ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

6. listopadu 2008 *

Ve věci C-155/07,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 19. března 2007,

Evropský parlament, zastoupený R. Passosem, A. Baasem a D. Gauci, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Arpio Santacruz, M. Sims a D. Canga Fanem, jako zmocněnci,

žalované,

* Jednací jazyk: francouzština.

podporované

Komisí Evropských společenství, zastoupenou A. Aresuem a F. Dintilhacem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastnicí,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, A. Ó Caoimh (zpravodaj), J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka a A. Arabadžev, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí odboru,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. května 2008,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 26. června 2008,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropský parlament domáhá, aby Soudní dvůr jednak zrušil rozhodnutí Rady 2006/1016/ES ze dne 19. prosince 2006 o poskytnutí záruky Společenství na případné ztráty Evropské investiční banky z úvěrů a úvěrových záruk na projekty mimo Společenství (Úř. věst. L 414, s. 95, dále jen „napadené rozhodnutí"), a jednak v případě, že toto rozhodnutí zruší, zachoval účinky tohoto rozhodnutí až do přijetí nového rozhodnutí.

Skutečnosti předcházející sporu a řízení před Soudním dvorem

2 Komise Evropských společenství přijala dne 22. června 2006 návrh, který je základem napadeného rozhodnutí. Tento návrh uváděl jako právní základ článek 181a ES.

3 Dne 30. listopadu přijal Parlament usnesení týkající se postoje k uvedenému návrhu, jehož pozměňovacím návrhem č. 1 měl být doplněn článek 179 ES jako právní základ. Vyzval Komisi, aby ho v důsledku toho pozměnila v souladu s čl. 250 odst. 2 ES.

4 Komise v tomto bodě svůj návrh nepozměnila a dne 19. prosince 2006 Rada Evropské unie přijala napadené rozhodnutí pouze na právním základě článku 181a ES.

5 Jelikož se Parlament domníval, že uvedené rozhodnutí mělo být přijato rovněž na základě článku 179 ES, podal tuto žalobu na neplatnost.

6 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 10. října 2007 bylo povoleno vedlejší účastenství Komise na podporu návrhových žádání Rady.

7 Předseda Soudního dvora usnesením ze dne 25. října 2007 zamítl návrh Evropské investiční banky (EIB) na vstup do řízení jako vedlejší účastník, jelikož není uvedena mezi orgány Evropského společenství, které jsou taxativně vyjmenovány v čl. 7 odst. 1 ES.

Právní rámec

8 Třetí bod odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí:

„Na podporu vnější činnosti EU bez nepříznivého dopadu na úvěrovou bonitu EIB by měla být EIB nabídnuta rozpočtová záruka Společenství na operace uskutečňované mimo Společenství. […]“

9 Čtvrtý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že záruka Společenství by měla krýt případné ztráty z úvěrů a úvěrových záruk na způsobilé investiční projekty EIB prováděné v zemích, na které se vztahuje nařízení Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP) (Úř. věst. L 210, s. 82), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství (Úř. věst. L 310, s. 1) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. L 378, s. 41), pokud úvěr nebo úvěrová záruka byly poskytnuty v souladu s podepsanou dohodou, jejíž platnost dosud neuplynula a jež ani nebyla zrušena.

10 Podle sedmého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí:

„Od roku 2007 budou vnější vztahy [Unie] podporovány také novými finančními nástroji, totiž [NPP], evropským nástrojem sousedství a partnerství, nástrojem pro rozvojovou spolupráci a nástrojem stability [zřízeným nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 ze dne 15. listopadu 2006 (Úř. věst. L 327, s. 1)].“

11 Osmý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí:

„Finanční operace EIB by měly být v souladu s vnějšími politikami [Unie], včetně specifických regionálních cílů, a měly by je podporovat. Zajištěním celkové soudržnosti s činnostmi [Unie] by financování EIB mělo doplňovat odpovídající politiky, programy a nástroje pomoci Společenství v jednotlivých regionech. […]“

12 Dvanáctý až čtrnáctý bod odůvodnění uvedeného rozhodnutí stanoví:

„(12) Financování EIB v asijských a latinskoamerických zemích bude postupně uvedeno v soulad se strategií [Unie] pro spolupráci v těchto regionech a bude doplňovat nástroje financované z rozpočtových zdrojů Společenství. EIB by měla vyvíjet úsilí směrem k postupnému rozšiřování svých činností na větší počet zemí v těchto regionech, včetně méně prosperujících zemí. […]

(13) Ve střední Asii by se měla EIB zaměřit na velké projekty zásobování energií a přepravy energie s přeshraničními dopady. […]

(14) Pro doplnění činností EIB v rámci dohody z Cotonou v případě [afrických, karibských a tichomořských (AKT) zemí] by se EIB měla v Jižní Africe zaměřit na projekty veřejného zájmu v oblasti infrastruktury […] a na podporu soukromého sektoru, včetně malých a středních podniků. […]“

13 Článek 1 napadeného rozhodnutí, nazvaný „Záruka a stropy“, v odstavci 1 stanoví:

„Společenství poskytne Evropské investiční bance […] paušální záruku (dále jen ‚záruka Společenství‘) na všechny splatné platby dosud neobdržené EIB v souvislosti s úvěry a úvěrovými zárukami, které Evropská investiční banka poskytla na způsobilé investiční projekty EIB uskutečněné v zemích, na které se vztahuje toto rozhodnutí, pokud byly úvěrové financování nebo úvěrová záruka poskytnuty v souladu s podepsanou dohodou, jejíž platnost dosud neuplynula a jež ani nebyla zrušena […], a pokud byly poskytnuty […] na podporu příslušných cílů vnější politiky Evropské unie.“

14 Článek 2 tohoto rozhodnutí, nazvaný „Země, na které se vztahuje záruka Společenství“, stanoví:

„1. Seznam zemí, které jsou způsobilé nebo by mohly být způsobilé pro financování EIB v rámci záruky Společenství, je uveden v příloze I.

2. U zemí uvedených v příloze I a označených symbolem ‚*‘ a u jiných zemí, které nejsou uvedeny v příloze I, rozhodne o způsobilosti dané země pro financování EIB v rámci záruky Společenství Rada jednotlivě postupem podle čl. 181a odst. 2 Smlouvy [o ES].

[…]

4. V případě vážného znepokojení v souvislosti s politickou nebo hospodářskou situací v určité zemi může Rada rozhodnout o pozastavení nového financování EIB v rámci záruky Společenství v této zemi postupem podle čl. 181a odst. 2 Smlouvy.“

15 Článek 3 uvedeného rozhodnutí je nazvaný „Soulad s politikami Evropské unie“. Podle jeho odstavce 1 „[j]e posilován soulad vnějších činností EIB s cíli vnější politiky Evropské unie s cílem maximalizovat součinnost mezi financováním EIB a rozpočtovými zdroji Evropské unie“.

16 Odstavec 2 uvedeného článku 3 stanoví:

„Spolupráce se uskutečňuje na regionálně rozlišeném základě při zohlednění úlohy EIB i politiky Evropské unie v jednotlivých regionech.“

17 Příloha I napadeného rozhodnutí obsahuje podle článku 2 tohoto rozhodnutí seznam zemí způsobilých získat financování EIB kryté zárukou Společenství sestavený podle následující nomenklatury:

„A. *Předvstupní země*

1) Kandidátské země

[…]

2) Potenciální kandidátské země

[…]

B. *Země v rámci politiky sousedství a partnerství*

1) Středomoří

[…]

2) Východní Evropa, jižní Kavkaz a Rusko

[…]

C. *Asie a Latinská Amerika*

1) Latinská Amerika

[…]

2) Asie

Asie (bez střední Asie):

[…]

střední Asie:

[…]

D. *Jižní Afrika*

Jihoafrická republika.“

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

Argumenty Parlamentu

18 Podle Parlamentu ze znění napadeného rozhodnutí vyplývá, že je to nástroj vnější politiky, který se vztahuje jednak na spolupráci s rozvojovými zeměmi, a jednak s jinými

zeměmi, které rozvojové nejsou. Parlament tvrdí, že jelikož spolupráce s rozvojovými zeměmi spadá výhradně do hlavy XX Smlouvy, nazvané „Rozvojová spolupráce“, měl by být článek 179 ES doplněn jako právní základ tohoto rozhodnutí.

19 Parlament zejména uvádí, že většina regionů dotčených uvedeným rozhodnutím je tvořena „rozvojovými zeměmi“ v souladu s klasifikací Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a klasifikací Světové banky a že většina dotyčných zemí – zejména středomořských zemí v rámci politiky sousedství a partnerství, zemí Asie a Latinské Ameriky, jakož i Jižní Afriky – je takovými zeměmi. Napadené rozhodnutí tedy spadá pod cíle článku 177 ES, mezi nimiž je „udržitelný hospodářský a sociální rozvoj rozvojových zemí“.

20 Skutečnost, že se napadené rozhodnutí týká rovněž třetích zemí, které nejsou rozvojovými zeměmi, neznamená, že by mělo být přijato pouze na základě článku 181a ES. Důvodem existence tohoto článku, který byl doplněn Niceskou smlouvou, je totiž stanovení zvláštního právního základu pro autonomní programy ve finanční a technické oblasti, jakož i pro horizontální dohody se třetími zeměmi, které nejsou zeměmi rozvojovými.

21 Parlament rovněž tvrdí, že neuvedení článku 179 ES jako právního základu napadeného rozhodnutí umožňuje Radě, aby podle čl. 2 odst. 2 a 4 tohoto rozhodnutí přijímala individuální rozhodnutí týkající se jedné nebo více rozvojových zemí na základě článku 181a ES, což by představovalo porušení Smlouvy.

22 Podle Parlamentu by vyloučení činností hospodářské, finanční a technické spolupráce z rozsahu působnosti rozvojové spolupráce znamenalo vyloučení většiny nástrojů založených na článku 179 ES, což by mělo za následek, že by toto ustanovení bylo z velké části zbaveno své podstaty.

23 Parlament mimoto zastává názor, že volba právního základu musí být provedena s ohledem na zeměpisné kritérium se zohledněním zemí, se kterými Společenství spolupracuje na základě dotyčného aktu Společenství. Články 179 ES a 181a ES se tak použijí podle země, na kterou se tento akt vztahuje, nezávisle na tom, zda má hlavní cíl a vedlejší cíl. V rozsahu, v němž se sledování cílů uvedených v článku 177 ES provádí v praxi prostřednictvím hospodářské a finanční spolupráce s rozvojovými zeměmi, se totiž články 179 ES a 181a ES mohou týkat obdobných cílů, i když jsou určeny různým zemím.

24 Podpůrně Parlament tvrdí, že napadené rozhodnutí sleduje zároveň cíle uvedené v článcích 181a ES a 179 ES, jelikož představuje opatření hospodářské spolupráce jak s rozvojovými zeměmi, tak s jinými třetími zeměmi. Použití dvojího právního základu je tedy odůvodněno v rozsahu, v němž je spolupráce s rozvojovými zeměmi neoddělitelně součástí účelu tohoto rozhodnutí.

Argumenty Rady

25 Podle Rady představuje článek 181a ES náležitý a dostačující právní základ napadeného rozhodnutí. Mimoto přání orgánu účastnit se intenzivněji na přijetí určitého právního aktu nemá žádný dopad na výběr jeho právního základu.

