DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 november 2008 *

I mål C-155/07,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 19 mars 2007,

Europaparlamentet, företrätt av R. Passos, A. Baas och D. Gauci, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Arpio Santacruz, M. Sims och D. Canga Fano, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av A. Aresu och F. Dintilhac, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna A. Ó Caoimh (referent), J.N. Cunha Rodrigues, J. Klučka och A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: enhetschefen M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 maj 2008,

och efter att den 26 juni 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europaparlamentet har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2006/1016/EG av den 19 december 2006 om beviljande av en gemenskapsgaranti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån till och lånegarantier för projekt utanför gemenskapen (EUT L 414, s. 95) (nedan kallat det angripna beslutet) och, för den händelse att beslutet ogiltigförklaras, att domstolen förordnar att dess verkningar ska bestå intill dess att ett nytt beslut har antagits.

Bakgrund till tvisten samt förfarandet vid domstolen

2 Europeiska gemenskapernas kommission antog den 22 juni 2006 ett förslag som ligger till grund för det angripna beslutet. I förslaget angavs artikel 181a EG som rättslig grund.

3 Parlamentet antog den 30 november 2006 en resolution som innehöll dess yttrande över förslaget. Enligt ändringsförslag nr 1 skulle artikel 179 EG tillfogas som rättslig grund. Parlamentet anmodade därför kommissionen att ändra förslaget i enlighet härmed, enligt artikel 250.2 EG.

4 Kommissionen ändrade inte sitt förslag på denna punkt och Europeiska unionens råd antog den 19 december 2006 det angripna beslutet med artikel 181a EG som enda rättsliga grund.

5 Eftersom parlamentet ansåg att det angripna beslutet även borde ha haft artikel 179 EG som rättslig grund, väckte parlamentet förevarande talan om ogiltigförklaring.

6 Genom beslut av domstolens ordförande av den 10 oktober 2007 tilläts kommissionen att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

7 Domstolens ordförande avvisade genom beslut av den 25 oktober 2007 en ansökan från Europeiska investeringsbanken (EIB) om att få intervenera. Som skäl angavs att EIB inte finns i den uttömmande uppräkningen av Europeiska gemenskapens institutioner i artikel 7.1 EG.

Tillämpliga bestämmelser

8 Skäl 3 i det angripna beslutet har följande lydelse:

”I syfte att stödja EU:s externa åtgärder utan att påverka EIB:s kreditvärdighet, bör EIB erbjudas en gemenskapsbudgetgaranti för transaktioner som genomförs utanför gemenskapen. …”

9 I skäl 4 i beslutet anges att gemenskapsgarantin bör täcka förluster vid lån och lånegarantier för investeringsprojekt som är berättigade till stöd från EIB och som genomförs i länder som omfattas av rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (EUT L 210, s. 82), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument (EUT L 310, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, s. 41). En förutsättning är, enligt samma skäl, att lånefinansieringen eller lånegarantin i fråga har beviljats i enlighet med ett undertecknat avtal, som varken har löpt ut eller sagts upp.

10 I skäl 7 i beslutet anges följande:

”Från och med år 2007 kommer EU:s yttre förbindelser även att stödjas av de nya finansiella instrumenten, dvs. instrumentet för stöd inför anslutningen, det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete och ekonomiskt samarbete samt stabilitetsinstrumentet [som infördes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 (EUT L 327, s. 1)].”

11 I skäl 8 i det angripna beslutet anges följande:

”EIB:s finansiella transaktioner bör överensstämma med och stödja EU:s utrikespolitik, inklusive specifika regionala mål. Genom att säkerställa övergripande samstämmighet med EU-åtgärder bör EIB:s finansiering komplettera gemenskapens motsvarande biståndspolitik -program och -instrument i de olika regionerna. ...”

12 Skälen 12–14 i beslutet har följande lydelse:

”(12) EIB:s finansiering i länderna i Asien och Latinamerika kommer successivt att anpassas till EU:s samarbetsstrategi i dessa regioner och komplettera de instrument som finansieras med gemenskapens budgetmedel. EIB bör sträva efter att successivt utvidga sin verksamhet i ett större antal länder i dessa regioner, även i de mindre välmående länderna. ...

(13) I Centralasien bör EIB fokusera på större projekt inom energiförsörjning och energitransport med gränsöverskridande verkan. ...

(14) För att komplettera EIB:s verksamhet inom ramen för Cotonouavtalet för AVS-länderna [länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet] bör EIB i Sydafrika fokusera på infrastrukturprojekt av allmänt intresse … samt stöd till den privata sektorn, inklusive små och medelstora företag. ...”

13 I artikel 1.1 i det angripna beslutet, som har rubriken ”Garanti och tak”, föreskrivs följande:

”Gemenskapen skall bevilja Europeiska investeringsbanken (nedan kallad EIB) en generell garanti (nedan kallad gemenskapsgarantin) för betalningar som EIB inte har fått in men som förfallit till betalning, avseende lån och lånegarantier för låneberättigade investeringsprojekt som genomförs i länder som omfattas av detta beslut, där nämnda lånefinansiering eller lånegaranti har beviljats i enlighet med ett undertecknat avtal, som varken har löpt ut eller sagts upp, ... samt till stöd för Europeiska unionens relevanta utrikespolitiska mål.”

14 I artikel 2 i beslutet, som har rubriken ”Länder som omfattas av bestämmelsen”, föreskrivs följande:

”1. Förteckningen över länder som är berättigade eller potentiellt berättigade till EIB-finansiering inom ramen för gemenskapsgarantin återfinns i bilaga I.

