

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 26 juni 2008<sup>1</sup>

**I — Inleiding**

1. Met het onderhavige beroep tot nietigverklaring laakt het Parlement de keuze van de rechtsgrondslag voor besluit 2006/1016/EG van de Raad van 19 december 2006 tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de Europese Investeringsbank (hierna: „EIB”) op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap.<sup>2</sup>

2. De Raad heeft dit besluit op de rechtsgrondslag voor economische, financiële en technische samenwerking met derde landen (artikel 181 A EG) gebaseerd. Volgens het Parlement had het besluit eveneens op artikel 179 EG — rechtsgrondslag voor ontwikkelingssamenwerking — moeten worden gebaseerd. Het noemt daarvoor als reden dat de meerderheid van de derde landen die onder het besluit vallen, ontwikkelingslanden zijn.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 414, blz. 95; hierna: „besluit 2006/1016” of „besluit”.

**II — Rechtskader**

*A — Verdragsbepalingen*

3. Titel XX EG draagt het opschrift „Ontwikkelingssamenwerking”. Artikel 177 daarvan vermeldt de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op dit gebied:

„1. Het beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, dat een aanvulling vormt op het beleid van de lidstaten, is gericht op de bevordering van:

- de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden en meer in het bijzonder van de armste ontwikkelingslanden;

— de harmonische en geleidelijke integratie van de ontwikkelingslanden in de wereld-economie;

— de strijd tegen de armoede in de ontwikkelingslanden.

2. De Europese Investeringsbank draagt, onder de in haar statuten vastgestelde voorwaarden, bij tot de tenuitvoerlegging van de in lid 1 bedoelde maatregelen.

2. [...]”

3. [...]”

4. Artikel 178 EG bepaalt:

„De Gemeenschap houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, rekening met de doelstellingen van artikel 177.”

6. Artikel 181 A EG is de enige bepaling van titel XXI („economische, financiële en technische samenwerking met derde landen”); het luidt:

5. Artikel 179 EG vormt de rechtsgrondslag van maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking:

„1. Onverminderd de overige bepalingen van dit Verdrag stelt de Raad volgens de procedure van artikel 251 de maatregelen vast die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 177 te verwezenlijken. Deze maatregelen kunnen de vorm aannemen van meerjarenprogramma's.

„1. Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, met name titel XX, neemt de Gemeenschap in het kader van haar bevoegdheden maatregelen voor economische, financiële en technische samenwerking met derde landen. Deze maatregelen vullen de maatregelen van de lidstaten aan en zijn coherent met het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap.

Het beleid van de Gemeenschap op dit gebied draagt bij tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat, en tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

aangemoedigd haar verrichtingen buiten de Gemeenschap, en met name in de pretoetredingslanden, de Middellandse Zeelanden en investeringswaardige landen in andere regio's, uit te breiden zonder gebruikmaking van de communautaire garantie. Tevens dient de aard van de dekking van de communautaire garantie te worden verduidelijkt door te preciseren dat zij politieke en landerisico's dekt."

2. De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen voor de uitvoering van lid 1 vast. [...]

[...]"

8. Ook punt 8 van de considerans van het besluit verwijst naar het externe beleid van de Gemeenschap:

B — *Besluit 2006/1016*

1. Uittreksel van de considerans van het besluit

7. Punt 3 van de considerans van het besluit luidt als volgt:

„Om het externe optreden van de EU te kunnen ondersteunen zonder afbreuk te doen aan de kredietwaardigheid van de EIB, dient de EIB een communautaire begrotingsgarantie te worden verleend voor verrichtingen buiten de Gemeenschap. De EIB moet worden

„De financieringsverrichtingen van de EIB moeten consistent zijn met de externe beleidslijnen van de EU, die ook specifieke regionale doelstellingen omvatten, en deze ondersteunen. De financiering van de EIB moet complementair zijn met de overeenkomstige beleidsinitiatieven, programma's en instrumenten voor communautaire steun in de verschillende regio's. Verder moeten ook milieubescherming en de energiezekerheid van de lidstaten tot de financieringsdoelstellingen van de EIB in alle in aanmerking komende regio's behoren. De financierings-

verrichtingen van de EIB dienen plaats te vinden in landen die voldoen aan passende voorwaarden die in overeenstemming zijn met overeenkomsten op hoog niveau met de EU over politieke en macro-economische aspecten.”

2. De essentiële bepalingen van het besluit

9. Artikel 1, lid 1, van het besluit bepaalt:

„1. De Gemeenschap verleent de Europese Investeringsbank [...] een algemene garantie (hierna de „communautaire garantie” genoemd) voor de gevallen waarin de EIB betalingen niet ontvangt die haar verschuldigd zijn uit hoofde van leningen en leninggaranties ter zake van voor EIB-financiering in aanmerking komende investeringsprojecten die plaatsvinden in landen die onder dit besluit vallen, mits de betrokken leningfinanciering of -garantie is toegekend krachtens een ondertekende overeenkomst die niet verstreken of geannuleerd is (hierna „financieringsverrichtingen van de EIB” genoemd) en is verleend overeenkomstig de eigen regels en procedures van de EIB en ter ondersteuning van de relevante externe beleidsdoelstellingen van de Europese Unie.

[...].”

I - 8110

10. Artikel 2 van het besluit, dat de geografische werkingssfeer van de garantie afbakt, bepaalt in de leden 1 en 2 het volgende:

„1. De lijst van landen die in aanmerking komen of kunnen komen voor EIB-financiering op grond van een communautaire garantie, is opgenomen in bijlage I.

2. Voor de in bijlage I genoemde, met een \* gemarkeerde landen en voor niet in bijlage I genoemde landen beslist de Raad per geval en volgens de procedure van artikel 181 A, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of zij in aanmerking komen voor EIB-financiering op grond van een communautaire garantie.”

11. Artikel 3 van het besluit heeft betrekking op de samenhang tussen de activiteiten van de EIB en de doelstellingen van extern beleid van de Europese Unie. Het tweede lid daarvan luidt:

„2. De samenwerking verschilt per regio, rekening houdend met de rol van de EIB en het beleid van de Europese Unie in elke regio.”

B. Nabuurschaps- en partnerschapslanden

1) Middellandse Zeelanden

12. Bijlage I bij het bestreden besluit bevat een lijst van landen die in aanmerking komen voor projectfinanciering met communautaire garantie. De afzonderlijke landen zijn onder de navolgende kopjes opgesomd:

[...]

2) Oost-Europa, zuidelijke Kaukasus en Rusland

„A. Pretoetredingslanden

[...]

C. Azië en Latijns-Amerika

1) Kandidaat-lidstaten

1) Latijns-Amerika

[...]

[...]

