YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

6 päivänä marraskuuta 2008 *

Asiassa C-155/07,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 19.3.2007,

Euroopan parlamentti, asiamiehinään R. Passos, A. Baas ja D. Gauci, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Arpio Santacruz, M. Sims ja D. Canga Fano,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään A. Aresu ja F. Dintilhac, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.5.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.6.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan parlamentti vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta yhtäältä kumoamaan yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta 19.12.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/1016/EY (EUVL L 414, s. 95; jäljempänä riidanalainen päätös) ja toisaalta, mikäli se kumoaa tämän päätöksen, pysyttämään sen vaikutukset, kunnes on tehty uusi päätös.

Asian tausta ja oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa

2 Euroopan yhteisöjen komissio antoi 22.6.2006 ehdotuksen, johon riidanalainen päätös perustuu. Ehdotuksen oikeusperustana mainittiin EY 181 a artikla.

3 Parlamentti antoi 30.11.2006 päätöslauselman, jossa on sen lausunto kyseisestä ehdotuksesta ja johon sisältyvällä tarkistuksella nro 1 pyrittiin lisäämään EY 179 artikla oikeusperustaksi. Siinä kehotettiin komissiota muuttamaan ehdotusta vastaavasti EY 250 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4 Komissio ei muuttanut tältä osin ehdotustaan, ja Euroopan unionin neuvosto teki 19.12.2006 riidanalaisen päätöksen, jonka ainoana oikeusperustana oli EY 181 a artikla.

5 Parlamentin mukaan kyseinen päätös olisi pitänyt tehdä myös EY 179 artiklan perusteella, ja siksi se nosti nyt käsiteltävänä olevan kumoamiskanteen.

6 Komissio hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 10.10.2007 antamalla määräyksellä asiassa väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

7 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 25.10.2007 antamalla määräyksellä hylättiin väliintulohakemus, jonka Euroopan investointipankki (EIP) oli esittänyt, koska tämä ei kuulu Euroopan yhteisön toimielimiin, jotka luetellaan tyhjentävästi EY 7 artiklan 1 kohdassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

8 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta EIP voisi tukea [Euroopan unionin] ulkoisia toimia luottokelpoisuutensa kuitenkaan kärsimättä, sille olisi myönnettävä yhteisön ulkopuolella toteutettavia toimia varten yhteisön talousarviotakuu. – –”

9 Päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että yhteisön takuulla olisi katettava sellaisille EIP:n rahoituskelpoisille investointihankkeille myönnetyistä lainoista ja lainatakauksista aiheutuneet tappiot, jotka toteutetaan maissa, joihin sovelletaan liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA) 17.7.2006 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1085/2006 (EUVL L 210, s. 82), eurooppalaista naapuruuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä 24.10.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1638/2006 (EUVL L 310, s. 1) ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1905/2006 (EUVL L 378, s. 41), edellyttäen, että kyseinen lainarahoitus tai takaus on myönnetty allekirjoitetun sopimuksen nojalla eikä sopimuksen voimassaolo ole päättynyt eikä sopimusta ole peruutettu.

10 Kyseisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Unionin] ulkosuhdepolitiikkaa tuetaan vuodesta 2007 uusilla rahoitusvälineillä, jotka ovat IPA, [eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline] ja [kehitysyhteistyön rahoitusväline], sekä vakautusvälineellä [josta säädetään 15.11.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1717/2006 (EUVL L 327, s. 1)].”

11 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”EIP:n rahoitustoimien olisi oltava yhdenmukai[sia] [unionin] ulkosuhdepolitiikan ja sen aluekohtaisten erityistavoitteiden kanssa ja tuettava niitä. EIP:n rahoituksen olisi täydennettävä eri alueiden vastaavia yhteisön avustuspolitiikkoja, -ohjelmia ja -välineitä, varmistamalla yhtenäisyys [unionin] toimien kanssa kokonaisuutena. – –”

12 Kyseisen päätöksen johdanto-osan 12–14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(12) EIP:n rahoitustoimia Aasian ja Latinalaisen Amerikan maissa aletaan vaiheittain saattaa näitä alueita koskevan [unionin] yhteistyöstrategian mukaisiksi, ja niillä on tarkoitus täydentää yhteisön talousarviosta rahoitettavia välineitä. EIP:n olisi vaiheittain pyrittävä laajentamaan toimiaan useampiin, myös vähemmän vauraisiin maihin näillä alueilla. – –

(13) Keski-Aasiassa EIP:n olisi keskityttävä merkittäviin energiahuolto- ja energian kuljetushankkeisiin, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. – –

(14) Cotonoun sopimuksen nojalla [Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT)] maissa toteutettavien toimiensa täydentämiseksi EIP:n olisi keskityttävä Etelä-Afrikassa yleisen edun mukaisiin infrastruktuurihankkeisiin – – ja yksityisen sektorin, myös [pienten ja keskisuurten] yritysten, tukemiseen. – –”

13 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan, jonka otsikkona on ”Takuu ja enimmäismäärät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisö myöntää Euroopan investointipankille (EIP) yleisen takuun (yhteisön takuu) kattamaan suorittamatta jääneet mutta EIP:lle kuuluvat maksut lainoista ja lainatakauksista, jotka on myönnetty EIP:n rahoituskelpoisiin investointihankkeisiin maissa, joihin tätä päätöstä sovelletaan, kun mainittu lainarahoitus tai takaus on myönnetty sellaisen allekirjoitetun sopimuksen perusteella, jonka voimassaolo ei ole päättynyt ja jota ei ole peruutettu – – Euroopan unionin asianmukaisten ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemiseksi.”

14 Päätöksen 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Maat, joita takuu koskee”, säädetään seuraavaa:

”1. Liitteessä I on luettelo maista, jotka saavat tai voivat saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta.

2. Kun on kyse liitteessä I luetelluista ja tähdellä (*) merkityistä maista sekä maista, joita ei ole lueteltu liitteessä I, tällaisen maan kelpoisuudesta saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta päättää neuvosto tapauskohtaisesti [EY:n] perustamissopimuksen 181 a artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen.

