

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)
23 päivänä lokakuuta 2007*

Asiassa C-403/05,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 16.11.2005,

Euroopan parlamentti, asiamiehenään aluksi R. Passos, E. Waldherr ja K. Lindahl, sittemmin R. Passos, E. Waldherr ja G. Mazzini, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinaan C. Tufvesson ja A. Bordes, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään J. M. Rodríguez Cárcamo, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts ja A. Tizzano sekä tuomarit R. Schintgen (esittelevä tuomari), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev ja C. Toader,

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

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.3.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.5.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan parlamentti vaatii kanteellaan, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Euroopan yhteisöjen komission päätöksen, jolla hyväksyttiin Filippiinien rajaturvallisuu-teen liittyvä, Euroopan unionin yleisen talousarvion budjettikohdasta 19 10 02 rahoitettava hanke (Philippine Border Management Project, ASIA/2004/016-924) (ei julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä; jäljempänä riidanalainen päätös) ja joka tehtiin rahoitusavusta ja teknisestä avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaille sekä taloudellisesta yhteistyöstä näiden maiden kanssa 25.2.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 443/92 (EYVL L 52, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna kuulemismenettelyä (yksimielisyys) noudattaen annetuissa neuvoston säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien säännösten mukauttamisesta päätökseen 1999/468/EY 14.4.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 807/2003 (EUVL L 122, s. 36; jäljempänä asetus N:o 443/92), täytäntöön panemiseksi, koska komissio ylitti sille mainitussa asetuksessa myönnetyn täytäntöönpanovallan.
- 2 Riidanalainen päätös seurasi rahoitusehdotusta, jonka komissio esitti asetuksessa N:o 443/92 säädetyn sääntelykomitean 17. ja 18.11.2004 pidetyssä istunnossa. Koska tietyt jäsenvaltiot olivat esittäneet tässä istunnossa varauksia hyväksytyyn oikeudellisen perustan osalta, ehdotus siirrettiin kirjalliseen menettelyyn, joka päättyi mainitun komitean 7.12.2004 määränemmistöllä tekemään myönteiseen päätökseen.

3 Riidanalainen päätös tehtiin 21.12.2004.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus N:o 443/92

4 Asetuksen N:o 443/92 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisö jatkaa ja laajentaa yhteisön yhteistyötä Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden, jäljempänä ’ALA-kehitysmaat’, kanssa, jotka eivät ole allekirjoittaneet Lomé’n sopimusta ja jotka eivät kuulu Välimeren alueen kolmansien maiden kanssa harjoitetun yhteisön yhteistyöpolitiikan piiriin. Tämä yhteistyö, joka täydentää jäsenvaltioiden antamaa apua, käsittää rahoitusavun ja teknisen kehitysavun taloudelliseen kehitys- ja yhteistyöhön. Yhteisö antaa tässä yhteydessä ensisijaisen merkityksen ihmisoikeuksien edistämiseksi, kansanvaltaistamiskehityksen sekä tehokkaan ja oikeudenmukaisen julkisen hallinnon tukemiselle, ympäristönsuojelulle, kaupan vapauttamiselle ja kulttuuristen ulottuvuuksien lujittamiselle keskinäisen edun mukaisen, poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia kysymyksiä koskevan lisääntyneen vuoropuhelun avulla.”

5 Kyseisen asetuksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”yhteisön kehitys- ja yhteistyöpolitiikalla pyritään inhimilliseen kehitykseen”.

6 Asetuksen N:o 443/92 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Rahoitusapu ja tekninen apu on tarkoitettu pääasiassa molempien alueiden köyhimmille väestöryhmille ja köyhimmille maille, ja se toteutetaan ohjelmina ja hankkeina niillä aloilla, joilla yhteisön avulla voi olla huomattava merkitys. Toimia toteutetaan erityisesti niillä aloilla, joilla maan omien taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen käyttöönotto on vaikeaa mutta jotka ovat strategisesti tärkeitä joko näiden maiden kehitykselle tai koko kansainväliselle yhteisölle.”

7 Kyseisen asetuksen 5 artiklassa täsmennetään seuraavaa:

”Rahoitusapu ja tekninen apu on tarkoitettu erityisesti maaseudun kehittämiseen ja elintarvikehuollon turvaamiseen. – –

Ympäristön ja luonnonvarojen suojele sekä kestävä kehitys ovat pitkän aikavälin ensisijaisia tavoitteita. – –

--

Erityistä huomiota kiinnitetään huumeiden torjuntaa koskeviin toimiin. Yhteisön ja ALA-kehitysmaiden välistä yhteistyötä huumeiden torjunnan edistämiseksi tehostetaan sen vuoropuhelun pohjalta, joka kuuluu tuottajamaiden taloudellisen kehityksen sekä niiden ja Euroopan yhteisön välisen yhteistyön yleisempään yhteiteen. Tämä yhteistyö koskee toimia, jotka liittyvät sekä humanitäärisen apuun että kehitysapuun.

