CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 22 mei 2007 [1]

I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep tot nietigverklaring verzoekt het Parlement om nietigverklaring van besluit ASIA/2004/016-924 van de Commissie tot goedkeuring van een project voor de beveiliging van de Filippijnse grenzen (Philippine Border Management Project) en de financiering daarvan uit begrotingslijn 19 10 02 (hierna: „bestreden besluit"). De Commissie heeft dit besluit vastgesteld ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 443/92 van de Raad van 25 februari 1992 inzake financiële en technische hulp en economische samenwerking met de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en in Azië [2] (hierna: „verordening nr. 443/92").

2. Het Parlement is van mening dat de Commissie met de vaststelling van het bestreden besluit de grenzen van haar uitvoeringsbevoegdheden heeft overschreden. Het bestreden besluit heeft de strijd tegen het terrorisme en de internationale criminaliteit als voorwerp; daarbij gaat het niet om ontwikkelingshulp in de zin van verordening nr. 443/92.

II — Rechtskader

A — *Verordening nr. 443/92*

3. Verordening nr. 443/92 heeft tot voorwerp de samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika die niet tot de ondertekenaars van de Overeenkomst van Lomé behoren en niet onder het samenwerkingsbeleid van de Gemeenschap met de derde landen in het Middellandse-Zeegebied vallen (hierna: „ALA-ontwikkelingslanden").

4. Artikel 1 van de verordening bepaalt dat de samenwerking van de Gemeenschap met de ALA-ontwikkelingslanden wordt voort-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 52, blz. 1, in de versie die zij heeft gekregen bij verordening (EG) nr. 807/2003 van de Raad van 14 april 2003 tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de raadplegingsprocedure (unanimiteit) goedgekeurde besluiten van de Raad, (PB L 122, blz. 36).

gezet en uitgebreid. Volgens dit artikel omvat deze samenwerking financiële en technische ontwikkelingshulp en economische samenwerking. In dit verband hecht de Gemeenschap aan de „bevordering van de rechten van de mens, ondersteuning van de democratiseringsprocessen, goed, doeltreffend en billijk openbaar bestuur, bescherming van het milieu, liberalisering van het handelsverkeer en versterking van de culturele dimensie, waartoe vanuit een oogpunt van wederzijds belang een steeds intensievere dialoog over de politieke, economische en sociale vraagstukken wordt aangegaan".

5. De artikelen 4 tot en met 6 van verordening 443/92 hebben betrekking op de financiële en technische hulp.

6. Volgens artikel 4 is de financiële en technische hulp „hoofdzakelijk bedoeld voor de armste lagen van de bevolking en de armste landen in de twee regio's".

7. Artikel 5 noemt de doelstellingen van de financiële en technische hulp en de bij de uitvoering in acht te nemen principes. Zo bepaalt de eerste alinea bijvoorbeeld dat de financiële en technische hulp „in het bijzonder voor de ontwikkeling van het platteland en voor verbetering van de continuïteit van de voedselvoorziening" dient. Ingevolge de zevende alinea dient de hulp onder andere te worden verleend voor concrete projecten op het gebied van democratisering, goed, doeltreffend en billijk openbaar bestuur en mensenrechten.

8. Artikel 6 bepaalt dat de financiële en technische hulp met name in de aldaar vermelde specifieke sectoren wordt uitgebreid tot de relatief meer ontwikkelde ALA-ontwikkelingslanden. Als een van deze sectoren wordt in het vijfde gedachtestreepje genoemd de „versterking van de instellingen, met name van de overheidsdienst".

9. De artikelen 7 en 8 van verordening nr. 443/92 hebben betrekking op de economische samenwerking.

10. Volgens de eerste alinea van artikel 7 draagt de economische samenwerking bij „aan de ontwikkeling van de ALA-ontwikkelingslanden door hen te helpen de institutionele capaciteit te vergroten, en zo een gunstiger klimaat te scheppen voor investering en ontwikkeling en optimaal profijt te trekken van de toekomstige mogelijkheden die de toename van de internationale handel en de ongedeelde Europese markt bieden, alsmede door de aanwezigheid van bedrijven uit alle lidstaten en de beschikbaarheid van de technologie en knowhow van die staten met name in de particuliere sector en de KMO's te vergroten".

11. Artikel 8 bepaalt dat de economische samenwerking zich vooral richt op drie sectoren: ten eerste de „verbetering van het wetenschappelijke en technologische potentieel en, in het algemeen, van het economische, sociale en culturele kader door middel van opleidingsacties en de overdacht van knowhow", ten tweede de „verbetering van het institutionele draagvlak — en tegelijk intensivering van de dialoog met de partners

— ten einde een gunstiger economisch, wetgevend, bestuursrechtelijk en maatschappelijk ontwikkelingsklimaat te scheppen" en ten derde de „steun aan het bedrijfsleven, met name door acties ter bevordering van de handel en acties voor opleiding en technische bijstand, door het leggen van contacten tussen bedrijven en door maatregelen ter bevordering van samenwerking tussen bedrijven".

12. Krachtens artikel 14, eerste alinea, worden projecten en programma's waarvoor hulp wordt verleend waarvan de kosten ten laste van de Gemeenschap meer dan 1 miljoen ECU bedragen, alsmede ingrijpende wijzigingen en eventueel noodzakelijke kostenoverschrijdingen bij goedgekeurde projecten en programma's van meer dan 20 % van het oorspronkelijk toegekende bedrag, vastgesteld volgens de procedure van artikel 15, lid 3. Artikel 15, lid 3, verwijst op zijn beurt naar de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG. [3] Krachtens artikel 14, tweede alinea, worden volgens dezelfde procedure de noodzakelijke besluiten genomen om de indicatieve meerjarenrichtsnoeren vast te stellen die op de belangrijkste partnerlanden van toepassing zijn of de samenwerkingsgebieden vast te stellen naar thema of sector.

13. Artikel 15, lid 1, van verordening 443/92 bepaalt dat de Commissie voor het beheer van de financiële en technische hulp en van de economische samenwerking zorgt. De Commissie wordt overeenkomstig artikel 15, lid 2, bijgestaan door een comité.

14. Verordening nr. 443/92 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking [4], die sedert 1 januari 2007 van toepassing is. Krachtens artikel 39, lid 2, eerste volzin, van deze verordening blijft verordening nr. 443/92 van toepassing voor rechtshandelingen en vastleggingen voor de begrotingsjaren voorafgaande aan 2007.

III — Inhoud van het bestreden besluit

15. De eerste overweging van de considerans verwijst naar het besluit van de Raad van 22 juli 2002, waarin wordt benadrukt dat de Europese Unie derde landen ondersteunt bij de tenuitvoerlegging van hun verplichtingen krachtens resolutie 1373 (2001) van de

3 — Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, (PB L 184, blz. 23).

4 — PB L 378, blz. 41.

Veiligheidsraad van de Verenigde Naties met behulp van middelen van het mechanisme voor snelle reactie (Rapid Reaction Mechanism).