– –

4. Siinä tapauksessa, että jonkin maan poliittinen tai taloudellinen tilanne aiheuttaa vakavaa huolta, neuvosto voi päättää yhteisön takuun piiriin kuuluvan EIP:n rahoituksen keskeyttämisestä kyseisessä maassa perustamissopimuksen 181 a artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen.”

15 Kyseisen päätöksen 3 artiklan otsikkona on ”Yhteensopivuus Euroopan unionin politiikkojen kanssa”. Sen 1 kohdan mukaan ”EIP:n ulkoisten toimien ja Euroopan unionin ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden välistä johdonmukaisuutta lisätään parhaiden mahdollisten synergiaetujen saavuttamiseksi EIP:n rahoitustoiminnan ja Euroopan unionin talousarviovarojen välillä”.

16 Kyseisen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällainen yhteistyö eriytetään alueellisesti siten, että EIP:n asema ja Euroopan unionin politiikat kullakin alueella otetaan huomioon.”

17 Riidanalaisen päätöksen liitteessä I on päätöksen 2 artiklan mukaisesti seuraava luettelo maista, jotka voivat saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta:

”A. Liittymistä valmistelevat maat

1) Ehdokasmaat

– –

2) Mahdolliset ehdokasmaat

– –

B. Naapuruus- ja kumppanuusmaat

1) Välimeren maat

– –

2) Itä-Euroopan maat, Etelä-Kaukasian maat ja Venäjä

– –

C. Aasia ja Latinalainen Amerikka

1) Latinalainen Amerikka

– –

2) Aasia

Aasia (Keski-Aasiaa lukuun ottamatta):

– –

Keski-Aasia:

– –

D. Etelä-Afrikka

Etelä-Afrikka”

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

Parlamentin argumentit

18 Parlamentti katsoo, että riidanalaisen päätöksen sanamuodosta ilmenee, että tämä päätös on ulkopolitiikan väline, joka kattaa yhteistyön sekä kehitysmaiden että muiden kuin kehitysmaiden kanssa. Se toteaa, että koska kehitysmaiden kanssa tehtävä

yhteistyö kuuluu yksinomaan perustamissopimuksen XX osaston, jonka otsikkona on ”Kehitysyhteistyö”, soveltamisalaan, EY 179 artikla on lisättävä kyseisen päätöksen oikeusperustaksi.

19 Parlamentti toteaa erityisesti, että useimmat alueet, joita kyseinen päätös koskee, koostuvat ”kehitysmaista” Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) laatiman luokituksen ja Maailmanpankin laatiman luokituksen mukaisesti ja että enemmistö kyseessä olevista maista – erityisesti Välimeren maat, jotka kuuluvat naapuruus- ja kumppanuusmaihin, Aasian ja Latinalaisen Amerikan maat sekä Etelä-Afrikka – ovat tällaisia maita. Riidanalaisella päätöksellä siis pyritään EY 177 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin, kuten tavoitteeseen edistää ”kehitysmaiden – – kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä”.

20 Se, että riidanalainen päätös koskee myös sellaisia kolmansia maita, jotka eivät ole kehitysmaita, ei parlamentin mukaan edellytä tämän päätöksen tekemistä pelkästään EY 181 a artiklan nojalla. Tämän Nizzan sopimuksella käyttöön otetun artiklan tarkoituksena nimittäin on määrätä erityisestä oikeusperustasta rahoitusalan ja teknisen alan itsenäisille ohjelmille sekä sellaisten kolmansien maiden, jotka eivät ole kehitysmaita, kanssa tehtäville horisontaalisille sopimuksille.

21 Parlamentti väittää myös, että se, että EY 179 artikla ei ole riidanalaisen päätöksen oikeusperusta, antaa neuvostolle tämän päätöksen 2 artiklan 2 ja 4 kohdan nojalla mahdollisuuden tehdä yhtä tai useaa kehitysmaata koskevia yksittäispäätöksiä EY 181 a artiklan nojalla, mikä on vastoin perustamissopimusta.

22 Parlamentin mukaan taloudellisen, teknisen ja rahoituksellisen yhteistyön sulkeminen kehitysyhteistyön soveltamisalasta tekisi useimpien EY 179 artiklaan perustuvien välineiden käytön mahdottomaksi, minkä seurauksena tämä määräys menettäisi suurelta osin merkityksensä.

23 Parlamentti katsoo lisäksi, että oikeusperusta on valittava maantieteellisen kriteerin mukaan ottamalla huomioon maat, joiden kanssa yhteisö tekee yhteistyötä yhteisön kyseessä olevan toimen nojalla. Näin ollen EY 179 ja EY 181 a artiklaa sovelletaan kyseisestä toimesta tukea saavien maiden mukaan riippumatta siitä, onko toimella pääasiallinen tarkoitus ja toissijainen tarkoitus. Koska nimittäin EY 177 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttaminen ilmenee käytännössä taloudellisena ja rahoituksellisena yhteistyönä kehitysmaiden kanssa, EY 179 ja EY 181 a artiklalla voidaan pyrkiä samankaltaisiin tavoitteisiin, vaikka ne koskevat eri kohdemaita.

24 Parlamentti väittää toissijaisesti, että riidanalaisella päätöksellä pyritään samanaikaisesti EY 181 a ja EY 179 artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin, sillä se on toimi, joka koskee taloudellista yhteistyötä sekä kehitysmaiden että muiden kolmansien maiden kanssa. Kahden oikeusperustan käyttö on siis perusteltua, koska yhteistyö, jota tehdään kehitysmaiden kanssa, on erottamaton osa kyseisen päätöksen tarkoitusta.

Neuvoston argumentit

25 Neuvoston mukaan EY 181 a artikla on riidanalaisen päätöksen asianmukainen ja riittävä oikeusperusta. Lisäksi se, että toimielin haluaa osallistua intensiivisemmin tietyn toimen antamiseen, ei vaikuta tämän toimen oikeusperustan valintaan.

26 Neuvoston mukaan riidanalaisen päätöksen tavoitteen ja sisällön tarkastelusta ilmenee, että tämän päätöksen ainoana tarkoituksena on luoda rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa yhteisön välineen avulla.

