CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

Y. BOT

van 2 april 2009 [1]

1. Met het onderhavige beroep verzoekt het Europees Parlement het Hof om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1968/2006 van de Raad van 21 december 2006 [2], waarmee de Raad van de Europese Unie de modaliteiten van de financiële deelneming van de Gemeenschap in het Internationaal Fonds voor Ierland [3] voor de periode 2007-2010 heeft vastgesteld. Deze verordening is vastgesteld op de grondslag van artikel 308 EG.

2. Ter ondersteuning van zijn beroep stelt het Parlement dat dit artikel niet kon worden gebruikt als rechtsgrondslag van de genoemde verordening. Volgens hem vallen de maatregelen vervat in de bestreden verordening onder titel XVII van het EG-Verdrag, dat gewijd is aan de economische en sociale samenhang, en meer in het bijzonder onder artikel 159, derde alinea, EG. Het Hof wordt derhalve verzocht te beoordelen of maatregelen ter consolidatie van het vredesproces en ter aanmoediging van de verzoening tussen verdeelde bevolkingsgroepen in een regio van de Gemeenschap al dan niet kunnen worden geacht een integrerend bestanddeel uit te maken van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang als geregeld in titel XVII van het Verdrag.

3. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat dit middel, te weten onjuiste keuze van de rechtsgrondslag, gefundeerd is.

I — Rechtskader

A — *Het primaire recht*

4. Artikel 158 EG bepaalt:

„Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang.

De Gemeenschap stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationaal Fonds voor Ierland (2007-2010) (PB L 409, blz. 81, en — rectificatie — PB 2007, L 36, blz. 31; hierna: „bestreden verordening").

3 — Hierna ook: „IFI".

de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen."

5. Artikel 159, eerste alinea, EG luidt als volgt:

„[…] De vaststelling en de tenuitvoerlegging van het beleid en van de maatregelen van de Gemeenschap en de totstandbrenging van de interne markt houden rekening met de doelstellingen van artikel 158 en dragen bij tot de verwezenlijking daarvan. De Gemeenschap ondersteunt deze verwezenlijking tevens door haar optreden via de structuurfondsen (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw [EOGL], Afdeling Oriëntatie, Europees Sociaal Fonds [ESF], Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling [EFRO]), de Europese Investeringsbank [EIB] en de andere bestaande financieringsinstrumenten."

6. Bovendien bepaalt artikel 159, derde alinea, EG het volgende:

„Indien specifieke maatregelen buiten de fondsen om noodzakelijk blijken, kunnen zulke maatregelen, onverminderd de maatregelen waartoe in het kader van ander beleid van de Gemeenschap wordt besloten, door de Raad volgens de procedure van artikel 251 na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden vastgesteld."

7. Daarenboven geldt overeenkomstig artikel 308 EG:

„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen."

B — *De Anglo-Ierse overeenkomst van 1985 en de Overeenkomst betreffende een Internationaal Fonds voor Ierland*

8. Op 15 november 1985 ondertekenden Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk te Hillsborough een overeenkomst [4] waarin zij zich verbonden samen te werken teneinde „vrede, stabiliteit en welvaart in heel Ierland te verwezenlijken door het bevorderen van verzoening, respect voor de rechten van de mens, samenwerking tegen het

4 — *Recueil des traités des Nations unies*, deel 1413, nr. I-23668; hierna: „Anglo-Ierse overeenkomst".

terrorisme en ontwikkeling van de economische, sociale en culturele samenwerking” [5].

9. Onder de in deze Anglo-Ierse overeenkomst voorziene actieterreinen valt volgens het opschrift van titel F van die overeenkomst de grensoverschrijdende samenwerking op economisch, sociaal en cultureel gebied. Zo bepaalt artikel 10, sub a, van de Anglo-Ierse overeenkomst dat „de twee regeringen zullen samenwerken teneinde de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen van de regio's in beide delen van Ierland die in het bijzonder hebben geleden onder de gevolgen van de instabiliteit van de laatste jaren, en de mogelijkheid zullen onderzoeken om daarvoor internationale steun te verkrijgen”.

10. Overeenkomstig deze bepaling en om het doel daarvan te realiseren hebben Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk op 18 september 1986 een overeenkomst gesloten waarin het Internationale Fonds voor Ierland werd opgericht. [6]

11. In de preambule van deze overeenkomst erkennen Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk dat „een ernstig tekort aan werkgelegenheid en talloze ontberingen een klimaat scheppen dat leidt tot instabiliteit en dat deze instabiliteit en de slechte verstandhouding op hun beurt omstandigheden meebrengen die in de weg staan aan economische en sociale vooruitgang”.

12. Krachtens artikel 2 van deze overeenkomst „heeft het IFI tot doel economische en sociale vooruitgang te bevorderen alsmede contact, dialoog en verzoening tussen nationalisten en unionisten in heel Ierland aan te moedigen”.

13. Artikel 3 van de IFI-overeenkomst preciseert dat „het IFI ter bereiking van deze doelstellingen privé-investeringen en ondernemingsgeest stimuleert, de regeringsprogramma's aanvult en vrijwillige inspanningen aanmoedigt […] Gezien de specifieke problemen van Noord-Ierland die verband houden met de instabiliteit van de laatste jaren, zal ongeveer driekwart van de financiële middelen van het IFI daaraan worden besteed.”

14. Artikel 4 van deze overeenkomst somt de categorieën van projecten op die met voorrang door het IFI moeten worden gefinancierd. Grosso modo komen daarvoor in aanmerking investeringen in de particuliere sector, projecten van grensoverschrijdende samenwerking op economisch gebied en het gebied van opleiding en onderzoek, projecten bestemd voor de verbetering van de levensomstandigheden van de inwoners van regio's die ernstige economische en/of sociale problemen kennen, zoals een hoog percentage werkloosheid of een gebrek aan infrastructuur, alsmede projecten voor beroepsopleiding in het buitenland.

15. Uit de artikelen 5 en 6 van deze overeenkomst blijkt dat het IFI een internationale organisatie is waarvan Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-

5 — Artikel 4, sub a-ii, van de Anglo-Ierse overeenkomst.
6 — *Recueil de traités des Nations unies,* deel 1515, nr. I-26244; hierna: „IFI-overeenkomst”.

Ierland lid zijn, en dat het rechtspersoonlijkheid heeft. Het IFI wordt geleid door een raad van bestuur, waarvan de voorzitter en de leden gezamenlijk door Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk worden benoemd. Wanneer zij dit wensen, kunnen de donorlanden (Verenigde Staten van Amerika, Canada, Nieuw-Zeeland, Australië en de Europese Gemeenschap) waarnemers aanwijzen die aan de vergaderingen van de raad van bestuur deelnemen. [7]

16. De Gemeenschap draagt sedert 1989 bij aan de financiering van het IFI. [8] Naar verwachting worden de werkzaamheden van het IFI tot 2010 voortgezet.

C — *De bestreden verordening*

17. De bestreden verordening heeft tot doel het kader vast te stellen waarin de financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het IFI worden betaald voor de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010. Het referentiebedrag voor de periode 2007-2010 bedraagt 60 miljoen EUR.

18. De bestreden verordening is vastgesteld op grond van artikel 308 EG. [9]

19. Zoals in punt 2 van de considerans geformuleerd, heeft de Gemeenschap „onderkend dat de doelstellingen van het Fonds overeenstemmen met die welke zij zelf nastreeft".

20. Uit punt 3 van de considerans van deze verordening volgt dat „blijkens de overeenkomstig artikel 5 van verordening (EG) nr. 177/2005 [10] verrichte beoordelingen [...] de activiteiten van het Fonds verder [moeten] worden ondersteund, terwijl daarnaast de synergie verder moet worden versterkt met de doelstellingen van en de coördinatie met de bijstandsverlening uit de structuurfondsen, in het bijzonder het speciale programma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (hierna ‚het Peace-programma' genoemd), dat is opgezet overeenkomstig verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake

7 — De Commissie, vertegenwoordigd door de directeur-generaal voor het regionale beleid, maakt deel uit van de raad van bestuur van het IFI. Zie de mededeling van de Commissie van 12 oktober 2006 met een verslag over het Internationaal Fonds voor Ierland op grond van artikel 5 van verordening (EG) nr. 177/2005 van de Raad [COM(2006) 563 def., punt 2.2]. Zie eveneens artikel 3, eerste alinea, van de bestreden verordening.

8 — Sedert de Commissie heeft besloten financieel bij te dragen aan het IFI, zijn deze financiële bijdragen gestegen van 15 miljoen EUR per jaar tussen 1989 en 1994, tot 17 miljoen EUR per jaar tussen 1995 en 1999, en belopen zij 15 miljoen EUR per jaar sinds 2000.

9 — Dezelfde rechtsgrondslag is toegepast voor de verordeningen betreffende de eerdere periodes van bijdragen (artikel 235 EG-Verdrag, thans artikel 308 EG).

10 — Verordening van de Raad van 24 januari 2005 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationaal Fonds voor Ierland (2005-2006) (PB L 30, blz. 1).

de Structuurfondsen". [11] De communautaire wetgever heeft daarmee overwegen dat het vredesproces in Noord-Ierland vereiste dat de Gemeenschap haar ondersteuning ten behoeve van het IFI na 31 december 2006 zou voortzetten. [12]

21. Volgens punt 6 van de considerans van de bestreden verordening is „[d]e voornaamste doelstelling van deze verordening […] het ondersteunen van vrede en verzoening door activiteiten die ruimer zijn dan die welke door de structuurfondsen worden bestreken, en die verder reiken dan het toepassingsgebied van het beleid van de Gemeenschap inzake economische en sociale samenhang".

22. Punt 15 van de considerans van deze verordening preciseert dat „[d]e strategie voor het Fonds die de slotfase van de activiteiten (2006-2010) inluidt en ‚Sharing this Space' wordt genoemd, […] gericht [is] op vier belangrijke gebieden: het leggen van grondslagen voor verzoening in de meest gemarginaliseerde gemeenschappen, het slaan van bruggen met het oog op contact tussen verdeelde gemeenschappen, het verwezenlijken van een beter geïntegreerde samenleving en het nalaten van een erfenis. Het uiteindelijk doel van dit Fonds en van deze verordening is dan ook het aanmoedigingen van verzoening tussen de gemeenschappen."

23. In punt 16 van de considerans van deze verordening wijst de communautaire wetgever erop dat „[d]eze steun zal bijdragen tot een grotere solidariteit tussen de lidstaten en tussen hun volkeren".

24. Artikel 2 van de bestreden verordening luidt als volgt:

„Het Fonds gebruikt de bijdrage overeenkomstig de [IFI-]Overeenkomst […]

Bij het toewijzen van de bijdrage zal het Fonds op zodanige wijze voorrang geven aan grens- of gemeenschapsoverschrijdende projecten dat deze op één lijn worden gebracht met de door de structuurfondsen gefinancierde activiteiten, en met name die van het Peaceprogramma voor Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland.

De bijdrage wordt op zodanige wijze gebruikt dat deze in de betrokken gebieden leidt tot een duurzame economische en sociale verbete-

11 — PB L 161, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 173/2005 van de Raad van 24 januari 2005 (PB L 29, blz. 3) en met ingang van 1 januari 2007 ingetrokken en vervangen bij verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 (PB L 210, blz. 25).

12 — Zie voor de rechtvaardiging van het voortzetten van de gemeenschapsfinanciering de bovengenoemde mededeling van de Commissie van 12 oktober 2006, waarin erop wordt gewezen dat „[d]e politieke en sociale situatie in de regio […] nog steeds fragiel [is] en in het licht van het aanhoudende geweld en de blijvende verdeeldheid […] de EU haar inspanningen [moet] voortzetten om in dit deel van de Europese Unie vrede en verzoening te bewerkstelligen" (punt 6), alsmede dat „aangezien de versterking van de solidariteit tussen de lidstaten en tussen hun volkeren een centrale doelstelling van de EU is, […] het derhalve belangrijk [is] dat de EU, tezamen met andere internationale donoren, voor deze zaak blijft ijveren en haar bijdrage aan het IFI voortzet" (punt 10).

ring. Zij wordt niet gebruikt ter vervanging van andere overheids- of particuliere uitgaven."

D — *Het Peace-programma en verordening (EG) nr. 1083/2006*

25. Volgens artikel 7, lid 1, van deze verordening worden de bijdragen van de Gemeenschap aan het Fonds beheerd door de Commissie. Onder voorbehoud van hetgeen in artikel 7, lid 2, van deze verordening is bepaald, wordt de jaarlijkse bijdrage als volgt in tranches betaald:

„a) een eerste voorschot van 40 % wordt betaald nadat de Commissie een door de voorzitter van de raad van bestuur van het Fonds ondertekende verbintenis heeft ontvangen volgens welke het Fonds zal voldoen aan de voorwaarden van deze verordening;

b) zes maanden later wordt een tweede voorschot van 40 % betaald;

c) een eindbetaling van 20 % wordt verricht nadat de Commissie het jaarverslag en de aan een accountantscontrole onderworpen rekeningen van het Fonds voor het betrokken jaar heeft ontvangen en goedgekeurd."

26. Het Peace-programma is een communautair initiatief in het kader van de structuurfondsen dat tot doel heeft het streven naar een vredelievende en stabiele maatschappij te steunen, alsmede de verzoening in Noord-Ierland en de grensgebieden van Ierland te bevorderen. Het Peace-programma is voor het eerst ingesteld in de loop van de planningsperiode 1995-1999 (Peace I) en is vervolgens voor de periodes 2000-2006 (Peace II) en 2007-2013 (Peace III) verlengd.

27. Ten aanzien van de lopende planningsperiode (2007-2013) is het Peace-programma toegepast als een grensoverschrijdend programma in de zin van artikel 3, lid 2, sub c, van verordening nr. 1083/2006.

28. Artikel 3 van verordening nr. 1083/2006 beschrijft de doelstellingen van de structuurfondsen als volgt:

„1. Het optreden van de Gemeenschap op grond van artikel 158 van het Verdrag is erop gericht de economische en sociale samenhang van de uitgebreide Unie te versterken om de harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de Gemeenschap te bevor-

deren. […] Doel van dit optreden is het hoofd te bieden aan uitdagingen die samenhangen met de economische, sociale en territoriale ongelijkheden die zich vooral in landen en regio's met een ontwikkelingsachterstand voordoen, en in verband met de economische en sociale herstructurering, aan de veroudering van de bevolking.

Het optreden in het kader van de fondsen geeft, op nationaal en regionaal niveau, vorm aan de prioriteiten van de Gemeenschap ten gunste van een duurzame ontwikkeling doordat de groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, de sociale insluiting en de milieubescherming en -kwaliteit worden bevorderd.

2. In dit verband dragen het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, de Europese Investeringsbank (EIB) en de andere bestaande financieringsinstrumenten van de Gemeenschap elk op passende wijze bij tot de verwezenlijking van de volgende drie doelstellingen:

[…]

c) de doelstelling ‚Europese territoriale samenwerking', waarmee wordt beoogd de grensoverschrijdende samenwerking te intensiveren door gezamenlijke locale en regionale initiatieven, de transnationale samenwerking te intensiveren door met de prioriteiten van de Gemeenschap verband houdende acties die bevorderlijk zijn voor de geïntegreerde territoriale ontwikkeling, en de interregionale samenwerking en de uitwisseling van ervaringen op het passende territoriale niveau te intensiveren.

[…]"

29. Volgens de bewoordingen van punt 22 van bijlage II bij deze verordening zal het Peace-programma „met name, ter bevordering van de economische en sociale stabiliteit in de betrokken regio's, acties ter bevordering van de samenhang tussen de gemeenschappen behelzen. Het in aanmerking komende gebied bestaat uit Noord-Ierland en de grensgebieden in Ierland. Dit programma zal worden uitgevoerd uit hoofde van de doelstelling ‚Europese territoriale samenwerking' […]"

II — De wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van de bestreden verordening

30. Zoals ik al heb aangegeven, draagt de Gemeenschap sedert 1989 bij aan de financiering van het IFI. Verordening nr. 177/2005 bevatte de bepalingen die van toepassing zijn op de periode 2005-2006. Volgens artikel 5 van deze verordening diende de Commissie uiterlijk op 31 maart 2006 bij de begrotingsautoriteit een verslag in te dienen waarin de

resultaten van de activiteiten van het IFI en de noodzaak om de bijdragen na 2006 voort te zetten, worden beoordeeld, met inachtneming van de ontwikkelingen in het vredesproces in Noord-Ierland.

31. Op 12 oktober 2006 heeft de Commissie dit verslag [13], waarin zij zich heeft uitgesproken voor verlenging van de communautaire bijdrage, ingediend. Op grond hiervan heeft de Commissie tegelijkertijd aan de Raad een voorstel voor een verordening [14] voorgelegd ter voortzetting van de bijdrage van de Gemeenschap aan het IFI voor de periode 2007-2010.

32. Het voorstel van de Commissie was gebaseerd op artikel 308 EG, dat eenparigheid van stemmen binnen de Raad vereist, alsmede raadpleging van het Parlement. Nadat dit voorstel bij hem was ingediend, heeft het Parlement dit op eensluidend advies van zijn commissie juridische zaken goedgekeurd bij wetgevingsresolutie van 13 december 2006 [15], met één amendement waarbij als rechtsgrondslag van de bestreden verordening artikel 308 EG moest worden vervangen door artikel 159 EG.

33. Op 21 december 2006 heeft de Raad het voorstel van de Commissie op de grondslag van artikel 308 EG aangenomen.

13 — Mededeling van de Commissie van 12 oktober 2006, aangehaald in voetnoot 7.

14 — Voorstel voor een verordening van de Raad van 12 oktober 2006 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationaal Fonds voor Ierland (2007-2010) [COM(2006) 564 def.].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Conclusies van partijen

34. Het Parlement verzoekt het Hof:

— de bestreden verordening nietig te verklaren aangezien zij niet is vastgesteld op basis van een juiste rechtsgrondslag, en

— de Raad in de kosten te verwijzen.

35. De Raad verzoekt het Hof:

— Primair, het beroep ongegrond te verklaren, en

— de verzoekende partij in de kosten te verwijzen;

— subsidiair, overeenkomstig artikel 231, tweede alinea, EG de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven tot

de vaststelling van een nieuwe verordening en te beslissen dat de nietigverklaring niet de geldigheid aantast van de verrichte betalingen noch die van de verplichtingen die op grond van de bestreden verordening zijn aangegaan.

36. Bij beschikking van de president van het Hof van 20 september 2007 zijn de Commissie, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

IV — Voornaamste argumenten van partijen

37. Het Parlement voert ter ondersteuning van zijn beroep één middel aan: onjuiste keuze van de rechtsgrondslag voor de bestreden verordening. Volgens het Parlement heeft de communautaire wetgever ten onrechte deze verordening vastgesteld op de grondslag van artikel 308 EG ofschoon hij over de nodige bevoegdheden beschikte om dit op de grondslag van artikel 159, derde alinea, EG te doen.

38. Het Parlement herinnert om te beginnen aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke het beroep op artikel 308 EG als rechtsgrondslag van een handeling slechts gerechtvaardigd is wanneer geen andere bepaling van het Verdrag de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent. [16] Het wijst er vervolgens op dat artikel 159, derde alinea, EG aan de instellingen de bevoegdheid verleent om specifieke maatregelen te nemen die buiten de structuurfondsen om noodzakelijk blijken, teneinde de doelstellingen van versterking van de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap, genoemd in artikel 158 EG, te realiseren. De uitdrukking „versterking van de economische en sociale samenhang" in dit artikel omvat elke handeling, van welke rechtsvorm of territoriale draagwijdte dan ook, die de harmonieuze ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel, de versterking van de sociale en territoriale samenhang alsmede de solidariteit tussen de lidstaten en de volkeren van de Gemeenschap beoogt te bevorderen. Dit is de zin waarin de doelstellingen van dit artikel in talloze communautaire handelingen, zowel in het kader van de structuurfondsen als daarbuiten, zijn toegepast.

39. Volgens het Parlement zijn de doelstellingen die de Gemeenschap nastreeft zowel door haar bijdrage aan het IFI als in het kader van het Peace-programma, identiek. Zij strekken ertoe de sociale samenhang en de solidariteit tussen de bevolking van Noord-Ierland en van de grensgebieden van Ierland te

16 — Zie inzonderheid arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 13); 30 mei 1989, Commissie/Raad (242/87, Jurispr. blz. 1425, punt 6); 7 juli 1992, Parlement/Raad (C-295/90, Jurispr. blz. I-4193, punt 11); 13 juli 1995, Spanje/Raad (C-350/92, Jurispr. blz. I-1985, punt 26); 26 maart 1996, Parlement/Raad (C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punt 13); 28 mei 1998, Parlement/Raad (C-22/96, Jurispr. blz. I-3231, punt 22), en 2 mei 2006, Parlement/Raad (C-436/03, Jurispr. blz. I-3733, punt 36).

bevorderen. Zulke doelstellingen vallen onder de „economische en sociale samenhang" in de zin van artikel 158 EG. Het Parlement is namelijk van mening dat er geen sprake kan zijn van een versterking van de economische en sociale samenhang in de betrokken regio's zonder verzoening en wederzijds begrip tussen de gemeenschappen. Het wijst er in dit verband op dat het gebrek aan verzoening tussen de gemeenschappen zowel een van de gevolgen is van een economische en sociale onderontwikkeling als de oorzaak van het voortbestaan van een dergelijke situatie Het bestrijden van het probleem van de verzoening komt dus neer op het versterken van de economische en sociale samenhang in de zin van artikel 158 EG.

40. Het Parlement legt eveneens het accent op het aanvullend karakter van de activiteiten van het IFI en die van de structuurfondsen, met name van het Peace-programma. In de lopende periode van het programma is gepland de activiteiten van het Peace-programma in overeenstemming te brengen met de door het IFI vastgestelde prioriteiten in het kader van de „Sharing this Space"-strategie, waarnaar de activiteiten van het IFI zich tot 2010 moeten richten. Dit betekent dus dat het Peace-programma voornamelijk moet worden toegepast volgens twee strategische prioriteiten, te weten de verzoening tussen de gemeenschappen respectievelijk de bijdrage aan een „shared society". Deze prioriteiten stemmen overeen met de fundamentele thema's waarop het IFI zijn activiteiten moest concentreren. Overigens stelt het Parlement dat de homogeniteit en de samenhang tussen de activiteiten van het IFI en die van de structuurfondsen eveneens blijken uit het concrete beheer van die activiteiten.

41. Om vast te stellen of artikel 308 EG al dan niet als rechtsgrondslag van de bestreden verordening kan dienen, is het van belang de doelstellingen vast te stellen die deze verordening beoogt te bereiken door het verlenen van financiële steun aan het IFI, maar niet de doelstellingen van het IFI. Artikel 2, tweede en derde alinea, van de bestreden verordening stelt aan het gebruik van de bijdrage van de Gemeenschap nauwkeurige voorwaarden, teneinde te garanderen dat de aldus gefinancierde activiteiten binnen het kader blijven van de door de Gemeenschap nagestreefde doeleinden uit hoofde van haar politiek van economische en sociale samenhang. Het Parlement benadrukt dat overeenkomstig artikel 7, lid 1, sub a en c, van de bestreden verordening de inachtneming van die voorwaarden door het IFI noodzakelijk is om betaling van de betrokken communautaire bijdragen te verkrijgen. Bijgevolg moeten de communautaire financiële middelen — zelfs wanneer men ervan uitgaat dat het arbeidsterrein van het IFI, zoals in de IFI-overeenkomst gedefinieerd, verder reikt dan het toepassingsgebied van het beleid van de Gemeenschap inzake de economische en sociale samenhang — niettemin in de eerste plaats worden besteed aan projecten die, overeenkomstig artikel 2, tweede en derde alinea, van de bestreden verordening, „op één lijn [moeten] worden gebracht met de door de structuurfondsen gefinancierde activiteiten" en in ieder geval aan projecten die „in de betrokken gebieden leid[en] tot een duurzame economische en sociale verbetering", dat wil zeggen projecten die duidelijk passen in het kader van de doelstellingen van artikel 158 EG. De bestreden verordening streeft daarom geen andere of ruimere doeleinden na dan die welke in artikel 158 EG zijn gedefinieerd.

Punt 6 van de considerans van deze verordening is derhalve allesbehalve een weergave van de inhoud en de doeleinden daarvan, maar slechts louter een intentieverklaring van de Raad die het beroep op artikel 308 EG dient te motiveren.

42. Het Parlement wijst er eveneens op dat artikel 159, derde alinea, EG niet de sectoren preciseert waarin de specifieke maatregelen kunnen plaatsvinden, en evenmin de vormen waarin dit kan gebeuren. Bovendien wijst niets in de tekst van dit artikel erop dat specifieke maatregelen niet de vorm kunnen hebben van ad-hoc- of incidentele projecten, zoals de projecten die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, wanneer dit noodzakelijk blijkt.

43. Ten slotte wijst het Parlement erop dat noch artikel 159 EG noch verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [17], zich ertegen verzet dat de financiering van een specifieke maatregel in de zin van de derde alinea van dit artikel wordt verzekerd via een internationale organisatie. Erop wijzende dat de voorschriften in het financieel reglement van geen enkele invloed kunnen zijn op de keuze van de rechtsgrondslag van een communautaire handeling, merkt het op dat verschillende bepalingen van deze verordening uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van financiële bijdrage van de Gemeenschap aan financiële instrumenten buiten de Gemeenschap alsmede in de mogelijke uitvoering van de begroting via internationale organisaties.

44. De Raad is daarentegen van mening dat titel XVII van het EG-Verdrag niet voorziet in de handelingsbevoegdheden die voor de werkzaamheden van het IFI noodzakelijk zijn en derhalve geen adequate rechtsgrondslag kan verschaffen ter rechtvaardiging van de toekenning aan dit fonds van financiële bijdragen van de Gemeenschap.

45. Hij wijst er om te beginnen op dat de structuur en de algemene inrichting van de artikelen 158 EG en 159 EG zodanig zijn dat het begrip specifieke maatregelen moet worden opgevat als onderdeel van de doelstellingen genoemd in artikel 158 EG. Bijgevolg vormt volgens de Raad het treffen van een specifieke maatregel buiten de structuurfondsen om een middel dat kan worden aangewend, op dezelfde wijze als de deelne-

17 — PB L 248, blz. 1. Deze verordening werd gewijzigd bij de verordeningen (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB L 390, blz. 1) en (EG) nr. 1525/2007 van de Raad van 17 december 2007 (PB L 343, blz. 9; hierna: „financieel reglement").

ming van de Gemeenschap door middel van deze fondsen, voor de versterking van de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap, en zulks teneinde de harmonieuze ontwikkeling daarvan in haar geheel te bevorderen.

46. De Raad wijst erop dat het aanmoedigen van contact, dialoog en verzoening tussen nationalisten en unionisten op het eiland Ierland een centraal element van de bestreden verordening vormt. Het betreft volgens hem een doelstelling die beslist niet kan vallen binnen de werkingssfeer van artikel 158 EG, dat beoogt een harmonieuze ontwikkeling te bevorderen en in het bijzonder de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's van de Gemeenschap te verkleinen.

47. In de historische en politieke context die heeft geleid tot het internationale initiatief waaraan de Gemeenschap door middel van de bestreden verordening bijdraagt, wordt het ontbreken van verzoening tussen nationalisten en unionisten in de onder het IFI vallende gebieden gezien als een belemmering van datgene waartoe een beleid van economische en sociale samenhang op doeltreffende wijze zou kunnen leiden. Het bijdragen aan het uit de weg ruimen van deze belemmering moet gezien worden als een voorwaarde voor de doeltreffendheid van het cohesiebeleid.

48. De Raad wijst er vervolgens op dat, anders dan het IFI, het Peace-programma een communautair initiatief is, waarvan de activiteiten worden gefinancierd door het EFRO. De rechtsgrondslag van het Peace-programma geeft hem niet de bevoegdheden om alle activiteiten te bestrijken die het IFI thans bestrijkt en zulks ondanks het feit dat bepaalde activiteiten die geschikt zijn om te worden gefinancierd door die twee instrumenten, in de praktijk ook daardoor worden gefinancierd. Deze twee instrumenten bestrijden gelijktijdig twee aspecten van de Ierse problematiek, te weten enerzijds de instabiliteit en het conflict, en anderzijds de economische en sociale ontwikkeling, evenwel in het begin met een verschillende aanpak. Het IFI richt zich immers op de verzoening teneinde de samenhang te vergemakkelijken, terwijl het Peace-programma zich ter vergemakkelijking van de verzoening richt op de samenhang.

49. De Raad en Ierland benadrukken dat het IFI een internationale organisatie is waaraan de Gemeenschap door middel van de bestreden verordening slechts financieel deelneemt, waarvan de Gemeenschap geen lid is en die los van haar wil is opgericht. Titel XVII van het Verdrag heeft betrekking op eigen actiemiddelen van de Gemeenschap, die worden beheerd volgens de regels van het communautaire regelgevingskader, met inbe-

grip van het financieel reglement. Volgens de Raad kan noch die titel noch het communautaire regelgevingskader van toepassing zijn op een internationale organisatie waarvan de Gemeenschap geen deel uitmaakt, zelfs wanneer op een bepaald moment blijkt dat het IFI zich in de eerste plaats bezighoudt met economische samenhang in plaats van verzoening.

50. Wanneer het Hof mocht beslissen de bestreden verordening nietig te verklaren, verzoeken de Raad, evenals de Commissie, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, subsidiair om, overeenkomstig artikel 231, tweede alinea, EG, de gevolgen van die verordening te handhaven tot de vaststelling van een nieuwe verordening, alsmede om te beslissen dat de nietigverklaring niet de geldigheid aantast van de verrichte betalingen noch die van de verplichtingen die op grond van de bestreden verordening zijn aangegaan, en zulks om belangrijke redenen van rechtszekerheid verband houdende met zowel de lopende projecten als de gewettigde verwachtingen van het bestuur van het IFI.

51. De Commissie houdt eveneens staande dat artikel 308 EG de aangewezen rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van de in de bestreden verordening vervatte maatregelen.

52. Zij voert namelijk aan dat de economische en sociale ontwikkeling als in de Anglo-Ierse overeenkomst voorzien, hoe belangrijk deze ook is, nooit een doelstelling op zich is geweest. Zij is, naast andere, gekozen als middel om een duurzame vrede en stabiliteit te verzekeren in een regio die wordt geteisterd door verdeeldheden tussen de voornaamste aldaar vertegenwoordigde tradities. Aldus gezien berust de IFI-overeenkomst voornamelijk op het bestaan van een politieke instabiliteit, en heeft het daarbij opgerichte IFI tot doel deze politieke instabiliteit te verminderen, of zelfs te doen verdwijnen, door onder meer economische en sociale middelen. Het zou derhalve onjuist zijn het economische en sociale aspect als een doelstelling op zich te beschouwen, omdat een dergelijke lezing erop zou neerkomen dat de politieke en juridische context waarvan de IFI-overeenkomst deel uitmaakt, wordt genegeerd.

53. Kortom, de bestreden verordening heeft een financiële bijdrage aan het IFI tot doel die volgens de IFI-overeenkomst moet worden aangewend, terwijl deze overeenkomst, evenals de Anglo-Ierse overeenkomst waardoor zij is geïnspireerd, uitsluitend vrede en verzoening tot doel heeft. De Commissie is daarom van mening dat de communautaire wetgever terecht in punt 15 van de considerans van de bestreden verordening heeft geconstateerd dat „[h]et uiteindelijke doel van dit Fonds en van deze verordening dan

ook […] het aanmoedigen van verzoening tussen de gemeenschappen [is]", en voorts terecht heeft gemeend dat, aangezien het gaat om een missie ter bevordering van vrede en politieke stabiliteit, het EG-Verdrag geen andere rechtsgrondslag verschafte voor de vaststelling van de bestreden verordening dan artikel 308 EG.

54. Bovendien is de Commissie van mening dat de algemene aard van het bij artikel 158 EG ingevoerde beleid niet verenigbaar is met een specifiek project, dat al vanaf het begin is beperkt tot één enkele regio van de Gemeenschap en geen algemene toepassing kan vinden. De uitdrukking „specifieke maatregelen" in artikel 159, derde alinea, EG is geenszins synoniem met ad-hoc- of incidentele projecten. Deze conceptie van de algemene strekking van artikel 159, derde alinea, EG beantwoordt aan de wetgevingspraktijk op dit gebied. [18]

55. De Commissie erkent trouwens dat er sprake is van een eventuele overlapping van de activiteiten van het IFI en die van de structuurfondsen. Dit wordt verklaard door het feit dat de bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking, met name door de economische en sociale ontwikkeling van de Ierse regio's die het meest onder de instabiliteit te lijden hebben, één van de trajecten is waaraan in de Anglo-Ierse overeenkomst de voorkeur wordt gegeven om de enige doelstelling daarvan te verwezenlijken, te weten vrede en verzoening. De Commissie wijst er evenwel op dat het IFI het recht heeft maatregelen te ondersteunen die niet kunnen worden gefinancierd op grond van het communautaire beleid van de economische en sociale samenhang. Zij noemt bijvoorbeeld de maatregel die erop is gericht dat het IFI zijn in twintig jaar verkregen expertise en kennis deelt met hen die pogen de vrede te herstellen in andere regio's van de wereld, alsmede een programma bestemd om contacten tussen de locale gemeenschappen, de politie en de District Policing Partnerships [19] te vergemakkelijken. De Commissie stelt ten slotte dat het verschil tussen de mogelijke actiegebieden van de structuurfondsen en het IFI tot uitdrukking komt in artikel 2, tweede alinea, van de bestreden verordening. Dat bij het toewijzen van de financiële bijdrage van de Gemeenschap het IFI de door de structuurfondsen gefinancierde activiteiten completeert, betekent dat het de financiering van activiteiten betreft die, hoewel zij verschillen, aanvullend zijn.

56. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de artikelen 158 EG en 159 EG zijn ontworpen om de economische en sociale onevenwichtigheden tussen de regio's van de Gemeen-

18 — Ter ondersteuning van dit argument verwijst de Commissie naar drie verordeningen die op grond van deze bepaling zijn vastgesteld en die volgens haar alle van horizontale aard zijn. Het betreft de verordeningen (EG) nr. 2012/2002 van de Raad van 11 november 2002 tot oprichting van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (PB L 311, blz. 3), (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PB L 210, blz. 19) en (EG) nr. 1927/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot oprichting van een Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (PB L 406, blz. 1). Ik merk op dat verordening nr. 2012/2002 is vastgesteld op een dubbele rechtsgrondslag, te weten de artikelen 159, derde alinea, EG en 308 EG.

19 — Het betreft locale partnerships op het gebied van de ordehandhaving.

schap te verhelpen en niet om vrede en verzoening tussen de verschillende in een regio gevestigde gemeenschappen te bevorderen. De door het IFI gefinancierde programma's in het kader van de „Sharing this Space"-strategie leggen zeer duidelijk het accent op de doelstelling van wederzijds begrip en verzoening tussen de gemeenschappen. Ofschoon het Verenigd Koninkrijk niet betwist dat het IFI en het Peace-programma in bepaalde opzichten elkaar aanvullen, dat zij vaak dezelfde categorieën personen te hulp komen en dat bepaalde projecten door het IFI en het Peace-programma worden gefinancierd, is het voorts nochtans van mening dat deze twee initiatieven verschillende doelstellingen nastreven.

V — Beoordeling

57. Ierland geeft te kennen dat volgens hem het IFI, waarvan het het specifieke en unieke karakter beklemtoont, als hoofddoelstelling de consolidatie van vrede en verzoening tussen de gemeenschappen heeft. Voor zover kan worden aangenomen dat het IFI eveneens belang heeft bij de economische en sociale ontwikkeling, is dat belang van instrumentele aard. De economische en sociale ontwikkeling is immers in het kader van het IFI geen doelstelling op zichzelf, maar een element van verzoening en politieke vooruitgang. Vanuit deze optiek beschouwd, is Ierland van oordeel dat het duidelijk is dat het IFI niet kan worden omschreven als een mechanisme voor de versterking van de economische en sociale samenhang. De vier fundamentele gebieden van de strategie van het IFI voor de periode 2006-2010 verduidelijken zijn hoofdfunctie van mechanisme ter bereiking van een verzoening tussen nationalisten en unionisten. Ten slotte is Ierland van mening dat de artikelen 158 EG en 159 EG in de eerste plaats betrekking hebben op economische ontwikkeling en niet op kwesties die verband houden met verzoening, politieke dialoog en consolidatie van de vrede.

58. Er dient allereerst aan te worden herinnerd dat het beroep op artikel 308 EG als rechtsgrondslag van een handeling slechts gerechtvaardigd is wanneer geen andere bepaling van het EG-Verdrag de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent. [20] Artikel 308 EG strekt dus ertoe, leemten als gevolg van het ontbreken van uitdrukkelijk of impliciet door specifieke bepalingen van het EG-Verdrag aan de gemeenschapsinstellingen verleende handelingsbevoegdheden aan te vullen, voor zover dergelijke bevoegdheden niettemin noodzakelijk blijken om de Gemeenschap in staat te stellen haar taak te vervullen teneinde een van de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken. [21]

20 — Zie arresten aangehaald in voetnoot 16.

21 — Arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P et C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 211 en aangehaalde rechtspraak).

59. Bovendien blijkt uit vaste rechtspraak dat de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van de handeling, en niet op de rechtsgrondslag die is gebruikt om andere gemeenschapshandelingen met, in voorkomend geval, soortgelijke kenmerken vast te stellen. [22] Ik preciseer eveneens dat volgens het Hof de wens van een instelling om intensiever deel te nemen aan de vaststelling van een bepaalde handeling, het werk dat op het werkterrein waaronder de handeling valt, op een andere grond is verricht, of de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, zonder betekenis zijn voor de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling. [23]

60. Gezien deze rechtspraak moet derhalve worden bepaald of, zoals het Parlement stelt, de bestreden verordening had moeten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 159, derde alinea, EG. Met het oog hierop en alvorens het doel en de inhoud van die verordening te onderzoeken, zal ik enkele inleidende opmerkingen maken met betrekking tot het communautaire beleid inzake de economische en sociale samenhang.

22 — Arrest van 6 november 2008, Parlement/Raad (C-155/07, Jurispr. blz. I-8103, punt 34 en aangehaalde rechtspraak).

23 — Arrest van 4 april 2000, Commissie/Raad (C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 44).

A — *Inleidende opmerkingen over het communautaire beleid inzake de economische en sociale samenhang*

61. De economische en sociale samenhang komt thans op verschillende manieren in het EU-Verdrag en het EG-Verdrag tot uitdrukking. De versterking ervan wordt zowel door de Unie (artikel 2 EU) als door de Gemeenschap (artikel 2 EG) als doelstelling genoemd. Volgens artikel 3, lid 1, sub k, EG omvat het optreden van de Gemeenschap de versterking van de economische en sociale samenhang. Titel XVII van het EG-Verdrag, bestaande uit de artikelen 158 EG tot en met 162 EG, verleent aan de Gemeenschap de bevoegdheid een communautair beleid van economische en sociale samenhang te voeren, teneinde een harmonieuze ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen.

62. De erkenning en de ontwikkeling van dit beleid hebben zich geleidelijk voltrokken. Dat beleid is in de eerste plaats tot uitdrukking gekomen in een aantal communautaire initiatieven teneinde een regionaal beleid op te zetten. In dit verband was het werkelijke keerpunt de uitbreiding van de Gemeenschap met het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Deze laatste twee staten waren toen immers landen waar regionale maatregelen nodig waren, in Ierland voor ongeveer alle regio's en in het Verenigd Koninkrijk voor zijn achtergebleven regio's Schotland en Noord-Ierland. [24]

63. Bij gebreke van bepalingen in het op 25 maart 1957 ondertekende EEG-Verdrag die aan de communautaire wetgever de noodzakelijke handelingsbevoegdheden voor de inwerkingstelling van een regionaal beleid toekennen, moest deze met name zijn toevlucht nemen tot artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG) voor de ontwikkeling van zijn werkzaamheden op regionaal gebied, inzonderheid voor de oprichting van het EFRO. [25]

64. Het regionaal beleid verkrijgt de status van communautair beleid en wordt in het primaire recht verankerd door middel van de Europese Akte van 1986. Deze introduceerde namelijk in het EEG-Verdrag een titel V, „De economische en sociale samenhang", waarin de doelstellingen van dit beleid zijn gedefinieerd en de middelen tot verwezenlijking daarvan zijn gepreciseerd.

65. Sedert de inwerkingtreding van de Europese Akte op 1 juli 1987 behoeft de communautaire wetgever derhalve niet meer een beroep te doen op artikel 235 EG-Verdrag als algemeen machtigingsvoorschrift, om op te treden in het kader van het beleid van economische en sociale samenhang.

66. Deze bepaling van het EG-Verdrag zal evenwel van belang blijven als middel ter versterking van de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden wanneer deze het hoofd moet bieden aan situaties die in het EG-Verdrag niet zijn voorzien. [26] Wanneer de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden tekortschieten, moet de communautaire wetgever derhalve artikel 308 EG gebruiken als enige grondslag dan wel als bijkomende grondslag naast de andere relevante artikelen van het EG-Verdrag.

24 — Zie Blumann, C., „Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale", *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Brussel, 2003, blz. 5, inz. blz. 10.

25 — Verordening (EEG) nr. 724/75 van de Raad van 18 maart 1975 houdende oprichting van een Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 73, blz. 1).

26 — Zie Flaesch-Mougin, C., „Commentaire de l'article 235", *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, onder leiding van Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R., en Simon, D., Économica, Parijs, 1992.

67. Verordening nr. 2012/2002 vormt een illustratie van deze praktijk. Volgens de bewoordingen van artikel 1, gelezen in samenhang met punt 1 van de considerans van deze verordening, heeft deze tot voorwerp de oprichting van een Solidariteitsfonds teneinde de Gemeenschap in staat te stellen snel, doeltreffend en soepel op noodsituaties te reageren, hoofdzakelijk bij natuurrampen. Genoemde verordening heeft een dubbele rechtsgrondslag, te weten artikel 159, derde alinea, EG en artikel 308 EG. Dat ook gebruik is gemaakt van artikel 308 EG, wordt als volgt gerechtvaardigd in punt 3 van de considerans van verordening nr. 2012/2002: „De Europese solidariteit moet ook tot uitdrukking komen ten aanzien van de staten waarmee wordt onderhandeld over hun toetreding tot de Europese Unie. Artikel 308 is nodig om deze verordening voor die staten te kunnen toepassen." De communautaire wetgever heeft zich derhalve op het standpunt gesteld dat hij niet beschikte over voldoende bevoegdheden op grond van artikel 159, derde alinea, EG om dit luik van het beleid van economische en sociale samenhang uit te breiden tot landen die nog geen lid waren van de Unie. [27]

68. De voornaamste vraag waartoe de onderhavige zaak aanleiding geeft, heeft eveneens betrekking op de omvang van de bevoegdheden waarover de communautaire wetgever krachtens artikel 159, derde alinea, EG beschikt, maar ditmaal in de bijzondere context van financiële bijdragen van de Gemeenschap, die worden betaald aan een internationale organisatie die uit twee lidstaten bestaat en waarvan de begunstigden uitsluitend regio's van de Gemeenschap zijn, hoofdzakelijk Noord-Ierland, en zulks om redenen die volgens de Raad en de andere tussenkomende partijen verder gaan dan de doelstellingen van titel XVII van het EG-Verdrag. Betekent dit dat de communautaire wetgever, gezien het gebrek aan of het tekortschieten van de bevoegdheden die aan de Gemeenschap door artikel 159, derde alinea, EG voor een dergelijke maatregel worden toegekend, genoopt was een beroep te doen op artikel 308 EG als rechtsgrondslag van de bestreden verordening?

69. Het antwoord op deze vraag vereist om te beginnen een onderzoek naar het doel en de inhoud van deze verordening, terwijl vervolgens, in een tweede fase, moet worden nagegaan of de maatregel van de Gemeenschap die in die verordening is voorzien, al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 159, derde alinea, EG valt.

B — *Onderzoek van doel en inhoud van de bestreden verordening*

70. Om te beginnen herinner ik eraan dat artikel 10, sub a, van de Anglo-Ierse overeenkomst bepaalt dat „de twee regeringen zullen samenwerken teneinde de economische en

27 — Zie eveneens in deze zin verordening nr. 1082/2006, die uitsluitend is gebaseerd op artikel 159, derde alinea, EG en waarvan punt 16 van de considerans erop wijst dat „het [...] niet mogelijk [is] regelgeving die op die bepaling is gegrond, mede van toepassing te verklaren op entiteiten uit derde landen".

sociale ontwikkeling te bevorderen van de regio's in beide delen van Ierland die in het bijzonder hebben geleden onder de gevolgen van de instabiliteit van de laatste jaren, en de mogelijkheid zullen onderzoeken om daarvoor internationale steun te verkrijgen". Juist voor de in dit artikel genoemde activiteiten is vervolgens het IFI opgericht. Artikel 2 van de IFI-overeenkomst bepaalt dat het Fonds tot doel heeft „de economische en sociale vooruitgang te bevorderen alsmede contact, dialoog en verzoening tussen nationalisten en unionisten in heel Ierland aan te moedigen".

71. In 1988 hebben Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk de Gemeenschap verzocht aan het IFI bij te dragen. Dit is de reden waarom de Gemeenschap sedert 1989 de projecten van het IFI financieel steunt. In een van de verordeningen die aan de bestreden verordening is voorafgegaan, te weten verordening (EG) nr. 2687/94 [28], gaf de communautaire wetgever te kennen dat „de programma's van het Internationaal Fonds voor Ierland grensoverschrijdende samenwerking aanmoedigen die beide gemeenschappen betreft, zodat dialoog en verzoening tussen nationalisten en unionisten wordt bevorderd" [29] en dat het IFI „een voorbeeld is van succesvolle Engels-Ierse samenwerking bij het bevorderen van economische en sociale vooruitgang en van verzoening op een grensoverschrijdende basis". [30]

72. De bestreden verordening accentueert eveneens deze doelstellingen, te weten dat de bijdragen van de Gemeenschap zijn bestemd voor de bevordering van de economische en sociale vooruitgang in de betrokken gebieden, en uiteindelijk van de verzoening tussen de verdeelde gemeenschappen.

73. Aldus volgt uitdrukkelijk uit artikel 2, tweede en derde alinea, van deze verordening dat de bijdrage die de Gemeenschap aan het IFI betaalt, bij voorrang wordt aangewend voor „grens- of gemeenschapsoverschrijdende projecten", en „op zodanige wijze [moet worden] gebruikt dat deze in de betrokken gebieden leidt tot een duurzame economische en sociale verbetering". De betaling in tranches van de jaarlijkse bijdrage van de Gemeenschap, zoals deze is geregeld in artikel 7, lid 1, van de genoemde verordening, vormt een garantie dat deze bijdrage juist voor dit doel wordt gebruikt.

28 — Verordening van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap voor het Internationaal Fonds voor Ierland (PB L 286, blz. 5).

29 — Achtste overweging van de considerans.

30 — Elfde overweging van de considerans.

74. Uit punt 6 van de considerans van de bestreden verordening volgt bovendien dat de voornaamste doelstelling daarvan is „het ondersteunen van vrede en verzoening". Punt 15 van de considerans van deze verordening noemt eveneens deze doelstelling en verleent haar het karakter van het uiteindelijke doel. Na de vier gebieden te hebben opgesomd waarop de „Sharing this Space"-strategie is gericht, die de slotfase van de activiteiten van het IFI voor de periode 2006-2010 inluidt, wijst de communautaire wetgever er immers op dat het „uiteindelijk doel van dit Fonds en van deze verordening […] dan ook het aanmoedigen van verzoening tussen de gemeenschappen [is]".

75. De communautaire maatregel waarin de bestreden verordening voorziet is derhalve gericht op de bestrijding van economische en sociale problemen in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland in het kader van een programma voor vrede en verzoening.

76. Anders gezegd, deze maatregel is, evenals het Peace-programma, bestemd om de economische en sociale grondslagen van het vredesproces te consolideren. Wanneer de verzoening, en derhalve de consolidatie van de vrede, het ultieme doel vormen, zou men idealiter kunnen zeggen dat de meest concrete en rechtstreekse doelstelling van de bestreden verordening bestaat in het bijdragen aan de economische en sociale ontwikkeling van de betrokken regio.

77. Deze twee doelstellingen die door de Gemeenschap worden nagestreefd, vormen tegelijkertijd een illustratie van de oorspronkelijkheid en het bestaansrecht van het communautaire mechanisme, dat, zoals grosso modo aangegeven in de tweede en de achtste alinea van de preambule van het EG-Verdrag, gericht is op het waarborgen van de vrede en het bevorderen van de economische en sociale vooruitgang in de verschillende regio's van de Gemeenschap.

78. Thans moet worden vastgesteld of de bestreden verordening binnen de werkingssfeer van artikel 159, derde alinea, EG valt, voor zover zij beoogt de economische en sociale vooruitgang in de betrokken gebieden te bevorderen, en uiteindelijk de verzoening tussen de verdeelde gemeenschappen.

C — *Past de bestreden verordening in de werkingssfeer van artikel 159, derde alinea, EG?*

79. Ik herinner eraan dat artikel 159, derde alinea, EG de rechtsgrondslag vormt voor specifieke maatregelen die buiten de structuurfondsen om noodzakelijk blijken teneinde de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap te versterken.

80. De taak van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang bestaat volgens artikel 158, eerste alinea, EG erin „de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen". Dit beleid is volgens de bewoordingen van artikel 158, tweede alinea, EG er met name op gericht „de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen".

81. De algemene formulering van deze taak veroorlooft een zekere soepelheid en aanpassing aan de door de communautaire wetgever nagestreefde doelstellingen wanneer hij gemeenschappelijke maatregelen wenst uit te werken. De gebieden waarop hij bij voorkeur wenst op te treden, veranderen daarom regelmatig naargelang van de economische en sociale noodzakelijkheden die zich in de verschillende lidstaten voordoen.

82. Het veelzijdige karakter van de economische en sociale samenhang, alsmede de algemene aard van de taken die onder dit beleid vallen, hebben tot gevolg dat dit beleid moeilijk is te begrijpen. [31] Het blijkt derhalve moeilijk om de grenzen te bepalen van het gebied dat onder dit beleid valt, aangezien het economisch en sociaal beleid zich voordoet als een uitgestrekt, niet afgebakend geheel. [32] De rechtspraak van het Hof verschaft dienaangaande geen doorslaggevende aanwijzingen. [33]

31 — Zie Petit, Y., „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,* aangehaald werk, blz. 139, inz. blz. 142.

32 — Zie Blumann, C., aangehaald werk, blz. 13. Volgens deze auteur „omvat de samenhang economische en sociale problemen. Maar zij gaat nog veel verder omdat zij eveneens culturele, intellectuele, maatschappelijke en andere dimensies heeft. De samenhang bevindt zich in het hart van de Europese doelstelling: zij bedoelt de homogeniteit en de eenheid van de Europese Unie te versterken. Evenals de grondrechten of de nationaliteit, maakt zij deel uit van constitutionele fundamentele beginselen en vertolkt zij op het hoogste niveau de solidariteit die haar beheerst."

33 — In zijn arrest van 23 november 1999, Portugal/Raad (C-149/96, Jurispr. blz. I-8395), heeft het Hof de economische en sociale samenhang als volgt gezien: „Dienaangaande zij opgemerkt, dat ofschoon de versterking van de economische en sociale samenhang blijkens de artikelen 2 en 3 EG-Verdrag [thans, na wijziging, artikel 2 EG en artikel 3 EG], alsook de artikelen 130 A tot en met 130 E EG-Verdrag [thans, na wijziging, de artikelen 158 EG tot en met 162 EG] een van de doelstellingen van de Gemeenschap is en dus een belangrijk aspect onder meer bij de uitlegging van het gemeenschapsrecht op economisch en sociaal gebied, die bepalingen een programmatisch karakter hebben, zodat de te realiseren economische en sociale samenhang het resultaat moet zijn van het beleid en het optreden van de Gemeenschap en van de lidstaten" (punt 86).

83. Het is evenwel niet nodig om op deze plaats over te gaan tot een opsomming van de actiegebieden van het communautaire beleid van de economische en sociale samenhang. Er moet alleen worden vastgesteld of een maatregel van de Gemeenschap, bedoeld om de economische en sociale vooruitgang in de betrokken gebieden te bevorderen en, uiteindelijk, vrede en verzoening tussen de verdeelde gemeenschappen, een integrerend bestanddeel uitmaakt van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang.

84. Ik ben van mening dat het antwoord bevestigend moet zijn en zulks om verschillende redenen.

85. Om te beginnen wordt het cohesiebeleid omschreven als een instrument voor het herstel van het evenwicht en de herverdeling tussen de lidstaten. [34] Het is eveneens de expressie van een solidariteit tussen die lidstaten en hun volkeren. Aangezien zij volgens artikel 2, derde alinea, van de bestreden verordening beogen duurzame economische en sociale verbeteringen in de betrokken gebieden mee te brengen, maken de financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het IFI naar mijn mening volledig deel uit van een herverdelingsbeleid teneinde het verstoorde economische en sociale evenwicht in een regio van de Gemeenschap te corrigeren, door de gevolgen van conflict en geweld uit de weg te ruimen.

86. Voor zover deze bijdragen krachtens artikel 2, tweede alinea, van die verordening met name moeten worden aangewend voor projecten van grens- of gemeenschapsoverschrijdende aard, bevorderen zij de grensoverschrijdende samenwerking, hetgeen een van de voornaamste doelstellingen van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang is. [35]

87. Bovendien hebben maatregelen die beogen tolerantie en verzoening tussen verdeelde groepen van de bevolking te bevorderen, de versterking van de samenhang tussen de gemeenschappen tot doel, hetgeen naar mijn mening een van de facetten van het begrip sociale samenhang vormt. Door economische en sociale actoren, door middel van de invoering van concrete projecten van grens- of gemeenschapsover-

34 — Zie Blumann, C., aangehaald werk, blz. 18.

35 — Zoals blijkt uit artikel 3, lid 2, sub c, van verordening nr. 1083/2006. Zie eveneens het promotie-instrument van de grensoverschrijdende, multinationale en interregionale samenwerking gevormd door het communautaire initiatief Interreg [mededeling van de Commissie van 28 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor een communautair initiatief op het gebied van trans-Europese samenwerking ter stimulering van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de Europese Ruimte — Interreg III (PB C 143, blz. 6)]. Ik wijs er overigens op dat de Gemeenschap eveneens is opgetreden door middel van het Interreg II A programma voor Noord-Ierland en Ierland (zie mededeling van de Commissie van 28 april 2000, reeds aangehaald, blz. 28).

schrijdende aard, aan te moedigen nog bestaande culturele en sociale barrières te overwinnen, draagt het optreden van de Gemeenschap bij tot de opbouw van een vredelievende en stabiele maatschappij, en derhalve tot de versterking van de sociale samenhang in de betrokken gebieden.

88. Bovendien moet de aandacht worden gevestigd op de nauwe band die bestaat tussen enerzijds de economische en sociale vooruitgang, en anderzijds de consolidatie van vrede en verzoening. In zijn advies van 23 oktober 2008 inzake de rol van de EU in het vredesproces in Noord-Ierland [36] heeft het Europese Economisch en Sociaal Comité duidelijk de aard van deze band uiteengezet als volgt: „Stabiliteit en voorspoed trekken zich aan elkaar op en de EU heeft door middel van haar financieringsprogramma's bijgedragen aan de aanpak van de sociale en economische omstandigheden, die een gevolg waren van het conflict maar dit eveneens voedden." [37] Door middel van haar optreden reageert de Gemeenschap zowel op de door het conflict veroorzaakte economische en sociale wonden als op de nog overgebleven obstakels voor de consolidatie van de vrede. Verzoening en economische en sociale ontwikkeling lijken daarom onlosmakelijk met elkaar verbonden en moeten gezamenlijk worden aangepakt in het kader van het gemeenschapsbeleid van economische en sociale samenhang. Bovendien zou samenhang, als eigenschap van een geheel waarvan alle delen nauw met elkaar zijn verbonden [38], zonder verzoening niet kunnen bestaan.

89. Dit alles in aanmerking genomen, valt de in de bestreden verordening voorziene communautaire maatregel, doordat die plaatsvindt in het kader van een vredesproces en derhalve uiteindelijk beoogt verdeelde groepen van de bevolking te verzoenen, mijns inziens niet buiten het gebied dat door titel XVII van het EG-Verdrag wordt bestreken. Het zou naar mijn mening een te beperkte visie van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang opleveren om uit de werkingssfeer daarvan maatregelen te verwijderen die uitdrukkelijk beogen duurzame economische en sociale verbeteringen in een regio van de Gemeenschap mee te brengen, uitsluitend omdat deze maatregelen deel uitmaken van een vredesproces en mogelijkerwijs ertoe zullen bijdragen verdeelde groepen van de bevolking te verzoenen.

90. Het begrip economische en sociale samenhang komt mij voldoende ruim voor om dit soort actie te omvatten. Bovendien maakt het algemene karakter van de aan de Gemeenschap toevertrouwde taak het via haar sociaal en economisch beleid mogelijk om een maatregel als voorzien in de bestreden verordening te plaatsen in het kader van titel XVII van het EG-Verdrag. De harmonieuze ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel vereist immers dat de gebieden waarin spanningen tussen gemeenschappen bestaan, met negatieve gevolgen voor de economische

36 — Document SC/029 — EESC 1686/2008.
37 — Punt 6.8.5 van het advies.
38 — Zie *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

en sociale ontwikkeling die deze laatste doen ontstaan, het voorwerp zijn van een optreden van de kant van de Gemeenschap in het kader van haar beleid dat erop is gericht haar economische en sociale samenhang te versterken.

91. Ten slotte komt het mij voor dat de uitdrukking die in artikel 159, derde alinea, EG is gebruikt, te weten „specifieke maatregelen [die] buiten de fondsen om noodzakelijk blijken", ruim genoeg is om maatregelen zoals in de bestreden verordening voorzien, daaronder te doen vallen. Anders dan de Commissie en de Raad staande houden, is noch het feit dat het bijdragen betreft die zijn bestemd voor een bepaald gebied van de Gemeenschap noch de omstandigheid dat deze bijdragen betaald worden aan een internationale organisatie, mijns inziens voldoende om deze uit te sluiten van de werkingssfeer van artikel 159, derde alinea, EG.

92. Wat het eerste punt betreft, wijs ik erop dat niets in de tekst van dit artikel de uitvoering van een specifieke maatregel ten gunste van een regio of verschillende regio's van de Gemeenschap uitsluit. Bovendien is het, wanneer men het communautaire beleid van economische en sociale samenhang ziet als een instrument tot herstel van het evenwicht bestemd om convergentie tussen de regio's van de Gemeenschap te bevorderen, volstrekt logisch dat deze haar actie nauwkeurig richt op de regio's die blijk geven van bepaalde economische en sociale onevenwichtigheden.

93. Wat het tweede punt betreft, herinner ik eraan dat het IFI een door twee lidstaten opgericht financieel instrument is waaraan de Gemeenschap, evenals andere derde staten, heeft besloten bij te dragen. De Gemeenschap draagt geenszins bij aan de kosten voor algemeen beheer van deze internationale organisatie. Die kosten, alsmede de organisatorische kosten en de secretariaatskosten, komen voor rekening van Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk. [39] Dit betekent dat de financiële bijdrage die de Gemeenschap jaarlijks aan het IFI betaalt, overeenkomstig artikel 2, derde alinea, van de bestreden verordening uitsluitend bestemd is voor projecten die een duurzame economische en sociale verbetering in de betrokken gebieden mogelijk maken. Het IFI vormt derhalve, vanuit het gezichtspunt van de Gemeenschap, een aanvulling op haar maatregelen ten gunste van de economische en sociale samenhang. Zelfs wanneer de maatregelen van de Gemeenschap via het IFI zouden verlopen, vormt de betaling van een jaarlijkse financiële bijdrage aan die internationale organisatie, onder de voorwaarden voorzien in deze verordening, vóór alles een middel voor de Gemeenschap om haar beleid van economische en sociale samenhang in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland toe te passen.

39 — Zie mededeling van de Commissie van 12 oktober 2006, aangehaald in voetnoot 7, punt 2.1.3, vierde alinea.

94. Op grond van dit onderzoek ben ik van mening dat de maatregelen voorzien in de bestreden verordening heel wel passen in het toepassingsgebied van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang. Het onderzoek van doel en inhoud van deze verordening alsmede van de werkingssfeer van artikel 159, derde alinea, EG, kan derhalve niet de vaststelling schragen in punt 6 van de considerans van deze verordening, volgens welke grosso modo deze laatste verder zou reiken dan het toepassingsgebied van het beleid van de Gemeenschap inzake economische en sociale samenhang. De Gemeenschap beschikte op grond van artikel 159, derde alinea, EG over de nodige bevoegdheden om de in de bestreden verordening genoemde maatregelen vast te stellen. Deze verordening moet derhalve naar mijn mening nietig worden verklaard voor zover zij is vastgesteld op grond van artikel 308 EG.

95. Om te besluiten moet worden gepreciseerd dat — ofschoon partijen in hun memories uitgebreide uiteenzettingen hebben gewijd, volgens de door hen verdedigde opvattingen, aan onderwerpen waarover zij het eens zijn of aan de verschillen tussen het IFI en het Peace-programma — de vergelijking tussen deze twee instrumenten niet van beslissende aard kan zijn wat betreft de keuze van de rechtsgrondslag van de bestreden verordening. [40] Ik beperk mij er daarom toe ten aanzien van dit onderwerp de volgende opmerkingen te formuleren.

96. De Raad is van mening dat tussen het door het IFI nagestreefde doel en het doel dat door het Peace-programma wordt nagestreefd, een fundamenteel verschil bestaat. Het IFI tracht verzoening te bereiken teneinde de samenhang te vergemakkelijken, terwijl het Peace-programma de samenhang op het oog heeft teneinde verzoening te vergemakkelijken. Een dergelijk verschil is mijns inziens gekunsteld, aangezien lezing van de verschillende rapporten die aan deze twee initiatieven zijn gewijd, het nauwe verband aantoont dat in beide gevallen bestaat tussen het streven naar de economische en sociale vooruitgang en de consolidering van de vrede. Het zou bovendien vreemd zijn wanneer het Peace-programma, gezien de naam ervan, niet, zoals de bestreden verordening, tot doel zou hebben de verzoening tussen de verdeelde groepen van de bevolking te stimuleren.

97. Zoals de Commissie trouwens in haar reeds aangehaalde mededeling van 12 oktober 2006 erkent, is „[h]et strategische doel van het Peace-programma — namelijk *de vooruitgang naar een vreedzame en stabiele samenwerking versterken en de verzoening bevorderen* – […] een van de hoofddoelstellingen van het IFI" [41]. Trouwens, wanneer het accent wordt gelegd op de complementariteit van de twee initiatieven, geschiedt dit meestal om de gemeenschappelijke punten en de convergentie ervan te beklemtonen. [42]

40 — Zie rechtspraak waarnaar in punt 59 van deze conclusie wordt verwezen.

41 — Punt 4.1, eerste alinea.

42 — Punt 4.1, vierde alinea: „Wat begunstigden betreft, steunt het IFI in wezen dezelfde categorieën burgers als het Peace-programma II." Zie eveneens punt 6, vijfde alinea: „De prioriteiten van de IFI- en de EG-programma's vullen elkaar aan en dit grote synergiepotentieel moet verder worden aangesproken." Eveneens kan worden verwezen naar de resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2008 over de evaluatie van het Peace-programma en strategieën voor de toekomst [P6_TA(2008)0205], waarvan punt P van de considerans als volgt luidt:
„overwegende dat een groot aantal acties in het kader van de subprogramma's van Peace, de IFI-programma's en het Interreg-initiatief grote gelijkenis vertoonden en dat er daarbij sprake was van enige overlappingen van de activiteiten op bepaalde gebieden".

98. Ik ben daarom van mening dat het logischer is dat twee communautaire initiatieven die gelijksoortige doelstellingen nastreven, deel uitmaken van hetzelfde communautaire beleid, in casu het in titel XVII van het EG-Verdrag geregelde beleid van economische en sociale samenhang. [43]

VI — Het verzoek de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven

99. Voor het geval dat het Hof zou beslissen, zoals ik hem in overweging zal geven, om de bestreden verordening nietig te verklaren, verzoeken zowel de Raad als de Commissie, Ierland en het Verenigd Koninkrijk subsidiair, overeenkomstig artikel 231, tweede alinea, EG de gevolgen van die verordening te handhaven tot de vaststelling van een nieuwe verordening, alsmede te beslissen dat de nietigverklaring niet de geldigheid aantast van de verrichte betalingen noch die van de verplichtingen die op grond van deze verordening zijn aangegaan, en zulks om belangrijke redenen van rechtszekerheid verband houdende met zowel de lopende projecten als de gewettigde verwachtingen van het bestuur van het IFI.

100. Ik geef het Hof in overweging, dit verzoek om de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven, in te willigen.

101. Naar luid van artikel 231, tweede alinea, EG kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, de gevolgen van de vernietigde verordening aanwijzen, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. De nietigverklaring van de bestreden verordening zonder handhaving van de gevolgen ervan zou negatieve consequenties kunnen hebben voor de activiteiten van het IFI en schadelijke onzekerheid ten gevolge hebben voor de activiteiten die reeds zijn, of worden, gefinancierd door het IFI. Onder deze omstandigheden bestaan er naar mijn mening gewichtige redenen van rechtszekerheid die rechtvaardigen dat het Hof gebruikmaakt van het hem in artikel 231, tweede alinea, EG toegekende recht. [44] Het Hof zou derhalve naar mijn mening de gevolgen van de bestreden verordening moeten handhaven tot de inwerkingtreding van een nieuwe verordening die is vastgesteld op de juiste rechtsgrondslag.

43 — Andere aanwijzingen, die evenwel niet beslissend kunnen zijn voor de keuze van de rechtsgrondslag, schragen nochtans mijn overtuiging dat de maatregelen genoemd in de bestreden verordening wel degelijk deel uitmaken van het communautaire beleid van economische en sociale samenhang. Ik merk bijvoorbeeld op dat de Commissie wordt vertegenwoordigd door de directeur-generaal voor het regionaal beleid wanneer zij vergadert met de raad van bestuur van het IFI. Bovendien zijn de diensten van de Europese Gemeenschap die belast zijn met het houden van audits en controle ter plaatse van het IFI, behoudens die van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen, die van het directoraat-generaal „REGIO".

44 — Zie voor een recente toepassing van deze bepaling arrest van 6 november 2008, Parlement/Raad, aangehaald in voetnoot 22 (punten 86-89).

VII — Conclusie

102. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, te beslissen als volgt:

„1) Verordening (EG) nr. 1968/2006 van de Raad van 21 december 2006 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationaal Fonds voor Ierland (2007-2010), wordt nietig verklaard.

2) De gevolgen van verordening nr. 1968/2006 worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een nieuwe verordening die is vastgesteld op de juiste rechtsgrondslag.

3) De Raad van de Europese Unie wordt in de kosten verwezen.

4) De Commissie van de Europese Gemeenschappen, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten."