

SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 23. oktobra 2007*

V zadevi C-403/05,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 16. novembra 2005,

Evropski parlament, ki so ga najprej zastopali R. Passos, E. Waldherr in K. Lindahl, nato R. Passos, E. Waldherr in G. Mazzini, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata C. Tufvesson in A. Bordes, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa J. M. Rodríguez Cárcamo, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in A. Tizzano, predsedniki senatov, R. Schintgen, (poročevalec), J. N. Cunha Rodrigues, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev, sodniki, in C. Toader, sodnica,

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

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. marca 2007,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. maja 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropski parlament s tožbo predlaga razglasitev ničnosti odločbe Komisije Evropskih skupnosti, s katero je bil odobren projekt za varnost meja v Republiki Filipini, ki naj bi bil financiran na podlagi proračunske postavke 19 10 02 splošnega proračuna Evropskih skupnosti (Philippine Border Management Project; št. ASIA/2004/016-924) (neobjavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, v nadaljevanju: izpodbijana odločba), sprejete zaradi izvršitve Uredbe Sveta (EGS) št. 443/92 z dne 25. februarja 1992 o finančni in tehnični pomoči državam v razvoju v Aziji in Latinski Ameriki ter o sodelovanju z njimi (UL L 52, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 807/2003 z dne 14. aprila 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih v aktih Sveta, ki se sprejemajo v postopku posvetovanja (soglasje), Sklepu 1999/468/ES (UL L 122, str. 36, v nadaljevanju: Uredba št. 443/92) v delu, v katerem naj bi Komisija prekoračila izvedbena pooblastila, ki jih ima na podlagi te uredbe.

- 2 Izpodbijana odločba izhaja iz predloga o financiranju, ki ga je Komisija 17. in 18. novembra 2004 predstavila na sejah regulativnega odbora, ki ga določa Uredba št. 443/92. Ker so na tej seji nekatere države članice izrazile pridržke glede izbrane pravne podlage, se je o predlogu odločalo v pisnem postopku, ki se je 7. decembra 2004 končal s pozitivnim mnenjem, ki ga je ta odbor izglasoval s kvalificirano večino.

- 3 Izpodbijana odločba je bila sprejeta 21. decembra 2004.

Pravni okvir

Uredba št. 443/92

- 4 Člen 1 Uredbe št. 443/92 določa:

„Skupnost nadaljuje in razširja sodelovanje Skupnosti z azijskimi in latinskoameriškimi državami v razvoju, v nadaljnjem besedilu ‚ALA države v razvoju‘, ki niso podpisnice konvencije iz Lomeja in ne uživajo ugodnosti politike Skupnosti glede sredozemskih tretjih držav. To sodelovanje, ki je dodatek k pomoči držav članic, vključuje finančno in tehnično razvojno pomoč in gospodarsko sodelovanje. Skupnost v zvezi s tem pripisuje največji pomen spodbujanju spoštovanja človekovih pravic, pomoči procesu demokratizacije, dobrega vladanja, varstvu okolja, liberalizaciji trgovine ter spodbujanju kulturne razsežnosti v okviru okrepljenega dialoga o političnih, gospodarskih in socialnih zadevah, ki se vodi v skupnem interesu.“

- 5 V skladu s členom 2, prvi pododstavek, te uredbe je „[c]ilj politik Skupnosti glede razvoja in sodelovanja [...] človeški razvoj“.

6 V členu 4 Uredbe št. 443/92 je določeno:

„Finančna in tehnična pomoč je namenjena predvsem najrevnejšim skupinam prebivalstva ter najrevnejšim državam v dveh navedenih regijah, zato se izvajajo programi ali projekti v katerem koli sektorju, za katerega je verjetno, da bo pomoč Skupnosti imela pomembno vlogo. Ukrepi se izvajajo zlasti na področjih, na katerih je težko sprostiti domače gospodarske in človeške vire, ki pa imajo strateški pomen bodisi za razvoj zadevnih držav ali za celotno mednarodno skupnost.“

7 V členu 5 te uredbe je določeno:

„Pri finančni in tehnični pomoči se prednost daje razvoju podeželja in zviševanju ravni varnosti preskrbe s hrano. [...]

Dolgoročne prednostne naloge so varovanje okolja in naravnih virov ter trajnostni razvoj. [...]

[...]

Posebna pozornost mora biti posvečena borbi proti mamilom. Sodelovanje Skupnosti in ALA držav v razvoju za pospeševanje boja proti mamilom se okrepi na osnovi dialoga v širšem okviru gospodarskega razvoja držav proizvajalk in njihovega sodelovanja z Evropsko skupnostjo. To sodelovanje obsega ukrepe, ki vključujejo humanitarno in razvojno pomoč.

Človeška razsežnost razvoja je prisotna na vseh področjih delovanja, katerih cilj je ta oblika sodelovanja.

Kulturna razsežnost razvoja mora ostati trajni cilj vseh dejavnosti in programov, s katerimi je Skupnost povezana.

Pomoč je treba, med drugim, namenjati posebnim projektom za širitev demokracije, dobrega vladanja in človekovih pravic.

Poleg tega je treba poskrbeti za zagotovitev ne samo tega, da spremembe, ki nastanejo s projekti in programi, nimajo kakršnih koli škodljivih vplivov na položaj žensk, temveč ravno obratno, da se sprejemajo posebni ukrepi ali celo projekti za povečanje njihove udeležbe pri proizvodnih procesih in njihovih rezultatih ter pri družbenih dejavnostih in sprejemanju odločitev na enakopravni podlagi.

Posebno pozornost je treba nameniti tudi varstvu otrok.

Posebna pozornost je v okviru ukrepov, načrtovanih za izboljšanje njihovih življenjskih razmer posvečena etničnim manjšinam, ob spoštovanju njihove kulturne identitete.

Posebna pozornost se posveti demografskim vprašanjem, zlasti tistim v zvezi z rastjo prebivalstva.

Pomoč Skupnosti za razvojne projekte in programe mora upoštevati makroekonomske in sektorske probleme ter dajati prednost dejavnostim, ki vplivajo na strukturno zgradbo gospodarstva, razvoj sektorskih politik ter na razvoj institucij. [...]

Pomoč nacionalnim institucijam držav v razvoju, ki je namenjena krepitvi njihove sposobnosti za vodenje razvojnih politik in projektov, predstavlja področje delovanja, za katerega je verjetno, da bo prevzel strateško vlogo v razvojnem procesu. Pomemben element v tem okviru je vzdrževanje dialoga med državami v razvoju in Skupnostjo.

[...]“

8 V členu 6 Uredbe št. 443/92 je določeno:

„Finančna in tehnična pomoč se razširi na sorazmerno razvitejše ALA države v razvoju, zlasti v naslednjih primerih in področjih:

— širitev demokracije in človekovih pravic,

— preprečevanje elementarnih nesreč in obnova neposredno za njimi,

- boj proti mamilom,

 - varovanje okolja in naravni viri,

 - krepitev institucij, zlasti javnih oblasti,

 - pilotski projekti pomoči, zlasti revnim slojem prebivalstva in posebno v velikih urbanih naseljih,

 - regionalno sodelovanje in vključevanje, zlasti upoštevajoč regionalne projekte sodelovanja in vključevanja, ki omogočajo razvoj partnerstva med revnimi in sorazmerno razvitimi državami.“
- 9 V členu 7 te uredbe je določeno:

„Gospodarsko sodelovanje, ki se načrtuje zaradi skupnega interesa Skupnosti in njenih partnerskih držav, prispeva k razvoju ALA držav v razvoju v okviru pomoči, namenjeni krepitvi njihove institucionalne usposobljenosti zaradi ustvarjanja ugodnejših razmer za investicije in razvoj ter popolnega izkoriščanja možnosti, ki se odpirajo z rastjo mednarodne trgovine, vključujoč evropski enotni trg, in v okviru krepitve vloge podjetnikov, tehnologije ter strokovnega znanja in izkušenj vseh držav članic, zlasti v zasebnem sektorju ter v malih in srednje velikih podjetjih.

Gospodarsko sodelovanje je s podporo državam, ki si prizadevajo oblikovati makroekonomske in strukturne politike, odprte za trgovino in investicije, ter pospešujejo prenos tehnologije, zlasti z zaščito pravic intelektualne lastnine, usmerjeno zlasti k ustvarjanju zaupanja.“

10 V skladu s členom 8 te uredbe obsega gospodarsko sodelovanje tri sektorje:

- „1) Splošno izboljšanje znanstvenih in tehnoloških možnosti ter gospodarskih, družbenih in kulturnih razmer, s projekti usposabljanja in prenosa strokovnega znanja ter izkušenj [...];

- 2) Izboljševanje institucionalne strukture, ki se mora izvajati skupaj s tesnejšim dialogom s partnerji zaradi ustvarjanja ugodnejših gospodarskih, zakonodajnih in družbenih razmer za razvoj;

- 3) Podpora podjetjem, na primer s krepitvijo trgovine, usposabljanjem in programi tehnične pomoči, z vzpostavljanjem stikov med podjetji ter s programi za spodbujanje sodelovanja med njimi.

[...]“

11 Člen 15 Uredbe št. 443/92 se glasi:

„1. Finančno in tehnično pomoč ter gospodarsko sodelovanje upravlja Komisija.

2. Komisiji pomaga Odbor.

3. Pri sklicevanju na ta člen se uporabljata člena 5 in 7 Sklepa 1999/468/ES.

Obdobje iz člena 5 (6) Sklepa 1999/468/ES znaša en mesec.

[...]“

Izpodbijana odločba

12 Izpodbijana odločba, sestavljena v angleščini, vsebuje dva člena.

13 V členu 1(1) je odobren projekt upravljanja filipinskih meja (Philippines Border Management Projet, v nadaljevanju: projekt), kot je opisan v prilogi k tej odločbi (v nadaljevanju: opisna priloga). V odstavku 2 tega člena je zgornja meja prispevkov

Skupnosti 4.900.000 eurov, ki se financirajo iz proračunske postavke 19 10 02 splošnega proračuna Evropskih skupnosti za leto 2004.

14 Člen 2 izpodbijane odločbe se nanaša na podrobna pravila izvedbe in na zapadlost plačil.

15 V skladu s točko 3.2 opisne priloge z naslovom „Expected results and main activities“ je namen projekta pomagati filipinskim organom, da dosežejo te cilje:

„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 Točka 1 obrazložitve izpodbijane odločbe, ki se sklicuje na predloge Sveta „Splošne zadeve“ z dne 22. julija 2002, poudarja vlogo Evropske unije pri pomoči tretjim državam, kadar te prevzamejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi Resolucije 1373 (2001) Varnostnega sveta Združenih narodov z dne 28. septembra 2001 (v nadaljevanju: Resolucija 1373).
- 17 V točki 2 obrazložitve te odločbe je omenjen strateški državni dokument za obdobje od leta 2002 do 2006 za Filipine in nacionalni okvirni program za obdobje od 2002 do 2004 za isto državo, ki dajejo prednost ukrepom za boj proti terorizmu. V njem je navedeno, da Komisija namerava svojo pomoč pri boju proti terorizmu usmeriti na upravljanje meja, zlasti na imigracijo in boj proti financiranju terorizma.
- 18 Točka 3 obrazložitve te odločbe se glasi: „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 Točka 4 obrazložitve izpodbijane odločbe se glasi: „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“.

Predlogi strank

20 Parlament Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

21 Komisija Sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno ali naj jo zavrne kot neutemeljeno;

— ustrezno odloči glede stroškov postopka.

22 S sklepom predsednika Sodišča z dne 28. marca 2006 je bila Kraljevini Španiji v tej zadevi dovoljena intervencija v podporo predlogov Komisije.

Dopustnost tožbe

Trditve strank

- 23 Komisija zatrjuje, da je bila tožba Parlamenta vložena po predpisanem roku. Meni, da bi ta institucija dejansko lahko izvedela za izpodbijano odločbo pred uradnim obvestilom 9. septembra 2005, ker je delegacija Manile to odločbo 12. maja 2005 neuradno poslala na tajništvo parlamentarne komisije za razvoj in ker so si člani pravne službe obeh institucij izmenjevali dopise.
- 24 Parlament odgovarja, da je rok za vložitev tožbe za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ki ni bila objavljena, in katere naslovnik ni bil, začel teči šele na dan, ko se je z njo v celoti seznanil, to je od uradnega prejema dopisa, v katerega je bil vključen prepis te odločbe, in sicer 9. septembra 2005. Po mnenju Parlamenta prejšnji dopisi niso bili dovolj natančni, da bi se lahko natančno seznanil z vsebino in razlogi za odločbo, poleg tega izmenjava neuradnih dopisov med sodelavci obeh institucij ne more veljati kot obvestilo o izpodbijani odločbi.
- 25 Kraljevina Španija se o dopustnosti tožbe ni izrekla.

Presoja Sodišča

- 26 Člen 230, peti pododstavek, ES določa, da se postopki iz tega člena glede na posamezni primer sprožijo v dveh mesecih od objave akta ali njegovega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanj izvedel.
- 27 Člen 254(3) ES določa, da se o direktivah in odločbah, ki so druge kot tiste, ki se na podlagi točk 1 in 2 tega člena objavijo v *Uradnem listu Evropske unije*, uradno obvesti tiste, na katere so naslovljene, učinkovati pa začnejo s takšnim obvestilom.
- 28 Ni sporno, da izpodbijana odločba ni bila niti objavljena v Uradnem listu niti vročena Parlamentu kot naslovníku, tako da je rok dveh mesecev glede te institucije lahko začel teči šele na dan, ko je v celoti izvedela za to odločbo.
- 29 Torej je treba ugotoviti, kdaj je bil Parlament seznanjen z natančno vsebino in obrazložitvijo odločbe.
- 30 Najprej je treba poudariti, da iz spisa izhaja, da je Komisija 14. decembra 2004 poslala Parlamentu kratek zapisnik sej regulativnega odbora z dne 17. in 18. novembra 2004, ki je določen v Uredbi št. 443/92, iz katerega sledi, da je bilo mnenje tega odbora o predlogu Komisije, ki se nanaša na projekt, preloženo.

- 31 Dva poslanca Parlamenta sta v pisnih vprašanjih z dne 8. in 10. februarja 2005 zahtevala dodatne informacije o izidu tega predloga.
- 32 V odgovorih z dne 14. marca in 22. aprila 2005 je Komisija le znova predstavila postopek sprejetja tega predloga, navedla, da je bila Uredba št. 443/92 pravna podlaga za izpodbijano odločbo ter ponovila točki 3 in 4 njene obrazložitve. V dopisu z dne 22. aprila 2005 se je poleg tega sklicevala na strateški državni dokument za Filipine za obdobje od leta 2002 do 2006. Vendar pa noben odgovor ni vključeval kopije izpodbijane odločbe ali opisne priloge.
- 33 Parlament, ki se še vedno ni seznanil z natančno vsebino in obrazložitvijo izpodbijane odločbe, je 22. maja 2005 prek posrednika – njegove komisije za razvoj – od Komisije zahteval kopijo besedila te odločbe.
- 34 Šele po opominu z dne 26. avgusta 2005 je Parlament 9. septembra 2005 končno prejel kopijo besedila izpodbijane odločbe, brez datuma in nepodpisano, ter njeno opisno prilogo.
- 35 Čeprav Komisija zatrjuje, da je odgovorila na zahtevo Parlamenta v dopisu z dne 22. junija 2005, je treba dodati, da ni predložila dokaza, da je ta institucija tega dne dejansko prejela kopijo izpodbijane odločbe. Dopisi in neuradne izmenjave med institucijami, na katere se sklicuje Komisija, v teh okoliščinah ne morejo šteti za odločilne. Poleg tega Komisiji ni uspelo ovreči trditve Parlamenta, da informacije iz teh neuradnih stikov niso bile dovolj natančne, da bi se lahko seznanil z natančno vsebino in obrazložitvijo izpodbijane odločbe.

- 36 Glede na navedeno je treba šteti, da se je Parlament seznanil z natančno vsebino in obrazložitvijo izpodbijane odločbe šele, ko mu je Komisija 9. septembra 2005 poslala njeno celotno besedilo.
- 37 Zato je rok, ki je bil določen Parlamentu za vložitev tožbe, začel teči 10. septembra 2005 in se iztekel 20. novembra 2005, ob upoštevanju roka zaradi oddaljenosti.
- 38 Tožba je bila v obravnavanem primeru vložena 16. novembra 2005, torej v predpisanem roku.

Tožba

Trditve strank

- 39 V utemeljitev tožbe Parlament navaja en tožbeni razlog, in ta je nepristojnost Komisije za sprejetje izpodbijane odločbe. Ker naj bi namreč ta odločba jasno temeljila na razlogih boja proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu, naj bi prekoračila okvir, postavljen z Uredbo št. 443/92, na podlagi katere je bila sprejeta, natančneje členov 7 in 8 te uredbe, ki se nanašajo na gospodarsko sodelovanje.
- 40 Področja uporabe Uredbe št. 443/92 ni mogoče razširiti s široko razlago, saj vključitev boja proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu na področje uporabe te

uredbe predpostavlja spremembo njenega besedila. Parlament v zvezi s tem zatjuje, da je Komisija predlagala vključitev v to uredbo med drugim boj proti terorizmu, vendar njen poskus ni bil uspešen.

- 41 Čeprav Parlament priznava, da je krepitev institucionalnih pristojnosti odvisna od sodelovanja pri razvoju, pa meni, da mednarodna varnost in boj proti terorizmu ne moreta biti sestavni del mednarodne pomoči na podlagi Uredbe št. 443/92. Mednarodna podpora naj ne bi bila namen sami sebi, temveč sredstvo za zmanjšanje revščine in tako dosegajo ciljev političnega sodelovanja pri razvoju. Vsekakor naj boj proti terorizmu ne bi spadal v splošno pristojnost Skupnosti.
- 42 Parlament kot organ, pristojen za proračun, podredno navaja, da je treba izpodbijano odločbo razveljaviti zaradi nepristojnosti Komisije, da določi namenskost sredstev, potrebnih za financiranje zadevnega projekta. Po eni strani naj bi bil proračun obremenjen brez temeljnega predpisa, ki bi take izdatke dovoljeval. Po drugi strani naj bi šlo za nepravilno uporabo sredstev na podlagi sodelovanja pri razvoju, kar je kršitev načela specifikacije proračuna.
- 43 Komisija nasprotno navaja, da zaradi neobstoja izrecne navedbe boja proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu v Uredbi št. 443/92 izpodbijana odločba še ni nezakonita, kot to očita Parlament. Morebitno nezadostna obrazložitev te odločbe naj namreč ne bi vplivala na njeno veljavnost. Po mnenju Komisije je treba ločiti med ciljem, ki ga navaja izpodbijana odločba, ki je podpora izvedbi Resolucije 1373, in njenim specifičnim ciljem, ki je s pomočjo pri upravljanju meja pospeševati krepitev institucij, ki naj bi bila izrecno določena v členih 5 in 6 Uredbe št. 443/92.

- 44 Cilj, ki mu sledi projekt, ki ga je uvedla izpodbijana odločba, naj se ne bi omejeval le na boj proti terorizmu, temveč naj bi bil njegov namen tudi preprečevanje trgovanja z mamili in trgovine z ljudmi. Tako naj bi projekt pozitivno vplival na notranjo varnost, zlasti v sektorju turizma. Komisija dodaja, da projekt prispeva k ustvarjanju ugodnejših razmer za gospodarski razvoj in investicije ter da zato spada v okvir členov 7 in 8 Uredbe št. 443/92.
- 45 Opirajoč se na splošni okvir in potek razvojne politike v zadnjih letih, Komisija navaja, da je krepitev institucij, ki je eden od horizontalnih vidikov trajnostnega razvoja, odslej sestavni del politike Skupnosti na področju sodelovanja. Ta ugotovitev naj bi izhajala tudi iz členov 177 ES in 181 A ES, iz katerih sledi, da se pomoč lahko dodeli tudi na področjih, ki niso izrecno navedena, kot je med drugim odstranjevanje min ali razgrajevanje lahkega orožja.
- 46 Ob priznavanju, da nima samostojne pristojnosti v boju proti terorizmu, Komisija poudarja, da je Uredba št. 443/92 finančno sredstvo, ki služi celostni politiki, tako da je treba pri določitvi njenega področja uporabe dokazati določeno fleksibilnost in upoštevati, med drugim, splošni politični okvir.
- 47 Podredno Komisija navaja, da je treba ob upoštevanju pravne podlage Uredbe št. 443/92, in sicer člena 235 Pogodbe ES (postal člen 308 ES), to uredbo razlagati široko.

- 48 Po mnenju Kraljevine Španije je treba izvedbene pristojnosti Komisije določiti ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo institucijam Skupnosti priznava sodna praksa Sodišča na področjih, na katerih so potrebne kompleksne gospodarske analize. Natančneje, meni, da izpodbijana odločba spada na področje uporabe Uredbe št. 443/92, če, po eni strani, prispeva h krepitvi institucionalnega sistema države prejemnice, pri čemer je sektor izrecno naveden v členu 8 te uredbe, in če, po drugi strani, z ustvarjanjem določene stopnje notranje varnosti prispeva h gospodarskemu in socialnemu razvoju te države. Ta zaključek naj bi podpiralo dejstvo, da Uredba št. 443/92 med svojimi cilji navaja ukrepe, ki se navezujejo na izboljšanje varnosti, kot je boj proti mamilom. Z eksemplifikativnim navajanjem ciljev, ki jim sledi, naj bi ta uredba ob fleksibilni razlagi omogočila prilagoditev razvoju mednarodne družbe z vključitvijo med njene cilje boja proti terorizmu in spoštovanja obveznosti iz Resolucije 1373, to so cilji, ki naj poleg tega ne bi bili nezdružljivi z ukrepi skupnostne razvojne politike in gospodarskega sodelovanja.

Presoja Sodišča

- 49 Najprej je treba opozoriti, da v skladu s členom 7(1), drugi pododstavek, ES institucije Skupnosti delujejo le v mejah pristojnosti po tej pogodbi (v tem smislu glej sodbi z dne 13. decembra 2001 v zadevi Parlament proti Svetu, C-93/00, Recueil, str. I-10119, točka 39, in z dne 14. aprila 2005 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-110/03, ZOdl., str. I-2801, točka 57).
- 50 V skladu s členom 202, tretja alineja, ES, da bi zagotovil doseganje ciljev te pogodbe, Svet Evropske unije v skladu z njenimi določbami v pravnih aktih, ki jih sprejema, prenese pristojnost za izvajanje svojih predpisov na Komisijo. Glede izvajanja te

pristojnosti lahko Svet postavi nekatere zahteve, poleg tega pa si lahko v posebnih primerih pridrži pravico, da sam neposredno izvaja to pristojnost.

- 51 V okviru svojih pristojnosti, katerih meje so določene zlasti glede na temeljne splošne cilje zadevne zakonodaje, lahko Komisija sprejme vse potrebne oziroma primerne ukrepe za izvajanje temeljne uredbe, ki niso v nasprotju z njo (v tem smislu glej sodbi z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-478/93, Recueil, str. I-3081, točki 30 in 31, ter z dne 19. novembra 1998 v zadevi Portugalska proti Komisiji, C-159/96, Recueil, str. I-7379, točki 40 in 41).
- 52 V obravnavanem primeru je Svet v skladu s členom 15 Uredbe št. 443/92 podelil Komisiji pristojnost za upravljanje finančne in tehnične pomoči ter gospodarskega sodelovanja z državami v razvoju v Latinski Ameriki in Aziji. Na podlagi te pristojnosti je Komisija sprejela izpodbijano odločbo.
- 53 Kot izhaja iz obrazložitve izpodbijane odločbe iz opisne priloge, mora projekt prispevati k prizadevanjem Republike Filipini za izboljšanje varnosti in upravljanja njenih meja v skladu z Resolucijo 1373 (2001) Varnostnega sveta Združenih narodov z dne 28. septembra 2001, katere cilj je boj proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu.
- 54 V ta namen je projekt namenjen izvajanju konkretnih ukrepov na štirih področjih v zvezi z upravljanjem meja, in sicer optimizacijo metod upravljanja, vzpostavitvijo informacijskega sistema, nadzorom osebnih dokumentov in izobraževanjem zadevnega osebja.

- 55 Da bi odločili o tožbi Parlamenta, je zato treba ugotoviti, ali cilj, kot je boj proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu, ki mu sledi izpodbijana odločba, spada na področje uporabe Uredbe št. 443/92.
- 56 Seveda pa člani od 177 ES do 181 ES, ki jih je uvedla Pogodba EU in se nanašajo na sodelovanje z državami v razvoju, zadevajo ne le trajnostni gospodarski in socialni razvoj teh držav, skladno in postopno vključevanje v svetovno gospodarstvo in boj proti revščini, temveč tudi razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ob upoštevanju obveznosti, ki so se jim zavezale v okviru OZN in drugih mednarodnih organizacij.
- 57 Iz Skupne izjave Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje“ (UL 2006, C 46, str. 1) izhaja, da do trajnostnega razvoja in izkoreninjenja revščine ne more priti brez miru in varnosti ter da je sledenje ciljem nove razvojne politike Skupnosti mogoče le s pospeševanjem demokracije in spoštovanja človekovih pravic.
- 58 Zakonodajalec Skupnosti je ob spremembi Uredbe št. 443/92 z Uredbo (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, str. 41) odločil, da okrepi okvir razvojne politike, da bi izboljšal njeno učinkovitost. Na tej podlagi Uredba (ES) št. 1717/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za stabilnost (UL L 327, str. 1) uvaja pomoč Skupnosti, ki dopolnjuje pomoč na podlagi zunanje pomoči, tako da zlasti prispeva k preprečevanju nestabilnosti zadevnih držav. V skladu s šesto uvodno izjavo te uredbe je treba upoštevati Deklaracijo Evropskega sveta o boju proti

terorizmu z dne 25. marca 2004, v kateri je pozval, da se protiteroristični cilji vključijo v programe zunanje pomoči. V skladu s členom 4(1)(a) te uredbe je Komisija od tedaj pooblaščenca, da zagotovi upravljanje tehnične in finančne pomoči na področju okrepitve zmogljivosti organov, vključenih v boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, pri tem pa imajo prednost med drugim ukrepi v zvezi z razvojem in krepitvijo zakonodaje na področju boja proti terorizmu, carinske zakonodaje in zakonodaje o priseljevanju.

59 Sporno tudi ni, da Uredba št. 443/92 ne navaja izrecno boja proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu. Zato je treba poudariti, da predlog spremembe Uredbe št. 443/92, ki ga je Komisija predstavila leta 2002 (COM(2002) 340 konč. z dne 2. julija 2002) in na katerega področje uporabe je želela med drugim vključiti boj proti terorizmu, ni bil sprejet.

60 Vendar Komisija meni, da je bila izpodbijana odločba lahko veljavno sprejeta na podlagi Uredbe št. 443/92, ker projekt neposredno prispeva h krepitvi institucionalnih pristojnosti zadevne države, in da je to področje delovanja izrecno navedeno v členih 5 in 6 te uredbe, ki se nanašata na finančno in tehnično pomoč, ter v členih 7 in 8 te uredbe, ki se nanašata na gospodarsko sodelovanje.

61 Kar v zvezi s tem zadeva finančno in tehnično pomoč, iz člena 5 Uredbe št. 443/92 izhaja, da pomoč nacionalnim institucijam držav v razvoju ni sama sebi namen, temveč sredstvo, namenjeno krepitvi njihove sposobnosti za vodenje razvojnih politik in projektov na področjih, ki jim ta uredba namenja posebno pozornost, to so zlasti podeželje, varnost preskrbe s hrano, varstvo okolja, boj proti mamilom, kulturna razsežnost razvoja, varstvo otrok in demografska vprašanja. Vendar se za

okrepitev upravnih zmogljivosti organov, ki so zadolženi za upravljanje meja z namenom boja proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu, ne more šteti, da spada na področje dejavnosti, ki jih ureja ta uredba.

- 62 V zvezi s členom 6 Uredbe št. 443/92, kolikor se nanaša na razširitev finančne in tehnične pomoči iz člena 5 na sorazmerno razvitejše države v razvoju v posebnih primerih in na področjih, med drugim krepitev institucij javnih oblasti, iz člena 1, tretji stavek, te uredbe izhaja, da mora ta pomoč prispevati h krepitvi ciljev, naštetih v tej določbi. Zato glede tam določene finančne in tehnične pomoči krepitev institucij iz člena 6 Uredbe št. 443/92 ni sama sebi namen.
- 63 Komisija ne more več utemeljevati dejstva, da je namen projekta povečati notranjo stabilnost in varnost Republike Filipini.
- 64 Vodenje meja načeloma povečuje notranjo stabilnost in varnost zadevne države, s tem da omogoča izboljšanje nadzora zlasti nad trgovino z orožjem in mamili ter trgovino z ljudmi, dejavnostmi, ki so očitno hude ovire gospodarskemu in socialnemu razvoju. Vendar je treba ugotoviti, ne samo, da Uredba št. 443/92 ne omenja notranje stabilnosti in varnosti, ampak tudi, da ni dokaza, po katerem bi sklepali, da se na te cilje implicitno nanaša ta uredba, ki v sedmi uvodni izjavi določa nove prednostne naloge v skupnem interesu, med drugim na področju okolja, človeške razsežnosti razvoja in potrebe po gospodarskem sodelovanju.

65 V nasprotju s trditvami Komisije ni pomembno vedeti, ali so bile odločbe, podobne izpodbijani odločbi, sprejete na podlagi Uredbe št. 443/92 niti da slednja vključuje področja, kot je boj proti mamilom, katerih vpliv na notranjo stabilnost in varnost zadevne države naj bi bil primerljiv z vplivom, ki naj bi ga imel boj proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu. Po eni strani je namreč treba izvedbene pristojnosti Komisije presoјati ob upoštevanju značilnih elementov vsake odločbe, ki v obravnavanem primeru ne dopuščajo utemeljitve sprejetja izpodbijane odločbe na podlagi členov 5 in 6 Uredbe št. 443/92, po drugi strani, v nasprotju z bojem proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu, pa je boj proti mamilom izrecno naveden v členih 5 in 6 te uredbe.

66 Glede krepitve institucij na področju gospodarskega sodelovanja, na katerega se sklicuje Komisija, iz členov 7 in 8 Uredbe št. 443/92 izhaja, da mora gospodarsko sodelovanje prispevati k ustvarjanju ugodnejših gospodarskih, zakonodajnih in družbenih razmer za razvoj. Če vsako sodelovanje ob dejstvu financiranja načeloma lahko vpliva na gospodarski položaj zadevne države, mora pri vsakem projektu krepitve institucij, da bi bil izbran na podlagi gospodarskega sodelovanja, obstajati neposredna povezava s ciljem krepitve investicij in razvoja.

67 Vendar v obravnavanem primeru, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 101 in 102 sklepnih predlogov, noben element iz izpodbijane odločbe ne omogoča ugotovitve, kako naj bi cilj, ki mu sledi projekt, ustvarjal ugodnejše razmere za investiranje in gospodarski razvoj.

68 Iz navedenega izhaja, da izpodbijana odločba sledi cilju boja proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu, ki presega okvir političnega sodelovanja, kot mu sledi

Uredba št. 443/92, tako da je Komisija prekoračila svoja izvedbena pooblastila, ki jih ji daje Svet v členu 15 te uredbe.

- 69 Izpodbijano odločbo je treba zato razglasiti za nično.
- 70 V teh okoliščinah ni treba preučiti trditve, ki jo podredno navaja Parlament v repliki, o nepristojnosti Komisije za financiranje projekta.

Stroški

- 71 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se stranki, ki v postopku ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Parlament predlagal, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4) Poslovnika Kraljevina Španija nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Odločbo Komisije Evropskih skupnosti, s katero je bil odobren projekt za varnost meja v Republiki Filipini, ki naj bi bil financiran iz proračunske**

postavke 19 10 02 splošnega proračuna Evropskih skupnosti (Philippine Border Management Project; št. ASIA/2004/016-924), se razglasi za nično.

- 2. Komisiji Evropskih skupnosti se naloži plačilo stroškov.**

- 3. Kraljevina Španija nosi svoje stroške.**

Podpisi