27 Riidanalainen päätös kuuluu neuvoston mukaan EY 181 a artiklan soveltamisalaan, sillä siinä ei tehdä tämän osalta mitään eroa siinä tarkoitettujen kolmansien maiden välillä sen mukaan, ovatko ne kehitysmaita vai eivät. Se, että EIP:n rahoitustoimien on oltava yhdenmukaisia unionin ulkosuhdepolitiikan kanssa ja täydennettävä avustuspolitiikkoja, edellyttää neuvoston mukaan, että ne ovat yhdenmukaisia yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa, kuten EY 181 a artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään.

28 Sitä vastoin se, että riidanalaisen päätöksen mukaan sen soveltaminen on yhdenmukaista kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa tai sillä on kehitystä edistäviä vaikutuksia, ei neuvoston mukaan riitä perusteluksi sille, että päätös olisi tehtävä myös EY 179 artiklan perusteella. Sama pätee siihen, että päätöksen liitteessä I olevassa rahoituskelpoisten tai potentiaalisesti rahoituskelpoisten maiden luettelossa on kehitysmaita, sillä kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan EIP:n kyseiseen artiklaan perustuva myötävaikutus ei rajoita perustamissopimuksen muiden määräysten soveltamista.

29 Neuvosto täsmensi istunnossa, että sen mielestä yhteisön takuun ja kehitysmaiden välisen suhteen välillisyys on ratkaiseva peruste sille, ettei riidanalaisen päätöksen pitänyt perustua lisäksi EY 179 artiklaan.

Komission argumentit

30 Komissio katsoo, että EY 179 artiklan soveltamisala ja EY 181 a artiklan soveltamisala perustuvat sekä maantieteelliseen kriteeriin (kehitysmaat perustamissopimuksen XX osastossa ja kolmannet maat sen XXI osastossa) että aineelliseen kriteeriin (EY 177 artiklan 1 kohdassa mainitut kolme tavoitetta perustamissopimuksen XX osaston osalta ja taloudellinen, tekninen ja rahoituksellinen yhteistyö sen XXI osaston osalta).

31 Komissio vastustaa EY 181 a artiklan soveltamisalan puhtaasti maantieteellistä tulkintaa, jollaiseen parlamentti sen mukaan vetoaa. Tällainen tulkinta ei ole perusteltu perustamissopimuksen XX ja XXI osaston määräysten perusteella. Mainitun XXI osaston osalta nimittäin maantieteellinen kriteeri viittaa kaikkiin kolmansiin maihin, myös mahdollisesti kehitysmaihin. EY 181 a artiklaa voidaan siis soveltaa kehitysmaihin, koska osaston, johon tämä artikla kuuluu, ja tämän artiklan 1 kohdan sanamuoto ei ole rajoittavampi. Komission mukaan parlamentti ei ota argumenteissaan huomioon EY 179 artiklan 1 kohtaan sisältyvää ilmausta ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista”.

32 Komissio väittää myös, että riidanalainen päätös on rahoitusväline, jota sovelletaan ensisijaisesti yhteisön sisällä. Päätös ei ole EIP:n kolmansiin maihin kohdistuvien rahoitustoimien oikeusperusta, vaan tänä perustana on ensisijaisesti perustamissopimukseen liitetyn EIP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 18 artiklan 1 kohta.

33 Komissio, kuten neuvostokin, palauttaa mieleen, että EY 181 a artiklassa määrätään, että tähän artiklaan perustuva taloudellinen, tekninen ja rahoituksellinen yhteistyö yhteisön ulkopuolella ”on yhdenmukaista yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa”. Komissio siis katsoo, että perustamissopimuksen laatijoiden mielestä EY 181 a artiklaan perustuvilla toimilla voi olla kehitystä, mukaan lukien kehitysmaiden kehitystä, edistävä vaikutus. Komissio totesi yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa, että EY 181 a artikla olisi asianmukainen oikeusperusta jopa silloin, jos EIP:lle myönnettäisiin takuu sellaisten toimien osalta, jotka koskisivat maita, jotka kaikki olisivat perustamissopimuksessa tarkoitettuja kehitysmaita, koska tällainen takuu hyödyttäisi näitä maita vain välillisesti eli sellaisten lainojen kautta, jotka EIP myöntää omien sisäisten menettelyjensä mukaisesti ja EIP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan perusteella.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Alustavat toteamukset

34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö (ks. vastaavasti erityisesti asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, ns. titaanidioksiditapaus, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta ja asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-4829, 54 kohta), eikä siihen, mitä oikeudellista perustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. vastaavasti asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 905, 29 kohta ja asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, Kok. 2008, s. I-3651, 106 kohta). Lisäksi on katsottava, että kun perustamissopimuksessa on erityinen määräys, joka voi olla kyseessä olevan toimen oikeudellinen perusta, toimen on perustuttava kyseiseen määräykseen (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 60 kohta ja asia C-533/03, komissio v. neuvosto, tuomio 26.1.2006, Kok. 2006, s. I-1025, 45 kohta).

35 Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä tarkoituksista tai näistä tekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (ks. vastaavasti erityisesti asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-939, 19 ja 21 kohta; asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 59 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 55 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 73 kohta).

36 Kun kyse on toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kun perustamissopimuksen eri määräykset

ovat näin sovellettavissa, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa (ks. vastaavasti asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-8913, 40 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 75 kohta).

37 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo katsonut, erityisesti edellä mainitussa titaanidioksiditapauksessa antamansa tuomion 17–21 kohdassa, että kahden oikeudellisen perustan käyttäminen ei ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia (ks. myös vastaavasti yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999, Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 57 kohta; asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, Kok. 2006, s. I-1, 52 kohta ja asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006, Kok. 2006, s. I-107, 57 kohta).

