CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 2 de Abril de 2009 [1]

1. No presente recurso, o Parlamento Europeu pede ao Tribunal de Justiça a anulação do Regulamento (CE) n.º 1968/2006 do Conselho, de 21 de Dezembro de 2006 [2], através do qual o Conselho da União Europeia fixou as regras da participação financeira da Comunidade para o Fundo Internacional para a Irlanda [3] para o período de 2007 a 2010. Este regulamento foi adoptado com fundamento do artigo 308.º CE.

2. Em apoio do seu recurso, o Parlamento Europeu sustenta que este artigo não podia ser utilizado como base jurídica do referido regulamento. Em seu entender, as medidas contidas no regulamento impugnado inserem-se no Título XVII do Tratado CE consagrado à coesão económica e social e, mais particularmente, no artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE. Solicita-se portanto ao Tribunal de Justiça que aprecie se as medidas com vista a consolidar o processo de paz e a incentivar a reconciliação entre grupos de população divididos numa região da Comunidade podem ou não ser consideradas parte integrante da política comunitária de coesão económica e social regida pelo título XVII do Tratado.

3. Nas presentes conclusões iremos expor as razões pelas quais consideramos que este fundamento que consiste na escolha errada da base jurídica é procedente.

I — Enquadramento jurídico

A — *O direito primário*

4. O artigo 158.º CE dispõe:

«A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolve e prossegue a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social.

Em especial, a Comunidade procura reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvi-

1 — Língua original: francês.
2 — Regulamento relativo às contribuições financeiras da Comunidade para o Fundo Internacional para a Irlanda (2007-2010) (JO L 409, p. 81, e rectificação JO 2007, L 36, p. 31, a seguir «regulamento impugnado»).
3 — A seguir «FII».

mento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas mais desfavorecidas, incluindo as zonas rurais.»

5. Nos termos do artigo 159.º, primeiro parágrafo, CE:

«[…] A formulação e a execução das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno, têm em conta os objectivos enunciados no artigo 158.º e contribuem para a sua realização. A Comunidade apoia igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola [FEOGA], secção «Orientação»; Fundo Social Europeu [FSE]; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional [FEDER]), do Banco Europeu de Investimento [BEI] e dos demais instrumentos financeiros existentes.»

6. O artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE prevê ainda:

«Se se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da Comunidade, essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.»

7. Além disso, em conformidade com o artigo 308.º CE:

«Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta ao Parlamento Europeu, adopta as disposições adequadas.»

B — *O Tratado anglo-irlandês de 1985 e o acordo relativo a um Fundo Internacional para a Irlanda*

8. Em 15 de Novembro de 1985, a Irlanda e o Governo do Reino Unido assinaram em Hillsborough um acordo [4] pelo qual se obrigaram a cooperar para «assegurar a paz, a estabilidade e a prosperidade de toda a ilha favorecendo a reconciliação, o respeito dos direitos humanos, a cooperação contra o

4 — Recueil des traités des Nations unies, vol. 1413, n.º I-23668, a seguir «Tratado anglo-irlandês».

terrorismo e o desenvolvimento da cooperação económica, social e cultural» [5].

9. Entre os domínios de acção previstos neste Tratado anglo-irlandês figura, segundo a epígrafe do título F do referido tratado, a cooperação transfronteiriça nos domínios económico, social e cultural. Assim, o artigo 10.º, alínea a), do Tratado anglo-irlandês prevê que «os dois governos cooperarão para favorecer o desenvolvimento económico e social das regiões das duas partes da Irlanda que sofreram particularmente as consequências da instabilidade destes últimos anos e examinarão a possibilidade de obter um auxílio internacional para este fim».

10. Em conformidade com esta disposição e para concretizar o objectivo visado pela mesma, a Irlanda e o Governo do Reino Unido concluíram, em 18 de Setembro de 1986, um acordo que criou o Fundo Internacional para a Irlanda [6].

11. No preâmbulo deste acordo, a Irlanda e o Governo do Reino Unido reconhecem que «um subemprego grave e múltiplas privações criam um clima gerador de instabilidade e que esta instabilidade e o desentendimento implicam por seu turno condições hostis ao progresso económico e social».

12. Nos termos do artigo 2.º do referido acordo, «o FFI tem por objectivo promover o desenvolvimento económico e social e favorecer os contactos, o diálogo e a reconciliação entre os nacionalistas e os unionistas através de toda a Irlanda».

13. O artigo 13.º do acordo FII precisa que dentro deste objectivo, o [FII] estimula os investimentos privados e o espírito de empresa; completa os programas governamentais e incentiva o esforço voluntário […]. Tendo em conta os problemas específicos da Irlanda do Norte que estão ligados à instabilidade destes últimos anos, cerca de três quartos dos recursos do [FII] ser-lhe-ão consagrados.

14. O artigo 4.º deste acordo enumera as categorias de projectos que deverão prioritariamente ser objecto de financiamento pelo FII. São visados, essencialmente, os investimentos destinados ao sector privado, os projectos de cooperação transfronteiriça em matéria económica, de educação e de investigação, os projectos destinados a melhorar as condições de vida dos habitantes das regiões que enfrentam sérios problemas económicos e/ou sociais, tais como um elevado nível de desemprego ou uma carência de infra-estruturas, assim como os projectos de formação profissional no estrangeiro.

15. Resulta dos artigos 5.º e 6.º do referido acordo que o FII é uma organização internacional de que são membros a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte,

5 — Artigo 4.º, alínea a), subalínea ii), do Tratado anglo-irlandês.
6 — Recueil des traités des Nations unies, vol. 1515, n.º I-26244, a seguir «acordo FII».

e que goza de personalidade jurídica. O FII é dirigido por um conselho de administração, cujo presidente e cujos membros são designados conjuntamente pela Irlanda e o Governo do Reino Unido. No caso de o pretenderem, os países doadores (Estados Unidos da América, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Comunidade Europeia) podem designar observadores que participam nas reuniões do conselho de administração [7].

16. A Comunidade contribui para o financiamento do FII desde 1989 [8]. Está previsto que os trabalhos do FII prosseguem até 2010.

C — *O regulamento impugnado*

17. O regulamento impugnado tem como objecto fixar o quadro no qual as contribuições financeiras da Comunidade para o FII são pagas no que se refere aos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010. O montante de referência para o período de 2007 a 2010 é de 60 milhões de euros.

18. O regulamento impugnado foi adoptado com fundamento no artigo 308.º CE [9].

19. Nos termos do segundo considerando deste regulamento, a Comunidade «reconhece[ndo] que os objectivos do [FII] são um reflexo dos objectivos que ela própria prossegue».

20. Resulta do terceiro considerando do referido regulamento que «As avaliações realizadas nos termos do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 177/2005 [10] confirmaram a necessidade de continuar a apoiar as actividades do fundo sem deixar de reforçar a sinergia dos objectivos e a coordenação com as intervenções dos fundos estruturais, nomeadamente com o programa especial para a paz e a reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados limítrofes da Irlanda (a seguir denominado «programa PEACE»), instituído em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais

7 — A Comissão, representada pelo director-geral da política regional, tem assento no conselho de administração do FII. V. comunicação da Comissão de 12 de Outubro de 2006, que contém o relatório sobre o Fundo Internacional para a Irlanda nos termos do disposto no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 177/2005 do Conselho [COM(2006) 563 final. ponto 2.2]. V. igualmente artigo 3.º, primeiro parágrafo, do regulamento impugnado.