2. För länder i förteckningen i bilaga I som markeras med * och för andra länder som inte finns förtecknade i bilaga I skall rådet från fall till fall besluta om ett sådant land är berättigat till EIB-finansiering inom ramen för gemenskapsgarantin, i enlighet med det förfarande som avses i artikel 181a.2 i [EG-]fördraget.

…

4. I händelse av allvarlig oro över den politiska eller ekonomiska situationen i ett specifikt land får rådet besluta om att inställa ny EIB-finansiering med gemenskapsgaranti i det landet i enlighet med det förfarande som avses i artikel 181a.2 i fördraget”.

15 Artikel 3 i beslutet har rubriken ”Överensstämmelse med Europeiska unionens politik”. Enligt artikel 3.1 ska ”[ö]verensstämmelsen mellan EIB:s externa åtgärder och Europeiska unionens utrikespolitiska mål … förstärkas i syfte att maximera synergierna mellan EIB:s finansiering och Europeiska unionens budgetmedel …”.

16 Artikel 3.2 har följande lydelse:

”Samarbetet skall genomföras på en regionalt differentierad grund, med beaktande av EIB:s roll och Europeiska unionens politik i varje region.”

17 Bilaga I till det angripna beslutet innehåller, i enlighet med artikel 2 i beslutet, en förteckning över länder som kan komma i fråga för EIB-finansiering inom ramen för gemenskapsgarantin. Förklaringen har följande lydelse:

”A. Föranslutningsländer

1) Kandidatländer

…

2) Potientiella kandidatländer

…

B. GRANNLÄNDER OCH PARTNERSKAPSLÄNDER

1) Medelhavsområdet

…

2) Östeuropa, södra Kaukasien och Ryssland

…

C. ASIEN OCH LATINAMERIKA

1) Latinamerika

…

2) Asien

Asien (utom Centralasien):

…

Centralasien:

…

D. SYDAFRIKA

Sydafrika”

Talan

Parternas argument

Europaparlamentets argument

18 Enligt parlamentet framgår det av det angripna beslutet att beslutet är ett utrikespolitiskt instrument som omfattar såväl samarbete med utvecklingsländer som med andra länder som inte är utvecklingsländer. Enligt Europaparlamentet borde

artikel 179 EG ha tillfogats som rättslig grund för beslutet, eftersom samarbete med utvecklingsländer endast omfattas av avdelning XX i fördraget med rubriken ”Utvecklingssamarbete”.

19 Parlamentet har bland annat påpekat att de flesta av de regioner som nämns i beslutet utgörs av ”utvecklingsländer”, enligt den klassificering som gjorts av Organisationen för ekonomiskt samarbete och bistånd (OECD) och Världsbanken, och att de flesta av de berörda länderna – bland annat medelhavsländerna som omfattas av grannskaps- och partnerskapspolitiken, länderna i Asien och Latinamerika samt Sydafrika – är utvecklingsländer. Det angripna beslutet omfattas således av målsättningarna i artikel 177 EG, varav en målsättning är ”en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna”.

20 Den omständigheten att det angripna beslutet även avser tredjeländer som inte är utvecklingsländer medför inte att beslutet borde ha antagits med endast artikel 181a EG som rättslig grund. Syftet med införandet, genom Nice-fördraget, av artikel 181a EG var nämligen att skapa en specifik rättslig grund för självständiga program på det finansiella och tekniska området samt för horisontella avtal med tredjeländer som inte är utvecklingsländer.

21 Parlamentet har även påpekat att den omständigheten att artikel 179 EG inte har använts som rättslig grund för det angripna beslutet ger rådet möjlighet, enligt artikel 2.2 och 2.4 i beslutet, att fatta enskilda beslut avseende ett eller flera utvecklingsländer med stöd av artikel 181a EG, vilket utgör ett åsidosättande av fördraget.

22 Parlamentet anser att om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete utesluts från tillämpningsområdet för utvecklingssamarbetet medför det att de flesta instrument enligt artikel 179 EG utesluts med följd att artikel 179 EG berövas en stor del av sitt innehåll.

23 Parlamentet anser även att valet av rättslig grund ska göras på grundval av ett geografiskt kriterium, med beaktande av vilka länder som gemenskapen samarbetar med enligt den berörda gemenskapsrättsakten. Huruvida det är artikel 179 EG eller artikel 181a EG som ska tillämpas, ska avgöras med utgångspunkt i vilka länder som berörs av rättsakten och inte utifrån frågan om det finns ett huvudsakligt syfte och ett underordnat syfte. Eftersom de målsättningar som anges i artikel 177 EG i praktiken uppnås genom ekonomiskt och finansiellt samarbete med utvecklingsländer är det möjligt att artiklarna 179 EG och 181a EG avser liknande målsättningar fastän de berör olika typer av mottagarländer.

24 Parlamentet har i andra hand hävdat att både de målsättningar som avses i artikel 181a EG och de som avses i artikel 179 EG eftersträvas genom det angripna beslutet, eftersom beslutet utgör en ekonomisk samarbetsåtgärd både med utvecklingsländer och med andra tredjeländer. Det är således motiverat att ha en dubbel rättslig grund, eftersom samarbete med utvecklingsländer är en oskiljaktig del av målsättningarna med beslutet.

Rådets argument

25 Rådet anser att artikel 181a EG utgör en lämplig och tillräcklig rättslig grund för det angripna beslutet. Det saknar för övrigt betydelse för valet av rättslig grund att en institution önskar delta i större omfattning vid antagandet av en viss rättsakt.