38 Näiden seikkojen valossa on selvitettävä, voitiinko riidanalainen päätös tehdä pätevästi pelkästään EY 181 a artiklan perusteella. Tätä varten on tarkasteltava ensin perustamissopimuksen XX osastoon sisältyvän EY 179 artiklan ja perustamissopimuksen XXI osastoon sisältyvän EY 181 a artiklan välisiä suhteita, ennen kuin tutkitaan, kuuluvatko kyseisen päätöksen sisältö ja tarkoitus kummankin artiklan soveltamisalaan, kuten parlamentti väittää. Mikäli osoittautuu, että asia on näin, on tutkittava, mikä oli asianmukainen oikeusperusta kyseisen päätöksen tekemiselle.

Perustamissopimuksen XX osastoon kuuluvien alojen ja perustamissopimuksen XXI osastoon kuuluvien alojen rajaaminen

39 On totta, kuten komissio korostaa, että EY 181 a artiklassa käytetty ilmaisu ”kolmannet maat” on sanamuodoltaan riittävän laaja kattamaan niin kehitysmaat kuin muutkin kolmannet maat. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että kaikki EY 177 artiklassa tarkoitettu taloudellinen, tekninen ja rahoituksellinen yhteistyö kehitysmaiden kanssa voi perustua pelkästään EY 181 a artiklaan, koska muutoin rajoitettaisiin EY 179 artiklan soveltamisalaa.

40 On nimittäin huomattava, että vaikka vain EY 181 a artiklassa on nimenomaisesti kyseessä ”taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö”, kun taas EY 179 artiklassa viitataan yleisesti vain ”toimenpiteisiin”, tällainen yhteistyö voi olla yksityiskohtaisten sääntöjensä mukaisesti tyypillinen kehitysyhteistyön muoto. On riidatonta, että EIP:n toiminta liittyy pääasiallisesti taloudelliseen, tekniseen ja rahoitukselliseen yhteistyöhön. EY 179 artiklassa, luettuna yhdessä EY 177 artiklan kanssa, määrätään, että EIP myötävaikuttaa perussäännössään määrätyin ehdoin sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoon, jotka ovat tarpeen yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen unionin kehityspolitiikasta: ”[Kehityspolitiikkaa koskeva] eurooppalainen konsensus” annetun neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, parlamentin ja komission yhteisen julkilausuman (EUVL 2006, C 46, s. 1) 119 kohdassa todetaan, että EIP:llä ”on yhä tärkeämpi tehtävä yhteisön tuen täytäntöönpanossa sen investoidessa kehitysmaissa toimiviin yksityisiin ja julkisiin yrityksiin”.

41 Lisäksi EY 181 a artiklaan sisältyy ilmaus ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän perustamissopimuksen muiden määräysten ja varsinkaan XX osaston määräysten soveltamista”. Tämä ilmaus ilmentää ajatusta, jonka mukaan kyseinen XX osasto koskee nimenomaisesti kehitysyhteistyötä.

42 On tosin niin, että kuten neuvosto ja komissio mainitsevat, myös EY 179 artiklaan sisältyy ilmaus ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista”.

43 On kuitenkin huomattava yhtäältä, että kuten parlamentti toteaa kirjelmissään, EY 179 artikla laadittiin aikana, jolloin EY 181 a artiklaa ei vielä ollut, koska XXI osasto, johon tämä viimeksi mainittu artikla kuuluu, sisällytettiin perustamissopimukseen vasta, kun tätä sopimusta tarkistettiin Nizzan sopimuksella. Ennen EY 181 a artiklan voimaantuloa ja sikäli kuin kyse ei ollut muihin politiikkoihin kuuluvista yhteisön välineistä, yhteisö toteutti toimia ja teki yhteistyösopimuksia sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka eivät olleet kehitysmaita, EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) perusteella, koska kyseistä yhteistyötä koskevaa

nimenomaista oikeusperustaa ei ollut. Sillä, että perustamissopimukseen sisällytettiin XXI osasto, siis luotiin kyseiselle yhteistyölle nimenomainen oikeusperusta ja joustavoitiin yhteisön tätä alaa koskevien aloitteiden antamismenettelyä määräämällä, että aloitteet annetaan neuvostossa määräenemmistöllä EY 308 artiklassa edellytetyn yksimielisyyden asemesta.

44 Toisaalta on huomattava, että EY 179 artiklaan sisältyvä varaus ei ole yhtä nimenomainen kuin EY 181 a artiklan sisältämä varaus, jossa viitataan nimenomaisesti perustamissopimuksen XX osastoon.

45 EY 181 a artiklaan sisältyvää perustamissopimuksen XX osastoa koskevaa varausta sovelletaan siis EY 179 artiklaan nähden ensisijaisesti.

46 Tätä tulkintaa ei voida kumota niillä komission argumenteilla, jotka esitettiin tämän tuomion 33 kohdassa ja joiden mukaan kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevien toimien perustana voi olla pelkästään EY 181 a artikla, kunhan ne ovat yhdenmukaisia tämän politiikan kanssa, sellaisena kuin se ilmenee perustamissopimuksen XX osastosta. Kun nimittäin EY 181 a artiklan 1 kohdassa määrätään, että taloudellinen, tekninen ja rahoituksellinen yhteistyö ”on yhdenmukaista yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa”, siinä tarkoitetaan vain, että kun yhteisö antaa toimia EY 181 a artiklan perusteella, sen on huolehdittava siitä, että nämä toimet pysyvät yhdenmukaisina EY 179 artiklan perusteella päätetyn tai mahdollisesti päätettävän kanssa. Tällainen tarkastelu saa tukea EY 178 artiklasta, jonka mukaan yhteisö ottaa EY 177 artiklassa tarkoitetut tavoitteet huomioon sellaisessa toteuttamassaan politiikassa, joka on omiaan vaikuttamaan kehitysmaihin.

47 Tästä seuraa, että koska EY 181 a artiklaa sovelletaan rajoittamatta EY:n perustamissopimuksen kehitysyhteistyötä koskevan XX osaston soveltamista, mainitun artiklan ei ole tarkoitus olla oikeusperusta toimille, joilla pyritään toteuttamaan kyseisessä XX osastossa tarkoitetut EY 177 artiklassa mainitut kehitysyhteistyön tavoitteet.

