FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 22 maj 2007 [1]

I — Inledning

1. Parlamentet har genom förevarande talan om ogiltigförklaring yrkat att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens beslut ASIA/2004/016-924 genom vilket ett projekt rörande gränssäkerhet i Filippinerna (Philippine Border Management Project) godkändes och i vilket det fastställdes att projektet skulle finansieras genom budgetpost 19 10 02 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Kommissionen antog detta beslut i enlighet med det föreskrivna förfarandet för genomförande av rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika [2] (nedan kallad förordning nr 443/92).

2. Parlamentet anser att kommissionen genom att anta det ifrågasatta beslutet har överskridit sina genomförandebefogenheter. Syftet med det ifrågasatta beslutet är att bekämpa terrorism och internationell brottslighet. Det rör sig därmed inte om utvecklingsbistånd i den mening som avses i förordning nr 443/92.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Förordning nr 443/92*

3. Förordning nr 443/92 avser samarbetet med de utvecklingsländer i Asien och Latinamerika som inte undertecknat Lomékonventionen och som inte drar fördel av gemenskapens samarbetspolitik gentemot tredjeland i Medelhavsområdet (nedan kallade ALA-utvecklingsländerna).

4. I artikel 1 i förordningen föreskrivs att gemenskapen skall vidareutveckla och bredda gemenskapssamarbetet med ALA-

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 52, s. 1. I dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 807/2003 av den 14 april 2003 om anpassning till beslut 1999/468/EG av de bestämmelser i rättsakter som rådet antagit enligt samrådsförfarandet (enhällighet) som avser de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter, EGT L 122, s. 36.

utvecklingsländerna. Enligt denna bestämmelse skall detta samarbete omfatta finansiellt och tekniskt utvecklingsbistånd och ekonomiskt samarbete. Gemenskapen skall i förbindelse med detta lägga "största vikt vid främjande av de mänskliga rättigheterna, stöd till demokratiseringsprocessen och en god förvaltning, miljöskydd, liberalisering av handeln och stärkande av den kulturella dimensionen, genom att fördjupa den dialog som i gemensamt intresse förs om politiska, ekonomiska och sociala frågor".

5. Artiklarna 4–6 i förordning nr 443/92 avser finansiellt och tekniskt bistånd.

6. Enligt artikel 4 skall det finansiella och tekniska biståndet "främst ta sikte på de fattigaste befolkningslagren och de fattigaste länderna i de två regionerna".

7. I artikel 5 anges områdena för finansiellt och tekniskt bistånd samt de principer som skall beaktas vid genomförandet. I artikel 5.1 föreskrivs sålunda att det finansiella och tekniska biståndet "i första hand [skall] utveckla landsbygden och förbättra livsmedelssäkerheten". Enligt artikel 5.7 bör stöd beviljas bland annat för särskilda projekt för utveckling av demokrati, god förvaltning och mänskliga rättigheter.

8. I artikel 6 föreskrivs att det finansiella och tekniska biståndet till de relativt mer utvecklade ALA-utvecklingsländerna skall utvidgas, särskilt inom de områden som uppräknas där. Som ett av dessa områden nämns i femte strecksatsen "[s]tärkande av institutioner, särskilt offentliga myndigheter".

9. Artiklarna 7 och 8 i förordning nr 443/92 avser det ekonomiska samarbetet.

10. Enligt artikel 7.1 skall det ekonomiska samarbetet bidra till "utvecklingen i ALA-utvecklingsländerna genom att dessa ges hjälp med att bygga upp sin institutionella kapacitet i syfte att skapa förmånligare villkor för investeringar och utveckling och att dra största möjliga fördel av de möjligheter som den växande världshandeln erbjuder, varav den europeiska enhetliga marknaden är en del, samt genom att öka närvaron av näringsidkare, teknologi och kunnande från alla medlemsstater, särskilt inom den privata sektorn och i små och medelstora företag".

11. I artikel 8 fastställs att det ekonomiska samarbetet skall omfatta följande tre områden: För det första "förbättring av den vetenskapliga och teknologiska potentialen och de ekonomiska, sociala och kulturella villkoren i allmänhet genom utbildningspro-

gram och överföring av kunnande", för det andra "[f]örbättring av den institutionella strukturen, som måste åtföljas av en fördjupad dialog med samarbetspartnerna, för att göra det ekonomiska, lagstiftande, administrativa och sociala klimatet mer utvecklingsvänligt" och för det tredje "[s]töd till företag, t.ex. genom handelsfrämjande åtgärder, utbildningsprogram och program för tekniskt bistånd, genom upprättande av kontakter mellan företag och genom åtgärder för att underlätta samarbetet dem emellan".

12. Enligt artikel 14.1 skall beslut om biståndsprojekt och biståndsprogram med en gemenskapsfinansiering överstigande en miljon ecu och väsentliga förändringar eller eventuella överskridanden av godkända projekt eller program som uppgår till mer än 20 procent av det ursprungligen överenskomna beloppet fattas i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 15.3. I artikel 15.3 hänvisas det till artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG. [3] Enligt artikel 14.2 skall samma förfarande tillämpas då rättsakter som är nödvändiga för att dra upp vägledande fleråriga riktlinjer för de viktigaste partnerländerna, eller för att fastställa samarbetsområden efter innehåll eller sektor, antas.

13. I artikel 15.1 i förordning nr 443/92 föreskrivs att kommissionen skall administrera det finansiella och tekniska biståndet och det ekonomiska samarbetet. Enligt artikel 15.2 skall kommissionen biträdas av en kommitté.

14. Förordning nr 443/92 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete [4], som gäller sedan den 1 januari 2007. Enligt artikel 39.2 första meningen i denna förordning skall förordning nr 443/92 fortsätta att tillämpas på rättsakter och åtaganden som avser genomförande av budgetåren före 2007.

III — Innehållet i det ifrågasatta beslutet

15. I första skälet hänvisas det till rådets resolution av den 22 juli 2002, i vilken det betonas att Europeiska unionen bistår tredjeländer vid genomförandet av deras åtaganden i enlighet med Förenta nationernas

3 — Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT L 184, s. 23.

4 — EUT L 378, s. 41.

säkerhetsråds resolution 1373 med hjälp av medel från EU:s mekanism för akuta ingripanden (Rapid Reaction Mechanism).

