РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

6 ноември 2008 година *

По дело C-155/07

с предмет жалба за отмяна на основание член 230 ЕО, подадена на 19 март 2007 г.,

Европейски парламент, за който се явяват г-н R. Passos, г-н A. Baas и г-жа D. Gauci, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-жа M. Arpio Santacruz и г-жа M. Sims, както и г-н D. Canga Fano, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: френски.

подпомаган от:

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н A. Aresu и г-н F. Dintilhac, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н A. Rosas, председател на състав, г-н A. Ó Caoimh (докладчик), г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н J. Klučka и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 май 2008 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юни 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейският парламент иска от Съда, от една страна, да отмени Решение 2006/1016/ЕО на Съвета от 19 декември 2006 година за предоставяне на гаранция от Общността на Европейската инвестиционна банка в случай на загуби по заеми и гаранции по заеми за проекти, осъществявани извън Общността (ОВ L 414, стр. 95; Специално издание на български език; 2007 г., глава 1, том 7, стр. 176, наричано по-нататък „обжалваното решение“), и от друга страна, в случай че отмени това решение, да запази правните му последици до взимането на ново решение.

Обстоятелства, предхождащи спора, и производството пред Съда

2 На 22 юни 2006 г. Комисията на Европейските общности приема предложение, което е в основата на обжалваното решение. Това предложение посочва като правно основание член 181a ЕО.

3 На 30 ноември 2006 г. Парламентът приема резолюция, в която изразява становище по посоченото предложение, като изменение № 1 има за предмет да добави член 179 ЕО като правно основание на това предложение. Той приканва Комисията да го измени съответно, съгласно член 250, параграф 2 ЕО.

4 Комисията не изменя предложението си по този пункт и на 19 декември 2006 г. Съветът на Европейския съюз приема обжалваното решение с единствено правно основание член 181а ЕО.

5 Тъй като смята, че това решение трябва да бъде прието и на основание член 179 ЕО, Парламентът подава настоящата жалба за отмяна.

6 С Определение на председателя на Съда от 10 октомври 2007 г. Комисията е конституирана като страна, подпомагаща Съвета.

7 С определение на председателя на Съда от 25 октомври 2007 г. подадената от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) молба за встъпване е отхвърлена с мотив, че ЕИБ не е между изчерпателно изброените в член 7, параграф 1 ЕО институции на Европейската общност.

Правна уредба

8 Съображение 3 от обжалваното решение има следното съдържание:

„С оглед да се подкрепи външната политика на ЕС, без да се засегне кредитоспособността на ЕИБ, следва да бъде предоставена на ЕИБ бюджетна гаранция от Общността за дейности, извършвани извън Общността. […]“

9 В съображение 4 от това решение се изтъква, че гаранцията на Общността следва да покрива загуби по заеми и гаранции по земи за допустими инвестиционни проекти на ЕИБ, осъществявани в страни, обхванати от Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 година за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) (ОВ L 210, стр. 82; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 47, стр. 134), от Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 година за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство (ОВ L 310, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 50, стр. 164) и от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент [за сътрудничество за развитието] (ОВ L 378, стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 232), когато заемното финансиране или гаранцията са отпуснати съгласно подписано споразумение, чийто срок на действие не е изтекъл или което не е прекратено.

10 Според съображение 7 от посоченото решение:

„От 2007 г. външните отношения на С[ъюза] ще бъдат подкрепяни и чрез новите финансови инструменти, т.е. ИДП [Инструмента за европейско съседство и партньорство], [Финансовия инструмент за сътрудничество за развитие] и от Инструмента за стабилност [установен с Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 година (ОВ L 327, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 50, стр. 215)].

11 Съображение 8 от обжалваното решение гласи следното:

„Финансовите операции на ЕИБ следва да бъдат съвместими и да подкрепят външните политики на С[ъюза], включително специфичните регионални цели. Чрез гарантиране на цялостно сближаване с действията на С[ъюза], финансирането от ЕИБ следва да допълва политиките, програмите и инструментите за помощ от Общността в различните региони […]“

12 Съображения 12—14 от посоченото решение гласят следното:

„(12) Финансирането от ЕИБ в азиатските и латиноамериканските страни ще бъде постепенно приведено в съответствие със стратегията на С[ъюза] за сътрудничество в тези региони и ще допълва инструментите, финансирани с бюджетните ресурси на Общността. ЕИБ следва да се стреми постепенно да разширява дейността си по отношение на голям брой страни в тези региони, включително в по-малко развитите страни. […]

(13) В Централна Азия ЕИБ следва да се фокусира върху основните проекти в областта на енергийните доставки и енергийния транспорт, с трансгранично приложение. […]“

(14) За да се допълни дейността на ЕИБ по споразумението от Котону за страните от [Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (АКТБ)], в Южна Африка ЕИБ следва да се фокусира върху инфраструктурни проекти от обществен интерес […] и подкрепа за частния сектор, включително [малките и средни предприятия]. […]“

13 Член 1, параграф 1 от обжалваното решение, озаглавен „Гаранция и горна граница“, гласи:

„Общността предоставя на Европейската инвестиционна банка („ЕИБ“) глобална гаранция („гаранция на Общността“) за плащания, които не са получени от ЕИБ, но са дължими към нея, по отношение на заеми и гаранции по заеми за допустими инвестиционни проекти на ЕИБ, осъществявани в страни, обхванати от настоящото решение, когато заемното финансиране или гаранцията са предоставени съгласно подписано споразумение, чийто срок на действие не е изтекъл или което не е прекратено, и е предоставено […] в подкрепа на съответните цели на външната политика на Европейския съюз.“

14 Член 2 от това решение, озаглавен „Обхванати страни“ гласи:

„1. Списъкът на страните, подходящи или потенциално подходящи за финансиране от ЕИБ в рамките на гаранция от Общността, е установен в приложение I.

