag af det kendskab, som en medarbejder ved dets Juridiske Tjeneste har, da den pågældende kontakt uomtvistet var af ren uformel karakter. Man kan ikke anse Parlamentet for erhverver af en viden, som en enkelt medarbejder har fået på uformel vis. Man kan nemlig ikke antage, at uformelt erhvervede oplysninger umiddelbart bringes videre til de kompetente tjenestegrene i Parlamentet, især da medarbejderen, som det fremgår af sagens akter, gik ud fra, at oplysningerne derudover også officielt ville blive fremsendt til Parlamentet.

47. En vurdering af, hvorvidt sagen kan antages til realitetsforhandling, kan imidlertid falde anderledes ud, hvis man lægger Domstolens praksis til grund, hvorefter en sag skal betragtes som anlagt efter fristens udløb uafhængigt af tidspunktet for den faktiske erhvervelse af kendskabet, såfremt den, som er bekendt med, at en retsakt berører ham, undlader inden for en rimelig frist at begære retsaktens fuldstændige ordlyd meddelt [11].

48. Først skal jeg undersøge, hvorvidt en sådan begæringsfrist også gælder for en institution i dennes egenskab af privilegeret sagsøger [12]. Herimod kan man på den ene side argumentere, at den anfægtede beslutning ikke er en retsakt, som »berører« Parlamentet i den forstand, der fremgår af denne retspraksis. Parlamentet er ikke direkte *berørt* af en retsakt på samme måde som f.eks. en privat virksomhed. Tilsvarende er det for en virksomhed uligt nemmere at opdage, at der er blevet vedtaget en foranstaltning, som berører virksomheden, og som kræver, at den begærer foranstaltningens ordlyd meddelt. Parlamentets situation som privilegeret sagsøger kan ikke sammenlignes med denne situation, fordi der vedtages en stor mængde beslutninger, som potentielt kan give Parlamentet anledning til at anlægge et annullationssøgsmål. Såfremt tilstedeværelse af kendskab til en

11 — Jf. dommen i sagen Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 22, samt dom af 6.7.1988, sag 236/86, Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3761, præmis 14, og af 14.5.1998, sag C-48/96 P, Windpark Groothusen mod Kommissionen, Sml. I, s. 2873, præmis 20.

12 — I dom af 19.2.1998, sag C-309/95, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 655, præmis 18, nævnes begæringsfristen også i forbindelse med en sag med institutioner som parter, men den efterprøves ikke konkret.

foranstaltning, som muligvis skal anfægtes, udløser en forpligtelse for Parlamentet til at begære denne foranstaltnings ordlyd meddelt, stiller denne forpligtelse krav til organisationen af det parlamentariske arbejde, som ikke bør undervurderes. Eksistensen af en begæringsfrist kan således udgøre yderligere en hindring for, at Parlamentet effektivt kan gøre brug af sin søgsmålsret.

49. På den anden side kan man som argument for nødvendigheden af en søgsmålsfrist — og den dermed forbundne yderligere forpligtelse for en sagsøger til inden for en rimelig frist at begære en foranstaltnings ordlyd meddelt — nævne det ærværdige formål, som den tjener, nemlig retssikkerheden [13]. Denne sag viser netop på en anskuelig måde, at det er af stor betydning for retssikkerheden, at en sag anlægges inden for kort tid. I denne sag har Fællesskabet nemlig på grundlag af den anfægtede beslutning indgået forpligtelser over for en international organisation som projektledelse og har sandsynligvis også allerede inden for kort tid foretaget udbetalinger.

50. Der kan ske en udligning af disse to modstridende interesser — på den ene side hensynet til retssikkerheden og på den anden side kravet om en effektiv søgsmålsret til Parlamentet — ved at man i tilfælde med Parlamentet som sagsøger stiller høje krav til den grad af kendskab til en retsakt, som skal foreligge for at udløse begæringsfristen. Også i forbindelse med spørgsmålet om, hvilken frist der anses for rimelig, kan der i givet fald tages hensyn til en institutionel sagsøgers særlige forhold.

51. I dette tilfælde havde Parlamentet uomtvistet kendskab til den kompetente kommissærs svar på et parlamentsmedlems skriftlige forespørgsel vedrørende den anfægtede beslutning fra den 14. marts 2005. I dette svar gjorde Kommissionen klart, at den anfægtede beslutning var blevet vedtaget den 21. december 2004, og redegjorde for dens retsgrundlag og hovedformål. Selv om man anvender en streng målestok for kvaliteten af kendskabet til eksistensen af en beslutning, som skal anfægtes, må man i dette tilfælde derfor antage, at Parlamentet fra dette tidspunkt havde kendskab til afgørende aspekter af den pågældende beslutning, som skulle anfægtes, og at det derfor var forpligtet til inden for en rimelig frist at begære beslutningens ordlyd meddelt.