48 Tässä asiassa ei ole tarpeen lausua siitä, voisiko kehitysmaiden kanssa tehtävän taloudellisen, teknisen tai rahoituksellisen yhteistyön oikeusperustana olla pelkästään EY 181 a artikla sikäli kuin tällä yhteistyöllä ei pyrittäisi kyseisten tavoitteiden toteuttamiseen; seuraavaksi on tutkittava riidanalaisen päätöksen sisältö ja tarkoitus.

Riidanalaisen päätöksen sisältö

49 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan tällä päätöksellä myönnetään EIP:lle talousarviotakuu kattamaan suorittamatta jääneet maksut, jotka liittyvät EIP:n toteuttamiin rahoitustoimiin maissa, joihin tätä päätöstä sovelletaan, erityisesti silloin, kun kyseessä oleva rahoitus on myönnetty unionin ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemiseksi.

50 Riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tämän päätöksen liitteessä I on luettelo maista, jotka saavat tai voivat saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta. Tämä luettelo jakaantuu neljään ryhmään seuraavasti: liittymistä valmistelevat maat, naapuruus- ja kumppanuusmaat, Aasia ja Latinalainen Amerikka sekä Etelä-Afrikka.

51 Parlamentti katsoo, että enemmistö kyseisessä liitteessä mainituista maista on ”kehitysmaita” niiden luokitusten mukaisesti, jotka OECD ja Maailmanpankki ovat tämän osalta laatineet. Neuvosto ja komissio eivät ole vastustaneet näitä luokituksia.

52 Tämän osalta on heti aluksi palautettava mieleen, että perustamissopimuksen XX osastossa olevaa kehitysmaan käsitettä ei määritellä tässä osastossa. Tosin on niin, että kuten ilmenee sekä niistä suullisista vastauksista, jotka osapuolet antoivat yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, että tämän tuomion 40 kohdassa mainitun yhteisen julkilausuman toisesta alaviitteestä, yhteisön käytännössä annetaan erityinen merkitys OECD:n kehitysapukomitean laatimalle julkista kehitysapua saavien luettelolle. Kehitysmaan käsitettä on kuitenkin tulkittava yhteisön oikeudessa

itsenäisesti. Asia on näin myös sen perusteella, että kehitysmaiden ryhmä on dynaaminen siinä mielessä, että se voi muuttua sellaisten tapahtumien mukaan, jotka eivät juuri ole ennakoitavissa.

53 Tässä asiassa on kuitenkin riittävää huomata, että on riidatonta, että suuri osa ja jopa enemmistö maista, jotka mainitaan riidanalaiseen päätökseen liitetyssä rahoituskelpoisten maiden luettelossa, voi kuulua tämän käsitteen soveltamisalaan, olipa sen tarkka merkitys mikä tahansa.

54 Näin ollen ei voida pitää mahdottomana, toisin kuin neuvosto ja komissio väittävät, että riidanalaisella päätöksellä perustettu rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa voi kuulua perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettuun kehitysyhteistyöhön.

55 Kuten nimittäin parlamentti ja komissio esittävät, EIP:n hankekumppanit saavat yhteisön takuun ansiosta alempikorkoisia lainoja, joissa voi olla kyse avustustoimista. EY 179 artiklan 2 kohdan mukaan EIP tukee yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Näin ollen se, että EIP:n toiminnassa on pääasiassa kyse takaisin maksettavien luottojen, eikä avustusten, myöntämisestä, ei voi olla esteenä sille, että EIP:n tietyt rahoitustoimet voidaan luokitella kehitysavuksi.

56 Tässä yhteydessä on todettava myös, että riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto voi päättää tapauskohtaisesti yhteisön takuun myöntämisestä EIP:n rahoitukselle, joka koskee tiettyjä maita, mukaan luettuina maat, joita ei luetella mainitun päätöksen liitteessä I. Lisäksi tämän päätöksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto voi päättää kyseisen takuun piiriin kuuluvan EIP:n rahoituksen keskeyttämisestä silloin, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Ei ole ollenkaan mahdotonta, että

riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 2 tai 4 kohdan nojalla tehdyt neuvoston päätökset voivat koskea kehitysmaita. Näissä säännöksissä kuitenkin säädetään, että kyseiset päätökset tehdään EY 181 a artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, ja asia on näin, olipa kyse perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitetuista kehitysmaista tai ei.

Riidanalaisen päätöksen tarkoitus

57 Vaikka onkin riidatonta, että riidanalainen päätös on osa yhteisön rahoitusvälineellä luotavaa rahoitusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa, parlamentti on neuvoston ja komission kanssa eri mieltä tästä toteamuksesta tehtävistä päätelmistä.

58 Parlamentti katsoo, että riidanalaisella päätöksellä pyritään, sikäli kuin se koskee kehitysmaita, toteuttamaan EY 177 artiklassa asetettuja tavoitteita, erityisesti edistämään kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Neuvosto vastustaa tätä näkemystä esittämättä kuitenkaan, mikä muu tarkoitus päätöksellä olisi perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettuja kehitysmaita kohtaan.

59 Tästä on todettava, että toisin kuin neuvosto ja komissio katsovat, tämän tuomion 57 kohdassa olevasta kuvauksesta ilmenee riidanalaisen päätöksen sisältö pikemminkin kuin sen tarkoitus. Tästä päätöksestä nimittäin ilmenee, että yhteisön takuun myöntämisellä pyritään tavoitteisiin, jotka ovat laajempia kuin toimella, jolla pyritään vain toissijaisesti kehitysyhteistyöhön. Muun muassa päätöksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee näin ollen, että päätöksellä pyritään

tukemaan unionin ulkoisia toimia haittaamatta EIP:n luottokelpoisuutta. Lisäksi päätöksen 1 artiklassa säädetään, että yhteisön takuu myönnetään vain erityisesti silloin, kun kyseessä olevista rahoitustoimista on päätetty ”unionin asianmukaisten ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemiseksi”.