2. За страните, които са изброени в приложение I и са маркирани със знака „*“ и за други страни, които не са изброени в приложение I, дали тези страни са подходящи за финансиране от ЕИБ в рамките на гаранция от Общността се решава от Съвета за всеки отделен случай и в съответствие с процедурата по член 181a, параграф 2 от Договора [ЕО].

[…]

4. В случай на сериозна загриженост за политическата или икономическата ситуация в дадена страна Съветът може да реши да суспендира ново финансиране от ЕИБ по гаранция на Общността в тази страна в съответствие с процедурата по член 181a, параграф 2 от Договора.“

15 Член 3 от посоченото решение е озаглавен „Съвместимост с политиките на Европейския съюз“. Според параграф 1 от този член „[с]ъвместимостта на външните действия на ЕИБ с целите на външната политика на Европейския съюз се засилва с цел да се максимизират синергиите от финансирането на ЕИБ и бюджетните ресурси на Европейския съюз.“

16 Параграф 2 от посочения член 3 има следното съдържание:

„Сътрудничеството се осъществява на диференцирана за различните региони основа, като се взема предвид ролята на ЕИБ, както и политиките на Европейския съюз във всеки регион“.

17 Приложение I към обжалваното решение съдържа в съответствие с член 2 от него списък на страните, които могат да се ползват от финансиране от ЕИБ, обхванати от гаранцията от Общността, съставен по следния начин:

„A. Страни в процес на присъединяване

1. Страни кандидатки

[…]

2. Потенциални страни кандидатки

[…]

B. Съседски и партньорски страни

1. Средиземноморски

[…]

2. Източна Европа, Южен Кавказ и Русия

[…]

C. Азия и Латинска Америка

1. Латинска Америка

[…]

2. Азия

Азия (без Централна Азия):

[…]

Централна Азия:

[…]

D. Южна Африка

Южна Африка.“

По жалбата

Доводи на страните

Доводи на Парламента

18 Според Парламента от съдържанието на обжалваното решение следва, че то е инструмент на външната политика, който обхваща едновременно сътрудничеството с развиващи се страни и с други страни, които не са развиващи се. Според него тъй като сътрудничеството с развиващите се страни спада изключително

към дял XX от Договора, озаглавен „Сътрудничество за развитие“, член 179 ЕО трябва да се добави като правно основание на това решение.

19 Парламентът отбелязва по-конкретно, че повечето от посочените в това решение региони се състоят от „развиващи се страни“ според класификацията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и тази на Световната банка и че повечето от страните, до които то се отнася, а именно средиземноморските страни, обхванати от политиката на съседство и партньорство, страните от Азия и Латинска Америка, както и Южна Африка, са такива страни. Ето защо обжалваното решение се вписвало в целите на член 177 ЕО, сред които е „устойчивото икономическо и социално развитие на развиващите се страни“.

20 Обстоятелството, че обжалваното решение се отнася и до трети страни, които не са развиващи се страни, не предполагало то да бъде прието само на основание на член 181а ЕО. Всъщност причината за съществуването на този член, въведен с Договора от Ница, била да се създаде специално правно основание за самостоятелните програми във финансовата и техническата сфера, както и за хоризонтални споразумения с трети страни, които не са развиващи се страни.

21 Парламентът поддържа също, че обстоятелството, че член 179 не е посочен като правно основание на обжалваното решение, по силата на член 2, параграфи 2 и 4 от същото позволявало на Съвета да взема индивидуални решения по отношение на една или повече развиващи се страни, на основание на член 181а ЕО, което представлявало нарушение на Договора.

22 Според Парламента да се изключат действията за икономическо, финансово и техническо сътрудничество от приложното поле на сътрудничеството за развитие би означавало да се изключат по-голямата част от основаващите се на член 179 ЕО инструменти, което би имало за резултат тази разпоредба да бъде в голяма степен изпразнена от съдържание.

23 Освен това Парламентът е на мнение, че изборът на правно основание трябва да се прави, като се изхожда от географски критерий и се държи сметка за страните, с които Общността сътрудничи по силата на съответния общностен акт. Така член 179 и член 181a ЕО се прилагали в зависимост от ползващите се от този акт страни, независимо дали той има главен и второстепенен предмет. Действително, доколкото преследването на заявените в член 177 ЕО цели на практика се изразява в икономическо и финансово сътрудничество с развиващите се страни, членове 179 ЕО и 181a ЕО биха могли да имат еднакви цели, независимо че се отнасят до различни страни адресати.

24 Субсидиарно Парламентът поддържа, че обжалваното решение преследва едновременно посочените в членове 181a ЕО и 179 ЕО цели, тъй като то представлява средство за икономическо сътрудничество едновременно с развиващи се страни и с други трети страни. Следователно едновременното използване на две правни основания било оправдано, доколкото сътрудничеството с развиващите се страни било неразделна част от целта на това решение.

Доводи на Съвета

25 Според Съвета член 181a ЕО е подходящото и достатъчно правно основание за обжалваното решение. Впрочем желанието на една институция да участва по-активно в приемането на даден акт било без значение за избора на неговото правно основание.

26 Съветът смята, че от изследването на целта и на съдържанието на обжалваното решение се установява, че то има само една цел, която е установяването на дейност по финансово сътрудничество с трети страни посредством общностен инструмент.