26 Rådet anser att det klart framgår av beslutets syfte och innehåll att det angripna beslutet endast syftar till att genom ett gemenskapsinstrument etablera ett finansiellt samarbete med tredjeländer.

27 Beslutet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 181a EG, eftersom det inte i beslutet görs någon åtskillnad mellan berörda tredjeländer utifrån om de är utvecklingsländer eller inte. Den omständigheten att EIB:s finansieringstransaktioner måste vara samstämmiga med Europeiska unionens utrikespolitik och komplettera biståndspolitiken medför enligt rådet att de är samstämmiga med gemenskapens utvecklingspolitik, såsom föreskrivs i artikel 181a första stycket EG.

28 Den omständigheten att det föreskrivs i det angripna beslutet att beslutet ska tillämpas på ett sätt som är samstämmigt med utvecklingspolitiken eller ha verkningar som främjar utveckling räcker inte för att motivera att även artikel 179 EG skulle ha använts som rättslig grund när beslutet antogs. Den omständigheten att förteckningen över länder som är berättigade eller potentiellt berättigade till EIB-finansiering i bilaga I till beslutet inbegriper utvecklingsländer, eftersom det föreskrivs i artikel 179.1 och 179.2 EG att EIB:s medverkan vid genomförandet av åtgärder enligt denna artikel inte påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag, talar i samma riktning.

29 Rådet förtydligade vid förhandlingen att den omständigheten att förhållandet mellan gemenskapsgarantin och utvecklingsländerna var indirekt utgör det avgörande skälet till varför rådet inte anser att artikel 179 EG ska användas som ytterligare grund för det angripna beslutet.

Kommissionens argument

30 Kommissionen anser att tillämpningsområdet för artikel 179 EG respektive artikel 181a EG vilar på både ett geografiskt kriterium (utvecklingsländer enligt avdelning XX i fördraget och tredjeländer enligt avdelning XXI) och på ett materiellt kriterium (de tre målsättningar som anges i artikel 177.1 EG för avdelning XX i fördraget och ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete enligt avdelning XXI).

31 Kommissionen har bestritt parlamentets uppfattning, som enligt kommissionen innebär att tillämpligheten av artikel 181a EG endast ska bestämmas utifrån ett geografiskt kriterium. En sådan tolkning saknar stöd i bestämmelserna i avdelningarna XX och XXI i fördraget. Vad beträffar avdelning XXI avser nämligen det geografiska kriteriet alla tredjeländer, i förekommande fall även utvecklingsländer. Det är således möjligt att tillämpa artikel 181a EG på utvecklingsländer, eftersom den avdelning i vilken bestämmelsen förekommer inte är mer restriktivt formulerad än vad den är och på grund av bestämmelsen i artikel 181a 1 EG. Enligt kommissionen har parlamentet i sin argumentation inte beaktat meningen ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag” i artikel 179.1 EG.

32 Kommissionen har även påpekat att det angripna beslutet är ett finansiellt instrument som framför allt är tillämpligt internt i gemenskapen. Det är inte detta beslut som är den rättsliga grunden när EIB finansierar åtgärder i tredjeland. Den rättsliga grunden för sådana åtgärder utgörs av artikel 18.1 i protokollet om EIB:s stadga som bifogats fördraget.

33 Kommissionen, liksom rådet, har erinrat om att det i artikel 181a EG föreskrivs att det ekonomiska, finansiella och tekniska samarbete som gemenskapen med stöd av denna artikel bedriver utanför gemenskapens område ska vara ”samstämmiga med gemenskapens utvecklingspolitik”. Kommissionen anser följaktligen att gemenskapslagstiftaren ansåg att åtgärder enligt artikel 181a EG kan vara till gagn för utvecklingen och så även i utvecklingsländer. Kommissionen har, som svar på en fråga som domstolen ställde vid förhandlingen, påpekat att artikel 181a EG är den korrekta rättsliga grunden även för beviljande av en garanti till EIB för åtgärder i länder som samtliga är utvecklingsländer i den mening som avses i fördraget. Garantin har nämligen endast indirekt betydelse för dessa länder, genom de lån som beviljas av EIB enligt bankens interna förfaranden och med stöd av protokollet om EIB:s stadga.

Domstolens bedömning

Inledande synpunkter

34 Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, kallat titandioxidmålet, REG 1991, s. I-2867, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199, och av den 29 april 2004 i mål C-338/01, kommissionen mot rådet, REG 2004, s. I-4829, punkt 54). Valet ska inte göras med hänsyn till den rättsliga grund som använts vid antagandet av andra gemenskapsrättsakter som i förekommande fall har liknande särdrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 1988 i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 905, punkt 29, och av den 20 maj 2008 i mål C-91/05, kommissionen mot rådet, REG 2008, s. I-3651, punkt 106). När det finns en mer specifik bestämmelse i fördraget som kan användas som rättslig grund för rättsakten i fråga ska för övrigt denna användas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 60, och av den 26 januari 2006 i mål C-533/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-1025, punkt 45).

35 Om bedömningen av en åtgärd visar att den tjänar två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet eller den huvudsakliga beståndsdelen (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet, REG 1993, s. I-939, punkterna 19–21, svensk specialutgåva, Tillägg, s. 67, av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 59, av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 55, och av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 73).

36 När det är fråga om en åtgärd som har flera målsättningar eller som innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra, har domstolen fastslagit att, när olika bestämmelser i EG-fördraget således är tillämpliga, ska en sådan åtgärd i undantagsfall

antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2003 i mål C-211/01, kommissionen mot rådet, REG 2003, s. I-8913, punkt 40, och av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 75).