2) Azië

2) Potentiële kandidaat-lidstaten

[...]

[...]

D. Zuid-Afrika”

**III — Voorgeschiedenis, conclusies en procesverloop**

de enkele grondslag van artikel 181 A EG vastgesteld.

*A — Voorgeschiedenis van het geding*

13. Op 22 juni 2006 heeft de Commissie haar voorstel voorgelegd voor een besluit van de Raad tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de EIB op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap; dit voorstel was gebaseerd op artikel 181 A EG.<sup>3</sup>

14. Bij resolutie van 30 november 2006 heeft het Parlement zijn advies over dit voorstel uitgebracht en de Commissie verzocht om artikel 179 EG als rechtsgrondslag toe te voegen aan artikel 181 A EG.<sup>4</sup>

15. De Commissie heeft haar voorstel op dit punt echter niet gewijzigd<sup>5</sup> en de Raad heeft op 19 december 2006 het bestreden besluit op

3 — Voorstel voor een besluit van de Raad tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de EIB op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap, COM(2006) 0324 def.

4 — Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een besluit van de Raad tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de EIB op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap, 30 november 2006, P6\_TA(2006) 0507, PB C 316E, blz. 109.

5 — Voorstel voor een besluit van de Raad tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de EIB op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap (Midden- en Oost-Europa, Middellandse-Zeegebied, Latijns-Amerika en Azië, en de Republiek Zuid-Afrika), COM (2006) 0419 def.

*B — Conclusies en procedure voor het Hof*

16. Het Parlement heeft op 19 maart 2007 bij het Hof beroep ingesteld en geconcludeerd tot:

— nietigverklaring van besluit 2006/1016/EG van de Raad van 19 december 2006 tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap, wegens schending van het EG-verdrag,

— handhaving van de gevolgen van besluit 2006/1016 tot en met de vaststelling van een nieuw besluit en

— verwijzing van verweerder in de kosten.

17. De Raad heeft geconcludeerd tot:

— verwerping van het beroep en

— verwijzing van het Parlement in de kosten.

18. Bij beschikking van de president van het Hof van 10 oktober 2007 is de Commissie van de Europese Gemeenschappen toegelaten als interveniënte ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

19. Alle betrokkenen hebben in de schriftelijke procedure en ter terechtzitting van 14 mei 2008 standpunten ingenomen.

#### **IV — Juridische beoordeling**

20. Het Parlement voert ter ondersteuning van zijn beroep één middel aan, namelijk dat voor de vaststelling van het besluit de onjuiste rechtsgrondslag is gekozen. Daarmee klaagt het Parlement over een schending van het Verdrag als bedoeld in artikel 230, tweede alinea, EG.

21. Volgens het Parlement had besluit 2006/1016 niet alleen op artikel 181 A EG, maar ook op artikel 179 EG moeten worden gebaseerd. Het noemt als reden — door de Raad niet betwist — dat de meerderheid van de derde landen die binnen de werkings sfeer van het besluit vallen, als ontwikkelingsland moet worden gekwalificeerd.

22. Beide partijen zijn het erover eens, dat het bij het besluit om een maatregel op het gebied van de financiële samenwerking gaat. Volgens het Parlement vormt artikel 179 EG echter de meer specifieke rechtsgrondslag voor de financiële samenwerking met ontwikkelingslanden, en sluit wat dat betreft artikel 181 A EG uit.

23. De Raad en de Commissie zijn van mening dat een handeling niet enkel omdat het ontwikkelingslanden betreft, mede op artikel 179 EG moet worden gebaseerd. Voor toepassing van deze rechtsgrondslag is slechts plaats, wanneer de handeling eveneens de in artikel 177 EG vastgestelde doelstellingen van ontwikkelingshulpbeleid nastreeft. Het bestreden besluit heeft weliswaar indirect eveneens betrekking op ontwikkelingslanden, maar is niet gericht op doelstellingen van de ontwikkelingshulp.

A — *Vaststelling van de juiste rechtsgrondslag*

24. Krachtens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare gegevens, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren.<sup>6</sup>

25. Indien uit het onderzoek van het doel en de inhoud van een gemeenschapshandeling blijkt, dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten die binnen de werkingssfeer van verschillende rechtsgrondslagen vallen, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component.<sup>7</sup>

26. Voordat ik mij richt op de inhoud en het doel van het bestreden besluit, moet ik echter de werkingssferen van de artikelen 179 EG en 181 A EG in abstracto bespreken. Pas nadat de werkingssfeer van elk ervan is afgebakend,

kan immers in een tweede stap worden onderzocht of het doel en de inhoud van het besluit daadwerkelijk binnen de werkingssfeer van beide rechtsgrondslagen valt en, wanneer dat zo zou zijn, welke consequenties daaruit moeten worden getrokken.

B — *Valt het besluit binnen de werkingssfeer van meerdere rechtsgrondslagen?*

1. Werkingssfeer van artikel 179 EG en artikel 181 A EG

27. Artikel 179 EG vormt de rechtsgrondslag voor maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, terwijl artikel 181 A EG een rechtsgrondslag voor „maatregelen voor economische, financiële en technische samenwerking met *derde landen*” vormt. In wezen gaat het in het onderhavige geding om de vraag hoe deze beide rechtsgrondslagen van elkaar moeten worden afgebakend en of binnen de werkingssfeer van artikel 181 A EG eveneens maatregelen van de aldaar genoemde soort kunnen vallen die betrekking hebben op *ontwikkelingslanden*.

28. Vooraf wil ik opmerken, dat de soort maatregel niet geschikt is als afbakeningscriterium. Weliswaar wordt enkel in artikel 181 A EG uitdrukkelijk gesproken over „economische, financiële en technische samenwerking” en in artikel 179 enkel in

6 — Vaste rechtspraak, zie onder meer arresten van 23 oktober 2007, Commissie/Raad (C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 61), 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad (C-178/03, Jurispr. blz. I-107, punt 41) en Commissie/Raad (C-94/03, Jurispr. blz. I-1, punt 34), en 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, „Titaandioxide-arrest”, Jurispr. blz. I-2867, punt 10).

7 — Zie enkel arresten van 20 mei 2008, Commissie/Raad (C-91/05, Jurispr. blz. I-3651, punt 73), en 11 september 2003, Commissie/Raad (C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 39), en arresten Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 42) en Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 35).



algemene zin over „maatregelen”. De economische, financiële en technische steun of samenwerking behoort echter tot de klassieke vormen van ontwikkelingssamenwerking.<sup>8</sup>

29. Het Parlement is van mening dat alleen een *geografisch criterium* de werkingssfeer van beide bepalingen van elkaar afbakt. Dienovereenkomstig betreft artikel 179 EG de samenwerking met ontwikkelingslanden en artikel 181 A EG enkel de samenwerking met niet-ontwikkelingslanden.