52. Parlamentet begærede først den anfægtede beslutnings ordlyd meddelt den 25. maj 2005, hvilket således var over to måneder efter, at det havde fået kendskab til eksistensen af den anfægtede beslutning.

13 — Jf. dom af 12.10.1978, sag 156/77, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1881, præmis 21-24. Derudover tjener fællesskabsbestemmelserne vedrørende procesfrister nødvendigheden af at undgå enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen, jf. bl.a. dom af 26.11.1985, sag 42/85, Cockerill-Sambre mod Kommissionen, Sml. s. 3749, præmis 10, og kendelse af 7.5.1998, sag C-239/97, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2655, præmis 7.

53. En frist på over to måneder kan selv under hensyntagen til en institutionel sagsøgers særlige situation ikke anses for rimelig [14]. Begæringsfristen kan nemlig under alle omstændigheder ikke være længere end den søgsmålsfrist, som for institutionelle sagsøgere ligeledes kun er på to måneder.

54. Det følger heraf, at Europa-Parlamentet ikke har anlagt sagen inden fristens udløb. Sagen kan derfor ikke antages til realitetsforhandling.

B — *Realiteten*

55. Såfremt Domstolen kommer til et andet resultat vedrørende sagens formalitet, skal jeg i det følgende subsidiært behandle sagens realitet.

56. Parlamentet har alene gjort et anbringende gældende i sit søgsmål. Parlamentet er af den opfattelse, at Kommissionen har overskredet de gennemførelsesbeføjelser, som er tillagt denne ved forordning nr. 443/92. Den anfægtede beslutning drejer sig om bekæmpelse af terrorisme og international kriminalitet. Da disse mål ikke er nævnt udtrykkeligt i forordning nr. 443/92, burde den anfægtede beslutning ikke være udstedt på dette retsgrundlag.

57. Kommissionen derimod er af den opfattelse, at den omstændighed, at foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme ikke udtrykkeligt er nævnt i forordning nr. 443/92, ikke er ensbetydende med, at den anfægtede foranstaltning ikke kan hjemles ved denne forordning.

58. Ifølge Domstolens praksis skal en gennemførelsesforanstaltning, der er vedtaget uden høring af Parlamentet, være i overensstemmelse med bestemmelserne i den retsakt, som giver hjemmel til foranstaltningen, og som er vedtaget efter høring af Parlamentet [15]. Jeg skal efterfølgende undersøge, om den anfægtede beslutning kunne vedtages med retskraft på grundlag af forordning nr. 443/92. Af den anfægtede beslutning fremgår, at denne især støttes på forordningens artikel 7 og 8. I sagen ved Domstolen har Kommissionen imidlertid også henvist til forordningens artikel 5, stk. 7, og artikel 6.

14 — Jf. kendelse af 5.3.1993, sag C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde mod Kommissionen, Sml. I, s. 801, præmis 19.

15 — Jf. dom af 18.6.1996, sag C-303/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2943, præmis 23.

1. Artikel 6 i forordning nr. 443/92

59. Artikel 4-6 vedrører den finansielle og faglige bistand. I henhold til artikel 6 udvides den finansielle og faglige bistand til at omfatte de forholdsvis mere avancerede ALA-udviklingslande, navnlig på de i denne artikel nævnte områder. I femte led i artikel 6 nævnes følgende som et af disse områder: »udbygning af institutionerne, navnlig af den offentlige forvaltning«.

60. Det projekt, som er godkendt med den anfægtede beslutning, drejer sig om at gennemgå og evaluere grænseforvaltningens eksisterende nationale metoder, at oprette et IT-system til udveksling af efterretningsmæssige oplysninger, at modvirke, at falske identitetspapirer er i omløb, samt at uddanne grænseforvaltningens personale.

61. Opfattes begrebet »offentlig forvaltning« i bred forstand, omfatter det enhver forvaltning, som varetager statens opgaver. I en sådan bred forstand kan grænseforvaltningen og de myndigheder, som beskæftiger sig hermed, derfor også opfattes som »institutioner« og »offentlig forvaltning«, og foranstaltninger omfattet af projektet kan således opfattes som bistand til udbygning af institutionerne og den offentlige forvaltning.

62. Med udgangspunkt i ordlyden alene er der for så vidt angår artikel 6 således i første omgang ingen begrænsning med hensyn til arten af den offentlige forvaltning, som kan være genstand for finansiel og faglig bistand i forordningens forstand. I henhold hertil ville imidlertid f.eks. også foranstaltninger til fremme af militær forvaltning være omfattet af artikel 6, og anvendelsesområdet for artikel 6 ville således næsten være grænseløst. Dette rejser derfor det spørgsmål, om denne brede opfattelse af artikel 6 er forenelig med formålet med forordning nr. 443/92.

63. Det er ikke tilfældet. Selv om der i ordlyden af artikel 6 i første omgang ikke foreligger nogen begrænsning, ligger der nemlig alligevel en begrænsning i selve forordning nr. 443/92. Også inden for rammerne af artikel 6 skal forvaltningsfremme nemlig være omfattet af den opfattelse af udviklingsbistand, som ligger til grund for forordning nr. 443/92. Fremme af offentlige forvaltninger kan ikke være et formål i sig selv, derimod skal forvaltningsfremme ske direkte med et udviklingsformål for øje, som forordning nr. 443/92 tjener. Derfor omfatter artikel 6 kun den form for forvaltningsfremme, som hovedsageligt tjener forordningens udviklingsformål. F.eks. ville foranstaltninger til fremme af en forvaltning, som har til opgave at organisere valg, tjene demokratisering, som er nævnt i

forordningen som et udviklingsformål [16], eller fremme af landbrugsforvaltning ville tjene fødevaresikkerhed, som også er nævnt i forordningen [17].

64. Herefter skal jeg derfor undersøge, om det formål, som den anfægtede beslutning tjener, er blandt udviklingsformålene i forordning nr. 443/92.

65. Som sit umiddelbare formål (»purpose«) har den anfægtede beslutning støtte til den filippinske regering i forbindelse med forbedring af sikkerheden ved og forvaltningen af grænserne. Som overordnet mål (»overall objective«) anføres støtte til den filippinske regering i forbindelse med gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001) (herefter »FN-resolution 1373 (2001)«) i kampen mod terrorisme og international kriminalitet.

66. For så vidt angår en sammenhæng mellem på den ene side det specifikke problem international terrorisme og international kriminalitet og på den anden side udviklingssituationen på Filippinerne foreligger der ingen underbyggede oplysninger hverken i den anfægtede beslutning eller i projektbeskrivelsen.

67. Projektbeskrivelsen henviser dog et sted til terroristiske trusler, som den filippinske regering især siden sidste valg har været udsat for, og et andet sted til provinsen Mindanao, som er præget af ustabilitet. Af den anfægtede beslutning fremgår således, at den har til formål at forbedre den indre stabilitet og sikkerhed på Filippinerne.

68. Derfor skal jeg herefter undersøge, om forordningens artikel 6 omfatter foranstaltninger, som i det væsentligste har til formål at forbedre den interne sikkerhed og stabilitet.

69. Der kan ganske vist gives Kommissionen medhold i, at stabilitet og sikkerhed kan være grundlæggende forudsætninger for en hvilken som helst videre udvikling. Også af Parlamentets stillingtagen under retsmødet fremgik det, at det principielt ikke ønsker at bestride, at der er en sammenhæng mellem stabilitet og udvikling.

70. I forordning nr. 443/92 er der imidlertid ingen henvisninger til stabilitet og sikkerhed. Forordningen fastslår ganske vist i syvende betragtning, at man med forordningen ikke kun bekræfter de klassiske aktionsområder for udviklingsbistand, men også skal fastlægge nye prioriterede områder. Stabilitet og

16 — Jf. artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 443/92.

17 — Jf. artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 443/92.

sikkerhed nævnes dog ikke blandt de nye aktivitetsområder, som opremses der.

71. Ganske vist nævnes de nye prioriterede områder i forordningen ikke som en endelig opremsning. Uden yderligere holdepunkter i forordningens tekst kan man dog ikke af den omstændighed, at opremsningen ikke er endelig, på nogen som helst måde konkludere, at ethvert tænkeligt nyt aktionsområde er omfattet af forordningens anvendelsesområde. Tværtimod bør noget sådant være direkte hjemlet i forordningens tekst.

72. En sådan hjemmel findes dog ikke i forordningens tekst. Kommissionen har under retsforhandlingerne ved Domstolen også selv i lignende retning fremført, at konceptet udviklingshjælp først i de senere år har ændret sig således, at det omfatter foranstaltninger til forbedring af sikkerhed og stabilitet med henblik på at sikre den grundlæggende forudsætning for yderligere udvikling. Kommissionen har herved henvist til forskellige dokumenter som f.eks. en meddelelse fra Kommissionen fra 2003 [18] og De Forenede Nationers Millennium Deklaration fra 2000 [19]. Kommissionen har dermed selv erkendt, at denne udvidede opfattelse af udviklingsbistand netop ikke lå til grund for forordning nr. 443/92.

73. Derfor er der intet, som tyder på, at det oprindelige koncept for udviklingsbistand, som forordning nr. 443/92 er baseret på, og som forordningen drejer sig om, også omfatter foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og til fremme af indre stabilitet og sikkerhed.

74. Jeg kan ganske vist give Kongeriget Spanien medhold i, at Kommissionen kan indrømmes et vidt skøn ved gennemførelse af forordning nr. 443/92. Men dette skøn kan kun gælde den måde, hjælpeforanstaltningerne gennemføres på, dvs. hvor, hvor mange og hvilke konkrete projekter der gennemføres.

75. Desuden rækker dette skøn ikke så vidt, at Kommissionen inden for rammerne af gennemførelse af forordningen kan videreudvikle konceptet for udviklingsbistand og udvide det med nye aktivitetsområder

18 — Meddelelse »Regering og udvikling«, KOM(2003) 615 endelig.

19 — Millennium Deklaration A/RES/55/2, som kan hentes på internetadressen http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf

for således at følge den nyeste udvikling inden for konceptet for udviklingsbistand.

76. Det ville ikke være tilladt at fortolke de gennemførelsesbeføjelser, som er tillagt Kommissionen ved forordning nr. 443/92, således, at de også omfatter beføjelser for Kommissionen til at videreudvikle konceptet for udviklingsbistand.

77. Domstolen fortolker ganske vist begrebet »gennemførelse« vidt i sin retspraksis [20]. Men den har også fastslået, at »bestemmelser, der er af væsentlig betydning«, alene henhører under basisretsakten [21]. Til »bestemmelser, der er af væsentlig betydning«, hører bestemmelser, som har til formål at omsætte hovedprincipperne i fællesskabspolitikken i praktiske foranstaltninger [22].

78. En udvidelse af forordningens anvendelsesområde til et nyt aktionsområde for udviklingsbistand, »sikkerhed og stabilitet«, henhører i betragtning af rækkevidden af følgerne heraf under »bestemmelser, der er af væsentlig betydning på det pågældende område«, og ikke længere blot under »gennemførelsesbestemmelser«.

79. Det drejer sig her om hovedprincipperne for udviklingsbistandspolitikken, som ikke må uddelegeres til Kommissionen. Kun ved at ændre basisforordningen inden for rammerne af den i traktaten fastsatte lovgivningsprocedure, som i forhold til komitologiproceduren er kendetegnet ved en større gennemsigtighed og en øget demokratisk legitimation, kunne man have udvidet udviklingsbistandskonceptet.

80. Det henhører altså alene under basisretsakten at inddrage nye aktionsområder i udviklingsbistanden, og forordning nr. 443/92 skal derfor fortolkes således, at den ikke giver Kommissionen beføjelse til inden for rammerne af gennemførelsen af forordningen at tilføre et nyt aktionsområde til forordningens anvendelsesområde.

81. I denne forbindelse skal jeg i øvrigt også understrege, at Kommissionen allerede i 2002 forelagde Parlamentet et udkast til ændring af forordning nr. 443/92, hvori bekæmpelse af terrorisme udtrykkeligt var

20 — Jf. dom af 19.11.1998, sag C-159/96, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 7379, præmis 40, af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda m.fl., Sml. s. 1279, præmis 10, af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil m.fl., Sml. s. 2049, præmis 16, og af 17.10.1995, sag C-478/93, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 3081, præmis 30.

21 — Jf. dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 36, af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 14, af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 16, og af 17.12.1970, sag 25/70, Köster, Sml. 1970, s. 259, org.ref.: Rec. s. 1161, præmis 6. Jf. også mit forslag til afgørelse af 8.9.2005, sag C-66/04, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2005 I, s. 10553, præmis 50 ff.