37 Som domstolen har slagit fast i punkterna 17–21 i domen i det ovannämnda titandioxidmålet, är det emellertid uteslutet att använda två rättsliga grunder, om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna är oförenliga med varandra (se även, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-1139, punkt 14, av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 57, samt av den 10 januari 2006 i mål C-94/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-1, punkt 52, och i mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2006, s. I-107, punkt 57).

38 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska prövas huruvida det angripna beslutet kunde antas med artikel 181a EG som enda rättsliga grund. Det är därför nödvändigt att inledningsvis analysera förhållandet mellan artikel 179 EG i avdelning XX i fördraget och artikel 181a EG i avdelning XXI i fördraget, innan det prövas huruvida beslutets innehåll och syfte omfattas av tillämpningsområdet för båda artiklarna, såsom parlamentet har hävdat. Om så visar sig vara fallet är det nödvändigt att pröva vilken som är lämplig rättslig grund för att anta beslutet.

Tillämpningsområdet för avdelning XX respektive avdelning XXI i fördraget

39 Det är förvisso korrekt i bokstavlig betydelse, vilket kommissionen har påpekat, att termen ”tredje land”, som används i artikel 181 a EG, är tillräckligt bred för att omfatta såväl utvecklingsländer som andra tredjeländer. Härav kan emellertid inte dras slutsatsen, utan att reducera tillämpningsområdet för artikel 179 EG, att allt ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer i den mening som avses i artikel 177 EG kan antas med endast artikel 181a EG som rättslig grund.

40 Fastän det endast är i artikel 181a EG som ”ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete” nämns medan det i artikel 179 EG endast generellt hänvisas till ”åtgärder”, kvarstår den omständigheten att sådant samarbete, beroende på dess närmare utformning, kan utgöra en typisk form av utvecklingssamarbete. Det är ostridigt att EIB huvudsakligen är verksam inom området för ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete. Det föreskrivs emellertid i artikel 179 EG, jämförd med artikel 177 EG, att EIB enligt villkoren i sin stadga ska bidra till att genomföra gemenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete. I punkt 119 i den gemensamma förklaringen från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: Europeiskt samförstånd [för utveckling] (EUT C 46, 2006, s. 1), anges att EIB ”genom investeringar i privata och offentliga företag i utvecklingsländer spelar … en allt viktigare roll vid genomförandet av gemenskapsbiståndet”.

41 Artikel 181a EG inleds dessutom med orden ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av de andra bestämmelserna i detta fördrag, särskilt bestämmelserna i avdelning XX”. Detta ger stöd för uppfattningen att avdelning XX specifikt avser utvecklingssamarbete.

42 Rådet och kommissionen har dock påpekat att även artikel 179 EG inleds med orden ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag”.

43 Det ska emellertid påpekas, liksom parlamentet gjorde i sina skriftliga inlagor, att artikel 179 EG formulerades vid en tidpunkt när artikel 181a EG ännu inte existerade, eftersom avdelning XXI, i vilken artikel 181a EG ingår, infördes i fördraget först när detta ändrades genom Nicefördraget. Innan artikel 181a EG trädde i kraft antog gemenskapen åtgärder och slöt samarbetsavtal med tredjeländer som inte var utvecklingsländer med stöd av artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG) då en specifik rättslig grund saknades, förutsatt att det inte var fråga om gemenskapsåtgärder

som omfattades av andra politikområden. Genom att införa avdelning XXI i fördraget skapades således en specifik rättslig grund för samarbetet och förenklades förfarandet för att besluta om gemenskapsinitiativ på området genom att regeln om enhällighet i rådet enligt artikel 308 EG ersattes av en regel om kvalificerad majoritet.

44 Förbehållet i artikel 179 EG är dessutom mindre specifikt än förbehållet i artikel 181a EG, i vilket det uttryckligen hänvisas till avdelning XX i fördraget.

45 Förbehållet i artikel 181a EG, om avdelning XX i fördraget, har följaktligen företräde framför artikel 179 EG.

46 Denna tolkning påverkas inte av kommissionens argument, i punkt 33 ovan, att åtgärder på området för utvecklingssamarbete kan antas med stöd av endast artikel 181a EG, förutsatt att åtgärderna är samstämmiga med denna politik, såsom den framgår av avdelning XX i fördraget. Genom att ange i artikel 181a EG att åtgärder för ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete ”skall … vara samstämmiga med gemenskapens utvecklingspolitik”, avses endast att gemenskapen, när den vidtar åtgärder med stöd av artikel 181a EG, ska säkerställa att åtgärderna är samstämmiga med vad som beslutats eller kan beslutas med stöd av artikel 179 EG. En sådan analys stöds av artikel 178 EG, i vilken det föreskrivs att gemenskapen ska beakta målen i artikel 177 EG då den genomför sådan politik som kan beröra utvecklingsländerna.

47 Härav följer att eftersom artikel 181a EG ska tillämpas med förbehåll för avdelning XX om utvecklingssamarbete i EG-fördraget kan denna artikel inte utgöra rättslig grund för utvecklingssamarbetsåtgärder i den mening som avses i avdelning XX och som anges i artikel 177 EG.

48 Medan det i förevarande fall inte är nödvändigt att pröva frågan huruvida en ekonomisk, finansiell eller teknisk samarbetsåtgärd med utvecklingsländer kan ha artikel 181a EG som enda rättsliga grund, förutsatt att åtgärden inte har sådana målsättningar, är det nödvändigt att analysera det angripna beslutets innehåll och syfte.

