SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 6. novembra 2008 *

V zadevi C-155/07,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 19. marca 2007,

Evropski parlament, ki ga zastopajo R. Passos, A. Baas in D. Gauci, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo M. Arpio Santacruz, M. Sims in D. Canga Fano, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

ob intervenciji

Komisije Evropskih skupnosti, ki jo zastopata A. Aresu in F. Dintilhac, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientka,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, A. Ó Caoimh (poročevalec), J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka in A. Arabadjiev, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. maja 2008,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 26. junija 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropski parlament s tožbo predlaga Sodišču, naj, prvič, razglasi ničnost Sklepa Sveta 2006/1016/ES z dne 19. decembra 2006 o odobritvi jamstva Skupnosti Evropski investicijski banki za izgube pri posojilih in jamstvih za projekte zunaj Skupnosti (UL L 414, 30.12.2006, str. 95, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) in, drugič, v primeru razglasitve ničnosti tega sklepa ohrani njegove učinke do sprejetja novega sklepa.

Dejansko stanje in postopek pred Sodiščem

2 Komisija Evropskih skupnosti je 22. junija 2006 sprejela predlog, ki je podlaga za izpodbijani sklep. V tem predlogu je bil kot pravna podlaga naveden člen 181a ES.

3 Parlament je 30. novembra 2006 sprejel resolucijo o tem predlogu, katere sprememba št. 1 je imela za cilj, da se kot pravna podlaga doda člen 179 ES. Komisijo je pozval, naj ga zato v skladu s členom 250(2) ES spremeni.

4 Komisija ni spremenila predloga v zvezi s tem in Svet Evropske unije je 19. decembra 2006 sprejel izpodbijani sklep le na pravni podlagi člena 181a ES.

5 Ker je Parlament menil, da bi moral biti navedeni sklep sprejet tudi na podlagi člena 179 ES, je vložil to tožbo za razglasitev ničnosti.

6 Komisiji se je s sklepom predsednika Sodišča z dne 10. oktobra 2007 dovolila intervencija v podporo predlogom Sveta.

7 S sklepom z dne 25. oktobra 2007 je predsednik Sodišča predlog za intervencijo, ki ga je vložila Evropska investicijska banka (EIB), zavrnil, ker ta ne spada med institucije Evropske skupnosti, izčrpno naštete v členu 7(1) ES.

Pravni okvir

8 V uvodni izjavi 3 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„Glede podpore zunanjim ukrepom EU brez vplivanja na boniteto EIB bi bilo treba EIB ponuditi proračunsko jamstvo Skupnosti za dejavnosti zunaj Skupnosti. […]“

9 V uvodni izjavi 4 tega sklepa je navedeno, da bi jamstvo Skupnosti moralo kriti izgube pri posojilih in jamstvih za posojila za upravičene investicijske projekte EIB, ki se izvajajo v državah, na katere se nanašajo Uredba Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL L 210, str. 82), Uredba (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (UL L 310, str. 1) in Uredba (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, str. 41), v katerih je bilo navedeno financiranje s posojili ali jamstvom, odobreno v skladu s podpisanim sporazumom, ki ni niti potekel niti ni bil preklican.

10 V uvodni izjavi 7 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„Od leta 2007 dalje bodo zunanje odnose [Unije] podpirali tudi novi finančni instrumenti, kot so IPA, [evropski instrument sosedstva in partnerstva], [instrument za financiranje razvojnega sodelovanja] in instrument za stabilnost, uvedeni z Uredbo (ES) št. 1717/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 (UL L 327, str. 1).“

11 V uvodni izjavi 8 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„Financiranje EIB bi moralo biti v skladu z zunanjo politiko [Unije] in jo podpirati, vključno z njenimi posebnimi regionalnimi cilji. V različnih regijah bi morale dopolnjevati ustrezno politiko pomoči Skupnosti ter njene programe in instrumente ter zagotavljati usklajenost z ukrepi [Unije].“

12 V uvodnih izjavah od 12 do 14 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„(12) Financiranje v azijskih in latinskoameriških državah s strani EIB bo vedno bolj usklajeno s strategijo sodelovanja [Unije] v teh regijah in bo dopolnjevalo instrumente, ki se financirajo iz proračunskih virov Skupnosti. EIB se naj bi zavzemala, da postopoma razširi svoje dejavnosti na več držav v teh regijah, vključno na države z manjšo stopnjo blaginje. […]

(13) V Srednji Aziji bi se morala EIB osredotočiti na pomembne projekte s področja energetske oskrbe in transporta energije s čezmejnimi posledicami. […]

(14) Za dopolnitev dejavnosti EIB na podlagi Sporazuma iz Cotonouja za [afriške, karibske in pacifiške države (AKP)] bi se morala EIB v Južni Afriki osredotočiti na infrastrukturne projekte javnega interesa […] in podporo zasebnega sektorja, vključno z [malimi in srednje velikimi podjetji]. […]“

13 V členu 1(1) izpodbijanega sklepa z naslovom „Jamstvo in najvišji določeni zneski“ je določeno:

„Skupnost odobri Evropski investicijski banki (‚EIB‘) splošno jamstvo (‚jamstvo Skupnosti‘) za plačila, ki jih EIB ne prejme, čeprav se ji dolgujejo, za posojila in posojilna jamstva za upravičene investicijske projekte EIB, ki se izvajajo v državah, ki jih zajema ta sklep, če je bilo financiranje s posojilom ali [j]amstvom odobreno v skladu s podpisanim sporazumom, ki ni niti potekel niti ni bil preklican […] ter v skladu s predpisi in postopki EIB in v podporo ustreznim zunanjepolitičnim ciljem Evropske unije.“

14 V členu 2 izpodbijanega sklepa z naslovom „Udeležene države“ je določeno:

„1. Seznam držav upravičenk ali možnih držav upravičenk do financiranja EIB na podlagi jamstva Skupnosti se nahaja v Prilogi I.

2. Glede držav, ki so v Prilogi I označene z ‚*‘, in glede držav, ki jih ni v Prilogi I, Svet odloči o upravičenosti teh držav za financiranje EIB na podlagi jamstva Skupnosti od primera do primera v skladu s postopkom, predvidenim v členu 181a(2) Pogodbe [ES].

[…]

4. V primeru resne zaskrbljenosti glede političnih in gospodarskih razmer v določeni državi se Svet lahko odloči, da se v tej državi začasno prekine novo financiranje EIB na podlagi jamstva Skupnosti v skladu s postopkom, predvidenim v členu 181a(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.“

15 Naslov člena 3 navedenega sklepa je „Skladnost s politikami Evropske unije“. V členu 3(1) je določeno, da se „[o]krepi […] skladnost zunanjih ukrepov EIB z zunanjepolitičnimi cilji Evropske unije, da bi dosegli čim večjo sinergijo med financiranjem EIB in proračunskimi sredstvi Evropske unije.“

16 V členu 3(2) je navedeno:

„Sodelovanje bo potekalo različno v različnih regijah, glede na vlogo EIB in politike Evropske unije v posameznih regijah.“

17 Priloga I k izpodbijanemu sklepu v skladu z njenim členom 1 vsebuje seznam držav, ki so upravičene do financiranj EIB, ki so zajeta s tako določenim jamstvom Skupnosti:

„A. *Predpristopne države*

(1) Države kandidatke

[…]

(2) Možne države kandidatke

[…]

B. *Sosedske in partnerske države*

(1) Sredozemske države

[…]

(2) Vzhodna Evropa, Južni Kavkaz in Rusija

[…]

C. *Azija in Latinska Amerika*

(1) Latinska Amerika

[…]

(2) Azija

Azija (brez Srednje Azije):

[…]

Srednja Azija:

[…]

D. *Južna Afrika*

Južna Afrika.“

Tožba

Trditve strank

Trditve Parlamenta

18 Parlament meni, da iz besedila izpodbijanega sklepa izhaja, da je ta sklep instrument zunanje politike, ki zajema hkrati sodelovanje z državami v razvoju in drugimi

državami, ki niso države v razvoju. Meni, da je treba člen 179 ES dodati kot pravno podlago tega sklepa, ker spada sodelovanje z državami v razvoju izključno v naslov XX Pogodbe z naslovom „Razvojno sodelovanje“.

19 Parlament med drugim navaja, da so večina regij, na katere se nanaša navedeni sklep, „države v razvoju“ v skladu s klasifikacijo Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) in klasifikacijo Svetovne banke ter da so večina zadevnih držav – zlasti sredozemske države, ki so sosedske in partnerske države, azijske države in Latinska Amerika ter Južna Afrika – take države. Izpodbijani sklep ima torej enake cilje kot člen 177 ES, med katerimi je „trajnostni gospodarski in socialni razvoj držav v razvoju“.

20 To, da se izpodbijani sklep nanaša tudi na tretje države, ki niso države v razvoju, naj ne bi pomenilo, da bi moral biti sprejet le na podlagi člena 181a ES. Namen tega člena, uvedenega s Pogodbo iz Nice, naj bi bil vzpostaviti posebno pravno podlago za samostojne programe na finančnem in tehničnem področju ter za horizontalne sporazume s tretjimi državami, ki niso države v razvoju.

21 Parlament prav tako zatrjuje, da lahko Svet, ker člen 179 ES ni bil pravna podlaga za izpodbijani sklep, na podlagi člena 2(2) in (4) tega sklepa sprejme posamezne sklepe v zvezi z eno ali več državami v razvoju na podlagi člena 181a ES, kar bi pomenilo kršitev Pogodbe.

22 Parlament meni, da bi izključitev ukrepov, ki se nanašajo na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje, iz področja razvojnega sodelovanja pomenila izključitev večine instrumentov na podlagi člena 179 ES, s čimer bi se ta določba izgubila velik del svojega pomena.

23 Poleg tega Parlament meni, da je treba pravno podlago izbrati glede na zemljepisno merilo ob upoštevanju držav, s katerimi Skupnost sodeluje na podlagi zadevnega pravnega akta Skupnosti. Tako naj bi se člena 179 ES in 181a ES uporabljala glede na države, ki so upravičenke na podlagi tega akta, ne glede na to, ali obstaja glavni ali stranski cilj. Ker uresničevanje ciljev iz člena 177 ES v praksi namreč pomeni gospodarsko in finančno sodelovanje z državami v razvoju, bi si člena 179 ES in 181a ES lahko prizadevala za podobne cilje, čeprav bi se nanašala na različne ciljne države.

24 Podredno Parlament trdi, da izpodbijani sklep hkrati sledi ciljem iz členov 181a ES in 179 ES, ker pomeni ukrep, ki se nanaša na gospodarsko sodelovanje tako z državami v razvoju kot z drugimi tretjimi državami. Uporaba dvojne pravne podlage bi bila torej utemeljena, če bi bilo sodelovanje z državami v razvoju neločljiv del cilja tega sklepa.

Trditve Sveta

25 Svet meni, da je člen 181a ES ustrezna in zadostna pravna podlaga za izpodbijani sklep. Poleg tega želja institucije, da bi bolj poglobljeno sodelovala pri sprejetju določenega pravnega akta, ne vpliva na izbiro njegove pravne podlage.

26 Svet meni, da iz preučitve cilja in vsebine izpodbijanega sklepa izhaja, da je njegov edini cilj oblikovanje ukrepa finančnega sodelovanja s tretjimi državami s finančnim instrumentom Skupnosti.

27 Spadal naj bi na področje uporabe člena 181a ES, ker naj v zvezi s tem ne bi razlikoval med ciljnimi tretjimi državami glede na to, ali so države v razvoju ali ne. Svet meni, da ker mora biti financiranje EIB v skladu z zunanjo politiko Unije in mora dopolnjevati politiko pomoči, mora biti skladno z razvojno politiko Skupnosti, kot določa člen 181a(1), prvi pododstavek, ES.

28 Okoliščina, da izpodbijani sklep določa, da ga je treba uporabljati v skladu z razvojno politiko ali tako, da spodbuja razvoj, naj ne bi zadostovala za utemeljitev, da bi moral biti sprejet tudi na podlagi člena 179 ES. Enako naj bi veljalo za dejstvo, da seznam držav upravičenk ali možnih držav upravičenk iz priloge I k temu sklepu zajema države v razvoju, ker naj bi odstavka 1 in 2 tega člena določala, da se prispevki EIB na podlagi tega člena izvedejo brez poseganja v druge določbe Pogodbe.

29 Svet je med obravnavo podrobneje navedel, da meni, da je posrednost razmerja med jamstvom Skupnosti in državami v razvoju odločilni razlog, zaradi katerega izpodbijani sklep ne more imeti poleg tega za podlago člena 179 ES.

Trditve Komisije

30 Komisija meni, da področje uporabe členov 179 ES in 181a ES temelji tako na zemljepisnem merilu (za naslov XX Pogodbe države v razvoju, za naslov XXI tretje države) kot na materialnem merilu (za naslov XX Pogodbe vsi trije cilji iz člena 177(1) ES in za naslov XXI Pogodbe ukrepi, ki se nanašajo na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje).

31 Izpodbija, kar šteje za strogo zemljepisno razlago področja uporabe člena 181a ES, kot naj bi jo podal Parlament. Ta razlaga naj ne bi bila utemeljena z vidika besedila pod naslovoma XX in XXI Pogodbe. V zvezi z naslovom XXI se namreč zemljepisno merilo nanaša na vse tretje države, vključno z morebitnimi državami v razvoju. Člen 181a ES naj bi se torej uporabljal za države v razvoju, če ne bi obstajala bolj ozka različica naslova, pod katerim se ta člen nahaja, in njegovega odstavka 1. Komisija meni, da argumentacija Parlamenta ne upošteva izraza „[b]rez poseganja v druge določbe te pogodbe“ iz člena 179(1) ES.

32 Komisija prav tako zatrjuje, da je izpodbijani sklep finančni instrument, ki se najprej uporablja na interni ravni Skupnosti. Ta sklep ni pravna podlaga za financiranje EIB v korist tretjih držav, kar je primarno člen 18(1) Protokola o Statutu BEI, ki je priložen pogodbi.

33 Komisija tako kot Svet opozarja, da člen 181a ES določa, da morajo biti ukrepi, ki se nanašajo na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje zunaj Skupnosti, na podlagi tega člena „skladni z razvojno politiko Skupnosti“. Komisija tako meni, da so avtorji Pogodbe ES menili, da lahko ukrepi na podlagi člena 181a ugodno vplivajo na razvoj, vključno z razvojem v državah v razvoju. Komisija je v odgovoru na vprašanje Sodišča med obravnavo trdila, da bi bila tudi za pridobitev jamstva EIB v zvezi s transakcijami glede držav, ki bi bile vse države v razvoju v smislu Pogodbe, ustrezna pravna podlaga člen 181a ES, ker bi to jamstvo prek posojil, ki jih odobri EIB na podlagi svojih internih postopkov in Protokola o Statutu EIB, le posredno koristilo tem državam.

Presoja Sodišča

Uvodne ugotovitve

34 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Skupnosti temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina tega akta (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovani „Titanov dioksid“, C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, C-338/01, ZOdl., str. I-4829, točka 54), in ne na pravni podlagi za sprejetje drugih pravnih aktov Skupnosti, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, 131/86, Recueil, str. 905, točka 29, in z dne 20. maja 2008 v zadevi Komisija proti Svetu, C-91/05, ZOdl., str. I-3651, točka 106). Poleg tega, če v Pogodbi obstaja posebna določba, ki je lahko pravna podlaga za obravnavani akt, mora ta temeljiti na tej določbi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 60, in sodbo z dne 26. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, C-533/03, ZOdl., str. I-1025, točka 45).

35 Če se namreč pri preizkusu ukrepa izkaže, da ima ta dva cilja, ali če ima dva sestavna dela, pri čemer je eden od teh ciljev ali sestavnih delov glavni, drugi pa stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (glej v tem smislu med drugim sodbi z dne 17. marca 1993 v zadevi Komisija proti Svetu, C-155/91, Recueil, str. I-939, točki 19 in 21, in z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu, C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 59, ter zgoraj navedeni sodbi z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 55; in z dne 20. maja 2008 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 73).

36 Sodišče je glede ukrepa, ki hkrati sledi več ciljem ali ima več sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim le stranski, razsodilo, da mora tak ukrep, če je mogoče uporabiti različne pravne podlage Pogodbe ES, izjemoma

temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Svetu, C-211/01, Recueil, str. I-8913, točka 40, in zgoraj navedeno sodbo z dne 20. maja 2008 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 75).

37 Vendar je Sodišče že presodilo zlasti v točkah od 17 do 21 zgoraj navedene sodbe Titanov dioksid, da je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če so postopki, predvideni za eno ali drugo od teh podlag, nezdružljivi (glej v tem smislu tudi sodbo z dne 25. februarja 1999 v zadevi Parlament proti Svetu, C-164/97 in C-165/97, Recueil, str. I-1139, točka 14; zgoraj navedeno sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 57; ter sodbi z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, C-94/03, ZOdl., str. I-1, točka 52, in v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-178/03, ZOdl., str. I-107, točka 57).

38 Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba opredeliti, ali bi lahko bil izpodbijani sklep zakonito sprejet le na pravni podlagi člena 181a ES. Zato je treba na začetku analizirati razmerje med, na eni strani, členom 179 ES, ki je v naslovu XX Pogodbe, in, na drugi strani, členom 181a ES, ki je v njenem naslovu XXI, preden se preuči, ali vsebina in cilj tega sklepa spadata, kot zatrjuje Parlament, v področje uporabe teh členov. Če se izkaže, da je tako, je treba preizkusiti, katera je bila ustrezna pravna podlaga za sprejetje navedenega sklepa.

Razmejitev področij naslovov XX in XXI Pogodbe

39 Ni sporno, da je, kot je poudarila Komisija, izraz „tretja država“ iz člena 181a ES dobesedno dovolj širok, da lahko zajema tako države v razvoju kot druge tretje države. Vendar iz tega ne more izhajati, ne da bi omejili področje uporabe člena 179 ES, da je mogoče vsak ukrep, ki se nanaša na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje z državami v razvoju v smislu člena 179 ES, izvesti zgolj na podlagi člena 181a ES.

40 Čeprav se člen 181a ES sam izrecno nanaša na „gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje“, medtem ko se člen 179 ES na splošno nanaša zgolj na „ukrepe“, ostaja dejstvo, da lahko tako sodelovanje v skladu z njegovimi podrobnimi pravili pomeni značilno obliko razvojnega sodelovanja. Ni sporno, da EIB deluje v glavnem v okviru gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja. Člen 179 ES v povezavi s členom 177 ES določa, da EIB v skladu s pogoji, določenimi v Statutu, prispeva k izvajanju ukrepov, potrebnih za uresničevanje ciljev politike Skupnosti v razvojnem sodelovanju. Tako je v točki 119 Skupne izjave Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje [za razvoj]“ (UL 2006, C 46, str. 1) navedeno, da ima EIB „vse večjo vlogo pri izvajanju pomoči Skupnosti, in sicer z naložbami v zasebna in javna podjetja v državah v razvoju.“

41 Poleg tega se člen 181a ES začne z besedami „[b]rez poseganja v druge določbe te pogodbe, zlasti tiste iz naslova XX“. Ti izrazi pojasnjujejo, da je naslov XX poseben glede na razvojno sodelovanje.

42 Kot opozarjata Svet in Komisija, se tudi člen 179 ES začne z besedami „[b]rez poseganja v druge določbe te pogodbe“.

43 Vendar je treba na eni strani opozoriti, kot je poudaril Parlament v svojih procesnih vlogah, da je bil člen 179 ES oblikovan, ko člena 181a ES še ni bilo, s tem da je bil naslov, v katerega spada zadnjenavedeni člen, uveden v Pogodbo šele med njeno revizijo s Pogodbo iz Nice. Pred začetkom veljavnosti člena 181a ES in če ni šlo za instrumente Skupnosti, ki spadajo v druge politike, je Skupnost sprejemala ukrepe in sklepala sporazume o sodelovanju s tretjimi državami, ki niso bile države v razvoju, na podlagi

člena 235 Pogodbe ES (postal člen 308 ES), ker ni obstajala posebna pravna podlaga. Z vključitvijo naslova XXI v Pogodbo je bila torej vzpostavljena posebna pravna podlaga za to sodelovanje in poenostavljen postopek sprejemanja pobud Skupnosti na tem področju, s tem da je kvalificirano večino v Svetu nadomestilo soglasje, ki se zahteva v skladu s členom 308 ES.

44 Na drugi strani je pridržek iz člena 179 ES manj specifičen kot pridržek iz člena 181a ES, ki se izrecno nanaša na naslov XX Pogodbe.

45 V teh okoliščinah ima pridržek iz člena 181a ES v zvezi z naslovom XX Pogodbe prednost pred členom 179 ES.

46 Te ugotovitve ni mogoče izpodbijati z argumentacijo Komisije, navedeno v točki 33 te sodbe, v skladu s katero bi lahko ukrepi v zvezi z razvojno politiko temeljili le na členu 181a ES, če bi bili v skladu s to politiko, kot izhaja iz naslova XX Pogodbe. Člen 181a(1) ES s tem, ko določa, da so ukrepi, ki se nanašajo na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje zunaj Skupnosti, na podlagi tega člena „skladni z razvojno politiko Skupnosti“, preprosto pomeni, da mora Skupnost pri sprejemanju ukrepov na podlagi člena 181a ES zagotoviti skladnost s tem, kar je bilo ali bi lahko bilo sprejeto na podlagi člena 179 ES. To analizo utemeljuje člen 178 ES, v skladu s katerim mora Skupnost pri izvajanju politik, ki bi utegnile vplivati na države v razvoju, upoštevati cilje iz člena 177 ES.

47 Iz tega izhaja, da ker se člen 181a ES uporablja brez poseganja v naslov XX Pogodbe ES v zvezi z razvojnim sodelovanjem, namen tega člena ni vzpostaviti pravne podlage za ukrepe, ki sledijo ciljem razvojnega sodelovanja v smislu navedenega naslova XX, navedenim v členu 177 ES.

48 Ne da bi bilo treba v obravnavani zadevi odločiti o vprašanju, ali ima lahko ukrep, ki se nanaša na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje z državami v razvoju, če ne bi sledil temu cilju, za pravno podlago le člen 181a ES, je treba preučiti vsebino in namen izpodbijanega sklepa.

Vsebina izpodbijanega sklepa

49 Izpodbijani sklep v skladu s svojim členom 1(1) EIB odobri proračunsko jamstvo za plačila, ki jih ne prejme, v zvezi s financiranjem, ki jih izvaja v državah, na katere se nanaša ta sklep, če je bilo med drugim zadevno financiranje odobreno v podporo ustreznim zunanjepolitičnim ciljem Unije.

50 V skladu s členom 2(1) izpodbijanega sklepa je seznam držav upravičenk ali mogočih držav upravičenk do financiranja EIB na podlagi jamstva Skupnosti v prilogi I. Ta seznam je razdeljen na štiri skupine, in sicer predpristopne države, sosedske in partnerske države, Azija in Latinska Amerika in nazadnje Južna Afrika.

51 Parlament zatrjuje, da je večina držav, navedenih v tej prilogi, v skladu s klasifikacijami OECD in Svetovne banke „sosedskih in partnerskih držav“. Svet in Komisija tem klasifikacijam nista nikoli ugovarjala.

52 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da pojem „država v razvoju“ iz naslova XX Pogodbe ni opredeljen v tem naslovu. Tako kot izhaja iz ustnih odgovorov strank na vprašanja Sodišča na obravnavi in iz druge opombe skupne izjave, navedene v točki 40 te sodbe, je v praksi Skupnosti posebej pomemben seznam prejemnic uradne razvojne pomoči, ki ga je določil odbor za razvojno pomoč (DAC) OECD. Vendar je kljub temu za pojem država v razvoju potrebna avtonomna razlaga Skupnosti. Enako velja tudi ob

upoštevanju dejstva, da je ta kategorija držav v razvoju dinamična, tako da se lahko spreminja glede na dogodke, ki jih je težko predvideti.

53 Vendar v obravnavani zadevi zadostuje poudariti, da ni sporno, da lahko velik del, torej večina držav s seznama držav upravičenk, ki je priložen k izpodbijanemu sklepu, spada v ta pojem, ne glede na to, kakšen je njegov natančni pomen.

54 Ob upoštevanju tega ni mogoče izključiti, v nasprotju s trditvami Sveta in Komisije, da se lahko izvajanje ukrepa finančnega sodelovanja s tretjimi državami na podlagi izpodbijanega sklepa šteje med razvojno sodelovanje v smislu naslova XX Pogodbe.

55 Projektni partnerji EIB, kot sta opozorila Parlament in Komisija, so namreč na podlagi jamstva Skupnosti prejeli posojila po ugodnejših obrestnih merah, kar lahko pomeni ukrep pomoči. V členu 179(2) ES je določeno, da EIB podpira politiko razvojnega sodelovanja Skupnosti. Zato dejstvo, da dejavnost EIB v osnovi pomeni dajanje kreditov, ki jih je treba vrniti, in ne pomoči, ne more biti v nasprotju s tem, da je mogoče nekatera njena financiranja opredeliti kot razvojno pomoč.

56 V zvezi s tem je treba tudi poudariti, da lahko Svet na podlagi člena 2(2) izpodbijanega sklepa odloči v posameznem primeru o odobritvi jamstva Skupnosti za financiranje EIB v zvezi z določenimi državami, vključno z državami, ki niso naštete v prilogi I k temu sklepu. Poleg tega lahko v skladu s členom 2(4) tega sklepa Svet odloči, da prekine novo financiranje EIB, ki je krito s tem jamstvom, če so izpolnjeni določeni pogoji. Torej

nikakor ni izključeno, da bi lahko bile države v razvoju zajete v sklepih, sprejetih na podlagi člena 2(2) ali (4) izpodbijanega sklepa. Vendar se na podlagi teh določb navedeni sklepi sprejemajo v skladu s postopkom, določenim v členu 181a ES, in to ne glede na to, ali gre za državo v razvoju v smislu naslova XX Pogodbe.

Cilj izpodbijanega sklepa

57 Čeprav ni sporno, da izpodbijani sklep spada v okvir finančnega sodelovanja s tretjimi državami na podlagi finančnih instrumentov Skupnosti, se Parlament ne strinja s Svetom in Komisijo glede posledic te ugotovitve.

58 Parlament trdi, da je izpodbijani sklep, če se nanaša na države v razvoju, namenjen uresničevanju ciljev iz člena 177 ES, zlasti spodbujanju trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja. Svet tej trditvi nasprotuje, ne da bi pri tem navedel, kakšen naj bi bil sicer cilj tega sklepa glede držav v razvoju v smislu člena XX Pogodbe.

59 Glede tega, v nasprotju z mnenjem Sveta in Komisije, je iz opisa v točki 57 te sodbe razvidna bolj vsebina izpodbijanega sklepa kot njegov cilj. Iz tega sklepa namreč izhaja, da odobritev jamstva Skupnosti sledi ciljem, ki presegajo ukrepe, ki se na razvojno sodelovanje nanašajo le drugotno. Tako med drugim iz uvodne izjave 3 navedenega sklepa izhaja, da je namen izpodbijanega sklepa podpreti zunanje ukrepe Unije brez

vplivanja na boniteto EIB. Poleg tega se na podlagi člena 1 tega sklepa jamstvo Skupnosti odobri med drugim le, če je bilo zadevno financiranje odobreno „v podporo ustreznim zunanjepolitičnim ciljem Unije.“

60 Kot je poudaril Parlament med obravnavo, je mogoče, da brez takega jamstva EIB ne more izvesti financiranja v zadevnih državah. Ob upoštevanju povečanih tveganj, povezanih z odobritvijo financiranja v določenih tretjih državah, bi lahko izvedba teh transakcij v teh državah škodila boniteti EIB, tako da bi to, zato da bi se izognila negativnemu vplivu na boniteto, odvrnilo EIB od nadaljevanja teh transakcij oziroma bi bila zavezana, da za te transakcije določi pogoje, ki so očitno manj ugodni za kreditojemalce. Tako se investicije EIB v tretjih državah zaradi jamstva Skupnosti in nato njegovega prispevka k boniteti EIB pospešijo oziroma omogočijo. Ohranitev te bonitete naj bi bila tako potrebno sredstvo za izpolnjevanje temeljnega cilja tega sklepa, ki je podpora zunanjepolitičnim ciljem Skupnosti.

61 Poleg tega, če domnevamo, kot sta trdila Svet in Parlament, da ima jamstvo Skupnosti le posredne učinke za tretje države, na katere se nanaša izpodbijani sklep – s tem da EIB omogoči, da tem državam zagotovi financiranje pod bolj ugodnimi pogoji –, ta okoliščina ne nasprotuje temu, da bi bil lahko ta ukrep vključen v politiko Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

62 Poleg tega v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, izpodbijanega sklepa ni mogoče šteti za primarno notranji ukrep Skupnosti. Najprej, ni sporno, da ima jamstvo Skupnosti učinke primarno v Skupnosti, in sicer v razmerju med EIB in proračunom Skupnosti. Vendar, kot izhaja iz točke 59 te sodbe, to jamstvo ni glavni cilj tega sklepa, ampak

sredstvo, izbrano za dosego tega cilja, ki podpira zunanjo politiko Skupnosti, s tem da olajšuje in spodbuja finančno sodelovanje s tretjimi državami prek EIB.

63 Politika Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja je torej sestavni del zunanjih ukrepov Skupnosti. Poleg tega je v uvodni izjavi 8 izpodbijanega sklepa poudarjeno, da bi moralo biti financiranje EIB v skladu z zunanjo politiko Unije in jo podpirati, vključno z njenimi posebnimi regionalnimi cilji. Tudi v členu 3(2) tega sklepa je izrecno določeno, da bo sodelovanje potekalo različno v različnih regijah, glede na vlogo EIB in politike Unije v posameznih regijah.

64 V zvezi s tem iz uvodne izjave 4 izpodbijanega sklepa izhaja, da je namen jamstva Skupnosti kritje financiranja EIB med drugim v državah, na katere se nanašata instrument za financiranje razvojnega sodelovanja ter evropski instrument sosedstva in partnerstva. V uvodni izjavi 7 je naveden tudi instrument stabilnosti, vzpostavljen z Uredbo št. 1717/2006. Namen tega sklepa je tako okrepiti ukrepe, ki se izvajajo predvsem s temi tremi instrumenti in ki se, vsaj delno, nanašajo na razvojno sodelovanje v smislu naslova XX Pogodbe. To analizo podpira uvodna izjava 15 navedenega sklepa, ki se med drugim nanaša na morebitne možnosti „združitev financiranja EIB s proračunskimi viri [Unije] v obliki odobritve pomoči, tveganega kapitala in subvencioniranih obrestnih mer, skupaj s tehnično pomočjo za pripravo projektov in njihovo izvajanje ali krepitvijo pravnega in regulativnega okvira“.

65 Poleg tega specifični cilji, navedeni v preambuli izpodbijanega sklepa, v zvezi z različnimi regijami, na katere se nanaša ta sklep, vsaj delno ustrezajo značilnim ciljem razvojnega sodelovanja. Iz uvodne izjave 12 navedenega sklepa, ki jo je Parlament navedel med obravnavo, tako izhaja, da bi se v Aziji in Latinski Ameriki – regijah, v katerih se naj bi „EIB […] zavzemala, da postopoma razširi svoje dejavnosti na več držav […], vključno na države z manjšo stopnjo blaginje“ – financiranje EIB moralo nanašati zlasti na projekte na področju vplivov na okolje in projekte za energetsko varnost in prispevati k nadaljnji podpori prisotnosti EU v teh regijah z neposrednimi tujimi naložbami in prenosom tehnologij in znanja. Iz uvodnih izjav 13 in 14 tudi izhaja, da bi se morala EIB po eni strani v Srednji Aziji osredotočiti na pomembne projekte

s področja energetske oskrbe in transporta energije s čezmejnimi posledicami in po drugi strani v Južni Afriki na infrastrukturne projekte javnega interesa in podporo zasebnega sektorja, vključno z malimi in srednje velikimi podjetji.

66 Iz tega sledi, da je namen finančnega sodelovanja, ki se na podlagi izpodbijanega sklepa izvaja na podlagi jamstva Skupnosti, odobrenega EIB, če se nanaša na države v razvoju, tudi uresničevanje socialno-ekonomskih ciljev iz člena 177 ES, zlasti ciljev trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja teh držav.

67 Iz navedenega izhaja, da izpodbijani sklep, če se nanaša na države v razvoju v smislu naslova XX Pogodbe, spada v ta naslov in torej v člen 179 ES. Tako ima ta sklep dva sestavna dela, in sicer se en sestavni del nanaša na razvojno sodelovanje, ki spada v člen 179 ES, drugi pa na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami, ki niso države v razvoju, ki spada v člen 181a ES.

Razmerje med sestavnima deloma izpodbijanega sklepa

68 V nasprotju s tem, kar trdi Parlament, ugotovitev, da ima izpodbijani sklep dva dela, navedena v prejšnji točki, ne zadostuje za sklep, da bi moral biti sprejet na dvojni pravni podlagi, in sicer členih 179 ES in 181a ES. Ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 35 in 36 te sodbe, je treba namreč opredeliti, ali je mogoče ugotoviti, da je eden

od sestavnih delov glavni ali prevladujoč, medtem ko je drugi le stranski, oziroma nasprotno, ali sta ta sestavna dela neločljivo povezana, ne da bi bil eden stranski glede na drugega.

69 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da se obe pravni podlagi v obravnavani zadevi, in sicer člena 179 ES in 181a ES, nanašata na sodelovanje s tretjimi državami, med drugim na finančni ravni, in da, kot izhaja iz točke 55 te sodbe, je vpletenost EIB v okviru finančnega sodelovanja z državami v razvoju sestavni del razvojnega sodelovanja v smislu naslova XX Pogodbe.

70 Poleg tega je treba v obravnavani zadevi opozoriti, da čeprav Svet in Komisija trdita, da sta glavni cilj in sestavni del izpodbijanega sklepa po eni strani povezana skoraj izključno s členom 181a ES in da sta bila po drugi strani stranski cilj in sestavni del povezana s členom 179 ES, vendarle nista mogla dokazati, zakaj je gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje Skupnosti in tretjih držav, ki so države v razvoju, tako odtujeno od razvojnega sodelovanja v smislu naslova XX Pogodbe, da naj bi imel sklep, čeprav se sodelovanje, določeno v tem poglavju, nanaša na države v razvoju, glavni ali prevladujoči cilj in sestavni del, ki nista povezana z razvojnim sodelovanjem v smislu navedenega naslova XX.

71 Izpodbijani sklep se namreč nanaša na okrepitev finančnega sodelovanja tako z državami v razvoju kot s tretjimi državami na podlagi jamstva Skupnosti, odobrenega EIB. Ta sklep se torej nanaša na ukrepe s podobnimi značilnostmi, ki se razlikujejo le glede na regije ali zadevne države. Kot torej izhaja iz točk 77 in 78 sklepnih predlogov generalne pravobranilke, bi bilo poskušanje opredelitve prevladujočega zemljepisnega sestavnega dela v izpodbijanem sklepu negotovo in samovoljno. To velja še toliko bolj, ker se kategorija držav v razvoju v smislu naslova XX nenehno razvija, in ob

upoštevanju možnosti iz člena 2(2) tega sklepa, da Svet lahko odloči v posameznem primeru, katere države, ki v prilogi I k izpodbijanemu sklepu niso niti navedene, izpolnjujejo pogoje za EIB financiranje, ki je krito z jamstvom Skupnosti.

72 Iz navedenega izhaja, da ima izpodbijani sklep ob upoštevanju njegove vsebine in cilja sestavne dele, ki so neločljivo povezani, ki spadajo na eni strani v člen 179 ES in na drugi strani v člen 181a ES, ne da bi bilo mogoče opredeliti cilj in glavni oziroma prevladujoči sestavni del. V skladu s sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točki 36 te sodbe, je treba zato ugotoviti, da bi moral biti ta sklep načeloma sprejet na podlagi obeh členov, razen če bi bila ta kombinacija pravnih podlag izključena v smislu sodne prakse, navedene v točki 37 te sodbe, kar je treba preučiti.

Združljivost postopkov

73 Vse stranke, ki jih je Sodišče pozvalo, naj na obravnavi odgovorijo na vprašanje, ali sta postopka iz členov 179 ES in 181a ES združljiva, so odgovorile pritrdilno in so zatrjevale, da je zakonodajalec Skupnosti določene ukrepe že sprejel na dvojni podlagi teh členov.

74 Vendar je treba v zvezi s tem opozoriti, da kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 34 te sodbe, pravne podlage pravnega akta ni mogoče določiti glede na pravno podlago za sprejetje drugih pravnih aktov Skupnosti, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti.

75 Uporaba dvojne pravne podlage je, kot je bilo opozorjeno v točki 37 te sodbe, izključena, če sta postopka, predvidena za eno ali drugo od teh podlag, nezdružljiva.

76 V obravnavani zadevi je treba opozoriti, da nasprotno od primera, v katerem je bila izdana zgoraj navedena sodba Titanov dioksid, Svet odloča s kvalificirano večino tako v postopku iz člena 179 ES kot v postopku iz člena 181a ES.

77 Res je, da Parlament v okviru člena 179 ES izvaja zakonodajno funkcijo v postopku soodločanja s Svetom, medtem ko je v členu 181a ES – edina pravna podlaga, ki se uporablja za sprejetje izpodbijanega sklepa – določeno le posvetovanje Sveta s Parlamentom.

78 Vendar je treba v zvezi s tem opozoriti na pomen vloge Parlamenta v zakonodajnem postopku Skupnosti. Kot je Sodišče že poudarilo, je sodelovanje Parlamenta v tem postopku izkaz temeljnega načela demokratičnosti na ravni Skupnosti, v skladu s katerim ljudstvo sodeluje pri izvrševanju oblasti prek predstavniške skupščine (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Titanov dioksid, točka 20 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 30. marca 1995 v zadevi Parlament proti Svetu, C-65/93, Recueil, str. I-643, točka 21).

79 V zvezi s tem, v nasprotju z zadevo, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Titanov dioksid, v okoliščinah, kot so v obravnavani zadevi, uporaba dvojne pravne podlage, in sicer členov 179 ES in 181a ES, ne more škodovati pravicam Parlamenta (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, točka 54, in v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, točka 59). Uporaba člena 179 ES bi namreč pomenila bolj poglobljeno sodelovanje Parlamenta, saj določa sprejetje

pravnega akta v skladu s tako imenovanim postopkom „soodločanja“. Poleg tega pred Sodiščem ni bilo zatrjevano, da taka dvojna pravna podlaga z vidika zakonodajne tehnike ne bi bila mogoča.

80 Poleg tega več dejavnikov potrjuje ugotovitev, da naj bi bila kumulacija členov 179 ES in 181a ES prav tako mogoča in primerna glede izpodbijanega sklepa.

81 Najprej, kot izhaja iz točk od 69 do 72 te sodbe, so sestavni deli izpodbijanega sklepa, pri čemer se prvi nanašajo na države v razvoju in drugi na druge tretje države, neločljivo povezani. Ob upoštevanju nenehnega razvoja kategorije držav v razvoju v smislu naslova XX Pogodbe ter zahtev pravne varnosti v praksi skoraj ne bi bilo mogoče, da bi imelo prednost hkratno sprejetje dveh pravnih aktov, od katerih bi se eden nanašal na države v razvoju in bi temeljil izključno na členu 179 ES in drugi na države, ki niso države v razvoju in bi temeljil izključno na členu 181a ES. Drugič, kot tudi izhaja iz istih točk te sodbe, ni mogoče trditi, da je kateri od teh sestavnih delov stranski glede na drugega.

82 V teh okoliščinah bi bila posledica rešitve, ki bi z vidika razlik med postopkom „soodločanja“ in postopkom „posvetovanja“ iz členov 179 ES in 181a ES dajala prednost členu 179 ES kot enotni pravni podlagi, ker zajema bolj poglobljeno sodelovanje Parlamenta, da gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami, ki niso države v razvoju, ne bi bilo izrecno zajeto z izbrano pravno podlago. V takem primeru bi bil vpliv na zakonodajno funkcijo Sveta enak kot pri uporabi dvojne pravne podlage, in sicer člena 179 ES in 181a ES. Poleg tega, kot jasno izhaja iz točke 47 te sodbe, namen člena 181a ES ni vzpostaviti pravno podlago za ukrepe, ki sledijo ciljem iz člena 177 ES glede razvojnega sodelovanja v smislu navedenega naslova XX Pogodbe, tako člen 179 ES načeloma ne more biti podlaga za ukrepe sodelovanja, ki tem ciljem ne sledijo.

83 Iz tega izhaja, da v posebnih okoliščinah obravnavane zadeve, za katere je med drugim značilno dopolnilno razmerje med naslovoma XX in XXI Pogodbe ter medsebojna odvisnost strukture členov 179 ES in 181a ES, postopka, določena v teh členih, ni mogoče opredeliti kot nezdružljiva.

84 Zato je treba ugotoviti, da bi moral izpodbijani sklep izjemoma temeljiti na dvojni pravni podlagi členov 179 ES in 181a ES.

85 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, ker temelji le na členu 181a ES.

Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

86 Parlament, ki ga v zvezi s tem podpirata Svet in Komisija, predlaga Sodišču, naj v primeru, da bi izpodbijani sklep razglasilo za ničnega, ohrani njegove učinke do sprejetja novega sklepa.

87 Če Sodišče razglasi uredbo za nično, lahko na podlagi člena 231, drugi odstavek, ES določi – kadar meni, da je to potrebno – tiste njene učinke, ki jih je treba šteti za dokončne. Taka določba lahko velja po analogiji tudi za sklep, kadar obstajajo utemeljeni razlogi pravne varnosti, ki so primerljivi s tistimi, ki učinkujejo pri razglasitvi ničnosti določenih uredb, ki upravičujejo, da Sodišče izvrši pristojnost, ki mu jo izrecno

priznava člen 231, drugi odstavek, ES (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 26. marca 1996 v zadevi Parlament proti Svetu, C-271/94, Recueil, str. I-1689, točka 40; z dne 12. maja 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji, C-106/96, Recueil, str. I-2729, točka 41, in z dne 28. maja 1998 v zadevi Parlament proti Svetu, C-22/96, Recueil, str. I-3231, točki 41 in 42).

88 V skladu s členom 10 je izpodbijani sklep začel veljati tretji dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*, in sicer 30. decembra 2006. Ni sporno, da bi lahko razglasitev njegove ničnosti, ne da bi se ohranili njegovi učinki, imela negativne posledice za boniteto EIB in bi vodila do negotovosti, škodljive za financiranje EIB zdaj in v prihodnje.

89 V teh okoliščinah obstajajo utemeljeni razlogi pravne varnosti, ki upravičujejo, da Sodišče sprejme predlog strank za ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa. Učinke te razglasitve ničnosti je treba torej zadržati, dokler v razumnem roku ne začne veljati nov sklep. V zvezi s tem se zdi, da je mogoče rok dvanajstih mesecev od izreka te sodbe šteti za razumnega.

Stroški

90 Na podlagi člena 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Parlament predlagal, naj se plačilo stroškov naloži Svetu, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, tega poslovnika Komisija, intervenientka, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Sklep Sveta 2006/1016/ES z dne 19. decembra 2006 o odobritvi jamstva Skupnosti Evropski investicijski banki za izgube pri posojilih in jamstvih za projekte zunaj Skupnosti se razglasi za ničnega.**

2. **Učinki Sklepa 2006/1016 se ohranijo za tisto financiranje Evropske investicijske banke, ki je bilo izvedeno do začetka veljavnosti, v roku dvanajstih mesecev po izreku te sodbe, novega sklepa, sprejetega na ustrezni pravni podlagi, in sicer na podlagi členov 179 ES in 181a ES skupaj.**

3. **Svet Evropske unije nosi stroške postopka, razen stroškov Komisije Evropskih skupnosti.**

4. **Komisija Evropskih skupnosti nosi svoje stroške.**

Podpisi