

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

26 päivänä kesäkuuta 2008¹

I Johdanto

1. Esillä olevassa kumoamiskanteessa parlamentti moittii oikeusperustan valitsemista yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta 19.12.2006 tehdyille neuvoston päätökselle 2006/1016/EY.²

2. Neuvosto tuki päätöksensä kolmansien maiden kanssa tehtävän taloudellisen, teknisen ja rahoitusyhteistyön oikeusperustaan (EY 181 a artikla). Parlamentin käsityksen mukaan päätöksen olisi pitänyt perustua lisäksi EY 179 artiklaan – kehitysyhteistyön oikeusperustaan. Parlamentti perustelee kantaansa sillä, että enemmistö niistä kolmansista maista, joita päätös koskee, on kehitysmaita.

¹ – Alkuperäinen kieli: saksa.

² – EUVL L 414, s. 95; jäljempänä päätös 2006/1016 tai pelkkä päätös.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Perustamissopimuksen määräykset

3. Perustamissopimuksen XX osaston otsikona on ”Kehitysyhteistyö”. EY 177 artiklassa esitetään yhteisön politiikan tavoitteet tällä alalla:

”1. Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikalla, joka täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa, edistetään:

- kehitysmaiden ja etenkin kaikista heikoimmassa asemassa olevien kehitysmaiden kestävästä taloudellisesta ja sosiaalisesta kehitystä,

- kehitysmaiden sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen, muiden määräysten soveltamista. Nämä toimenpiteet voivat olla monivuotisia toimintaohjelmia.

- köyhyyden torjuntaa kehitysmaissa.

2. – –.”

2. Euroopan investointipankki myötävaikuttaa perussäännössään määrätyn ehdoin 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanoon.

4. EY 178 artiklassa määrätään seuraavaa:

3. – –.”

”Yhteisö ottaa 177 artiklassa tarkoitetut tavoitteet huomioon sellaisessa toteuttamassaan politiikassa, joka on omiaan vaikuttamaan kehitysmaihin.”

6. EY 181 a artikla on XXI osaston ainoa määräys, ja sen otsikkona on ”Taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa”:

5. EY 179 artikla muodostaa kehitysyhteistyötoimien oikeusperustan:

”1. Yhteisö tekee kolmansien maiden kanssa toimivaltaansa kuuluvaa taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän perustamis-sopimuksen muiden määräysten ja varsinkaan XX osaston määräysten soveltamista. Tällä yhteistyöllä täydennetään jäsenvaltioiden toimia ja se on yhdenmukaista yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa.

”1. Neuvosto toteuttaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toimenpiteet, jotka ovat tarpeen 177 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen

Yhteisön tämän alan politiikalla edistetään kansanvallan ja oikeusvaltion kehittämisen ja lujittamisen yleisen tavoitteen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen tavoitteen saavuttamista.

2. Neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Neuvosto päättää yksimielisesti 310 artiklassa tarkoitetuista assosiaatiosopimuksista sekä unionin jäsenhokasvaltioiden kanssa tehtävistä sopimuksista.

– –.”

B Päätös 2006/1016

1. Ote päätöksen johdannosta

7. Päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta EIP voisi tukea EU:n ulkoisia toimia luottokelpoisuutensa kuitenkin kärsimättä,

sille olisi myönnettävä yhteisön ulkopuolella toteutettavia toimia varten yhteisön talousarviotakuu. EIP:a olisi kannustettava lisäämään toimiaan – yhteisön takuuseen kuitenkin turvautumatta – yhteisön ulkopuolella erityisesti liittymistä valmistelevissa maissa ja Välimeren maissa sekä investment grade -luokituksen saaneissa maissa muilla alueilla, ja yhteisön takuun kattavuuden osalta olisi täsmennettävä, että se kattaa poliittisia riskejä ja muita valtiollisia riskejä.”

8. Myös päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa viitataan yhteisön ulkosuhdepolitiikkaan:

”EIP:n rahoitustoimien olisi oltava yhdenmukainen EU:n ulkosuhdepolitiikan ja sen aluekohtaisten erityistavoitteiden kanssa ja tuettava niitä. EIP:n rahoituksen olisi täydennettävä eri alueiden vastaavia yhteisön avustuspoliitiikkoja, -ohjelmia ja -välineitä, varmistamalla yhtenäisyys EU:n toimien kanssa kokonaisuutena. Jäsenvaltioiden ympäristönsuojelun ja energiahuollon varmuuden olisi lisäksi oltava osa EIP:n rahoituksellisia tavoitteita kaikilla rahoituskelpoisilla alueilla. EIP:n

rahoitustoimia olisi toteutettava maissa, joissa poliittisia ja makrotaloudellisia näkökohtia koskevien EU:n korkean tason sopimusten mukaiset ehdot täyttyvät.”

10. Päätöksen 2 artiklan, jossa määritetään takuun maantieteellinen voimassaoloalue, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

2. Päätöksen olennaiset säännökset

”1. Liitteessä I on luettelo maista, jotka saavat tai voivat saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta.

9. Päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisö myöntää Euroopan investointipankille (EIP) yleisen takuun (yhteisön takuu) kattamaan suorittamatta jääneet mutta EIP:lle kuuluvat maksut lainoista ja lainatakauksista, jotka on myönnetty EIP:n rahoituskelpoisiin investointihankkeisiin maissa, joihin tätä päätöstä sovelletaan, kun mainittu lainarahoitus tai takaus on myönnetty sellaisen allekirjoitetun sopimuksen perusteella, jonka voimassaolo ei ole päättynyt ja jota ei ole peruutettu (jäljempänä ’EIP:n rahoitus-toimet’) EIP:n omien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti Euroopan unionin asianmukaisten ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemiseksi.

2. Kun on kyse liitteessä I luetelluista ja tähdellä (*) merkityistä maista sekä maista, joita ei ole lueteltu liitteessä I, tällaisen maan kelpoisuudesta saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa EIP:n rahoitusta päättää neuvosto tapauskohtaisesti perustamissopimuksen 181 a artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen.”

11. Päätöksen 3 artikla koskee EIP:n toimien yhteensoveltuvuutta Euroopan unionin ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden kanssa. Sen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

– –”

”2. Tällainen yhteistyö eriytetään alueellisesti siten, että EIP:n asema ja Euroopan unionin politiikat kullakin alueella otetaan huomioon.”

B. NAAPURUUS- JA KUMPPANUUS-MAAT

1. Välimeren maat

12. Riidanalaisen päätöksen liite I sisältää luettelon maista, joihin suunnatut hankkeet voivat saada yhteisön takuun piiriin kuuluvaa tukea. Liitteen seuraavien otsikoiden alla on lueteltu yksittäisiä maita:

--

2. Itä-Euroopan maat, Etelä-Kaukasian maat ja Venäjä

”A. LIITTYMISTÄ VALMISTELEVAT MAAT

--

C. AASIA JA LATINALAINEN AMERIikka

1. Ehdokasmaat

1. Latinalainen Amerikka

--

--

2. Mahdolliset ehdokasmaat

2. Aasia

--

--

D. ETELÄ-AFRIKKA”

III Asian tausta, vaatimukset ja käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

danalaisen päätöksen 19.12.2006 ainoana oikeusperustanaan EY 181 a artikla.

A Asian tausta

13. Komissio teki 22.6.2006 ehdotuksen neuvoston päätökseksi yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille (jäljempänä EIP) yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja takauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta ja käytti ehdotuksensa oikeusperustana EY 181 a artiklaa.³

14. Parlamentti esitti kantansa ehdotukseen 30.11.2006 antamassaan päätöslauselmassa ja vaati komissiota lisäämään päätöksen oikeusperustaksi EY 181 a artiklan rinnalle EY 179 artiklan.⁴

15. Komissio ei kuitenkaan muuttanut tätä ehdotuksensa kohtaa,⁵ ja neuvosto teki rii-

- 3 – Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja takauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta, KOM(2006) 324 lopullinen.
- 4 – Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston päätökseksi yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja takauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta, P6_TA(2006)0507 (EUVL C 316 E, s. 109).
- 5 – Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolisiin hankkeisiin myönnettävistä lainoista aiheutuvien tappioiden varalta (Keski- ja Itä-Eurooppa, Välimeren maat, Latinalainen Amerikka ja Aasia sekä Etelä-Afrikan tasavalta), KOM(2006) 419 lopullinen.

B Vaatimukset ja käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

16. Parlamentti nosti kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa 19.3.2007 ja vaati, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta 19.12.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/1016/EY EY:n perustamissopimuksen vastaisena

– pitää päätöksen 2006/1016 voimassa uuden päätöksen hyväksymiseen asti

– velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuimien

perustamissopimusta on rikottu EY 230 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla.

– hylkää kanteen

– velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Parlamentti katsoo, että päätöksen 2006/1016 oikeusperustana ei olisi saanut käyttää ainoastaan EY 181 a artiklaa, vaan lisäksi olisi pitänyt käyttää myös EY 179 artiklaa. Parlamentin perusteluna on se, että enemmistö päätöksen soveltamisalaan kuuluvista kolmansista maista on kehitysmaita – mitä neuvostokaan ei kiistä.

18. Komissio hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen 10.10.2007 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

22. Molemmat osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että päätöksessä on kyse rahoitusyhteistyötoimesta. Parlamentin käsityksen mukaan EY 179 artikla muodostaa kehitysmaiden kanssa tehtävälle rahoitusyhteistyölle erityisen oikeusperustan, joka siis rajoittaa EY 181 a artiklan soveltamisalaa.

19. Kaikki osapuolet osallistuivat kirjalliseen menettelyyn ja 14.5.2008 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

IV Oikeudellinen arviointi

20. Parlamentti vetoaa kanteessaan yhteen ainoaan kumoamisperusteeseen, nimittäin väärän oikeusperustan valintaan päätöstä tehtäessä. Parlamentti väittää, että EY:n

23. Neuvosto ja komissio katsovat, ettei toimen toiseksi oikeusperustaksi pidä ottaa EY 179 artiklaa vain sen vuoksi, että se koskee kehitysmaita. Tämän oikeusperustan soveltamisalasta on kyse vasta, jos kyseisellä toimella pyritään toteuttamaan kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet, joista on määrätty EY 177 artiklassa. Riidanalainen päätös koskee tosin epäsuorasti myös kehitysmaita, mutta sillä ei edistetä kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden toteuttamista.

A Oikean oikeusperustan määrittäminen

24. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.⁶

25. Jos yhteisön toimen tarkoitusta ja sisältöä tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, joihin sovelletaan eri oikeusperustaa, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.⁷

26. Ennen kuin ryhdyin käsittelemään riidanalaisen päätöksen sisältöä ja tarkoitusta, on kuitenkin määritettävä EY 179 artiklan ja EY 181 a artiklan periaatteelliset soveltamis-

alat. Vasta sen jälkeen kun näiden oikeusperustojen soveltamisalat on rajattu, voidaan tutkia toisessa vaiheessa, kuuluvatko päätöksen tarkoitus ja sisältö todella molempien oikeusperustojen soveltamisalaan, ja jos niin on, mitä päätelmiä siitä pitäisi tehdä.

B Kuuluuko päätös useiden oikeusperustojen soveltamisalaan?

1. EY 179 artiklan ja EY 181 a artiklan soveltamisala

27. EY 179 artikla muodostaa kehitys yhteistyötoimien oikeusperustan, kun taas EY 181 a artikla muodostaa oikeusperustan taloudelliselle, tekniselle ja rahoitusyhteistyölle *kolmansien maiden* kanssa. Esillä olevassa asiassa on pohjimmiltaan kyse siitä, miten nämä oikeusperustat erotetaan toisistaan ja voidaanko EY 181 a artiklaa soveltaa myös mainitunlaisiin *kehitysmaiden* kanssa toteutettaviin toimiin.

28. Aluksi on tehtävä selväksi, että toimenpiteen laji ei kelpaa erotteluperusteeksi. Vain EY 181 a artiklassa mainitaan tosin nimen-

6 – Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-440/05, komissio v. neuvosto, tuomio 23.10.2007 (Kok. 2007, s. I-9097, 61 kohta); asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-107, 41 kohta); asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-1, 34 kohta) ja asia C-300/89, ns. titaanidioksiditapaus, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta).

7 – Ks. asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008 (Kok. 2008, s. I-9097, 73 kohta); edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 42 kohta; edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-94/03, tuomion 35 kohta ja asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8913, 39 kohta).

omaisesti taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö ja EY 179 artiklassa puhutaan vain yleisesti ”toimenpiteistä”. Taloudellinen, tekninen ja rahoituksellinen tuki tai yhteistyö kuuluu kuitenkin kehitysyhteistyön perinteisiin muotoihin.⁸

29. Parlamentti katsoo, että säännösten soveltamisala eroaa vain *maantieteellisen perusteen* nojalla. Sen mukaan EY 179 artikla koskee yhteistyötä kehitysmaiden kanssa ja EY 181 a artikla vain yhteistyötä muiden kuin kehitysmaiden kanssa.

30. Parlamentti perustelee kantaansa erityisesti XX ja XXI osaston historiallisella kehityksellä. Kehitysyhteistyötä koskeva XX osasto on lisätty sopimukseen Maastrichtin sopimuksen myötä. Aiemmin kehitysmaita koskevien toimenpiteiden perustana on ollut EY 308 artikla. XX osaston käyttöönoton jälkeen muita kolmansia maita kuin kehitysmaita koskevien toimenpiteiden perustana on ollut edelleen EY 308 artikla, kunnes Nizzan sopimuksessa luotiin EY 181 a artikla. Siitä voi parlamentin mukaan päätellä, että EY 181 a artiklalla haluttiin poistaa aukko, joka perustamissopimuksessa oli muita kolmansia maita kuin kehitysmaita koskevan yhteistyön osalta.

8 – Vrt. neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: ”Eurooppalainen konsensus”, 20.12.2005 (EUVL 2006, C 46, s. 1, 119 kohta).

31. Neuvosto ja komissio puolestaan ovat sitä mieltä, että pelkkä maantieteellinen peruste ei riitä erotteluun. Lisäksi on otettava huomioon aineellinen peruste. Toimenpide jää EY 181 a artiklan soveltamisalan ulkopuolelle vain silloin, kun se koskee kehitysmaata ja sillä edistetään lisäksi EY 177 artiklan tavoitteiden toteuttamista, koska EY 179 artikla tarjoaa asiaankuuluvan oikeusperustan vain silloin. Sellaisen kehitysmaita koskevan toimenpiteen perustana, jolla ei edistetä EY 177 artiklan tavoitteiden toteuttamista, voi näin ollen olla EY 181 a artikla.

32. Jos otetaan huomioon vain sanamuoto, käsite ”kolmannet maat” on riittävän laaja käsittämään myös kehitysmaat.

33. Perustamissopimuksen rakenteen silmäily antaa kuitenkin syyn epäillä tätä tulkintaa.

34. EY 181 a artiklan ensimmäinen virke päättyy nimittäin sanoihin ”sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän perustamissopimuksen muiden määräysten ja varsinkaan XX osaston määräysten soveltamista”. Näin ilmaistaan selkeästi, että osasto XX on kehitysyhteistyön erityinen oikeusperusta, joka on etusijalla EY 181 a artiklaan nähden.

35. Neuvosto viittaa siihen, että myös EY 179 artiklassa käytetään sanoja ”sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän perustamisopimuksen muiden määräysten soveltamista”. Sen osalta on kuitenkin todettava ensinnäkin, että EY 179 artikla muotoiltiin ajankohtana, jolloin ei ollut vielä olemassa EY 181 a artiklaa, joka otettiin EY:n perustamisopimukseen vasta myöhemmässä muutoksessa. Toiseksi EY 179 artiklan varauksellisuus on selvästi epätasaisempi kuin EY 181 a artiklan varauksellisuus, joka koskee nimenomaan XX osastoa. EY 179 artiklan varauksellisuus menee näin ollen EY 181 a artiklan varauksellisuuden edelle.

36. XX osasto ja EY 179 artiklan muodostama oikeusperusta ovat siis kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön erityismääräyksiä.

37. On kuitenkin kyseenalaista, miten pitkälle XX osaston erityisluonne riittää. Voidaanko kehitysmaita koskevien toimenpiteiden perustana milloinkaan pitää EY 181 a artiklaa? Vai riittääkö erityisluonne vain yhtä pitkälle kuin EY 179 artiklan soveltamisala, mistä seuraa, että EY 179 artiklan soveltamisalaan kuulumattomien toimenpiteiden perustaksi voidaan ottaa EY 181 a artikla?

38. Mielestäni teleologinen tulkinta tukee sitä, että kehitysmaita koskevat toimenpiteet

ovat lähtökohtaisesti EY 181 a artiklan soveltamisalan ulkopuolella.⁹

39. Toisenlaiseen tulkintaan sisältyy nimittäin vaara, että EY 181 a artiklan avulla kierretään XX osaston lausumia ja arvoarvostelmia.¹⁰ EY 181 a artiklassa mainitut toimenpiteet, eli taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö, kuuluvat kehitysyhteistyön perinteisiin välineisiin.¹¹ EY 179 artiklan mukaan kehitysmaita koskevien toimenpiteiden edellytyksenä on, että niiden avulla edistetään EY 177 artiklan tavoitteiden toteuttamista tukemalla kehitysmaiden ja etenkin kaikista heikoimmassa asemassa olevien kehitysmaiden kestäväää taloudellista ja sosiaalista kehitystä, kehitysmaiden sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen ja köyhyyden torjuntaa kehitysmaissa. EY 181 a artiklassa yhteistyötä ei puolestaan kytketä kehityspoliittisten ja sosiaalisten tavoitteiden noudattamiseen.

40. Jos lainsäätäjä voisi käyttää sellaisten kehitysyhteistyötoimien, joilla ei edistetä EY 177 artiklan tavoitteiden toteuttamista, oikeusperustana EY 181 a artiklaa, se johtaisi lopulta EY 177 artiklan velvoitteen kiertämiseen. Sen jälkeen lainsäätäjä voisi muotoilla

9 – Julkisiasiamies Mengozzin 19.9.2007 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-91/05, komissio v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 7, 148 kohta).

10 – EY 181 a artiklassa ei viitata vain EY 179 artiklaan, vaan siinä mainitaan nimenomaisesti koko XX osasto.

11 – Ks. alaviite 8.

kehitysmaiden kanssa tehtävän taloudellisen yhteistyön ottamatta huomioon EY 177 artiklassa asetettuja tavoitteita.¹² Tämä on kuitenkin perustamissopimuksen esitetyn rakenteen vastaista. Kun otetaan huomioon EY 177 artiklan kiertämisen välttäminen, moni asia tukee sitä, että kehitysmaita koskevia toimenpiteitä ei saa perustaa EY 181 a artiklaan.¹³

tavoitteiden toteuttamista sikäli kuin se koskee kehitysmaita.

2. Väliopetus

41. Esillä olevassa asiassa ei tarvitse lopullisesti päättää, voidaanko EY 179 artikla ja EY 181 a artikla erottaa toisistaan pelkän *maantieteellisen perusteen* nojalla vai pitääkö lisäksi ottaa huomioon *aineellinen peruste*. Tällä kysymyksellä olisi merkitystä vain, jos riidanalaisella päätöksellä ei edistettäisi EY 177 artiklan tavoitteiden toteuttamista. Kuten seuraavasta riidanalaisen päätöksen tavoitteiden ja sisällön analyysistä käy ilmi, sillä edistetään kuitenkin EY 177 artiklassa tarkoitettulla tavalla kehitysyhteistyöpolitiikan

C Päätöksen 2006/1016 sisältö ja tavoite

42. Seuraavaksi tutkin ensimmäisessä vaiheessa, kuuluuko riidanalainen päätös sisältönsä puolesta EY 179 artiklan soveltamisalaan. Toisessa vaiheessa esitän, että päätöksellä edistetään EY 177 artiklan toteuttamista sikäli kuin se koskee kehitysmaita.

1. Päätöksen sisältö

43. Päätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan päätöksen sisältönä on takuun myöntäminen yhteisön talousarviosta EIP:n tietyille toimille. Tästä 1 artiklan 1 kohdasta käyvät ilmi myös takuun soveltamisalan edellytykset. Sen mukaan takuu myönnetään kattamaan suorittamatta jääneet mutta EIP:lle kuuluvat maksut lainoista ja lainatakauksista, jotka on myönnetty EIP:n rahoituskelpoisiin inves-

12 – Vaikka EY 178 artiklassa vaaditaan, että yhteisö *ottaa* EY 177 artiklan huomioon kaikilla politiikan aloilla, se ei kompensoi kiertämisriskiä, koska pelkkä tavoitteiden huomioon ottaminen ei vastaa EY 177 artiklassa asetettua velvoitetta tavoitteiden toteuttamiseen.

13 – Tämän tulkinnan mukaan muutos, joka Lissabonin sopimuksessa tehdään EY 181 a artiklaan, edustaisi selvennystä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 212 artiklassa suljetaan tulevaisuudessa nimenomaisesti kehitysmaat soveltamisalan ulkopuolelle: "Unioni tekee muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä, – –."

tointihankkeisiin (jäljempänä EIP:n rahoitustoimet) maissa, joihin tätä päätöstä sovelletaan. Lisäedellytyksenä on, että kulloisetkin EIP:n rahoitustoimet on myönnetty EIP:n omien sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti Euroopan unionin asianmukaisten ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemiseksi.

44. Päätöksen liitteestä I käy ilmi, mitkä maat kuuluvat päätöksen soveltamisalaan ja ovat tukikelpoisia. Liitteessä luetellaan neljä maaryhmää: liittymistä valmistelevat maat, naapuruus- ja kumppanuusmaat, Aasia ja Latinalainen Amerikka sekä Etelä-Afrikka. Kunkin ryhmän yksittäiset maat on lueteltu.

45. Parlamentti on väittänyt, että enemmistö luetelluista maista on kehitysmaita. Kehitysmaan yhteisön oikeuteen perustuvan määrittelyn puuttuessa parlamentti on nojautunut OECD:n ja Maailmanpankin suorittamaan maiden luokitteluun. Neuvosto ei vastusta tätä luokittelua. Tältä osin on todettava periaatteellisesti, että OECD:n ja Maailmanpankin luokittelulla voi olla yhteisön oikeudessa vain ohjeellinen vaikutus. Kehitysmaan käsite on määritettävä yhteisön oikeudessa itsenäisesti, joten luokittelu voi poiketa yksittäisissä tapauksissa. Mahdolliset erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä riidanalaisen päätöksen maaluettelon arvioinnin kannalta.

46. Onko riidanalaisella päätöksellä perustettu takuu toimenpide, joka tarkoituksensa vuoksi kuuluu EY 179 artiklan soveltamisalaan?

47. Kuten edellä jo todettiin,¹⁴ myös rahoitusyhteistyötoimi voi kuulua EY 179 artiklan soveltamisalaan.

48. Kehitysyhteistyötoimena arviointia ei estä sekään, että EIP:n maksut kehitysmaissa oleville hankekumppaneille eivät ole tukia, joita ei makseta takaisin, vaan lainoja.

49. Takuun ansiosta hankekumppanit saavat ensinnäkin EIP:n lainat, kuten parlamentti ja komissio ovat todenneet, alennetuilla koroilla, mitä voi pitää tuen myöntämisenä. EY 179 artiklan 2 kohdassa määrätään toiseksi nimenomaan, että EIP tukee yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Koska EIP:n toiminta on pääasiassa luottojen myöntämistä, se tosiseikka, että on kyse luotoista eikä tuista, ei voi estää luokittelua kehitysavuksi.

14 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

2. Päätöksen tavoitteet

50. Parlamentti katsoo, että riidanalaisella päätöksellä – sikäli kuin se koskee kehitysmaita – edistetään EY 177 artiklan tavoitteiden toteuttamista, erityisesti kestäväää taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

51. Neuvosto on vastustanut tätä tulkintaa esittämättä kuitenkaan, mikä muu kehitysmaita koskeva tavoite päätöksellä olisi. Neuvosto on vain rajoittunut korostamaan toistuvasti, että päätöksen 2006/1016 tavoitteena on luoda ”yhteisön rahoitusvälineen avulla rahoitusyhteistyötoimi kolmansien maiden kanssa”. Toisin kuin neuvosto väittää, tässä ei ole kuitenkaan kyse niinkään toimenpiteen tavoitteesta kuin sen sisällöstä. Kuten päätöksestä käy ilmi, takuun myöntäminen ei ole itsetarkoitus, vaan sillä edistetään laajempia tavoitteita.

52. Päätöksen tavoitteet käyvät ilmi erityisesti sen johdanto-osan ensimmäisestä ja kolmannelta perustelukappaleesta. Niiden mukaan takuu *myönnetään EU:n ulkosuhdepoliittisten toimien tukemiseksi EIP:n luottokelpoisuuden kuitenkaan kärsimättä.*

53. Takuun avulla EIP:lle on siis tarkoitus antaa mahdollisuus myöntää rahoitusta yhteisön ulkopuolella oleville maille – mikä voi usein olla riskialttiimpaa – vaarantamatta hyvää luottokelpoisuusluokitustaan.

54. Ensi silmäyksellä voi sen vuoksi saada vaikutelman, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole kyse ulkosuhteisiin liittyvästä ulkoisesta toimenpiteestä vaan pikemminkin puhtaasti sisäisestä toimenpiteestä. Komissiokin näyttää viittaavan tähän, kun se toteaa, että riidanalaisen päätöksen päätösosassa kuvataan rahoitusvälinettä, jota käytetään ensi sijassa yhteisön sisäisellä tasolla. Komissio viittaa lisäksi siihen, että toisin kuin muut ulkosuhteiden alalla käytettävät rahoitusvälineet, riidanalainen päätös ei muodosta itse oikeusperustaa EIP:n rahoitustoimille kolmansissa maissa. Niiden oikeusperustana on ensi sijassa Euroopan investointipankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 18 artiklan 1 kohta.¹⁵ Kolmannet maat hyötyvät riidanalaisesta päätöksestä vain epäsuorasti saamalla takuun ansiosta edullisempaa lainaa. Välitöntä hyötyä ne saavat EIP:n rahoituksesta. Neuvosto on täsmentänyt suul-

15 – Euroopan investointipankin (EIP) perussääntö, Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 10, 1.5.2004 päivätty toisinto, 18 artiklan 1 kohta: ”Tämän sopimuksen 267 artiklassa määrättyyn tehtävänsä mukaisesti pankki myöntää lainoja jäsenilleen taikka yksityisille tai julkisille yrityksille investointihankkeisiin, jotka toteutetaan jäsenvaltioiden Euroopassa sijaitsevilla alueilla, jos rahoitusta ei voida järjestää kohtuullisin ehdoin muista lähteistä. Pankki voi kuitenkin sellaisen poikkeuksen nojalla, jonka valtuusto myöntää yksimielisesti hallintoneuvoston ehdotuksesta, myöntää lainoja kokonaisuudessaan tai osittain jäsenvaltioiden muualla kuin Euroopassa sijaitsevilla alueilla toteutettaviksi tarkoitettuihin investointihankkeisiin.”

lisessa käsittelyssä, että sen mielestä tämä epäsuora yhteys takuun ja kehitysmaiden välillä on ratkaiseva syy siihen, että riidanalaisen päätöksen oikeusperustaksi ei pidä ottaa myös EY 179 artiklaa.

ulkosuhdepolitiikan tukemiseksi mahdollistamalla EIP:n avulla tapahtuva taloudellinen yhteistyö kolmansien maiden kanssa. Tämä ilmenee erityisen selvästi siitä, että päätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan takuu koskee vain sellaisia EIP:n rahoitustoimia, jotka on myönnetty Euroopan unionin ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemiseksi.

55. Tämä tarkastelutapa ei kuitenkaan vakuuta. Jos komission perusteluja tarkasteltaisiin johdonmukaisesti loppuun asti, päätelmänä pitäisi olla, *ettei sen enempää* EY 179 artiklaa kuin EY 181 a artiklaakaan voida käyttää riidanalaisen päätöksen oikeusperustana, riippumatta siitä, onko kyse kehitysmaista vai ei. EY 181 a artikla tarjoaa nimittäin oikeusperustan taloudelliselle yhteistyölle *kolmansien maiden* kanssa muttei puhtaasti sisäisille toimenpiteille.

57. Rahoitustoimien luonnetta kehitysaputoimena ei näin ollen vähennä se, että takuu aiheuttaa EIP:n välityksellä vain epäsuoria vaikutuksia kehitysmaissa. Takuu on välttämätön edellytys sille, että EIP toteuttaa kolmansissa maissa nämä rahoitustoimet, joita se ei muuten mahdollisesti voisi lainkaan toteuttaa luottokelpoisuusluokituksensa vaarantumisen vuoksi tai jotka se toteuttaisi huomattavasti epäedullisemmin ehdoin EIP:n kolmansissa maissa olevien luotonsaajien kannalta. Takuun myöntäminen mahdollistaa EIP:n toiminnan kehitysmaissa ja tukee sitä.

56. Komission kanssa on tosin oltava yhtä mieltä siitä, että takuulla on välittömiä vaikutuksia vain yhteisön sisällä, EIP:n ja yhteisön talousarvion välillä. Takuuta sinänsä ei voi pitää taloudellisena yhteistyönä kolmansien maiden kanssa. Päätöksen *olennainen tavoite* on kuitenkin yhteisön ulkosuhdepolitiikan tukeminen. Takuun myöntäminen ei ole itsetarkoitus vaan väline yhteisön varsinaisen tavoitteen saavuttamiseksi, nimittäin sen

58. Koska yhteisö luo päätöksellä EIP:n tukitoimien konkreettisen perusedellytyksen, EIP:n luottokelpoisuusluokituksen turvaaminen vaikuttaa arvioivassa tarkastelussa ainoastaan tarvittavalta välineeltä olennaisen tavoitteen eli kehitysmaiden tukemisen saavuttamiseksi.

59. Edistääkö riidanalainen päätös – sikäli kuin kyse on kehitysmaista – myös EY 177 artiklan tavoitteita, siis kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä, kehitysmaiden yhdentymistä maailmantalouteen ja köyhyyden torjuntaa?

60. Päätöksessä puhutaan yleisesti siitä, että sen tavoitteena on yhteisön ulkosuhdepolitiikan tukeminen. Yhteisön ulkosuhdetoimiin kuuluu myös yhteisön kehitysapupolitiikka. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa korostetaan, että EIP:n rahoitustoimien on oltava yhdenmukaisia EU:n ulkosuhdepolitiikan ja sen aluekohtaisten erityistavoitteiden kanssa ja tuettava niitä. Kehitysmaiden osalta aluekohtainen erityistavoite on kestävä taloudellinen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen.¹⁶ Päätöksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaan, että tällainen yhteistyö eriytetään alueellisesti siten, että EIP:n asema ja Euroopan unionin politiikat kullakin alueella otetaan huomioon.

61. Riidanalaisessa päätöksessä luetellaan nimenomaisesti yhteistyövälineet, joita sen EIP:n toiminnan, jota takuu koskee, on tarkoitus tukea. Nämä rahoitusvälineet perustuvat yhtä lukuun ottamatta vähintään myös EY 179 artiklaan ja ovat näin ollen kehitysyhteistyöpolitiikan välineitä: eurooppalainen

16 – Liitteessä I lueteltujen unionin kumppanuusmaiden osalta se on kumppanuus- ja naapuruuspolitiikan tukeminen, liittymistä valmistelevien maiden osalta liittymistä valmisteleva politiikka.

naapuruuden ja kumppanuuden väline¹⁷ (perustuu EY 179 ja EY 181 a artiklaan), kehitysyhteistyön rahoitusväline¹⁸ (perustuu EY 179 artiklaan) ja vakausväline¹⁹ (perustuu EY 179 ja EY 181 a artiklaan).

62. Päätöksen johdannossa annetaan lisäksi konkreettisia ohjeita siitä, mitä tavoitteita EIP:n rahoitustoimilla eri alueilla on tarkoitus edistää. Niiden alueiden osalta, joihin kehitysmaat kuuluvat, mainitaan tavoitteet, jotka ovat kehitysyhteistyön tyypillisiä tavoitteita.

63. Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa painopisteen olisi oltava ympäristön kannalta kestävässä ja energiahuollon varmuutta koskevissa hankkeissa sekä suoran ulkomaisen investoinnin ja teknologian ja taitotiedon siirron avulla toteutuvassa jatkuvassa tuessa EU:n toiminnalle Aasian ja Latinalaisen Amerikan maissa (päätöksen johdanto-osan 12 perustelukappale). Keski-Aasiassa EIP:n

17 – Eurooppalaista naapuruuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä 24.10.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006 (EUVL L 310, s. 1).

18 – Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006 (EUVL L 378, s. 41).

19 – Vakausvälineen perustamisesta 15.11.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1717/2006 (EUVL L 327, s. 1).

olisi keskityttävä merkittäviin energiahuolto- ja energian kuljetushankkeisiin, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia (johdanto-osan 13 perustelukappale). Etelä-Afrikassa EIP:n olisi keskityttävä yleisen edun mukaisiin infrastruktuurihankkeisiin (kunnallinen infrastruktuuri, sähkö ja vesi) ja yksityisen sektorin, myös pk-yritysten, tukemiseen (johdanto-osan 14 perustelukappale).

64. Taloudellinen yhteistyö kolmansien maiden kanssa, jota riidanalainen päätös EIP:lle myönnettävän takuun avulla tukee, edistää siis – sikäli kuin kyse on kehitysmaista – myös EY 177 artiklan sosioekonomisia tavoitteita, erityisesti kehitysmaiden kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

3. Välipäätelmä

65. Riidanalaisen päätöksen kehitysmaita koskevat osat kuuluvat EY 179 artiklan soveltamisalaan. Muita kuin kehitysmaita koskevat osat kuuluvat EY 181 a artiklan soveltamisalaan. Seuraavaksi onkin tutkittava, olisiko toimen oikeusperustaksi pitänyt valita molemmat artiklat.

D *Voiko painopisteen määrittää?*

66. Toimella on lähtökohtaisesti vain yksi oikeusperusta. Jos yhteisön tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, yhteisön tuomioistuimen niin sanotun painopisteoikeuskäytännön mukaan on käytettävä yhtä oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määrävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.²⁰

67. Vain jos poikkeuksellisesti todetaan, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeusperustaa, mikäli niiden menettelyt ovat yhteensopivia.²¹

68. Kuten todettiin, riidanalaisella päätöksellä on kaksi tekijää: toinen koskee rahoitusyhteistyötä kehitysmaiden kanssa ja kuuluu EY 179 artiklan soveltamisalaan, ja toinen koskee rahoitusyhteistyötä muiden kolmansien maiden kanssa ja kuuluu EY 181 a artiklan soveltamisalaan.

20 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 42 kohta ja asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4829, 55 kohta).

21 – Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-91/05, tuomion 75 kohta; edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 43 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia C-338/01, tuomion 56 kohta.

69. Parlamentti katsoo, että esillä olevassa asiassa ei voida soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen painopisteoikeuskäytäntöä. Toissijaisesti se katsoo, että vaikka painopisteoikeuskäytäntöä sovellettaisiinkin, tekijöitä ei voida erottaa toisistaan eikä kumpikaan ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

70. Käsiteltävänä oleva tilanne eroaa tähänastisista tapauksista kahdella tavalla.

71. Ensinnäkin molemmat oikeusperustat koskevat samaa kohdetta, nimittäin yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Ne sulkevat kuitenkin edellä kuvatulla tavalla toisensa pois yhteistyön adressaattien osalta: EY 179 artikla on EY 181 a artiklaan nähden erityisempi ja sen syrjäyttävä säännös. EY 179 artikla on oikea oikeusperusta kehitysmaita koskeville toimille, ja muita kuin kehitysmaita koskevien toimien sopiva oikeusperusta on EY 181 a artikla.

72. Toiseksi painopistettä ei voi tässä määrittää sisällöllisen perusteen nojalla. Riidanalainen päätös koskee nimittäin rahoitusyhteistyötä kehitysmaiden ja muiden kuin kehitysmaiden kanssa. Painopisteen voisi tässä määrittää vain *määrällisin* perustein.

73. Tämä on myös erona neuvoston mainitsemiin kalastus- ja kauppasopimuksiin.²² Vaikka ne koskevat kehitysmaita, niiden perustana käytettiin vain kulloinkin asiallisesti asiaankuuluvaa oikeusperustaa eikä lisäksi EY 179 artiklaa. Tässä voidaan todeta *sisällöllinen* painopiste-ero kehitysapupolitiikan ja kalastus- tai kauppapolitiikan välillä. Kun sisällöllinen painopiste on kalastus- tai kauppapolitiikassa, kyseisen toimen perustana on käytettävä yksinomaan kulloisiakin oikeusperustoja eikä lisäksi EY 179 artiklaa, vaikka toimi koskisi kehitysmaita. Riidanalaisessa päätöksessä on kyse sisällöllisesti samanlaisista toimenpiteistä, jotka eroavat toisistaan vain adressaattien osalta.

74. *Määrällisen painopisteen* määrittämisessä päädyttäisiin esillä olevassa asiassa siihen tulokseen, että painopistettä ei muodosta sen paremmin tekijä, joka koskee muita kuin kehitysmaita, kuin tekijä, joka koskee kehitysmaita.

75. Päätöksen mukaan rahoituskelpoisein tai mahdollisesti rahoituskelpoisein maihin kuuluu lukumääräisesti enemmän kehitysmaita kuin muita kuin kehitysmaita. Jos otettaisiin huomioon vain maiden lukumäärä, päätöksen perustana olisi pitänyt käyttää mahdollisesti jopa ainoastaan EY 179 artiklaa. *Määrällisen painopisteen* määrittämisessä

22 – Euroopan yhteisön ja Mauritanian islamilaisen tasavallan välisen kalastuskumppanuussopimuksen tekemisestä 30.11.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1801/2006 (EUVL L 343, s. 1).

pitäisi kuitenkin ottaa huomioon myös päätöksessä eri alueille säädetyt takuun enimmäismäärät. On kyseenalaista, voiko kehitysmaiden ja muiden kuin kehitysmaiden takuun ylärajan määrittää täsmällisesti. Määrät jaetaan nimittäin yksittäisille alueille eikä yksittäisille maille. Alueilla voi olla maita kummastakin luokasta. Parlamentti esitti suullisessa käsittelyssä, että noin puolet päätöksessä takuun enimmäismääräksi ilmoitetusta kokonaismäärästä koskee kehitysmaita.²³

määrittämisperustekin on epäselvä. Onko otettava huomioon kyseessä olevien maiden lukumäärä? Otetaanko huomioon myös maiden koko tai asukasluku, jotta saadaan määritettyä, ovatko toimen painopisteenä kehitysmaat vai muut kuin kehitysmaat? Oikeastaan ei pitäisi tarkastella vain maiden lukumäärää, vaan niiden määrien suuruutta, jotka toimessa annetaan yhteistyökäyttöön.

76. Edellä esitetyn perusteella ei voi kuitenkaan päätellä, että päätös koskee määrällisesti pääasiassa muita kuin kehitysmaita ja vain toissijaisesti ja liitännäisesti kehitysmaita. Esillä olevassa asiassa päädytään näin ollen painopisteteoriaa sovellettaessakin siihen tulokseen, että riidanalaisen päätöksen perustana ei saatu käyttää pelkästään EY 181 a artiklaa.

78. Nämä tekijät voivat olosuhteiden sekä käsittelyn ja painotuksen mukaan johtaa mielivaltaisiin tuloksiin. Sen vuoksi on oikeusvarmuuden periaatteen kannalta arveluttavaa tehdä oikeusperustan valinta tältä pohjalta. Esillä olevan asian kaltaisissa tilanteissa ei voida mielestäni periaatteellisista syistä edes määrittää painopistettä.

77. Mielestäni *pelkkä määrällinen peruste* ei lähtökohtaisesti ole riittävä määrittämään yhteisön tuomioistuimen painopisteoikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, liittykö toimen painopiste EY 179 artiklaan vai EY 181 a artiklaan. Määrällisen painopisteen

79. Molemmat näkökannat johtavat siis samaan tulokseen: riidanalaisen päätöksen perustana ei saatu käyttää pelkästään EY 181 a artiklaa.

23 – Parlamentti ilmoitti suullisessa käsittelyssä neuvoston ja komission sitä kiistämättä, että noin 13 400 milj. euroa takuun enimmäismäärästä, joka on 27 800 milj. euroa, koskee kehitysmaita.

80. Edellä esitetystä seuraa, että jos tekijöitä ei voida erottaa toisistaan, toimea annettaessa on käytettävä poikkeuksellisesti molempia oikeusperustoja, mikäli niiden menettelyt ovat yhteensopivia.²⁴ Sen vuoksi lopuksi on tutkittava, ovatko EY 179 artiklan ja EY 181 a artiklan menettelyt yhteensopivia.

E Menettelyjen yhteensopivuus

81. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei ole mahdollista, jos näiden oikeusperustojen osalta määrätty menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia ja/tai jos oikeusperustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia.²⁵ Seuraavaksi tutkitaan tätä.

82. Kun otetaan huomioon neuvoston äänestysäännöt, molemmat oikeusperustat voidaan vaikeuksitta yhdistää, koska neuvosto tekee sekä EY 179 artiklan että EY 181 a artiklan nojalla päätöksensä määräänemmistöllä.

83. Menettelyissä on kuitenkin parlamentin osallistumiseen liittyviä eroja.²⁶ EY 181 a artiklassa määrätään vain parlamentin kuulemisesta, mutta EY 179 artiklaan liittyvässä menettelyssä parlamentti hoitaa lainsäädäntötehtävää yhdessä neuvoston kanssa yhteispäätösmenettelyssä.

84. Yhteisöjen tuomioistuinta on jo pyydetty ratkaisemaan, voidaanko EY 133 artiklan 4 kohta, jossa ei määrätä parlamentin minkäänlaisesta muodollisesta osallistumis-oikeudesta, ja EY 175 artiklan 1 kohta, jossa määrätään parlamentin osallistumisesta yhteispäätösmenttelyyn, yhdistää, kun otetaan huomioon parlamentin erilaiset osallistumis-oikeudet.²⁷ Tuomioistuimen lähtökohtana oli se, että yhdistettyyn menettelyyn sovelletaan yhteispäätösmenttelyä eli parlamentin voimakkaampaa osallistumista. Tuomioistuin on hyväksynyt menettelyjen yhteensopivuuden sillä perusteella, että molempien oikeusperustojen käyttäminen ei mitenkään loukkaa parlamentin oikeuksia, koska EY 175 artiklan käyttäminen mahdollistaa parlamentin osallistumisen toimen antamiseen yhteispäätösmenttelyssä. Tuomioistuin piti siis menettelyjä yhteensopivina.

85. Kun yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli näissä tapauksissa menettelyjen yhteensopivuutta parlamentin osallistumisen kannalta,

24 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 43 ja 57 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-94/03, tuomion 36 ja 52 kohta.

25 – Vrt. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 57 kohta, jossa viitataan edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa C-300/89, ns. titaanioksiditapaus, annetun tuomion 17–21 kohtaan.

26 – Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen tätä ongelmaa ei enää ole, koska tällöin molempien artiklojen yhteydessä voidaan käyttää samaa menettelyä ja yhteensopivuus on varmaa.

27 – Vrt. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 59 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-94/03, tuomion 54 kohta.

se tarkasteli yksinomaan parlamentin osallistumisoikeuksia.

86. Edellä esitettyjen perustelujen nojalla menettelyt on todettava yhteensopiviksi esillä olevassa asiassakin. Jos – kuten yhteisöjen tuomioistuin jo on päättänyt – menettely, jossa parlamentilla ei ole minkäänlaista osallistumisoikeutta, ja yhteispäätösmenettely voidaan yhdistää, sama pitää voida tehdä myös kuulemis- ja yhteispäätösmenettelyille, joista on kyse esillä olevassa asiassa. EY 179 artiklaa ja EY 181 a artiklaa voidaan näin ollen käyttää toimen kaksinkertaisena oikeusperustana.

87. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että kaksinkertainen oikeusperusta muodostaa poikkeuksen, jota voidaan käyttää vain, jos toimella on kaksi samanarvoista tavoitetta tai tekijää, joita ei voida erottaa toisistaan.²⁸

88. Edellä esitetty tarkoittaa sitä, että jos toimi voidaan jakaa, on annettava kaksi erillistä tointa, niin sanotut kaksoistoimet. Kehitysmaita koskevan toimen perustaksi

otetaan EY 179 artikla, ja muita kolmansia maita koskevan toimen, perustaksi EY 181 a artikla. Jos tointa ei voi jakaa, oikeusperustaksi on otettava sekä EY 179 artikla että EY 181 a artikla. Lainsäätäjälle on annettava harkintavaltaa sen päättämiseen, voidaanko toimi jakaa. Esillä olevassa asiassa moni seikka tukee sitä, ettei tointa ainakaan sen nykymuodossa voida jakaa, koska eri alueiden takuun enimmäismäärinä käytetään kokonaissummia, joita voidaan käyttää sekä kehitysmaissa että muissa kuin kehitysmaissa. Tämä menettely, jossa eri alueiden enimmäismäärät ilmoitetaan kokonaissummina eikä kunkin maan enimmäissummina, suo EIP:lle suurimman mahdollisen joustavuuden toimintansa harjoittamiseen.

89. Jos yhteensopivuuden arvioinnissa pidetään tärkeänä myös neuvoston osallistumisoikeuksia, kuten olen tehnyt asiassa komissio vastaan parlamentti ja neuvosto esittämässäni ratkaisuehdotuksessa,²⁹ esillä olevassa asiassa olisi todettava menettelyjen olevan yhteensopimattomia. Yhteispäätösmenettelyn ulottaminen kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, jota varten perustamissopimuksessa ei ole määrätty neuvoston ja parlamentin yhteispäätöstä, veisi neuvostolta yksinomaisen lainsäädäntövallan, koska se joutuisi tällöin jakamaan sen parlamentin kanssa. Tällainen tulos olisi ristiriidassa jäsenvaltioiden tietoisien lainsäädäntömenettelyyn liittyvän valinnan kanssa.

28 – Vrt. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 43 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-94/03, tuomion 36 kohta.

29 – Ks. 26.5.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto (Kok. 2006, s. I-107, 61 kohta).

Tämän näkemyksen mukaan riidanalaisen päätöksen perustana ei siis voisi olla rinnakkain sekä kehitysyhteistyöpolitiikka että kolmansien maiden kanssa tehtävä yhteistyö.

pidettävä EY 175 artiklaa. Vastaavasti esillä olevassa asiassa riidanalaisen päätöksen perustana olisi pidettävä EY 179 artiklaa, jonka mukaan on sovellettava yhteispäätös-menettelyä.

90. Jos menettelyt ovat yhteensopimattomia, toimen perustana on siis tämän näkemyksen mukaan käytettävä yhtä oikeusperustaa, jolloin sen on oltava oikeusperusta, jonka mukaan sovelletaan yhteispäätös-menettelyä, sillä neuvoston ja parlamentin yhteispäätös-menettely on lainsäädäntömenettelyn osalta normaalitilanne. On myös avoimuusperiaatteen (EU 1 artiklan toinen kohta) ja demokraatiaperiaatteen (EU 6 artiklan 1 kohta) mukaista, että kahdesta yhtä suuresta määrin kyseeseen tulevasta ja yhtä vahvasti asiaan liittyvästä mutta keskenään yhteensoveltumattomasta oikeusperustasta valitaan epätietoisuuden vallitessa se, jota käytettäessä parlamentin osallistumisoikeudet ovat suurimmat.

F *Välipäätelmä*

92. Välipäätelmänä on todettava, että riippumatta siitä, katsotaanko EY 179 artikla ja EY 181 a artikla yhteensopiviksi, riidanalaisen päätöksen ainoana oikeusperustana ei olisi saanut käyttää EY 181 a artiklaa. Sen vuoksi päätös on kumottava väärän oikeusperustan valinnan vuoksi.

V **Vaikutusten pitäminen voimassa**

91. Asiassa C-178/03³⁰ ja asiassa C-94/03 esittämissäni ratkaisuehdotuksissa katsoin, että sekä EY 133 artiklan että EY 175 artiklan tavoitteita edistävän toimen perustana on

93. Parlamentti on vaatinut, että jos riidanalainen päätös kumotaan, sen vaikutukset pidetään voimassa uuden päätöksen tekemiseen asti. Neuvosto ja komissio tukevat parlamentin vaatimusta.

30 – Edellä alaviiteessä 29 mainittu ratkaisuehdotus, 64 kohta.

94. EY 231 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi tarpeelliseksi katsoessaan todeta, miltä osin kumotun asetuksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä. Tämä säännös koskee sanamuotonsa puolesta vain asetuksia, mutta yhteisöjen tuomioistuin soveltaa sitä analogisesti myös muihin toimiin.³¹

95. Riidanalainen päätös tuli 10 artiklansa mukaan voimaan kolmantena päivänä sen jälkeen, kun se julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 30.12.2006. Voimaantulon jälkeen EIP on hyväksynyt velvoitteita takuuseen luottaen. Takuun raukeaminen EIP:n jo hyväksytyiltä rahoitustoimilta muodostaisi huomattavan vaaran sen luottokelpoisuusluokitukselle. Riidanalaisen päätöksen vaikutukset on siis pidettävä voimassa jo hyväksytyjen velvoitteiden vuoksi.

96. On kysyttävä, pitääkö riidanalaisen päätöksen vaikutusten koskea myös hankkeita, joista ei ole vielä tehty päätöstä. Siihen voisi vastata, että EIP voi säilyttää luottokelpoisuusluokituksensa luopumalla riskialttiista hankkeista. Tämä johtaisi kuitenkin EIP:n toiminnan ja yhteisön ulkosuhdepoliittisten tavoitteiden tukemisen kohtuuttomaan lamaantumiseen.

97. Takuun voimassaoloa on näin ollen jatkettava myös vielä hyväksymättömien EIP:n rahoitustoimien osalta, myös sellaisten rahoitustoimien, jotka toteutetaan uuden päätöksen tekemiseen mennessä, kuitenkin korkeintaan sellaisen määräajan päättymiseen asti, joka on kohtuullinen uuden päätöksen tekemiselle.³² Riidanalaisen päätöksen tekemiseen lainsäätäjä tarvitsi vähemmän kuin kuusi kuukautta. Sen vuoksi kahdentoista kuukauden määräajan tuomion antamisesta lukien pitäisi olla kohtuullinen aika uuden päätöksen tekemiselle.

VI Oikeudenkäyntikulut

98. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on vaatinut, että neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan parlamentille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Komissio vastaa työjärjestyksen 69 artiklan 4 mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

31 – Vrt. analoginen soveltaminen päätöksiin asiassa C-22/96, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3231, 42 kohta) ja asiassa C-106/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2729, 41 kohta).

32 – Vrt. yhdistetyt asiat C-14/06 ja C-295/06, parlamentti v. komissio, tuomio 1.4.2008 (Kok. 2008, s. I-1649, 82–86 kohta); edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-178/03, tuomion 61–65 kohta ja lisäksi 22.9.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-217/04, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (Kok. 2006, s. I-3771, 47–50 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitetyn perusteella esitän, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumooa yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta 19.12.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/1016/EY,
- 2) pysyttää kumottavan päätöksen vaikutukset voimassa sellaisten EIP:n rahoitustoimien osalta, jotka toteutetaan oikean oikeusperustan nojalla tehtävän uuden päätöksen voimaantuloon mennessä mutta viimeistään kahdennentoista kuukauden päättyessä tuomion antamisesta,
- 3) velvoittaa Euroopan unionin neuvoston vastaamaan oikeudenkäyntikuluista Euroopan yhteisöjen komission oikeudenkäyntikuluja lukuun ottamatta ja
- 4) velvoittaa Euroopan yhteisöjen komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.