8 — Desde que a Comunidade decidiu contribuir para o FII, as suas contribuições financeiras atingiram 15 milhões de euros por ano entre 1989 e 1994, 17 milhões de euros por ano entre 1995 e 1999, e 15 milhões de euros por ano a partir de 2000.

9 — Foi utilizada a mesma base jurídica para os regulamentos relativos aos períodos de contribuição anteriores (artigo 235.º do Tratado CE, actual artigo 308.º CE).

10 — Regulamento do Conselho de 24 de Janeiro de 2005 relativo às contribuições financeiras da Comunidade para o Fundo Internacional para a Irlanda (2005-2006) (JO L 30, p. 1).

sobre os fundos estruturais [11]». O legislador comunitário considerou assim que o processo de paz na Irlanda do Norte requeria a manutenção do apoio da Comunidade em benefício do FII após 31 de Dezembro de 2006 [12].

21. Conforme o sexto considerando do regulamento impugnado «[este] visa essencialmente apoiar a paz e a reconciliação através de um leque mais vasto de actividades do que as abrangidas pelos fundos estruturais, e que vão além do âmbito de aplicação da política de coesão económica e social comunitária».

22. O décimo quinto considerando do regulamento impugnado precisa que «[a] Estratégia do [FII] lançada para a fase final das suas actividades (2006-2010) e intitulada 'Sharing this Space' (partilhar um espaço comum) centra-se em quatro domínios fundamentais: construir alicerces para a reconciliação nas comunidades mais marginalizadas, construir pontes de contacto entre comunidades divididas, rumar em direcção a uma sociedade mais integrada e constituir uma herança. Por conseguinte, o objectivo fundamental do [FII] e do presente regulamento é incentivar a reconciliação entre comunidades.»

23. No décimo sexto considerando do referido regulamento, o legislador comunitário indica que «[o] apoio da Comunidade contribuirá para reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e entre os respectivos povos».

24. Nos termos do artigo 2.º do regulamento impugnado:

«A contribuição deve ser utilizada pelo Fundo em conformidade com o Acordo [FII] […]

Ao afectar as contribuições da Comunidade, o [FII] deve dar prioridade aos projectos transfronteiriços ou intercomunitários, de modo a complementar as actividades financiadas pelos fundos estruturais, em especial as actividades do programa especial para a paz e a reconciliação na Irlanda do Norte e nos condados limítrofes da Irlanda (programa PEACE).

A contribuição é utilizada de modo a fomentar melhorias económicas e sociais

11 — JO L 161, p. 1. Regulamento alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 173/2005 do Conselho, de 24 de Janeiro de 2005 (JO L 29, p. 3), posteriormente revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006 (JO L 210, p. 25) a partir de 1 de Janeiro de 2007.

12 — V., quanto à justificação do prosseguimento do financiamento comunitário, a comunicação da Comissão de 12 de Outubro de 2006, acima referida, na qual vem indicado que «[a] situação política e social da região permanece frágil e a persistência da violência e da divisão incita a UE a manter os seus esforços a favor da paz e da reconciliação nesta parte da União Europeia» ponto 6) e que «[sendo o reforço da solidariedade entre os Estados-Membros e os seus cidadãos um objectivo central da UE, importa que esta última mantenha o seu compromisso para com estes objectivos, ao de outros doadores internacionais, e renove a sua contribuição para o FII» (p. 10).

sustentáveis nas zonas em causa e não para substituir outras despesas públicas ou privadas.»

25. Conforme o artigo 7.º, n.º 1, deste regulamento, as contribuições da Comunidade para o [FII] são geridas pela Comissão. Sob reserva do previsto no n.º 2 do mesmo artigo, a contribuição anual é paga em parcelas, de acordo com as seguintes modalidades:

«a) É pago um primeiro adiantamento de 40% após recepção pela Comissão de um compromisso assinado pelo presidente do Conselho de Administração do Fundo, no qual se garante que o Fundo respeita as condições aplicáveis à concessão da contribuição nos termos do presente regulamento;

b) Seis meses mais tarde é pago um segundo adiantamento de 40%;

c) O saldo de 20% é pago após recepção e aceitação pela Comissão do relatório anual de actividades do Fundo e do apuramento das contas certificado por auditoria para o exercício em questão.»

D — *O programa PEACE e o Regulamento (CE) n.º 1083/2006*

26. O programa PEACE é uma iniciativa comunitária que se inscreve no quadro dos fundos estruturais e que tem como objectivo favorecer o progresso para o estabelecimento de uma sociedade pacífica e estável, assim como promover a reconciliação na Irlanda do Norte e nas regiões fronteiriças da Irlanda. O programa PEACE foi posto em prática pela primeira vez durante o período de programação de 1995 a 1999 (PEACE I) e foi a seguir renovado para os períodos de 2000 a 2006 (PEACE II) de 2007 a 2013 (PEACE III).

27. No que diz respeito ao período de programação em curso (2007-2013), o programa PEACE foi executado como programa transfronteiriço na acepção do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

28. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1083/2006 descreve os objectivos dos fundos estruturais da forma seguinte:

«1. A acção levada a cabo pela Comunidade a título do artigo 158.º do Tratado tem por objectivo reforçar a coesão económica e social da União Europeia alargada a fim de promover

um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável. […] Destina-se a reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais, sobretudo nos países e regiões com atrasos de desenvolvimento, e relacionadas com a reestruturação económica e social e o envelhecimento da população.

A acção realizada no âmbito dos fundos deve integrar, a nível nacional e regional, as prioridades da Comunidade a favor do desenvolvimento sustentável, reforçando o crescimento, a competitividade, o emprego e a inclusão social, e protegendo e melhorando a qualidade do ambiente.

2. Para o efeito, o FEDER, o FSE, o Fundo de Coesão, o BEI e os outros instrumentos financeiros existentes devem contribuir de forma adequada para a realização dos três objectivos seguintes:

(…)

c) O Objectivo da Cooperação Territorial Europeia, que se destina a reforçar a cooperação transfronteiriça através de iniciativas locais e regionais conjuntas, a reforçar a cooperação transnacional mediante acções em matéria de desenvolvimento territorial integrado relacionado com as prioridades da Comunidade, e a reforçar a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências ao nível territorial adequado.

[…]»

29. Nos termos do ponto 22 do anexo II deste mesmo regulamento, o programa PEACE a será executado «a fim de promover a estabilidade social e económica nas regiões em causa, incluirá, nomeadamente, acções destinadas a fomentar a coesão entre as comunidades. A zona elegível será a totalidade da Irlanda do Norte e os condados limítrofes da Irlanda. Este programa será implementado a título do Objectivo da Cooperação Territorial Europeia».

II — O processo legislativo que conduziu à adopção do regulamento impugnado

30. Conforme já referimos, a Comunidade contribui financeiramente para o FII desde 1989. O Regulamento n.º 177/2005 continha as disposições aplicáveis ao período de 2005--2006. Conforme o artigo 5.º deste regulamento, a Comissão devia, apresentar à autoridade orçamental, o mais tardar até 31 de Março de 2006, um relatório de avaliação dos resultados das actividades do

FII e da necessidade de continuar as contribuições para além de 2006, atendendo à evolução do processo de paz na Irlanda do Norte.

31. Em 12 de Outubro de 2006, a Comissão apresentou aquele relatório [13], no qual concluiu pela renovação da contribuição comunitária. Com base nisto, a Comissão submeteu ao mesmo tempo ao Conselho uma proposta de regulamento [14] com vista a prosseguir a contribuição da Comunidade para o FII para o período de 2007 a 2010.