60 Kuten parlamentti totesi istunnossa, on mahdollista, että tällaisen takuun puuttuessa EIP ei voisi toteuttaa rahoitustoimia kyseessä olevissa maissa. Kun nimittäin otetaan huomioon tietyissä kolmansissa maissa rahoituksen myöntämiseen liittyvät lisääntyneet riskit, näiden toimien toteuttaminen kyseisissä maissa voisi vaikuttaa EIP:n luottokelpoisuuteen, joten luottokelpoisuudelle aiheutuvan haitan välttämiseksi EIP:lle voisi olla vähemmän houkuttelevaa ryhtyä kyseisiin toimiin tai ainakin sen olisi asetettava näille toimille ehtoja, jotka olisivat luotonottajille huomattavasti epäedullisempia. Yhteisön takuu siis myötävaikuttaa EIP:n luottokelpoisuuteen ja siten edistää EIP:n toimintaa kolmansissa maissa ja jopa mahdollistaa sen. Luottokelpoisuuden suojelu siis on keino, joka on tarpeen, jotta voitaisiin toteuttaa kyseisen päätöksen keskeinen tavoite, jona on myötävaikuttaa yhteisön ulkosuhdepolitiikkaan.

61 Lisäksi on katsottava, että vaikka oletettaisiinkin neuvoston ja parlamentin tavoin, että yhteisön takuulla on riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuihin kolmansiin maihin vain välillisiä vaikutuksia, koska mainittu takuu antaa EIP:lle mahdollisuuden myöntää kyseisille maille rahoitusta edullisemmilla ehdoilla, tämä seikka ei olisi esteenä sille, että kyseinen toimi voi olla osa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

62 Toisin kuin komissio väittää, riidanalaista päätöstä ei myöskään voida pitää toimena, joka olisi olennaisilta osiltaan yhteisön sisäinen. On totta, että yhteisön takuulla on aluksi vaikutuksia pääasiallisesti yhteisön sisällä eli EIP:n ja yhteisön talousarvion välisissä suhteissa. Kuten tämän tuomion 59 kohdasta kuitenkin ilmenee, tämä takuu ei ole mainitun päätöksen tarkoitus vaan keino, joka on valittu, jotta voitaisiin saavuttaa

tämä tarkoitus, joka on yhteisön ulkosuhdepolitiikan tukeminen helpottamalla ja vahvistamalla kolmansien maiden kanssa tehtävää rahoitusyhteistyötä EIP:n välityksellä.

63 Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka on erottamaton osa yhteisön ulkosuhdetoimia. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa korostetaan lisäksi, että EIP:n rahoitustoimien olisi oltava yhdenmukaisia unionin ulkosuhdepolitiikan ja sen aluekohtaisten erityistavoitteiden kanssa ja tuettava niitä. Päätöksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään myös nimenomaisesti, että tällainen yhteistyö eriytetään alueellisesti siten, että EIP:n asema ja unionin politiikat kullakin alueella otetaan huomioon.

64 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee tämän osalta, että yhteisön takuulla on tarkoitus kattaa EIP:n rahoitustoimet, jotka toteutetaan maissa, jotka voivat saada tukea erityisesti kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä ja eurooppalaisesta naapuruuden ja kumppanuuden välineestä. Saman päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa mainitaan myös vakautusväline, josta säädetään asetuksessa N:o 1717/2006. Mainitulla päätöksellä pyritään siten vahvistamaan toimia, joita toteutetaan erityisesti kyseisillä kolmella välineellä, jotka koskevat ainakin osittain perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettua kehitysyhteistyötä. Tällainen tarkastelu saa tukea mainitun päätöksen johdanto-osan 15 perustelukappaleesta, joka koskee erityisesti mahdollisuuksia ”yhdistää EIP:n rahoitus ja [unionin] budjettivarat avustuksina, riskipääomana ja korkotukina – – hankevalmisteluun ja -toteutukseen sekä lainsäädännön ja määräysten parantamiseen liittyvän teknisen avun ohella”.

65 Lisäksi on huomattava, että ne konkreettiset tavoitteet, jotka mainitaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osassa ja jotka koskevat tässä päätöksessä tarkoitettuja eri alueita, vastaavat ainakin osittain kehitysyhteistyön tyypillisiä tavoitteita. Mainitun päätöksen johdanto-osan 12 perustelukappaleesta, jonka parlamentti mainitsi istunnossa, ilmenee siis, että Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa – alueilla, joilla ”EIP:n olisi vaiheittain pyrittävä laajentamaan toimiaan useampiin, myös vähemmän vauraisiin maihin – –” – EIP:n rahoitustoimet olisi kohdistettava erityisesti ympäristön kannalta kestäviin ja energiahuollon varmuutta koskeviin hankkeisiin sekä suoran ulkomaisen investoinnin sekä teknologian ja taitotiedon siirron avulla toteutuvaan jatkuvaan tukeen unionin toiminnalle näillä alueilla. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappaleesta ilmenee samoin, että EIP:n olisi keskityttävä yhtäältä Keski-

Aasiassa merkittäviin energiahuolto- ja energian kuljetushankkeisiin, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, ja toisaalta Etelä-Afrikassa yleisen edun mukaisiin infrastruktuurihankkeisiin ja yksityisen sektorin, myös pienten ja keskisuurten yritysten, tukemiseen.

66 Tästä seuraa, että rahoitusyhteistyöllä, jota tehdään riidanalaisen päätöksen nojalla EIP:lle myönnettävän yhteisön takuun välityksellä, edistetään myös, sikäli kuin on kyse kehitysmaista, EY 177 artiklassa mainittuja sosioekonomisia tavoitteita, erityisesti tällaisten maiden kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

67 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen päätös, sikäli kuin se koskee perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettuja kehitysmaita, kuuluu tämän osaston ja siis EY 179 artiklan soveltamisalaan. Päätöksellä on näin ollen kaksi tekijää, joista toinen koskee EY 179 artiklan soveltamisalaan kuuluvaa kehitysyhteistyötä ja toinen EY 181 a artiklan soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista, teknistä ja rahoituksellista yhteistyötä muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa.

Riidanalaisen päätöksen tekijöiden välinen suhde

68 Toisin kuin parlamentti väittää, toteamus siitä, että riidanalaisella päätöksellä on edellisessä kohdassa kuvatut kaksi tekijää, ei riitä päätelmäksi, jonka mukaan päätöksellä olisi pitänyt olla kaksi oikeusperustaa, jotka ovat EY 179 ja EY 181 a artikla. Kun nimittäin otetaan huomioon tämän tuomion 35 ja 36 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, on selvitettävä, onko toinen päätöksen tekijöistä yksilöitävissä

pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, vai onko päinvastoin niin, että näitä kahta tekijää ei voida erottaa toisistaan ja että kumpikaan niistä ei ole toiseen nähden liitännäinen.

69 Tämän osalta on huomattava heti aluksi, että molemmat tässä asiassa kyseessä olevat oikeusperustat, eli EY 179 ja EY 181 a artikla, koskevat kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä muun muassa rahoituksen osalta ja että kuten erityisesti tämän tuomion 55 kohdasta ilmenee, EIP:n osallistuminen kehitysmaiden kanssa tehtävään rahoitusyhteistyöhön on erottamaton osa perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettua kehitysyhteistyötä.

70 Tässä tapauksessa on sitä paitsi todettava, että vaikka neuvosto ja komissio vetoavat siihen, että riidanalaisella päätöksellä on yhtäältä pääasiallinen tarkoitus ja pääasiallinen tekijä, jotka liittyvät lähes yksinomaan EY 181 a artiklaan, ja toisaalta liitännäinen tarkoitus ja liitännäinen tekijä, jotka liittyvät EY 179 artiklaan, ne eivät ole kyenneet osoittamaan, missä mielessä yhteisön ja sellaisten kolmansien maiden, jotka ovat kehitysmaita, välinen taloudellinen, tekninen ja rahoituksellinen yhteistyö olisi muuta toimintaa kuin perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettua kehitysyhteistyötä siinä määrin, että mainitulla päätöksellä, myös sikäli kuin siinä tarkoitettu yhteistyö koskee kehitysmaita, olisi sellainen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus ja sellainen pääasiallinen tai määräävä tekijä, jotka eivät liity kyseisessä XX osastossa tarkoitettuun kehitysyhteistyöhön.

71 Riidanalaisella päätöksellä nimittäin pyritään vahvistamaan rahoitusyhteistyötä niin kehitysmaiden kuin muidenkin kolmansien maiden kanssa EIP:lle myönnettävän yhteisön takuun avulla. Päätös siis koskee samankaltaisia toimia, jotka eroavat toisistaan vain kyseessä olevien alueiden ja maiden mukaan. Kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 77 ja 78 kohdasta ilmenee, olisi sattumanvaraista ja jopa mielivaltaista yrittää yksilöidä kyseisessä päätöksessä pääasiallinen maantieteellinen tekijä. Asia on näin varsinkin, koska perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettujen kehitysmaiden ryhmä voi muuttua ja koska neuvostolla on saman päätöksen

2 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisuus päättää tapauskohtaisesti niiden maiden, joita ei edes mainita riidanalaisen päätöksen liitteessä I, kelpoisuudesta saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta.

72 Edellä esitetystä seuraa, että kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen sisältö ja tarkoitus, tällä päätöksellä on tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja jotka kuuluvat yhtäältä EY 179 artiklan ja toisaalta EY 181 a artiklan soveltamisalaan, eikä ole mahdollista yksilöidä pääasiallista tai määräävää tarkoitusta tai tekijää. Näin ollen on katsottava tämän tuomion 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön nojalla, että mainittu päätös oli lähtökohtaisesti tehtävä näiden molempien artiklojen nojalla, ellei tällainen oikeusperustojen yhdistelmä ole mahdoton tämän tuomion 37 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, mikä on selvitettävä.

Menettelyjen yhteensopivuus

73 Yhteisöjen tuomioistuin pyysi osapuolia lausumaan istunnossa siitä, sopivatko EY 179 artiklassa ja EY 181 a artiklassa määrätyt menettelyt keskenään yhteen, ja kaikki vastasivat myöntävästi todeten, että yhteisön lainsäätäjä on jo antanut tiettyjä toimia näiden molempien artiklojen nojalla.

74 Tämän osalta on kuitenkin palautettava mieleen, että kuten tämän tuomion 34 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, toimen oikeusperustaa ei voida määrittää sen perusteella, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä.

75 Kuten tämän tuomion 37 kohdassa muistutetaan, kahden oikeusperustan käyttäminen ei ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia.

76 Tässä asiassa on huomattava, että toisin kuin tilanteessa, joka johti edellä mainitussa titaanidioksiditapauksessa annettuun tuomioon, neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä sekä EY 179 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä että EY 181 a artiklassa määrätyssä menettelyssä.

77 On totta, että EY 179 artiklan yhteydessä parlamentti käyttää lainsäädäntövaltaa yhteispäätösmenettelyssä neuvoston kanssa, kun taas EY 181 a artiklassa – jota käytettiin riidanalaisen päätöksen tekemisen ainoana oikeusperustana – määrätään ainoastaan, että neuvosto kuulee parlamenttia.

78 On kuitenkin muistutettava sen roolin merkityksestä, joka parlamentilla on yhteisön lainsäädäntömenettelyssä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin jo on katsonut, parlamentin osallistuminen tähän menettelyyn ilmentää yhteisössä perustavanlaatuista demokratian periaatetta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä (ks. vastaavasti em. titaanidioksiditapaus, tuomion 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-65/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.3.1995, Kok. 1995, s. I-643, 21 kohta).

79 Tämän osalta on todettava, että toisin kuin edellä mainitussa titaanidioksiditapauksessa kyseessä olleessa tilanteessa, tämän asian olosuhteissa kahden oikeusperustan eli EY 179 ja EY 181 a artiklan käyttö ei olisi omiaan loukkaamaan parlamentin oikeuksia (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006, 54 kohta ja em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 59 kohta). EY 179 artiklan käyttö nimittäin tarkoittaisi parlamentin merkittävämpää osallistumista, koska maini-

tussa artiklassa määrätään toimen antamisesta niin sanotun yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimessa ei ole myöskään väitetty, että tällainen kahden oikeusperustan käyttö ei olisi mahdollinen lainsäädäntöteknisesti.

80 Useat seikat puoltavat lisäksi päätelmää, jonka mukaan EY 179 ja EY 181 a artiklan käyttö yhdessä olisi ollut riidanalaisen päätöksen kannalta sekä mahdollista että asianmukaista.

81 Ensinnäkin on todettava, että kuten tämän tuomion 69–72 kohdasta ilmenee, riidanalaisen päätöksen tekijöitä, joista ensimmäinen koskee kehitysmaita ja toinen muita kolmansia maita, ei voida erottaa toisistaan. Kun nimittäin otetaan huomioon perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettujen kehitysmaiden ryhmän muuttuvuus sekä oikeusvarmuuden vaatimukset, käytännössä tuskin olisi mahdollista pitää parempana, että annetaan samanaikaisesti kaksi toimea, joista toinen koskisi kehitysmaita ja perustuisi ainoastaan EY 179 artiklaan ja toinen taas koskisi kolmansia maita, jotka eivät ole kehitysmaita, ja perustuisi yksinomaan EY 181 a artiklaan. Toiseksi on todettava, kuten tämän tuomion samoista kohdista myös ilmenee, että ei voida katsoa, että toinen näistä tekijöistä on toiseen nähden liitännäinen.

82 Näin ollen ratkaisu, jossa EY 179 artiklassa määrätyn ”yhteispäätösmenettelyn” ja EY 181 a artiklassa määrätyn ”kuulemismenettelyn” välisten erojen perusteella suosittaisiin pelkästään EY 179 artiklan käyttöä oikeusperustana, joka tarkoittaa parlamentin merkittävämpää osallistumista, johtaisi siihen, että valittu oikeusperusta ei nimenomaisesti kattaisi taloudellista, teknistä ja rahoituksellista yhteistyötä sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka eivät ole kehitysmaita. Tällaisessa tilanteessa neuvoston lainsäädännölliseen rooliin vaikutettaisiin joka tapauksessa samalla tavalla kuin käytettäessä kahta oikeusperustaa eli EY 179 ja EY 181 a artiklaa. Lisäksi on huomattava, että kuten tämän tuomion 47 kohdasta ilmenee, EY 181 a artiklaa ei ole tarkoitettu oikeusperustaksi toimille, joilla pyritään EY 177 artiklassa mainittuihin, perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettua kehitysyhteistyötä koskeviin tavoitteisiin, eikä myöskään EY 179 artikla voi lähtökohtaisesti olla sellaisten yhteistyötoimien perusta, joilla ei pyritä tällaisiin tavoitteisiin.

83 Tästä seuraa, että tämän asian erityisolosuhteissa, joille on ominaista erityisesti se, että perustamissopimuksen XX ja XXI osasto täydentävät toisiaan, ja se, että EY 179 ja EY 181 a artikla ovat toisistaan lähes riippuvaisia, näissä kahdessa artiklassa määrättyjen menettelyjen ei voida katsoa olevan keskenään yhteensopimattomia.

84 On siis katsottava, että riidanalainen päätös olisi poikkeuksellisesti pitänyt perustaa kahteen oikeusperustaan eli sekä EY 179 että EY 181 a artiklaan.

85 Riidanalainen päätös on siis kaiken edellä esitetyn perusteella kumottava, koska se perustuu pelkästään EY 181 a artiklaan.

Vaatimus pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset

86 Parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset, kunnes on tehty uusi päätös, ja neuvosto ja komissio tukevat tätä vaatimusta.

87 EY 231 artiklan toisen kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi katsoessaan sen tarpeelliseksi todeta, miltä osin kumotun asetuksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. Tällaista määräystä voidaan soveltaa analogisesti myös päätökseen silloin, kun siihen on tärkeitä oikeusvarmuuteen liittyviä syitä, jotka ovat verrattavissa syihin, jotka otetaan

huomioon tiettyjä asetuksia kumottaessa ja jotka oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää EY 231 artiklan toisessa kohdassa sille tässä yhteydessä annettua toimivaltaa (ks. vastaavasti erityisesti asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1689, 40 kohta; asia C-106/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 12.5.1998, Kok. 1998, s. I-2729, 41 kohta ja asia C-22/96, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.5.1998, Kok. 1998, s. I-3231, 41 ja 42 kohta).

88 Riidanalainen päätös tuli 10 artiklansa mukaisesti voimaan kolmantena päivänä sen jälkeen, kun se oli julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 30.12.2006. On varmaa, että sillä, että päätös kumotaan pysyttämättä sen vaikutuksia, voisi olla kielteisiä seurauksia EIP:n luottokelpoisuudelle ja se voisi aiheuttaa haitallista epävarmuutta EIP:n nykyisille ja tuleville rahoitustoimille.

89 Kyse on siis tärkeistä oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, jotka oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy asianosaisten ja väliintulijan vaatimuksen pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset. Tämän päätöksen kumoamisen vaikutuksia on siis lykättävä kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan uuden päätöksen voimaantuloon asti. Tämän osalta on katsottava, että kohtuullisena voidaan pitää kahdentoista kuukauden aikaa tämän tuomion julistamisesta.

Oikeudenkäyntikulut

90 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on vaatinut, että neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska neuvosto on hävinnyt asian, neuvosto on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio, joka on asiassa väliintulijana tukemassa neuvoston vaatimuksia, vastaa saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta 19.12.2006 tehty neuvoston päätös 2006/1016/EY kumotaan.

2) Päätöksen 2006/1016 vaikutukset pysytetään Euroopan investointipankin sellaisen rahoituksen osalta, joka on toteutettu, kunnes kahdentoista kuukauden kuluessa tämän tuomion julistamispäivästä on tullut voimaan uusi päätös, joka on tehty asianmukaisen oikeusperustan eli sekä EY 179 että EY 181 a artiklan nojalla.

3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta Euroopan yhteisöjen komission oikeudenkäyntikuluja.

4) Euroopan yhteisöjen komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset