ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА JULIANE KOKOTT
представено на 22 май 2007 година [1]

I — Въведение

1. С настоящата жалба за отмяна Парламентът иска да бъде отменено Решение на Комисията ASIA/2004/016-924, с което се одобрява проект относно сигурността на границите на Република Филипини („Philippine Border Management Project“) и се решава финансирането му по ред 19 10 02 от общия бюджет на Европейските общности (наричано по-нататък „обжалваното решение“). Комисията е приела това решение в рамките на регулаторната процедура за изпълнение на Регламент (ЕИО) № 443/92 на Съвета от 25 февруари 1992 година относно финансовата и техническа помощ за развиващите се страни в Азия и Латинска Америка и икономическото сътрудничество с тях [2], наричан по-нататък „Регламент № 443/92“.

2. Парламентът е на мнение, че с приемане на обжалваното решение Комисията е превишила изпълнителните си правомощия. Предметът на обжалваното решение бил борбата с тероризма и международната престъпност; при него не ставало дума за помощ за развитие по смисъла на Регламент № 443/92.

II — Правна уредба

A — *Регламент № 443/92*

3. Регламент № 443/92 има за предмет сътрудничеството с онези развиващи се страни от Азия и Латинска Америка, които не са подписали Конвенцията от Ломе и не се ползват от политиката на Общността за сътрудничество с трети страни от Средиземноморския басейн, наричани по-нататък „АЛА развиващи се страни“.

4. Член 1 от Регламента предвижда сътрудничеството на Общността с АЛА развиващите се страни да бъде

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 52, стр. 1 в редакцията му вследствие на Регламент (ЕО) № 807/2003 на Съвета от 14 април 2003 година относно адаптирането към Решение № 1999/468/ЕО на разпоредбите за комитетите, които подпомагат Комисията при упражняване на изпълнителните ѝ правомощия, установени в инструментите на Съвета, приети съгласно консултативната процедура (единодушие) (ОВ L 122, стр. 36).

продължено и разширено. Според него сътрудничеството обхваща финансовата и техническата помощ за развитие, както и икономическото сътрудничество. В този процес Общността трябва да придаде „най-голямо значение на насърчаването на правата на човека, на подкрепата за процеса на демократизация, както и на ефективното и справедливо управление, на защитата на околната среда, на либерализацията на търговията и на засилване на културното измерение чрез нарастващ диалог, воден във взаимен интерес по политически, икономически и социални въпроси.“ [неофициален превод]

5. Членове 4—6 от Регламент № 443/92 се отнасят до финансовата и техническата помощ.

6. Съгласно член 4 финансовата и техническата помощ е насочена „предимно към най-бедните групи от населението и най-бедните страни в двата региона“. [неофициален превод]

7. Член 5 определя обектите на регулиране на финансовата и техническа помощ и подлежащите на съблюдаване принципи в процеса на изпълнение. Така например, параграф 1 определя, че финансовата и техническа помощ отдава приоритет на „развитието на селскостопанския сектор и на подобряване нивото на продоволственото осигуряване“. [неофициален превод] Съгласно параграф 7 помощта се предоставя inter alia за конкретни проекти, свързани с демократизацията, ефективното и справедливо управление и правата на човека.

8. Член 6 предвижда, че финансовата и техническа помощ, по-специално в там изброените области, ще бъде разширена върху сравнително по-напредналите АЛА развиващи се страни. Като една от тези области в неговото пето тире се посочва „укрепване на институциите, по-специално на държавната администрация“. [неофициален превод]

9. Членове 7 и 8 от Регламент № 443/92 се отнасят до икономическото сътрудничество.

10. Съгласно член 7, параграф 1 икономическото сътрудничество „допринася за развитието на АЛА развиващите се страни, като подпомага изграждането на институционалния им капацитет, за да могат да изградят по-благоприятна за инвестиции и развитие среда и да се възползват във възможно най-голяма степен от възможностите в резултат от растежа на международната търговия, включително единния европейски пазар, и като засилва ролята на бизнеса, на технологиите и на ноу-хау от всички държави-членки, особено в частния сектор и в малките и средни предприятия.“ [неофициален превод]

11. Съгласно член 8 икономическото сътрудничество се разпростира основно в три области: на първо място — „подобряване на научния и технологичен потенциал и на икономическата, обществена и културна среда като цяло посредством схеми за обучение и трансфер на ноу-хау“,

на второ място — „подобряване на институционалната структура, което трябва да е съпроводено със засилване на диалога с партньорите с цел създаване на по-благоприятна за развитие икономическа, законодателна, административна и социална среда“, и на трето място — „подпомагането на предприятията, например посредством насърчаване на търговията, схеми за обучение и техническа помощ, чрез установяване на контакти между предприятия и посредством схеми за улесняване на сътрудничеството между тях“.

12. Съгласно член 14, параграф 1 проекти и програми, за които общностното финансиране надвишава 1 млн. ECU, както и всички съществени изменения и евентуални увеличения на одобрени проекти и програми, които надвишават 20 % от първоначално одобрената сума, се приемат в съответствие с процедурата по член 15, параграф 3. От своя страна член 15, параграф 3 препраща към членове 5 и 7 от Решение 1999/468/ЕО [3]. Съгласно член 14, параграф 2 същата процедура се спазва за приемане на актове, които следва да определят примерните многогодишни насоки, които са приложими за основните страни партньори или областите на сътрудничество според предмета или сектора.

13. Член 15, параграф 1 от Регламент № 443/92 гласи, че Комисията ръководи финансовата и техническа помощ и икономическото сътрудничество. Съгласно член 15, параграф 2 Комисията се подпомага от комитет.

14. Регламент № 443/92 е отменен с Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие [4], който е в сила от 1 януари 2007 г. Съгласно член 39, параграф 2, първо изречение от него Регламент № 443/92 продължава да се прилага за правни актове и задължения от бюджетни години преди 2007 г.

III — Съдържание на обжалваното решение

15. Първото съображение се позовава на решението на Съвета от 22 юли 2002 г., в което се посочва, че Европейският съюз подпомага трети страни при изпълнение

3 — Решение на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159).

4 — ОВ. L 378, стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 232.

на задълженията им по Резолюция 1373 на Съвета за сигурност на Обединените нации със средства от механизма за бързо реагиране (Rapid Reaction Mechanism).

16. Второто съображение на решението препраща към приетата от Комисията „National Indicative Programme 2002—2004“ [„Национална индикативна програма за периода 2002—2004 г.“] за Филипините, която дава приоритет на мерките за борба с тероризма. По-нататък се установява, че Комисията иска да концентрира помощта си в областта на мерките срещу тероризма върху управлението на границите и по-специално върху имиграцията и борбата срещу финансирането на тероризма.

17. Третото съображение посочва като обща цел на одобрения с решението проект подпомагането при изпълнение на Резолюция 1373 на Съвета за сигурност на Обединените нации.

18. Целта на проекта, според четвъртото съображение, е да се допринесе в съответствие с международните норми и протоколи към усилията на филипинското правителство за подобряване на сигурността и управлението на границите на Филипините.

19. Член 1 от Решението предвижда в параграф 1, че се одобрява „Philippines Border Management Project“, наричан по-нататък „Проектът“, чийто текст е добавен като приложение към решението. В параграф 2 се определя максималният размер на приноса на Общността — 4 900 000 EUR, който се финансира в рамките на наличните средства от ред 19 10 02 от общия бюджет на Общността за 2004 г.

20. Член 2 от решението урежда детайли по изпълнението и определя времевата рамка.

21. Съобразно приложеното към решението негово описание проектът трябва да подпомогне филипинските власти при постигане на следните цели:

— поощряване на прилагането на най-добрите международни стандарти за управлението на границите чрез проверка и оценка на съществуващите национални методи и практики,

— изграждане на свързана и сигурна IT-система за ефикасен обмен на разузнавателна информация между органите, които учавстват в управлението на границите,

— предотвратяване на разпространението на фалшиви документи за самоличност чрез увеличаване на процента на разкриваемост и повишаване на общественото съзнание относно значимостта на притежаването на редовни документи за самоличност,

— повишаване на резултатите от работата на ръководния и техническия персонал от управлението на границите чрез подходящо обучение.

IV — Предистория на решението, искания и производство

А — *Предистория на правния спор*

22. Обжалваното решение се обсъжда на заседание на предвидения в Регламент № 443/92 регулаторен комитет на 17 и 18 ноември 2004 г. Тъй като няколко държави-членки имат съмнения във връзка с избраното правно основание, на това заседание решението не се одобрява, а вместо това предложението се подлага на писмена процедура. Същата приключва на 7 декември 2004 г. с положително становище, прието с квалифицирано мнозинство. Комисията приема обжалваното решение на 21 декември 2004 г.

23. Решението не е обнародвано в *Официален вестник*. На 14 декември 2004 г. на Парламента е предоставен протоколът от заседанието от 17 и 18 декември 2004 г.

24. Впоследствие двама членове на Парламента отправят писмени въпроси до Комисията [5], за да получат допълнителна информация по обжалваното решение. Комисията отговаря на тези въпроси на 14 март [6] и на 22 април [7] 2005 г.

25. С писмо от 25 май 2005 г. Комисията по развитие към Парламента изисква от Комисията да представи текста на обжалваното решение. Комисията заявява, че е отговорила на това запитване с писмо от 22 юни 2005 г.

26. По данни на Парламента обаче той не е получил отговор. Едва след

5 — Писмени въпроси № P-0619/05 на депутата Glenys Kinnock и № E-0578/05 на депутата Gay Mitchell.

6 — Вж. съдържанието на отговора на http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — Вж. съдържанието на отговора на http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

допълнително искане от 26 август 2005 г. на 9 септември 2005 г. постъпва отговор, към който било приложено копие от обжалваното решение. Така Парламентът получава достъп до текста на обжалваното решение за първи път на 9 септември 2005 г.

27. Няма спор, че още преди това има кореспонденция между сътрудници на Парламента и на Комисията, която се отнася до обжалваното решение.

28. Така на 12 май 2005 г. служителка на Делегацията на Комисията в Манила изпраща на секретариата на Комисията по развитие към Парламента документи относно проекта. Между страните обаче съществува спор, дали сред документите се намира и текстът на обжалваното решение.

29. По молба на сътрудник на Правната служба на Парламента на 19 юли 2005 г. сътрудник на Правната служба на Комисията му изпраща по електронната поща текста на обжалваното решение. Сътрудникът на Правната служба на Парламента е потвърдил получаването на текста също така със съобщение по електронната поща на 19 юли 2005 г.

Б — *Искания и производство пред Съда*

30. Със своята жалба от 17 ноември 2005 г. Парламентът иска:

— да се отменени решението, с което е одобрен подлежащ на финансиране в рамките на ред 19 10 02 от общия бюджет на Европейските общности проект (Philippine Border Management Project; Nr. ASIA/2004/016-924), отнасящ се до сигурността на границите на Филипините, и което решение е прието в изпълнение на Регламент (ЕИО) № 443/92 на Съвета от 25 февруари 1992 година относно финансовата и техническата помощ за развиващите се страни в Азия и Латинска Америка и икономическото сътрудничество с тях.

— Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

31. Комисията иска:

— жалбата да се отхвърли като недопустима или във всеки случай като неоснователна, и

— да се вземе решение относно съдебните разноски в съответствие със закона.

32. С Определение на председателя на Съда от 28 март 2006 г. Кралство Испания е допуснато да встъпи в процеса в подкрепа на исканията на Комисията.

33. В производството пред Съда страните са представили устни и писмени становища; встъпилата страна е взела участие в писменото производство.

36. Съгласно член 230, пета алинея ЕО жалбата за отмяна трябва да бъде подадена в срок от два месеца. Срокът започва да тече, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на жалбоподателя или при липса на съобщаване — от деня, в който жалбоподателят е узнал за него.

V — Съображения

A — *По допустимостта на жалбата*

Срок за подаване на жалбата

34. Комисията счита жалбата за недопустима, тъй като тя не е подадена в рамките на два месеца от момента, в който Парламентът е узнал за обжалваното решение.

37. Обжалваното решение не е публикувано в *Официален вестник.* От член 254, параграфи 1 и 2 не произтича задължение за публикуване на обжалваното решение. Тъй като Парламентът не е адресат на обжалваното решение, то същото не е доведено формално до знанието му съгласно член 254, параграф 3. Следователно двумесечният срок за подаване на жалбата в настоящия случай е започнал да тече в деня, в който Парламентът фактически е узнал за него.

35. Доколкото в същото време Комисията изтъква, че тя все пак не възразява срещу недопустимостта, то това е без значение, тъй като спазването на сроковете за подаване на жалба има императивен характер и за него Съдът следи служебно [8].

38. Съгласно практиката на Съда жалбоподателят узнава фактически за даден акт едва от момента, когато узнае точно съдържанието и мотивите на въпросния акт [9]. Едва тогава той е в състояние смислено да упражнява правото си на жалба. В този смисъл не е достатъчно познаването само на обобщена версия на решението,

8 — Вж. Решение от 8 май 1973 г. по дело Gunella/Комисия (33/72, Recueil, стр. 475, точки 3 и сл.), Решение от 12 юли 1984 г. по дело Moussis/Комисия (227/83, Recueil, стр. 3133, точка 12) и Решение от 23 януари 1997 г. по дело Coen (C-246/95, Recueil, стр. I-403, точка 21).

9 — Вж. само Решение от 5 март 1980 г. по дело Koenecke (76/79, Recueil, стр. 665, точка 7) и Решение от 6 декември 1990 г. по дело Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (C-180/88, Recueil, стр. I-4413, точка 22).

предмет на спора, а трябва да се познава текстът на решението [10].

39. Следователно трябва да се провери от кой момент Парламентът е узнал точно съдържанието и мотивите на решението, т.е. текста на обжалваното решение.

40. Изпращането на Парламента на протокола от проведеното на 17 и 18 ноември 2004 г. заседание на Комитета по комитология не може да се счита за узнаване за самото решение, тъй като от този протокол се разбира, че обжалваното решение още не е прието, а се пристъпва към писмената процедура, поради невъзможността да се постигне съгласие. Следователно посредством този протокол Парламентът още не е узнал за обжалваното решение.

41. Няма спор, че текстът на обжалваното решение е получен от Комисията по развитие към Парламента с писмо на Комисията от 2 септември 2005 г., постъпило в Парламента на 9 септември 2005 г. Следователно към този момент Комисията по развитие, а по този начин и Парламентът, на който може да се вмени това узнаване, са узнали за точното съдържание на решението. Ако се приеме този момент, то при отчитане на десетдневния срок поради отдалеченост съгласно член 81, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда Европейският парламент е подал своята жалба своевременно на 17 ноември 2005 г.

42. Следователно жалбата би могла да се приеме за недопустима поради изпускане на срока за подаване само ако се изхожда от по-ранно узнаване от страна на Парламента, т.е. преди 9 септември 2005 г. Никой от представените от Комисията факти обаче не води до извода, че Парламентът е узнал за решението по-рано.

43. Писмото на компетентния комисар до Комисията за развитие към Парламента от 22 юни 2005 г. не може да се използва като основание, за да се приеме, че Парламентът е узнал по-рано за решението, тъй като Комисията не е представила доказателства във връзка с оспорването от страна на Парламента, че Комисията за развитие изобщо е получила това писмо, към което бил приложен текстът на решението.

44. Също така поради липса на доказателства за получаване в настоящия случай не може да се приеме, че секретариатът на Комисията по развитие е получил текста на обжалваното решение от делегацията на Комисията в Манила още на 12 май 2005 г. Парламентът оспорва именно обстоятелството, че е получил в тази

10 — Вж. Решение от 9 януари 1997 г. по дело Комисия/Sociedade de Curtumes (C-143/95 P, Recueil, стр. I-1, точка 32).

връзка текста на обжалваното решение. И за това получаване на документа Комисията не е представила доказателство.

45. На последно място, Парламентът не е узнал текста на решението и в резултат на комуникацията между сътрудниците на правните служби на Комисията и на Парламента. Наистина, на 19 юли 2005 г. служител на Парламента безспорно е получил в тази връзка копие от спорното решение. Ако този момент бъде приет като момент на узнаване, то тогава жалбата на Парламента би била просрочена.

46. Узнаването от страна на сътрудник на правната служба на Парламента обаче не може да се вмени на последния, тъй като този контакт безспорно е имал чисто неформален характер. Неформалното узнаване от страна на отделен сътрудник не може да се вмени на Парламента, тъй като не може да се приеме, че неформално получената информация се препраща директно на компетентните звена в Парламента, особено поради обстоятелството, че — както се вижда от преписката по делото —сътрудникът е смятал, че информацията допълнително ще бъде изпратена на Парламента по официален път.

47. Друга преценка на допустимостта на жалбата би могла обаче да се изведе от практиката на Съда, съгласно която независимо от момента на фактическото узнаване, правото на жалба се счита за просрочена, когато този, който узнае за съществуването на касаещ го акт, не предприеме действия в рамките на разумния срок, за да изиска цялостния му текст [11].

48. Най-напред трябва да се изследва дали този срок за изискване важи и за дадена институция в качеството ѝ на привилегирован жалбоподател [12]. Срещу това може да се посочи от една страна аргументът, че при обжалваното решение не става дума за „акт, касаещ“ Парламента по смисъла на тази съдебна практика. Парламентът не е в такава степен пряко *засегнат* от един акт, както например едно частно предприятие. Съответно, за едно предприятие е несравнимо по-лесно да забележи, че е предприета касаеща го мярка, която изисква да се направи искане за представяне на нейния текст. Положението на Парламента като привилегирован жалбоподател не е сравнимо с това положение, тъй като се приемат много решения, които потенциално могат да станат причина за обжалване от страна на Парламента. Ако знанието за потенциално

11 — Вж. Решение по дело Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (цитирано в бележка под линия 9, точка 22), Решение от 6 юли 1988 г. по дело Dillinger Hüttenwerke (236/86, Recueil, стр. 3761, точка 14) и Решение от 14 май 1998 г. по дело Windpark Groothusen (C-48/96 P, Recueil, стр. I-2873, точка 20).

12 — В Решение от 19 февруари 1998 г. по дело Комисия/Съвет (C-309/95, Recueil, стр. I-655, точка 18) срокът за изискване се споменава също и във връзка с производство, в което участват институции, но все пак по отношение на него не е направена конкретна проверка.

подлежаща на обжалване мярка води до задължение на Парламента да изиска нейния текст, то тогава това задължение поставя пред организацията на парламентарната дейност изисквания, които не са за подценяване. Следователно съществуването на срок за изискване може да представлява допълнителна пречка пред ефективното упражняване на правото на жалба от страна на Парламента.

49. По отношение на изискването за срок за подаване на жалбата и свързаното с това допълнително задължение на жалбоподателя да изиска в разумен срок текста на дадена мярка, от друга страна, е възможно позоваване на висшето благо, на което то служи, а именно правната сигурност [13]. Точно настоящият случай илюстрира нагледно, че едно близко във времето подаване на жалба е от голямо значение за правната сигурност. В настоящия случай именно на основата на обжалваното решение Общността е поела задължения спрямо международна организация, свързани с управление на проект, и със сигурност вече е извършила плащания в кратък срок.

50. Съчетаването на тези два противоречащи си интереса — изискването за правна сигурност, от една страна, и този на ефективното право на жалба на Парламента, от друга страна, може да бъде постигнато, като в случая, в който Парламентът е жалбоподател, се поставят високи изисквания относно степента на познаване на един акт, която трябва да бъде налице, за да започне да тече срокът за изискване. Също така и по въпроса, кой срок да се счита за разумен, могат евентуално да се вземат предвид особеностите на институционалните ищци.

51. В настоящия случай Парламентът безспорно е знаел от 14 март 2005 г. за отговора на компетентния комисар на писмения въпрос на депутат във връзка с обжалваното решение. В този отговор Комисията пояснява че обжалваното решение е било прието на 21 декември 2004 г. и разяснява неговото правно основание и основните му цели. Дори да се постави строг критерий за качеството на знанието за съществуване на подлежащо на оспорване решение, в настоящия случай трябва да се изходи от обстоятелството, че от този момент Парламентът е знаел за решаващите аспекти на подлежащото на обжалване решение и следователно е бил длъжен в разумен срок да изиска текста на решението.

52. Парламентът е изискал текста на обжалваното решение едва на 25 май 2005 г., или с други думи повече от два месеца след узнаване за неговото съществуване.

13 — Вж. Решение от 12 октомври 1978 г. по дело Комисия/Белгия (156/77, Recueil, стр. 1881, точки 21 и 24). Освен това общностните разпоредби относно сроковете за производства обслужват необходимостта да се избягва всяка дискриминация или своеволно третиране при оказване на правна помощ; вж. по-специално Решение от 26 ноември 1985 г. по дело Cockerill-Sambre/Комисия (42/85, Recueil, стр. 3749, точка 10) и Определение от 7 май 1998 г. по Ирландия/Комисия (C-239/97, Recueil, стр. I-2655, точка 7).

53. Срок, по-дълъг от два месеца, не може вече да се счита за разумен, дори и при отчитане на особеното положение на институционален жалбоподател [14], защото във всеки случай срокът за изискване не може да бъде по-дълъг от срока за подаване на жалба, който за институционални жалбоподатели е също само два месеца.

54. Следователно Европейският парламент не е подал своевременно жалбата си. Ето защо жалбата е недопустима.

Б — *Основателност на жалбата*

55. В случай че Съдът достигне до различно заключение относно допустимостта на жалбата, то при условията на евентуалност в следващата част ще бъде разгледана основателността ѝ.

56. В жалбата си Парламентът изтъква само едно правно основание. Той счита, че Комисията е превишила предоставените ѝ с Регламент № 443/92 изпълнителни правомощия. Според него обжалваното решение има за предмет борбата с международния тероризъм и международната престъпност. Тъй като тези цели не били изрично посочени в Регламент № 443/92, то обжалваното решение не би могло да се позовава на това правно основание.

57. Комисията от своя страна застъпва становището, че липсата на изрично споменаване на мерки за борба с тероризма в Регламент № 443/92 не означавала, че обжалваната мярка не можела да бъде основана на него.

58. Съгласно практиката на Съда една изпълнителна мярка, която е приета без консултация с Парламента, трябва да съблюдава разпоредбите на стоящия в основата ѝ правен акт, приети след консултация с Парламента [15]. Следва да се провери дали обжалваното решение е могло валидно да се приеме на основата на Регламент № 443/92. В обжалваното решение се констатира, че то се основава „по-специално на членове 7 и 8“ от регламента. В производството пред Съда Комисията обаче се е позовала и на член 5, параграф 7 и член 6 от регламента.

14 — Вж. Определение от 5 март 1993 г. по дело Ferriere Acciaierie Sarde (C-102/92, Recueil, стр. I-801, точка 19).

15 — Вж. Решение от 18 юни 1996 г. по дело Парламент/Съвет (C-303/94, Recueil, стр. I-2943, точка 23).

1. Член 6 от Регламент № 443/92

59. Членове 4—6 се отнасят до финансовата и техническа помощ. Съгласно член 6 финансовата и техническа помощ, по-специално в посочените там области, се разпростира върху сравнително по-напредналите АЛА развиващи се страни. Пето тире от член 6 посочва като една от тези области: „укрепване на институциите, по-специално на държавната администрация“.

60. Предмет на одобрения с обжалваното решение проект са проверката и оценката на съществуващите национални методи за управление на границите, създаването на IT система за обмен на разузнавателна информация, ограничаването на разпространението на фалшиви документи за самоличност и обучението на персонала от управлението на границите.

61. В широк смисъл понятието „държавна администрация“ обхваща всяка администрация, която изпълнява държавни функции. Ето защо при едно такова широко разбиране управлението на границите и ангажираните с управлението на границите административни органи също могат да се считат за „институции“, респ. „държавна администрация“, и следователно обхванатите от проекта мерки — като помощ за институционалното развитие, респ. за институционалното укрепване на държавната администрация.

62. Така, изхождайки само от текста на член 6, на първо време не произтича никакво ограничение относно вида на държавната администрация, която може да бъде обект на финансова и техническа помощ по смисъла на регламента. Съобразно с това от член 6 несъмнено биха били обхванати, например, и мерките по подпомагане на военната администрация, като по този начин приложното поле на член 6 би станало почти безгранично. Ето защо възниква въпросът дали това широко разбиране на член 6 е съвместимо с ratio legis на Регламент № 443/92.

63. Това обаче не е така. Защото независимо че от текста на член 6 на първо време не произтича никакво ограничение, то такова произтича по-скоро от самия Регламент № 443/92. И в рамките на член 6 подпомагането на администрацията трябва да се вмести в разбирането за помощ за развитие, което разбиране е залегнало в основата на Регламент № 443/92. Подпомагането на държавнта администрация не може да бъде самоцел, а с него трябва непосредствено да се преследва цел за развитие съгласно Регламент № 443/92. Следователно от член 6 се обхваща само този вид подпомагане на администрацията, което действително служи на целите за развитие съгласно Регламента. Например мерките за подпомагане на администрацията, на която е възложена организацията на изборите, служат на посочената в Регламента цел

за демократизация [16], а подпомагането на аграрната администрация — на посоченото от регламента продоволствено осигуряване [17].

64. Следователно по-нататък трябва да се изследва, дали преследваната с обжалваното решение цел спада към целите за развитие съгласно Регламент № 443/92.

65. Като своя непосредствена цел („purpose“) обжалваното решение посочва подпомагането на филипинското правителство при подобряване на сигурността и на управлението на границите. Като далечна цел („overall objective“) то посочва подпомагането на филипинското правителство при прилагане на Резолюция 1373 (2001) на Съвета за сигурност на Обединените нации (наричана по-нататък „Резолюция на ООН 1373 (2001)“) в борбата срещу тероризма и международната престъпност.

66. В обжалваното решение и в описанието на проекта не могат да се открият съществени данни за връзка между специфичния проблем с международния тероризъм и международната престъпност, от една страна, и състоянието на развитие на Филипините, от друга.

16 — Вж. член 5, параграф 7 от Регламент № 443/92.

17 — Вж. член 5, параграф 1 от Регламент № 443/92.

67. Действително на едно място описанието на проекта се позовава на терористични заплахи, на които е изложено филипинското правителство особено след последните избори, а на друго място препраща към провинция Минданао, която се характеризира с нестабилност. По този начин обжалваното решение дава да се разбере, че то има за цел и повишаване на вътрешната стабилност и сигурност на Филипините.

68. Ето защо по-нататък трябва да се изследва дали член 6 от регламента обхваща мерки, които по същество служат за подобряване на вътрешната сигурност и стабилност.

69. Може да се съгласим с Комисията относно обстоятелството, че стабилността и сигурността могат да бъдат основни предпоставки за всяко по-нататъшно развитие. От становището на Парламента в хода на устната фаза на производството се разбира също, че той принципно не желае да отрече връзката между стабилност и развитие.

70. В Регламент № 443/92 обаче няма никакво позоваване на стабилност и сигурност. Действително, в съображение седем регламентът констатира, че с него се потвърждават не само класическите области на действие на помощта за развитие, а трябва да бъдат посочени и

нови приоритети. Стабилност и сигурност обаче не са споменати сред изброените там области на действие.

71. Наистина, новите приоритети не са изброени изчерпателно в регламента. От обстоятелството, че изброяването не е изчерпателно, обаче не може без допълнителни опорни точки в текста на регламента в никой случай да се направи изводът, че всяка мислима нова област на действие е обхванатата от приложното поле на регламента. За това би трябвало по-скоро да може да се намери основание и в текста на регламента.

72. Такова основание обаче не се открива в текста на регламента. В този смисъл Комисията сама заявява в производството пред Съда, че концепцията относно помощта за развитие се е променила едва през последните години така, че да обхваща мерки за подобряване на сигурността и стабилността, за да се осигурят основните предпоставки за по-нататъшното развитие. В тази връзка Комисията препраща към различни документи, като например Известие на Комисията от 2003 г.[18] и Декларацията на хилядолетието на Обединените нации от 2000 г.[19] С това обаче Комисията сама признава, че това широко разбиране за помощта за развитие не стои точно в основата на Регламент № 443/92.

73. Следователно не са налице основания да приемем, че първоначалната концепция за помощта за развитие, на която се основава Регламент № 443/92 и чийто предмет е тя, обхваща също така и мерки за борба с тероризма и за подпомагане на вътрешната стабилност и сигурност.

74. Можем да се съгласим с Кралство Испания, че Комисията може да има широко право на преценка при изпълнението на Регламент № 443/92. То обаче може да се отнася само до начина на осъществяване на мерките за помощ, т.е. до това, къде, колко и какви конкретни проекти да се осъществят.

75. Това право на преценка не стига до там Комисията да може в рамките на изпълнение на регламента да доразвива концепцията за помощта за развитие и да я разширява с нови сфери на действие, за

18 — Известие „Управление в развиващите се страни“, COM(2003) 615 окончателен.

19 — Декларация на хилядолетието A/RES/55/2; може да се изтегли от http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.

да отговори по този начин на най-новите промени в концепцията за помощта за развитие.

76. Не би било допустимо предоставените на Комисията от Регламент № 443/92 изпълнителни правомощия да се тълкуват така, че да включват и правото за доразвиване на концепцията за помощта за развитие.

77. В практиката си Съдът тълкува широко понятието „изпълнение“ [20]. Той обаче също така е установил, че уредбата на „съществените белези“ трябва да бъде запазена за основния правен акт [21]. Към „съществените белези“ се числят онези разпоредби, чрез които трябва да бъдат реализирани основните насоки на политиката на Общността [22].

78. Разширяване на приложното поле на регламента върху нова област на действие на помощта за развитие „Сигурност и стабилност“ трябва да бъде причислено, предвид важността на произтичащите от това последици, към областта на „съществените белези на подлежащата на регламентиране материя“, а вече не само към областта „изпълнение“.

79. Тук става дума за принципната насоченост на политиката за подпомагане на развитието, който въпрос не може да бъде делегиран на Комисията. Само с изменение на основния регламент в рамките на предвидената в Договора законодателна процедура, която се характеризира с по-голяма прозрачност и повишена демократична легитимация в сравнение с процедурата по комитология, би било допустимо да се постигне съответно разширяване на концепцията за помощ за развитие.

80. Следователно включването на нови области на действие в помощта за развитие е запазено за основния правен акт и поради това Регламент № 443/92 трябва да бъде тълкуван в смисъл, че не предоставя на Комисията правомощия да включва в приложното поле на регламента нова област на действие в рамките на изпълнението му.

81. Впрочем в тази връзка трябва да се обърне внимание и на обстоятелството, че още през 2002 г. Комисията е представила на Парламента проект за изменение на Регламент № 443/92, в който

20 — Вж. Решение от 19 ноември 1998 г. по дело Португалия/Комисия (C-159/96, Recueil, стр. I-7379,точка 40), Решеине от 30 октомври 1975 г. по дело Rey Soda (23/75, Recueil, стр. 1279, точка 10), Решение от 29 юни 1989 г. по дело Vreugdenhil (22/88, Recueil, стр. 2049, точка 16), и Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Нидерлания/Комисия (C-478/93,Recueil, стр. I-3081, точка 30).

21 — Вж. Решение от 27 октомври 1992 г. по дело Германия/Комисия (C-240/90, Recueil, стр. I-5383, точка 36), Решение от 13 октомври 1992 г. по дело Португалия и Испания/Съвет (C-63/90 и C-67/90, Recueil, стр. I-5073, точка 14), Решение от 16 юни 1987 г. по дело Romkes (46/86, Recueil, стр. 2671, точка 16) и Решение от 17 декември 1970 г. по дело Köster (25/70, Recueil, стр. 1161, точка 6). Вж. към това и моето заключение от 8 септември 2005 г., по дело Обединено Кралство/Съвет (C-66/04, Recueil, стр. I-10553, точки 50 и сл.).

22 — Решение по дело Германия/Комисия (цитирано в бележка под линия 21, точка 37).

борбата с тероризма изрично е цитирана като област на действие на помощта за развитие[23]. Тази законодателна процедура обаче претърпява неуспех. Едва с Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и Съвета от 15 ноември 2006 година за създаване на Инструмент за стабилност[24] е влязъл в сила основен правен акт, който вече предвижда мерки за подобряване на стабилността и сигурността и за борба с тероризма в рамките на помощта за развитие.

82. От факта, че Регламент № 443/92 е приет на основание на член 235 от Договора за ЕО (понастоящем член 308 ЕО), също не произтича нещо различно. Според Комисията оттук следва, че регламентът трябва да се тълкува широко. Това обаче не е убедително. Само от обстоятелството, че даден регламент е приет въз основа на допълващата компетенция съгласно член 308 ЕО, не може да се направи заключението, че самият той трябва да се тълкува разширително в смисъл, че представлява правно основание за правомощия за осъществяване на изпълнителни мерки, което може да се допълва неограничено.

83. В обобщение може да се отбележи, че обжалваното решение не намира правно основание в член 6. Предметът на одобрения с обжалваното решение проект наистина попада prima facie в широкото понятие „институционално укрепване на държавната администрация“, но с поставената от решението цел за борба с тероризма обаче се преследва цел, която не съответства на концепцията за помощта за развитие, залегнала в основата на Регламент № 443/92.

84. Противно на схващането на Комисията, от изложеното разбиране за регламента в никой случай не следва, че многобройни осъществявани от Общността проекти за подпомагане на развитието, намиращи се във връзка с въпроси на сигурността като например мерки за обезвреждане на противопехотни мини, не намират достатъчно основание в Регламент № 443/92. Тъй като по-специално примерът с проектите за разминиране нагледно показва, че мерки по сигурността, доколкото непосредствено служат на изрично посочена в регламента цел (по-специално развитие на селскостопанския сектор, подобряване продоволственото осигуряване, защита на децата съгласно член 5, параграфи 1 и 9), могат напълно да намерят своето правно основание в регламента.

85. В тази връзка остава също да се поясни, че тези доводи нямат отношение към разбирането за помощ за развитие съгласно член 177 и сл. ЕО.

86. По-специално, при тълкуването на Договора, за разлика от изпълнението на регламент, може да се вземе под внимание еволюцията на разбирането за помощ

23 — COM(2002) 0340 окончателен от 2 юли 2002 г.

24 — ОВ L 327, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 50, стр. 215.

за развитие. Съгласно член 177, параграф 3 от Договора за ЕО тук трябва да се съобразяват също и определените в рамките на Обединените нации и други международни организации нови и разширени цели на помощта за развитие. Международният контекст може всъщност да повлияе на разбирането за общата компетентност на Общността, но не и безусловно на разпределението на компетенциите на органите в рамките на Общността.

87. По този начин мерки, които имат за предмет вътрешната сигурност и стабилност, могат в рамките на Договора да се основат върху правомощието, свързано с помощта за развитие, доколкото по смисъла на Решение по дело Португалия/Съвет [25] съществуващият предмет на тези мерки се явява икономическото и социално развитие на развиващите се страни и борбата с бедността. Доколкото вътрешната сигурност и стабилност на една страна представляват основната предпоставка за по-нататъшно развитие, дотолкова и мерките за обезпечаване на стабилността се разглеждат като мерки, свързани с помощта за развитие по смисъла на член 177 ЕО.

2. Член 5, параграф 7 от Регламент № 443/92

88. Обжалваното решение не може да се основе и на член 5, параграф 7, съгласно който финансовата и техническа помощ „в този смисъл [...] се отпуска inter alia за конкретни проекти, свързани с демократизацията, ефективното и справедливо управление и правата на човека."

89. В член 5, параграф 7 условността на подпомагането на управлението произтича от самия текст, тъй като с въведението „в този смисъл" параграф 7 се позовава на двата предходни параграфа, които имат за предмет човешкото и културното измерение на развитието. Подпомагането на управлението по смисъла на член 5, параграф 7 трябва следователно да бъде в контекста на човешкото и културно развитие.

90. Това се подчертава още и от контекста, в който се споменава подпомагането на управлението в параграф 7. Наред с него там се споменават и проекти, които се отнасят до демократизацията и човешките права. Характерно е също, че там става дума не само за ефективно, но и за справедливо управление. Подпомагането на управлението по смисъла на член 5 следователно се намира в контекста на човешките права, демокрацията и правовата държава.

25 — Решение от 3 декември 1996 г. по дело Португалия/Съвет (C-268/94, Recueil, стр. I-6177, точка 2 от резюмето и точка 39).

91. Следователно не всяко подпомагане на управлението може да бъде основано на член 5, параграф 7, а само такова, което преследва главно посочените там цели и стойности, т.е. в основната си част служи на културното и човешко развитие, демокрацията и човешките права.

92. Обжалваното решение посочва като цел борбата с тероризма и с международната престъпност.

93. Тероризмът и международната престъпност могат от своя страна да имат отражение върху процесите на демократизация и човешките права, така че мерките за борба с тях косвено допринасят и за демократизацията и човешкото развитие. Ако обаче такива косвени взаимовръзки можеха да се приемат за достатъчни, за да бъде квалифицирана една мярка като мярка за подпомагане на управлението по смисъла на член 5, параграф 7 от регламента, то тогава приложното поле на тази разпоредба едва ли би могло да бъде ограничено. По-специално обаче не би било разбираемо, защо регламентът прави разлика между финансова и техническа помощ, от една страна, и икономическо сътрудничество, от друга, тъй като и на икономическите мерки, насочени просто към нарастване на благосъстоянието, едва ли би могло да бъде отречено отражение върху развитието на демократизацията и човешките права и при едно широко разбиране на подпомагането на управлението те биха били обхванати от него.

94. Обжалваното решение няма изискваната от член 5, параграф 7 на регламента тясна връзка с подпомагането на културното и човешко развитие, така че то не може да се основава и на тази разпоредба. Доколкото настоящото описание на проекта посочва формално като негова обзорна тема („crosscutting issue“) и човешките права и споменава като възможна последица от ефективното управление на границите ограничаването на търговията с хора, това изрично споменаване просто на един хипотетичен страничен ефект не променя нищо във факта, че мярката трябва да се измерва според нейното съществено съдържание, което в настоящия случай, както бе посочено, не се покрива от член 5, параграф 7.

3. Членове 7 и 8 от Регламент № 443/92

95. Остава да се провери, дали обжалваното Решение е можело валидно да се приеме въз основа на членове 7 и 8 от Регламент № 443/92.

96. Членове 7 и 8 от Регламента имат за предмет *икономическото сътрудничество* на Общността с АЛА развиващите се страни. Член 7, параграф 1 предвижда, че осъществяваното във взаимен интерес на Общността и страните партньори икономическо сътрудничество трябва да допринесе за развитието на АЛА развиващите се страни, като подпомага изграждането на институционалния им капацитет, за да могат да изградят по-благоприятна за инвестиции и развитие среда. Член 8, точка 2 посочва като една от трите области, върху които се разпростира икономическото сътрудничество, „подобряване на институционалната структура […] с цел създаване на по-благоприятна за развитие икономическа, законодателна, административна и социална среда“.

97. Както вече бе изложено, при едно широко разбиране на понятията, одобрените с обжалваното решение мерки могат да бъдат разглеждани също и в рамките на членове 7 и 8 като помощ за изграждане на институционалния капацитет или за подобряване на институционалната структура.

98. Членове 7 и 8 също предвиждат мерки за изграждане на институционалния капацитет, но не като самоцел. Институциите трябва преди всичко да бъдат изграждани с цел „създаване на по-по-благоприятна за инвестиции и развитие среда“, респ. за „създаване на по-благоприятна за развитие икономическа, законодателна, административна и социална среда“ в АЛА развиващите се страни. Така не всяка помощ за изграждане на институционалния капацитет, а само такава, която служи основно за подпомагане на икономиката и инвестициите, може да намери своето правно основание в членове 7 и 8 от регламента. Необходима е тясна и специфична връзка между мярката и самото икономическо подпомагане. Мерки, които само косвено имат отражение и върху икономическото развитие — като допринасят например за стабилна сигурност — не отговарят на това изискване.

99. Изискването за такава обвързаност произтича, от една страна, от това, че членове 7 и 8 от регламента се намират в раздел „Икономическо сътрудничество“ и при обичайното разбиране на понятията в „икономическо сътрудничество“ не се включват всички области на сътрудничеството само защото всяко сътрудничество в крайна сметка има отражение и върху икономическите връзки и икономическото състояние на партньорите.

100. Един поглед върху хипотетичните последици от едно широко разбиране на понятията разкрива преди всичко обаче, че мерките за създаване на по-по-благоприятна за инвестиции и развитие среда по смисъла на членове 7 и 8 от регламента в никой случай не могат да бъдат всички възможни мерки, които имат отражение върху средата за инвестиции и развитие.

Едно такова широко разбиране на понятията би било идентично на *общо делегиране на правомощия* на Комисията от страна на законодателя да подпомага под етикета „Сътрудничество за развитие“ всякакви държавни проекти в развиващите се страни.

101. Тази изисквана от членове 7 и 8 от Регламент № 443/92 съществена и пряка връзка на обжалваното решение със средата за инвестиции и развитие не може да бъде изведена нито от съображенията, нито от описанието на проекта. Там не се намира никакво съществено позоваване на икономическото положение във Филипините и на състоянието на инвестициите в тази страна. И в описанието на проекта се говори почти изцяло за тероризъм и сигурност.

102. От обжалваното решение не се разбира какви проблеми, свързани с икономическото положение и със състоянието на инвестициите, съществуват във Филипините и доколко подобрението на управлението на границите би довело до подобрения в тази област. Така не става ясно какво непосредствено отражение има одобреният проект върху икономическото положение и състоянието на инвестициите. Това не означава, че подпомагането на управлението на границите не би могло да има пряко въздействие върху икономическото положение: не може да се отрече например, че мерките за подобряване на митническото освобождаване на стоки имат такова стимулиращо въздействие върху икономиката. От обжалваното решение обаче не следва, че то служи по същество за развитието на икономиката и инвестициите.

103. Както бе изложено, само косвени отражения върху икономическото положение и състоянието на инвестициите не са достатъчни в рамките на членове 7 и 8.

104. Ето защо доколкото във връзка с работещите в чужбина филипинци в описанието на проекта се обръща внимание, че „устойчивостта на задграничните пътувания“ („sustainability of international travel“) има решаващо значение за националната икономика и общата стабилност на Филипините, то са напълно мислими взаимодействия между ефективността на управлението на границите и защитата от нелегално влизане в страната и свързаните с това рискове за сигурността. В настоящия случай обаче нито е доказано, нито пък съществува и най-малкото указание за това доколко по-модерните паспортни и гранични проверки имат пряко въздействие върху икономическото положение на чуждестранните работници или върху икономиката на Филипините като цяло, По-скоро и в тази връзка на преден план е стабилността на Филипините.

105. От тази гледна точка граничният проект не може да няма никакво влияние върху средата за инвестиции и развитие, тъй като мерките, които подпомагат вътрешната стабилност и сигурност, могат индиректно да допринесат като един от многото фактори и за икономическия просперитет.

106. Мерките за подобряване на вътрешната и външна сигурност и стабилност обаче нямат тясна и непосредствена връзка с насърчаването на икономиката, а по-скоро се отнасят само най-общо до необходимите условия за обществения, политически и икономически живот. Средата за инвестиции и развитие не са приоритетът на такива мерки.

107. Същото важи и за взаимовръзката между вътрешна сигурност и туризъм, на която Комисията обръща внимание в производството пред Съда. Трябва да се съгласим с Комисията, че оспорваната мярка може да допринесе за укрепване на сигурността и по този начин да създаде основна предпоставка за икономиката и развитието като цяло и за туризма в частност. Тази опосредствана връзка и страничен ефект обаче не допускат обжалваното решение да се квалифицира като мярка за насърчаване на инвестициите и икономиката по смисъла на членове 7 и 8 от регламента.

108. Следователно обжалваното решение не показва изискваната тясна и непосредствена връзка с насърчаването на икономиката и поради това не намира основание в членове 7 и 8.

4. Бюджетни правомощия

109. В заключение остава да се разгледа обстоятелството, че в писмената си реплика Парламентът е развил аргументи, които се отнасят не само до превишаване на изпълнителните правомощия на Комисията, но и до нарушаване на бюджетните правомощия.

110. Този довод е направен след изтичането на срока съгласно член 42, параграф 2 от Процедурния правилник. Касае се за нови правни основания, които са предявени едва в писмената реплика. В жалбата Парламентът е предявил само едно правно основание и е оспорил само нарушението на Регламент № 443/92 посредством изпълнителните мерки.

B — *Обобщение*

111. В обобщение следва да се отбележи, че жалбата е недопустима, тъй като срокът за подаването ѝ не е спазен. Ако обаче Съдът разгледа делото по същество, то обжалваното решение би следвало да бъде отменено.

VI — Ограничение на действието на решението

112. Ако Съдът потвърди допустимостта на жалбата, то в случай на удовлетворяването ѝ би трябвало да се реши дали действието на решението да бъде ограничено. Комисията всъщност не е поискала — в случай на удовлетворяване на жалбата — да се запазят правните последици на отменото решение.

113. Все пак Съдът може служебно да се възползва от предоставеното му в член 231, втора алинея ЕО правомощие да запази правните последици на решението. Отмяната на решението настъпва в момент, когато вече са извършени плащания по свързания с обжалваното решение проект и са поети задължения по-специално към натоварената с изпълнението на проекта International Organisation for Migration.

114. Следователно важни основания, свързани с правната сигурност, сравними с тези, които настъпват при отмяна на определени регламенти, оправдават възползването от страна на Съда от предоставеното му в член 231, втора алинея ЕО правомощие в случай на отмяна на регламент да посочи последствията на обжалваното решение, които трябва да бъдат запазени [26].

115. Ето защо при особените обстоятелства на настоящия случай би трябвало да се реши, че отмяната не засяга валидността на извършените плащания и поетите задължения на основание на спорното решение [27].

VII — По съдебните разноски

116. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбата трябва да бъде отхвърлена като недопустима, Парламентът трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно член 69, параграф 4 от Процедурния правилник Кралство Испания понася съдебните разноски, направени от него във връзка с встъпването.

26 — Вж. Решение от 12 май 1998 г. по дело Обединено кралство/Комисия (C-106/96, Recueil, стр. I-2729, точка 39 и сл.).

27 — Вж. Решение по дело Обединено кралство/Комисия (цитирано в бележка под линия 26, точка 42).

VIII — Заключение

117. По изложените съображения предлагам на Съда да вземе решение, както следва:

„1. Отхвърля жалбата.

2. Осъжда Европейския парламент да заплати съдебните разноски с изключение на тези на Кралство Испания, което понася направените от него съдебни разноски.“