30. Ter onderbouwing van zijn opvatting voert het Parlement met name de historische ontwikkeling van de titels XX en XXI aan. Titel XX, inzake de ontwikkelingssamenwerking, is bij het Verdrag van Maastricht in het Verdrag ingelast. Voordien werden maatregelen jegens ontwikkelingslanden op artikel 308 EG gebaseerd. Na de toevoeging van titel XX zijn maatregelen met betrekking tot derde landen die geen ontwikkelingsland zijn, nog steeds op artikel 308 EG gebaseerd, totdat bij het Verdrag van Nice artikel 181 A EG tot stand werd gebracht. Hieruit blijkt dat artikel 181 A EG het gat heeft willen dichten dat in het Verdrag bestond op het vlak van de samenwerking met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn.

8 — Zie de Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: „De Europese consensus” van 20 december 2005, PB 2006, C 46, blz. 1, punt 119.

31. De Raad en de Commissie zijn daarentegen van mening dat voor de afbakening niet alleen een geografisch criterium, maar tevens een inhoudelijk criterium moet worden gebruikt. Een maatregel valt enkel dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 181 A EG, wanneer hij een ontwikkelingsland betreft en daarenboven de doelstellingen van artikel 177 EG nastreeft, want enkel dan is artikel 179 EG als rechtsgrondslag toepasselijk. Een maatregel jegens ontwikkelingslanden die niet de doelstellingen van artikel 177 EG nastreeft, kan dienovereenkomstig op artikel 181 A EG worden gebaseerd.

32. Uitgaande van enkel de formulering, is het begrip „derde landen” voldoende ruim om tevens ontwikkelingslanden te omvatten.

33. Bezieet men echter de systematiek van het Verdrag, ontstaat twijfel aan deze uitlegging.

34. Artikel 181 A EG wordt namelijk ingeleid door de woorden „[o]nverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, met name titel XX”. Daarmee wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht dat titel XX inzake ontwikkelingssamenwerking specifiek is en voorrang heeft boven artikel 181 A EG.

35. De Raad wijst er weliswaar op dat ook artikel 179 EG met de woorden „[o]nverminderd de overige bepalingen van dit Verdrag” begint. Wat dat betreft wijs ik er in de eerste plaats op dat artikel 179 EG is geredigeerd op een tijdstip waarop artikel 181 A EG nog niet bestond, dat pas bij een latere verdragwijziging in het EG-Verdrag is ingevoegd. In de tweede plaats is het voorbehoud in artikel 179 EG duidelijk minder specifiek dan dat in artikel 181 A EG, dat expliciet titel XX vermeldt. Het voorbehoud van artikel 179 EG weegt bijgevolg zwaarder dan dat van artikel 181 A EG.

36. Titel XX en de rechtsgrondslag van artikel 179 EG vormen derhalve de specifiekere bepalingen voor de samenwerking met ontwikkelingslanden.

37. Het is echter de vraag hoe ver de specialiteit van titel XX gaat. Kunnen maatregelen betrekking hebbend op ontwikkelingslanden nooit op artikel 181 A EG worden gebaseerd? Of gaat deze specialiteit enkel zover als de werkingssfeer van artikel 179 EG, met als gevolg dat maatregelen die niet binnen de werkingssfeer van artikel 179 EG vallen, op artikel 181 A EG kunnen worden gebaseerd?

38. Naar mijn mening pleit de teleologische uitlegging ervoor, dat maatregelen jegens

ontwikkelingslanden in principe niet onder artikel 181 A EG vallen.<sup>9</sup>

39. Een andere uitlegging houdt namelijk het risico in, dat via artikel 181 A EG de in titel XX uitgedrukte standpunten en appreciaties worden omzeild.<sup>10</sup> De in artikel 181 A EG geregelde maatregelen, namelijk de economische, financiële en technische samenwerking, behoren immers tot de klassieke middelen van de ontwikkelingshulp.<sup>11</sup> Overeenkomstig artikel 179 EG moeten de maatregelen jegens ontwikkelingslanden voldoen aan de voorwaarde dat zij de doelstellingen van artikel 177 EG dienen, doordat zij de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden, de harmonische en geleidelijke integratie daarvan in de wereldeconomie en de strijd tegen de armoede, bevorderen. In tegenstelling daartoe koppelt artikel 181 A EG de samenwerking niet aan doelstellingen van ontwikkelingsbeleid en sociale vooruitgang.

40. Indien de wetgever samenwerkingsmaatregelen met ontwikkelingslanden op artikel 181 A EG kon baseren wanneer ze niet de doelstellingen van artikel 177 EG nastreven, dan zou dat uiteindelijk het omzeilen van de resultaatsverplichtingen van artikel 177 EG betekenen. De wetgever zou

9 — Aldus per saldo eveneens de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi van 19 september 2007, Commissie/Raad arrest van 20 mei 2008, (C-91/05, Jurispr. blz. I-3651, punt 148).

10 — Artikel 181 A EG verwijst juist niet enkel naar artikel 179 EG, maar noemt uitdrukkelijk de gehele titel XX.

11 — Zie voetnoot 8.

dan de economische samenwerking met ontwikkelingslanden kunnen organiseren zonder de hem in artikel 177 EG voorgeschreven doelstellingen in acht te nemen.<sup>12</sup> Dit is echter in strijd met de aangegeven systematiek van het Verdrag. Om het omzeilen van artikel 177 EG te vermijden, pleit er aldus veel voor de opvatting dat de maatregelen jegens ontwikkelingslanden niet op artikel 181 A EG mogen worden gebaseerd.<sup>13</sup>

## 2. Voorlopige conclusie

41. Voor het onderhavige geval heeft evenwel over de vraag of artikel 179 EG en artikel 181 A EG enkel door middel van het *geografische criterium* van elkaar moeten worden afgebakend dan wel of daarenboven een *materieel criterium* moet worden toegepast, niet definitief te worden beslist. Deze vraag zou immers enkel relevant zijn wanneer het bestreden besluit niet de doelstellingen van artikel 177 EG zou nastreven. Zoals ik bij de hiernavolgende bespreking van de inhoud en het doel van het bestreden besluit zal

aantonen, is het echter, voor zover het ontwikkelingslanden betreft, gericht op de doelstellingen van ontwikkelingshulpbeleid als bedoeld in artikel 177 EG.

## C — Inhoud en doel van besluit 2006/1016

42. Hierna bespreek ik om te beginnen de vraag of het bestreden besluit, wat inhoud betreft, binnen de werkingsfeer van artikel 179 EG valt. Vervolgens zal ik uiteenzetten dat het besluit, voor zover het ontwikkelingslanden betreft, de doelstellingen van artikel 177 EG nastreeft.