32. A proposta da Comissão era baseada no artigo 308.º CE, que requer a unanimidade no Conselho e a consulta do Parlamento. Tendo-lhe sido submetida esta proposta, e após parecer conforme da comissão dos assuntos jurídicos, o Parlamento aprovou-a por resolução legislativa de 13 de Dezembro de 2006 [15], com uma única alteração, com vista a substituir o artigo 308.º CE pelo artigo 159.º CE como base jurídica do regulamento impugnado.

33. Em 21 de Dezembro de 2006, o Conselho aprovou a proposta da Comissão com base no artigo 308.º CE.

13 — Comunicação da Comissão de 12 de Outubro de 2006, já referida.

14 — Proposta de Regulamento do Conselho de 12 de Outubro de 2006, relativo às contribuições financeiras da Comunidade para o Fundo Internacional para a Irlanda (2007-2010) [COM (2006) 565 final].

15 — P6_TA-PROV(2006)562.

III — Conclusões das partes

34. O Parlamento conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o regulamento impugnado com fundamento em que o mesmo não foi adoptado com uma base jurídica adequada; e

— condenar o Conselho nas despesas.

35. O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— a título principal, negar provimento ao recurso, e

— condenar o recorrente nas despesas;

— a título subsidiário, em conformidade com o artigo 231.º, segundo parágrafo,

CE, manter os efeitos do regulamento impugnado até à adopção de um novo regulamento e decidir que a anulação não afecte a validade dos pagamentos efectuados nem a das obrigações assumidas com base no regulamento impugnado.

36. Por despacho do presidente do Tribunal de 20 de Setembro de 2007, a Comissão, a Irlanda e o Reino Unido foram admitidos a intervir em apoio das conclusões do Conselho.

IV — Argumentos principais das partes

37. Em apoio do seu recurso, o Parlamento invoca um fundamento único, que consiste na escolha errada da base jurídica do regulamento impugnado. Em seu entender, o legislador comunitário adoptou erradamente este regulamento com fundamento no artigo 308.º CE, quando dispunha dos poderes necessários para esse efeito com base no artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE.

38. O Parlamento recorda, em primeiro lugar, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual o recurso ao artigo 308.º como base jurídica de um acto só se justifica se nenhuma outra disposição do Tratado conferir às instituições comunitárias a competência necessária para aprovar esse acto [16]. Refere a seguir que o artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE atribui às instituições competência para aprovar as acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos estruturais que se verifique serem necessárias a fim de realizar o objectivo de reforçar a coesão económica e social previsto no artigo 158.º CE. A expressão «reforçar da coesão económica e social» contida neste artigo abrange qualquer acção, seja qual for a sua forma jurídica ou o alcance territorial, com vista a favorecer o desenvolvimento harmonioso de toda a Comunidade, o reforço da coesão social e territorial assim como a solidariedade entre os Estados-Membros e as populações da Comunidade. Foi nesse sentido que os objectivos do referido artigo foram concretizados em numerosos actos comunitários, tanto no quadro dos fundos estruturais como fora desses fundos.

39. Segundo o Parlamento, os objectivos prosseguidos pela Comunidade, tanto através da sua contribuição para o FII como no quadro do programa PEACE, coincidem. Visam o reforço da coesão social e da solidariedade entre as populações da Irlanda do Norte e das regiões fronteiriças da Irlanda.

16 — V., nomeadamente, acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493, n.º 13); de 30 de Maio de 1989, Comissão/Conselho (242/87, Colect., p. 1425, n.º 6); de 7 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho (C-295/90, Colect., p. I-4193, n.º 11); de 13 de Junho de 1995, Espanha/Conselho (C-359/92, Colect., p. I-1985, n.º 26); de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho (C-271/94, Colect., p. I-1689, n.º 13); de 28 de Maio de 1998, Parlamento/Conselho (C-22/96, Colect., p. I-3231, n.º 22) e de 2 de Maio de 2006, Parlamento/Conselho (C-436/03, Colect., p. I-3733, n.º 36).

Tais objectivos inserem-se na «coesão económica e social» na acepção do artigo 158.º CE. Com efeito, o Parlamento considera que não poderá haver reforço da coesão económica e social nas regiões em causa sem passar pela reconciliação e compreensão mútua entre comunidades. A este propósito esclarece que a ausência de conciliação entre as comunidades é ao mesmo tempo um dos efeitos de uma situação de subdesenvolvimento económico e social e a causa da persistência de tal situação. Atacar o problema da reconciliação significará portanto reforçar a coesão económica e social no sentido indicado pelo artigo 158.º CE.

40. O Parlamento coloca igualmente a tónica sobre a complementaridade entre as operações do FII e as dos fundos estruturais, em particular do programa PEACE. No período de programação em curso, está previsto alinhar as operações do programa PEACE com as prioridades definidas pelo FII no quadro da estratégia denominada «Sharing this Space», na qual devem inspirar-se as actividades do FII até 2010. Assim, o programa PEACE deve ser executado seguindo essencialmente duas prioridades estratégicas, respeitantes, respectivamente, à reconciliação entre as comunidades e à contribuição para uma sociedade partilhada. Estas prioridades correspondem aos temas fundamentais sobre os quais o FII deverá concentrar as suas actividades. Aliás, o Parlamento realça que a homogeneidade e a coerência entre as operações do FII e as dos fundos estruturais se exprimem igualmente na gestão concreta destas operações.

41. Para concluir se o artigo 308.º CE podia ou não servir de base jurídica do regulamento impugnado, importa determinar as finalidades que este regulamento pretendia prosseguir ao conceder contribuições financeiras para o FII, e não as finalidades do FII. O artigo 2.º, segundo e terceiro parágrafos, do regulamento impugnado faz depender a utilização das contribuições financeiras da Comunidade de condições precisas, com vista a garantir que as acções assim financiadas se situam efectivamente no quadro dos objectivos prosseguidos pela Comunidade a título da sua política de coesão económica e social. O Parlamento sublinha que, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, alíneas a) e c), do regulamento impugnado, é necessária a observância destas condições pelo FII para obter o pagamento das contribuições comunitárias em causa. Assim, mesmo supondo que o âmbito de intervenção do FII, tal como definido pelo acordo FII, ultrapassa o âmbito de aplicação da política comunitária de coesão económica e social, os recursos financeiros comunitários deverão não obstante ser prioritariamente afectados a intervenções destinadas, em conformidade com o artigo 2.º, segundo e terceiro parágrafos, do regulamento impugnado, a «complementar as actividades financiadas pelos fundos estruturais» e, em qualquer caso, a intervenções susceptíveis de «fomentar melhorias económicas e sociais sustentáveis nas zonas em causa», isto é, a intervenções que se situam claramente no quadro dos objectivos do artigo 158.º CE. O sexto considerando deste

regulamento, longe de reflectir o seu conteúdo e as suas finalidades, é apenas uma declaração de intenções do Conselho com vista a fundamentar o recurso ao artigo 308.º CE.

42. O Parlamento observa igualmente que o artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE não indica com precisão os sectores nos quais podem ser realizadas acções específicas nem as formas que estas acções podem assumir. Além disso, nada no texto deste artigo indica que as acções específicas não possam assumir a forma de intervenções *ad hoc* ou pontuais como as em causa no presente processo, nos casos em que tal se revele necessário.

43. Finalmente, o Parlamento alega que nem o artigo 159.º CE nem o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias [17] se opõem a que o financiamento de uma acção específica na acepção do terceiro parágrafo daquele artigo seja assegurado por intermédio de uma organização internacional. Sem deixar de observar que as regras contidas neste regulamento financeiro não podem ter qualquer influência sobre a escolha da base jurídica de um acto comunitário, realça que diversas disposições do referido regulamento prevêem expressamente a possibilidade de contribuições financeiras da Comunidade para instrumentos financeiros exteriores a esta última assim como a de uma execução do orçamento por intermédio de organizações internacionais.

44. O Conselho entende, pelo contrário, que o título XVII do Tratado CE não prevê os poderes de acção requeridos pela actividade do FII e não pode, portanto, fornecer uma base jurídica adequada parta justificar a concessão a este último de contribuições financeiras da Comunidade.

45. Em primeiro lugar, o Conselho refere que a estrutura e a economia geral dos artigos 158.º CE e 159.º CE são de molde a que o conceito de acções específicas deve ser entendido como fazendo parte dos objectivos previstos no artigo 158.º CE. Por conseguinte, segundo o Conselho, a adopção de uma acção específica não inserida no âmbito dos fundos estruturais constitui um meio a utilizar, ao

17 — JO L 248, p. 1, conforme alterado pelos Regulamentos (CE, Euratom) n.º 1995/206 do Conselho, de 13 de Dezembro de 2006 (JO L 390, p. 1) e (CE) n.º 1525/2007 do Conselho, de 17 de Dezembro de 2007 (JO L 343, p. 9, a seguir «regulamento financeiro»).

mesmo título que a participação da Comunidade através destes fundos, para reforçar a coesão económica e social da Comunidade, e isto a fim de promover o desenvolvimento harmonioso global desta.

46. O Conselho observa que o incentivo ao estabelecimento de contactos, ao diálogo e à reconciliação entre os nacionalistas e os unionistas na ilha da Irlanda constitui um elemento central do regulamento impugnado. Em seu entender, trata-se de um objectivo que, com toda a evidência, não pode ser incluído no âmbito do artigo 158.º CE, que visa promover um desenvolvimento harmonioso e, nomeadamente, reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões da Comunidade.

47. No contexto histórico e político que deu lugar à iniciativa internacional para a qual a Comunidade contribui por meio do regulamento impugnado, a ausência de conciliação entre nacionalistas e unionistas nos territórios visados pelo FII será considerada um obstáculo a que possa ser eficazmente conduzida uma política de coesão económica e social. A contribuição para levantar esse obstáculo deverá ser analisada como uma condição de eficácia da política de coesão.

48. O Conselho refere depois que, contrariamente ao FII, o programa PEACE é uma iniciativa comunitária cujas medidas são financiadas pelo FEDER. A base jurídica do programa PEACE não lhe confere competências para abarcar todas as acções actualmente abrangidas pelo FII, e isto apesar do facto de certas acções com vocação para ser financiadas pelos dois instrumentos o serem na prática. Estes dois instrumentos atacam paralelamente os dois aspectos da problemática irlandesa que são constituídos, por um lado, pela instabilidade e o conflito e, por outro, pelo desenvolvimento económico e social, mesmo que à partida sejam abordados de modo diferente. Com efeito, o FII tem em vista a reconciliação para facilitar a coesão, enquanto o programa PEACE tem em vista a coesão para facilitar a reconciliação.

49. O Conselho e a Irlanda sublinham que o FII é uma organização internacional na qual a Comunidade se limita a participar financeiramente por meio do regulamento impugnado, organização de que a Comunidade não é membro e que foi criada independentemente da sua vontade. Ora, o título XVII do Tratado CE diz respeito aos meios de acção que são próprios da Comunidade e que são geridos segundo as regras do quadro regulamentar

comunitário, incluindo o seu regulamento financeiro. Segundo o Conselho, nem aquele título nem o quadro regulamentar comunitário pode ser aplicados a uma organização internacional de que a Comunidade não é membro e isto mesmo supondo que, num dado momento, se mostre que o FII se ocupa prioritariamente da coesão económica, mais do que da reconciliação.

50. Na hipótese de o Tribunal de Justiça decidir anular o regulamento impugnado, o Conselho, tal como a Comissão, a Irlanda e o Reino Unido, pedem a título subsidiário, em aplicação do artigo 231.º, segundo paragrafo, CE, que os efeitos deste regulamento sejam mantidos até à adopção de um novo regulamento e que a anulação não afecte a validade dos pagamentos efectuados nem a das obrigações assumidas com base no regulamento impugnado, isto por importantes razões de segurança jurídica ligadas tanto aos projectos em curso como às expectativas legítimas da administração do FII.

51. A Comissão sustenta igualmente que o artigo 308.º CE é a base jurídica adequada para a adopção das medidas contidas no regulamento impugnado.

52. Com efeito, a Comissão alega que o desenvolvimento económico e social tal como previsto no Tratado anglo-irlandês, embora seja importante, nunca foi um objectivo em si. Foi escolhido, entre outros, como um meio para assegurar uma paz duradoura e a estabilidade numa região afligida por divisões entre as tradições principais que nela estão representadas. Nesta perspectiva, o acordo FII assenta sobretudo na existência de uma instabilidade política e o Fundo por ele criado tem como objectivo diminuir, ou mesmo eliminar esta instabilidade política por meios económicos e sociais, entre outros. É portanto errado tratar a vertente económica e social como um fim em si, pois tal leitura conduz a ignorar o contexto político e jurídico no qual se inscreve o acordo FII.

53. Em suma, o regulamento impugnado tem como objecto prever uma contribuição financeira para o FII que deverá ser utilizada em conformidade com o acordo FII, e este acordo, tal como o Tratado anglo-irlandês que o inspirou, tem como objecto único a paz e a reconciliação. A Comissão entende portanto que foi com razão que o legislador comunitário, por um lado, declarou no décimo quinto considerando do regulamento impugnado que o «objectivo fundamental do [FII] e do

presente regulamento é incentivar a reconciliação entre comunidades» e, por outro lado, considerou que, tratando-se de uma missão com vista a promover a paz e a estabilidade política, o Tratado CE não fornece outra base jurídica que não seja o artigo 308.º CE para adoptar o regulamento impugnado.

54. Além disso, a Comissão considera que a natureza geral da política instituída pelo artigo 158.º CE não é conciliável com uma intervenção específica, limitada logo à partida a uma única região da Comunidade e que não é susceptível de ser generalizada. A expressão «acções específicas» constante do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE não é de modo nenhum sinónimo de intervenções *ad hoc* ou pontuais. Esta concepção da vocação geral do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE é conforme com a prática legislativa neste domínio [18].

55. Aliás, quanto a uma eventual sobreposição entre as actividades do FII e as dos fundos estruturais, a Comissão reconhece que a mesma existe. Isto explica-se pelo facto de a promoção da cooperação transfronteiriça, nomeadamente por via da promoção do desenvolvimento económico e social das regiões irlandesas mais atingidas pela instabilidade, ser uma das vias privilegiadas no Tratado anglo-irlandês para cumprir o seu objectivo único, ou seja, a paz e a reconciliação. A Comissão observa todavia que o FII pode legitimamente apoiar acções que não poderiam ser financiadas a título da política comunitária de coesão económica e social. Cita, por exemplo, a acção com vista a que o FII partilhe a experimentação e os conhecimentos adquiridos durante 20 anos com aqueles que procuram construir a paz noutras regiões do mundo, assim como um programa destinado a facilitar contactos entre comunidades locais, a polícia e as District Policing Partnerships [19]. A Comissão sustenta, finalmente, que a divergência entre os campos de intervenção possíveis dos fundos estruturais e do FII encontra a sua tradução no artigo 2.º, segundo parágrafo, do regulamento impugnado. Com efeito, a afirmação segundo a qual, ao afectar as contribuições financeiras da Comunidade, o FII complementa as actividades financiadas pelos fundos estruturais, significa que se trata de financiar actividades que são diferentes, mas complementares.

56. O Reino Unido sustenta que os artigos 158.º CE e 159.º CE são concebidos para remediar os desequilíbrios económicos e sociais entre as regiões da Comunidade e não para favorecer a paz e a reconciliação entre

18 — Em apoio da sua argumentação, a Comissão cita três regulamentos adoptados com base nesta disposição que são, em sua opinião, todos de natureza horizontal. Trata-se dos Regulamentos (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, de 11 de Novembro de 2002, que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia (JO L 311, p. 3), (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) (JO L 210, p. 19) e (CE) n.º 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (JO L 406, p. 1). Note-se que o Regulamento n.º 2012/2002 foi adoptado com fundamento numa base jurídica dupla, ou seja, os artigos 159.º, terceiro parágrafo, CE e 308.º CE.

19 — Trata-se de parcerias locais em matéria de manutenção da ordem.

diferentes comunidades situadas numa região. Ora, os programas financiados pelo FII no quadro da sua estratégia «Sharing this Space» colocam claramente a tónica no objectivo de compreensão mútua e de reconciliação entre as comunidades. Além disso, embora o Reino Unido não conteste que o FII e o programa PEACE são sob certos aspectos complementares, que auxiliam frequentemente as mesmas categorias de pessoas e que certos projectos são financiados pelo FII e pelo programa PEACE, considera não obstante que estas duas iniciativas prosseguem objectivos diferentes.

V — Apreciação

57. A Irlanda refere que, em seu entender, o FII, cujo carácter específico e único sublinha, tem como objectivo primordial a consolidação da paz e a reconciliação entre as comunidades. Na medida em que é possível considerar que o FII se interessa igualmente pelo desenvolvimento económico e social, este interesse reveste um carácter instrumental. Com efeito, o desenvolvimento económico e social não é, no quadro do FII um fim em si mas um factor de reconciliação e de progresso político. Considerado sob este ângulo, a Irlanda entende que é evidente que o FII não pode ser definido como um mecanismo de reforço da coesão económica e social. Os quatro domínios fundamentais da estratégia do FII para o período de 2006 a 2010 ilustram a sua função primordial enquanto mecanismo que visa chegar a uma reconciliação entre os nacionalistas e os unionistas. Finalmente, a Irlanda considera que os artigos 158.º CE e 159.º CE dizem respeito principalmente ao desenvolvimento económico e não às questões ligadas à reconciliação, ao diálogo político e à consolidação da paz.

58. Importa antes de mais recordar que o recurso ao artigo 308.º como base jurídica de um acto só se justifica se nenhuma outra disposição do Tratado CE conferir às instituições comunitárias a competência necessária para aprovar esse acto [20]. Assim, o artigo 308.º CE destina-se a suprir a falta de poderes para agir, conferidos expressa ou implicitamente às instituições comunitárias por disposições específicas do Tratado CE, na medida em que tais poderes se revelem necessários para que a Comunidade possa exercer as suas funções tendo em vista alcançar um dos objectivos fixados por esse Tratado [21].

20 — V. jurisprudência citada na nota 16.

21 — Acórdão de 3 de Setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foudation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, Colect., p. I-6351, n.º 211 e jurisprudência citada).

59. Além disso, resulta de jurisprudência constante que a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve fundar-se em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse acto, e não na base jurídica que serve para a adopção de outros actos comunitários que eventualmente apresentem características semelhantes [22]. Esclarecemos igualmente que, segundo o Tribunal de Justiça, não tem qualquer influência na escolha da base jurídica de um acto a pretensão duma instituição de participar de forma mais intensa na adopção de um acto determinado, o trabalho efectuado a outro título no domínio de acção em que o acto se insere ou o contexto da adopção do acto [23].

60. Perante esta jurisprudência, importa assim determinar se, como sustenta o Parlamento, o regulamento impugnado deveria ter sido adoptado com fundamento no artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE. Nesta perspectiva, e antes de examinar a finalidade e o conteúdo deste regulamento, formularemos algumas observações liminares sobre a política comunitária de coesão económica e social.

A — *Observações liminares sobre a política comunitária de coesão económica e social*

61. A coesão económica e social encontra hoje várias expressões nos Tratados UE e CE. O seu reforço constitui um objectivo tanto para a União (artigo 2.º UE) como para a Comunidade (artigo 2.º CE). Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea k), CE, a acção da Comunidade comporta o reforço da coesão económica e social. O título XVII do Tratado CE, composto pelos artigos 158.º CE a 162.º CE, atribui à Comunidade a competência para conduzir uma política comunitária de coesão económica e social a fim de promover o desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade.

62. O reconhecimento e o desenvolvimento desta política têm sido progressivos. A referida política traduziu-se em primeiro lugar através de um certo número de iniciativas comunitárias com vista a estabelecer uma política regional. Neste contexto, a verdadeira mudança situa-se no momento do alargamento da Comunidade ao Reino da Dinamarca, à Irlanda e ao Reino Unido. Nessa

22 — Acórdão de 6 de Novembro de 2008, Parlamento/Conselho (C-155/07, Colect., p. I-8103, n.º 34 e jurisprudência citada).

23 — Acórdão de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho (C-269/97, Colect., p. I-2257, n.º 44).

época, estes dois últimos Estados requerem com efeito acções regionais, a Irlanda para a quase totalidade das suas regiões e o Reino Unido para as suas regiões desfavorecidas da Escócia e da Irlanda do Norte [24].

63. Na falta de disposições no Tratado CEE, assinado em 25 de Março de 1957, que conferiu ao legislador comunitário os poderes necessários para agir no sentido da execução de uma política regional, este teve de recorrer nomeadamente ao artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE) para desenvolver a sua acção no domínio regional, em particular para instituir o FEDER [25].

64. A política regional acede ao estatuto de política comunitária consagrada no direito originário com o Acto Único Europeu de 1986. Com efeito, este acto introduz no Tratado CEE um título V com a epígrafe «A coesão económica e social», que define os objectivos e especifica os meios para a realização desta política.

65. A partir da entrada em vigor do Acto Único Europeu em 1 de Julho de 1987, o legislador comunitário deixa portanto de ter necessidade de recorrer ao artigo 235.º do Tratado CE, enquanto cláusula geral de habilitação, para conduzir as suas acções a título da política de coesão económica e social.

66. Esta disposição do Tratado CE conservará todavia o seu interesse enquanto meio de reforço dos poderes de que a Comunidade está dotada quando tiver de enfrentar situações não previstas no Tratado CE [26]. Em caso de insuficiência dos poderes atribuídos à Comunidade, o legislador comunitário deverá assim utilizar o artigo 308.º CE como fundamento único ou fundamento complementar ao lado dos outros artigos do Tratado CE.

24 — V. Blumann, C., «Historique de la politique communitaire de cohésion économique et sociale», L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale, Bruylant, Bruxelas, 2003, p. 5, especialmente p. 10.

25 — Regulamento (CEE) n.º 724/75 do Conselho, de 18 de Março de 1975, que cria um Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 73, p. 1)

26 — V. Flaesch Mougin, C., «Commentaire de l'article 235», Traité instituant la CEE: commentaire article par article, sob a direcção de Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R. e Simon, D., Èconomica, Paris, 1992.

67. O Regulamento n.º 2012/2002 constitui uma ilustração desta prática. Nos termos do artigo 1.º, lido em conjugação com o primeiro considerando deste regulamento, o mesmo tem como objecto instituir um Fundo de Solidariedade que se destina a permitir que a Comunidade responda rapidamente, com eficácia e flexibilidade, a situações de emergência, principalmente em caso de catástrofes naturais. O referido regulamento fundou-se numa base jurídica dupla, a saber, os artigos 159.º, terceiro parágrafo, CE e 308.º CE. A utilização complementar do artigo 308.º CE é justificada no terceiro considerando do Regulamento n.º 2012/2002 da forma seguinte: «[a] União Europeia também deve demonstrar solidariedade em relação aos países que estão actualmente a negociar a sua adesão. Tornar a aplicação do presente regulamento extensiva a esses Estados exige o recurso ao artigo 308.º [CE]». O legislador comunitário entendeu assim que não dispunha de poderes suficientes com base no artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE para tornar extensiva esta vertente da política de coesão económica e social a países que ainda não tinham aderido à União [27].

68. A questão principal que o presente processo suscita também é relativa à extensão dos poderes de que o legislador comunitário dispõe nos termos do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE, mas desta vez no contexto particular de contribuições financeiras da Comunidade pagas a uma organização internacional composta por dois Estados-Membros, cujos beneficiários são exclusivamente regiões da Comunidade, principalmente a Irlanda do Norte, e por motivos que, segundo o Conselho e os intervenientes, estão para além dos objectivos prosseguidos pelo título XVII do Tratado CE. Será de considerar que, tendo em conta a falta ou insuficiência dos poderes atribuídos à Comunidade pelo artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE para conduzir essa acção, o legislador comunitário estava obrigado a recorrer ao artigo 308.º CE como base jurídica do regulamento impugnado?

69. Para responder a esta questão há que, num primeiro tempo, examinar a finalidade e o conteúdo deste regulamento e, num segundo tempo, verificar se a acção da Comunidade prevista no referido regulamento está ou não abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE.

B — *Exame da finalidade e do conteúdo do regulamento impugnado*

70. Recordemos antes de mais que o artigo 10.º, alínea a), do Tratado anglo-irlandês prevê que «os dois governos cooperarão para favorecer o desenvolvimento

27 — V. igualmente, neste sentido, o Regulamento n.º 1082/2006 fundado exclusivamente no artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE e cujo décimo sexto considerando refere que «[esta disposição] não permite a inclusão de entidades de países terceiros em legislação que se baseie [na mesma]».

económico e social das regiões das duas partes da Irlanda que sofreram particularmente as consequências da instabilidade destes últimos anos e examinarão a possibilidade de obter um auxílio internacional para este fim». Foi para contribuir para as acções referidas neste artigo que foi depois criado o FII. O artigo 2.º do acordo FII dispõe assim que «o [FII] tem por objectivo promover o desenvolvimento económico e social e favorecer os contactos, o diálogo e a reconciliação entre os nacionalistas e os unionistas através de toda a Irlanda».

71. Em 1988, a Irlanda e o Governo do Reino Unido solicitaram à Comunidade que contribuísse para o FII. É assim que, desde 1989, a Comunidade apoia financeiramente os projectos do FII. Num dos regulamentos que precederam o regulamento impugnado, ou seja, o Regulamento (CE) n.º 2687/94 [28], o legislador comunitário referia que «os programas do [FII] encorajam a cooperação transfronteiriça e a cooperação entre comunidades, promovendo assim o diálogo e a reconciliação entre nacionalistas e unionistas» [29] e que o FII « constitui um exemplo de frutuosa cooperação anglo-irlandesa no sentido de fazer avançar o progresso económico e social e de promover a reconciliação, numa base transfronteiriça e entre comunidades» [30].

72. O regulamento impugnado coloca também a tónica sobre estes objectivos, dado que as contribuições da Comunidade se destinam a promover o progresso económico e social nas zonas em causa e, finalmente, a reconciliação entre as comunidades divididas.

73. Resulta assim expressamente do artigo 2.º, segundo e terceiro parágrafos, deste regulamento que as contribuições que a Comunidade paga para o FII, prioritariamente afectadas «aos projectos transfronteiriços ou intercomunitários» devem ser utilizadas «de modo a fomentar melhorias económicas e sociais sustentáveis nas zonas em causa». O pagamento em parcelas da contribuição anual da Comunidade, tal como está organizado no artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, constitui uma garantia de que esta contribuição é efectivamente utilizada para este fim.

28 — Regulamento do Conselho de 31 de Outubro de 1994 relativo às contribuições financeiras da Comunidade para o Fundo Internacional para a Irlanda (JO L 286, p. 5).

29 — Oitavo considerando.

30 — Décimo primeiro considerando.

74. Resulta além disso do sexto considerando do regulamento impugnado que este «visa essencialmente apoiar a paz e a reconciliação» O décimo quinto considerando deste regulamento exprime igualmente esta finalidade ao conferir-lhe o carácter de objectivo fundamental. Após ter enumerado ao quatro domínios em torno dos quais se articula a estratégia denominada «Sharing this Space», que iniciou a fase final das actividades do FII para o período de 2006 a 2010, o legislador comunitário indicou aí, com efeito, que «o objectivo fundamental do [FII] e do presente regulamento é incentivar a reconciliação entre comunidades».

75. A acção comunitária prevista no regulamento impugnado destina-se assim a enfrentar os problemas económicos e sociais da Irlanda do Norte e dos condados limítrofes da Irlanda no quadro de um processo de paz e de reconciliação.

76. Por outras palavras, esta acção, tal como programa PEACE, destina-se a consolidar as bases económicas e sociais do processo de paz. Embora a reconciliação e, portanto, a consolidação da paz constituam o objectivo fundamental, pode dizer-se ideal, a finalidade mais concreta e imediata do regulamento impugnado é contribuir para o desenvolvimento económico e social da região em causa.

77. Estes dois objectivos prosseguidos pela Comunidade constituem, ao mesmo tempo, uma ilustração da originalidade e da maneira de ser do mecanismo comunitário, o qual, como indicam essencialmente o segundo e o oitavo parágrafos do Tratado CE, tem em vista garantir a paz promovendo o progresso económico e social nas diversas regiões da Comunidade.

78. Agora há que determinar se, na medida em que tem em vista promover o progresso económico e social nas zonas em causa e, finalmente, a reconciliação entre comunidades divididas, o regulamento impugnado está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE.

C — *O regulamento impugnado está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE?*

79. Recordemos antes de mais que o artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE constitui o fundamento jurídico para acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos estruturais que se revelem necessárias com vista a reforçar a coesão económica e social da Comunidade.

80. A missão que a política comunitária de coesão económica e social prossegue é, conforme o artigo 158.º, primeiro parágrafo, CE, «promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade». Esta política visa, em particular, nos termos do segundo parágrafo do mesmo artigo «reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas mais desfavorecidas, incluindo as zonas rurais».

81. A formulação geral desta missão permite uma certa flexibilidade e uma adaptabilidade às finalidades procuradas pelo legislador comunitário quando este pretende desenvolver acções comuns. Os domínios de acção prioritários evoluem assim regularmente, ao sabor das necessidades económicas e sociais que se manifestam nos diferentes Estados-Membros.

82. O carácter proteiforme da coesão económica e social e a generalidade das missões que são confiadas a esta política têm como consequência torná-la dificilmente apreensível [31]. Revela-se assim difícil fixar os limites do campo abrangido por esta política devido à coesão económica e social se apresentar como um conjunto extenso de contornos pouco precisos [32]. A jurisprudência do Tribunal de Justiça não nos fornece elementos decisivos quanto a este aspecto [33].

31 — V. 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, op. cit., p. 139, especialmente p. 142.

32 — V. Blumann, C., op. cit., p. 13. Segundo este autor «a coesão engloba formalmente o económico e o social. Mas vai ainda mais longe, pois toca também nas dimensões culturais, intelectuais, societais e outras… A coesão situa-se no âmago do projecto europeu; visa reforçar a homogeneidade, a unidade da União Europeia: Ao mesmo título que os direitos fundamentais ou a cidadania, inscreve-se entre os princípios constitucionais de base e exprime ao mais alto nível a solidariedade que deveria reinar no seu seio».

33 — No seu acórdão de 23 de Novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, Colect., p. I-8395), o Tribunal de Justiça apreendeu a coesão económica e social da forma seguinte. «[é] necessário salientar que, se decorre dos artigos 2.º e 3.º do Tratado [que passaram, após alteração, a artigos 2.º CE e 3.º CE, respectivamente] bem como dos artigos 130.º-A a 130.º-E do mesmo Tratado [que passaram, após alteração, a artigos 158.º CE a 162.º CE, respectivamente] que o reforço da coesão económica e social é um dos objectivos da Comunidade e, consequentemente, constitui um elemento importante designadamente na interpretação do direito comunitário em matéria económica e social, estas disposições têm, no entanto, natureza programática, de modo que a prossecução do objectivo de coesão económica e social deve ser o resultado das políticas e das acções da Comunidade e dos Estados-Membros» (n.º 86).

83. Não é contudo necessário proceder aqui a uma enumeração dos domínios de acção abrangidos pela política comunitária de coesão económica e social. Há que determinar unicamente se uma acção da Comunidade com vista a promover o progresso económico e social nas zonas em causa e, finalmente, a paz e a reconciliação entre comunidades divididas faz parte integrante da política comunitária de coesão económica e social.

84. Em nossa opinião, a resposta deve ser afirmativa, por várias razões.

85. Em primeiro lugar, a política de coesão económica e social define-se como um dispositivo de reequilíbrio e de redistribuição entre os Estados-Membros [34]. Esta política é igualmente a expressão de uma solidariedade entre estes últimos e entre os seus povos. Na medida em que visam, nos termos do artigo 2.º, terceiro parágrafo, do regulamento impugnado, fomentar melhorias económicas e sociais sustentáveis nas zonas em causa, as contribuições financeiras da Comunidade para o FII, em nosso entender, fazem plenamente parte de uma política de redistribuição com vista a corrigir desequilíbrios económicos e sociais numa região da Comunidade, suprimindo as sequelas do conflito e da violência.

86. Depois, na medida em que as estas contribuições devem, conforme o artigo 2.º, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, ser prioritariamente afectadas aos projectos transfronteiriços ou intercomunitários, favorecem a cooperação transfronteiriça, a qual constitui um dos objectivos principais da política comunitária de coesão económica e social [35].

87. Além disso, as medidas que visam promover a tolerância e a reconciliação entre grupos de população divididos têm como objecto reforçar a coesão entre as Comunidades, o que constitui, em nossa opinião, uma das facetas do conceito de coesão social. Ao incentivar os actores econó-

34 — V. Blumann, op. cit., p. 18.

35 — Como mostra o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1083/2006. V. igualmente o instrumento de promoção da cooperação transfronteiriça constituído pela iniciativa comunitária Interreg (comunicação da Comissão de 28 de Abril de 2000 que estabelece orientações relativas a uma iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia destinada a promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu — Interreg III (JO C 143, p. 6). Observamos aliás que Comunidade interveio igualmente através do programa Irlanda do Norte-Irlanda a título da iniciativa Interreg II A (v. comunicação da Comissão de 28 de Abril de 2000, já referida, p. 28).

micos e sociais, através da realização de projectos concretos de natureza transfronteiriça ou intercomunitária, a superar as barreiras culturais e sociais que perduram, a intervenção da Comunidade participa na construção de uma sociedade pacífica e estável e, portanto, no reforço da coesão económica e social nas zonas em causa.

88. Importa aliás sublinhar o nexo estreito que existe entre, por um lado, o progresso económico e social e, por outro, a consolidação da paz e a reconciliação. No seu parecer de 23 de Outubro de 2008 sobre o papel da UE no processo de paz na Irlanda do Norte [36], o Comité Económico e Social europeu exprimiu claramente a natureza deste nexo, da forma seguinte: «a estabilidade e a prosperidade reforçam-se mutuamente e, através dos seus programas de financiamento, a UE contribuiu para agir sobre as condições sociais e económicas que decorriam do conflito, mas que também o alimentavam» [37]. Com a sua intervenção, a Comunidade agiu tanto sobre as cicatrizes económicas e sociais deixadas pelo conflito como sobre os obstáculos à consolidação da paz que subsistem. Reconciliação e desenvolvimento económico e social revelam-se assim indissociáveis e devem ser apreendidos conjuntamente no quadro da política comunitária de coesão económica e social. Acresce que a coesão, enquanto propriedade de um conjunto do qual todas as partes estão intimamente unidas [38], não pode existir sem reconciliação.

89. Em suma, a circunstância de a acção comunitária prevista no regulamento impugnado se inscrever no quadro de um processo de paz e de, portanto, ter em vista, finalmente, reconciliar grupos de população divididos não é, em nosso entender, susceptível de a excluir do campo abrangido pelo título XVII do Tratado CE. Em nossa opinião, seria adoptar uma visão demasiado estreita da política comunitária de coesão económica e social excluir do seu âmbito de aplicação medidas que visam expressamente fomentar melhorias económicas e sociais sustentáveis numa região da Comunidade, com o único fundamento de tais medidas se integrarem num processo de paz e contribuírem potencialmente para reconciliar grupos de população divididos.

90. O conceito de coesão económica e social parece-nos ser suficientemente amplo para cobrir este tipo de acção. Além disso, o carácter geral da missão confiada à Comunidade através da sua política de coesão económica e social permite, em nosso entender, inscrever uma acção como a prevista no regulamento impugnado no quadro do título XVII do Tratado CE. O desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade exige, com efeito, que as zonas

36 — Documento SC/029 — CESE 1686/2008.
37 — Ponto 6.8.5 do parecer.
38 — V. Le petit Larousse illustré, 1994.

onde existem tensões comunitárias, com o efeito negativo sobre o desenvolvimento económico e social que geram, sejam objecto de uma intervenção por parte da Comunidade no quadro da política que visa reforçar a coesão económica e social.

91. Finalmente, a expressão usada no artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE «[se] se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos [estruturais]», parece-nos bastante ampla para integrar medidas como as previstas no regulamento impugnado. Contrariamente ao que sustentam a Comissão e o Conselho, nem o facto de se tratar de contribuições destinadas a uma zona específica da Comunidade nem a circunstância de essas contribuições serem pagas a uma organização internacional são, em nossa opinião, suficientes para as excluir do âmbito de aplicação do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE.

92. Quanto ao primeiro ponto, observamos que nada no texto deste artigo permite excluir a execução de uma acção específica em benefício de uma ou várias regiões da Comunidade. Aliás, se concebermos a política comunitária de coesão económica e social como constituindo um dispositivo de reequilíbrio destinado a incentivar as convergências entre as regiões da Comunidade, é inteiramente lógico que esta concentre pontualmente a sua acção em regiões que manifestam certos desequilíbrios económicos e sociais.

93. Quanto ao segundo ponto, importa recordar que o FII é um instrumento financeiro criado por dois Estados-Membros e para o qual a Comunidade, assim como outros Estados terceiros, decidiram contribuir. A Comunidade não participa de forma alguma nas despesas de gestão geral desta organização internacional. Estas últimas assim como os custos de funcionamento e o secretariado ficam a cargo da Irlanda e do Governo do Reino Unido [39]. Assim, a contribuição financeira que a Comunidade paga anualmente para o FII é consagrada unicamente, conforme prevê o artigo 2.º, terceiro parágrafo, do regulamento impugnado, a projectos que permitam melhorias económicas e sociais sustentáveis nas zonas em causa. O FII constitui portanto, do ponto de vista da Comunidade, um prolongamento da sua acção em benefício da coesão económica e social. Mesmo que a acção da Comunidade se efectue pelo prisma do FII, o pagamento de uma contribuição financeira anual a esta organização internacional, nas condições previstas neste regulamento, constitui antes de mais um meio para a Comunidade executar a sua política de coesão económica e social na Irlanda do Norte e nos condados limítrofes da Irlanda.

39 — V. comunicação da Comissão de 12 de Outubro de 2006, já referida, ponto 2.1.3, quarto parágrafo.

94. No termo desta análise, consideramos que as medidas previstas no regulamento impugnado se inserem efectivamente no âmbito de aplicação da política comunitária de coesão económica e social. O exame da finalidade e do conteúdo deste regulamento, assim como o do âmbito de aplicação do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE, não permitem portanto alicerçar a afirmação que figura no sexto considerando do referido regulamento, segundo a qual, em substância, este último iria além do âmbito de aplicação da política de coesão económica e social comunitária. A Comunidade dispunha, por força do artigo 159.º, terceiro parágrafo, CE, dos poderes de acção necessários para adoptar as medidas contidas no regulamento impugnado. Este, na medida em que foi adoptado com fundamento no artigo 308.º CE, deve portanto, em nosso entender, ser anulado.

95. Para terminar, há ainda que esclarecer que, se bem que as partes, tenham consagrado nos seus articulados amplos desenvolvimentos, conforme as opiniões sustentadas, aos pontos comuns ou às divergências entre o FII e o programa PEACE, a comparação entre estes dois instrumentos não poderá ser decisiva quanto à escolha da base jurídica do regulamento impugnado [40]. Limitar-nos-emos, portanto, a formular sobre este assunto as observações seguintes.

96. Segundo o Conselho, existe uma diferença fundamental entre o objectivo prosseguido pelo FII e o prosseguido pelo programa PEACE. Com efeito, o FII teria em vista a reconciliação para facilitar a coesão, enquanto o programa PEACE teria em vista a coesão para facilitar a reconciliação. Tal distinção, em nosso entender, é artificial, pois a leitura dos diversos relatórios consagrados a estas duas iniciativas demonstra o nexo estreito que existe, em ambos os casos, entre a busca do progresso económico e social e a consolidação da paz. Além disso, seria de admirar que, tendo em conta a sua denominação, o programa PEACE não tivesse como objectivo, tal como o regulamento impugnado, incentivar a reconciliação entre grupos de população divididos.

97. Conforme reconhece a Comissão na sua comunicação de 12 de Outubro de 2006, já referida «o alvo estratégico do programa PEACE — *'reforçar o progresso para uma sociedade pacífica e estável e promover a reconciliação'* — é também um dos objectivos principais do FII» [41]. Aliás quando a tónica é colocada na complementaridade entre as duas iniciativas, é sobretudo para evidenciar os seus pontos comuns e a sua convergência [42].

40 — V. jurisprudência citada no n.º 59 das presentes conclusões.

41 — Ponto 4.1, primeiro parágrafo.

42 — Ponto 4.1, quarto parágrafo («[n]o que diz respeito aos beneficiários, o FII presta auxílio às mesmas categorias de pessoas que o programa PEACE II». V. igualmente ponto 6, quinto parágrafo («[a]s prioridades fixadas pelos programas do FII e da CE complementam-se mutuamente criando um elevado potencial de sinergias que deve ser mais consolidado»). Pode também referir-se a resolução do Parlamento Europeu, de 20 de Maio de 2008, sobre a avaliação do programa PEACE e as estratégias para o futuro [P6_TA (2008)0205], cujo considerando P tem a seguinte redacção: «considerando que numerosas acções levadas a cabo no quadro dos sub programas PEACE, dos programas FII e da iniciativa Interreg têm […] sido caracterizadas por um grau elevado de similitude e, em certos domínios, por um certo grau de duplicação das actividades.»

98. Consideramos, por conseguinte, que duas iniciativas comunitárias que prosseguem objectivos semelhantes se inserem na mesma política comunitária, neste caso a política de coesão económica e social regida pelo título XVII do Tratado CE [43].

VI — Quanto ao pedido de manutenção dos efeitos do regulamento impugnado

99. Na hipótese de o Tribunal de Justiça decidir, conforme propomos, anular o regulamento impugnado, o Conselho, tal como a Comissão, a Irlanda e o Reino Unido, pedem, a título subsidiário, em aplicação do artigo 231.º, segundo parágrafo, CE, que os efeitos do regulamento sejam mantidos até à adopção de um novo regulamento, e que a anulação não afecte a validade dos pagamentos efectuados nem a das obrigações assumidas com base no referido regulamento, isto por importantes razões de segurança jurídica ligadas tanto aos projectos em curso como expectativas legítimas da administração do FII.

100. Sugerimos ao Tribunal de Justiça que conceda deferimento a este pedido de manutenção dos efeitos do regulamento impugnado.

101. Nos termos do artigo 231.º, segundo parágrafo, CE, o Tribunal de Justiça pode, quando o considerar necessário, indicar quais os efeitos do regulamento anulado que se devem considerar subsistentes. Ora, a anulação do regulamento impugnado sem manutenção dos seus efeitos seria susceptível de ter consequências negativas sobre as actividades do FII de conduzir a situações de incerteza prejudiciais para as operações que já foram financiadas pelo FII ou que estão em vis de o ser. Nestas condições, existem, em nossa opinião, importantes razões de segurança jurídica que justificam que o Tribunal de Justiça exerça o poder que o artigo 231.º, segundo parágrafo, CE lhe confere. O Tribunal deverá portanto, em nossa opinião, manter os efeitos do regulamento impugnado até à entrada em vigor de num novo regulamento adoptado de acordo com a base jurídica adequada.

43 — Outros indícios que, mesmo não podendo ser determinantes para a escolha da base jurídica, alicerçam todavia a nossa convicção de que as medidas contidas no regulamento impugnado se inserem efectivamente na política de coesão económica e social. Assim, referimos que a Comissão está representada pelo director-geral da política regional quando tem assento no conselho de administração do FII. Aliás, os serviços da Comunidade Europeia que estão incumbidos de proceder a auditorias e a controlos no FII são, para além dos do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, os da Direcção-Geral «REGIO».

VII — Conclusão

102. Tendo em conta todas as considerações que antecedem, propomos ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

«1) É anulado o Regulamento (CE) n.º 1968/2006 do Conselho, de 21 de Dezembro de 2006, relativo às contribuições financeiras da Comunidade para o Fundo Internacional para a Irlanda (2007-2010).

2) Os efeitos do Regulamento n.º 1968/2006 são mantidos até à entrada em vigor de um novo regulamento adoptado de acordo com a base jurídica adequada.

3) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.

4) A Comissão das Comunidades Europeias, a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas despesas.»