16. De tweede overweging van de considerans van het besluit verwijst naar het door de Commissie goedgekeurde „National Indicative Programme 2002-2004" voor de Filippijnen, dat met name prioriteit verleend aan activiteiten ter bestrijding van terrorisme. Bovendien wordt vastgesteld dat de Commissie haar ondersteuning op het gebied van maatregelen tegen het terrorisme zou willen concentreren op het grensbeheer, met name de immigratie en de bestrijding van de financiering van het terrorisme.

17. De derde overweging van de considerans noemt als overkoepelende doelstelling van het bij het besluit goedgekeurde project de ondersteuning bij de tenuitvoerlegging van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

18. Het project heeft volgens de vierde overweging van de considerans tot doel om overeenkomstig de internationale normen en protocollen een bijdrage te leveren aan de inspanningen van de regering van de Filippijnen om de veiligheid en het beheer van de grenzen van de Filippijnen te verbeteren.

19. Artikel 1 van het besluit bepaalt in lid 1 dat het „Philippines Border Management Project" (hierna: „project"), waarvan de tekst als bijlage bij het besluit is gevoegd, wordt goedgekeurd. In lid 2 wordt het maximumbedrag van de bijdrage van de Gemeenschap vastgesteld op 4 900 000 EUR, te financieren uit begrotingslijn 19 10 02 van de algemene begroting van de Gemeenschap voor het jaar 2004.

20. Artikel 2 van het besluit regelt de details van de uitvoering en bevat een tijdschema.

21. Overeenkomstig de bij het besluit gevoegde projectomschrijving moet het project de Filippijnse autoriteiten ondersteunen bij het bereiken van de volgende doelstellingen:

— nastreven van het beste internationale niveau van grensbeheer door herziening en evaluatie van de bestaande nationale methodes en praktijken;

— tot stand brengen van een integraal en veilig IT-systeem voor een efficiënte uitwisseling van informatie tussen de bij het grensbeheer betrokken autoriteiten;

— voorkomen dat valse persoonsbewijzen in omloop komen, door een verhoging van het ophelderingspercentage en een toename van het algemene bewustzijn omtrent het belang van het bezitten van een correct persoonsbewijs;

— opvoeren van de prestaties van het bij het grensbeheer betrokken hogere en technische personeel door passende opleidingsactiviteiten.

IV — Voorgeschiedenis van het besluit, conclusies en procesverloop

A — *Voorgeschiedenis van het geschil*

22. Het bestreden besluit was het voorwerp van een vergadering van het in verordening nr. 443/92 voorziene regelgevend comité op 17 en 18 november 2004. Aangezien enige lidstaten twijfels met betrekking tot de gekozen rechtsgrond hadden, werd het besluit in deze vergadering echter niet goedgekeurd, maar werd in plaats daarvan tot de schriftelijke procedure overgegaan. Deze werd op 7 december 2004 beëindigd met een positieve beslissing door een gekwalificeerde meerderheid. De Commissie heeft het bestreden besluit vervolgens op 21 december 2004 vastgesteld.

23. Het besluit is niet in het Publicatieblad bekendgemaakt. Op 14 december 2004 zijn aan het Parlement de notulen van de vergadering van 17 en 18 november 2004 overgelegd.

24. Vervolgens hebben twee leden van het Parlement schriftelijke vragen gesteld aan de Commissie [5], teneinde nadere inlichtingen over het bestreden besluit te verkrijgen. Deze vragen zijn door de Commissie op 14 maart [6] en op 22 april 2005 [7] beantwoord.

25. Bij brief van 25 mei 2005 heeft de commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Parlement de Commissie verzocht om toezending van de tekst van het bestreden besluit. De Commissie voert aan dat zij op dit verzoek bij brief van 22 juni 2005 heeft geantwoord.

26. Volgens het Parlement heeft het echter geen antwoord gekregen. Pas na een herha-

5 — Schriftelijke vragen nr. P-0619/05 van afgevaardigde Glenys Kinnock en nr. E-0578/05 van afgevaardigde Gay Mitchell.

6 — Zie voor de tekst van het antwoord http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — Zie voor de tekst van het antwoord http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

ling van de vraag op 26 augustus 2005 is op 9 september 2005 een antwoord ontvangen, waarbij een afschrift van het bestreden besluit was gevoegd. Bijgevolg heeft het Parlement pas op 9 september 2005 kennis gekregen van de tekst van het bestreden besluit.

27. Het staat vast dat er daarvoor reeds sprake was van correspondentie tussen medewerkers van het Parlement en van de Commissie, die op het bestreden besluit betrekking had.

28. Aldus heeft op 12 mei 2005 een medewerkster van de delegatie van de Commissie te Manilla stukken met betrekking tot het project gezonden aan het secretariaat van de commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Parlement. Wat dat betreft twisten partijen echter over de vraag of zich bij de stukken ook de tekst van het bestreden besluit bevond.

29. Op verzoek van een medewerker van de juridische dienst van het Parlement heeft een medewerker van de juridische dienst van de Commissie hem op 19 juni 2005 per e-mail de tekst van het bestreden besluit gezonden. De medewerker van de juridische dienst van het Parlement heeft de ontvangst van de tekst eveneens per e-mail van 19 juni 2005 bevestigd.

B — *Conclusies en procesverloop voor het Hof*

30. Met zijn beroep van 17 november 2005 verzoekt het Parlement

— het besluit tot goedkeuring van een project voor de beveiliging van de Filippijnse grenzen, te financieren uit begrotingslijn 19 10 02 van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (Philippine Border Management Project; nr. ASIA/2004/016-924), vastgesteld ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 443/92 inzake financiële en technische hulp en economische samenwerking met de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en in Azië, nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

31. De Commissie concludeert

— het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren en

— over de kosten te beslissen naar recht.

32. Als interveniënt aan de zijde van de Commissie is bij beschikking van de president van het Hof van 28 mei 2006 het Koninkrijk Spanje toegelaten.

33. In de procedure voor het Hof hebben partijen schriftelijke en mondelinge opmerkingen ingediend; interveniënt heeft aan de schriftelijke procedure deelgenomen.

V — Bespreking

A — *Ontvankelijkheid van het beroep*

1. Beroepstermijn

34. De Commissie acht het beroep niet-ontvankelijk, aangezien het niet is ingesteld binnen twee maanden nadat het Parlement kennis heeft gekregen van het bestreden besluit.

35. Voor zover de Commissie tegelijkertijd stelt dat zij echter geen exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt, is dat niet relevant, omdat het nakomen van de beroepstermijn dwingend recht is en ambtshalve door het Hof dient te worden onderzocht. [8]

36. Volgens artikel 230, vijfde alinea, EG moeten de beroepen tot nietigverklaring binnen twee maanden worden ingesteld. Die termijn loopt, al naar gelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen.

37. Het bestreden besluit is niet in het Publicatieblad bekendgemaakt. Uit artikel 254, leden 1 en 2, EG vloeit ook geen verplichting voort om het bestreden besluit openbaar te maken. Aangezien het bestreden besluit niet is gericht tot het Parlement, is dit ook niet ingevolge artikel 254, lid 3, EG formeel daarvan in kennis gesteld. De beroepstermijn van twee maanden is in het onderhavige geval derhalve begonnen op de dag waarop het Parlement daadwerkelijk kennis heeft gekregen van het bestreden besluit.

38. Een verzoeker heeft krachtens de rechtspraak van het Hof daadwerkelijk kennis van een handeling vanaf de dag waarop hij kennis krijgt van de exacte inhoud en van de motivering van de betrokken handeling. [9] Slechts dan is hij in de situatie om op een zinvolle wijze gebruik te maken van zijn recht op beroep. Kennis van enkel een samenvatting van het litigieuze besluit is

8 — Zie arresten van 8 mei 1973, Gunella/Commissie (33/72, Jurispr. blz. 475, punten 3 e.v.); 12 juli 1984, Moussis/Commissie (227/83, Jurispr. blz. 3133, punt 12), en 23 januari 1997, Coen (C-246/95, Jurispr. blz. I-403, punt 21).

9 — Zie arresten van 5 maart 1980, Koenecke (76/79, Jurispr. blz. 665, punt 7), en 6 december 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (C-180/88, Jurispr. blz. I-4413, punt 22).

dienaangaande niet voldoende: de kennis moet de tekst van het besluit betreffen. [10]

39. Er dient derhalve te worden nagegaan op welke dag het Parlement kennis heeft gekregen van de exacte inhoud en van de motivering van het besluit, dat wil zeggen van de bewoordingen van het bestreden besluit.

40. Door de toezending van de notulen van de vergadering van het comitologiecomité van 17 en 18 november 2004 aan het Parlement, heeft dit geen kennis gekregen van het besluit als zodanig. Uit de notulen van deze vergadering valt immers af te leiden dat het bestreden besluit nog niet werd vastgesteld, maar dat daarentegen — aangezien er geen consensus kon worden bereikt — tot de schriftelijke procedure werd overgegaan. Door de notulen van deze vergadering heeft het Parlement bijgevolg nog geen kennis gekregen van het bestreden besluit.

41. Het staat vast dat de commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Parlement bij brief van de Commissie van 2 september 2005, ingekomen bij het Parlement op 9 september 2005, kennis heeft gekregen van de tekst van het bestreden besluit. Op deze dag heeft derhalve deze commissie, en daarmee het Parlement, waaraan deze kennis kan worden aangerekend, van de exacte inhoud van het besluit kennis gekregen. Wanneer men deze datum als uitgangspunt neemt, dan heeft het Europees Parlement, met inachtneming van de termijn wegens afstand van tien dagen ingevolge artikel 81, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, op 17 november 2005 binnen de gestelde termijn beroep ingesteld.

42. Er zou bijgevolg enkel kunnen worden aangenomen dat het beroep niet-ontvankelijk is wegens niet-nakoming van de beroepstermijn, wanneer ervan zou moeten worden uitgegaan dat het Parlement eerder — dus vóór 9 september 2005 — kennis heeft gekregen van het bestreden besluit. Geen van de door de Commissie aangevoerde feiten leidt echter uiteindelijk tot de conclusie dat het Parlement op een eerdere datum daarvan kennis heeft gekregen.

43. Voor een eerdere kennisneming door het Parlement kan niet een brief van het bevoegde lid van de Commissie aan de commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Parlement van 22 juni 2005 in aanmerking worden genomen. De Commissie heeft immers in reactie op de ontkenning van het Parlement niet aangetoond dat de commissie Ontwikkelingssamenwerking deze brief, waar de tekst van het besluit zou zijn bijgevoegd geweest, hoe dan ook heeft ontvangen.

44. Eveneens wegens gebrek aan bewijs kan er in het onderhavige geval niet van worden uitgegaan dat het secretariaat van de commissie Ontwikkelingssamenwerking van de delegatie van de Commissie te Manilla reeds op 12 mei 2005 de tekst van het bestreden

10 — Zie arrest van 9 januari 1997, Commissie/Sociedade de Curtumes (C-143/95 P, Jurispr. blz. I-1, punt 32).

besluit heeft ontvangen. Het Parlement bestrijdt namelijk dat het in dit verband die tekst heeft ontvangen. De Commissie heeft het tegendeel ook niet aangetoond.

45. Ten slotte heeft het Parlement evenmin op grond van contacten tussen medewerkers van de juridische diensten van de Commissie en van het Parlement kennis gekregen van de tekst van het besluit. Het staat weliswaar vast dat een medewerker van het Parlement in dit verband op 19 juli 2005 een kopie van het litigieuze besluit heeft ontvangen. Wanneer men deze datum in aanmerking zou nemen als datum waarop het Parlement kennis heeft gekregen van het besluit, dan zou het Parlement de beroepstermijn hebben overschreden.

46. Die kennis van een medewerker van zijn juridische dienst kan echter niet aan het Parlement worden toegerekend, aangezien vaststaat dat het daaraan ten grondslag liggende contact een zuiver informeel karakter had. De informeel verkregen kennis van een afzonderlijke medewerker kan aan het Parlement niet worden toegerekend. Er kan immers niet van worden uitgegaan dat informeel verkregen inlichtingen direct aan de bevoegde organen binnen het Parlement worden doorgegeven, met name omdat, zoals uit het dossier valt af te leiden, de medewerker ervan is uitgegaan dat de informatie nadien nog officieel aan het Parlement zou worden toegezonden.

47. Een andere beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep zou evenwel kunnen voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof, volgens welke, onafhankelijk van de dag waarop de kennis daadwerkelijk is verkregen, de beroepstermijn als overschreden moet worden beschouwd wanneer degene die kennis krijgt van het bestaan van een hem betreffende handeling, nalaat om binnen een redelijke termijn om de volledige tekst ervan te verzoeken. [11]

48. Om te beginnen dient te worden nagegaan of een dergelijke termijn waarbinnen het verzoek moet worden gedaan, ook geldt voor een instelling als geprivilegieerde verzoekster. [12] Enerzijds kan daartegen worden ingebracht dat het bij het bestreden besluit niet gaat om een het Parlement „betreffende handeling" zoals bedoeld in deze rechtspraak. Het Parlement is niet direct *betroffen* door een handeling in dezelfde mate als bijvoorbeeld een private onderneming. Dienovereenkomstig is het voor een onderneming veel gemakkelijker te merken dat een de onderneming betreffende maatregel is vastgesteld, die het noodzakelijk maakt te verzoeken om de tekst van de maatregel. De situatie van het Parlement als geprivilegieerde verzoeker is niet te vergelijken met deze situatie, omdat er een groot aantal besluiten wordt vastgesteld die mogelijk aanleiding kunnen zijn voor een beroep tot

11 — Zie arrest Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (aangehaald in voetnoot 9, punt 22) en arresten van 6 juli 1988, Dillinger Hüttenwerke (236/86, Jurispr. blz. 3761, punt 14), en 14 mei 1998, Windpark Groothusen (C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 20).

12 — In het arrest van 19 februari 1998, Commissie/Raad (C-309/95, Jurispr. blz. I-655, punt 18), wordt de termijn waarbinnen een verzoek moet zijn gedaan ook genoemd in verband met een procedure waarbij instellingen zijn betrokken, maar deze wordt echter niet concreet beoordeeld.

nietigverklaring van het Parlement. Wanneer het hebben van kennis van een mogelijk te bestrijden maatregel het Parlement verplicht te verzoeken om de tekst daarvan, dan stelt deze verplichting niet te onderschatten eisen aan de organisatie van de parlementaire werkzaamheden. Het bestaan van een termijn waarbinnen een verzoek moet zijn gedaan, kan derhalve een extra hindernis vormen voor het doeltreffend gebruiken van het beroepsrecht door het Parlement.

49. Ten faveure van het handhaven van een beroepstermijn — en de daarmee verbonden nadere verplichting van een verzoeker om binnen een redelijke termijn om de tekst van de maatregel te verzoeken — kan anderzijds het hoge goed worden aangevoerd dat wordt gediend, namelijk de rechtszekerheid. [13] Juist ook het onderhavige geval toont immers duidelijk aan dat het snel instellen van beroep van groot belang is voor de rechtszekerheid. In het onderhavige geval is de Gemeenschap namelijk op grond van het bestreden besluit jegens een internationale organisatie verplichtingen als projectleider aangegaan en zijn zeker ook reeds snel betalingen gedaan.

50. Deze beide tegenstrijdige belangen — het vereiste van rechtszekerheid aan de ene kant en dat van een effectief beroepsrecht van het Parlement aan de andere kant — kunnen met elkaar in overeenstemming worden gebracht door in het geval van het Parlement als verzoeker, hoge eisen te stellen aan de mate van kennis van een rechtshandeling die aanwezig moet zijn om de termijn waarbinnen het verzoek om overlegging van de tekst moet zijn gedaan, te doen ingaan. Ook bij de vraag welke termijn als redelijk wordt beschouwd, kan eventueel het bijzondere karakter van een verzoekende instelling in aanmerking worden genomen.

51. In het onderhavige geval staat vast dat het Parlement vanaf 14 maart 2005 op de hoogte was van het antwoord van het bevoegde lid van de Commissie op de schriftelijke vraag van een afgevaardigde met betrekking tot het bestreden besluit. In dit antwoord heeft de Commissie duidelijk gemaakt dat het bestreden besluit op 21 december 2004 is vastgesteld en heeft zij de rechtsgrond en de hoofddoelstelling ervan toegelicht. Zelfs wanneer een strikte norm wordt gehanteerd wat de kwaliteit betreft van de kennis van het bestaan van een te bestrijden besluit, dient er in casu derhalve van te worden uitgegaan dat het Parlement vanaf deze dag op de hoogte was van de beslissende elementen van het te bestrijden besluit en het bijgevolg verplicht was binnen een redelijke termijn te verzoeken om de tekst ervan.

52. Het Parlement heeft pas op 25 mei 2005 verzocht om toezending van de tekst van het bestreden besluit, dus meer dan twee maanden nadat het kennis heeft verkregen van het bestaan ervan.

13 — Zie arrest van 12 oktober 1978, Commissie/België (156/77, Jurispr. blz. 1881, punt 21/24). Daarenboven moet de gemeenschapsregeling inzake de procestermijnen strikt worden toegepast ter wille van de noodzaak om elke discriminatie of willekeurige behandeling bij de rechtsbedeling te vermijden; zie onder andere arrest van 26 november 1985, Cockerill-Sambre/Commissie (42/85, Jurispr. blz. 3749, punt 10), en beschikking van 7 mei 1998, Ierland/Commissie (C-239/97, Jurispr. blz. I-2655, punt 7).

53. Een termijn van meer dan twee maanden kan, zelfs wanneer de bijzondere situatie van een verzoekende instelling in aanmerking wordt genomen, niet meer als redelijk worden beschouwd. [14] De termijn waarbinnen het verzoek moet worden gedaan, kan immers in ieder geval niet langer zijn dan de beroepstermijn, die voor verzoekende instellingen eveneens slechts twee maanden bedraagt.

54. Het Europees Parlement heeft bijgevolg het beroep niet tijdig ingesteld. Het beroep is derhalve niet-ontvankelijk.

B — *Gegrondheid van het beroep*

55. Voor het geval dat het Hof afwijkend oordeelt omtrent de ontvankelijkheid van het beroep, wordt hierna subsidiair de gegrondheid van het beroep besproken.

56. Het Parlement voert in zijn verzoekschrift slechts één middel aan. Het is van mening dat de Commissie de grenzen van de haar bij verordening nr. 443/92 verleende uitvoeringsbevoegdheden heeft overschreden. Het bestreden besluit heeft de bestrijding van het internationale terrorisme en de internationale criminaliteit tot voorwerp. Aangezien deze doelstellingen niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in verordening nr. 443/92, had het bestreden besluit niet op deze rechtsgrondslag mogen worden gebaseerd.

57. De Commissie is daarentegen van mening dat het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van maatregelen ter bestrijding van terrorisme in verordening nr. 443/92, niet ertoe leidt dat de bestreden maatregel niet daarop zou kunnen worden gebaseerd.

58. Krachtens de rechtspraak van het Hof moet een uitvoeringsmaatregel, die zonder raadpleging van het Parlement is vastgesteld, evenwel in overeenstemming zijn met de in de basishandeling na raadpleging van het Parlement vastgestelde bepalingen. [15] Hieronder zal ik nagaan of het bestreden besluit rechtsgeldig op grond van verordening nr. 443/92 kon worden vastgesteld. Het bestreden besluit bepaalt dat het „met name op artikel 7 en artikel 8" van de verordening wordt gebaseerd. In de procedure voor het Hof heeft de Commissie zich echter ook op artikel 5, lid 7, en artikel 6 van de verordening beroepen.

14 — Zie beschikking van 5 maart 1993, Ferriere Acciaierie Sarde (C-102/92, Jurispr. blz. I-801, punt 19).

15 — Zie arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad (C-303/94, Jurispr. blz. I-2943, punt 23).

1. Artikel 6 van verordening nr. 443/92

59. De artikelen 4 tot en met 6 hebben betrekking op de financiële en technische hulp. Ingevolge artikel 6 wordt de financiële en technische hulp met name in de aldaar vermelde specifieke sectoren uitgebreid tot de relatief meer ontwikkelde ALA-ontwikkelingslanden. Als een van die sectoren wordt in het vijfde gedachtestreepje genoemd de „versterking van de instellingen, met name van de overheidsdienst".

60. Voorwerp van het bij het bestreden besluit goedgekeurde project zijn de herziening en evaluatie van de bestaande nationale methodes van grensbeheer, het tot stand brengen van een IT-systeem voor uitwisseling van informatie, vermindering van het aantal in omloop zijnde valse persoonsbewijzen en opleiding van het bij het grensbeheer betrokken personeel.

61. Wanneer het begrip „overheidsdienst" ruim wordt uitgelegd, omvat het elke dienst die taken van de staat uitvoert. Bij een zo ruime uitlegging vallen derhalve ook het grensbeheer en de met het grensbeheer belaste autoriteiten onder de begrippen „instellingen", respectievelijk „overheidsdienst" en kunnen de onder het project vallende maatregelen bijgevolg worden beschouwd als hulp bij de versterking van de instellingen, respectievelijk van de overheidsdienst.

62. Louter uitgaande van de bewoordingen, blijkt er dus bij artikel 6 op het eerste gezicht geen sprake te zijn van een beperking met betrekking tot de soort overheidsdienst die voorwerp kan zijn van financiële en technische hulp als bedoeld in de verordening. Dienovereenkomstig zouden echter bijvoorbeeld ook maatregelen ter verbetering van het militair bestuur onder artikel 6 vallen, en daarmee zou de toepassingssfeer van artikel 6 bijna onbegrensd zijn. Het is derhalve de vraag of deze ruime uitlegging van artikel 6 met de ratio legis van verordening nr. 443/92 verenigbaar is.

63. Dat is niet het geval. Want hoewel uit de bewoordingen van artikel 6 op het eerste gezicht geen beperking voortvloeit, volgt deze daarentegen uit verordening nr. 443/92 zelf. De verbetering van het bestuur moet namelijk ook in het kader van artikel 6 onder het begrip ontwikkelingssamenwerking vallen, dat aan verordening nr. 443/92 ten grondslag ligt. De verbetering van overheidsdiensten kan geen doel op zichzelf vormen, maar met de verbetering van het bestuur moet direct een ontwikkelingsdoelstelling van verordening nr. 443/92 worden nagestreefd. Derhalve vallen enkel die vormen van verbetering van het bestuur onder artikel 6, welke voornamelijk de ontwikkelingsdoelstellingen van de verordening ondersteunen. Maatregelen ter verbetering van de bestuursdienst die is belast met de organisatie van verkie-

zingen, zouden bijvoorbeeld de in de verordening genoemde doelstellingen op het gebied van de democratisering [16] ondersteunen, of maatregelen ter verbetering van de werking van de landbouwinstanties, de in de verordening genoemde continuïteit van de voedselvoorziening. [17]

64. Hierna zal ik derhalve nagaan of het met het bestreden besluit nagestreefde doel tot de ontwikkelingsdoelstellingen van verordening nr. 443/92 behoort.

65. Als doelstelling op korte termijn („purpose") vermeldt het bestreden besluit het bijstaan van de Filippijnse regering om de beveiliging en het beheer van haar grenzen te verbeteren. Als doelstelling op lange termijn („overall objective") wordt de ondersteuning van deze regering bij de tenuitvoerlegging van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties betreffende de strijd tegen het terrorisme en de internationale criminaliteit [hierna: „UN-Resolution 1373 (2001)"], aangevoerd.

66. Uit het bestreden besluit en de beschrijving van het project kunnen geen gesubstantieerde gegevens worden afgeleid met betrekking tot het verband tussen het specifieke probleem van het internationale terrorisme en de internationale criminaliteit enerzijds, en de ontwikkelingssituatie van de Filippijnen anderzijds.

67. De beschrijving van het project verwijst echter in een passage naar terroristische bedreigingen, waaraan de Filippijnse regering met name na de laatste verkiezingen is blootgesteld, en in een andere passage naar de provincie Mindanao die door instabiliteit wordt gekenmerkt. Uit het bestreden besluit blijkt derhalve dat het tot doel heeft de binnenlandse stabiliteit en veiligheid van de Filippijnen te verbeteren.

68. Vandaar dat ik thans zal nagaan of onder artikel 6 van de verordening maatregelen vallen die in wezen de verbetering van de binnenlandse veiligheid en stabiliteit ondersteunen.

69. Ik ben het weliswaar eens met de Commissie dat stabiliteit en veiligheid basisvoorwaarden kunnen zijn voor welke verdere ontwikkeling dan ook. Uit het standpunt van het Parlement ter terechtzitting kan eveneens worden afgeleid dat het het verband tussen stabiliteit en ontwikkeling niet principieel wil betwisten.

70. In verordening nr. 443/92 vindt men echter geen verwijzingen naar stabiliteit en veiligheid. De verordening stelt weliswaar in de zevende overweging van haar considerans dat niet alleen de van oudsher bestaande actieterreinen worden bevestigd, maar ook nieuwe prioriteiten moeten worden aange-

16 — Zie artikel 5, lid 7, van verordening nr. 443/92.
17 — Zie artikel 5, lid 1, van verordening nr. 443/92.

geven. Stabiliteit en veiligheid worden onder de aldaar vermelde nieuwe gebieden echter niet genoemd.

71. De nieuwe prioriteiten worden weliswaar in de verordening niet limitatief opgesomd. Zonder verdere aanknopingspunten in de tekst van de verordening, kan echter uit het feit dat de opsomming niet limitatief is, geenszins worden geconcludeerd dat ieder denkbaar nieuw actieterrein binnen de toepassingssfeer van de verordening valt. Hiervoor zou ook in de tekst van de verordening een grondslag moeten zijn te vinden.

72. Een dergelijke grondslag is echter in de tekst van de verordening niet te vinden. De Commissie voert in de procedure voor het Hof ook zelf in deze zin aan, dat de inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking pas de laatste jaren zodanig is gewijzigd dat er maatregelen ter verbetering van de veiligheid en stabiliteit onder vallen, teneinde de basisvoorwaarde voor verdere ontwikkeling te waarborgen. Zij verwijst in dit verband naar verscheidene documenten, zoals bijvoorbeeld een mededeling van de Commissie uit 2003 [18] en de Millenniumverklaring van de Verenigde Naties uit 2000. [19] De Commissie geeft daarmee echter zelf toe dat verordening nr. 443/92 juist niet is gebaseerd op dit ruimere begrip ontwikkelingssamenwerking.

73. Er zijn derhalve geen aanwijzingen dat de oorspronkelijke inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking, waarop verordening nr. 443/92 is gebaseerd en die zij tot voorwerp heeft, ook maatregelen ter bestrijding van terrorisme en ter verbetering van de binnenlandse stabiliteit en veiligheid omvat.

74. Ik ben het weliswaar eens met het Koninkrijk Spanje, dat de Commissie bij de uitvoering van verordening nr. 443/92 over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Die kan echter enkel betrekking hebben op de wijze van uitvoering van de hulpmaatregelen, dat wil zeggen op de vraag waar, hoeveel en welke concrete projecten worden uitgevoerd.

75. Die bevoegdheid reikt daarenboven niet zover dat de Commissie bij de uitvoering van de verordening de inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking verder kan ontwikkelen en hem kan uitbreiden tot nieuwe

18 — Mededeling „Bestuur in ontwikkelingslanden", COM(2003) 615 def.

19 — Millenniumverklaring A/RES/55/2, te vinden onder http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.

activiteitengebieden, om daarmee de nieuwste ontwikkelingen van het begrip ontwikkelingssamenwerking te omarmen.

76. Het is niet toegestaan de door verordening nr. 443/92 aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheid aldus uit te leggen, dat de Commissie ook bevoegd is om de inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking verder te ontwikkelen.

77. Weliswaar legt het Hof in zijn rechtspraak het begrip uitvoering ruim uit. [20] Het heeft echter ook vastgesteld dat voorschriften die van „wezenlijk belang" zijn, moeten blijven voorbehouden aan de basishandeling. [21] Tot de voorschriften die van „wezenlijk belang" zijn, worden de bepalingen gerekend die de fundamentele doelstellingen van de communautaire politiek beogen te verwezenlijken. [22]

78. Een uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot een nieuw activiteitengebied van ontwikkelingssamenwerking „veiligheid en stabiliteit", moet in verband met de draagwijdte van de daaruit voortvloeiende gevolgen worden gerekend tot de zaken „die van wezenlijk belang zijn voor de te regelen materie" en niet meer enkel tot de „uitvoering".

79. Het gaat hier om een vraag met betrekking tot de principiële richting van het beleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, die niet aan de Commissie mag worden gedelegeerd. Enkel door een wijziging van de basisverordening door middel van de in het Verdrag voorziene wetgevingsprocedure, die ten opzichte van de comitologieprocedure wordt gekenmerkt door een grotere transparantie en een sterkere democratische legitimatie, zou een dergelijke uitbreiding van de inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking mogen plaatsvinden.

80. Het toevoegen van nieuwe actiegebieden aan de ontwikkelingssamenwerking dient dus aan de basishandeling te worden voorbehouden, en verordening nr. 443/92 dient derhalve aldus te worden uitgelegd dat zij aan de Commissie niet de bevoegdheid verleent om in het kader van de uitvoering van de verordening een nieuw actieterrein aan de werkingssfeer van de verordening toe te voegen.

81. Ik wijs er in dit verband overigens eveneens op, dat de Commissie reeds in 2002 een ontwerp tot wijziging van verordening nr. 443/92 aan het Parlement heeft voorgelegd, waarin de bestrijding van het terrorisme uitdrukkelijk werd genoemd als

20 — Zie arresten van 19 november 1998, Portugal/Commissie (C-159/96, Jurispr. blz. I-7379, punt 40); 30 oktober 1975, Rey Soda (23/75, Jurispr. blz. 1279, punt 10); 29 juni 1989, Vreugdenhil (22/88, Jurispr. blz. 2049, punt 16), en 17 oktober 1995, Nederland/Commissie (C-478/93, Jurispr. blz. I-3081, punt 30).

21 — Zie arresten van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 36); 13 oktober 1992, Portugal en Spanje/Raad (C-63/90 en C-67/90, Jurispr. blz. I-5073, punt 14); 16 juni 1987, Romkes (46/86, Jurispr. blz. 2671, punt 16), en 17 december 1970, Köster (25/70, Jurispr. blz. 1161, punt 6). Zie hiertoe eveneens mijn conclusie van 8 september in de zaak Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (arrest van 6 december 2005, C-66/04, Jurispr. blz. I-10553), punten 50 e.v.

22 — Arrest Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 21, punt 36).

activiteitenterrein in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. [23] Dit wetgevingsproces is echter mislukt. Pas met verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument [24], is een basishandeling van kracht geworden die voortaan voorziet in maatregelen ter verbetering van de stabiliteit en de veiligheid en ter bestrijding van het terrorisme in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.

82. Een andere conclusie vloeit evenmin voort uit het feit dat verordening nr. 443/92 is vastgesteld op de grondslag van artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG). Volgens de Commissie heeft dit tot gevolg dat de verordening ruim moet worden uitgelegd. Dit overtuigt echter niet. Uit het enkele feit dat een verordening is vastgesteld op de grondslag van de aanvullende bevoegdheden van artikel 308 EG, kan niet worden geconcludeerd dat zij zelf eveneens zodanig ruim moet worden uitgelegd dat zij een ad libitum aan te vullen grondslag vormt voor de bevoegdheid tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen.

83. Samenvattend kan derhalve worden vastgesteld dat het bestreden besluit geen rechtsgrondslag vindt in artikel 6. Het voorwerp van het bij dat besluit goedgekeurde project valt weliswaar prima facie onder het ruime begrip versterking van de overheidsdienst; met het door het besluit nagestreefde doel van de terrorismebestrijding, streeft het echter een doel na dat niet overeenkomt met de inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking dat ten grondslag ligt aan verordening nr. 443/92.

84. Anders dan de Commissie stelt, volgt uit deze uitlegging van de verordening geenszins dat talrijke door de Gemeenschap uitgevoerde ontwikkelingssamenwerkingsprojecten die met vraagstukken op het gebied van de veiligheid verband houden, zoals bijvoorbeeld maatregelen ter verwijdering van landmijnen, geen toereikende rechtsgrondslag vinden in verordening nr. 443/92. Met name het voorbeeld van de projecten tot verwijdering van mijnen toont immers duidelijk aan dat voor de veiligheid relevante maatregelen, voor zover zij rechtstreeks een in de verordening uitdrukkelijk genoemde doelstelling ondersteunen, in casu onder andere: ontwikkeling van het platteland, verbetering van de continuïteit van de voedselvoorziening en bescherming van het kind overeenkomstig artikel 5, eerste en negende alinea, zeer wel hun rechtsgrondslag kunnen vinden in de verordening.

85. In dit verband wil ik eveneens nog duidelijk stellen dat ik met deze uiteenzetting geen uitspraak doe over de inhoud van het begrip ontwikkelingssamenwerking in artikel 177 e.v. EG.

86. Met name kan bij de uitlegging van het Verdrag, anders dan bij de uitvoering van een verordening, rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de inhoud van het

23 — COM(2002) 340 def. van 2 juli 2002.

24 — PB L 327, blz. 1.

begrip ontwikkelingssamenwerking. Overeenkomstig artikel 177, lid 3, EG dienen hierbij ook de nieuwe en ruimere doelstellingen die in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties zijn vastgelegd, in aanmerking te worden genomen. De internationale context kan dus wel de omschrijving van de bevoegdheid van de Gemeenschap als geheel beïnvloeden, maar niet zonder meer de interne verdeling van bevoegdheden tussen de instellingen van de Gemeenschap.

87. In het kader van het Verdrag kunnen derhalve ook maatregelen die de binnenlandse veiligheid en stabiliteit tot voorwerp hebben, worden gebaseerd op de bevoegdheid voor ontwikkelingssamenwerking, voor zover in de zin van het arrest Portugal/Raad [25] het essentiële voorwerp van deze maatregelen de economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden en de bestrijding van de armoede is. Voor zover de binnenlandse veiligheid en stabiliteit van een land de basisvoorwaarde vormt voor verdere ontwikkeling, komen ook maatregelen ter waarborging van de stabiliteit als maatregelen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking als bedoeld in artikel 177 EG in aanmerking.

2. Artikel 5, zevende alinea, van verordening nr. 443/92

88. Het bestreden besluit kan evenmin worden gebaseerd op artikel 5, zevende alinea, van verordening nr. 443/92, volgens hetwelk de financiële en technische hulp „[d]aarom moet [...] worden verleend voor concrete projecten op het gebied van democratisering, goed, doeltreffend en billijk openbaar bestuur en mensenrechten".

89. In artikel 5, zevende alinea, blijkt het voorwaardelijke karakter van de hulp voor de verbetering van het openbaar bestuur reeds uit de bewoordingen, aangezien de zevende alinea, door de inleiding „[d]aarom", verwijst naar de beide voorafgaande alinea's, die de menselijke en culturele dimensie van de ontwikkeling betreffen. De verbetering van het openbaar bestuur in de zin van artikel 5, zevende alinea, dient dus in het teken te staan van de menselijke en de culturele ontwikkeling.

90. Dit wordt nog benadrukt door de context waarin de verbetering van het openbaar bestuur in de zevende alinea wordt genoemd. Daarnaast worden immers ook projecten genoemd die betrekking hebben op de democratisering en de mensenrechten. Kenmerkend is eveneens dat er niet alleen wordt gesproken over doeltreffend, maar ook over billijk openbaar bestuur. De verbetering van het openbaar bestuur als bedoeld in artikel 5 staat dus in het teken van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat.

25 — Arrest van 3 december 1996, Portugal/Raad (C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punt 2 van de samenvatting en punt 39 van het arrest).

91. Niet elke vorm van verbetering van het openbaar bestuur kan derhalve worden gebaseerd op artikel 5, zevende alinea, maar enkel een vorm die voornamelijk de aldaar genoemde doelstellingen en waarden nastreeft, dus in wezen de culturele en menselijke ontwikkeling, de democratie en de mensenrechten.

92. Het bestreden besluit noemt als doelstelling de bestrijding van het terrorisme en de internationale criminaliteit.

93. Terrorisme en internationale criminaliteit kunnen weliswaar gevolgen hebben voor democratiseringsprocessen en de mensenrechten, zodat maatregelen ter bestrijding daarvan indirect ook aan de democratisering en de menselijke ontwikkeling bijdragen. Zou men echter dergelijke indirecte verbanden voldoende achten om een maatregel als een maatregel ter verbetering van het openbaar bestuur als bedoeld in artikel 5, zevende alinea, van de verordening te kwalificeren, dan zou de toepassingssfeer van deze bepaling nauwelijks zijn in te perken. Met name zou echter niet begrijpelijk zijn waarom de verordening onderscheid maakt tussen financiële en technische hulp enerzijds en economische samenwerking anderzijds, aangezien ook van economische maatregelen die louter de verbetering van de welvaart tot doel hebben, bijna niet kan worden ontkend dat zij gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de democratie en de mensenrechten en, bij een ruime uitlegging van het begrip verbetering van het openbaar bestuur, reeds hieronder vallen.

94. Het bestreden besluit vertoont niet het ingevolge artikel 5, zevende alinea, van de verordening vereiste nauwe verband met de verbetering van de culturele en menselijke ontwikkeling, zodat het besluit ook niet op deze bepaling kan worden gebaseerd. Voor zover de onderhavige projectomschrijving als rode draad („crosscutting issue") van het project eveneens clichématig de mensenrechten noemt en als een van de mogelijke gevolgen van een doeltreffender grensbeheer ook de beperking van de mensenhandel opvoert, verandert deze vermelding van louter hypothetische neveneffecten niets aan het feit dat de maatregel moet worden beoordeeld aan de hand van de wezenlijke inhoud ervan, die in het onderhavige geval — zoals ik heb uiteengezet — niet onder artikel 5, zevende alinea, valt.

3. Artikelen 7 en 8 van verordening nr. 443/92

95. Ik moet nog nagaan of het bestreden besluit rechtsgeldig op de grondslag van artikel 7 en 8 van verordening nr. 443/92 kon worden vastgesteld.

96. De artikelen 7 en 8 van de verordening betreffen de economische samenwerking van de Gemeenschap met de ALA-ontwikkelingslanden. Artikel 7, eerste alinea, bepaalt dat de economische samenwerking, opgezet vanuit het oogmerk van het wederzijdse belang voor de Gemeenschap en de partnerlanden, dient bij te dragen aan de ontwikkeling van de ALA-ontwikkelingslanden door hen te helpen de institutionele capaciteit te vergroten, en zo een gunstiger klimaat te scheppen voor investering en ontwikkeling. Artikel 8, sub 2, noemt als een van de drie sectoren waarop de economische samenwerking zich richt „de verbetering van het institutionele draagvlak [...] teneinde een gunstiger economisch, wetgevend, bestuursrechtelijk en maatschappelijk ontwikkelingsklimaat te scheppen".

97. Zoals ik reeds heb uiteengezet, kunnen bij een ruime uitlegging van het begrip ook in het kader van de artikelen 7 en 8 de bij het bestreden besluit goedgekeurde maatregelen als hulp bij het vergroten van de institutionele capaciteit of de verbetering van het institutionele draagvlak worden beschouwd.

98. Ook de artikelen 7 en 8 zien maatregelen om de institutionele capaciteit te vergroten echter niet als een doel op zich. De institutionele capaciteit in de ALA-ontwikkelingslanden dient daarentegen juist te worden vergroot om een „gunstiger klimaat te scheppen voor investering en ontwikkeling", respectievelijk om een „gunstiger economisch, wetgevend, bestuursrechtelijk en maatschappelijk ontwikkelingsklimaat te scheppen". Niet elke hulp om de institutionele capaciteit te vergroten, maar enkel de hulp die voornamelijk bijdraagt aan het scheppen van een gunstiger economisch en investeringsklimaat, kan bijgevolg haar rechtsgrondslag vinden in de artikelen 7 en 8 van de verordening. Er is een nauw en specifiek verband vereist tussen de maatregel en juist de verbetering van het economisch klimaat. Maatregelen die slechts indirect ook gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling — door bijvoorbeeld een stabiele veiligheidssituatie te bevorderen — voldoen niet aan dit vereiste.

99. Het vereiste van een dergelijke connexiteit volgt in de eerste plaats reeds uit het feit dat de artikelen 7 en 8 van de verordening onderdeel zijn van het hoofdstuk „Economische samenwerking" en dat onder de gebruikelijke betekenis van het begrip economische samenwerking niet alle samenwerkingsgebieden vallen, enkel omdat elke samenwerking uiteindelijk ook gevolgen heeft voor de economische betrekkingen en de economische verhoudingen van de partners.

100. Met name maakt echter een blik op de hypothetische gevolgen van een ruime uitlegging duidelijk dat maatregelen ter verbetering van het investerings- en ontwikkelingsklimaat als bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de verordening in geen geval alle denkbare maatregelen met gevolgen voor het investerings- en ontwikkelingsklimaat zouden kunnen omvatten. Een dergelijke ruime uitlegging van het begrip zou namelijk

overeenkomen met een door de communautaire wetgever aan de Commissie verleende *algemene volmacht* om onder de enkele noemer „ontwikkelingssamenwerking" willekeurige overheidsprojecten in de ontwikkelingslanden te ondersteunen. Want tenslotte draagt elke overheidsmaatregel zijn steentje bij aan het investerings- en ontwikkelingsklimaat en heeft hij toch — in verschillende omvang en intensiteit — op zijn minst indirect invloed op de economie.

101. Dit door de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 443/92 vereiste wezenlijke en rechtstreekse verband van het bestreden besluit met het investerings- en ontwikkelingsklimaat kan noch uit zijn considerans, noch uit de projectomschrijving worden afgeleid. Er is geen gesubstantieerde verwijzing te vinden naar het economische en investeringsklimaat van de Filippijnen. Ook in de projectomschrijving wordt bijna uitsluitend op de thematiek van het terrorisme en de veiligheid ingegaan.

102. Uit het bestreden besluit valt niet af te leiden welke problemen er zijn met betrekking tot het investerings- en economische klimaat in de Filippijnen en in hoeverre een verbetering van het grensbeheer hierin een verbetering zou kunnen teweegbrengen. Welke rechtstreekse gevolgen het goedgekeurde project voor het investerings- en economische klimaat heeft, is derhalve niet duidelijk. Daarmee is niet gezegd dat een verbetering van het grensbeheer niet tevens rechtstreekse gevolgen kan hebben voor het economische klimaat: maatregelen ter verbetering van de in- en uitklaring van goederen zouden bijvoorbeeld een dergelijk positief gevolg voor de economie kunnen hebben. Uit het bestreden besluit valt echter niet af te leiden dat het in wezen de ontwikkeling van de economie en de investeringen ondersteunt.

103. Enkel indirecte gevolgen voor het investerings- en economische klimaat zijn echter — zoals ik heb uiteengezet — niet voldoende voor de artikelen 7 en 8.

104. Voor zover er dus in de projectomschrijving, in verband met de in het buitenland werkzame Filippijnen, op wordt gewezen dat de „instandhouding van het internationale reisverkeer" („sustainability of international travel") doorslaggevend is voor de nationale economie en de algemene stabiliteit van de Filippijnen, is een wisselwerking tussen de effectiviteit van het grensbeheer en de bescherming tegen illegale immigratie en de daaraan verbonden veiligheidsrisico's zeker denkbaar. In hoeverre moderne paspoort- en grenscontroles echter rechtstreeks invloed zouden hebben op de economische situatie van de gastarbeiders of op de Filippijnse economie als geheel, is in het onderhavige geval noch aangetoond, noch ook maar in aanzet duidelijk. Ook in dit verband staat veeleer de stabiliteit van de Filippijnen op de voorgrond.

105. Vanuit deze gezichtshoek bezien, is het grensproject dus wellicht niet zonder enige invloed op het investerings- en ontwikkelingsklimaat. Maatregelen die de binnenlandse stabiliteit en veiligheid verbeteren, kunnen immers indirect, als een van de vele factoren, eveneens bijdragen aan de economische voorspoed.

106. Een maatregel die als doelstelling heeft het verbeteren van de binnenlandse en buitenlandse veiligheid en stabiliteit, heeft echter geen nauw en rechtstreeks verband met de verbetering van de economie, maar betreft veeleer slechts algemeen de basisvoorwaarde voor het maatschappelijke, politieke en economische leven. Het investerings- en ontwikkelingsklimaat staat bij dergelijke maatregelen niet centraal.

107. Datzelfde geldt eveneens met betrekking tot het verband tussen de binnenlandse veiligheid en het toerisme, waarop de Commissie tijdens de procedure voor het Hof heeft gewezen. Ik ben het eens met de Commissie, dat de bestreden maatregel een bijdrage kan leveren aan de verhoging van de veiligheid en daarmee aan een basisvoorwaarde voor de economie en de ontwikkeling in het algemeen, en het toerisme in het bijzonder. Dit indirecte verband en neveneffect staat een kwalificatie van het bestreden besluit als maatregel ter verbetering van het investerings- en economische klimaat als bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de verordening echter niet toe.

108. Het bestreden besluit heeft dus niet het vereiste nauwe en rechtstreekse verband met de verbetering van de economie en vindt derhalve evenmin een rechtsgrondslag in de artikelen 7 en 8.

4. Budgettaire bevoegdheden

109. Ten slotte moet ik nog ingaan op het feit dat het Parlement in zijn repliek argumenten heeft voorgedragen die niet enkel betrekking hebben op overschrijding van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie, maar eveneens op schending van budgettaire bevoegdheden.

110. Dit betoog is krachtens artikel 42, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in dit stadium van de procedure niet-ontvankelijk. Het gaat om een nieuw middel dat pas in repliek is aangevoerd. In het verzoekschrift had het Parlement slechts één middel aangevoerd en enkel de schending van verordening nr. 443/92 door de uitvoeringsmaatregelen gelaakt.

C — *Samenvatting*

111. Samenvattend moet worden vastgesteld dat het beroep niet-ontvankelijk is, omdat de beroepstermijn niet in acht is genomen. Wanneer het Hof de zaak echter toch ten gronde zou onderzoeken, dan zou het bestreden besluit nietig moeten worden verklaard.

VI — Beperking van de gevolgen van het arrest

112. Mocht het Hof het beroep ontvankelijk achten, dan moet ingeval het gegrond wordt verklaard, nog worden beslist of de gevolgen van het arrest moeten worden beperkt. De Commissie heeft weliswaar niet geconcludeerd om in het geval dat het beroep gegrond wordt verklaard de gevolgen van het nietig verklaarde besluit te handhaven.

113. Niettemin kan het Hof ook ambtshalve gebruik maken van zijn bevoegdheid krachtens artikel 231, tweede alinea, EG om de gevolgen van het nietig verklaarde besluit te handhaven. De nietigverklaring van het besluit wordt uitgesproken op een moment waarop reeds betalingen zijn gedaan in verband met het aan het bestreden besluit verbonden project, en verplichtingen zijn aangegaan, met name jegens de met de uitvoering van het project belaste International Organisation for Migration.

114. Om ernstige redenen van rechtszekerheid, vergelijkbaar met die welke bij de nietigverklaring van bepaalde verordeningen een rol spelen, is het dus gerechtvaardigd dat het Hof de bevoegdheid uitoefent die artikel 231, tweede alinea, EG hem uitdrukkelijk toekent in geval van nietigverklaring van verordeningen, en de gevolgen van het bestreden besluit aanwijst die gehandhaafd moeten worden. [26]

115. In de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval moet derhalve worden beslist, dat de nietigverklaring geen afbreuk doet aan de geldigheid van de op grond van het bestreden besluit verrichte betalingen en aangegane verbintenissen. [27]

VII — Kosten

116. Krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard, dient het Parlement in de kosten te worden verwezen. Krachtens artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering draagt het Koninkrijk Spanje zelf de wegens zijn interventie gemaakte kosten.

26 — Zie arrest van 12 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-106/96, Jurispr. blz. I-2729, punten 39 e.v.).

27 — Zie arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie (aangehaald in voetnoot 26, punt 42).

VIII — Conclusie

117. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging als volgt te beslissen:

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Europees Parlement wordt verwezen in de kosten van de procedure, met uitzondering van de kosten van het Koninkrijk Spanje, dat zijn eigen kosten draagt."