### 1. Inhoud van het besluit

43. Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van het besluit heeft de inhoud ervan betrekking op het verlenen van een garantie uit de begroting van de Gemeenschap voor bepaalde verrichtingen van de EIB. Uit artikel 1, lid 1, blijken eveneens de voorwaarden voor het toepassingsgebied van de garantie. De garantie geldt voor de gevallen waarin betalingen niet worden ontvangen die verschuldigd zijn uit hoofde van leningen en leninggaranties ter zake van daarvoor in aanmerking komende

12 — Voor zover artikel 178 EG vereist dat de Gemeenschap op alle beleidsterreinen *rekening houdt* met de doelstellingen van artikel 177 EG, vormt dat geen compensatie voor het omzeilingsrisico, aangezien louter rekening houden met de doelstellingen niet beantwoordt aan de in artikel 177 EG neergelegde verplichting om die doelstellingen na te streven.

13 — Bij deze opvatting betekent de wijziging die het Verdrag van Lissabon in artikel 181 A EG zal aanbrengen, een verduidelijking. Artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) sluit in de toekomst ontwikkelingslanden uitdrukkelijk uit van zijn werkingsfeer: „[...] onderneemt de Unie activiteiten voor economische, financiële en technische samenwerking [...], met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn. [...]”.

investeringsprojecten van de EIB (hierna: „EIB-financieringen”) in de landen die onder dit besluit vallen. Een verdere voorwaarde is dat de desbetreffende EIB-financieringen zijn verleend overeenkomstig de eigen regels en procedures van de EIB en ter ondersteuning van de externe beleidsdoelstellingen van de Europese Unie.

44. Welke landen binnen de werkingssfeer van het besluit vallen en in aanmerking komen, blijkt uit bijlage I bij het besluit. Hierin zijn vier groepen landen vermeld, te weten „pretoetredingslanden”, „nabuur-schaps- en partnerschapslanden”, „Azië en Latijns-Amerika”, evenals „Zuid-Afrika”. Per groep zijn afzonderlijke landen opgesomd.

45. Het Parlement heeft aangevoerd dat de meerderheid van de in de bijlage opgesomde landen ontwikkelingslanden zijn. Bij gebreke van een gemeenschapsrechtelijke omschrijving van het begrip „ontwikkelingsland” verwijst het Parlement hiertoe naar de kwalificatie van de landen door de OESO en de Wereldbank. De Raad heeft dat niet bestreden. Wat dat betreft merk ik op dat de classificaties door de OESO en de Wereldbank voor het gemeenschapsrecht in principe enkel indicatief kunnen zijn. Het begrip „ontwikkelingsland” in het gemeenschapsrecht moet namelijk autonoom worden bepaald, zodat in concrete gevallen de kwalificatie kan afwijken. Dergelijke mogelijke verschillen zijn bij de beoordeling van de landenlijst van het bestreden besluit echter niet van belang.

46. Gaat het bij de met het bestreden besluit verleende garantie om een maatregel die wat voorwerp betreft binnen de werkingssfeer van artikel 179 EG valt?

47. Zoals ik hierboven reeds heb uiteengezet<sup>14</sup>, kan ook een maatregel van financiële samenwerking binnen de werkingssfeer van artikel 179 EG vallen.

48. Dat het bij de betalingen van de EIB aan de projectpartners in de ontwikkelingslanden niet om niet terug te betalen subsidies, maar om leningen gaat, kan overigens de kwalificatie als maatregel op het gebied van de ontwikkelingshulp niet in de weg staan.

49. In de eerste plaats ontvangen de projectpartners van de EIB, zoals het Parlement en de Commissie hebben aangevoerd, op grond van de garantie immers leningen tegen lagere rentetarieven, hetgeen kan worden beschouwd als steunmaatregel. In de tweede plaats bepaalt artikel 179, lid 2, EG uitdrukkelijk dat de EIB het ontwikkelingshulpbeleid van de Gemeenschap ondersteunt. Aangezien de activiteiten van de EIB echter in wezen uit het verstrekken van leningen bestaan, kan het feit dat het om leningen en niet om subsidies gaat, aan de kwalificatie als ontwikkelingshulp niet in de weg staan.

14 — Zie punt 28 van deze conclusie.

2. Doel van het besluit

50. Het Parlement is van mening dat het bestreden besluit, voor zover het ontwikkelingslanden betreft, de doelstellingen van artikel 177 EG, met name de bevordering van de duurzame economische en sociale ontwikkeling, nastreeft.

51. De Raad heeft dat bestreden, zonder echter uiteen te zetten welke doelstelling het besluit met betrekking tot de ontwikkelingslanden dan wél nastreeft. De Raad heeft enkel bij herhaling benadrukt dat het doel van besluit 2006/1016 is om „door middel van een gemeenschappelijk financieel instrument een maatregel van financiële samenwerking met derde landen” tot stand te brengen. Anders dan de Raad meent, moet dit niet zozeer als het doel van de maatregel, maar als de inhoud daarvan worden beschouwd. Zoals uit het besluit blijkt, vormt het verlenen van de garantie niet een doel op zich, maar worden verdergaande doelstellingen nagestreefd.

52. De met het besluit nagestreefde doelen blijken met name uit de punten 1 en 3 van de considerans. Volgens deze punten wordt de garantie verleend ter *ondersteuning van het externe beleid van de Gemeenschap zonder afbreuk te doen aan de kredietwaardigheid van de EIB*.

53. De garantie moet de EIB dus in staat stellen financieringen te verlenen in landen buiten de Gemeenschap — die vaak riskanter

zullen zijn — zonder daardoor zijn goede kredietwaardigheidbeoordeling „credit rating” in gevaar te brengen.