Tämän yhteistyömuodon tavoitteen vuoksi kehityksen inhimillinen ulottuvuus on mukana kaikilla toiminnan aloilla.

Kehityksen kulttuurista ulottuvuutta on pidettävä pysyvänä tavoitteena kaikessa toiminnassa ja kaikissa ohjelmissa, joihin yhteisö osallistuu.

Tämän vuoksi apua olisi myönnettävä muun muassa konkreettisille hankkeille, jotka koskevat kansanvaltaistamista, tehokasta ja oikeudenmukaista julkista hallintoa sekä ihmisoikeuksia.

Lisäksi olisi huolehdittava ei pelkästään siitä, että hankkeista ja ohjelmista aiheutuvat muutokset eivät vaikuta haitallisesti naisten tilanteeseen ja asemaan, vaan päinvastoin olisi myös huolehdittava siitä, että toteutetaan sellaisia erityistoimenpiteitä tai hankkeita, joilla voidaan lisätä naisten aktiivista tasa-arvoista osallistumista tuotantoprosesseihin ja niiden tuloksiin, yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon.

Erityistä huomiota kiinnitetään myös lastensuojeluun.

Etniset vähemmistöryhmät ansaitsevat erityistä huomiota toimin, joiden tarkoituksena on elinolosuhteiden parantaminen ottamalla samalla huomioon ryhmien kulttuurin ominaispiirteet.

Erityistä huomiota kiinnitetään väestökysymyksiin, erityisesti väestönkasvuun liittyviin kysymyksiin.

Yhteisön avussa kehityshankkeille ja -ohjelmille on otettava huomioon makrotaloudelliset ja alakohtaiset ongelmat, ja etusijalle on asetettava sellaiset toimet, jotka vaikuttavat talouden rakenteisiin, alakohtaisten politiikkojen kehitykseen ja toimielinten kehitykseen. – –

Kehitysmaiden kansallisten toimielinten tukeminen siten, että voidaan lujittaa niiden kykyä hoitaa kehityspolitiikkaa ja -hankkeita, on toiminta-ala, jolla saattaa olla strategisesti tärkeä merkitys kehityksen kulussa. Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää pitää yllä aiheellista vuoropuhelua kehitysmaiden ja yhteisön välillä.

– –.”

8 Asetuksen N:o 443/92 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Rahoitusapu ja tekninen apu ulotetaan suhteellisesti edistyneempiin ALA-kehitysmaihin erityisesti seuraavilla erityisaloilla ja seuraavissa erityistapauksissa:

– kansanvaltaistaminen ja ihmisoikeudet,

– katastrofien ehkäiseminen tai niiden jälkeinen jälleenrakennus,

- huumeiden torjunta,

 - ympäristö ja luonnonvarat,

 - toimielinten lujittaminen, erityisesti julkisen hallinnon alalla,

 - erityisen vähäosaisia väestöryhmiä koskevat pilottihankkeet erityisesti suurissa kaupunkimaisissa asutuskeskuksissa,

 - alueellinen yhteistyö ja yhdentyminen kiinnittäen erityistä huomiota sellaisiin toimiin, joiden avulla voidaan lähentää toisiinsa köyhiä ja suhteellisesti edistyneempiä maita.”
- 9 Kyseisen asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön ja yhteistyökumppaneina olevien maiden keskinäisen edun mukaisesti järjestetty taloudellinen yhteistyö myötävaikuttaa ALA-kehitysmaiden kehitykseen auttamalla niitä lujittamaan toimielintensä toimintakykyä siten, että voidaan saada aikaan investointien ja kehityksen kannalta suotuisampi ympäristö ja hyötyä mahdollisimman paljon kansainvälisen kaupan kasvun, mukaan lukien Euroopan yhtenäismarkkinat, tarjoamista mahdollisuuksista, sekä vahvistamalla kaikkien jäsenvaltioiden toimijoiden, teknologian ja taitotiedon panosta erityisesti yksityisellä sektorilla sekä pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

Taloudellisella yhteistyöllä pyritään erityisesti aikaansaamaan luottamuksellinen ilmapiiri tukemalla sellaisia maita, jotka harjoittavat kaupan vapauttamiseen ja investointien avaamiseen tähtäävää ja teknologiansiirtoa suosivaa makrotalous- ja rakennepolitiikkaa, johon erityisesti sisältyy henkisen omaisuuden suoja.”