27 То попадало в приложното поле на член 181а ЕО, тъй като в това отношение не правело никакво разграничение между посочените трети страни според това дали те са развиващи се или не. Обстоятелството, че операциите по финансиране на ЕИБ трябва да бъдат съгласувани с външните политики на Съюза и да допълват политиките на подпомагане, според Съвета предполагало те да бъдат съобразени с политиката за развитие на Общността, както изисква член 181а, параграф 1, първа алинея ЕО.

28 Обстоятелството, че обжалваното решение предвижда прилагането му да бъде съобразено с политиката за развитие или да има насърчаващи развитието последици, обаче не било достатъчно, за да обоснове приемането му и на основание на член 179 ЕО. Това се отнасяло и до обстоятелството, че съдържащият се в приложение I към това решение списък на подходящите или потенциално подходящите страни включва развиващи се страни, тъй като параграфи 1 и 2 от този член предвиждали, че приносът на ЕИБ въз основа на този член се осъществява, без да се засягат останалите разпоредби от Договора.

29 В хода на съдебното заседание Съветът уточнява, че според него непрекият характер на връзката между гаранцията от Общността и развиващите се страни представлява решаващият мотив, поради който обжалваното решение не трябва да се основава и на член 179 ЕО.

Доводи на Комисията

30 Комисията смята, че приложното поле, съответно на член 179 и на член 181а ЕО, се основава едновременно на географски критерий (развиващите се страни — за дял XX от Договора, а третите страни — за дял XXI от него) и на материален критерий (трите цели, посочени в член 177, параграф 1 ЕО — за дял XX от Договора, и действията за икономическо, финансово и техническо сътрудничество — за дял XXI от него).

31 Тя оспорва това, което смята за тясно географско тълкуване на приложното поле на член 181а ЕО, каквото правел Парламентът. Това тълкуване не било обосновано от гледна точка на съдържанието на дялове XX и XXI от Договора. Всъщност що се отнася до посочения дял XXI, географският критерий препращал към всички трети страни, включително евентуално към развиващите се страни. Член 181а ЕО следователно можело да се прилага по отношение на развиващи се страни, поради това че делът, в който той се съдържа, и параграф 1 от него, не са формулирани по-стеснително. Според Комисията доводите на Парламента не са съобразени с израза „[б]ез да се засягат останалите разпоредби на настоящия договор“, съдържащ се в член 179, параграф 1 ЕО.

32 Комисията поддържа също, че обжалваното решение е финансов инструмент, който се прилага на първо място на вътрешно равнище в Общността. Това решение не било правно основание за операциите на ЕИБ по финансиране в полза на трети страни, каквото на първо място бил член 18, параграф 1 от Протокола за устава на ЕИБ, приложен към Договора.

33 Комисията, също както Съвета, напомня, че член 181а ЕО предвижда, че мерките за икономическо, финансово и техническо сътрудничество извън Общността, предприети въз основа на този член, са „[…] съответстващи на политиката в областта на развитието на Общността“. При това положение, според Комисията, авторите на Договора са смятали, че мерките, основаващи се на член 181а ЕО, могат да имат ефект в полза на развитието, включително и това на развиващите се страни. В отговор на поставен от Съда в хода на съдебното заседание въпрос Комисията поддържа, че дори за предоставянето на гаранция на ЕИБ във връзка с операции свързани със страни, всички от които са развиващи се страни по смисъла на Договора, подходящото правно основание било член 181а ЕО, тъй като тези страни се ползвали само косвено от тази гаранция, посредством заеми, отпуснати от ЕИБ по нейните собствени вътрешни процедури и въз основа на Протокола за устава на ЕИБ.

Съображения на Съда

Предварителни бележки

34 Според постоянната съдебна практика изборът на правното основание на даден акт на Общността трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта (вж. в този смисъл Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет наричано „Титанов диоксид", C-300/89, Recueil, стр. I-2867, точка 10 и Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет, C-338/01, Recueil, стр. I-4829, точка 54), а не на правно основание, възприето при приемане на други общностни актове, които в случая имат сходни характеристики (вж. в този смисъл Решение от 23 февруари 1988 г. по дело Обединено кралство/Съвет, 131/86, Recueil, стр. 905, точка 29 и Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, C-91/05, все още непубликувано в Сборника, точка 106). Впрочем когато в Договора съществува по-специална разпоредба, която може да бъде правно основание на съответния акт, той трябва да се основава на тази разпоредба (вж. в този смисъл Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 60 и Решение от 26 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, C-533/03, Recueil, стр. I-1025, точка 45).

35 Ако при проверката на определена мярка се установи, че тя има двойна цел или че е съставена от две части, едната от които може да бъде определена като основна, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната цел или на основната съставна част (вж. в този смисъл Решение от 17 март 1993 г. по дело Комисия/Съвет, C-155/91, Recueil, стр. I-939, точки 19 и 21, Решение от 30 януари 2001 г. по дело Испания/Съвет, C-36/98, Recueil, стр. I-779, точка 59, Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 55, както и Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 73).

36 Що се отнася до мярка, която преследва едновременно няколко цели или която е съставена от множество неразривно свързани съставни части, без една от тях да е акцесорна по отношение на друга, Съдът е приел, че когато са приложими различни правни основания от Договора за ЕО, такава мярка по изключение

трябва да се основава на съответните различни правни основания (вж. в този смисъл Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет, C-211/01, Recueil, стр. I-8913, точка 40, както и Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 75).

37 Съдът обаче вече е приел, по-специално в точки 17—21 от Решение по дело „Титанов диоксид", посочено по-горе, че едновременното използване на две правни основания е изключено, когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими (в този смисъл вж. също Решения от 25 февруари 1999 г. по дело Парламент/Съвет, C-164/97 и C-165/97, Recueil, стр. I-1139, точка 14, Решение от 29 април 2004 г., по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 57, както и Решения от 10 януари 2006 г., по дело Комисия/Съвет, C-94/03, Recueil, стр. I-1, точка 52 и по дело Комисия/Парламент и Съвет, C-178/03, Recueil, стр. I-107, точка 57).

38 Именно в светлината на тези съображения следва да се определи дали обжалваното решение е могло да бъде валидно прието с правно основание само член 181а ЕО. За целта е необходимо първо да се изследва съотношението между, от една страна, член 179 ЕО, който е включен в дял XX от Договора, и от друга страна, член 181а ЕО, който е включен в дял XXI от него, преди да се изследва дали съдържанието и целта на това решение попадат, както поддържа Парламентът, в приложното поле на тези два члена. Ако се окаже, че това е така, ще трябва да се изследва какво е било подходящото правно основание за приемането на посоченото решение.

Относно разграничаването на съответните области на дял XX и дял XXI от Договора

39 Вярно е, както подчертава Комисията, че буквалният смисъл на използвания в член 181а ЕО израз „трети страни" е достатъчно широк, за да включва както развиващи се страни, така и други трети страни. Все пак от това не би могло да се заключи, без да се ограничи приложното поле на член 179 ЕО, че всяка мярка за икономическо, финансово и техническо сътрудничество с развиващи се страни по смисъла на член 177 ЕО, може да се предприема на основание само на член 181а ЕО.

40 Наистина, макар че само член 181а ЕО предвижда изрично „икономическо, финансово и техническо сътрудничество“, докато член 179 ЕО се отнася само общо за „мерки“, това не променя факта, че такова сътрудничество, с оглед на начина на осъществяването му, може да бъде типична форма на сътрудничество за развитие. Безспорно е, че ЕИБ действа основно в рамките на икономическото, финансовото и техническото сътрудничество. В член 179 ЕО, във връзка с член 177 ЕО, обаче е предвидено, че при предвидените в нейния устав условия ЕИБ дава своя принос за прилагането на необходимите мерки за преследване на целите на политиката на Общността в областта на сътрудничеството за развитие. Така според точка 119 от съвместната декларация на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, които заседават в рамките Съвета, Парламента и Комисията относно политиката за развитие на Европейския съюз, озаглавена „Европейски консенсус [за развитието]“ (ОВ C 46, 2006 г., стр. 1), ЕИБ „играе все по-голяма роля при привеждането в действие на общностната помощ, чрез инвестиции в частните и публичните предприятия в развиващите се страни“.

41 Впрочем член 181а ЕО започва с думите „[б]ез да се засягат останалите разпоредби на настоящия договор и в частност на дял XX“. Тези думи са израз на идеята, че посоченият дял XX е специално посветен на сътрудничеството за развитие.

42 Наистина, както напомнят Съветът и Комисията, член 179 ЕО също започва с думите „[б]ез да се засягат останалите разпоредби на настоящия договор“.

43 Следва обаче да се отбележи, от една страна, както посочва Парламентът в писмените си становища, че член 179 ЕО е приет в момент, когато член 181а ЕО все още не е съществувал, тъй като дял XXI, в който той попада, е добавен в Договора едва при изменението му с Договора от Ница. Преди влизането в сила на член 181а ЕО и доколкото не става въпрос за спадащи към други политики инструменти на Общността, Общността е приемала мерки и е сключвала споразумения за сътрудничество с трети страни, които не са били развиващи се страни, въз основа на член 235 от Договора за ЕО (понастоящем член 308 ЕО),

поради липса на специално правно основание. Следователно добавянето на дял XXI в Договора създава специално правно основание за това сътрудничество и облекчава процедурата по приемане на инициативите на Общността в тази област, като заменя изискваното от член 308 ЕО единодушие с квалифицираното мнозинство в рамките на Съвета.

44 От друга страна, съдържащата се в член 179 ЕО резерва е по-обща от съдържащата се в член 181а ЕО, която визира изрично дял XX от Договора.

45 При тези обстоятелства съдържащата се в член 181а ЕО резерва относно дял XX от Договора се прилага с предимство спрямо резервата по член 179 ЕО.

46 Това тълкуване не би могло да се обори с възпроизведените в точка 33 от настоящото решение доводи на Комисията, според които мерки, отнасящи се до политиката в областта на сътрудничеството за развитие, биха могли да се основават само на член 181а ЕО, стига да са съгласувани с тази политика, изведена от дял XX от Договора. Всъщност като обявява, че мерките за икономическо, финансово и техническо сътрудничество са „съответстващи на политиката в областта на развитието на Общността“, член 181а, параграф 1 ЕО означава просто че когато приема мерки въз основа на член 181а ЕО, Общността трябва да следи за запазване на съответствието с това, за което е или би могло да бъде взето решение въз основа на член 179 ЕО. Такъв анализ се подкрепя от член 178 ЕО, според който Общността взема предвид целите, посочени в член 177 ЕО, при осъществяването на онези свои начинания, които има вероятност да засегнат и развиващите се страни.

47 От това следва, че доколкото член 181а ЕО се прилага, без да се засяга дял XX от Договора за ЕО относно сътрудничеството за развитие, този член не е предназначен да бъде правно основание на посочените в член 177 ЕО мерки, насочени към постигане на целите на сътрудничеството за развитие по смисъла на посочения дял XX.

48 Без в случая да е необходимо произнасяне по въпроса дали една мярка за икономическо, финансово или техническо сътрудничество с развиващи се страни би могла, доколкото не преследва такива цели, да има за единствено правно основание член 181а ЕО, следва да се пристъпи към изследване на съдържанието и на целите на обжалваното решение.

По съдържанието на обжалваното решение

49 В съответствие с член 1, параграф 1 от обжалваното решение с него се предоставя на ЕИБ съответна бюджетна гаранция за неполучени дължими плащания във връзка с операции по финансиране, осъществени от нея в страни, обхванати от това решение, доколкото съответното финансиране е предоставено в подкрепа на съответните цели на външната политика на Съюза.

50 Според член 2, параграф 1 от обжалваното решение списъкът на страните, подходящи или потенциално подходящи за финансиране от ЕИБ в рамките на гаранцията на Общността, е установен в приложение I към това решение. Този списък е разделен на четири групи, съответно на страни в процес на присъединяване, на съседски и партньорски страни, на страни от Азия и Латинска Америка, и накрая Южна Африка.

51 Парламентът изтъква, че повечето от посочените в това приложение страни са „развиващи се страни“ в съответствие с класификациите, направени в това отношение от ОИСР, както и от Световната банка. Съветът и Комисията не правят възражения срещу тези квалификации.

52 В тази насока следва веднага да се напомни, че понятието „развиващи се страни“, съдържащо се в дял XX от Договора, не е определено в него. Действително, както следва от устните отговори на страните на поставен от Съда в хода на съдебното заседание въпрос, така и от втората бележка под линия на посочената в точка 40 от настоящото решение съвместна декларация, в практиката на Общността се обръща особено внимание на списъка на получателите на официална помощ за развитие, определен от Комитета на ОИСР за подпомагане на развитието. Въпреки това понятието „развиващи се страни“ трябва да бъде предмет на самостоятелно тълкуване от страна на Общността. Това е така, с оглед на

обстоятелството, че категорията на развиващите се страни е динамична, в смисъл че може да бъде променяна постепенно, успоредно с трудно предвидими събития.

53 В случая обаче е достатъчно да се отбележи, че безспорно голяма част, даже повечето от изброените в приложения към обжалваното решение списък на подходящите страни могат да бъдат обхванати от това понятие, каквото и да е конкретното значение, което то има.

54 При тези условия не би могло да се изключи, противно на това, което поддържат Съветът и Комисията, че установяването на мярка за финансово сътрудничество с трети страни въз основа на обжалваното решение може да бъде причислено към сътрудничеството за развитие по смисъла на дял XX от Договора.

55 Действително, както сочат Парламентът и Комисията, поради гаранцията от Общността партньорите на ЕИБ в рамките на даден проект се ползват от заеми при по-изгодни лихвени проценти, които могат да представляват помощи. Член 179, параграф 2 ЕО обаче предвижда, че ЕИБ подкрепя водената от Общността политика на сътрудничество за развитие. Следователно фактът, че дейността на ЕИБ се състои основно в отпускането на кредити, които трябва да бъдат връщани, а не на помощи, не би могъл да се противопостави на това, че някои от нейните финансирания могат да бъдат определени като помощ за развитие.

56 В този контекст следва също да се отбележи, че по силата на член 2, параграф 2 от обжалваното решение Съветът може да решава за всеки отделен случай предоставянето на гаранция от Общността за финансирането от ЕИБ за някои страни, включително страни, които не са изброени в приложение I към това решение. Освен това съгласно член 2, параграф 4 от същото Съветът може да реши да суспендира ново финансиране от ЕИБ по гаранция на Общността, когато са налице определени условия. Съвсем не е изключено обаче от решенията на

Съвета, взети въз основа на член 2, параграф 2 и 4 или на обжалваното решение, да бъдат засегнати развиващи се страни. Според тези разпоредби обаче посочените решения се взимат в съответствие с процедурата по член 181а ЕО, и то независимо дали става въпрос за развиваща се страна по смисъла на дял XX от Договора или не.

Относно целта на обжалваното решение

57 Независимо че е безспорно, че обжалваното решение се вписва в перспективата на финансово сътрудничество с трети страни чрез общностни финансови инструменти, становището на Парламента се различава от това на Съвета и на Комисията относно изводите, които следва да бъдат направени въз основа на тази констатация.

58 Парламентът изтъква, че обжалваното решение, доколкото се отнася до развиващи се страни, преследва целите на член 177 ЕО, а именно, насърчаване на устойчивото икономическо и социално развитие. Съветът оспорва това становище, без все пак да сочи, ако това не е така, каква би била целта на това решение по отношение на развиващите се страни по смисъла на дял XX от Договора.

59 В това отношение, обратно на това, което смятат Съветът и Комисията, от съдържащото се в точка 57 от настоящото решение описание се проявява по-скоро именно съдържанието на обжалваното решение, а не неговата цел. Действително от това решение следва, че предоставянето на гаранция от Общността преследва цели, които излизат извън мярка, насочена само субсидиарно към сътрудничество за развитие. Така от третото съображение от това решение следва именно че то цели да подкрепи външната политика на

Съюза, без да засегне кредитоспособността на ЕИБ. Нещо повече, според член 1 от това решение гаранцията от Общността се предоставя именно само доколкото решението за съответните операции по финансиране е взето „в подкрепа на съответните цели на външната политика на Европейския съюз“.

60 Както отбелязва Парламентът в хода на съдебното заседание, възможно е при липса на такава гаранция ЕИБ да не може да предприеме операции по финансиране в съответните страни. Действително с оглед на нарасналия риск, свързан с предоставянето на финансиране в някои трети страни, кредитоспособността на ЕИБ би могла да бъде засегната от осъществяването на такива операции в тези страни, така че за да избегне засягането на тази кредитоспособност, ЕИБ щяла да се откаже да ги осъществява, или най-малкото щяла да бъде принудена да приложи за тези операции значително по-неизгодни за кредитополучателите условия. Така благодарение на гаранцията от Общността в резултат на нейния принос за кредитоспособността на ЕИБ се благоприятства ангажирането на същата в третите страни, даже то става възможно. Ето защо запазването на тази кредитоспособност се явява необходимото средство за осъществяване на основната цел на това решение, която е да бъде в подкрепа на външната политика на Общността.

61 Впрочем ако се предположи, както поддържат Съветът и Парламентът, че гаранцията от Общността има само косвен ефект по отношение на посочените в обжалваното решение трети страни чрез по-благоприятните условия, които ЕИБ може да определя за финансирането, което отпуска на тези страни, това обстоятелство не е пречка тази мярка да може да се впише в рамките на политиката на Общността в областта на сътрудничеството за развитие.

62 Впрочем противно на това, което изтъква Комисията, обжалваното решение не може да се смята за вътрешна по същество мярка за Общността. Вярно е, че на първо време гаранцията от Общността разпростира своето действие главно вътре в Общността, а именно в отношенията между ЕИБ и бюджета на Общността. Все пак както се установява от точка 59 от настоящото решение,

тази гаранция съставлява не целта на това решение, а средството, избрано за достигането на тази цел, състояща се в подкрепа на външната политика на Общността чрез улесняване и укрепване на финансовото сътрудничество с трети страни чрез ЕИБ.

63 Общностната политика в областта на сътрудничеството за развитие обаче е неразделна част от външната политика на Общността. Впрочем, съображение 8 от обжалваното решение подчертава, че финансовите операции на ЕИБ следва да бъдат съвместими и да подкрепят външните политики на Съюза, включително специфичните регионални цели. Също така член 3, параграф 2 от това решение изрично сочи, че сътрудничеството се осъществява на диференцирана за различните региони основа, като се взема предвид ролята на ЕИБ, както и политиките на Съюза във всеки регион.

64 В това отношение от съображение 4 от обжалваното решение следва, че гаранцията от Общността следва да покрива финансовите операции на ЕИБ, осъществявани в страни, които са обхванати от Инструмента за сътрудничество за развитието и от Инструмента за европейско съседство и партньорство. Съображение 7 от същото решение споменава и Инструмента за стабилност, създаден с Регламент № 1717/2006. Това решение цели по този начин да укрепи предприетите именно чрез тези три инструмента действия, които се отнасят поне отчасти до сътрудничеството за развитие по смисъла на дял XX от Договора. Този анализ се подкрепя от съображение 15 от посоченото решение, което се отнася именно до евентуалните възможности за „комбиниране на финансирането на ЕИБ с бюджетните ресурси на [Съюза], доколкото е уместно, под формата на безвъзмездна помощ, рисков капитал и лихвени субсидии, в едно с техническата помощ за подготовка на проекти, прилагане или подобряване на законодателната и регулаторна рамка“.

65 Освен това посочените в преамбюла на обжалваното решение конкретни цели, свързани с различните посочени в това решение региони, отговарят поне отчасти на типични цели на сътрудничеството за развитие. Така от цитираното от Парламента в хода на съдебното заседание съображение 12 от посоченото решение следва, че в Азия и Латинска Америка — региони, в които „ЕИБ следва да се стреми постепенно да разширява дейността по отношение на голям брой страни […] включително в по-малко развитите страни“ — финансирането от ЕИБ

следва да се фокусира върху екологичната устойчивост и проектите в областта на енергийната сигурност, както и върху продължаващата подкрепа на Съюза в тези региони чрез преки чуждестранни инвестиции и трансфер на технологии и ноу-хау. Наред с това съответно от съображения 13 и 14 от обжалваното решение следва, че ЕИБ би трябвало да се фокусира, от една страна, в Централна Азия върху основните проекти в областта на енергийните доставки и енергийния транспорт с трансгранично приложение, и от друга страна, в Южна Африка, върху инфраструктурни проекти от обществен интерес и подкрепа за частния сектор, включително малките и средни предприятия.

66 От това следва, че финансовото сътрудничество, което по силата на обжалваното решение се осъществява чрез предоставената на ЕИБ гаранция от Общността, също преследва, доколкото се отнася до развиващи се страни, социално-икономическите цели, прогласени в член 177 ЕО, а именно устойчивото икономическо и социално развитие на такива страни.

67 От изложеното по-горе следва, че обжалваното решение, доколкото се отнася до развиващи се страни по смисъла на дял XX от Договора, попада в приложното поле на този дял и следователно на член 179 ЕО. Ето защо това решение има две съставни части, едната свързана със сътрудничеството за развитие, попадащо в приложното поле на член 179 ЕО, а другата свързана с икономическото, финансовото и техническото сътрудничество с трети страни, попадаща в приложното поле на член 181а ЕО.

Относно връзката между съставните части на обжалваното решение

68 Обратно на това, което поддържа Парламентът, констатацията, че обжалваното решение има две съставни части, описани в предходната точка, не е достатъчна за да се заключи, че то е трябвало да бъде прието на две правни основания, каквито са членове 179 ЕО и 181а ЕО. Действително с оглед на посочената в точки 35 и 36

от настоящото решение съдебна практика следва да се определи дали някоя от съставните части на това решение може да бъде разпозната като главна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, или напротив, тези две съставни части не могат да бъдат разделени, без това да означава, че едната е акцесорна по отношение на другата.

69 В тази насока следва веднага да се отбележи, че и двете разглеждани в случая правни основания, а именно член 179 ЕО и член 181а ЕО, се отнасят до сътрудничеството с трети страни, включително и на финансово равнище, и че както се установява по-специално от точка 55 от настоящото решение, участието на ЕИБ в контекста на финансовото сътрудничество с развиващи се страни е неразделна част от сътрудничеството за развитие по смисъла на дял XX от Договора.

70 Впрочем в случая следва да се отбележи, че макар да изтъкват, че обжалваното решение има, от една страна, една главна цел и една главна съставна част, свързани почти изключително с член 181а ЕО, и от друга страна, една акцесорна цел и една съставна част, свързани с член 179 ЕО, Съветът и Комисията все пак не са в състояние да докажат защо икономическото, финансовото и техническото сътрудничество между Общността и трети, развиващи се страни, е в такава степен чуждо на сътрудничеството за развитие по смисъла на дял XX от Договора, че настоящото решение, дори доколкото предвижданото в него сътрудничество се отнася до развиващи се страни, имало една главна или преобладаваща цел и съставна част, които не свързани със сътрудничеството за развитие по смисъла на споменатия дял XX.

71 Действително, обжалваното решение цели засилването на финансовото сътрудничество както с развиващи се страни, така и с други трети страни, посредством гаранцията от Общността, предоставена на ЕИБ. Следователно това решение се отнася до действия със сходно естество, които се различават само според регионите и страните, до които се отнасят. Както обаче се установява от точки 77 и 78 от заключението на генералния адвокат, би било рисковано, даже произволно, да се прави опит да се определи една преобладаваща географска

съставна част в посоченото решение. Това важи в още по-голяма степен поради променящия се характер на категорията развиващи се страни по смисъла на дял XX от Договора и с оглед на предвидената в член 2, параграф 2 от същото това решение възможност Съветът да решава за всеки отделен случай дали страните, които дори не са посочени в приложение I към обжалваното решение, са подходящи за съчетано с гаранцията от Общността финансиране от ЕИБ.

72 От изложеното по-горе следва, че от гледна точка на съдържанието и на целите на обжалваното решение то има неразривно свързани съставни части, попадащи, от една страна, в приложното поле на член 179 ЕО, а от друга — на член 181а ЕО, без да е възможно да се определи една главна или преобладаваща цел или съставна част. Ето защо въз основа на припомнената в точка 36 от настоящото решение съдебна практика следва да се заключи, че това решение е трябвало по принцип да бъде прието въз основа на тези два члена, освен ако такова съчетаване на правни основания е изключено съгласно припомнената в точка 37 от настоящото решение съдебна практика, което трябва да се изследва.

По съвместимостта на процедурите

73 В хода на съдебното заседание, поканени от Съда да вземат становище по въпроса дали предвидените съответно в член 179 ЕО и член 181а ЕО процедури са съвместими, всички страни дават утвърдителен отговор, като отбелязват, че някои мерки вече са приети от общностния законодател, като са използвани едновременно двете правни основания на тези членове.

74 В тази насока все пак следва да се напомни, че както се установява от посочената в точка 34 от настоящото решение съдебна практика, правното основание на даден акт не може да се определя, като се изхожда от възприетото при приемане на други общностни актове правно основание, които в случая имат сходни характеристики.

75 Както се напомня в точка 37 от настоящото решение, едновременното използване на две правни основания е изключено, когато процедурите, предвидени за едното и за другото основание, са несъвместими.

76 В настоящия случай следва да се отбележи, че за разлика от положението, дало повод за Решението по дело „Титанов диоксид“, посочено по-горе, Съветът взима решение с квалифицирано мнозинство както в посочената в член 179 ЕО процедура, така и в предвидената в член 181а ЕО.

77 Вярно е, че в рамките на член 179 ЕО Парламентът упражнява законодателната функция чрез процедура за съвместно вземане на решения със Съвета, докато член 181а ЕО, единственото правно основание, използвано при приемане на обжалваното решение, предвижда само консултиране с Парламента от страна на Съвета.

78 Впрочем следва да се напомни значението на ролята на Парламента в законодателния процес на Общността. Както Съдът вече отбеляза, участието на Парламента в този процес е отражение на общностно равнище на един основен демократичен принцип, според който народите участват в упражняването на властта чрез представително събрание (вж. в този смисъл Решение по дело „Титанов диоксид“, посочено по-горе, точка 20 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 30 март 1995 г. по дело Парламент/Съвет, C-65/93, Recueil, стр. I-643, точка 21).

79 В това отношение, за разлика от положението в случая, по който е постановено Решение по дело „Титанов диоксид“, посочено по-горе, при обстоятелствата в настоящия случай едновременното използване на две правни основания, каквито са членове 179 ЕО и 181а ЕО, не може да засегне правата на Парламента (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, точка 54 и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, точка 59). Действително прилагането на член 179 ЕО предполага по-ефективно участие на Парламента, доколкото той предвижда

приемане на акта по реда на процедурата, наричана „процедура за съвместно вземане на решения“. Освен това пред Съда не беше застъпено становището, че такова едновременно използване на две правни основания не е възможно от гледна точка на законодателната техника.

80 Впрочем, няколко обстоятелства са в полза на извода, че кумулирането на членове 179 ЕО и 181а ЕО е било възможно, както и подходящо от гледна точка на обжалваното решение.

81 На първо място, както следва от точки 69—72 от настоящото решение, съставните части на обжалваното решение, първата от които се отнася до развиващите се страни, а втората — до други трети страни, са неразривно свързани. Действително с оглед на променящия се характер на категорията на развиващите се страни, по смисъла на дял XX от Договора, както и на изискванията за правна сигурност, на практика изобщо не би било възможно да се даде предимство на успоредното приемане на два акта, единият относно развиващите се страни, с правно основание само член 179 ЕО, а другият относно други страни, които не са развиващи се, и с единствено правно основание член 181а ЕО. На второ място, както се установява пак от същите точки на настоящото решение, не би могло да се твърди, че една от тези съставни части е акцесорна по отношение на другата.

82 При тези обстоятелства едно разрешение, което с оглед различията между процедурите, наричани процедура за „съвместно вземане на решения“ и процедура на „консултиране“, предвидени съответно в членове 179 ЕО и 181а ЕО, би се изразило в предпочитане единствено на правното основание на член 179 ЕО като основание, предполагащо по-голямо участие на Парламента, би имало за последица икономическото, финансовото и техническото сътрудничество с трети страни, които не са развиващи се, да не бъде изрично обхванато от избраното правно основание. При такава хипотеза обаче законодателната роля на Съвета във всеки случай би била засегната по същия начин както при едновременното използване на две правни основания, съдържащи се в членове 179 ЕО и 181а ЕО. Впрочем както следва от точка 47 от настоящото решение, член 181а ЕО не е предназначен да бъде правно основание на мерки, насочени към постигане на посочените в член 177 ЕО цели във връзка със сътрудничеството за развитие по смисъла на дял XX от Договора, така и член 179 ЕО по принцип не би могъл да бъде основание за мерки за сътрудничество, които не са насочени към постигането на такива цели.

83 От това следва, че в конкретните обстоятелства по случая, характеризиращи се именно с отношението на взаимна допълняемост, съществуващо между дял XX и дял XXI от Договора, както и от почти взаимозависимото свързване на членове 179 ЕО и 181а ЕО, процедурите, предвидени съответно в тези два члена, не могат да бъдат определени като несъвместими.

84 Ето защо трябва да се заключи, че за обжалваното решение по изключение е трябвало да бъдат използвани едновременно две правни основания — член 179 ЕО и член 181а ЕО.

85 Следователно с оглед на всичко изложено по-горе, обжалваното решение следва да се отмени, тъй като правното му основание е само член 181а ЕО.

По искането за запазване на правните последици на обжалваното решение

86 Парламентът, подкрепян в това отношение от Съвета и от Комисията, иска от Съда да запази правните последици на обжалваното решение до приемането на ново решение.

87 По силата на член 231, втора алинея ЕО ако счете за необходимо, Съдът може да посочи кои правни последици от отменения регламент трябва да се считат за окончателни. Подобна разпоредба може да се прилага по аналогия и за решение, когато съществуват важни, свързани с правната сигурност съображения, сравними с тези, които важат при отмяна на някои регламенти, обосноваващи упражняването от Съда на правомощието, което му предоставя в този контекст

член 231, втора алинея ЕО (вж. в този смисъл по-специално Решение от 26 март 1996 г. по дело Парламент/Съвет, C-271/94, Recueil, стр. I-1689, точка 40, Решение от 12 май 1998 г. по дело Обединено кралство/Комисия, C-106/96, Recueil, стр. I-2729, точка 41, както и Решение от 28 май 1998 г. по дело Парламент/Съвет, C-22/96, Recueil, стр. I-3231, точки 41 и 42).

88 В съответствие с член 10 от него, обжалваното решение е влязло в сила на третия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*, което е станало на 30 декември 2006 г. Безспорно е, че отмяната му, без да бъдат запазени неговите правни последици, би могла да има отрицателни последици по отношение на кредитоспособността на ЕИБ и да доведе до несигурност, вредоносна за текущите или бъдещите финансови операции на същата.

89 При тези обстоятелства съществуват важни съображения от гледна точка на правната сигурност, обосноваващи уважаването от Съда на искането на страните за запазване на правните последици на обжалваното решение. Следователно действието на отмяната му трябва да бъде отложено до влизането в сила, в разумен срок, на ново решение. В това отношение срок от дванадесет месеца, считано от постановяване на настоящото съдебно решение, може да се счита за разумен.

По съдебните разноски

90 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът е поискал Съветът да бъде осъден и исканията на Съвета са отхвърлени, следва той да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Комисията, която е встъпила в подкрепа на исканията на Съвета, съгласно член 69, параграф 4, първа алинея от същия правилник следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Отменя Решение 2006/1016/ЕО на Съвета от 19 декември 2006 година за предоставяне на гаранция от Общността на Европейската инвестиционна банка в случай на загуби по заеми и гаранции по заеми за проекти, осъществявани извън Общността.

2) Запазва правните последици на Решение 2006/1016/ЕО по отношение на финансовите операции на Европейската инвестиционна банка, договорени до влизането в сила в срок от дванадесет месеца, считано от датата на постановяване на настоящото съдебно решение, на ново решение, прието на правилното правно основание, а именно членове 179 ЕО и 181а ЕО, взети заедно.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски, с изключение на тези на Комисията на Европейските общности.

4) Комисията на Европейските общности понася собствените си съдебни разноски.

Подписи