54. Men zou derhalve op het eerste gezicht de indruk kunnen krijgen dat het bij het bestreden besluit niet om een externe maatregel van buitenlands beleid gaat, maar veeleer om een zuiver interne maatregel. Dat lijkt ook de Commissie te suggereren waar zij stelt dat het bestreden besluit een financieringsinstrument beschrijft, dat primair in de interne verhoudingen van de Gemeenschap toepassing vindt. De Commissie wijst er bovendien op dat in afwijking van andere financieringsinstrumenten op het gebied van de externe betrekkingen, het bestreden besluit niet zelf de rechtsgrondslag vormt voor de financieringsverrichtingen van de EIB in de derde landen; die rechtsgrondslag is in de eerste plaats artikel 18, lid 1, tweede alinea, van het protocol betreffende het statuut van de EIB.<sup>15</sup> De derde landen hebben enkel indirect voordeel van het bestreden besluit, doordat zij op grond van de garantie goedkopere leningen kunnen verkrijgen. Rechtstreeks voordeel ontleen de derde landen aan de financieringen van de EIB. De Raad heeft ter terechtzitting gepreciseerd dat voor hem

15 — Statuut van de EIB, protocol nr. 10, gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, in de versie van 1 mei 2004, artikel 18, lid 1: „In het kader van de in artikel 267 van het Verdrag omschreven taak, verleent de Bank kredieten aan haar leden of aan particuliere of openbare ondernemingen ten behoeve van investeringsprojecten, te verwezenlijken op het Europese grondgebied van de lidstaten, voor zover uit andere bronnen voortkomende middelen niet tegen redelijke voorwaarden beschikbaar zijn. Nochtans kan de Bank, krachtens een, met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Raad van bewind genomen, besluit van de Raad van gouverneurs tot afwijking van het voorgaande, kredieten verlenen voor investeringsprojecten welke geheel of gedeeltelijk buiten het Europese grondgebied van de lidstaten zullen worden verwezenlijkt.”

dit *indirecte* verband tussen de garantie en de ontwikkelingslanden de doorslaggevende reden is geweest om het bestreden besluit niet eveneens op artikel 179 EG te baseren.

maar enkel het middel om het eigenlijke doel van de Gemeenschap te bereiken, namelijk de samenwerking met derde landen door middel van de EIB mogelijk te maken. Dit wordt vooral duidelijk uit artikel 1, lid 1, van het besluit, waarin is bepaald dat de garantie enkel geldt voor EIB-financieringen die ter ondersteuning van de externe beleidsdoelstellingen van de Europese Unie zijn verleend.

55. Deze zienswijze overtuigt echter niet. Wanneer men de argumentatie van de Commissie consequent doordenkt, zou de conclusie moeten zijn dat *noch* artikel 179 EG, *noch* artikel 181 A EG als rechtsgrondslag van het bestreden besluit in aanmerking komt, los van de vraag of er ontwikkelingslanden bij zijn betrokken of niet. Artikel 181 A EG verschafft immers een rechtsgrondslag voor de financiële betrekkingen *met derde landen* en niet voor zuiver interne maatregelen.

57. Het karakter van maatregel op het gebied van de ontwikkelingshulp staat er derhalve niet aan in de weg dat de garantie enkel indirect via de EIB tot gevolgen in de ontwikkelingslanden leidt. De garantie vormt de onmisbare voorwaarde om de EIB tot financieringen in derde landen te laten overgaan, die zij anders wegens haar eigen kredietwaardigheid „credit rating” mogelijk ongunstiger voorwaarden voor de kredietnemers van de EIB in de derde landen zou verstrekken. Door de garantie wordt dus in feite de activiteit van de EIB in de ontwikkelingslanden mogelijk gemaakt en bevorderd.

56. De Commissie heeft weliswaar gelijk dat de garantie in eerste instantie enkel binnen de Gemeenschap, namelijk tussen de EIB en de begroting van de Gemeenschap, rechtstreekse betekenis heeft. De garantie op zich kan men derhalve ook niet als financiële samenwerking met derde landen kwalificeren. Het *wezenlijke doel* van het besluit is de ondersteuning van het externe beleid van de Gemeenschap. De verlening van de garantie is geen doel op zich,

58. Aangezien de Gemeenschap met het besluit de concrete basisvoorwaarde voor de ondersteunende activiteiten van de EIB schept, lijkt het garanderen van de kredietwaardigheid van de EIB bij een kwalitatieve beoordeling derhalve enkel een noodzakelijke tussenschakel om het wezenlijke doel te bereiken, te weten ondersteuning van ontwikkelingslanden.

59. Streeft het bestreden besluit echter, voor zover het om ontwikkelingslanden gaat, eveneens de doelstellingen van artikel 177 EG na, dus de duurzame economische en sociale ontwikkeling, de integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en de strijd tegen de armoede?

60. In het besluit wordt heel algemeen gesteld dat het doel ervan de ondersteuning van het externe beleid van de Gemeenschap is. Tot het externe optreden van de Gemeenschap behoort eveneens het ontwikkelingshulpbeleid van de Gemeenschap. Punt 8 van de considerans van het bestreden besluit benadrukt dat de EIB-financieringen consistent moeten zijn met de externe beleidslijnen van de EU, die ook specifieke regionale doelstellingen omvatten, en deze ondersteunen. Wat ontwikkelingslanden betreft, is de specifieke regionale doelstelling bevordering van een duurzame economische en sociale ontwikkeling.<sup>16</sup> Verder bepaalt artikel 3, lid 2, van het besluit uitdrukkelijk dat de samenwerking per regio verschilt, waarbij rekening moet worden gehouden met de rol van de EIB en het beleid van de Europese Unie in elke regio.

61. Het bestreden besluit bevat overigens een opsomming van de samenwerkingsinstrumenten die moeten profiteren van de interventie van de EIB waarvoor de garantie is bedoeld. Op één na zijn deze financieringsinstrumenten tenminste mede op artikel 179 EG gebaseerd en zijn zij bijgevolg instrumenten van ontwikkelingssamenwerking: het

Europese nabuurschaps- en partnerschapsinstrument<sup>17</sup> (gebaseerd op artikel 179 EG en artikel 181 A EG), het instrument voor ontwikkelingssamenwerking<sup>18</sup> (gebaseerd op artikel 179 EG) en het stabiliteitsinstrument<sup>19</sup> (gebaseerd op artikel 179 EG en 181 A EG).

62. De considerans van het besluit bevat daarnaast concrete indicaties over de doelstellingen die de EIB-financiering in de afzonderlijke regio's moet nastreven. Voor de regio's waartoe de ontwikkelingslanden behoren, gaat het om doelstellingen die kenmerkend zijn voor de ontwikkelingssamenwerking.

63. In Azië en Latijns-Amerika moet de nadruk worden gelegd op milieuduurzaamheid en projecten op het gebied van energiezekerheid, alsmede op de constante steun van de EU-aanwezigheid in Azië en Latijns-Amerika door middel van directe buitenlandse investeringen, technologieoverdracht en knowhow (punt 12 van de considerans). In Centraal-Azië dient de EIB zich te concentreren op belangrijke projecten op het gebied

16 — Voor de in bijlage I opgesomde partnerschapslanden van de Unie is dat de ondersteuning van het partnerschaps- en nabuurschapsbeleid, voor de pretoetredingslanden het pretoetredingsbeleid.

17 — Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (PB L 310, blz. 1).

18 — Verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB L 378, blz. 41).

19 — Verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument (PB L 327, blz. 1).

van energievoorziening en -transport met grensoverschrijdende gevolgen (punt 13 van de considerans). De EIB dient zich in Zuid-Afrika te concentreren op infrastructuurprojecten van algemeen belang (zoals onder meer gemeentelijke infrastructuur en elektriciteits- en watervoorziening) en steun aan de particuliere sector, inclusief het midden- en kleinbedrijf (punt 14 van de considerans).

64. De financiële samenwerking met derde landen waaraan het besluit door middel van de garantieverlening aan de EIB gestalte wil geven, is bijgevolg, voor zover het daarbij om ontwikkelingslanden gaat, eveneens gericht op de sociaaleconomische doelstellingen van artikel 177 EG, met name de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden.

### 3. Voorlopige conclusie

65. Voor zover het bestreden besluit ontwikkelingslanden betreft, valt het binnen de werkingssfeer van artikel 179 EG. Voor zover niet-ontwikkelingslanden zijn betrokken, valt het binnen de werkingssfeer van artikel 181 A EG. Hierna moet ik derhalve onderzoeken of het daarom op beide rechtsgrondslagen behoorde te worden gebaseerd.

D — *Kan er een zwaartepunt worden vastgesteld?*

66. Een handeling moet in principe op slechts één rechtsgrondslag worden gebaseerd.

Indien na onderzoek van een gemeenschaps-handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, moet de handeling krachtens de zogenoemde „zwaartepunt”-rechtspraak van het Hof op de rechtsgrondslag worden gebaseerd die het hoofddoel of de overwegende component vereist.<sup>20</sup>

67. Alleen indien een handeling op meerdere doelstellingen tegelijkertijd is gericht of meerdere componenten heeft, die onverbreekelijk met elkaar verbonden zijn zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende relevante rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd, voor zover hun respectieve procedures verenigbaar met elkaar zijn.<sup>21</sup>

68. Zoals ik heb uiteengezet, omvat het bestreden besluit twee componenten: de ene betreft de financiële samenwerking met ontwikkelingslanden en valt binnen de werkingssfeer van artikel 179 EG, de andere betreft de financiële samenwerking met andere derde landen en valt binnen de werkingssfeer van artikel 181 A EG.

<sup>20</sup> — Arrest Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 42) en arrest van 29 april 2004, Commissie/Raad (C-338/01, Jurispr. blz. I-4829, punt 55).

<sup>21</sup> — Zie onder meer arresten Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 9, punt 75), Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 43) en Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 20, punt 56).



69. Het Parlement is van mening dat in het onderhavige geval de zwaartepuntrechtspraak van het Hof niet toepasselijk is. Subsidiair voert het Parlement aan dat zelfs wanneer men het zwaartepuntcriterium toepast, beide componenten onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere.

70. De onderhavige situatie verschilt in twee opzichten van de tot dusver beoordeelde gevallen.

71. In de eerste plaats hebben beide rechtsgrondslagen betrekking op hetzelfde voorwerp, namelijk de samenwerking met derde landen. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, sluiten zij echter elkaar uit waar het de adressaten van de samenwerking betreft: artikel 179 EG is ten opzichte van artikel 181 A EG de specifiekere norm die de laatstgenoemde verdringt. Voor zover ontwikkelingslanden betrokken zijn, vormt artikel 179 EG de juiste rechtsgrondslag, terwijl dat artikel 181 A EG is voor zover niet-ontwikkelingslanden betrokken zijn.

72. In de tweede plaats kan het zwaartepunt in casu niet aan de hand van een inhoudelijk criterium worden bepaald. Het bestreden besluit heeft immers betrekking op de financiële samenwerking met ontwikkelingslanden én niet-ontwikkelingslanden. Een zwaartepunt zou in casu hoogstens puur *kwantitatief* kunnen worden vastgesteld.

73. Dit is ook het verschil met de door de Raad aangevoerde visserij- en handelsovereenkomsten.<sup>22</sup> Deze waren, hoewel betrekking hebbend op ontwikkelingslanden, telkens enkel op de materieel toepasselijke rechtsgrondslag gebaseerd en niet tevens op artikel 179 EG. Hierbij kan een *inhoudelijk* zwaartepunt tussen ontwikkelingshulpbeleid en visserijbeleid respectievelijk handelsbeleid worden vastgesteld. Wanneer het zwaartepunt inhoudelijk om het visserij- of handelsbeleid gaat, zal de betrokken handeling enkel op de desbetreffende rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd en niet tevens op artikel 179 EG, ook wanneer de handeling ontwikkelingslanden betreft. Bij het bestreden besluit gaat het echter inhoudelijk om dezelfde soort maatregel die enkel verschilt wat de adressaten betreft.

74. Zoekend naar het *kwantitatieve zwaartepunt* van het onderhavige besluit zou men tot de conclusie kunnen komen dat noch de component die betrekking heeft op de niet-ontwikkelingslanden, noch de component die betrekking heeft op de ontwikkelingslanden, het zwaartepunt vormt.

75. Tot de landen die in de zin van het besluit in aanmerking komen of potentieel in aanmerking komen, behoren getalsmatig meer ontwikkelingslanden dan niet-ontwikkelingslanden. Zou men zich enkel op het aantal landen richten, dan had het besluit misschien zelfs enkel op artikel 179 EG moeten worden gebaseerd. Bij het onderzoek

22 — Verordening (EG) nr. 1801/2006 van de Raad van 30 november 2006 betreffende de sluiting van de Partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Mauritanië (PB L 343, blz. 1).

van het kwantitatieve zwaartepunt zou echter eveneens met de maximumbedragen van de garantie rekening moeten worden gehouden, die in het besluit voor de afzonderlijke regio's worden voorzien. Hier kan reeds worden betwijfeld of er precieze uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of de ontwikkelingslanden respectievelijk de niet-ontwikkelingslanden het grootste deel van de garantie toekomt. Er wordt immers enkel een totaalbedrag voor de afzonderlijke regio's vermeld en niet voor de afzonderlijke landen. In een regio kunnen zich echter landen uit beide categorieën bevinden. Het Parlement heeft ter terechtzitting aangevoerd dat ongeveer de helft van het gemeenschappelijke bedrag dat het besluit als maximumbedrag van de garantie aanduidt, aan ontwikkelingslanden toekomt.<sup>23</sup>

76. Uit het voorgaande kan in elk geval niet worden geconcludeerd dat het besluit kwantitatief hoofdzakelijk en overwegend niet-ontwikkelingslanden betreft en enkel zuiver secundair en indirect ontwikkelingslanden. Ook de zwaartepunttheorie leidt in het onderhavige geval bijgevolg tot de conclusie dat het bestreden besluit niet enkel op artikel 181 A EG mocht worden gebaseerd.

77. Naar mijn mening is een *zuiver kwantitatief criterium* echter in principe niet geschikt om in de zin van de zwaartepuntrechtspraak

van het Hof vast te stellen of een handeling overwegend artikel 179 EG of artikel 181 A EG betreft. Het is immers reeds onduidelijk hoe het kwantitatieve zwaartepunt moet worden bepaald. Moet men uitgaan van het aantal betrokken landen? Moet ook de omvang of het inwoneraantal van de landen in aanmerking worden genomen om vast te stellen of een maatregel overwegend ontwikkelingslanden of niet-ontwikkelingslanden betreft? Mijns inziens is echter evenmin enkel het aantal landen van belang, maar moet daarnaast ook worden gekeken naar de hoogte van de bedragen die voor de samenwerking ter beschikking worden gesteld.

78. Deze factoren kunnen onder omstandigheden en al naargelang het gebruik en de waardering ervan per saldo tot willekeurige resultaten leiden. Het is derhalve vanuit rechtszekerheidsoogpunt bedenkelijk om op een dergelijke basis de keuze van de rechtsgrondslag te bepalen. In een situatie als de onderhavige kan naar mijn mening derhalve reeds op principiële gronden geen zwaartepunt worden vastgesteld.

79. Alles bij elkaar genomen, leiden beide opvattingen echter tot hetzelfde resultaat: het bestreden besluit mocht niet enkel op artikel 181 A EG worden gebaseerd.

23 — Het Parlement heeft ter terechtzitting aangevoerd, hetgeen niet is bestreden door de Raad en de Commissie, dat ongeveer 13 400 mln EUR van het garantiaplafond van 27 800 mln EUR aan ontwikkelingslanden toekomt.

80. Daaruit volgt dat, wanneer beide componenten onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, de handeling bij uitzondering op beide toepasselijke rechtsgrondslagen moet worden gebaseerd, voor zover hun procedures onderling verenigbaar zijn.<sup>24</sup> Derhalve moet ik ter afsluiting bespreken of de procedures van artikel 179 EG en artikel 181 A EG onderling verenigbaar zijn.

E — *Verenigbaarheid van de procedures*

81. Een dubbele rechtsgrondslag is uitgesloten, wanneer de voor beide rechtsgrondslagen voorgeschreven procedures niet met elkaar zijn te verenigen en/of de cumulatie van rechtsgrondslagen de rechten van het Parlement zou aantasten.<sup>25</sup> Dat zal ik hierna onderzoeken.

82. Gelet op de in de Raad geldende stemregels zijn beide rechtsgrondslagen zonder meer met elkaar verenigbaar, aangezien de Raad volgens zowel artikel 179 EG als artikel 181 A EG met gekwalificeerde meerderheid beslist.

83. Beide procedures verschillen nochtans wat de deelneming van het Parlement betreft.<sup>26</sup> Terwijl artikel 181 A EG enkel voorziet in raadpleging van het Parlement, oefent het Parlement in het kader van artikel 179 EG de wetgevende functie samen met de Raad uit volgens de medebeslissingsprocedure.

84. Het Hof heeft reeds beslist of artikel 133, lid 4, EG, dat niet voorziet in enig formeel recht op deelneming van het Parlement, en artikel 175, lid 1, EG, dat voorziet in de medebeslissing van het Parlement, niettegenstaande de verschillen in het recht op deelneming van het Parlement verenigbaar met elkaar zijn.<sup>27</sup> Het is er daarbij van uitgegaan dat op de gecombineerde procedure in haar geheel de medebeslissingsprocedure, dat wil zeggen de intensievere deelneming van het Parlement, van toepassing is. De verenigbaarheid van beide procedures heeft het Hof bevestigd met het argument dat de cumulatie van beide rechtsgrondslagen de rechten van het Parlement niet aantastte, omdat artikel 175 EG voorziet in de deelneming van het Parlement aan de vaststelling van de handeling volgens de medebeslissingsprocedure. Alles bij elkaar genomen achtte het Hof bijgevolg beide procedures verenigbaar.

85. Met betrekking tot de vraag of de procedures verenigbaar zijn gelet op de respectieve vormgeving van de deelneming

24 — Arresten Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punten 43 en 57) en Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 6, punten 36 en 52).

25 — Zie arrest Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 57) met verwijzing naar het arrest Commissie/Raad („Titaandioxide”) (aangehaald in voetnoot 6, punten 17-21).

26 — Na het Verdrag van Lissabon zal dit probleem zich niet meer voordoen, omdat dan op beide artikelen dezelfde procedure toepasselijk zal zijn en de verenigbaarheid dan probleemloos kan worden bevestigd.

27 — Zie arresten Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 59) en Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 6, punt 54).

van het Parlement, kijkt het Hof in deze gevallen bijgevolg enkel naar de deelnemingsrechten van het Parlement.

86. Hiervan uitgaande moet men ook in het onderhavige geval de verenigbaarheid van de beide procedures bevestigen. Wanneer — zoals door het Hof reeds is beslist — een procedure die niet voorziet in enige deelneming van het Parlement, en de medebeslisingsprocedure met elkaar verenigbaar zijn, dan moet dit al helemaal gelden voor de verenigbaarheid van „raadpleging” met „medebeslissing”, die hier aan de orde zijn. De artikelen 179 EG en 181 A EG kunnen bijgevolg als dubbele rechtsgrondslag voor een rechthandeling dienen.

87. Het Hof heeft echter geoordeeld dat een dubbele rechtsgrondslag de uitzondering vormt, waarvoor enkel plaats is wanneer twee gelijkwaardige doelen of componenten onverbrekkelijk met elkaar zijn verbonden.<sup>28</sup>

88. Dit betekent per saldo dat voor zover een handeling splitsbaar is, twee afzonderlijke handelingen, zogenoemde tweelinghandelingen, moeten worden vastgesteld. Een

handeling die ontwikkelingslanden betreft, moet op de grondslag van artikel 179 EG worden vastgesteld, en een tweede handeling, voor de overige derde landen, op de grondslag van artikel 181 A EG. Wanneer een handeling niet splitsbaar is, moet deze zowel op artikel 179 EG als op artikel 181 A EG worden gebaseerd. Wat de vraag van de splitsbaarheid van een handeling betreft, dient mijns inziens van een beoordelingsmarge van de wetgever te worden uitgegaan. In het onderhavige geval pleit er veel voor om de handeling, tenminste in haar huidige vorm, niet splitsbaar te achten aangezien het garantiemaximum is uitgedrukt in totaalbedragen voor de afzonderlijke regio's, waartoe zowel ontwikkelingslanden als niet-ontwikkelingslanden kunnen behoren. Deze methode, totaalbedragen voor regio's in plaats van per land aangeven, biedt de EIB de grootst mogelijke flexibiliteit bij het verrichten van haar activiteiten.

89. Acht men daarentegen bij de beoordeling van de verenigbaarheidsvraag ook de deelnemingsrechten van de Raad van belang, zoals ik in mijn conclusie in de zaak *Commissie/Parlement en Raad* heb voorgesteld<sup>29</sup>, dan zou men in het onderhavige geval de verenigbaarheid van de procedures ontkennend moeten antwoorden. Uitbreiding van de medebeslisingsprocedure tot de samenwerking met derde landen, waarvoor het Verdrag niet voorziet in een medebeslissing van het Parlement, zou de Raad zijn exclusieve wetgevende bevoegdheid op dit gebied ontnemen, die hij dan met het Parlement zou moeten delen. Een dergelijk resultaat zou indruisen tegen het uitdrukkelijke standpunt van de lidstaten

28 — Zie arresten *Commissie/Parlement en Raad* (aangehaald in voetnoot 6, punt 43) en *Commissie/Raad* (aangehaald in voetnoot 6, punt 36).

29 — Aldus mijn conclusie van 26 mei 2005, *Commissie/Parlement en Raad* (C-178/03, Jurispr. 2006, blz. I-107, punt 61).

betreffende de wetgevingsprocedure. Het litigieuze besluit zou in deze opvatting derhalve niet naast elkaar op de ontwikkelingssamenwerking en de samenwerking met derde landen kunnen worden gebaseerd.

moet worden gebaseerd.<sup>30</sup> Dienovereenkomstig zou in casu het bestreden besluit enkel op artikel 179 EG, dat voorziet in de medebeslissingsprocedure, hebben moeten worden gebaseerd.

#### F — *Voorlopige conclusie*

90. In het geval van onverenigbaarheid van de procedures moet de handeling in deze opvatting toch op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, waarbij dan de rechtsgrondslag moet prevaleren, die voorziet in de medebeslissingsprocedure, want in de wetgevingsprocedure vormt het medebeslissingsrecht van het Parlement immers de regel. Overigens is het eveneens in overeenstemming met het transparantiebeginsel (artikel 1, tweede alinea, EU) en het beginsel van democratie (artikel 6, eerste alinea, EU), om van twee even relevante en even sterk geraakte, maar met elkaar onverenigbare rechtsgrondslagen, in geval van twijfel degene met de ruimste deelnemingsrechten van het Parlement te kiezen.

92. Als voorlopige conclusie stel ik vast dat, los van het feit of de procedures van artikel 179 EG en artikel 181 A EG als onderling verenigbaar worden beschouwd, het bestreden besluit in elk geval niet op artikel 181 A EG als enige rechtsgrondslag mocht worden gebaseerd. Het dient derhalve wegens de keuze van de onjuiste rechtsgrondslag nietig te worden verklaard.

#### V — **Handhaving van de gevolgen**

91. In mijn conclusies in de zaken Commissie/Parlement en Raad en Commissie/Raad heb ik derhalve het standpunt ingenomen dat een handeling die zowel doelstellingen van artikel 133 EG, als van artikel 175 EG nastreeft, enkel op artikel 175

93. Het Parlement heeft verzocht om de gevolgen van het bestreden besluit in geval van nietigverklaring daarvan te handhaven tot de vaststelling van een nieuw besluit. De Raad en de Commissie ondersteunen dit verzoek van het Parlement.

30 — Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 29, punt 64).

94. Krachtens artikel 231, tweede alinea, EG kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van een vernietigde verordening aanwijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Weliswaar geldt deze regeling naar de letter enkel voor verordeningen, maar wordt door het Hof op overeenkomstige wijze eveneens op andere handelingen toegepast.<sup>31</sup>

95. Het bestreden besluit is volgens artikel 10 van kracht geworden op de derde dag na zijn bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, op 30 december 2006. Sinds de inwerkingtreding ervan is de EIB, vertrouwend op de garantie, verplichtingen aangegaan. Het vervallen van de garantie voor de reeds aangepane financieringsverrichtingen van de EIB zou een aanzienlijk risico voor de kredietwaardigheid van de EIB vormen. Voor de reeds aangepane verplichtingen moeten bijgevolg de gevolgen van het bestreden besluit worden gehandhaafd.

96. Ik vraag mij af of de gevolgen van het besluit eveneens moeten blijven gelden voor projecten waartoe nog niet is besloten. Men zou kunnen aanvoeren dat de EIB haar kredietwaardigheid in stand kan houden door af te zien van de financiering van risicodragende projecten. Dat zou echter de activiteiten van de EIB, en daarmee eveneens

de verwezenlijking van de externe doelstellingen van de Gemeenschap, onevenredig verlammen.

97. De geldigheid van de garantie dient derhalve eveneens voor nog niet overeengekomen EIB-financieringen te worden gehandhaafd, en wel voor die EIB-financieringen die tot de vaststelling van een nieuw besluit worden overeengekomen, echter uiterlijk tot het einde van de termijn die redelijk<sup>32</sup> is voor de vaststelling van een nieuw besluit. Voor de vaststelling van het bestreden besluit heeft de wetgever minder dan zes maanden nodig gehad. Derhalve zou een termijn van twaalf maanden vanaf de uitspraak van het arrest voor de vaststelling van een nieuw besluit redelijk zijn.

## VI — Kosten

98. Krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Parlement heeft geconcludeerd tot verwijzing van de Raad in de kosten en de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen. Krachtens artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering draagt de Commissie haar eigen kosten.

31 — Zie omtrent overeenkomstige toepassing op besluiten, arrest van 28 mei 1998, Parlement/Raad (C-22/96, Jurispr. blz. I-3231, punt 42); zie omtrent overeenkomstige toepassing op beschikkingen, arrest van 12 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-106/96, Jurispr. blz. I-2729, punt 41).

32 — Zie arrest van 1 april 2008, Parlement/Commissie (C-14/06 en C-295/06, Jurispr. blz. I-1649, punten 82-86), en arrest Commissie/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 6, punten 61-65); zie ook mijn conclusie van 22 september 2005 (Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C-217/04, Jurispr. 2006, blz. I-3771, punten 47-50).

## VII — Conclusie

99. Ik geef het Hof derhalve in overweging te beslissen als volgt:

- „1) Besluit 2006/1016/EG van de Raad van 19 december 2006 tot verlening van een garantie van de Gemeenschap voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Gemeenschap, wordt nietig verklaard.
- 2) De gevolgen van het nietig verklaarde besluit blijven gehandhaafd voor EIB-financieringen die tot de inwerkingtreding van een op de juiste rechtsgrondslag vastgesteld besluit, echter uiterlijk tot het einde van de twaalfde maand nadat het arrest is gewezen, worden overeengekomen.
- 3) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten van de procedure, met uitzondering van de kosten van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- 4) De Commissie van de Europese Gemeenschappen draagt haar eigen kosten.”