22 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 37.

nævnt som et aktionsområde for udviklingsbistanden [23]. Dette lovgivningstiltag blev dog ikke gennemført. Først ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1717/2006 af 15. november 2006 om oprettelse af et stabiliseringsinstrument [24] trådte en basisretsakt i kraft, som også omfatter foranstaltninger til forbedring af stabilitet og sikkerhed og til bekæmpelse af terrorisme inden for rammerne af udviklingsbistand.

82. Dette resultat ændres heller ikke af den omstændighed, at forordning nr. 443/92 blev udstedt med hjemmel i artikel 235 EF (nu artikel 308 EF). Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at forordningen skal fortolkes vidt. Dette har dog ikke overbevist mig. Af den omstændighed alene, at en forordning er blevet udstedt på grundlag af hjemmelen i artikel 308 EF til at udfærdige supplerende forskrifter, kan man ikke slutte, at denne forordning også selv skal fortolkes udvidende, således at den giver hjemmel til efter forgodtbefindende at udfærdige supplerende gennemførelsesforanstaltninger.

83. Sammenfattende kan det derfor fastslås, at den anfægtede beslutning ikke er hjemlet i artikel 6. Genstanden for det projekt, som blev godkendt med den anfægtede beslutning, falder ganske vist umiddelbart under det omfattende begreb »udbygning af den offentlige forvaltning«, men det mål, som den anfægtede beslutning tjener, nemlig at bekæmpe terrorisme, er ikke i overensstemmelse med det koncept for udviklingsbistand, som ligger til grund for forordning nr. 443/92.

84. I modsætning til Kommissionens opfattelse er det på ingen måde en følge af den beskrevne opfattelse af forordningen, at et stort antal af Fællesskabets udviklingsbistandsprojekter, der vedrører spørgsmål om sikkerhed — som f.eks. foranstaltninger til rydning af landminer — ikke har tilstrækkelig hjemmel i forordning nr. 443/92. Især eksemplet med minerydningsprojekter anskueliggør nemlig, at sikkerhedsrelevante foranstaltninger, for så vidt som de umiddelbart tjener et udtrykkeligt nævnt formål med forordningen — her bl.a.: udvikling af landdistrikterne, forbedring af fødevaresikkerheden, beskyttelse af børnene i medfør af artikel 5, stk. 1 og 9 — meget vel kan være hjemlet i forordningen.

85. Jeg skal i denne sammenhæng også understrege, at disse bemærkninger ikke indeholder noget udsagn om opfattelsen af udviklingsbistand i medfør af artikel 177 EF ff.

86. Udviklingen i opfattelsen af udviklingsbistand kan man ikke tage hensyn til i forbindelse med gennemførelse af en forordning, hvilket kun er muligt især i forbindelse

23 — KOM(2002) 340 endelig af 2.7.2002.
24 — EUT L 327, s. 1.

med fortolkning af traktaten. I henhold til artikel 177, stk. 3, EF skal der også tages hensyn til de nye og udvidede målsætninger for udviklingsbistand, som er godkendt inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre internationale organisationer. Den internationale kontekst kan således påvirke opfattelsen af Fællesskabets kompetence vedrørende forbund, men ikke uden videre Fællesskabets interne fordeling af kompetence på institutionerne.

87. Inden for traktatens rammer kan foranstaltninger, som vedrører intern sikkerhed og stabilitet, derfor støttes på kompetencen vedrørende udviklingsbistand, for så vidt som disse foranstaltningers hovedindhold — jf. dommen i sagen Portugal mod Rådet [25] — er økonomisk og social udvikling af udviklingslandene samt bekæmpelse af fattigdom. For så vidt som den interne sikkerhed og stabilitet i et land er en grundlæggende forudsætning for videre udvikling, kommer også foranstaltninger til at sikre stabilitet i betragtning som foranstaltninger under udviklingsbistand som omhandlet i artikel 177 EF.

2. Artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 443/92

88. Den anfægtede beslutning kan heller ikke støttes på artikel 5, stk. 7, i forordning nr. 443/92, ifølge hvilken den finansielle og faglige bistand »derfor bl.a. [bør] gå til konkrete projekter vedrørende demokratisering, effektiv og rimelig offentlig forvaltning og menneskerettighederne«.

89. I artikel 5, stk. 7, fremgår det allerede af ordlyden, at der til forvaltningsbistand er knyttet nogle forudsætninger. Med ordet »derfor« knytter stk. 7 sig nemlig til de to foregående bestemmelser, som drejer sig om den menneskelige og den kulturelle dimension i udviklingsarbejdet. Forvaltningsbistand i medfør af artikel 5, stk. 7, skal altså indgå i en kontekst med menneskelig og kulturel udvikling.

90. Dette understreges yderligere af den sammenhæng, hvori bistand til forvaltning nævnes i stk. 7. Foruden forvaltningsbistand nævnes projekter vedrørende demokratisering og menneskerettigheder. Det er også betegnende, at man her ikke blot taler om effektiv, men også om rimelig forvaltning. Bistand til forvaltning i den forstand, som fremgår af artikel 5, befinder sig således i en kontekst med menneskerettigheder, demokrati og retsstat.

25 — Dom af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177, sammendragets punkt 2 og dommens præmis 39.

91. Derfor kan man ikke støtte en hvilken som helst slags forvaltningsbistand på artikel 5, stk. 7, men kun den slags, som hovedsageligt tjener de deri nævnte mål og værdier, dvs. i det væsentligste kulturel og menneskelig udvikling, demokrati og menneskerettigheder.

92. Den anfægtede beslutning nævner som mål bekæmpelse af terrorisme og international kriminalitet.

93. Terrorisme og international kriminalitet kan for så vidt ganske vist påvirke demokratiseringsprocesser og menneskerettigheder, således at foranstaltninger til bekæmpelse af dem indirekte også bidrager til demokratisering og menneskelig udvikling. Hvis man lod sådanne indirekte sammenhænge være tilstrækkelige for at kvalificere en foranstaltning som en foranstaltning til forvaltningsbistand i medfør af forordningens artikel 5, stk. 7, ville man dog næppe kunne afgrænse anvendelsesområdet for denne bestemmelse. Især ville det være uforståeligt, hvorfor forordningen sondrer mellem finansiel og faglig bistand på den ene side og økonomisk samarbejde på den anden side, da også økonomiske foranstaltninger til ren velstandsfremme næppe kan siges ikke at påvirke udviklingen inden for demokratisering og menneskerettigheder og ved en bred udlægning af forvaltningsbistand allerede ville være omfattet heraf.

94. Den anfægtede beslutning har ikke den snævre sammenhæng med fremme af den menneskelige og kulturelle udvikling, som kræves i forbindelse med artikel 5, stk. 7, hvilket indebærer, at beslutningen heller ikke kan støttes på denne bestemmelse. For så vidt som den foreliggende projektbeskrivelse som et tværgående tema (»crosscutting issue«) for projektet også formelt nævner menneskerettigheder og som en mulig følge af en mere effektiv grænseforvaltning også anfører begrænsning af menneskehandel, ændrer denne udtrykkelige angivelse af en ren hypotetisk bieffekt intet ved, at foranstaltningen skal vurderes på grundlag af dens væsentlige indhold, der i dette tilfælde — som påvist — ikke er omfattet af artikel 5, stk. 7.

3. Artikel 7 og 8 i forordning nr. 443/92

95. Tilbage er at undersøge, hvorvidt den anfægtede beslutning kunne vedtages med retskraft på grundlag af artikel 7 og 8 i forordning nr. 443/92.

96. Forordningens artikel 7 og 8 drejer sig om Fællesskabets *økonomiske samarbejde* med ALA-udviklingslandene. Artikel 7, stk. 1, bestemmer, at det økonomiske samarbejde, der udformes i Fællesskabets og partnerlandenes gensidige interesse, skal bidrage til udvikling af ALA-udviklingslandene ved at hjælpe dem med at styrke deres institutionelle kapacitet for at gøre miljøet mere gunstigt for investering og udvikling. I artikel 8, nr. 2, nævnes som en af de tre sektorer, som det økonomiske samarbejde finder sted i, »forbedring af den institutionelle struktur med henblik på at gøre det økonomiske, lovgivningsmæssige og sociale miljø mere udviklingsfremmende«.

97. Som jeg allerede har redegjort for, kan man, såfremt man opfatter begrebet i vid forstand, også inden for rammerne af artikel 7 og 8 betragte foranstaltningerne godkendt ved den anfægtede beslutning som hjælp til at styrke den institutionelle kapacitet eller til at forbedre den institutionelle struktur.

98. Også artikel 7 og 8 anser imidlertid ikke foranstaltningerne med henblik på at styrke institutionerne for at være et mål i sig selv. Tværtimod skal institutionerne netop styrkes i ALA-udviklingslandene »for at gøre miljøet mere gunstigt for investering og udvikling« og »med henblik på at gøre det økonomiske, lovgivningsmæssige og sociale miljø mere udviklingsfremmende«. Derfor kan ikke en hvilken som helst hjælp til at styrke institutionerne, men kun den hjælp, som hovedsageligt har til formål at fremme økonomi og investering, hjemles i artikel 7 og 8 i forordningen. Der kræves en snæver og specifik sammenhæng mellem foranstaltningen og lige præcist fremme af økonomien. De foranstaltninger, som kun indirekte også påvirker den økonomiske udvikling — f.eks. ved at de understøtter en sikkerhedsmæssigt stabil situation — opfylder ikke dette krav.

99. Kravet om en sådan indbyrdes sammenhæng er på den ene side allerede en følge af, at artikel 7 og 8 i forordningen befinder sig i afsnittet »Økonomisk samarbejde«, og at den normale udlægning af begrebet »økonomisk samarbejde« ikke omfatter samtlige samarbejdsområder, blot fordi ethvert samarbejde i sidste ende også påvirker parternes økonomiske relationer og økonomiske forhold.

100. Frem for alt viser en betragtning af de hypotetiske konsekvenser af en bred udlægning af begrebet dog, at foranstaltninger til fremme af miljøet for investering og udvikling i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forordningens artikel 7 og 8, under ingen omstændigheder må omfatte samtlige tænkelige foranstaltninger med indvirkning på miljøet for investering og udvikling. En sådan

bred udlægning af begrebet ville nemlig svare til, at Kommissionen af forordningsudstederen fik en *generalfuldmagt* til at fremme et hvilket som helst statsligt projekt i udviklingslandene ved blot at hæfte etiketten »udviklingssamarbejde« på det. Til syvende og sidst er nemlig enhver statslig foranstaltning en lille sten i den mosaik, som miljøet for investering og udvikling udgør, da den jo — i forskelligt omfang og med forskellig intensitet — i hvert fald indirekte påvirker økonomien.

101. Den væsentlige og direkte reference til miljøet for investering og udvikling, som artikel 7 og 8 i forordning nr. 443/92 kræver af den anfægtede beslutning, fremgår hverken af beslutningens betragtninger eller af projektbeskrivelsen. Deri findes ingen underbygget reference til den økonomiske og investeringsmæssige situation på Filippinerne. Også i projektbeskrivelsen beskæftiger man sig næsten udelukkende med temaerne terrorisme og sikkerhed.

102. Af den anfægtede beslutning fremgår ikke, hvilke problemer der er for den investeringsmæssige og økonomiske situation på Filippinerne, og hvorvidt en forbedring af grænseforvaltningen ville kunne forbedre denne situation. Derfor fremgår det ikke, hvilken direkte indvirkning det godkendte projekt har på den investeringsmæssige og økonomiske situation. Dermed er ikke sagt, at fremme af grænseforvaltningen ikke også kunne have direkte indvirkning på den økonomiske situation: Man ville ikke kunne sige, at f.eks. foranstaltninger til forbedring af toldbehandling af varer ved grænsen ikke har en sådan fremmende indvirkning på økonomien. Det fremgår dog ikke af den anfægtede beslutning, at den i det væsentligste tjener den økonomiske og investeringsmæssige udvikling.

103. Imidlertid er det — som jeg har redegjort for — inden for rammerne af artikel 7 og 8 ikke tilstrækkeligt, at indvirkningerne på den investeringsmæssige og økonomiske situation kun er indirekte.

104. For så vidt som det i projektbeskrivelsen derfor i forbindelse med de filippinere, som arbejder i udlandet, angives, at bæredygtighed i forbindelse med internationale rejser (»sustainability of international travel«) er af afgørende betydning for den nationale økonomi og den generelle stabilitet i Filippinerne, er det absolut tænkeligt, at der er en sammenhæng mellem grænseforvaltningens effektivitet og beskyttelse mod illegal indrejse samt dermed forbundne sikkerhedsrisici. Hvorvidt mere moderne pas- og grænsekontroller skal få direkte indflydelse på gæstearbejdernes økonomiske situation eller på den filippinske økonomi som helhed, er imidlertid hverken godtgjort eller i det mindste antydet i denne sag. Derimod er det også i denne sammenhæng Filippinernes stabilitet, der står i forgrunden.

105. Set fra denne synsvinkel kan grænseprojektet derfor ganske vist ikke være fuldstændig uden indflydelse på miljøet for investering og udvikling. Foranstaltninger, som fremmer den indre stabilitet og sikkerhed, kan nemlig indirekte som en ud af mange faktorer også bidrage til økonomisk fremgang.

106. En foranstaltning med det formål at forbedre den indre og ydre sikkerhed og stabilitet står imidlertid ikke i nogen snæver og direkte sammenhæng med fremme af økonomien, men vedrører derimod kun generelt grundbetingelserne for det samfundsmæssige, politiske og økonomiske liv. Miljøet for investering og udvikling er ikke det centrale i forbindelse med sådanne foranstaltninger.

107. Det samme gælder med hensyn til sammenhængen mellem indre sikkerhed og turisme, som Kommissionen har fremført under retsforhandlingerne ved Domstolen. Man bør give Kommissionen ret i, at den anfægtede foranstaltning kan yde et bidrag til at styrke sikkerheden og dermed styrke en grundlæggende forudsætning for økonomi og udvikling i almindelighed og turismen i særdeleshed. At kvalificere den anfægtede beslutning som en foranstaltning til fremme af investeringer og økonomi i den forstand, som fremgår af forordningens artikel 7 og 8, giver denne indirekte reference og bieffekt dog ikke grundlag for.

108. Den anfægtede beslutning har dermed ikke den nødvendige snævre og direkte sammenhæng med fremme af økonomien, og den kan derfor heller ikke være hjemlet i artikel 7 og 8.

4. Budgetmæssige beføjelser

109. Endelig vil jeg komme ind på, at Parlamentet i sin replik har udviklet argumenter, som ikke kun vedrører Kommissionens overskridelse af gennemførelsesbeføjelserne, men også tilsidesættelse af budgetmæssige beføjelser.

110. Dette argument er fremsat for sent i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2. Der er tale om nye anbringender, som først blev fremsat i replikken. I stævningen fremsatte Parlamentet kun et anbringende og anfægtede udelukkende, at gennemførelsesforanstaltningerne udgør en tilsidesættelse af forordning nr. 443/92.

C — *Sammenfatning*

111. Jeg skal sammenfattende fastslå, at sagen ikke kan antages til realitetsforhandling, idet søgsmålsfristen ikke er blevet overholdt. Hvis Domstolen imidlertid skulle behandle sagens realitet, bør den anfægtede beslutning annulleres.

## VI — Begrænsning af dommens virkning

112. Såfremt Domstolen antager sagen til realitetsforhandling, bør den i tilfælde af, at den giver Parlamentet medhold, også tage stilling til, hvorvidt virkningerne af dommen skal begrænses. Kommissionen har ganske vist ikke nedlagt påstand om, at virkningerne af den annullerede beslutning skal opretholdes i tilfælde af, at Parlamentet får medhold.

113. Alligevel kan Domstolen også af egen drift udnytte den kompetence, den har i henhold til artikel 231, stk. 2, EF, til at bestemme, at virkningen af beslutningen opretholdes. Jeg skal bemærke, at beslutningen annulleres på et tidspunkt, hvor udbetalinger i forbindelse med det i den anfægtede beslutning forbundne projekt allerede er blevet foretaget, og forpligtelserne især over for organisationen International Organisation for Migration, som har fået ansvaret for projektets gennemførelse, er blevet indgået.

114. Vigtige retssikkerhedsmæssige hensyn, der kan sammenlignes med dem, der gælder, når visse forordninger annulleres, ville derfor begrunde, at Domstolen udøver den kompetence, der udtrykkeligt er tildelt den ved EF-traktatens artikel 231, stk. 2, når en forordning annulleres, og angiver, hvilke af den anfægtede beslutnings virkninger der skal betragtes som bestående [26].

115. Under hensyn til sagens særlige omstændigheder bør det derfor bestemmes, at annullationen ikke påvirker gyldigheden af de i henhold til den omtvistede beslutning foretagne udbetalinger eller indgåede forpligtelser [27].

## VII — Sagens omkostninger

116. I henhold til Domstolens procesreglements artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, bør Parlamentet pålægges at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 4, skal Kongeriget Spanien, der er interveneret i sagen, bære sine egne omkostninger.

26 — Jf. dom af 12.5.1998, sag C-106/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2729, præmis 39 ff.

27 — Jf. dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 42.

## VIII — Forslag til afgørelse

117. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Sagen afvises.

2) Europa-Parlamentet bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger. Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.«