Det angripna beslutets innehåll

49 Enligt artikel 1.1 i det angripna beslutet beviljas EIB en garanti för uteblivna betalningar vid finansieringstransaktioner som banken genomför i länder som omfattas av beslutet, när den berörda finansieringen har beviljats för att uppnå unionens utrikespolitiska mål.

50 Enligt artikel 2.1 i det angripna beslutet återfinns förteckningen över länder som är berättigade eller potentiellt berättigade till EIB-finansiering inom ramen för gemenskapsgarantin i bilaga I till beslutet. Förteckningen är indelad i fyra undergrupper: föranslutningsländer, grannländer och partnerskapsländer, Asien och Latinamerika och, slutligen, Sydafrika.

51 Parlamentet har gjort gällande att de flesta av de länder som anges i bilagan är ”utvecklingsländer” enligt OECD:s och Världsbankens klassifikationer. Rådet och kommissionen har inte riktat några invändningar mot dessa klassifikationer.

52 Det ska inledningsvis påpekas att begreppet ”utvecklingsland” i avdelning XX inte definieras i fördraget. Det framgår emellertid både av parternas muntliga svar på domstolens fråga vid förhandlingen och av fotnot 2 i den gemensamma förklaring som nämnts i punkt 40 i denna dom att särskild betydelse i gemenskapspraxis tilläggs den förteckning över mottagare av officiellt utvecklingsstöd som antagits av OECD:s utvecklingsbiståndskommitté. Faktum kvarstår emellertid att begreppet ”utvecklingsland” måste ges en självständig gemenskapstolkning. Denna slutsats stöds av att

kategorin utvecklingsland har en dynamisk karaktär såtillvida att den har en tendens att ändras till följd av händelser som är svåra att förutse.

53 Trots denna omständighet är det i förevarande mål tillräckligt att påpeka att en betydande andel, rentav majoriteten, av de länder som finns i förteckningen över berättigade länder i bilagan till det angripna beslutet omfattas av begreppet utvecklingsland, oberoende av hur detta exakt definieras.

54 Under dessa omständigheter kan det inte uteslutas, i motsats till vad rådet och kommissionen har anfört, att vidtagandet av ett finansiellt samarbete med tredjeländer i det angripna beslutet kan omfattas av begreppet utvecklingssamarbete i den mening som avses i avdelning XX i fördraget.

55 Som parlamentet och rådet har hävdat kan nämligen EIB:s projektpartners till följd av gemenskapens lånegaranti uppta lån till mer förmånliga räntesatser, vilka skulle kunna utgöra stödåtgärder. I artikel 179.2 EG föreskrivs att EIB ska bidra till att genomföra gemenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete. Den omständigheten att EIB:s verksamhet huvudsakligen utgörs av att bevilja lån som ska betalas tillbaka och inte av bidrag hindrar inte att vissa av bankens finansiella transaktioner skulle kunna klassificeras som utvecklingsstöd.

56 Det ska i detta samanhang även påpekas att enligt artikel 2.2 i det angripna beslutet kan rådet från fall till fall besluta om huruvida ett visst land är berättigat till EIB-finansiering inom ramen för gemenskapsgarantin, inbegripet länder som inte finns med i förteckningen i bilaga I till beslutet. Rådet får dessutom enligt artikel 2.4 i det angripna beslutet besluta om att inställa ny EIB-finansiering med gemenskapsgaranti, om vissa villkor är uppfyllda. Det är inte alls uteslutet att utvecklingsländer kan påverkas av rådsbeslut

som antas med tillämpning av artikel 2.2 eller 2.4 i det angripna beslutet. Sådana beslut ska emellertid enligt ovannämnda bestämmelser antas i enlighet med det förfarande som avses i artikel 181a EG, och det saknar härvid betydelse om det är fråga om utvecklingsländer i den mening som avses i avdelning XX i fördraget eller inte.

Den angripna rättsaktens syfte

57 Även om det är ostridigt att det angripna beslutet ska betraktas som finansiellt samarbete med tredjeländer med stöd av ett finansiellt gemenskapsinstrument delar inte parlamentet rådets och kommissionens uppfattning om vilka slutsatser som ska dras utifrån detta konstaterande.

58 Parlamentet har gjort gällande att det angripna beslutet, i den utsträckning som det rör utvecklingsländer, följer målsättningarna i artikel 177 EG, bland annat att främja en varaktig ekonomisk och social utveckling. Rådet delar inte denna uppfattning, men har inte angett vilket syfte som beslutet annars skulle ha med avseende på utvecklingsländer i den mening som avses i avdelning XX i fördraget.

59 I motsats till vad rådet och kommissionen har hävdat är det själva innehållet i det angripna beslutet snarare än dess syfte som framgår av beskrivningen i punkt 57 i denna dom. Det framgår nämligen av beslutet att beviljande av en gemenskapsgaranti har ett bredare syfte än en åtgärd som endast indirekt avser utvecklingssamarbete. Det framgår bland annat av skäl 3 i det angripna beslutet att dess syfte är att stödja EU:s externa

åtgärder utan att påverka EIB:s kreditvärdighet. Det anges dessutom i artikel 1 i beslutet att gemenskapsgaranti endast beviljas om de berörda finansieringstransaktionerna har beviljats bland annat ”till stöd för Europeiska unionens relevanta utrikespolitiska mål”.

60 Liksom parlamentet har påpekat vid förhandlingen är det möjligt att EIB inte kan genomföra finansieringstransaktioner i de berörda länderna om det saknas en gemenskapsgaranti. Med beaktande av den större risk som är förbunden med att bevilja finansiering i vissa tredjeländer kan nämligen EIB:s kreditvärdighet påverkas av att genomföra sådana projekt med följd att EIB, för att undvika att bankens kreditvärdighet skadas, låter bli att genomföra transaktionerna eller åtminstone förenar dem med villkor som är betydligt mindre förmånliga för låntagarna. Således underlättas eller möjliggörs EIB-investeringar i tredjeländer av gemenskapsgarantin genom dess betydelse för bankens kreditvärdighet. Det förefaller följaktligen som om den omständigheten att bankens kreditvärdighet upprätthålls är ett nödvändigt medel för att uppfylla beslutets huvudsakliga syfte som är att bidra till gemenskapens utrikespolitik.

61 Att dessutom anta, som rådet och parlamentet har hävdat, att gemenskapsgarantin endast har indirekta effekter för tredjeländer som berörs av det angripna beslutet – genom att EIB kan bevilja lån på mer förmånliga villkor till dessa länder – hindrar inte att åtgärden är en del av gemenskapens politik på området för utvecklingssamarbete.

62 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande kan dessutom inte det angripna beslutet betraktas som en huvudsakligen intern gemenskapsåtgärd. Det är förvisso korrekt att gemenskapsgarantin inledningsvis framför allt har verkningar inom gemenskapen, nämligen i förhållandet mellan EIB och gemenskapsbudgeten. Det framgår emellertid av punkt 59 i denna dom att garantin inte utgör själva syftet med

beslutet utan garantin är snarare det medel som har valts för att uppnå syftet med beslutet. Syftet är nämligen att med EIB som förmedlare stödja gemenskapens utrikespolitik genom att underlätta och stärka det finansiella samarbetet med tredjeländer.

63 Gemenskapspolitiken på området utvecklingssamarbete utgör en väsentlig del av gemenskapens utrikespolitik. I skäl 8 i det angripna beslutet anges dessutom att EIB:s finansiella transaktioner bör vara samstämmiga med och stödja EU:s utrikespolitik, inklusive specifika regionala mål. Likaså föreskrivs uttryckligen i artikel 3.2 i det angripna beslutet att samarbetet ska genomföras på en regionalt differentierad grund, med beaktande av EIB:s roll och Europeiska unionens politik i varje region.

64 Det framgår av skäl 4 i det angripna beslutet att gemenskapsgarantin bör täcka EIB:s investeringsprojekt som genomförs i länder som omfattas av finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete och det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. I skäl 7 i beslutet nämns även stabilitetsinstrumentet som infördes genom förordning nr 1717/2006. Beslutet innebär således ett stöd åt bland annat åtgärder som har genomförts med hjälp av något av dessa tre instrument, vilka, åtminstone delvis, avser utvecklingssamarbete i den mening som avses i avdelning XX i fördraget. Denna analys stöds av skäl 15 i beslutet, ett skäl som avser den eventuella möjligheten av att ”kombinera EIB:s finansiering med EU:s budgetmedel, i form av gåvobistånd, riskkapital och räntesubventioner vid sidan om tekniskt bistånd till projektplanering samt genomförande eller förbättring av rättsreglerna”.

65 De konkreta målsättningar som anges i skälen i det angripna beslutet för vissa regioner som berörs av beslutet motsvarar dessutom, åtminstone delvis, typiska målsättningar för utvecklingssamarbete. Det framgår av skäl 12 i beslutet, som parlamentet citerade vid förhandlingen, att i Asien och Latinamerika – som är regioner där ”EIB bör sträva efter att successivt utvidga sin verksamhet i ett större antal länder…, även i de mindre välmående länderna” – bör EIB:s finansiering avse bland annat miljöhållbarhet och projekt för energitrygghet, samt bidra till att bevara EU:s närvaro i dessa regioner genom utländska direktinvesteringar samt överföring av teknik och know-how. Det framgår dessutom av skäl 13 respektive skäl 14 i det angripna beslutet att EIB, i Centralasien, bör fokusera på större projekt inom energiförsörjning och energi-

transporter med gränsöverskridande verkan och, i Sydafrika, på infrastrukturprojekt av allmänt intresse samt stöd till den privata sektorn, inklusive små och medelstora företag.

66 Härav följer att det finansiella samarbete som, med stöd av det angripna beslutet, genomförs med hjälp av EIB:s gemenskapsgaranti således även, vad avser utvecklingsländer, bidrar till de socioekonomiska mål som anges i artikel 177 EG, särskilt en varaktig ekonomisk och social utveckling i dessa länder.

67 Det följer av vad som anförts ovan att det angripna beslutet, i de delar som det berör utvecklingsländer i den mening som avses i avdelning XX i fördraget, omfattas av denna avdelning och således omfattas av artikel 179 EG. Beslutet har följaktligen två beståndsdelar, en beståndsdel som avser utvecklingssamarbete och som omfattas av artikel 179 EG och en beståndsdel som avser ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer som inte är utvecklingsländer och som omfattas av artikel 181a EG.

Förhållandet mellan det angripna beslutets två beståndsdelar

68 I motsats till vad parlamentet har hävdat räcker inte den omständigheten att det angripna beslutet har två beståndsdelar, vilket angavs i föregående punkt, för att dra slutsatsen att beslutet borde ha antagits med en dubbel rättslig grund, bestående av artiklarna 179 EG och 181a EG. Med beaktande av den rättspraxis som angavs i punkterna 35 och 36 i denna dom är det nämligen nödvändigt att avgöra huruvida en av beståndsdelarna i beslutet kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande

beståndsdelen medan den andra endast är underordnad, eller, motsatsvis, om beståndsdelarna är oskiljaktigt förbundna med varandra utan att en beståndsdel är underordnad den andra.

69 Det ska omgående påpekas att de rättsliga grunder som avses i detta mål, nämligen artiklarna 179 EG och 181a EG, båda avser samarbete med tredjeländer, på bland annat det finansiella området, och att den omständigheten, vilket bland annat framgår av punkt 55 i denna dom, att EIB deltar i ett finansiellt samarbete med ett utvecklingsland utgör en väsentlig del av utvecklingssamarbetet i den mening som avses i avdelning XX i fördraget.

70 Rådet och kommissionen har gjort gällande att det angripna beslutet har ett huvudsakligt syfte och en huvudsaklig beståndsdel som delvis har samband med artikel 181a EG och ett underordnat syfte och en underordnad beståndsdel som har samband med artikel 179 EG. De har emellertid inte kunnat visa på vilket sätt ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete mellan gemenskapen och tredjeländer, som är utvecklingsländer, skiljer sig från utvecklingssamarbete i den mening som avses i avdelning XX i fördraget, så att beslutet, även om det samarbete som avses däri rör utvecklingsländer, har ett syfte och en beståndsdel, huvudsaklig eller dominerande, som saknar samband med utvecklingssamarbete i den mening som avses i avdelning XX.

71 Syftet med det angripna beslutet är nämligen att stärka det finansiella samarbetet med såväl utvecklingsländer som med andra tredjeländer med hjälp av den gemenskapsgaranti som beviljats EIB. Beslutet avser således likartade åtgärder, vars särskiljande kriterium endast är vilka regioner och vilka länder som berörs. Det framgår emellertid av punkterna 77 och 78 i generaladvokatens förslag till avgörande att det skulle få slumpmässiga eller godtyckliga följder att försöka finna en huvudsakligen geografisk beståndsdel i beslutet. Denna slutsats gäller i än högre grad med beaktande av att gruppen utvecklingsländer i den mening som avses i avdelning XX i fördraget ständigt

förändras och eftersom det finns en möjlighet, som föreskrivs i artikel 2.2 i beslutet, att rådet från fall till fall beslutar att länder som inte ens finns förtecknade i bilaga I till det angripna beslutet är berättigade till EIB-finansiering inom ramen för gemenskapsgarantin.

72 Det framgår av vad som anförts ovan att det angripna beslutet, med beaktande av dess innehåll och syfte, har två beståndsdelar som är oskiljaktigt förbundna med varandra och som omfattas av artikel 179 EG respektive artikel 181a EG, utan att det är möjligt att finna något huvudsakligt eller dominerande syfte eller någon huvudsaklig eller dominerande beståndsdel. Beslutet skulle följaktligen, med tillämpning av den rättspraxis som angetts i punkt 36 i denna dom, i princip ha antagits med stöd av båda ovannämnda artiklar, såvida inte en sådan kombination av rättsliga grunder är utesluten enligt den rättspraxis som anges i punkt 37 i denna dom. Det är denna fråga som ska prövas nedan.

Huruvida förfarandena är förenliga

73 Domstolen ställde vid förhandlingen frågan till parterna huruvida förfarandena i artiklarna 179 EG och 181a EG är förenliga med varandra. Samtliga parter svarade jakande på denna fråga. Parterna påpekade att vissa åtgärder redan nu antas av gemenskapslagstiftaren med en dubbel rättslig grund bestående i ovannämnda artiklar.

74 Det framgår emellertid av den rättspraxis som anges i punkt 34 i denna dom att valet av rättslig grund för en rättsakt inte ska ske med hänvisning till den rättsliga grund som har använts vid antagandet av andra rättsakter, i förekommande fall av liknande beskaffenhet.

75 Såsom framgår av punkt 37 i denna dom är det uteslutet att använda två rättsliga grunder om förfarandena är oförenliga med varandra.

76 I det aktuella fallet beslutar rådet med kvalificerad majoritet såväl enligt förfarandet i artikel 179 EG som enligt förfarandet i artikel 181a EG, vilket inte var fallet i den situation som avsågs i det ovannämnda titandioxidmålet.

77 Parlamentet agerar förvisso i egenskap av lagstiftare genom medbeslutandeförfarandet enligt artikel 179 EG, medan det i artikel 181a EG, som är den enda rättsliga grund som har använts vid antagandet av det angripna beslutet, endast föreskrivs att rådet ska höra parlamentet.

78 Parlamentet har emellertid en viktig roll i gemenskapens lagstiftningsprocess. Domstolen har redan tidigare uttalat att parlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen är ett uttryck på gemenskapsnivå för en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en representativ församling (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda titandioxidmålet, punkt 20 och där angiven rättspraxis, och dom av den 30 mars 1995 i mål C-65/93, parlamentet mot rådet, REG 1995, s. I-643, punkt 21).

79 I detta mål, i motsats till situationen i det ovannämnda titandioxidmålet, utgör inte användandet av en dubbel rättslig grund, bestående av artiklarna 179 EG och 181a EG, en begränsning av parlamentets rättigheter (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 10 januari 2006 i de ovannämnda målen kommissionen mot rådet, punkt 54, samt kommissionen mot parlamentet och rådet, punkt 59). En tillämpning av artikel 179 EG medför nämligen ett mer aktivt deltagande av parlamentet, eftersom det

i ovannämnda artikel föreskrivs att rättsakter ska antas enligt det så kallade medbeslutandeförfarandet. Det har för övrigt inte anförts inför domstolen att det var rättstekniskt omöjligt att anta det angripna beslutet med dubbla rättsliga grunder.

80 Det finns dessutom flera omständigheter som talar för att det skulle ha varit såväl möjligt som lämpligt att anta det angripna beslutet med stöd både av såväl artikel 179 EG som artikel 181a EG.

81 Det framgår av punkterna 69–72 i denna dom att den beståndsdel i det angripna beslutet som avser utvecklingsländer och den beståndsdel som avser andra tredjeländer inte kan särskiljas Det är nämligen så att det i praktiken knappast är möjligt, med beaktande av den omständigheten att gruppen av utvecklingsländer i den mening som avses i avdelning XX i fördraget förändras och med beaktande av rättssäkerhetens krav, att förespråka att två rättsakter antas parallellt, en rättsakt avseende utvecklingsländer som antas endast med stöd av artikel 179 EG och en rättsakt avseende tredjeländer som inte är utvecklingsländer och som antas endast med stöd av artikel 181a EG. Det kan dessutom inte anses, vilket framgår av samma punkter i denna dom, att en av beståndsdelarna är underordnad den andra.

82 Med beaktande av skillnaden mellan medbeslutandeförfarandet enligt artikel 179 EG och samrådsförfarandet enligt artikel 181a EG skulle ett val av artikel 179 EG som enda rättsliga grund, som är den grund som gynnar parlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen, medföra att ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer, som inte är utvecklingsländer, inte uttryckligen täcks av den rättsliga grund som valts. I en sådan situation skulle rådets lagstiftande roll hur som helst påverkas på samma sätt som om en dubbel rättslig grund bestående av artiklarna 179 EG och 181a EG hade valts. Det framgår dessutom av punkt 47 i denna dom att liksom artikel 181a EG kan utgöra rättslig grund för åtgärder som har de målsättningar som anges i artikel 177 EG i avdelning XX i fördraget, kan artikel 179 EG i princip utgöra rättslig grund för samarbetsåtgärder som inte avser sådana målsättningar.

83 Härav följer att förfarandena enligt artikel 179 EG och artikel 181a EG inte kan anses oförenliga med varandra, med hänsyn till de specifika omständigheterna i detta mål, vilket karaktäriseras av att avdelningarna XX och XXI i fördraget kompletterar varandra och av att artiklarna 179 EG och 181a EG är ömsesidigt beroende av varandra.

84 Slutsatsen är följaktligen att det angripna beslutet undantagsvis borde ha haft en dubbel rättslig grund bestående av artiklarna 179 EG och 181a EG.

85 Med beaktande av samtliga ovan angivna omständigheter ska det angripna beslutet ogiltigförklaras, eftersom det endast har artikel 181a EG som rättslig grund.

Yrkandet att det angripna beslutets verkningar ska bestå

86 Parlamentet, i denna del med stöd av rådet och kommissionen, har yrkat att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar det angripna beslutet, ska låta beslutets verkningar bestå till dess att ett nytt beslut har antagits.

87 Enligt artikel 231 andra stycket EG kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad förordning som ska betraktas som bestående. Denna bestämmelse kan även tillämpas analogt med avseende på ett beslut, när viktiga rättssäkerhetshänsyn, som kan jämföras med dem som gör sig gällande vid ogiltigförklaring av vissa förordningar, motiverar att domstolen utövar den behörighet

som har tilldelats den i artikel 231 andra stycket EG (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet, REG 1996, s. I-1689, punkt 40, av den 12 maj 1998 i mål C-106/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2729, punkt 41, och av den 28 maj 1998 i mål C-22/96, parlamentet mot rådet, REG 1998, s. I-3231, punkterna 41och 42).

88 Enligt artikel 10 i det angripna beslutet får beslutet verkan den tredje dagen efter det att det offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 30 december 2006. Det är otvivelaktigt så att det skulle ha negativa följder för EIB:s kreditvärdighet och kunna medföra skadlig osäkerhet för pågående och framtida EIB-finansierade transaktioner om beslutet ogiltigförklarades utan att dess verkningar bestod.

89 Det föreligger följaktligen tungt vägande rättssäkerhetsskäl för att domstolen ska bifalla parternas yrkande att låta det angripna beslutets verkningar bestå. Det är därför nödvändigt att inom skälig tid skjuta upp verkningarna av att beslutet ogiltigförklarats intill dess att ett nytt beslut har antagits och trätt i kraft. En frist på tolv månader från meddelandet av denna dom kan anses skälig.

Rättegångskostnader

90 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska parlamentets yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i samma rättegångsregler ska kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådets yrkande, bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Rådets beslut 2006/1016/EG av den 19 december 2006 om beviljande av en gemenskapsgaranti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån till och lånegarantier för projekt utanför gemenskapen ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av beslut 2006/1016 ska bestå vad beträffar finansieringsåtaganden som Europeiska investeringsbanken har ingått och ingår fram till dess att ett nytt beslut antagits och trätt i kraft. Detta nya beslut ska antas inom tolv månader från det att denna dom meddelats och med stöd av lämplig rättslig grund, nämligen artikel 179 EG och artikel 181a EG i fördraget.

3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna, förutom de rättegångskostnader som kan hänföras till Europeiska gemenskapernas kommission.

4) Europeiska gemenskapernas kommission ska bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter