FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 2. april 2009 [1]

1. Med dette søgsmål anmoder Europa-Parlamentet Domstolen om at annullere Rådets forordning (EF) nr. 1968/2006 af 21. december 2006 [2], hvorved Rådet for Den Europæiske Union har fastsat retningslinjerne for Fællesskabets finansielle deltagelse i Den Internationale Fond for Irland [3] for perioden 2007-2010. Forordningen blev udstedt med hjemmel i artikel 308 EF.

2. Til støtte for sin påstand anfører Parlamentet, at denne artikel ikke kan anvendes som hjemmel for den pågældende forordning. Ifølge Parlamentet henhører de foranstaltninger, der er indeholdt i den anfægtede forordning, under EF-traktatens afsnit XVII vedrørende økonomisk og social samhørighed, nærmere betegnet under artikel 159, stk. 3, EF. Domstolen anmodes således om at vurdere, om foranstaltningerne til konsolidering af fredsprocessen og fremme af forsoningen mellem splittede befolkningsgrupper i en af Fællesskabets regioner kan anses for at udgøre en integrerende del af Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed, der er omhandlet i traktatens afsnit XVII.

3. I dette forslag til afgørelse skal jeg redegøre for årsagerne til, at jeg mener, at denne påstand om et fejlagtigt valg af hjemmel er begrundet.

I — Retsforskrifter

A — *Primær ret*

4. I artikel 158 EF bestemmes følgende:

»For at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed udvikler og fortsætter dette sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed.

Fællesskabet stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Forordning om finansielle bidrag fra Fællesskabet til Den Internationale Fond for Irland (2007-2010) (EUT L 409, s. 81, og berigtigelse i EUT 2007 L 36, s. 31, herefter den »anfægtede forordning«).

3 — Herefter »IFI«.

områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer, herunder landdistrikter.«

5. I artikel 159, stk. 1, EF bestemmes følgende:

»[…] Udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner samt gennemførelsen af det indre marked skal ske under hensyntagen til målene i artikel 158 og skal bidrage til deres virkeliggørelse. Fællesskabet støtter ligeledes denne virkeliggørelse med den virksomhed, som det udøver gennem strukturfondene (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, [EUGFL] Den Europæiske Socialfond [ESF] og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling [EFRU]), Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter.«

6. Endvidere bestemmes følgende i artikel 159, stk. 3, EF:

»Hvis det viser sig nødvendigt med særlige aktioner ud over fondene og med forbehold af de foranstaltninger, der træffes som led i Fællesskabets øvrige politikker, kan disse aktioner vedtages af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.«

7. Følgende fremgår af artikel 308 EF:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

B — *Den engelsk-irske aftale af 1985 og aftalen om en international fond for Irland*

8. Irland og regeringen for Det Forenede Kongerige underskrev den 15. november 1985 en aftale i Hillsborough [4], hvormed de forpligtede sig til at samarbejde for at »sikre

4 — *FN's traktatsamling*, bind 1413, nr. I-23668, herefter »den engelsk-irske aftale«.

fred, stabilitet og velstand for hele øen ved at fremme forsoning, respekt for menneskerettighederne, samarbejde om terrorisme og udvikling af økonomisk, socialt og kulturelt samarbejde« [5].

9. Blandt de aktionsområder, der er fastsat i denne engelsk-irske aftale, er, som det fremgår af afsnit F i denne traktat, samarbejde på tværs af grænserne på det økonomiske, sociale og kulturelle område. I artikel 10, litra a), i den engelsk-irske aftale bestemmes således, at »de to regeringer samarbejder for at fremme den økonomiske og sociale udvikling af regionerne i de to dele af Irland, der har lidt særlig meget under konsekvenserne af ustabilitet i de seneste år, og de undersøger muligheden for at opnå international støtte hertil«.

10. I henhold til denne bestemmelse og med henblik på at gennemføre målet med den indgik Irland og Det Forenede Kongeriges regering den 18. september 1986 en aftale om oprettelse af Den Internationale Fond for Irland [6].

11. I præamblen til denne aftale erkender Irland og Det Forenede Kongeriges regering, at »en alvorlig underbeskæftigelse og mange afsavn skaber et klima, der virker fremmende for ustabilitet, og at denne ustabilitet og uenigheden igen medfører betingelser, der virker hæmmende på økonomisk og social fremgang«.

12. Det fremgår af artikel 2 i den pågældende aftale, at »IFI-aftalen har til formål at fremme den økonomiske og sociale udvikling og at fremme kontakter, dialog og forsoning mellem nationalister og unionister i hele Irland«.

13. I artikel 3 i IFI-aftalen præciseres, at »[IFI] med henblik herpå fremmer de private investeringer og iværksætterånden; den supplerer regeringsprogrammerne og fremmer den frivillige indsats […]. På baggrund af de særlige problemer i Nordirland, der hænger sammen med ustabiliteten i de senere år, afsættes omkring tre fjerdedele af ressourcerne i henhold til [IFI] hertil«.

14. I artikel 4 i denne aftale findes en fortegnelse over de projektkategorier, der først og fremmest skal finansieres via IFI. Det drejer sig især om investeringer i den private sektor, samarbejdsprojekter på tværs af grænserne inden for økonomi, uddannelse og forskning, projekter, der skal forbedre leveforholdene for indbyggerne i de regioner, der står over for alvorlige økonomiske og/eller sociale problemer som f.eks. et højt arbejdsløshedsniveau eller manglende infrastruktur, samt erhvervsuddannelsesprojekter i udlandet.

15. Det fremgår af artikel 5 og 6 i denne aftale, at IFI er en international organisation, som Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland er medlemmer af, og at

5 — Artikel 4, litra a), punkt ii), i den engelsk-irske aftale.

6 — *FN's traktatsamling*, bind 1515, nr. I-26244, herefter »IFI-aftalen«.

den har status som en juridisk person. IFI ledes af en bestyrelse, hvis formand og medlemmer udpeges i fællesskab af Irland og Det Forenede Kongeriges regering. Donorlandene (USA, Canada, New Zealand, Australien og Det Europæiske Fællesskab) kan, hvis de ønsker det, udpege observatører, der deltager i bestyrelsens møder [7].

16. Fællesskabet har bidraget til finansieringen af IFI siden 1989 [8]. Det er planen, at IFI's arbejde skal fortsættes frem til 2010.

C — *Den anfægtede forordning*

17. Målet med den anfægtede forordning er fastsættelse af rammerne for udbetaling af Fællesskabets finansielle bidrag til IFI i regnskabsårene 2007, 2008, 2009 og 2010. Referencebeløbet for perioden 2007-2010 er 60 mio. EUR.

18. Den anfægtede forordning er udstedt med hjemmel i artikel 308 EF [9].

19. Det fremgår af forordningens anden betragtning, at Fællesskabet »anerkender, at formålet med fonden afspejler dets egne mål«.

20. Det fremgår af forordningens tredje betragtning, at »[d]e vurderinger, der er foretaget i henhold til artikel 5 i forordning (EF) nr. 177/2005 [10], har bekræftet behovet for yderligere støtte til fondens aktiviteter med en fortsat styrkelse af synergien mellem målene og en forbedret koordinering med strukturfondsinterventioner, navnlig det særlige program for fred og forsoning i Nordirland og grænseområderne i Irland ([herefter] »Peace-programmet«), der blev fastlagt i henhold til Rådets forordning (EF)

7 — Kommissionen sidder i bestyrelsen for IFI og er repræsenteret ved generaldirektøren for regionalpolitik. Jf. Kommissionens meddelelse af 12.10.2006 om Beretning om Den Internationale Fond for Irland i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 177/2005 (KOM(2006) 563 endelig udg., punkt 2.2). Jf. ligeledes den anfægtede forordnings artikel 3, stk. 1.

8 — Siden Fællesskabet besluttede at bidrage til IFI, har dets bidrag årligt udgjort 15 mio. EUR mellem 1989 og 1994, 17 mio. EUR årligt mellem 1995 og 1999, og har siden 2000 udgjort 15 mio. EUR.

9 — Samme retsgrundlag er anvendt for forordningerne om tidligere bidragsperioder (artikel 235 i EF-traktaten, nu artikel 308 EF).

10 — Rådets forordning (EF) nr. 177/2005 af 24.1.2005 om finansielle bidrag fra Fællesskabet til Den Internationale Fond for Irland (2005-2006) (EUT L 30, s. 1).

nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene [11]«. Fællesskabslovgiver fandt således, at fredsprocessen i Nordirland krævede støtte fra Fællesskabet til IFI efter den 31. december 2006 [12].

21. Den anfægtede forordnings sjette betragtning bestemmer, at »[h]ovedformålet med denne forordning er at støtte fred og forsoning gennem en bredere vifte af aktiviteter end dem, der er omfattet af strukturfondene; disse aktiviteter rækker videre end Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed«.

22. I forordningens 15 betragtning præciseres, at »[IFI's] strategi for den afsluttende fase af dens aktiviteter (2006-2010) går under betegnelsen »Sharing this Space« og fokuserer på fire nøgleområder: støbning af fundamenter for forsoning i de mest marginaliserede samfund, brobygning med henblik på kontakt mellem splittede samfund, fremskridt hen imod et mere integreret samfund og fremtidssikring. Slutmålet for [IFI] og denne forordning er derfor at fremme forsoning mellem samfundene«.

23. I forordningens 16. betragtning anfører fællesskabslovgiver, at »[f]ællesskabsstøtten bidrager til at styrke solidariteten mellem medlemsstaterne og mellem deres borgere«.

24. Følgende fremgår af den anfægtede forordnings artikel 2:

»Fonden anvender bidraget i overensstemmelse med [IFI]-aftalen.

Fonden prioriterer ved anvendelsen af bidraget projekter på tværs af grænser eller på tværs af befolkningsgrupper, således at projekterne supplerer de aktiviteter, der finansieres af strukturfondene, og navnlig de aktiviteter, der gennemføres under Peaceprogrammet i Nordirland og grænseområderne i Irland.

Bidraget anvendes på en sådan måde, at der skabes bæredygtige økonomiske og sociale

11 — EFT L 161, s. 1. Senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 173/2005 af 24.1.2005 (EUT L 29, s. 3) og ophævet og erstattet af forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11.7.2006 (EUT L 210, s. 25) fra den 1.1.2007.

12 — Vedrørende begrundelsen for videreførelsen af fællesskabsstøtten, jf. Kommissionens meddelelse af 12.10.2006 (fodnote 7), hvoraf fremgår følgende: »Den politiske og sociale situation i regionen er stadig skrøbelig, og volden og splittelsen fortsætter, og det er derfor nødvendigt, at EU holder ved i sine bestræbelser på at fremme fred og forsoning i denne del af Den Europæiske Union« (punkt 6), og »[a]t styrke solidariteten mellem medlemsstaterne og mellem borgerne i medlemsstaterne er en af EU's hovedmålsætninger, og det er derfor af stor betydning, at EU fortsat bekender sig til disse mål sammen med andre internationale donorer og forlænger sine bidrag til IFI« (s. 10).

forbedringer i de berørte områder. Det må ikke anvendes i stedet for andre offentlige eller private midler.«

D — *Peace-programmet og forordning (EF) nr. 1083/2006*

26. Peace-programmet er et fællesskabsinitiativ inden for rammerne af strukturfondene, som har til formål at fremme fremskridt i retning af etablering af et fredeligt og stabilt samfund samt at fremme forsoningen i Nordirland og i grænseområderne i Irland. Peace-programmet blev gennemført for første gang i løbet af programmeringsperioden 1995-1999 (Peace I) og blev dernæst forlænget for perioderne 2000-2006 (Peace II) og 2007-2013 (Peace III).

25. Ifølge forordningens artikel 7, stk. 1, forvaltes Fællesskabets bidrag til [IFI] af Kommissionen. Med forbehold af forordningens artikel 7, stk. 2, udbetales det årlige bidrag i rater på følgende måde:

»a) Et første forskud på 40% udbetales, når Kommissionen har modtaget en af bestyrelsens formand underskrevet erklæring om, at [IFI] forpligter sig til at opfylde de betingelser for tildeling af bidraget, der er fastsat i denne forordning.

27. I indeværende programmeringsperiode (2007-2013) gennemføres Peace-programmet som et program for grænseoverskridende samarbejde i henhold til artikel 3, stk. 2, litra c), i forordning (EF) nr. 1083/2006.

b) Et andet forskud på 40% udbetales seks måneder senere.

28. I artikel 3 i forordning (EF) nr. 1083/2006 beskrives strukturfondenes mål således:

c) Den endelige betaling på 20% foretages, når Kommissionen har modtaget og godkendt fondens årsberetning og reviderede regnskab for det pågældende år.«

»1. Formålet med Fællesskabets indsats efter traktatens artikel 158 er at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i det udvidede EU for at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af

Fællesskabet. […] Sigtet med den er at mindske de økonomiske, sociale og territoriale forskelle, navnlig i lande og regioner med udviklingsefterslæb, og i forbindelse med den økonomiske og sociale omstrukturering og befolkningens aldring.

Indsatsen i fondenes regi skal på nationalt og regionalt plan integrere Fællesskabets prioriteter til fremme af bæredygtig udvikling ved forbedring af væksten, konkurrenceevnen, beskæftigelsen og den sociale inklusion samt ved at beskytte og forbedre kvaliteten af miljøet.

2. Med henblik herpå bidrager EFRU, ESF, Samhørighedsfonden, EIB og Fællesskabets andre finansielle instrumenter hver på relevant måde til virkeliggørelsen af følgende tre mål:

[…]

c) målet om europæisk territorialt samarbejde, der går ud på at styrke det grænseoverskridende samarbejde via fælles lokale og regionale initiativer, styrke tværnationalt samarbejde ved hjælp af foranstaltninger, som bidrager til integreret territorial udvikling i tilknytning til Fællesskabets prioriteter, og styrke interregionalt samarbejde og udveksling af erfaringer på det relevante territoriale niveau.

[…]«

29. I henhold til samme forordnings bilag II, punkt 22, skal Peace-programmet »for at fremme social og økonomisk stabilitet i de pågældende regioner navnlig omfatte initiativer til at fremme samhørighed mellem lokalsamfundene. Det støtteberettigede område vil være hele Nordirland og de tilgrænsende regioner i Irland. Dette program vil blive gennemført i henhold til målet om europæisk territorialt samarbejde […]«.

II — Lovgivningsproceduren, der førte til udstedelsen af den anfægtede forordning

30. Som allerede anført har Fællesskabet bidraget finansielt til IFI siden 1989. Forordning (EF) nr. 177/2005 indeholdt de gældende bestemmelser for perioden 2005-2006. Ifølge forordningens artikel 5 forelægger Kommissionen senest den 31. marts 2006 budget-

myndigheden en beretning, der indeholder en vurdering af resultaterne af IFI's aktiviteter og behovet for fortsatte bidrag efter 2006 under hensyntagen til udviklingen i fredsprocessen i Nordirland.

31. Kommissionen fremlagde denne beretning [13] den 12. oktober 2006, hvori den fastslog, at fællesskabsbidraget skulle forlænges. På dette grundlag fremlagde Kommissionen ved samme lejlighed et forslag til forordning for Rådet [14] med henblik på videreførelse af Fællesskabets bidrag til IFI i perioden 2007-2010.

32. Kommissionens forslag var baseret på artikel 308 EF, der kræver enstemmighed i Rådet og høring af Parlamentet. Forslaget blev forelagt for Parlamentet, som på grundlag af en samstemmende udtalelse fra dets retsudvalg godkendte en lovgivningsmæssig beslutning den 13. december 2006 [15] med et enkelt ændringsforslag, der gik ud på, at artikel 159 EF skulle erstattes af artikel 308 EF som retsgrundlag for den anfægtede forordning.

33. Rådet vedtog den 21. december 2006 Kommissionens forslag med hjemmel i artikel 308 EF.

13 — Kommissionens meddelelse af 12.10.2006 (fodnote 7).

14 — Forslag til Rådets forordning om finansielle bidrag fra Fællesskabet til Den Internationale Fond for Irland (2007-2010) (KOM(2006) 564 endelig udg.).

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Parternes påstande

34. Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres, fordi den ikke er udstedt med den korrekte hjemmel.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35. Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Subsidiært, i medfør af artikel 231, stk. 2, EF består virkningerne af den anfægtede forordning, indtil en ny forordning er

udstedt, samt erklæring om, at annulleringen ikke berører gyldigheden af de foretagne udbetalinger eller af de forpligtelser, der er indgået på grundlag af den anfægtede forordning.

36. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20. september 2007 har Kommissionen, Irland og Det Forenede Kongerige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

IV — Parternes vigtigste argumenter

37. Europa-Parlamentet har til støtte for sin påstand fremsat et enkelt anbringende, hvorefter der er foretaget et fejlagtigt valg af hjemmel for den anfægtede forordning. Europa-Parlamentet mener, at fællesskabslovgiver fejlagtigt har udstedt denne forordning med hjemmel i artikel 308 EF, mens den har de nødvendige beføjelser hertil i medfør af artikel 159, stk. 3, EF.

38. Europa-Parlamentet har først og fremmest henvist til Domstolens faste praksis, hvori det fastslås, at artikel 308 EF kun kan anvendes som hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt [16]. Dernæst har Parlamentet anført, at artikel 159, stk. 3, EF giver institutionerne beføjelser til at vedtage særlige aktioner, der viser sig nødvendige ud over strukturfondene for at realisere målene om at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Fællesskabet som omhandlet i artikel 158 EF. Udtrykket »at styrke [den] økonomiske og sociale samhørighed«, der er indeholdt i denne artikel, omfatter således alle aktioner, uanset deres juridiske form eller geografiske rækkevidde, der har til formål at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed, styrke den sociale og geografiske samhørighed samt solidariteten mellem medlemsstaterne og Fællesskabets befolkninger. Dette er den måde, hvorpå målene med den pågældende artikel er gennemført i talrige fællesskabsretsakter både inden for rammerne af strukturfondene og uden for disse fonde.

39. Ifølge Parlamentet er de mål, som Fællesskabet forfølger både med sit bidrag til IFI og inden for rammerne af Peace-programmet, sammenfaldende. De går ud på at styrke den sociale samhørighed og solidariteten mellem befolkningerne i Nordirland og grænseom-

16 — Jf. navnlig dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 13, af 30.5.1989, sag 242/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1425, præmis 6, af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, præmis 11, af 13.7.1995, sag C-350/92, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1985, præmis 26, af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 13, af 28.5.1998, sag C-22/96, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3231, præmis 22, og af 2.5.2006, sag C-436/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3733, præmis 36.

råderne i Irland. Sådanne mål henhører under »økonomisk og social samhørighed« som omhandlet i artikel 158 EF. Parlamentet mener således ikke, at der kan være tale om nogen styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed i de pågældende regioner uden forsoning og gensidig forståelse mellem samfundene. Det har herved forklaret, at manglende forsoning mellem samfundene samtidig er en af virkningerne af den økonomiske og sociale underudvikling og årsagen til, at denne situation opretholdes. Hvis problemet med forsoning skal løses, skal den økonomiske og sociale samhørighed styrkes i overensstemmelse med artikel 158 EF.

40. Parlamentet har ligeledes lagt vægt på komplementariteten mellem IFI's og strukturfondenes aktiviteter, særlig Peace-programmet. I indeværende programmeringsperiode er det planen at bringe Peace-programmets aktiviteter på linje med de prioriteringer, der er fastsat i IFI inden for rammerne af strategien »Sharing this Space«, som aktiviteterne i IFI skulle tage udgangspunkt i frem til 2010. Peace-programmet skal således hovedsageligt gennemføres efter to strategiske prioriteringer vedrørende henholdsvis forsoning mellem samfundene og bidrag til et fælles samfund. Disse prioriteringer svarer til de grundlæggende temaer, som IFI's aktiviteter skal koncentreres omkring. Parlamentet har endvidere anført, at overensstemmelsen og sammenhængen mellem IFI's og strukturfondenes aktiviteter ligeledes kommer til udtryk i den konkrete forvaltning af disse aktiviteter.

41. For at fastslå, om artikel 308 EF kan fungere som hjemmel for den anfægtede forordning, er det vigtigt at bestemme de mål, som denne forordning skal forfølge ved ydelse af de finansielle bidrag til IFI, og ikke IFI's mål. Ifølge artikel 2, stk. 2 og 3, i den anfægtede forordning er anvendelsen af de finansielle bidrag fra Fællesskabet underlagt præcise vilkår, der skal sikre, at de således finansierede aktioner ligger inden for rammerne af de mål, som Fællesskabet forfølger på grundlag af sin politik for økonomisk og social samhørighed. Parlamentet har understreget, at IFI's overholdelse af disse vilkår er nødvendig for, at de pågældende fællesskabsbidrag kan udbetales, hvilket fremgår af artikel 7, stk. 1, litra a) og c), i den anfægtede forordning. Hvis det antages, at IFI's interventionsområde som defineret i IFI-aftalen går videre end anvendelsesområdet for Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed, skal Fællesskabets finansielle ressourcer alligevel hovedsageligt anvendes til interventioner, der i henhold til den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2 og 3, »supplerer de aktiviteter, der finansieres af strukturfondene« og under alle omstændigheder til interventioner, der indebærer, at »der skabes bæredygtige økonomiske og sociale forbedringer i de berørte områder«, dvs. til interventioner, der klart ligger inden for rammerne af målene i artikel 158 EF. Den anfægtede forordning forfølger derfor ikke andre eller mere omfattende mål end dem, der er beskrevet i

artikel 158 EF. Forordningens sjette betragtning afspejler langt fra dennes indhold og mål, men er alene en hensigtserklæring fra Rådet, der skal begrunde anvendelsen af artikel 308 EF.

42. Parlamentet har ligeledes anført, at det i artikel 159, stk. 3, EF ikke præciseres, hverken inden for hvilke sektorer der kan gennemføres særlige aktioner, eller hvilken form disse aktioner kan have. Endvidere er der i denne forbindelse intet i denne artikel, der indicerer, at de særlige aktioner ikke kan have form af ad hoc-interventioner eller punktuelle interventioner som dem, der er genstand for denne sag, når dette viser sig nødvendigt.

43. Endelig har Parlamentet understreget, at hverken artikel 159 EF eller Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget [17] er til hinder for, at finansieringen af en særlig aktion i henhold til denne artikels stk. 3 varetages af en international organisation. Parlamentet har anført, at bestemmelserne i denne finansforordning ikke kan have nogen indflydelse på valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt, og har fremhævet, at det udtrykkeligt fremgår af flere bestemmelser i nævnte forordning, at der er mulighed for at yde finansielle bidrag fra Fællesskabet til eksterne finansielle instrumenter og for en budgetgennemførelse via internationale organisationer.

44. Rådet mener derimod ikke, at EF-traktatens afsnit XVII indeholder de aktionsbeføjelser, som IFI-aktiviteten kræver, hvorfor det ikke kan udgøre en korrekt hjemmel for tildeling af finansielle bidrag fra Fællesskabet hertil.

45. Rådet har først og fremmest anført, at strukturen og den generelle opbygning af artikel 158 EF og 159 EF er af en sådan karakter, at begrebet særlig aktion skal anses for at udgøre en del af de mål, der er fastsat i artikel 158 EF. Ifølge Rådet er vedtagelsen af en særlig aktion uden for strukturfondene således et middel, der på samme måde som

17 — EUT L 248, s. 1 som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13.12.2006 (EUT L 390, s. 1) og Rådets forordning (EF) nr. 1525/2007 af 17.12.2007 (EUT L 343, s. 9, herefter »finansforordningen«).

Fællesskabets deltagelse via disse fonde kan anvendes til at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Fællesskabet for at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed.

46. Rådet har understreget, at tilskyndelse til at skabe kontakter, til dialog og til forsoning mellem nationalister og unionister på øen Irland udgør et centralt element i den anfægtede forordning. Der er efter Rådets mening tale om et mål, der helt klart ikke kan være omfattet af artikel 158 EF, som tilsigter at fremme en harmonisk udvikling og navnlig mod at formindske forskellene mellem Fællesskabets forskellige områders udviklingsniveauer.

47. I den historiske og politiske sammenhæng, der gav anledning til det internationale initiativ, som Fællesskabet bidrager til via den anfægtede forordning, må en manglende forsoning mellem nationalister og unionister i de områder, der er omfattet af IFI, betragtes som en hindring for en effektiv gennemførelse af en politik for økonomisk og social samhørighed. Et bidrag til fjernelse af denne hindring må betragtes som en forudsætning for samhørighedspolitikkens effektivitet.

48. Rådet har dernæst anført, at Peace-programmet i modsætning til IFI er et fællesskabsinitiativ, hvis foranstaltninger finansieres under EFRU. Retsgrundlaget for Peace-programmet indeholder ikke kompetence til at bidrage til alle de aktioner, der i øjeblikket er omfattet af IFI, skønt visse aktioner, der kan finansieres af begge instrumenter, også bliver det i praksis. Disse to instrumenter beskæftiger sig begge parallelt med de to aspekter af den irske problematik, nemlig dels ustabiliteten og konflikten, dels den økonomiske og sociale udvikling, selv om de som udgangspunkt har en forskellig tilgang hertil. IFI stræber således efter forsoning for at fremme samhørighed, mens Peace-programmet stræber efter samhørighed for at fremme forsoning.

49. Rådet og Irland har understreget, at IFI er en international organisation, som Fællesskabet blot bidrager finansielt til via den anfægtede forordning, som det ikke er medlem af, og som er blevet oprettet uden dets medvirken. EF-traktatens afsnit XVII vedrører imidlertid de aktionsmidler, der er særegne for Fællesskabet, og som forvaltes i henhold til retningslinjerne i Fællesskabets

regelsæt, herunder dets finansforordning. Ifølge Rådet kan hverken dette afsnit eller Fællesskabets regelsæt finde anvendelse på en international organisation, som Fællesskabet ikke er medlem af, selv om det på et tidspunkt viser sig, at IFI fokuserer mere på økonomisk samhørighed end på forsoning.

50. Hvis Domstolen annullerer den anfægtede forordning, har Rådet, Kommissionen, Irland og Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 231, stk. 2, EF subsidiært nedlagt påstand om, at virkningerne af denne forordning består, indtil en ny forordning er udstedt, og at annulleringen ikke påvirker gyldigheden af de betalinger, der er foretaget, eller de forpligtelser, der er indgået på grundlag af den anfægtede forordning, af vægtige retssikkerhedsmæssige årsager i tilknytning til såvel de igangværende projekter som til de berettigede forventninger, som IFI's administration måtte have.

51. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at artikel 308 EF er den korrekte hjemmel for vedtagelsen af de foranstaltninger, der er indeholdt i den anfægtede forordning.

52. Den har således anført, at den økonomiske og sociale udvikling, sådan som den fremgår af den engelsk-irske aftale, uanset hvor vigtig den er, aldrig har været et mål i sig selv. Den blev blandt mange andre valgt som et middel til at sikre en varig fred og stabilitet i en region ramt af splittelse mellem de vigtigste traditioner, der er repræsenteret her. I denne henseende er IFI-aftalen hovedsageligt baseret på eksistensen af en politisk ustabilitet, og den IFI, der blev oprettet med denne aftale, har til formål at nedbringe eller helt fjerne denne politiske ustabilitet bl.a. med økonomiske og sociale midler. Det vil således være en fejl at behandle den økonomiske og sociale del som et mål i sig selv, idet der ved en sådan fortolkning ses bort fra den politiske og juridiske sammenhæng, som IFI-aftalen indgår i.

53. Målet med den anfægtede forordning er derfor at yde et finansielt bidrag til IFI, som skal anvendes i henhold til IFI-aftalen, og denne aftale har ligesom den engelsk-irske aftale, der har ligget til grund herfor, fred og forsoning som eneste mål. Kommissionen mener derfor, at fællesskabslovgiver med rette i den anfægtede forordnings femtende betragtning dels fastslår, at »[s]lutmålet for fonden og denne forordning er derfor at fremme forsoning mellem samfundene«, dels har skønnet, at EF-traktaten ikke inde-

holder nogen anden hjemmel end artikel 308 EF for udstedelse af den anfægtede forordning, eftersom der er tale om en mission, der tilsigter at fremme fred og politisk stabilitet.

54. Kommissionen mener i øvrigt ikke, at den med artikel 158 EF indførte politiks generelle karakter er forenelig med en særlig intervention, der som udgangspunkt er begrænset til en enkelt region i Fællesskabet, og som sandsynligvis ikke vil blive gjort generel. Udtrykket »særlige aktioner« i artikel 159, stk. 3, EF er på ingen måde synonymt med ad hoc-interventioner eller punktuelle interventioner. Denne opfattelse af det generelle mål med artikel 159, stk. 3, EF er i overensstemmelse med lovgivningspraksis på dette område [18].

55. Kommissionen erkender endog, at der findes en overlapning mellem IFI's og strukturfondenes aktiviteter. Dette beror på, at fremme af samarbejde på tværs af grænserne, navnlig via fremme af økonomisk og social udvikling af de irske regioner, der er hårdest ramt af ustabilitet, er et af de prioriterede redskaber i den engelsk-irske aftale til realisering af dens eneste mål, nemlig fred og forsoning. Kommissionen har dog anført, at IFI kan støtte aktioner, der ikke vil kunne finansieres inden for rammerne af Fællesskabets politik for økonomisk og social samhørighed. Den henviser herved f.eks. til den aktion, der går ud på, at IFI deler de erfaringer og den viden, der er indhøstet over en 20-årig periode, med dem, der søger at skabe fred i andre regioner i verden, samt et program, der skal fremme kontakter mellem lokalsamfundene, politiet og District Policing Partnerships [19]. Kommissionen har endelig anført, at forskellen mellem strukturfondenes og IFI's mulige interventionsområder fremgår af den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2. Påstanden om, at IFI ved anvendelsen af de finansielle bidrag fra Fællesskabet supplerer aktiviteter finansieret af strukturfondene, ville betyde, at der er tale om finansiering af forskellige aktiviteter, der samtidig supplerer hinanden.

56. Det Forenede Kongerige har anført, at artikel 158 EF og 159 EF er formuleret for at afhjælpe de økonomiske og sociale uligheder mellem regionerne i Fællesskabet og ikke for

18 — Til støtte for sine argumenter nævner Kommissionen tre forordninger udstedt på grundlag af denne bestemmelse, som efter dens mening alle er af horisontal karakter. Det drejer sig om Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002 af 11.11.2002 om oprettelse af Den Europæiske Unions Solidaritetsfond (EFT L 311, s. 3), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1082/2006 af 5.7.2006 om oprettelse af en europæisk gruppe for territorialt samarbejde (EGTS) (EUT L 210, s. 19) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1927/2006 af 20.12.2006 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EUT L 406, s. 1). Det skal bemærkes, at forordning 2012/2002 blev udstedt med dobbelt hjemmel, nemlig artikel 159, stk. 3, EF og artikel 308 EF.

19 — Der er tale om lokale partnerskaber inden for opretholdelse af lov og orden.

at fremme fred og forsoning mellem forskellige samfund i en region. I de programmer, der finansieres af IFI inden for rammerne af strategien »Sharing this Space«, lægges imidlertid helt klart vægt på målet om gensidig forståelse og forsoning mellem samfundene. Det Forenede Kongerige bestrider endvidere ikke, at IFI og Peace-programmet i visse henseender supplerer hinanden, at de ofte hjælper de samme personkategorier, og at visse projekter finansieres i fællesskab af IFI og af Peace-programmet, men mener dog, at disse to initiativer forfølger forskellige mål.

57. Irland har anført, at hovedformålet med IFI, hvis særlige og enestående karakter, Irland har fremhævet, er konsolidering af freden og forsoning mellem samfundene. For så vidt det er muligt at anse IFI for også at interessere sig for økonomisk og social udvikling, har denne interesse en instrumental karakter. Den økonomiske og sociale udvikling er for IFI ikke et mål i sig selv, men en faktor i forsoning og politisk fremskridt. Set i dette lys mener Irland, at det er indlysende, at IFI ikke kan defineres som en mekanisme til styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed. De fire grundlæggende områder i IFI's strategi i perioden 2006-2010 illustrerer dens vigtigste funktion som en mekanisme, der tilsigter at opnå forsoning mellem nationalister og unionister. Endelig mener Irland, at artikel 158 EF og 159 EF hovedsageligt vedrører økonomisk udvikling og ikke spørgsmål i tilknytning til forsoning, politisk dialog og konsolidering af freden.

V — Bedømmelse

58. Jeg skal først og fremmest understrege, at artikel 308 EF kun kan anvendes som hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt [20]. Med artikel 308 EF tilsigtes at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i EF-traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i denne traktat [21].

20 — Jf. retspraksis nævnt ovenfor i fodnote 16.

21 — Dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 211 og den deri nævnte retspraksis.

59. Det følger endvidere af fast retspraksis, at valg af hjemmel for en fællesskabsretsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, og ikke på grundlag af den hjemmel, som er anvendt ved vedtagelsen af andre fællesskabsretsakter, der eventuelt har lignende kendetegn [22]. Jeg skal ligeledes præcisere, at det ifølge Domstolen er uden betydning for valget af hjemmel, om en institution ønsker at deltage mere indgående i vedtagelsen af en given retsakt, hvilket arbejde der i øvrigt er udført inden for det område, den pågældende retsakt henhører under, eller hvilken sammenhæng, udstedelsen af retsakten indgår i [23].

60. På baggrund af denne retspraksis skal det således afgøres, om den anfægtede forordning, som Parlamentet hævder, burde være udstedt på grundlag af artikel 159, stk. 3, EF. I denne forbindelse skal jeg, inden jeg går over til at undersøge målet med og indholdet af denne forordning, fremsætte nogle indledende bemærkninger som Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed.

22 — Dom af 6.11.2008, sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis.

23 — Dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 44.

A — *Indledende bemærkninger om Fællesskabets politik for økonomisk og social samhørighed*

61. Den økonomiske og sociale samhørighed nævnes flere steder i EU- og EF-traktaterne. En styrkelse heraf er et mål for såvel EU (artikel 2 EU) som for Fællesskabet (artikel 2 EF). Ifølge artikel 3, stk. 1, litra k), EF indebærer Fællesskabets virke en styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed. EF-traktatens afsnit XVII bestående af artikel 158 EF til artikel 162 EF giver Fællesskabet kompetence til at gennemføre en fællesskabspolitik for økonomisk og social samhørighed for at fremme en harmonisk udvikling i Fællesskabet som helhed.

62. Anerkendelsen og udviklingen af denne politik er sket gradvist. Denne politik kom først til udtryk i en række fællesskabsinitiativer, der tilsigtede indførelse af en regionalpolitik. I denne henseende kom det egentlige vendepunkt ved udvidelsen af Fællesskabet med Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige. De to sidstnævnte lande krævede

således i denne periode regionale aktioner, Irland i næsten alle sine regioner og Det Forenede Kongerige i sine ugunstigt stillede regioner i Skotland og Nordirland [24].

63. Da EØF-traktaten, der blev underskrevet den 25. marts 1957, ikke indeholdt bestemmelser, der gav fællesskabslovgiver de nødvendige aktionsbeføjelser til at gennemføre en regionalpolitik, måtte denne benytte artikel 235 i EF-traktaten (nu artikel 308 EF) til udvikling af sin aktion på det regionale område, særlig til oprettelsen af EFRU [25].

64. Regionalpolitikken får status af fællesskabspolitik stadfæstet i den primære ret ved den europæiske fællesakt fra 1986. Ved den europæiske fællesakt blev der i EØF-traktaten indføjet et afsnit V med titlen »Den økonomiske og sociale samhørighed«, hvori målene med denne politik defineres og redskaberne til realisering heraf præciseres.

65. Siden den europæiske fællesakts ikrafttræden den 1. juli 1987 er det derfor ikke længere nødvendigt for fællesskabslovgiver at benytte artikel 235 i EF-traktaten som den generelle hjemmel for at kunne gennemføre sine aktioner inden for den økonomiske og sociale samhørighedspolitik.

66. Denne bestemmelse i EF-traktaten har dog stadig interesse som et middel til at styrke de beføjelser, som Fællesskabet har, når det konfronteres med situationer, der ikke er omhandlet i EF-traktaten [26]. Er de beføjelser, som Fællesskabet er tildelt, utilstrækkelige, skal fællesskabslovgiver således benytte artikel 308 EF som eneste hjemmel eller som supplerende hjemmel parallelt med andre relevante artikler i EF-traktaten.

24 — Jf. C. Blumann, »Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale«, *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* Bruylant, Bruxelles, 2003, s. 5, på s. 10.

25 — Rådets forordning (EØF) nr. 724/75 af 18.3.1975 om oprettelse af en Europæisk Fond for Regionaludvikling (EFT L 73, s. 1).

26 — Jf. C. Flaesch Mougin, »Commentaire de l'article 235«, *Traité instituant la CEE: commentaire article par article,* under ledelse af V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar, R. og D. Simon, Économica, Paris, 1992.

67. Forordning nr. 2012/2002 illustrerer denne praksis. Det fremgår af artikel 1, sammenholdt med første betragtning til denne forordning, at formålet hermed er at oprette en solidaritetsfond for at give Fællesskabet mulighed for hurtigt, effektivt og smidigt at reagere på katastrofesituationer, navnlig i tilfælde af naturkatastrofer. Denne forordning er baseret på en dobbelt hjemmel, nemlig artikel 159, stk. 3, EF og artikel 308 EF. Den samtidige anvendelse af artikel 308 EF begrundes i tredje betragtning til forordning nr. 2012/2002 således: »EU bør ligeledes udvise solidaritet over for de lande, som for tiden forhandler om tiltrædelse af Den Europæiske Union. Hvis denne forordning også skal omfatte disse lande, må artikel 308 [EF] tages i anvendelse.« Fællesskabslovgiver har således skønnet, at den ikke havde tilstrækkelige beføjelser i henhold til artikel 159, stk. 3, EF til at kunne udvide denne del af den økonomiske og sociale samhørighedspolitik til lande, der endnu ikke er tiltrådt EU [27].

68. Det vigtigste spørgsmål, som denne sag rejser, vedrører ligeledes omfanget af de beføjelser, som fællesskabsrådgiver har i henhold til artikel 159, stk. 3, EF, men denne gang særlig i forbindelse med finansielle bidrag fra Fællesskabet, der ydes til en international organisation bestående af to medlemsstater, og hvor støttemodtagerne udelukkende er regioner i Fællesskabet, særlig Nordirland, og af årsager, der ifølge Rådet og de øvrige intervenerende parter går videre end de mål, der forfølges med afsnit XVII i EF-traktaten. Skal man konkludere, at fællesskabslovgiver, fordi artikel 159, stk. 3, EF ikke eller i utilstrækkelig grad indrømmer Fællesskabet beføjelser til at gennemføre en sådan aktion, er tvunget til at benytte artikel 308 EF som hjemmel for den anfægtede forordning?

69. En besvarelse af dette spørgsmål kræver først en undersøgelse af forordningens mål og indhold, dernæst en undersøgelse af, om den fællesskabsaktion, der er omfattet af den pågældende forordning, henhører under anvendelsesområdet for artikel 159, stk. 3, EF eller ej.

B — *Undersøgelse af den anfægtede forordnings mål og indhold*

70. Jeg skal først understrege, at det i artikel 10, litra a), i den engelsk-irske aftale bestemmes, at »[d]e to regeringer samarbejder for at fremme den økonomiske og sociale udvikling af regionerne i de to dele af Irland, der har lidt særligt meget under

27 — Jf. i denne retning også forordning nr. 1082/2006 udelukkende baseret på artikel 159, stk. 3, EF, hvor det i 16. betragtning fastslås, at »[denne bestemmelse] tillader ikke, at enheder fra tredjelande omfattes af lovgivning, der er baseret på [den]«.

konsekvenserne af ustabilitet i de seneste år, og de undersøger muligheden for at opnå international støtte hertil«. IFI blev dernæst oprettet for at bidrage til de aktioner, der er omhandlet i denne artikel. I artikel 2 i IFI-aftalen bestemmes således, at »IFI har til formål at fremme den økonomiske og sociale udvikling og at fremme kontakter, dialog og forsoning mellem nationalister og unionister i hele Irland«.

71. I 1988 opfordrede Irland og Det Forenede Kongeriges regering Fællesskabet til at bidrage til IFI. Fællesskabet har således siden 1989 ydet finansiel støtte til IFI's projekter. I en af de forordninger, der gik forud for den anfægtede forordning, nemlig forordning (EF) nr. 2687/94 [28], anførte fællesskabslovgiver, at »[IFI's] projekter […] fremmer samarbejdet på tværs af grænsen og mellem de to befolkningsgrupper og bidrager derved til dialog og forsoning mellem nationalister og unionister« [29], og at IFI »er et eksempel på et vellykket engelsk-irsk samarbejde om at fremme den økonomiske og sociale udvikling og støtte forsoningen på tværs af grænsen og mellem de to befolkningsgrupper« [30].

72. I den anfægtede forordning lægges der ligeledes vægt på disse mål, idet Fællesskabets bidrag skal fremme økonomiske og sociale fremskridt i de berørte områder og i sidste ende forsoning mellem de splittede samfund.

73. Det fremgår udtrykkeligt af artikel 2, stk. 2 og 3, i denne forordning, at de bidrag, som Fællesskabet betaler til IFI, der prioriterer »projekter på tværs af grænser eller på tværs af befolkningsgrupper«, skal »anvendes på en sådan måde, at der skabes bæredygtige økonomiske og sociale forbedringer i de berørte områder«. Udbetalingen af Fællesskabets årlige bidrag i rater i henhold til nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, er en garanti for, at bidraget også anvendes til dette formål.

28 — Rådets forordning (EF) nr. 2687/94 af 31.10.1994 om finansielle bidrag fra Fællesskabet til Den Internationale Fond for Irland (EFT L 286, s. 5).

29 — Ottende betragtning.

30 — Ellevte betragtning.

74. Det fremgår endvidere af den anfægtede forordnings sjette betragtning, at »[h]ovedformålet […] er at støtte fred og forsoning«. Denne målsætning kommer ligeledes til udtryk i denne forordnings 15. betragtning og giver den karakter af et slutmål. Efter at fællesskabslovgiver havde nævnt de fire nøgleområder, som denne strategi, der går under betegnelsen »Sharing this Space«, er baseret på, og som indledte den afsluttende fase af IFI's aktiviteter i perioden 2006-2010, fastslog den, at »[s]lutmålet for [IFI] og denne forordning er derfor at fremme forsoning mellem samfundene«.

75. Den fællesskabsaktion, der er omfattet af den anfægtede forordning, tilsigter således at løse de økonomiske og sociale problemer i Nordirland og de tilgrænsende regioner i Irland.

76. Med andre ord tilsigter denne aktion ligesom Peace-programmet at konsolidere det økonomiske og sociale grundlag for fredsprocessen. Mens forsoning og dermed konsolidering af freden udgør slutmålet, det ideelle mål kunne man sige, er det konkrete og umiddelbare mål med den anfægtede forordning at bidrage til den økonomiske og sociale udvikling i den berørte region.

77. Disse to mål, som Fællesskabet forfølger, er samtidig et eksempel på originaliteten i og begrundelsen for fællesskabsmekanismen, der, som det i det væsentlige fremgår af stk. 2 og 8 i præamblen til EF-traktaten, tilsigter at bevare freden ved at sikre økonomiske og sociale fremskridt i Fællesskabets forskellige regioner.

78. Jeg skal nu afgøre, om den anfægtede forordning, for så vidt som den tilsigter at fremme økonomiske og sociale fremskridt i de berørte områder og i sidste ende forsoning mellem de splittede samfund, henhører under anvendelsesområdet for artikel 159, stk. 3, EF.

C — *Henhører den anfægtede forordning under anvendelsesområdet for artikel 159, stk. 3, EF?*

79. Lad mig først understrege, at artikel 159, stk. 3, EF er hjemmel for særlige aktioner, der viser sig nødvendige uden for strukturfondene for at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Fællesskabet.

80. Målet med Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed er ifølge artikel 158, stk. 1, EF at »fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed«. Denne politik tilsigter ifølge artikel 158, stk. 2, EF navnlig »at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer, herunder landdistrikter«.

81. Den generelle formulering af dette mål muliggør en vis fleksibilitet og en tilpasning af de mål, som fællesskabslovgiver søger, når denne ønsker at udvikle fælles aktioner. De prioriterede aktionsområder udvikler sig således regelmæssigt på grundlag af de økonomiske og sociale behov, der opstår i de forskellige medlemsstater.

82. Den økonomiske og sociale samhørigheds mangesidede karakter og de generelle opgaver, som denne politik pålægges, resulterer i, at den er vanskeligere at definere [31]. Det er vanskeligt at afgrænse anvendelsesområdet for denne politik, da økonomisk og social samhørighed er en udstrakt enhed, som ikke er skarpt afgrænset [32]. Domstolens retspraksis indeholder ikke afgørende elementer i denne henseende [33].

31 — Jf. Y. Petit, »La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?«, *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, op. cit., s. 139, særlig s. 142.

32 — Jf. C. Blumann, op. cit., s. 13. Ifølge denne forfatter omfatter samhørighed formelt det økonomiske og sociale område. Den går dog endnu længere, da den også berører de kulturelle, intellektuelle, samfundsmæssige og andre dimensioner. Samhørighed er et centralt element i det europæiske projekt. Den tilsigter at styrke ensartetheden, Den Europæiske Unions enhed. På lige fod med de grundlæggende rettigheder og borgerskab indgår den i de grundlæggende forfatningsmæssige principper og er i sidste instans et udtryk for den solidaritet, der bør herske inden for EU.

33 — Domstolen udtalte i sin dom af 23.11.1999, sag C-149/96, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 8395, vedrørende den økonomiske og sociale samhørighed følgende: »Det bemærkes, at selv om det af traktatens artikel 2 og 3 [efter ændring nu artikel 2 EF og 3 EF] og artikel 130 A — 130 E fremgår, at styrkelsen af den økonomiske samhørighed er et Fællesskabets mål og derfor en vigtig faktor navnlig ved fortolkningen af fællesskabsretten på det økonomiske og sociale område, har de i sagen omhandlede bestemmelser en programmatisk karakter, således at gennemførelsen af målsætningen om økonomisk og social samhørighed må være resultatet af de politikker og aktioner, som Fællesskabet og medlemsstaterne gennemfører« (præmis 86).

83. Det er dog ikke nødvendigt her at foretage en opremsning af de aktionsområder, der er omfattet af Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed. Jeg skal blot afgøre, om en fællesskabsaktion, der tilsigter at fremme økonomiske og sociale fremskridt i de berørte områder og i sidste ende fred og forsoning mellem de splittede samfund, udgør en del af Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed.

84. Efter min mening bør dette spørgsmål besvares bekræftende af flere årsager.

85. For det første defineres samhørighedspolitikken som en mekanisme til afbalancering og omfordeling mellem medlemsstaterne [34]. Den er ligeledes udtryk for en solidaritet mellem medlemsstaterne og mellem deres befolkninger. For så vidt som Fællesskabets finansielle bidrag til IFI i henhold til den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 3, tilsigter, at der skabes bæredygtige økonomiske og sociale forbedringer i de berørte områder, udgør de efter min mening fuldt ud en del af en omfordelingspolitik, der har til formål at korrigere økonomiske og sociale uligheder i en region i Fællesskabet ved at fjerne eftervirkningerne af konflikten og volden.

86. Da disse bidrag i henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 2, hovedsageligt skal anvendes til projekter på tværs af grænser eller på tværs af befolkningsgrupper, fremmer de det grænseoverskridende samarbejde, der er et af de centrale mål med Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed [35].

87. Desuden har foranstaltninger, der tilsigter at fremme tolerance og forsoning mellem splittede befolkningsgrupper, til formål at styrke samhørigheden mellem samfundene, hvilket efter min mening er et af aspekterne af begrebet social samhørighed. Via gennemførelse af konkrete projekter af grænseoverskridende karakter eller på tværs af befolkningsgrupper tilskyndes de økonomiske og

34 — Jf. C. Blumann, op. cit., s. 18.

35 — Som artikel 3, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1083/2006 vidner om. Jf. ligeledes redskabet til fremme af grænseoverskridende, tværnationalt og tværregionalt samarbejde, som udgøres af fællesskabsinitiativet Interreg (Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne af 28.4.2000 om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende transeuropæisk samarbejde, der skal fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling inden for det europæiske territorium — Interreg III (EFT C 143, s. 6)). Det bemærkes endvidere, at Fællesskabet ligeledes har interveneret via programmet Nordirland-Irland inden for rammerne af initiativet Interreg II A (jf. ovennævnte meddelelse fra Kommissionen af 28.4.2000, s. 28).

sociale aktører til at overvinde de kulturelle og sociale hindringer, der fortsat består, og dermed bidrager Fællesskabets intervention til opbygningen af et fredeligt og stabilt samfund og således også til styrkelse af den sociale samhørighed i de berørte områder.

88. Den tætte forbindelse mellem på den ene side økonomiske og sociale fremskridt og på den anden side konsolidering af freden og forsoningen skal desuden understreges. I sin udtalelse af 23. oktober 2008 om EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland [36] beskrev Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg klart denne forbindelse på følgende måde: »Stabilitet og velstand understøtter hinanden, og EU's støtteprogrammer bidrog til at imødegå de sociale og økonomiske problemer, som var en konsekvens af, men også en faktor bag konflikten« [37]. Med sin medvirken forsøger Fællesskabet både at hele de økonomiske og sociale sår, som konflikten har efterladt, og at fjerne de fortsatte hindringer for konsolidering af freden. Forsoning og økonomisk og social udvikling ser således ud til at hænge uløseligt sammen og skal tages op samlet inden for rammerne af Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed. Endvidere kan samhørighed som ejerskab til en helhed, som alle parter er nært forbundet med [38], ikke eksistere uden forsoning.

89. Alt i alt er den omstændighed, at den fællesskabsaktion, der er omfattet af den anfægtede forordning, indgår i fredsprocessen, og at den i sidste ende har til formål at forsone splittede befolkningsgrupper, ikke efter min mening til hinder for, at den kan være omfattet af afsnit XVII i EF-traktaten. Det ville efter min mening være at indtage en for snæver opfattelse af Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed at udelukke foranstaltninger fra dens anvendelsesområde, der udtrykkeligt tilsigter at skabe varige økonomiske og sociale forbedringer i en region i Fællesskabet, alene med den begrundelse, at disse foranstaltninger indgår i en fredsproces og potentielt bidrager til forsoning af splittede befolkningsgrupper.

90. Begrebet økonomisk og social samhørighed forekommer mig at være tilstrækkelig bredt til at kunne dække denne type aktion. Desuden tillader den generelle karakter af den opgave, der er betroet Fællesskabet via dets politik for økonomisk og social samhørighed, efter min mening en aktion som den, der er omfattet af den anfægtede forordning, inden for rammerne af afsnit XVII i EF-traktaten. En harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed kræver således, at Fællesskabet i områder, hvor der findes spændinger mellem

36 — Dokument SC/029 — EØSU 1686/2008.
37 — Udtalelsens punkt 6.8.5.
38 — Jf. *Le Petit Larousse illustré*, 1994.

samfundene med den negative indvirkning, som disse spændinger har på den økonomiske og sociale udvikling, griber ind inden for rammerne af sin politik til styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed.

91. Endelig forekommer det udtryk, der anvendes i artikel 159, stk. 3, EF, nemlig »[hvis] det viser sig nødvendigt med særlige aktioner uden for [struktur]fondene«, mig at være tilstrækkelig bredt til at omfatte foranstaltninger som dem, der er omhandlet i den anfægtede forordning. I modsætning til, hvad Kommissionen og Rådet hævder, er hverken den omstændighed, at der er tale om bidrag til et bestemt område i Fællesskabet, eller den omstændighed, at disse bidrag udbetales til en international organisation, efter min mening tilstrækkeligt til at udelukke dem fra anvendelsesområdet for artikel 159, stk. 3, EF.

92. Til førstnævnte punkt skal jeg anføre, at intet i denne artikels ordlyd gør det muligt at udelukke gennemførelsen af en særlig aktion til fordel for en eller flere regioner i Fællesskabet. Hvis man opfatter Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed som en mekanisme til afbalancering, som skal fremme konvergens mellem Fællesskabets regioner, er det endvidere fuldstændig logisk, at Fællesskabet punktuelt fokuserer sin aktion på regioner, der fremviser visse økonomiske og sociale ubalancer.

93. Med hensyn til det andet punkt skal jeg understrege, at IFI er et finansielt instrument oprettet af to medlemsstater, som Fællesskabet ligesom tredjelande har besluttet at bidrage til. Fællesskabet bidrager ikke på nogen måde til denne internationale organisations udgifter til generel forvaltning. Disse udgifter samt drifts- og sekretariatsomkostningerne afholdes af Irland og Det Forenede Kongeriges regering [39]. Det finansielle bidrag, som Fællesskabet udbetaler hvert år til IFI, anvendes således i overensstemmelse med den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 3, udelukkende til projekter, der muliggør varige økonomiske og sociale forbedringer i de berørte områder. IFI er således ud fra Fællesskabets synspunkt et ekstra mellemled i dets indsats for økonomisk og social samhørighed. Selv om Fællesskabets aktion gennemføres via IFI, er udbetalingen af et årligt finansielt bidrag til denne internationale organisation på de i forordningen opstillede betingelser først og fremmest et middel for Fællesskabet til at gennemføre sin politik for økonomisk og social samhørighed i Nordirland og i de tilgrænsende regioner i Irland.

39 — Jf. Kommissionens meddelelse af 12.10.2006 (fodnote 7), punkt 2.1.3, fjerde afsnit.

94. Jeg mener derfor, at de foranstaltninger, der er omfattet af den anfægtede forordning, indgår i anvendelsesområdet for Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed. En undersøgelse af denne forordnings mål og indhold og af anvendelsesområdet for artikel 159, stk. 3, EF gør det således ikke muligt at støtte påstanden i denne forordnings sjette betragtning, ifølge hvilken forordningen i det væsentlige rækker videre end Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed. Fællesskabet har i henhold til artikel 159, stk. 3, EF de nødvendige beføjelser til at vedtage de foranstaltninger, der er indeholdt i den anfægtede forordning. Denne forordning, der er baseret på artikel 308 EF, bør således efter min mening annulleres.

95. Afslutningsvis skal jeg præcisere, at parterne i deres indlæg afhængigt af de holdninger, de forsvarede, har lagt stor vægt på de fælles træk ved eller forskellene mellem IFI og Peace-programmet, men en sammenligning mellem disse to instrumenter kan ikke være afgørende for valget af hjemmel for den anfægtede forordning [40]. Jeg skal herom blot fremsætte følgende bemærkninger herom.

96. Ifølge Rådet findes der en grundlæggende forskel mellem det mål, som IFI forfølger, og det mål, som Peace-programmet forfølger. IFI stræber således efter forsoning for at fremme samhørighed, mens Peace-programmet stræber efter samhørighed for at fremme forsoning. En sådan sondring er i mine øjne kunstig, da det fremgår af de forskellige rapporter om disse to initiativer, at der i begge tilfælde er en tæt forbindelse mellem skabelse af økonomiske og sociale fremskridt og konsolidering af freden. Det ville i øvrigt være overraskende, hvis Peace-programmet ikke i betragtning af dets navn ligesom den anfægtede forordning har til formål at fremme forsoning mellem de splittede befolkningsgrupper.

97. Kommissionen erkender i øvrigt dette i ovennævnte meddelelse af 12. oktober 2006, »Peace-programmets strategiske sigte — *nemlig at styrke udviklingen hen imod et fredeligt og stabilt samfund og at fremme forsoning* — er et af IFI's hovedmål« [41]. Når der lægges vægt på komplementariteten mellem de to initiativer, er det i øvrigt især for at fremhæve deres fælles punkter og deres konvergens [42].

40 — Jf. den retspraksis, der citeres i punkt 59 i dette forslag til afgørelse.

41 — Punkt 4.1, første afsnit.

42 — Punkt 4.1, fjerde afsnit (»[f]or så vidt angår modtagere yder IFI principielt støtte til de samme persongrupper som Peace II«). Jf. også punkt 6, femte afsnit (»[d]e prioriterede mål for både IFI og EU-programmerne supplerer hinanden, og dette store synergipotentiale skal udnyttes yderligere«). Jeg skal også henvise til Parlamentets beslutning af 20.5.2008 om evaluering af Peace-programmet og strategier for fremtiden (P6_TA(2008)0205), hvis betragtning P er formuleret således: »der henviser til, at mange af aktiviteterne i programmer under Peace, IFI og Interreg har vist sig i stor udstrækning at være identiske, og at der i en vis udstrækning var tale om en overlapning af aktiviteter på visse områder«.

98. Jeg mener derfor, at det ville være mere sammenhængende, at to fællesskabsinitiativer, der forfølger ens mål, henhører under den samme fællesskabspolitik, her politikken vedrørende økonomisk og social samhørighed, der er omhandlet i EF-traktatens afsnit XVII [43].

forventninger, som IFI's administration måtte have.

100. Jeg skal foreslå Domstolen, at den tiltræder denne påstand om, at virkningerne af den anfægtede forordning fortsat skal bestå.

VI — Påstanden om opretholdelse af virkningerne af den anfægtede forordning

99. Hvis Domstolen beslutter sig for, som jeg vil foreslå den, at annullere den anfægtede forordning, har Rådet, Kommissionen, Irland og Det Forenede Kongerige, i henhold til artikel 231, stk. 2, EF subsidiært nedlagt påstand om, at virkningerne af denne forordning består, indtil en ny forordning er udstedt, og at annulleringen ikke påvirker gyldigheden af de betalinger, der er foretaget, eller de forpligtelser, der er indgået på grundlag af den anfægtede forordning, af vægtige retssikkerhedsmæssige årsager i tilknytning til såvel de igangværende projekter som til de berettigede

101. I henhold til artikel 231, stk. 2, EF kan Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger der skal betragtes som bestående. En annullering af den anfægtede forordning, uden at dens virkninger består, ville dog have negative konsekvenser for IFI's aktiviteter og ville kunne medføre en usikkerhed, der er skadelig for de operationer, som IFI allerede har finansieret, eller som er ved at blive finansieret. Under disse omstændigheder findes der efter min mening vægtige retssikkerhedsmæssige grunde til, at Domstolen benytter sig af de beføjelser, den har i henhold til artikel 231, stk. 2, EF [44]. Domstolen bør derfor efter min mening lade virkningerne af den anfægtede forordning bestå, indtil en ny forordning, der er udstedt med den korrekte hjemmel, træder i kraft.

43 — Andre tegn, der ganske vist ikke kan være afgørende for valget af hjemmel, støtter dog også min overbevisning om, at de foranstaltninger, der er indeholdt i den anfægtede forordning, henhører under Fællesskabets politik vedrørende økonomisk og social samhørighed. Jeg konstaterer således, at Kommissionen er repræsenteret ved generaldirektøren for regionalpolitik, når den sidder i bestyrelsen for IFI. Desuden er det tjenestegrene i Generaldirektoratet »REGIO«, der har til opgave at foretage revisioner og kontroller på stedet i IFI, ud over Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber.

44 — For en nyere anvendelse af denne bestemmelse henvises til dom af 6.11.2008 (fodnote 22), Parlamentet mod Rådet, præmis 86-89.

VII — Forslag til afgørelse

102. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rådets forordning (EF) nr. 1968/2006 af 21. december 2006 om finansielle bidrag fra Fællesskabet til Den Internationale Fond for Irland (2007-2010) annulleres.

2) Virkningerne af forordning nr. 1968/2006 består indtil ikrafttrædelsen af en ny forordning udstedt med den korrekte hjemmel.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

4) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.«