26 Rada se domnívá, že z přezkumu cíle a obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že jeho jediným účelem je přijmout opatření finanční spolupráce se třetími zeměmi prostřednictvím finančního nástroje Společenství.

27 Spadá do působnosti článku 181a ES, jelikož v tomto ohledu nečiní žádný rozdíl mezi uvedenými třetími zeměmi podle toho, zda jsou rozvojové, či nikoli. Skutečnost, že finanční operace EIB musí být v souladu s vnějšími politikami Unie a doplňovat politiky pomoci, podle Rady předpokládá, že jsou v souladu s rozvojovou politikou Společenství, jak to ukládá čl. 181a odst. 1 první pododstavec ES.

28 Naopak okolnost, že napadené rozhodnutí stanoví, že jeho použití je v souladu s rozvojovou politikou nebo že má účinky, které podporují rozvoj, nestačí pro to, aby odůvodnila, aby bylo přijato rovněž na základě článku 179 ES. Totéž platí ohledně skutečnosti, že seznam zemí, které jsou způsobilé nebo by mohly být způsobilé, uvedený v příloze I tohoto rozhodnutí, zahrnuje rozvojové země, jelikož odstavce 1 a 2 tohoto článku stanoví, že EIB přispívá na základě uvedeného článku, aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smlouvy.

29 Rada během jednání upřesnila, že podle jejího názoru nepřímý charakter vztahu mezi zárukou Společenství a rozvojovými zeměmi představuje rozhodující důvod pro to, že by se napadené rozhodnutí nemělo navíc zakládat na článku 179 ES.

Argumenty Komise

30 Komise se domnívá, že oblast působnosti článků 179 ES a 181a ES spočívá jak na zeměpisném kritériu (rozvojové země pro hlavu XX Smlouvy a třetí země pro hlavu XXI), tak na věcném kritériu (tři cíle uvedené v čl. 177 odst. 1 ES pro hlavu XX Smlouvy a činnosti hospodářské, finanční a technické spolupráce pro hlavu XXI).

31 Popírá to, co považuje za striktně zeměpisný výklad rozsahu působnosti článku 181a ES, který uplatňuje Parlament. Tento výklad se neopírá o znění hlav XX a XXI Smlouvy. Co se totiž týče uvedené hlavy XXI, zeměpisné kritérium odkazuje na všechny třetí země, včetně případně rozvojových zemí. Článek 181a ES se tedy při neexistenci restriktivnějšího znění nadpisu, pod kterým je uveden, a odstavce 1 může použít na rozvojové země. Podle Komise nezohledňuje argumentace Parlamentu slova „[a]niž jsou dotčena ostatní ustanovení této smlouvy“ uvedená v čl. 179 odst. 1 ES.

32 Komise rovněž tvrdí, že napadené rozhodnutí je finančním nástrojem, který se v první řadě použije na vnitřní úrovni Společenství. Toto rozhodnutí není právním základem finančních operací EIB ve prospěch třetích zemí, kterým je na prvním místě čl. 18 odst. 1 protokolu o statutu EIB, připojeného ke Smlouvě.

33 Komise, stejně jako Rada, připomíná, že článek 181a ES stanoví, že činnosti hospodářské, finanční a technické spolupráce prováděné mimo Společenství na základě tohoto článku „jsou v souladu s rozvojovou politikou Společenství“. Podle Komise se tedy autoři Smlouvy domnívali, že opatření založená na článku 181a ES mohou mít účinek ve prospěch rozvoje, včetně rozvoje rozvojových zemí. Komise v odpovědi na otázku položenou během jednání Soudním dvorem tvrdila, že i pro poskytnutí záruky EIB vztahující se na operace týkající se zemí, které by byly všechny rozvojové ve smyslu Smlouvy, by náležitým právním základem byl článek 181a ES, protože by tyto země měly z této záruky prospěch pouze nepřímo, prostřednictvím úvěrů, které jsou poskytovány EIB podle jejích vlastních vnitřních postupů a na základě protokolu o statutu EIB.

Závěry Soudního dvora

Úvodní poznámky

34 Podle ustálené judikatury se výběr právního základu aktu Společenství musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada, zvaný „Oxid titaničitý", C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10, a ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, C-338/01, Recueil, s. I-4829, bod 54), a nikoli na právním základu použitém pro přijetí jiných aktů Společenství, vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada, 131/86, Recueil, s. 905, bod 29, a ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, C-91/05, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 106). Mimoto pokud ve Smlouvě existuje specifičtější ustanovení, které by mohlo být právním základem dotčeného aktu, měl by se tento akt zakládat na tomto ustanovení (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, bod 60, a rozsudek ze dne 26. ledna 2006, Komise v. Rada, C-533/03, Sb. rozh. s. I-1025, bod 45).

35 Pokud přezkum opatření ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo z těchto složek je možno identifikovat jako hlavní, zatímco druhý je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 17. března 1993, Komise v. Rada, C-155/91, Recueil, s. I-939, body 19 a 21; ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada, C-36/98, Recueil, s. I-779, bod 59; výše uvedené rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, bod 55, jakož i ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, bod 73).

36 Pokud jde o opatření, které najednou sleduje několik cílů nebo které má několik složek, které jsou nerozlučně spojeny, aniž by jedna byla vůči druhé vedlejší, Soudní dvůr rozhodl, že pokud jsou tak použitelná různá ustanovení Smlouvy, musí se takové

opatření výjimečně zakládat na různých odpovídajících právních základech (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 11. září 2003, Komise v. Rada, C-211/01, s. I-8913, bod 40, a výše uvedený rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, bod 75).

37 Soudní dvůr již nicméně rozhodl v bodech 17 až 21 výše uvedeného rozsudku Oxid titaničitý, že použití dvojího právního základu je vyloučeno, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto základů neslučitelné (viz rovněž v tomto smyslu rozsudek ze dne 25. února 1999, Parlament v. Rada, C-164/97 a C-165/97, Recueil, s. I-1139, bod 14; výše uvedený rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, bod 57, jakož i rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada, C-94/03, Sb. rozh. s. I-1, bod 52, a Komise v. Parlament a Rada, C-178/03, Sb. rozh. s. I-107, bod 57).

38 Ve světle těchto úvah je třeba určit, zda mohlo být napadené rozhodnutí platně přijato pouze na právním základě článku 181a ES. K tomuto účelu je třeba nejprve analyzovat vztahy mezi článkem 179 ES, který se nachází v hlavě XX Smlouvy, a článkem 181a ES, který spadá do její hlavy XXI, a poté přezkoumat, zda obsah a účel tohoto rozhodnutí spadají, jak tvrdí Parlament, do rozsahu působnosti obou těchto článků. Pokud tomu tak bude, bude třeba přezkoumat, jaký byl náležitý právní základ pro přijetí uvedeného rozhodnutí.

K vymezení oblastí hlav XX a XXI Smlouvy

39 Je pravda, jak zdůrazňuje Komise, že v doslovném smyslu je pojem „třetí země“ použitý v článku 181a ES dostatečně široký, aby zahrnul jak rozvojové země, tak jiné třetí země. Nelze z toho nicméně odvodit, nemá-li dojít k omezení působnosti článku 179 ES, že jakákoli činnost hospodářské, finanční a technické spolupráce s rozvojovými zeměmi ve smyslu článku 177 ES může být prováděna pouze na základě článku 181a ES.

40 I když pouze článek 181a ES výslovně zvažuje „hospodářskou, finanční a technickou spolupráci“, zatímco článek 179 ES odkazuje pouze obecně na „opatření“, nic to totiž nemění na tom, že taková spolupráce může svými způsoby představovat typický druh rozvojové spolupráce. Je nesporné, že EIB jedná zejména v rámci hospodářské, finanční a technické spolupráce. Článek 179 ES ve spojení s článkem 177 ES přitom stanoví, že EIB za podmínek stanovených ve svém statutu přispívá k provádění opatření nezbytných pro dosahování cílů politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce. Bod 119 společného prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Parlamentu a Komise o rozvojové politice Unie s názvem „Evropský konsensus [o rozvoji]“ (Úř. věst. 2006, C 46, s. 1) uvádí, že EIB „má stále větší úlohu v provádění pomoci Společenství prostřednictvím investic do soukromých a veřejných podniků v rozvojových zemích“.

41 Mimoto článek 181a ES začíná slovy „[a]niž jsou dotčena ostatní ustanovení této smlouvy, a zejména hlava XX“. Toto znění je vyjádřením myšlenky, že uvedená hlava XX je zvláštní hlavou pro rozvojovou spolupráci.

42 Jak ovšem připomíná Rada a Komise, článek 179 ES rovněž začíná slovy „[a]niž jsou dotčena ostatní ustanovení této smlouvy“.

43 Je nicméně třeba uvést, že jednak, jak uvádí Parlament ve svých písemnostech, článek 179 ES byl formulován v době, kdy článek 181a ES ještě neexistoval, jelikož hlava XXI, do níž posledně uvedený článek spadá, byla do Smlouvy doplněna až při její změně Niceskou smlouvou. Před vstupem článku 181a ES v platnost a v rozsahu, v němž se nejednalo o nástroje Společenství spadající do jiných politik, Společenství přijímalo opatření a uzavíralo dohody o spolupráci se třetími zeměmi, které nebyly zeměmi rozvojovými, na základě článku 235 Smlouvy o ES (nyní článek 308 ES), pokud

neexistoval zvláštní právní základ. Vložení hlavy XXI do Smlouvy tedy vytvořilo zvláštní právní základ pro tuto spolupráci a stanovilo volnější podmínky pro postup přijímání iniciativ Společenství v této oblasti tím, že jednomyslnost požadovanou článkem 308 ES nahradilo v rámci Rady kvalifikovanou většinou.

44 A jednak výhrada obsažená v článku 179 ES je méně specifická než ta uvedená v článku 181a ES, která se výslovně týká hlavy XX Smlouvy.

45 Za těchto podmínek má výhrada uvedená v článku 181a ES, týkající se hlavy XX Smlouvy, přednostní použití ve vztahu k výhradě článku 179 ES.

46 Tento výklad nemůže být vyvrácen argumentací Komise uvedenou v bodě 33 tohoto rozsudku, podle které mohou být opatření týkající se politiky v oblasti rozvojové spolupráce založena pouze na článku 181a ES, pokud jsou v souladu s touto politikou, jak vyplývá z hlavy XX Smlouvy. To, že čl. 181a odst. 1 ES uvádí, že činnosti hospodářské, finanční a technické spolupráce „jsou v souladu s rozvojovou politikou Společenství", totiž pouze znamená, že Společenství musí dbát na zachování souladu s tím, co bylo nebo by mohlo být rozhodnuto na základě článku 179 ES. Taková analýza je posílena článkem 178 ES, podle kterého Společenství přihlédne k cílům uvedeným v článku 177 ES při uskutečňování politik, které by mohly mít vliv na rozvojové země.

47 Z toho vyplývá, že v rozsahu, v němž se článek 181a ES použije, aniž je dotčena hlava XX Smlouvy o ES týkající se rozvojové spolupráce, není tento článek předurčen být právním základem pro opatření, která sledují cíle rozvojové spolupráce ve smyslu uvedené hlavy XX, jež jsou uvedeny v článku 177 ES.

48 Aniž by bylo nezbytné vyslovovat se v projednávaném případě k otázce, zda by činnost hospodářské, finanční nebo technické spolupráce s rozvojovými zeměmi mohla, v rozsahu, v němž by nesledovala takové cíle, mít za jediný právní základ článek 181a ES, je třeba přistoupit k přezkumu obsahu a účelu napadeného rozhodnutí.

K obsahu napadeného rozhodnutí

49 Napadené rozhodnutí podle čl. 1 odst. 1 poskytuje EIB rozpočtovou záruku na všechny splatné platby v souvislosti s finančními operacemi, které EIB provádí v zemích, na které se vztahuje toto rozhodnutí, v rozsahu, v němž bylo zejména dotyčné financování poskytnuto na podporu cílů vnější politiky Unie.

50 Podle čl. 2 odst. 1 napadeného rozhodnutí je seznam zemí, které jsou způsobilé nebo by mohly být způsobilé pro financování EIB v rámci záruky Společenství, uveden v příloze I tohoto rozhodnutí. Tento seznam je rozdělen do čtyř skupin, týkajících se předvstupních zemí, zemí v rámci politiky sousedství a partnerství, Asie a Latinské Ameriky, a konečně Jižní Afriky.

51 Parlament tvrdí, že většina zemí uvedených v této příloze jsou „rozvojové země“ podle klasifikace provedené v tomto ohledu OECD a Světovou bankou. Rada a Komise neměly k těmto kvalifikacím námitky.

52 V tomto ohledu je třeba rovnou připomenout, že pojem „rozvojové země“ uvedený v nadpise hlavy XX Smlouvy není Smlouvou definován. Jak sice vyplývá z ústních odpovědí účastníků řízení na otázku položenou Soudním dvorem při jednání a z druhé poznámky pod čarou společného prohlášení zmíněného v bodě 40 tohoto rozsudku, je v praxi Společenství přikládán zvláštní význam seznamu příjemců veřejné rozvojové

pomoci, přijatému výborem pro rozvojovou pomoc v rámci OECD. Nic to nicméně nemění na tom, že pojem „rozvojové země" musí být předmětem autonomního výkladu Společenství. Je tomu tak rovněž s ohledem na skutečnost, že kategorie rozvojových zemí je dynamická v tom smyslu, že se mění v průběhu těžko předvídatelných událostí.

53 V projednávaném případě nicméně postačuje uvést, že je nesporné, že velká část, ba i většina zemí uvedených na seznamu způsobilých zemí připojeném k napadenému rozhodnutí může spadat do tohoto pojmu, ať již bude jeho přesný význam jakýkoli.

54 Za těchto podmínek nemůže být vyloučeno, na rozdíl od toho, co tvrdí Rada a Komise, že stanovení činnosti finanční spolupráce se třetími zeměmi prostřednictvím napadeného rozhodnutí může spadat do rozvojové spolupráce ve smyslu hlavy XX Smlouvy.

55 Jak totiž uvádí Parlament a Komise, partneři EIB v rámci projektu získávají z důvodu záruky Společenství úvěry s výhodnějšími sazbami, které mohou představovat opatření podpory. Článek 179 odst. 2 ES přitom stanoví, že EIB podporuje politiku rozvojové spolupráce vedenou Společenstvím. Skutečnost, že činnost EIB spočívá zejména v poskytování vratných úvěrů, a nikoli dotací, tudíž nemůže bránit tomu, že některá z jejích financování mohou být kvalifikována jako rozvojová pomoc.

56 V tomto kontextu je třeba rovněž uvést, že podle čl. 2 odst. 2 napadeného rozhodnutí může Rada rozhodnout jednotlivě o poskytnutí záruky Společenství pro financování EIB týkající se určitých zemí, včetně zemí, které nejsou uvedeny v příloze I tohoto rozhodnutí. Mimoto podle čl. 2 odst. 4 tohoto rozhodnutí může Rada rozhodnout o pozastavení nového financování EIB v rámci uvedené záruky, pokud jsou splněny

určité podmínky. Není přitom nijak vyloučeno, že rozvojové země mohou být dotčeny rozhodnutími Rady přijatými na základě čl. 2 odst. 2 nebo 4 napadeného rozhodnutí. Podle těchto ustanovení jsou však uvedená rozhodnutí přijímána postupem podle čl. 181a ES, ať se jedná o rozvojové země ve smyslu hlavy XX Smlouvy, či nikoli.

K účelu napadeného rozhodnutí

57 I když je nesporné, že napadené rozhodnutí patří do oblasti finanční spolupráce se třetími zeměmi prostřednictvím finančního nástroje Společenství, Parlament se neshoduje s Radou a Komisí, pokud jde o důsledky, které z tohoto zjištění vyplývají.

58 Parlament tvrdí, že napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká rozvojových zemí, sleduje cíle článku 177 ES, zejména podporu udržitelného hospodářského a sociálního rozvoje. S tím nesouhlasí Rada, aniž by ovšem uvedla, jaký jiný účel toto rozhodnutí ve vztahu k rozvojovým zemím ve smyslu hlavy XX Smlouvy sleduje.

59 V tomto ohledu, odchylně od toho, co se domnívá Rada a Komise, prostupuje popisem uvedeným v bodě 57 tohoto rozsudku spíše obsah napadeného rozhodnutí než jeho účel. Z tohoto rozhodnutí totiž vyplývá, že poskytnutí záruky Společenství sleduje cíle, které jdou nad rámec opatření, které se týká rozvojové spolupráce jen podpůrně. Zejména z třetího bodu odůvodnění uvedeného rozhodnutí tak vyplývá, že toto

rozhodnutí směřuje k podpoře vnější činnosti Unie bez nepříznivého dopadu na úvěrovou bonitu EIB. Navíc podle článku 1 tohoto rozhodnutí se záruka Společenství poskytuje pouze v rozsahu, v němž byly dotčené finanční operace rozhodnuty zejména „na podporu příslušných cílů vnější politiky Unie“.

60 Jak uvedl Parlament během jednání, je možné, že bez této záruky by EIB nemohla provádět finanční operace v dotyčných zemích. S ohledem na zvýšené riziko spojené s poskytnutím financování v určitých třetích zemích by úvěrová bonita EIB mohla být dotčena prováděním takových operací v těchto zemích, takže by EIB, aby se vyhnula nepříznivému dopadu na tuto bonitu, byla odrazována od jejich provádění nebo by alespoň byla nucena pro tyto operace ukládat podmínky citelně nevýhodnější pro příjemce úvěru. Záruka Společenství, v důsledku jejího přispění k úvěrové bonitě EIB, tak podporuje, ba i umožňuje zapojení EIB ve třetích zemích. Zachování této úvěrové bonity se tudíž jeví jako prostředek nezbytný k provádění zásadního cíle tohoto rozhodnutí, kterým je přispívat k vnější politice Společenství.

61 Mimoto za předpokladu, jak tvrdily Rada a Parlament, že záruka Společenství má pouze nepřímé účinky vůči třetím zemím dotčeným napadeným rozhodnutím, prostřednictvím výhodnějších podmínek, které může EIB vyžadovat pro financování, které poskytuje těmto zemím, tato okolnost nebrání tomu, aby se toto opatření mohlo začlenit do rámce politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

62 Mimoto, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, napadené rozhodnutí nelze považovat za převážně vnitřní rozhodnutí Společenství. Je pravda, že účinky záruky Společenství se nejprve projevují uvnitř Společenství, totiž ve vztazích mezi EIB a rozpočtem Společenství. Jak vyplývá z bodu 59 tohoto rozsudku, představuje nicméně tato

záruka nikoli cíl tohoto rozhodnutí, ale prostředek zvolený k dosažení tohoto cíle, který spočívá v podpoře vnější politiky Společenství usnadněním a posílením finanční spolupráce se třetími zeměmi prostřednictvím EIB.

63 Politika Společenství v oblasti rozvojové spolupráce je přitom nedílnou součástí vnější činnosti Společenství. Mimoto osmý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí zdůrazňuje, že finanční operace EIB by měly být v souladu s vnějšími politikami Unie, včetně specifických regionálních cílů, a měly by je podporovat. Stejně tak čl. 3 odst. 2 tohoto rozhodnutí výslovně stanoví, že spolupráce se uskutečňuje na regionálně rozlišeném základě při zohlednění úlohy EIB i politiky Unie v jednotlivých regionech.

64 V tomto ohledu vyplývá ze čtvrtého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí, že záruka Společenství je určena ke krytí finančních operací EIB prováděných v zemích, na které se vztahuje nástroj pro rozvojovou spolupráci a evropský nástroj sousedství a partnerství. Sedmý bod odůvodnění téhož rozhodnutí zmiňuje rovněž nástroj stability zřízený nařízením č. 1717/2006. Toto rozhodnutí tak směřuje k posílení činností prováděných zejména prostřednictvím těchto tří nástrojů, které se týkají, alespoň částečně, rozvojové spolupráce ve smyslu hlavy XX Smlouvy. Tato analýza je posílena patnáctým bodem odůvodnění uvedeného rozhodnutí, které se týká zejména případného „spojení finančních prostředků EIB s rozpočtovými zdroji [Unie] ve formě grantové podpory, rizikového kapitálu a úrokových dotací vedle technické pomoci při vypracování projektu, provádění nebo posílení právního a regulačního rámce“.

65 Navíc konkrétní cíle uvedené v preambuli napadeného rozhodnutí, týkající se různých regionů dotčených tímto rozhodnutím, odpovídají, alespoň z části, typickým cílům rozvojové spolupráce. Z dvanáctého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí, citovaného Parlamentem při jednání, vyplývá, že v Asii a Latinské Americe – regionech, ve kterých „by EIB měla vyvíjet úsilí směrem k postupnému rozšiřování svých činností na větší počet zemí […], včetně méně prosperujících zemí“ – by se financování EIB mělo zaměřit na projekty v oblasti udržitelnosti životního prostředí a zajištění dodávek energie a přispívat na udržování přítomnosti Unie v těchto regionech prostřednictvím přímých zahraničních investic a přenosu technologií a know-how. Stejně tak z třináctého a čtrnáctého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že EIB by se měla zaměřit jednak ve střední Asii na velké projekty zásobování energií

a přepravy energie s přeshraničními dopady, a jednak v Jižní Africe na projekty veřejného zájmu v oblasti infrastruktury a na podporu soukromého sektoru, včetně malých a středních podniků.

66 Z toho vyplývá, že finanční spolupráce se třetími zeměmi, která se provádí podle napadeného rozhodnutí prostřednictvím záruk Společenství poskytnutých EIB, rovněž sleduje, pokud jde o rozvojové země, socioekonomické cíle uvedené v článku 177 ES, zejména udržitelný hospodářský a sociální rozvoj takových zemí.

67 Z předchozího vyplývá, že se na napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká rozvojových zemí ve smyslu hlavy XX Smlouvy, vztahuje tato hlava, a tedy článek 179 ES. Toto rozhodnutí má tudíž dvě složky, jednu týkající se rozvojové spolupráce, na kterou se vztahuje článek 179 ES, a druhou týkající se hospodářské, finanční a technické spolupráce s jinými třetími zeměmi, než jsou rozvojové země, na kterou se vztahuje článek 181a ES.

Ke vztahu mezi složkami napadeného rozhodnutí

68 Na rozdíl od toho, co tvrdí Parlament, zjištění, že napadené rozhodnutí má dvojí složku popsanou v předchozím bodě, nestačí k tomu, aby se učinil závěr, že mělo být přijato na dvojím právním základě tvořeném články 179 ES a 181a ES. S ohledem na judikaturu citovanou v bodech 35 a 36 tohoto rozsudku je totiž třeba určit, zda jedna ze složek tohoto rozhodnutí je identifikovatelná jako hlavní nebo převažující, zatímco druhá je

pouze vedlejší, nebo naopak, zda obě tyto složky jsou nerozdělitelně spojeny, aniž by jedna byla vůči druhé vedlejší.

69 V tomto ohledu je třeba rovnou uvést, že právní základy dotčené v projednávaném případě, totiž články 179 ES a 181a ES, se oba týkají spolupráce se třetími zeměmi, mimo jiné na finanční úrovni, a že, jak vyplývá zejména z bodu 55 tohoto rozsudku, zapojení EIB v rámci finanční spolupráce s rozvojovými zeměmi je nedílnou součástí rozvojové spolupráce ve smyslu hlavy XX Smlouvy.

70 Je třeba v projednávaném případě ostatně uvést, že ačkoli Rada a Komise tvrdí, že napadené rozhodnutí má jednak účel a hlavní složku spojenou téměř výhradně s článkem 181a ES, a jednak účel a vedlejší složku spojenou s článkem 179 ES, nebyly nicméně schopny prokázat, v čem by hospodářská, finanční a technická spolupráce mezi Společenstvím a třetími rozvojovými zeměmi byla natolik cizí rozvojové spolupráci ve smyslu hlavy XX Smlouvy, že by toto rozhodnutí, i když pouze v rozsahu, v němž se v něm zamýšlená spolupráce týká pouze rozvojových zemí, mělo hlavní nebo převažující účel nebo složku, které by neměly vztah k rozvojové spolupráci ve smyslu uvedené hlavy XX.

71 Napadené rozhodnutí se totiž týká posílení finanční spolupráce jak s rozvojovými zeměmi, tak s jinými třetími zeměmi prostřednictvím záruky Společenství poskytované EIB. Toto rozhodnutí se tedy týká činností obdobné povahy, které se liší pouze dotyčnými regiony a zeměmi. Jak přitom vyplývá z bodů 77 a 78 stanoviska generální advokátky, bylo by nahodilé, ba i svévolné pokoušet se identifikovat převažující zeměpisnou složku v uvedeném rozhodnutí. Je tomu tak tím spíše vzhledem k vyvíjejícímu se charakteru kategorie rozvojových zemí ve smyslu hlavy XX

Smlouvy a s ohledem na možnost stanovenou v čl. 2 odst. 2 téhož rozhodnutí, aby Rada rozhodla jednotlivě o způsobilosti zemí, které ani nejsou uvedeny v příloze I napadeného rozhodnutí, pro financování EIB v rámci záruky Společenství.

72 Z předchozího vyplývá, že z pohledu obsahu a účelu napadeného rozhodnutí má toto rozhodnutí složky, které jsou neoddělitelně spojeny, na které se vztahuje jednak článek 179 ES, a jednak článek 181a ES, aniž by bylo možné identifikovat hlavní nebo převažující účel nebo složku. V důsledku toho je na základě judikatury uvedené v bodě 36 tohoto rozsudku nutno dojít k závěru, že toto rozhodnutí mělo být v zásadě přijato na základě obou těchto článků, pokud by takové spojení právních základů nebylo vyloučeno ve smyslu judikatury uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku, což je třeba přezkoumat.

Ke slučitelnosti postupů

73 Na výzvu Soudního dvora, aby se vyjádřili při jednání k otázce, zda postupy stanovené v článcích 179 ES a 181a ES jsou slučitelné, všichni účastníci řízení odpověděli kladně, uvádějíce, že určitá opatření jsou již nyní přijímána zákonodárcem Společenství na dvojím základě těchto článků.

74 K tomuto je nicméně třeba připomenout, jak vyplývá z judikatury citované v bodě 34 tohoto rozsudku, že právní základ aktu se nemůže určovat s ohledem na právní základ použitý pro přijetí jiných aktů Společenství vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi.

75 Jak je uvedeno v bodě 37 tohoto rozsudku, je použití dvojího právního základu vyloučeno, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto základů neslučitelné.

76 V projednávaném případě je třeba uvést, že na rozdíl od situace, která vedla k výše uvedenému rozsudku Oxid titaničitý, Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou jak v postupu uvedeném v článku 179 ES, tak v postupu stanoveném v článku 181a ES.

77 Je pravda, že v rámci článku 179 ES vykonává Parlament legislativní funkci prostřednictvím spolurozhodování s Radou, zatímco článek 181a ES – jediný právní základ použitý pro přijetí napadeného rozhodnutí – stanoví pouze konzultaci Parlamentu Radou.

78 Je třeba nicméně připomenout význam role Parlamentu v legislativním postupu Společenství. Jak již Soudní dvůr uvedl, účast Parlamentu v tomto postupu je odrazem základní demokratické zásady na úrovni Společenství, podle které se obyvatelstvo účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Oxid titaničitý, bod 20 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 30. března 1995, Parlament v. Rada, C-65/93, Recueil, s. I-643, bod 21).

79 V tomto ohledu, na rozdíl od situace dotčené ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Oxid titaničitý, za okolností projednávaného případu by použití dvojího právního základu spočívajícího v článcích 179 ES a 181a ES nezasáhlo do práv Parlamentu (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise

v. Rada, bod 54, jakož i Komise v. Parlament a Rada, bod 59). Použití článku 179 ES by totiž znamenalo významnější účast Parlamentu, jelikož stanoví přijetí aktu podle postupu nazvaného „spolurozhodování“. Před Soudním dvorem nebylo konečně tvrzeno, že by takový dvojí právní základ nebyl možný z pohledu legislativní techniky.

80 Mimoto více skutečností svědčí ve prospěch závěru, podle kterého by bylo spojení článků 179 ES a 181a ES možné i vhodné s ohledem na napadené rozhodnutí.

81 Zaprvé, jak vyplývá z bodů 69 až 72 tohoto rozsudku, složky napadeného rozhodnutí, z nichž první se týká rozvojových zemí a druhá jiných třetích zemí, jsou neoddělitelné. S ohledem na vyvíjející se charakter kategorie rozvojových zemí ve smyslu hlavy XX Smlouvy, jakož i na požadavky právní jistoty by totiž v praxi bylo sotva možné upřednostňovat paralelní přijetí dvou aktů, z nichž by se jeden týkal rozvojových zemí a zakládal se pouze na článku 179 ES a druhý by se týkal třetích zemí, které nejsou rozvojové, a zakládal by se pouze na článku 181a ES. Zadruhé, jak rovněž vyplývá z týchž bodů tohoto rozsudku, nemůže být tvrzeno, že by jedna z těchto složek byla vůči druhé vedlejší.

82 Za těchto okolností řešení, které by s ohledem na rozdíly mezi postupy nazvanými „spolurozhodovací“ a „konzultační“, stanovenými v článcích 179 ES a 181a ES, spočívalo v upřednostnění jediného právního základu článku 179 ES, jakožto základu, který předpokládá větší účast Parlamentu, by mělo za následek, že hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi, které nejsou rozvojové, by nebyla výslovně pokryta zvoleným právním základem. V takovém případě by legislativní role Rady byla v každém případě dotčena stejným způsobem jako v případě dvojího právního základu spočívajícího v článcích 179 ES a 181a ES. Mimoto, jak vyplývá z bodu 47 tohoto rozsudku, jako článek 181a ES není předurčen být právním základem opatření sledujících cíle uvedené v článku 177 ES, týkající se rozvojové spolupráce ve smyslu hlavy XX Smlouvy, nemůže ani článek 179 ES v zásadě založit opatření týkající se spolupráce, která takové cíle nesledují.

83 Z toho vyplývá, že za zvláštních okolností projednávaného případu, charakterizovaných zejména doplňkovým vztahem existujícím mezi hlavami XX a XXI Smlouvy, jakož i téměř provázaným vyjádřením článků 179 ES a 181a ES, nelze postupy stanovené v těchto dvou článcích kvalifikovat jako neslučitelné.

84 V důsledku toho je nutno dojít k závěru, že napadené rozhodnutí mělo být výjimečně založeno na dvojím právním základě článků 179 ES a 181a ES.

85 S ohledem na všechny předcházející skutečnosti je tedy třeba zrušit napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž je založeno pouze na článku 181a ES.

K návrhu na zachování účinků napadeného rozhodnutí

86 Parlament, podporovaný v tomto ohledu Radou a Komisí, navrhuje, aby Soudní dvůr, v případě, že zruší napadené rozhodnutí, zachoval jeho účinky do doby, než bude přijato nové rozhodnutí.

87 Podle čl. 231 druhého pododstavce ES může Soudní dvůr uvést, považuje-li to za nezbytné, ty účinky zrušeného nařízení, které jsou nadále považovány za zachované. Takové ustanovení lze obdobně použít rovněž na rozhodnutí, pokud existují důležité důvody právní jistoty srovnatelné s těmi, které nastávají v případě zrušení určitých nařízení, odůvodňující, aby Soudní dvůr použil pravomoc, kterou mu v tomto kontextu

svěřuje čl. 231 druhý pododstavec ES (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 26. března 1996, Parlament v. Rada, C-271/94, Recueil, s. I-1689, bod 40; ze dne 12. května 1998, Spojené království v. Komise, C-106/96, Recueil, s. I-2729, bod 41, jakož i ze dne 28. května 1998, Parlament v. Rada, C-22/96, Recueil, s. I-3231, body 41 a 42).

88 Podle svého článku 10 nabylo napadené rozhodnutí účinku třetím dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, tj. dne 30. prosince 2006. Je nesporné, že jeho zrušení bez zachování jeho účinků by mohlo mít negativní důsledky pro úvěrovou bonitu EIB a mohlo by způsobit nejistotu, která by byla na újmu probíhajícím a budoucím finančním operacím EIB.

89 Za těchto podmínek existují významné důvody právní jistoty, které odůvodňují, aby Soudní dvůr vyhověl návrhu účastníků řízení zachovat účinky napadeného rozhodnutí. Je tedy třeba odložit účinky jeho zrušení až do nabytí účinku, v přiměřené době, nového rozhodnutí. V tomto ohledu se jeví, že lhůta dvanácti měsíců od vydání tohoto rozsudku může být považována za přiměřenou.

K nákladům řízení

90 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament požadoval náhradu nákladů řízení a Rada neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Komise, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady, ponese v souladu s čl. 69 odst. 4 prvním pododstavcem téhož řádu vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) Rozhodnutí Rady 2006/1016/ES ze dne 19. prosince 2006 o poskytnutí záruky Společenství na případné ztráty Evropské investiční banky z úvěrů a úvěrových záruk na projekty mimo Společenství se zrušuje.

2) Účinky rozhodnutí 2006/1016 se zachovávají, co se týče finančních operací Evropské investiční banky, které budou sjednány do nabytí účinku, ve lhůtě dvanácti měsíců od vydání tohoto rozsudku, nového rozhodnutí přijatého na náležitém právním základě, totiž společně na článcích 179 ES a 181a ES.

3) Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení s výjimkou nákladů vynaložených Komisí Evropských společenství.

4) Komise Evropských společenství ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.