16. I andra skälet i beslutet hänvisas det till "National Indicative Programme 2002–2004" för Filippinerna som har antagits av kommissionen och som ger prioritet åt åtgärder som är avsedda att bekämpa terrorism. Vidare fastställs att kommissionen särskilt önskar koncentrera sitt stöd för åtgärder mot terrorism på gränsförvaltningen, särskilt på invandring och bekämpning av finansieringen av terrorismen.

17. I tredje skälet anges biståndet vid genomförandet av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 som ett övergripande mål för det projekt som godkändes genom beslutet.

18. Enligt fjärde skälet är syftet med projektet att i enlighet med internationella normer och protokoll bistå den filippinska regeringen med att förbättra säkerheten och förvaltningen av gränserna i Filippinerna.

19. I artikel 1.1 i beslutet anges att "Philippines Border Management Project" (nedan kallat projektet) godkänns. Projektet har bifogats som bilaga till beslutet. I artikel 1.2 fastställs att gemenskapens bidrag högst uppgår till 4 900 000 euro som skall finansieras med befintliga medel från budgetpost 19 10 02 i gemenskapens allmänna budget för år 2004.

20. Artikel 2 i beslutet innehåller närmare regler om genomförandet och definierar tidsramen.

21. Enligt den projektbeskrivning som har bifogats beslutet skall projektet hjälpa de filippinska myndigheterna att uppnå följande mål:

— Främja bästa internationella standarder för gränsförvaltning genom undersökning och utvärdering av gällande nationella metoder och praxis.

— Upprätta ett sammankopplat och säkert datasystem för effektivt utbyte av information mellan de myndigheter som ansvarar för gränsförvaltningen.

— Motverka användningen av falska identitetshandlingar genom att öka andelen upptäckta fall och stärka den allmänna medvetenheten om betydelsen av att inneha riktiga identitetshandlingar.

— Förbättra gränsförvaltningens överordnades och tekniska personals arbetsinsatser genom ändamålsenlig utbildningsverksamhet.

IV — Bakgrunden till beslutet, parternas yrkanden och förfarandet

A — *Bakgrunden till tvisten*

22. Det ifrågasatta beslutet diskuterades vid ett möte den 17 och den 18 november 2004 av den föreskrivande kommitté som avses i förordning nr 443/92. Eftersom vissa medlemsstater hade betänkligheter vad gäller den valda rättsliga grunden godkändes beslutet emellertid inte vid detta möte, utan handlades i stället inom ramen för ett skriftligt förfarande. Detta avslutades den 7 december 2004 genom ett positivt beslut med kvalificerad majoritet. Kommissionen antog det ifrågasatta beslutet den 21 december 2004.

23. Detta beslut publicerades inte i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Den 14 december 2004 överlämnades mötesprotokollet av den 17 och den 18 november 2004 till parlamentet.

24. Därefter ställde två parlamentsledamöter skriftliga frågor till kommissionen [5] i syfte att erhålla ytterligare information om det ifrågasatta beslutet. Kommissionen besvarade dessa frågor den 14 mars [6] och den 22 april 2005 [7].

25. Genom en skrivelse av den 25 maj 2005 begärde parlamentets utvecklingsutskott att kommissionen skulle överlämna texten till det ifrågasatta beslutet. Kommissionen har uppgett att den efterkom denna begäran genom att inge en skrivelse den 22 juni 2005.

26. Enligt uppgift från parlamentet inkom emellertid inget svar. Först efter en förfrågan

5 — Fråga P-0619/05 från ledamoten Glenys Kinnock och fråga E-0578/05 från ledamoten Gay Mitchell.

6 — Avseende formuleringen av svaret, se Internet: http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — Avseende formuleringen av svaret, se Internet: http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

den 26 augusti 2005 inkom den 9 september 2005 ett svar till vilket en kopia av det ifrågasatta beslutet hade bifogats. Parlamentet fick därmed först den 9 september 2005 kännedom om innehållet i det ifrågasatta beslutet.

27. Det är klarlagt att det redan dessförinnan förekom skriftväxling mellan parlamentsledamöter och kommissionen avseende det ifrågasatta beslutet.

28. Den 12 maj 2005 skickade nämligen en medarbetare vid kommissionens delegation i Manila handlingar avseende projektet till sekretariatet för parlamentets utvecklingsutskott. Parterna är emellertid oeniga om det ifrågasatta beslutet fanns bland dessa handlingar.

29. På förfrågan av en medarbetare vid parlamentets rättstjänst skickade en medarbetare vid kommissionens rättstjänst den 19 juli 2005 det ifrågasatta beslutet per e-post till medarbetaren. Medarbetaren vid parlamentets rättstjänst bekräftade den 19 juli 2005, likaså per e-post, att vederbörande hade mottagit beslutet.

B — *Yrkandena och förfarandet vid domstolen*

30. Parlamentet har i sin talan av den 17 november 2005 yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara beslutet att godkänna ett projekt rörande gränssäkerhet i Filippinerna som skall finansieras genom budgetpost 19 10 02 i Europeiska gemenskapernas allmänna budget (Philippine Border Management Project; ASIA/2004/016-924), vilket antogs i enlighet med förordning (EEG) nr 443/92 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— avvisa eller i vart fall ogilla talan, och

— besluta om rättegångskostnaderna i enlighet med gällande rätt.

32. Domstolens ordförande har genom beslut av den 28 mars 2006 tillåtit Konungariket Spanien att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

33. Under förfarandet vid domstolen yttrade sig parterna skriftligen och muntligen. Intervenienten yttrade sig skriftligen.

V — Rättslig bedömning

A — *Huruvida talan kan upptas till sakprövning*

1. Frist för att väcka talan

34. Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den inte väcktes inom två månader från den dag då parlamentet fick kännedom om det ifrågasatta beslutet.

35. Om kommissionen skulle anföra att den inte gör gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning skulle detta emellertid sakna betydelse eftersom iakttagandet av fristen för att väcka talan utgör tvingande rätt och skall prövas *ex officio* av domstolen. [8]

36. Enligt artikel 230 femte stycket EG skall en talan om ogiltigförklaring väckas inom två månader. Fristen för att väcka talan börjar antingen löpa från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden, alltefter omständigheterna.

37. Det ifrågasatta beslutet publicerades inte i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Av artikel 254.1 och 254.2 EG följer inte heller någon skyldighet att publicera det ifrågasatta beslutet. Eftersom det ifrågasatta beslutet inte var riktat till parlamentet delgavs det inte heller parlamentet formellt enligt artikel 254.3. Tidsfristen på två månader för att väcka talan började således löpa den dag då parlamentet fick faktisk kännedom om det ifrågasatta beslutet.

38. Enligt domstolens rättspraxis har klaganden faktisk kännedom om en rättsakt från den tidpunkt då han fick exakt kännedom om innehållet i och skälen till rättsakten i fråga. [9] Klaganden kan först då på ett meningsfullt sätt utnyttja sin rätt att väcka talan. Kännedom om en sammanfattning av det beslut som är föremål för denna talan

8 — Se dom av den 8 maj 1973 i mål 33/72, Gunnella mot kommissionen (REG 1973, s. 475), punkt 3 och följande punkt, av den 12 juli 1984 i mål 227/83, Moussis mot kommissionen (REG 1984, s. 3133), punkt 12, och av den 23 januari 1997 i mål C-246/95, Coen (REG 1997, s. I-403), punkt 21.

9 — Se dom av den 5 mars 1980 i mål 76/79, Koenecke (REG 1980, s. 665), punkt 7, och av den 6 december 1990 i mål C-180/88, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (REG 1990, s. I-4413), punkt 22.

räcker således inte, utan kännedomen skall avse beslutstexten. [10]

39. Det skall således undersökas när parlamentet fick exakt kännedom om innehållet i och skälen till beslutet, det vill säga om ordalydelsen i det ifrågasatta beslutet.

40. Den omständigheten att kommitténs mötesrapport av den 17 och den 18 november 2004 översändes till parlamentet kan inte anses innebära att kännedom hade erhållits om beslutet som sådant. Av denna mötesrapport framgår nämligen att det ifrågasatta beslutet ännu inte hade antagits, utan att det skulle handläggas inom ramen för ett skriftligt förfarande eftersom någon överenskommelse inte hade nåtts. Parlamentet erhöll följaktligen inte kännedom om det ifrågasatta beslutet genom denna mötesrapport.

41. Det har inte bestritts att parlamentets utvecklingsutskott erhöll kännedom om ordalydelsen i det ifrågasatta beslutet genom kommissionens skrivelse av den 2 september 2005 som inkom till parlamentet den 9 september 2005. Vid denna tidpunkt fick alltså utskottet och därmed parlamentet, som kan tillskrivas denna kännedom, exakt kännedom om innehållet i beslutet. Om denna tidpunkt anses vara avgörande väckte Europaparlamentet, med beaktande av tidsfristen på tio dagar på grund av avstånd enligt artikel 81.2 i domstolens rättegångsregler, den 17 november 2005 talan inom den föreskrivna fristen.

42. För att talan inte skall kunna tas upp till sakprövning på grund av att fristen för att väcka talan inte har iakttagits krävs således att parlamentet har erhållit kännedom tidigare, det vill säga före den 9 september 2005. Det kan emellertid på grundval av de uppgifter som kommissionen har lämnat inte presumeras att parlamentet erhöll kännedom tidigare.

43. En skrivelse från den behöriga kommissionsledamoten till parlamentets utvecklingsutskott av den 22 juni 2005 kan inte anses innebära att parlamentet fick kännedom tidigare. Kommissionen har nämligen inte som svar på parlamentets bestridanden åberopat några omständigheter som visar att utvecklingsutskottet överhuvudtaget skulle ha mottagit denna skrivelse till vilken beslutet skall ha bifogats.

44. Eftersom det inte heller har visats att det ifrågasatta beslutet har mottagits kan man inte heller utgå från att sekretariatet för parlamentets utvecklingsutskott redan den 12 maj 2005 erhöll det ifrågasatta beslutet från kommissionens delegation i Manila.

10 — Se dom av den 9 januari 1997 i mål C-143/95 P, kommissionen mot Sociedade de Curtumes (REG 1997, s. I-1), punkt 32.

Parlamentet har nämligen bestritt att det ifrågasatta beslutet hade erhållits vid denna tidpunkt. Kommissionen har inte heller åberopat några omständigheter som visar att det ifrågasatta beslutet hade mottagits denna dag.

45. Slutligen har parlamentet inte heller erhållit kännedom om ordalydelsen i det ifrågasatta beslutet genom kommunikationen mellan medarbetare vid kommissionens rättstjänst och parlamentets rättstjänst. Det har visserligen inte bestritts att en kopia av det ifrågasatta beslutet inkom till en parlamentsledamot den 19 juli 2005. Om denna tidpunkt skulle anses vara avgörande för erhållandet av kännedom, skulle parlamentets talan ha väckts för sent.

46. Parlamentet kan emellertid inte tillskrivas kännedom som en medarbetare vid parlamentets rättstjänst hade, eftersom den bakomliggande kontakten obestridligt var av informell karaktär. Kunskaper som en enskild medarbetare har fått på informell väg kan inte tillskrivas parlamentet. Man kan nämligen inte utgå från att uppgifter som erhållits informellt direkt vidarebefordras till parlamentets behöriga avdelningar, särskilt inte som medarbetaren utgick från att uppgifterna skulle överlämnas till parlamentet på officiell väg, vilket framgår av handlingarna i målet.

47. En annan bedömning av frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning skulle emellertid kunna vara möjlig på grundval av domstolens rättspraxis enligt vilken en talan anses ha väckts för sent när den som känner till förekomsten av en rättsakt som berör honom underlåter att inom rimlig tid begära att få ta del av rättsaktens text i dess helhet, oavsett när faktisk kännedom erhölls. [11]

48. Det skall inledningsvis prövas huruvida en sådan tidsfrist för begäran även gäller för en institution i egenskap av privilegierad klagande. [12] Det kan i detta sammanhang invändas att det ifrågasatta beslutet inte är "en rättsakt som berör" parlamentet i den mening som avses i denna rättspraxis. Parlamentet *berörs* inte i samma omfattning direkt av en rättsakt så som till exempel ett privat företag. Det är följaktligen mycket lättare för ett företag att uppmärksamma att en rättsakt har antagits som berör företaget och att det därmed är nödvändigt att begära att få ta del av rättsakten. Parlamentets situation som privilegierad klagande kan inte jämföras med denna situation, eftersom ett flertal beslut fattas som skulle kunna bli föremål för en talan om ogiltigförklaring från parlamentets sida. Om kännedom om en

11 — Se domen i det ovannämnda målet Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (ovan fotnot 9), punkt 22, och dom av den 6 juli 1988 i mål 236/86, Dillinger Hüttenwerke (REG 1988, s. 3761), punkt 14, och av den 14 maj 1998 i mål C-48/96, Windpark Groothusen (REG 1998, s. I-2873), punkt 20.

12 — I domen av den 19 februari 1998 i mål C-309/95, kommissionen mot rådet (REG 1998, s. I-655), punkt 18, nämns även tidsfristen för begäran i samband med ett förfarande i vilket institutioner deltar, men prövas inte konkret.

rättsakt som skulle kunna bli föremål för en talan utlöser en skyldighet för parlamentet att begära att få ta del av rättsakten ställer denna skyldighet vissa krav på organisationen av parlamentets arbete som inte skall underskattas. Förekomsten av en tidsfrist för begäran kan följaktligen utgöra ytterligare ett hinder för parlamentet att effektivt kunna utnyttja sin rätt att väcka talan.

49. För kravet på en frist för väckande av talan och den därmed förbundna skyldigheten för klaganden att begära att få ta del av en rättsakt inom rimlig tid kan det överordnade intresse som skall säkerställas med fristen nämnas, nämligen rättssäkerheten. [13] Förevarande fall är ett konkret exempel på att det är av stor betydelse för rättssäkerheten att talan väcks inom rimlig tid. I förevarande fall åtog sig gemenskapen nämligen förpliktelser som projektledare på grundval av det ifrågasatta beslutet gentemot en internationell organisation och gjorde kort därefter säkerligen även utbetalningar.

50. Man kan finna en balans mellan dessa båda motsatta intressen, kravet på rättssäkerhet, å ena sidan, och kravet på att parlamentet skall ha en effektiv rätt att väcka talan, å andra sidan, genom att i de fall då parlamentet är klagande ställa höga krav på graden av den kännedom om en rättsakt som måste föreligga för att fristen för begäran skall börja löpa. Även vid bedömningen av vilken frist som skall anses vara rimlig kan i förekommande fall särdragen hos den klagande institutionen beaktas.

51. I förevarande fall hade parlamentet från den 14 mars 2005 obestridligen kännedom om den behörige kommissionsledamotens svar på den skriftliga fråga som en parlamentsledamot hade ställt avseende det ifrågasatta beslutet. I detta svar klargjorde kommissionen att det ifrågasatta beslutet hade antagits den 21 december 2004 och redogjorde för den rättsliga grunden för beslutet och dess huvudmål. Även om man intar en sträng hållning vad beträffar kvaliteten på kännedomen om förekomsten av ett beslut mot vilket talan kommer att väckas måste man här utgå från att parlamentet från denna tidpunkt hade kännedom om de viktigaste aspekterna av det beslut mot vilket talan skulle komma att väckas och att det därmed ankom på parlamentet att begära att få ta del av beslutet inom en rimlig tidsfrist.

52. Parlamentet begärde först den 25 maj 2005 att få ta del av ordalydelsen i det ifrågasatta beslutet, det vill säga mer än två månader efter det att kännedom om förekomsten av det ifrågasatta beslutet hade erhållits.

13 — Se dom av den 12 oktober 1978 i mål 156/77, kommissionen mot Belgien (REG 1978, s. 188; svensk specialutgåva, volym 4, s. 179), punkterna 21–24. Därutöver syftar gemenskapsbestämmelserna om förfarandefrister till att undvika all särbehandling eller godtycklig behandling i rättstillämpningen, se bland annat dom av den 26 november 1985 i mål 42/85, Cockerill-Sambre mot kommissionen (REG 1985, s. 3749), punkt 10, och beslut av den 7 maj 1998 i mål C-239/97, Irland mot kommissionen (REG 1998, s. I-2655), punkt 7.

53. Även med beaktande av den särskilda situation som institutioner i egenskap av klagande befinner sig i kan en frist som är längre än två månader inte anses som rimlig. [14] Fristen för att framställa begäran kan nämligen inte vara längre än fristen för att väcka talan som likaledes endast är två månader för klagande institutioner.

54. Europaparlamentet har därmed inte väckt talan i tid. Talan kan därför inte upptas till sakprövning.

B — *Prövning i sak*

55. För det fall att domstolen skulle göra en annan bedömning av frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning skall talan i det följande prövas i sak.

56. Parlamentet har endast åberopat en grund till stöd för sin talan. Parlamentet anser att kommissionen har överskridit de genomförandebefogenheter som den har tilldelats enligt förordning nr 443/92. Syftet med det ifrågasatta beslutet är att bekämpa internationell terrorism och internationell brottslighet. Eftersom dessa mål inte uttryckligen anges i förordning nr 443/92 kunde det ifrågasatta beslutet inte antas med stöd av denna rättsliga grund.

57. Kommissionen anser däremot att den omständigheten att åtgärder för att bekämpa terrorism inte uttryckligen anges i förordning nr 443/92 inte innebär att den ifrågasatta rättsakten inte kunde antas med stöd av denna förordning.

58. Enligt domstolens rättspraxis skall bestämmelser som fastställts i den till grund liggande rättsakten, vilken har antagits efter att parlamentet har hörts, iakttas i genomförandebestämmelser som antas utan att parlamentet hörs. [15] Det skall i det följande prövas om det ifrågasatta beslutet med giltig verkan kunde antas med stöd av förordning nr 443/92. I det ifrågasatta beslutet fastställs att det "särskilt stöder sig på artikel 7 och artikel 8" i förordningen. Kommissionen har under förfarandet vid domstolen emellertid även åberopat artiklarna 5.7 och 6 i förordningen.

14 — Se beslut av den 5 mars 1993 i mål C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde (REG 1993, s. I-801), punkt 19.

15 — Se dom av den 18 juni 1996 i mål C-303/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-2943), punkt 23.

1. Artikel 6 i förordning nr 443/92

59. Artiklarna 4–6 i förordning nr 443/92 avser finansiellt och tekniskt bistånd. Enligt artikel 6 skall det finansiella och tekniska biståndet utvidgas till de relativt mer utvecklade ALA-utvecklingsländerna, särskilt vad gäller de i artikeln uppräknade områdena. I femte strecksatsen i artikel 6 nämns "[s]tärkande av institutioner, särskilt offentliga myndigheter" som ett av dessa områden.

60. Det projekt som godkändes genom det ifrågasatta beslutet avser undersökning och utvärdering av gällande nationella metoder för gränsförvaltning, upprättande av ett datasystem för utbyte av information, minskning av användningen av falska identitetshandlingar och utbildning av gränsförvaltningens personal.

61. I vid bemärkelse omfattar begreppet offentliga myndigheter alla myndigheter som ägnar sig åt myndighetsutövning. Vid en sådan vid tolkning kan således även gränsförvaltningen och de myndigheter som ansvarar för gränsförvaltningen anses utgöra institutioner eller offentliga myndigheter och de åtgärder som omfattas av projektet kan därmed anses utgöra bistånd för stärkande av institutioner och offentliga myndigheter.

62. Det framgår således inte av ordalydelsen att artikel 6 innehåller begränsningar avseende typen av förvaltning som kan bli föremål för finansiellt och tekniskt bistånd i den mening som avses i förordningen. I enlighet därmed skulle emellertid till exempel även åtgärder som är avsedda att främja militärförvaltningen omfattas av artikel 6. Tillämpningsområdet för artikel 6 skulle därmed närmast vara obegränsat. Frågan är därför huruvida denna vida tolkning av artikel 6 är förenlig med syftet med förordning nr 443/92.

63. Så är inte fallet. Trots att någon begränsning inte framgår av ordalydelsen i artikel 6 följer denna av förordning nr 443/92. Stöd till myndigheter måste nämligen även inom ramen för artikel 6 utgöra utvecklingsbistånd i den mening som avses i förordning nr 443/92. Stöd till offentliga myndigheter kan inte utgöra ett mål i sig, utan syftet med stödet till myndigheter måste vara att direkt uppnå ett utvecklingsmål i förordning nr 443/92. Därmed omfattas endast den typ av stöd till myndigheter som huvudsakligen syftar till att uppnå utvecklingsmålen i förordningen av artikel 6. Exempelvis syftar åtgärder som är avsedda att stödja myndigheter som har till uppgift att organisera val

till att uppnå utvecklingsmålen i förordningen avseende utveckling av demokrati [16] eller främjande av jordbruksförvaltningen av livsmedelssäkerheten. [17]

64. I det följande skall det alltså prövas om det mål som eftersträvas med det ifrågasatta beslutet hör till utvecklingsmålen i förordning nr 443/92.

65. Som kortsiktig målsättning ("purpose") nämns i det ifrågasatta beslutet bistånd till den filippinska regeringens arbete med att förbättra säkerheten och förvaltningen av gränserna. Som långsiktig målsättning ("overall objective") anges bistånd till den filippinska regeringen vid genomförandet av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001) (nedan kallad FN:s resolution 1373 (2001)) för att bekämpa terrorism och internationell brottslighet.

66. Det framgår varken av det ifrågasatta beslutet eller av projektbeskrivningen att det skulle finnas ett samband mellan det specifika problemet med internationell terrorism och brottslighet, å ena sidan, och utvecklingen i Filippinerna, å andra sidan.

16 — Se artikel 5.7 i förordning nr 443/92.

17 — Se artikel 5.1 i förordning nr 443/92.

67. I projektbeskrivningen hänvisas det emellertid på ett ställe till det terroristhot som den filippinska regeringen är utsatt för, särskilt efter det senaste valet, och på ett annat ställe hänvisas det till provinsen Mindanao som präglas av instabilitet. Därmed framgår det av det ifrågasatta beslutet att det även syftar till att förbättra den inre stabiliteten och säkerheten i Filippinerna.

68. I det följande skall det därför undersökas om åtgärder som huvudsakligen syftar till att förbättra den inre säkerheten och stabiliteten omfattas av artikel 6 i förordningen.

69. Kommissionen har visserligen rätt i att stabilitet och säkerhet kan utgöra grundläggande villkor för all vidare utveckling. Av parlamentets yttranden under det muntliga förfarandet framgår också att parlamentet i princip inte har invänt mot att det finns ett samband mellan stabilitet och utveckling.

70. I förordning nr 443/92 hänvisas det emellertid inte till stabilitet eller säkerhet. I sjunde skälet i förordningen anges visserligen att förordningen inte endast avser att fastställa klassiska verksamhetsområden för utvecklingshjälp utan även en rad nya

prioriteringar. Stabilitet och säkerhet anges emellertid inte bland de nya verksamhetsområden som räknas upp i förordningen.

71. Förordningen innehåller inte en uttömmande uppräkning av de nya prioriteringarna. Utan ytterligare anvisningar i förordningen kan av den omständigheten att uppräkningen inte är uttömmande emellertid inte den slutsatsen dras att varje tänkbart nytt verksamhetsområde omfattas av tillämpningsområdet för förordningen. Detta skulle även kräva stöd i förordningen.

72. Ett sådant stöd finns emellertid inte i förordningstexten. Kommissionen har i det avseendet under förfarandet vid domstolen även själv anfört att det är först under senare år som begreppet utvecklingsbistånd har ändrats till att omfatta åtgärder som är avsedda att förbättra säkerheten och stabiliteten för att säkerställa det grundläggande villkoret för vidareutveckling. Kommissionen har i detta sammanhang hänvisat till olika handlingar, till exempel till ett meddelande av kommissionen från år 2003 [18] och till FN:s Millenniedeklaration från år 2000 [19]. Kommissionen har därmed emellertid själv angett att denna vida tolkning av begreppet utvecklingsbistånd inte låg till grund för förordning nr 443/92.

73. Det finns därmed inte något stöd för att det ursprungliga begreppet utvecklingsbistånd som ligger till grund för förordning nr 443/92 och som förordningen avser även omfattar åtgärder för att bekämpa terrorism och för att främja inre stabilitet och säkerhet.

74. Konungariket Spanien har visserligen rätt i att kommissionen har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av förordning nr 443/92. Detta hänför sig emellertid enbart till stödåtgärderna, det vill säga till var, hur många och vilka konkreta projekt som skall genomföras.

75. Detta utrymme för skönsmässig bedömning sträcker sig inte heller så långt att kommissionen inom ramen för genomförandet av förordningen skulle kunna vidareutveckla begreppet utvecklingsbistånd och utvidga detta till att omfatta nya verksamhetsområden för att på så sätt följa med i den

18 — Meddelandet "Styre och utveckling", KOM(2003) 0615.

19 — "Millennium Declaration", A/RES/55/2, finns tillgänglig på Internet: http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.

senaste utvecklingen av begreppet utvecklingshjälp.

76. Det är inte tillåtet att tolka de genomförandebefogenheter som kommissionen har tilldelats enligt förordning nr 443/92 så, att de även omfattar befogenhet för kommissionen att vidareutveckla begreppet utvecklingsbistånd.

77. Domstolen har i sin rättspraxis visserligen gett begreppet "genomföra" en vid tolkning [20]. Den har emellertid även slagit fast att de "viktigaste grunddragen" som skall regleras måste fastställas i den grundläggande rättsakten. [21] De "viktigaste grunddragen" omfattar bestämmelser som syftar till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik i praktiska åtgärder. [22]

78. En utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att omfatta ett nytt verksamhetsområde för utvecklingsbistånd, nämligen "säkerhet och stabilitet", gäller med avseende på räckvidden av de konsekvenser som följer härav "de viktigaste grunddragen på det område som skall regleras" och inte endast "genomförandet".

79. Det rör sig härvid om en fråga avseende huvudprinciperna i utvecklingspolitiken som inte får delegeras till kommissionen. En sådan utvidgning av begreppet utvecklingsbistånd kan endast ske genom en ändring av grundförordningen inom ramen för det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i fördraget, som i förhållande till kommittéförfarandet kännetecknas av större öppenhet och högre demokratisk legitimitet.

80. Nya verksamhetsområden för utvecklingsbistånd skall alltså fastställas i den grundläggande rättsakten och förordning (EG) nr 443/92 skall följaktligen tolkas på så sätt, att den inte ger kommissionen behörighet att inom ramen för genomförandet av förordningen fastställa ett nytt verksamhetsområde för förordningens tillämpningsområde.

81. Det skall i detta sammanhang dessutom nämnas att kommissionen redan år 2002 lämnade ett förslag till ändring av förordning nr 443/92 till parlamentet, i vilket kampen mot terrorismen uttryckligen angavs som ett

20 — Se dom av den 19 november 1998 i mål C-159/96, Portugal mot kommissionen (REG 1998, s. I-7379), punkt 40, av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Rey Soda (REG 1975, s. 1279; svensk specialutgåva, volym 2, s. 499), punkt 10, av den 29 juni 1989 i mål 22/88, Vreugdenhil (REG 1989, s. 2049), punkt 16, och av den 17 oktober 1995 i mål C-478/93, Nederländerna mot kommissionen (REG 1995, s. I-3081), punkt 30.

21 — Se dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5883; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143), punkt 36, av den 13 oktober 1992 i de förenade målen C-63/90 och C-67/90, Portugal och Spanien mot rådet (REG 1992, s. I-5073; svensk specialutgåva, volym 13, s. 123), punkt 14, av den 16 juni 1987 i mål 46/86, Romkes (REG 1987, s. 2671), punkt 16, och av den 17 december 1970 i mål 25/70, Köster (REG 1970, s. 1161; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515), punkt 6. Se i detta avseende även mitt förslag till avgörande av den 8 september 2005 i mål C-66/04, Förenade kungariket mot rådet (REG 2005, s. I-10553), punkt 50 och följande punkter.

22 — Se domen i det ovan i punkt 21 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 37.

verksamhetsområde för utvecklingsbistånd.[23] Detta lagstiftningsförfarande misslyckades emellertid. Först genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument[24] trädde en grundläggande rättsakt i kraft i vilken numera åtgärder för att förbättra stabilitet och säkerhet och för att bekämpa terrorism inom ramen för utvecklingsbistånd föreskrivs.

82. Den omständigheten att förordning nr 443/92 antagits med stöd av artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG) leder inte heller till en annan slutsats. Härav följer enligt kommissionen att förordningen skall tolkas extensivt. Denna argumentation är dock inte övertygande. Endast den omständigheten att en förordning antagits med stöd av den kompletterande behörighet som föreskrivs i artikel 308 EG innebär inte att även tolkningen av denna skall utvidgas på så sätt att förordningen anses utgöra en kompletterande behörighetsgrund för genomförandeåtgärder.

83. Sammanfattningsvis kan det därmed fastställas att artikel 6 inte utgör rättslig grund för det ifrågasatta beslutet. Föremålet för det projekt som godkändes genom det ifrågasatta beslutet omfattas visserligen vid första påseendet av det omfattande uttrycket "stärkande av offentliga myndigheter". Genom det mål som skall uppnås genom det ifrågasatta beslutet, nämligen att bekämpa terrorism, eftersträvas emellertid ett mål som inte omfattas av begreppet utvecklingsbistånd, vilket ligger till grund för förordning nr 443/92.

84. I motsats till vad kommissionen har anfört framgår det inte av ovannämnda tolkning av förordningen att ett stort antal projekt för utvecklingsbistånd som genomförs av gemenskapen vilka har samband med säkerhetsfrågor, såsom till exempel åtgärder för att röja landminor, saknar tillräcklig grund i förordning nr 443/92. Särskilt exemplet med projekt för röjning av minor åskådliggör nämligen att säkerhetsåtgärdernas rättsliga grund, i den mån som de direkt syftar till att uppnå ett mål som uttryckligen anges i förordningen, här bland annat att utveckla landsbygden, förbättra livsmedelssäkerheten och skydda barn enligt artikel 5.1 och 5.9, mycket väl står att finna i förordningen.

85. Det återstår i detta sammanhang att klargöra att detta uttalande inte avser tolkningen av utvecklingsbistånd enligt artikel 177 och följande artiklar i EG-fördraget.

86. Till skillnad från vad som gäller vid genomförandet av en förordning kan utvecklingen av tolkningen av begreppet utvecklingsbistånd beaktas vid tolkningen av för-

23 — KOM(2002)0340 av den 2 juli 2002.
24 — EGT L 327, s. 1.

draget. Enligt artikel 177 tredje stycket EG skall i detta sammanhang även de nya och utvidgade mål som fastställts för utvecklingsbistånd inom ramen för Förenta nationerna och andra internationella organisationer beaktas. Det internationella sammanhanget kan således få betydelse för förståelsen av gemenskapens behörighet vad avser sammanslutningar, men inte utan vidare för den gemenskapsinterna fördelningen av institutionernas behörighet.

87. Inom ramen för fördraget kan således även åtgärder som avser intern säkerhet och stabilitet vidtas på grundval av behörigheten för utvecklingsbistånd om åtgärderna i den mening som avses i domen i målet Portugal mot rådet [25] i huvudsak avser ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna och kampen mot fattigdom i dessa länder. Om den interna säkerheten och stabiliteten i ett land är en grundförutsättning för vidareutveckling anses även åtgärder för att säkerställa stabilitet utgöra åtgärder för utvecklingsbistånd i den mening som avses i artikel 177 EG.

2. Artikel 5.7 i förordning nr 443/92

88. Det ifrågasatta beslutet kan inte heller grundas på artikel 5.7 i förordning nr 443/92 enligt vilken finansiellt och tekniskt bistånd "[f]öljaktligen bör ... beviljas bland annat för särskilda projekt för utveckling av demokrati, god förvaltning och mänskliga rättigheter".

89. Av ordalydelsen i artikel 5.7 framgår att beviljande av stöd till myndigheter är villkorat. Genom det inledande uttrycket "följaktligen" hänför sig artikel 5.7 nämligen till de två föregående styckena som avser den mänskliga och kulturella dimensionen i utvecklingen. Stöd för förvaltning i den mening som avses i artikel 5.7 måste alltså vara kopplat till den mänskliga och kulturella dimensionen i utvecklingen.

90. Detta betonas även genom det sammanhang i vilket stöd för förvaltning i artikel 5.7 omnämns. Utöver stöd för förvaltning nämns projekt för utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter. Det är också betecknande att det i denna artikel inte endast talas om effektiv utan även om god förvaltning [* I den svenska versionen talas det endast om god förvaltning. Övers. anm.]. Stöd för förvaltning i den mening som avses i artikel 5 är alltså kopplat till mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstater.

25 — Dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177), punkterna 2 och 39.

91. Följaktligen kan inte alla typer av stöd som beviljas för förvaltning grunda sig på artikel 5.7, utan enbart sådana som huvudsakligen syftar till att uppnå de mål och de värden som anges i denna artikel, det vill säga som huvudsakligen tar sikte på den kulturella och mänskliga utvecklingen, demokrati och mänskliga rättigheter.

92. I det ifrågasatta beslutet omnämns ändamålet att bekämpa terrorism och internationell brottslighet.

93. Terrorism och internationell brottslighet kan visserligen ha konsekvenser för demokratiseringsprocesser och de mänskliga rättigheterna, på så sätt att åtgärderna för deras bekämpning indirekt även kan bidra till utveckling av demokrati och mänsklig utveckling. Skulle man emellertid anse att sådana indirekta samband räcker för att en åtgärd skall anses utgöra en åtgärd för att stödja förvaltningen i den mening som avses i artikel 5.7 i förordningen, så skulle bestämmelsens tillämpningsområde knappt kunna begränsas. Det skulle vara särskilt svårt att förstå varför det i förordningen görs åtskillnad mellan finansiellt och tekniskt bistånd, å ena sidan, och ekonomiskt samarbete, å andra sidan, eftersom även ekonomiska åtgärder som enbart är avsedda att främja välstånd skulle kunna ha konsekvenser för utvecklingen av demokrati och de mänskliga rättigheterna och omfattas av stödet för förvaltning vid en extensiv tolkning av begreppet.

94. Det ifrågasatta beslutet uppvisar inte det starka samband med främjande av den kulturella och mänskliga utvecklingen som krävs inom ramen för artikel 5.7 och kan därför inte heller grunda sig på denna bestämmelse. I den mån som det i den förevarande projektbeskrivningen anges att även mänskliga rättigheter är en övergripande fråga ("crosscutting issue") för projektet och anförs att en effektiv gränsförvaltning även kan medföra att människohandeln minskar ändrar detta omnämnande av en rent hypotetisk konsekvens inte det faktum att åtgärden skall bedömas mot bakgrund av dess huvudsakliga innehåll, vilket såsom anförts ovan i förevarande fall inte omfattas av artikel 5.7.

3. Artiklarna 7 och 8 i förordning nr 443/92

95. Det återstår att pröva om det ifrågasatta beslutet med giltig verkan kunde antas med stöd av artiklarna 7 och 8 i förordning nr 443/92.

96. Artiklarna 7 och 8 i förordningen avser gemenskapens *ekonomiska samarbete* med ALA-utvecklingsländerna. I artikel 7.1 föreskrivs att det ekonomiska samarbetet, som tjänar gemenskapens och dess samarbetsländers gemensamma intressen, skall bidra till utvecklingen i ALA-utvecklingsländerna genom att dessa ges hjälp med att bygga upp sin institutionella kapacitet i syfte att skapa förmånligare villkor för investeringar och utveckling. I artikel 8 punkt 2 nämns "förbättring av den institutionella strukturen ... för att göra det ekonomiska, lagstiftande, administrativa och sociala klimatet mer utvecklingsvänligt" som ett av tre områden som det ekonomiska samarbetet skall omfatta.

97. Såsom redan har påpekats kan de åtgärder som godkändes genom det ifrågasatta beslutet även inom ramen för artiklarna 7 och 8 anses utgöra stöd för att stärka institutionerna eller för att förbättra den institutionella strukturen vid en extensiv begreppsbestämning.

98. I artiklarna 7 och 8 anses emellertid inte heller åtgärder för stärkande av institutioner utgöra ett mål i sig. Institutionerna skall i stället byggas upp "i syfte att skapa förmånligare villkor för investeringar och utveckling" eller "för att göra det ekonomiska, lagstiftande, administrativa och sociala klimatet mer utvecklingsvänligt" i ALA-utvecklingsländerna. Följaktligen kan inte allt stöd för stärkande av institutioner ha sin rättsliga grund i artiklarna 7 och 8 i förordningen, utan enbart sådant stöd som huvudsakligen syftar till att främja ekonomin och investeringar. Det måste finnas ett nära och specifikt samband mellan åtgärden och den ekonomiska utvecklingen. Sådana åtgärder som enbart indirekt har betydelse för den ekonomiska utvecklingen genom att de till exempel tar sikte på en stabil säkerhetssituation uppfyller inte detta krav.

99. Att ett sådant samband måste föreligga framgår redan av att artiklarna 7 och 8 i förordningen återfinns under rubriken "ekonomiskt samarbete" och av att inte alla samarbetsområden omfattas av vad man i vanlig mening avser med ekonomiskt samarbete enbart av det skälet att allt samarbete inverkar på samarbetspartens ekonomiska förbindelser och ekonomiska förhållanden.

100. Vid en granskning av de hypotetiska konsekvenserna av en extensiv begreppsbestämning framgår emellertid särskilt klart att åtgärder för att främja villkor för investeringar och utveckling i den mening som avses i artiklarna 7 och 8 i förordningen inte kan omfatta alla de åtgärder som inverkar på villkoren för investeringar och utveckling. En

sådan extensiv begreppsbestämning skulle nämligen kunna likställas med en *allmän behörighet,* som lagstiftaren tilldelat kommissionen under begreppet utvecklingssamarbete, att främja vilka statliga projekt som helst i utvecklingsländerna. Varje statlig åtgärd utgör nämligen en del av villkoren för investeringar och utveckling som, om än i varierande omfattning och i varierande grad, åtminstone indirekt påverkar ekonomin.

101. Det framgår varken av skälen till beslutet eller av projektbeskrivningen att kravet enligt artiklarna 7 och 8 i förordning nr 443/92 på att det ifrågasatta beslutet huvudsakligen och direkt skall hänföra sig till villkoren för investeringar och utveckling har uppfyllts. I beslutet finns inte någon närmare hänvisning till den ekonomiska situationen eller investeringssituationen i Filippinerna. I projektbeskrivningen behandlas dessutom nästan uteslutande temat terrorism och säkerhet.

102. Det framgår inte av det ifrågasatta beslutet vilka problem som föreligger med avseende på investeringssituationen och den ekonomiska situationen i Filippinerna och om en förbättring av gränsförvaltningen skulle medföra en förbättring i detta avseende. Man kan följaktligen inte sluta sig till vilka direkta konsekvenser det godkända projektet har för investeringssituationen och den ekonomiska situationen. Det innebär emellertid inte att främjande av gränsförvaltningen inte också skulle kunna ha direkta konsekvenser för den ekonomiska situationen. Åtgärder för att förbättra tullbehandlingen av varor skulle till exempel kunna främja den ekonomiska utvecklingen. Av det ifrågasatta beslutet framgår emellertid inte att det huvudsakligen tar sikte på investeringar och ekonomisk utveckling.

103. Såsom anförts är emellertid inte enbart förekomsten av indirekta konsekvenser för investeringssituationen och den ekonomiska situationen tillräckligt inom ramen för artiklarna 7 och 8.

104. I den mån som det i projektbeskrivningen, med avseende på filippiner som arbetar utomlands, anges att hållbarheten av internationellt resande ("sustainability of international travel") är avgörande för den nationella ekonomin och den allmänna stabiliteten i Filippinerna kan det konstateras att en växelverkan kan förekomma mellan en effektiv gränsförvaltning och skyddet mot olaglig invandring och de därmed förbundna säkerhetsriskerna. Det har i förevarande fall emellertid inte visats och det finns inte ens en antydan om att moderna pass- och gränskontroller skulle ha ett direkt inflytande på gästarbetarnas ekonomiska situation eller på den filippinska ekonomin. Även i detta sammanhang står i stället stabiliteten i Filippinerna i förgrunden.

105. Följaktligen kan gränsprojektet ur denna synvinkel inte sakna inflytande över villkoren för investeringar och utveckling. Åtgärder som är avsedda att främja inre stabilitet och säkerhet kan nämligen indirekt såsom en av många faktorer även bidra till ekonomiskt välstånd.

106. En åtgärd som syftar till att förbättra den inre och yttre säkerheten och stabiliteten har emellertid inte något nära eller direkt samband med den ekonomiska utvecklingen, utan avser endast allmänt de grundläggande villkoren för det sociala, politiska och ekonomiska livet. Villkoren för investeringar och utveckling intar inte en central roll vid sådana åtgärder.

107. Detta gäller även för sambandet mellan inre säkerhet och turism, till vilket kommissionen hänvisade under förfarandet vid domstolen. Det finns anledning att instämma med kommissionen i att den ifrågasatta åtgärden skulle kunna bidra till att stärka säkerheten och därmed kunna utgöra en grundförutsättning för landets ekonomi och utveckling i allmänhet och turism i synnerhet. Det ifrågasatta beslutet kan emellertid inte anses utgöra en åtgärd som är avsedd att främja investeringar och ekonomisk utveckling i den mening som avses i artiklarna 7 och 8 i förordningen endast på grund av detta indirekta samband och denna indirekta konsekvens.

108. Det ifrågasatta beslutet uppvisar således inte det nära och direkta samband med ekonomisk utveckling som krävs och har därför inte heller sin rättsliga grund i artiklarna 7 och 8.

4. Behörighet i budgetfrågor

109. Avslutningsvis skall påpekas att parlamentet i sin replik har framfört argument som inte endast avser överskridandet av kommissionens genomförandebefogenheter, utan även åsidosättandet av behörigheten i budgetfrågor.

110. Detta argument har anförts för sent enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna. Det rör sig om en ny grund som för första gången åberopades i repliken. I ansökan åberopade parlamentet endast en grund och gjorde endast gällande ett åsidosättande av genomförandeåtgärderna enligt förordning nr 443/92.

C — *Sammanfattning*

111. Sammanfattningsvis kan det konstateras att talan inte kan upptas till sakprövning, eftersom fristen för att väcka talan inte har iakttagits. Skulle domstolen ändå pröva målet i sak, skall det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras.

VI — Begränsningar av domens rättsverkningar

112. Skulle domstolen slå fast att talan kan tas upp till sakprövning och bifalla talan är det nödvändigt att fastställa huruvida domens rättsverkningar skall begränsas. Kommissionen har visserligen inte yrkat att verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet skall fortsätta att gälla om talan bifalles.

113. Domstolen kan emellertid *ex officio* använda sig av möjligheten i artikel 231 andra stycket att fastställa att verkningarna av beslutet skall fortsätta gälla. Beslutet ogiltigförklaras vid en tidpunkt då utbetalningar redan hade företagits i samband med det projekt som är knutet till det ifrågasatta beslutet och då åtaganden gentemot i synnerhet den internationella organisation för migration som hade till uppgift att genomföra projektet redan hade fullgjorts.

114. Viktiga rättssäkerhetshänsyn, som kan jämföras med dem som gör sig gällande vid ogiltigförklaring av vissa förordningar, motiverar därför att domstolen använder sig av den befogenhet som den har getts i artikel 231 andra stycket EG vid ogiltigförklaring av en förordning och anger vilka verkningar av det ifrågasatta beslutet som skall betraktas som bestående. [26]

115. Med beaktande av de särskilda omständigheterna i förevarande mål är det därför lämpligt att fastställa att ogiltigförklaringen inte påverkar giltigheten av de företagna utbetalningarna och inte heller de åtaganden som gjorts med stöd av det ifrågasatta beslutet. [27]

VII — Rättegångskostnader

116. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom talan skall avvisas skall parlamentet förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Konungariket Spanien som har intervenerat skall i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna bära sin rättegångskostnad.

26 — Se dom av den 12 maj 1998 i mål C-106/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2729), punkt 39 och följande punkter.

27 — Se domen i målet Förenade kungariket mot kommissionen (ovan fotnot 26), punkt 42.

VIII — Förslag till avgörande

117. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1. Talan avvisas.

2. Europaparlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna med undantag för Konungariket Spanien, som skall bära sin rättegångskostnad.