10 Mainitun asetuksen 8 artiklan mukaan taloudellista yhteistyötä toteutetaan erityisesti seuraavilla kolmella alalla:

”1) tieteellisten ja teknologisten voimavarojen kehittäminen ja yleisesti taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen ympäristön parantaminen koulutukseen ja tietotiedon siirtoon liittyvien toimien kautta – –;

2) institutionaalisen perusrakenteen parantaminen, johon tulee samanaikaisesti liittyä yhteistyökumppaneiden kanssa käytävän vuoropuhelun tehostaminen, kehitykselle suotuisamman taloudellisen, lainsäädännöllisen ja sosiaalisen ympäristön aikaansaamiseksi;

3) yritysten tukeminen, joka tapahtuu erityisesti myynnin edistämiseen, koulutukseen ja tekniseen apuun liittyvien toimien, yritysten välisten yhteyksien luomisen ja yritysten keskinäistä yhteistyötä suosivien toimenpiteiden välityksellä.

– –”

11 Asetuksen N:o 443/92 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio huolehtii rahoitusavun ja teknisen avun sekä taloudellisen yhteistyön hoidosta.

2. Komissiota avustaa komitea.

3. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä.

Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika vahvistetaan yhdeksi kuukaudeksi.

– –”

Riidanalainen päätös

12 Riidanalaisessa päätöksessä, joka on laadittu englanniksi, on kaksi artiklaa.

13 Sen 1 artiklan 1 kohdassa hyväksytään Filippiinien rajahallintohanke (Philippines Border Management Projet, jäljempänä hanke), sellaisena kuin se on kuvattu mainitun päätöksen liitteessä (jäljempänä kuvaileva liite). Saman artiklan 2 kohdassa

yhteisön tuen enimmäismääräksi vahvistetaan 4 900 000 euroa, jotka otetaan yhteisön vuoden 2004 yleiseen talousarvioon sisältyvän budjettikohdan 19 10 02 määrärahoista.

- 14 Riidanalaisen päätöksen 2 artikla koskee täytäntöönpanon yksityiskohtaisia sääntöjä ja maksujen aikataulua.
- 15 Kuvailevassa liitteessä olevan 3.2 kohdan, jonka otsikko on ”Expected results and main activities”, mukaan hankkeen tarkoituksena on auttaa Filippiinien viranomaisia seuraavien tavoitteiden saavuttamisessa:

”1. Promotion of best international border management standards through review/ validation of ongoing national policies and practices.

2. Intelligence information is efficiently shared among agencies involved in BM [border management] through a linked and secured IT system – – (analysing and processing the information).

3. Circulation of false identity documents is prevented through increased capacity to detect false documents and public awareness on the importance of holding correct identity documents.

4. Capacity of Border Management senior and technical staff is increased through appropriate training activities (gender and culturally-sensitive).”

- 16 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 1 kohdassa viitataan yleisten asioiden neuvoston 22.7.2002 tekemiin päätelmiin, ja siinä korostetaan Euroopan unionin roolia kolmansien maiden auttamisessa, kun nämä täyttävät Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 28.9.2001 hyväksymästä päätöslauselmasta 1373 (2001) (jäljempänä päätöslauselma 1373) johtuvia velvoitteitaan.
- 17 Kyseisen päätöksen perustelujen 2 kohdassa viitataan Filippiinejä koskevaan tarkistettuun maakohtaiseen strategia-asiakirjaan ajanjaksolla 2002–2006 ja tätä samaa valtiota koskevaan kansalliseen maaohjelmaan ajanjaksolla 2002–2004, ja tässä asiakirjassa ja ohjelmassa terrorismin vastaiset toimet asetetaan ensisijaiseksi tavoitteeksi. Perustelujen 2 kohdassa todetaan, että komissio aikoo kohdentaa terrorismin torjuntaa koskevan tukensa rajahallintoon, erityisesti maahanmuuttoon, ja terrorismin rahoituksen estämiseen.
- 18 Mainitun päätöksen perustelujen 3 kohdassa todetaan seuraavaa: ”the overall objective of the proposed project is to assist in the implementation of the UNSCR 1373 (2001) in the fight against terrorism and international crime”.
- 19 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 4 kohdassa todetaan seuraavaa: ”the purpose of the project is to contribute to the efforts of the Government of the Republic of the Philippines to enhance border security and management in the Philippines in accordance with international norms and protocols”.

Asianosaisten ja väliintulijan vaatimukset

20 Parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- kumoaa riidanalaisen päätöksen

- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- jättää kanteen tutkimatta tai ainakin hylkää sen perusteettomana

- päättää oikeudenkäyntikuluista lain määräämällä tavalla.

22 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 28.3.2006 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

- 23 Komissio väittää, että parlamentin kannetta ei ole nostettu määräajassa. Komissio katsoo, että mainittu toimielin pystyi tosiasiaissa saamaan tiedon riidanalaisesta päätöksestä ennen 9.9.2005 päivätyä virallista tiedonantoa, koska kyseinen päätös toimitettiin epämuodollisesti Manilan edustuston 12.5.2005 päivätyssä kirjeessä parlamentin kehitysyhteistyövaliokunnan sihteeristölle ja näiden kahden toimieliimen oikeudellisten yksiköiden virkamiesten välillä 19.7.2005 käydyssä kirjeenvaihdossa.
- 24 Parlamentti väittää, että määräaika kumoamiskanteen nostamiselle riidanalaisesta päätöksestä, jota ei ole julkaistu ja jonka adressaattina parlamentti ei ole, on alkanut kulua vasta sinä päivänä, jolloin parlamentti sai sen tietoonsa kokonaisuudessaan eli silloin, kun kirje, johon jäljennös kyseisestä päätöksestä sisältyi, vastaanotettiin virallisesti 9.9.2005. Parlamentin mukaan aikaisemmat kirjeet eivät olleet riittävän täsmällisiä, jotta se olisi voinut saada tiedon mainitun päätöksen tarkasta sisällöstä ja perusteluista, eikä näiden kahden toimieliimen kollegoiden epämuodollista kirjeenvaihtoa voida pitää riidanalaisen päätöksen tiedoksiantona.
- 25 Espanjan kuningaskunta ei ota kantaa kanteen tutkittavaksi ottamiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 26 EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaan kyseisessä artiklassa tarkoitettu kanne on pantava vireille kahden kuukauden kuluessa säädöksen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei säädöstä ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon.
- 27 EY 254 artiklan 3 kohdan mukaan muut direktiivit ja päätökset kuin ne, jotka julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä saman artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla, annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, ja ne tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi.
- 28 On selvää, että riidanalaista päätöstä ei julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä eikä annettu tiedoksi parlamentille siksi, että parlamentti olisi sen adressaatti, joten kahden kuukauden määräaika saattoi alkaa tähän toimielimeen nähden vasta silloin, kun se sai mainitun päätöksen tietoonsa kokonaisuudessaan.
- 29 On näin ollen määritettävä, milloin parlamentti sai täsmällisen tiedon riidanalaisen päätöksen sisällöstä ja perusteluista.
- 30 Ensinnäkin on todettava, että asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissio lähetti parlamentille 14.12.2004 asetuksessa N:o 443/92 säädetyn sääntelykomitean 17. ja 18.11.2004 pidettyä istuntoa koskevan suppean pöytäkirjan, josta ilmenee, että mainitun komitean lausunnon, joka liittyi komission hanketta koskeneeseen ehdotukseen, antamista lykättiin.

- 31 Kaksi parlamentin jäsentä pyysi 8. ja 10.2.2005 päivätyissä kirjallisissa kysymyksissään lisätietoja siitä, mitä tälle ehdotukselle tehdään.
- 32 Komissio rajoittui 14.3. ja 22.4.2005 päivätyissä vastauskirjeissään kuvaamaan mainitun ehdotuksen hyväksymismenettelyn kulkua ja toteamaan, että asetus N:o 443/92 oli riidanalaisen päätöksen oikeudellisenä perustana, sekä esittämään kyseisen päätöksen perustelujen 3 ja 4 kohdan. Lisäksi komissio viittasi 22.4.2005 päivätyssä kirjeessään Filippiinejä koskevaan maakohtaiseen strategia-asiakirjaan ajanjaksolla 2002–2006. Mihinkään näistä vastauksista ei kuitenkaan sisällynyt jäljennöstä riidanalaisesta päätöksestä tai kuvailevasta liitteestä.
- 33 Parlamentti, joka ei ollut vielä saanut täsmällistä tietoa riidanalaisen päätöksen sisällöstä ja perusteluista, pyysi 22.5.2005 kehitysyhteistyövaliokuntansa välityksellä komissiolta jäljennöstä tästä päätöksestä.
- 34 Parlamentti sai kuitenkin vasta 26.8.2005 päivätyyn muistutuskirjeen johdosta lopulta 9.9.2005 päiväystä ja allekirjoitusta vailla olevan jäljennöksen riidanalaisesta päätöksestä sekä kuvailevasta liitteestä.
- 35 On lisäksi todettava, että vaikka komissio väittää vastanneensa parlamentin pyyntöön 22.6.2005 päivätyllä kirjeellä, se ei kuitenkaan esitä näyttöä siitä, että parlamentti sai tosiasiallisesti jäljennöksen riidanalaisesta päätöksestä kyseisenä ajankohtana. Kirjeitä ja toimielinten välistä epävirallista yhteydenpitoa, joihin komissio viittaa, ei voida pitää tältä osin ratkaisevina. Komissio ei ole myöskään pystynyt osoittamaan virheelliseksi parlamentin väitettä, jonka mukaan tämän epämuodollisen yhteydenpidon perusteella saadut tiedot eivät olleet riittävän tarkkoja, jotta parlamentti olisi voinut saada täsmällisen tiedon riidanalaisen päätöksen sisällöstä ja perusteluista.

- 36 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että parlamentti sai täsmällisen tiedon riidanalaisen päätöksen sisällöstä ja perusteluista vasta, kun komissio lähetti mainitun päätöksen kokonaisuudessaan 9.9.2005.
- 37 Täten määräaika, joka parlamentilla oli kanteen nostamiselle, alkoi 10.9.2005 ja päättyi 20.11.2005, ja tässä on otettu huomioon määräajan pidennys pitkien etäisyyksien vuoksi.
- 38 Koska kannekirjelmä jätettiin esillä olevassa asiassa 16.11.2005, kanne on näin ollen nostettu määräajassa.

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

- 39 Parlamentti esittää kanteensa tueksi yhden ainoan kanneperusteen, joka koskee sitä, että komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä. Koska riidanalaisen päätöksen perusteet liittyvät selvästi terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumiseen, kyseinen päätös ylittää asetuksen N:o 443/92, joka on sen perustana, puitteet ja erityisesti tämän asetuksen taloudelliseen yhteistyöhön liittyvien 7 ja 8 artiklan puitteet.
- 40 Asetuksen N:o 443/92 soveltamisalaa ei voida parlamentin mukaan laajentaa laajalla tulkinnalla, koska se, että terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuminen

sisällytetään kyseisen asetuksen soveltamisalaan, edellyttäisi, että tämän asetuksen sanamuotoa muutetaan. Parlamentti väittää tältä osin, että komissio oli ehdottanut, että mainittuun asetukseen sisällytettäisiin muun muassa terrorismin torjuminen, mutta tämä yritys ei ollut onnistunut.

- 41 Vaikka parlamentti myöntää, että kehitysmaiden toimielinten toimintakyvyn lujittaminen kuuluu kehitysyhteistyöhön, se katsoo, että kansainvälinen turvallisuus ja terrorismin torjuminen eivät voi olla kiinteä osa asetuksen N:o 443/92 nojalla kehitysmaiden toimielimille annettavaa apua. Toimielimille annettava apu ei näet ole itsenäinen tavoite vaan korkeintaan väline köyhyyden vähentämiseksi ja täten kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Terrorismin torjuminen ei parlamentin mukaan missään tapauksessa kuulu yhteisön yleiseen toimivaltaan.
- 42 Parlamentti väittää toissijaisesti budjettivallan käyttäjän ominaisuudessaan, että riidanalainen päätös on kumottava sen vuoksi, että komissiolla ei ole toimivaltaa sitoutua kyseessä olevan hankkeen rahoituksen kannalta tarpeellisiin menoihin. Yhtäältä talousarvioon merkittiin tätä koskeva maksusitoumus ilman perussäädöstä, jossa annettaisiin mainittuja menoja koskeva lupa. Toisaalta kyse on kehitysyhteistyömäärärahojen sopimattomasta käytöstä talousarvion erittelyperiaatteen vastaisesti.
- 43 Komissio väittää sitä vastoin, että riidanalainen päätös ei ole parlamentin tarkoittamalla tavalla lainvastainen sen vuoksi, että asetuksessa N:o 443/92 ei mainita nimenomaisesti terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumista. Se, että kyseisen päätöksen perustelut ovat mahdollisesti puutteelliset, ei nimittäin vaikuta sen pätevyYTEEN. Komission mukaan on erotettava toisistaan riidanalaisessa päätöksessä ilmoitettu tavoite eli päätöslauselman 1373 täytäntöönpanon tukeminen, ja riidanalaisella päätöksellä oleva erityinen päämäärä eli toimielinten lujittamisen, josta säädetään nimenomaisesti asetuksen N:o 443/92 5 ja 6 artiklassa, edistäminen rajahallinnossa avustamalla.

- 44 Riidanalaisella päätöksellä perustetun hankkeen tavoite ei komission mukaan rajoitu ainoastaan terrorismin torjumiseen vaan ulottuu myös huumausainekaupan ja ihmiskaupan vastaiseen taisteluun. Tämän vuoksi hankkeella on positiivinen vaikutus sisäisen turvallisuuden alaan ja muun muassa matkailuun. Komissio huomauttaa lisäksi, että hanke auttaa osaltaan luomaan suotuisimmat edellytykset taloudelliselle kehitykselle ja investoinneille ja että kyseinen hanke on siis myös asetuksen N:o 443/92 7 ja 8 artiklan mukainen.
- 45 Komissio nojautuu kehityspolitiikan yleisiin puitteisiin ja sen kehitykseen viime vuosina ja tuo esiin, että toimielinten lujittaminen, joka on yksi horisontaalisista seikoista, jotka ovat kestävä kehityksen kannalta välttämättömiä, on vasterede kiinteä osa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Tämä toteamus ilmenee komission mukaan myös EY 177 ja EY 181 a artiklasta, joissa käytetty sanamuoto osoittaa, että apua voidaan antaa aloilla, joita ei ole nimenomaisesti mainittu, kuten muun muassa miinanraivaukseen tai kevyiden aseiden käytöstä poistamiseen.
- 46 Komissio tunnustaa, että sillä ei ole itsenäistä toimivaltaa terrorismin torjumisessa, mutta se korostaa, että asetuksessa N:o 443/92 on kyse kokonaispolitiikan rahoitusvälineestä, joten kyseisen asetuksen soveltamisala on määritettävä tietyssä määrin joustavasti ottaen huomioon muun muassa yleiset poliittiset puitteet.
- 47 Komissio väittää toissijaisesti, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 443/92 oikeudellinen perusta eli EY:n perustamissopimuksen 235 artikla (josta on tullut EY 308 artikla), mainittua asetusta on tulkittava laajasti.

- 48 Espanjan kuningaskunnan mukaan komission täytäntöönpanovalta on määritettävä ottaen huomioon laaja harkintavalta, joka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tunnustettu yhteisön toimielimille aloilla, jotka edellyttävät monimutkaisten taloudellisten analyysien tekemistä. Se katsoo erityisesti, että riidanalainen päätös kuuluu asetuksen N:o 443/92 soveltamisalaan, koska yhtäältä sillä osaltaan lujitetaan avunsaajana olevan valtion toimielinjärjestelmää, joka on mainitun asetuksen 8 artiklassa nimenomaisesti mainittu ala, ja koska toisaalta sillä edesautetaan kyseisen valtion taloudellista ja sosiaalista kehitystä tietynasteisen sisäisen turvallisuuden luomisella. Tätä päätelmää tukee Espanjan kuningaskunnan mukaan se, että asetuksessa N:o 443/92 mainitaan yhtenä sen tavoitteena toimet, jotka liittyvät turvallisuuden parantamiseen, kuten huumeiden torjuminen. Kun mainitussa asetuksessa ei mainita tavoitteita tyhjentävästi, sen joustavan tulkinnan perusteella on mahdollista mukautua kansainvälisen yhteisön kehitykseen siten, että kyseisen asetuksen tavoitteisiin lisätään terrorismin torjuminen ja päätöslauselmasta 1373 johtuvien velvoitteiden noudattaminen eli tavoitteet, jotka eivät myöskään ole ristiriidassa yhteisön kehityspolitiikan tai taloudellisen yhteistyön toimien kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 49 Aluksi on muistutettava, että EY 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan yhteisön toimielimet voivat toimia vain niille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa (ks. vastaavasti asia C-93/00, parlamentti v. neuvosto, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. I-10119, 39 kohta ja asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2801, 57 kohta).
- 50 EY 202 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa määrätään, että perustamissopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen turvataksaan Euroopan unionin neuvosto siirtää kyseisessä sopimuksessa määrätyin edellytyksin hyväksymissään

säädöksissä komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle, ja se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa.

- 51 Komissiolla on tämän toimivallan yhteydessä, jonka rajoja on arvioitava erityisesti kyseisen lainsäädännön olennaisten päätavoitteiden perusteella, valta toteuttaa kaikki perussäädöksen täytäntöönpanon kannalta välttämättömät tai hyödylliset soveltamistoimet sillä edellytyksellä, että ne eivät ole ristiriidassa perussäädöksen kanssa (ks. vastaavasti asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3081, 30 ja 31 kohta ja asia C-159/96, Portugali v. komissio, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7379, 40 ja 41 kohta).
- 52 Esillä olevassa asiassa neuvosto on asetuksen N:o 443/92 15 artiklan sanamuodon mukaisesti antanut komissiolle toimivallan huolehtia rahoitusavun ja teknisen avun sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian kehitysmaiden kanssa tehtävän taloudellisen yhteistyön hoidosta. Komissio teki riidanalaisen päätöksen tämän täytäntöönpanovallan nojalla.
- 53 Kuten riidanalaisen päätöksen perusteluista samoin kuin kuvailevasta liitteestä ilmenee, hankkeella on autettava osaltaan Filippiinien tasavaltaa sen ponnisteluissa rajojensa turvallisuuden ja hallinnon parantamiseksi päätöslauselman 1373, jolla pyritään torjumaan terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta, mukaisesti.
- 54 Tässä tarkoituksessa hankkeella on tarkoitus toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä neljällä rajahallintoon kuuluvalla alalla eli hallintomenetelmien optimoinnissa, atk-järjestelmän luomisessa, henkilöllisyystodistusten tarkastamisessa ja kyseessä olevan henkilöstön kouluttamisessa.

- 55 Parlamentin kanteen ratkaisemiseksi on näin ollen määritettävä, kuuluuko riidanalaisella päätöksellä olevan kaltainen tavoite, joka liittyy terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumiseen, asetuksen N:o 443/92 soveltamisalaan.
- 56 EY 177–EY 181 artikla, jotka lisättiin sopimuksella Euroopan unionista ja jotka liittyvät kehitysmaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, koskevat tosin paitsi kehitysmaiden kestäväää taloudellista ja sosiaalista kehitystä, niiden sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen sekä köyhyyden torjuntaa, myös kansanvallan ja oikeusvaltion kehittämistä ja lujittamista sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä hyväksytyjä velvoitteita noudattaen.
- 57 Lisäksi neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission Euroopan unionin kehityspolitiikasta antamasta yhteisestä julkilausumasta, jonka otsikko on ”Eurooppalainen konsensus” (EUVL 2006, C 46, s. 1), ilmenee, että ilman rauhaa ja turvallisuutta kestävä kehitys ja köyhyyden poistaminen eivät ole mahdollisia ja että yhteisön uuden kehityspolitiikan tavoitteisiin päästään vain edistämällä demokratiaa ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.
- 58 Kun yhteisön lainsäätävä kumosi asetuksen N:o 443/92 kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1905/2006 (EUVL L 378, s. 41), se päätti lujittaa kehityspolitiikan puitteita tehostaakseen sitä. Tästä syystä vakautusvälineen perustamisesta 15.11.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1717/2006 (EUVL L 327, s. 1) perustetaan yhteisön apu, joka täydentää ulkoisena apuna annettavaa apua myötävaikuttamalla muun muassa kyseessä olevien valtioiden epävakauden ehkäisemiseen. Kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan on otettava huomioon Eurooppa-neuvos-

ton terrorismin torjumisesta 25.3.2004 antama julistus, jossa Eurooppa-neuvosto esitti terrorismin torjuntaa koskevien tavoitteiden sisällyttämistä ulkoisen avun ohjelmiin. Mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan komissiolla on vastedes valtuudet huolehtia teknisen ja taloudellisen tuen hallinnoinnista alalla, joka koskee niiden viranomaisten valmiuksien vahvistamista, jotka osallistuvat terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen, asettamalla etusijalle muun muassa tukitoimenpiteet, jotka koskevat terrorismin vastaisen lainsäädännön sekä tulli- ja maahanmuuttolainsäädännön kehittämistä ja lujittamista.

59 On kuitenkin selvää, ettei asetukseen N:o 443/92 sisälly nimenomaista mainintaa, joka liittyisi terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumiseen. Tältä osin on korostettava, että komission vuonna 2002 tekemä ehdotus asetuksen N:o 443/92 muuttamisesta (KOM 2002/0340 lopullinen, 2.7.2002), jolla haluttiin lisätä muun muassa terrorismin torjunta mainitun asetuksen soveltamisalaan, ei menestynyt.

60 Komissio katsoo kuitenkin, että riidanalainen päätös voitiin tehdä pätevästi asetuksen N:o 443/92 perusteella, koska hankkeella myötävaikutetaan suoraan kyseessä olevan maan toimielinten toimintakyvyn lujittamiseen ja koska tämä toiminta-ala mainitaan nimenomaisesti sekä kyseisen asetuksen 5 ja 6 artiklassa, jotka liittyvät rahoitusapuun ja tekniseen apuun, että saman asetuksen 7 ja 8 artiklassa, jotka liittyvät taloudelliseen yhteistyöhön.

61 Tältä osin rahoitusavun ja teknisen avun osalta asetuksen N:o 443/92 5 artiklasta ilmenee, että tuki kehitysmaiden kansallisille toimielimille ei ole tavoite sinällään vaan väline, jolla pyritään lujittamaan näiden toimielimien kykyä hallinnoida kehityspolitiikkaa ja -hankkeita aloilla, joita pidetään kyseisessä asetuksessa erityisen tärkeinä, eli muun muassa maaseudun kehittämisessä, elintarvikehuollossa,

ympäristönsuojelussa, huumeiden torjunnassa, kehityksen kulttuurisessa ulottuvuudessa, lastensuojelussa ja väestökysymyksissä. Rajahallinnosta vastaavien viranomaisten hallinnollisen toimintakyvyn lujittamisen terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi ei kuitenkaan voida katsoa kuuluvan mihinkään mainitussa asetuksessa tarkoitetuista toiminta-aloista.

- 62 Asetuksen N:o 443/92 6 artiklan osalta – siltä osin kuin sillä on tarkoituksena ulottaa 5 artiklassa tarkoitettu rahoitusapu ja tekninen apu suhteellisesti edistyneempiin kehitysmaihin erityisaloilla ja erityistapauksissa, kuten muun muassa toimielinten lujittamisessa julkisen hallinnon alalla – kyseisen asetuksen 1 artiklan kolmannesta virkkeestä ilmenee, että tällä avulla on myötävaikutettava kyseisessä säännöksessä lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseen. Näin ollen asetuksen N:o 443/92 6 artiklassa tarkoitettu toimielinten lujittaminen ei myöskään ole tavoite sinällään kyseisen asetuksen 1 artiklan kolmannessa virkkeessä säädetyin rahoitusavun ja teknisen avun kannalta.
- 63 Komissio ei voi myöskään nojautua siihen, että hankkeella on tarkoitus lisätä Filippiinien tasavallan sisäistä vakautta ja turvallisuutta.
- 64 On totta, että rajahallinto on lähtökohtaisesti omiaan lisäämään kyseessä olevan maan sisäistä vakautta ja turvallisuutta, kun sen avulla on mahdollista parantaa tarkastuksia muun muassa ase- ja huumekaupan sekä ihmiskaupan osalta, joissa on eittämättä kyse taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen kohdistuvasta merkittävästä rajoituksesta. On kuitenkin todettava, että asetuksessa N:o 443/92 ei mainita lainkaan sisäistä vakautta ja turvallisuutta, minkä lisäksi ei ole olemassa mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että nämä tavoitteet sisältyisivät implisiittisesti mainittuun asetukseen, jonka johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa määritellään uusiksi ensisijaisiksi tavoitteiksi ympäristö, kehityksen inhimilliset ulottuvuudet ja keskinäisen edun hengessä tapahtuva taloudellinen yhteistyö.

- 65 Toisin kuin komissio väittää, sillä ei ole suurtakaan merkitystä, että asetuksen N:o 443/92 perusteella on tehty riidanalaista päätöstä vastaavia päätöksiä tai että kyseiseen asetukseen sisältyy huumeiden torjunnan kaltaisia aloja, joiden merkitys kyseessä olevan maan sisäiseen vakauteen ja turvallisuuteen on rinnastettavissa terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumisella olevaan merkitykseen. Yhtäältä on näet arvioitava komission täytäntöönpanovaltaa niin, että otetaan huomioon kunkin päätöksen ominaispiirteet, joilla ei esillä olevassa asiassa ole mahdollista perustella riidanalaisen päätöksen tekemistä asetuksen N:o 443/92 5 ja 6 artiklan perusteella, ja toisaalta huumeiden torjunta mainitaan, toisin kuin terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuminen, nimenomaisesti mainitun asetuksen 5 ja 6 artiklassa.
- 66 Taloudellisen yhteistyön alaan liittyvän toimielinten lujittamisen osalta, johon komissio vetoaa, asetuksen N:o 443/92 7 ja 8 artiklasta ilmenee, että taloudellisen yhteistyön on myötävaikutettava siihen, että saadaan aikaan investointien ja kehityksen kannalta suotuisampi taloudellinen, lainsäädännöllinen ja sosiaalinen ympäristö. Koska kaikella yhteistyötoiminnalla voidaan lähtökohtaisesti jo pelkätään myönnettävän rahoituksen vuoksi vaikuttaa kyseessä olevan maan taloudelliseen tilanteeseen, toimielinten lujittamista koskevan hankkeen on, jotta sitä voidaan pitää taloudellisena yhteistyönä, erotuttava muista hankkeista sillä, että se on suorassa yhteydessä päämääräänsä eli investointien ja kehityksen lujittamiseen.
- 67 Kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 101 ja 102 kohdassa, tässä tapauksessa minkään riidanalaisessa päätöksessä olevan seikan perusteella ei kuitenkaan voida määrittää, miten hankkeen tavoite voisi todella myötävaikuttaa investointien ja taloudellisen kehityksen kannalta suotuisamman ympäristön aikaansaamiseen.
- 68 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä on terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjumiseen liittyvä tavoite, joka ylittää asetuksella

N:o 443/92 tavoitellun kehitysyhteistyöpolitiikan puitteet, joten komissio ylitti täytäntöönpanovallan, jonka neuvosto on antanut sille mainitun asetuksen 15 artiklassa.

69 Tästä syystä riidanalainen päätös on näin ollen kumottava.

70 Näin ollen parlamentin vastauskirjelmässään esittämää toissijaista perustetta, joka liittyy siihen, että komissiolla ei ole toimivaltaa sitoutua hankkeen kannalta tarpeellisiin rahoitusmenoihin, ei ole tarpeen tarkastella.

Oikeudenkäyntikulut

71 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kyseisen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluisaan.

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

1) Euroopan yhteisöjen komission päätös (Philippine Border Management Project, ASIA/2004/016-924), jolla hyväksyttiin Filippiinien tasavallan

**rajaturvallisuuteen liittyvä, Euroopan unionin yleisen talousarvion budjet-
tikohdasta 19 10 02 rahoitettava hanke, kumotaan.**

- 2) Euroopan yhteisöjen komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäynti-
kulut.**

- 3) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset