JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

2 päivänä huhtikuuta 2009 [1]

1. Euroopan parlamentti vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan 21.12.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1968/2006, [2] jossa Euroopan unionin neuvosto vahvistaa menettelyt yhteisön rahoitustuen myöntämiseksi Irlannin kansainväliselle rahastolle [3] ohjelmakaudella 2007–2010. Asetus annettiin EY 308 artiklan perusteella.

2. Kanteessaan parlamentti väittää, ettei kyseistä perustamissopimuksen artiklaa voida käyttää tämän asetuksen oikeusperustana. Parlamentin mukaan riidanalaiseen asetukseen sisältyvät toimenpiteet kuuluvat EY:n perustamissopimuksen taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan XVII osaston ja tarkemmin sanottuna EY 159 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään arvioimaan, voidaanko sellaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on lujittaa rauhanprosessia ja edistää yhteiskuntaryhmien välistä sovintoa jollakin tietyllä yhteisön alueella, pitää olennaisena osana EY:n perustamissopimuksen XVII osastossa määriteltyä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaa yhteisön politiikkaa.

3. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitän syyt, joiden perusteella katson, että tämä virheellistä oikeusperustaa koskeva kanneperuste on aiheellinen.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Primaarioikeus*

4. EY 158 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.

Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Asetus yhteisön rahoitustuesta Irlannin kansainväliselle rahastolle (2007–2010) (EUVL L 409, s. 81 ja oikaisu EUVL 2007, L 36, s. 31; jäljempänä riidanalainen asetus).

3 – Jäljempänä IFI.

saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna.”

5. EY 159 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”– – Yhteisön politiikan ja toiminnan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä sisämarkkinoiden toteuttamisessa otetaan huomioon 158 artiklassa tarkoitetut tavoitteet ja osallistutaan niiden toteuttamiseen. Yhteisö tukee myös tätä toteuttamista toiminnallaan, jota se harjoittaa rakennerahastojen (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto [EMOTR], Euroopan sosiaalirahasto [ESR], Euroopan aluekehitysrahasto [EAKR]), Euroopan investointipankin [EIP] ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta.”

6. EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään vielä seuraavaa:

”Jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, neuvosto voi päättää niistä 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisön muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista.”

7. EY 308 artiklassa määrätään puolestaan seuraavaa:

”Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

B *Ison-Britannian ja Irlannin välinen sopimus vuodelta 1985 ja Irlannin kansainvälisestä rahastosta tehty sopimus*

8. Irlanti ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus allekirjoittivat Hillsboroughissa 15.11.1985 sopimuksen,[4] jossa ne sitoutuvat tekemään yhteistyötä ”rauhan, vakauden ja vaurauden turvaamiseksi koko saarella edistämällä sovintoa, ihmisoikeuksien kunnioittamista, terrorismin vastaista yhteistyötä ja

4 – Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, nide 1413, nro I-23668; jäljempänä Ison-Britannian ja Irlannin välinen sopimus.

taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuuriyhteistyön kehittämistä”. [5]

9. Ison-Britannian ja Irlannin välisen sopimuksen toiminta-aloihin kuuluvat sen F osaston otsikon mukaan rajat ylittävä taloudellinen ja sosiaalinen yhteistyö ja kulttuuriyhteistyö. Sen 10 artiklan a kohdan mukaan ”molemmat hallitukset tekevät yhteistyötä edistääkseen taloudellista ja sosiaalista kehitystä Irlannin molemmissa osissa niillä alueilla, jotka ovat eniten kärsineet viime vuosien epävakaiden olojen seurauksista, sekä harkitsevat mahdollisuutta kansainvälisen tuen takaamiseksi tälle työlle”.

10. Tämän artiklan perusteella ja siinä määritellyn tavoitteen täytäntöön panemiseksi Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset tekivät 18.9.1986 sopimuksen Irlannin kansainvälisen rahaston perustamisesta. [6]

11. Sopimuksen johdanto-osassa Irlanti ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tunnustavat, että ”vakava vajaatyöllisyys ja monenlainen puute luovat epävakaan ilmapiirin ja että tämä epävakaus ja erimielisyys tekevät olosuhteet epäsuotuisiksi taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle”.

12. Kyseisen sopimuksen 2 artiklan mukaan ”[IFI:n] tavoitteena on taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen sekä kansallismielisten ja unionistien välisten yhteyksien, vuoropuhelun ja sovinnon rohkaiseminen kaikkialla Irlannissa”.

13. IFI-sopimuksen 3 artiklassa täsmennetään, että ”tämän tavoitteen saavuttamiseksi [IFI] pyrkii edistämään yksityisiä investointeja ja yrittäjähenkeä; sillä täydennetään hallituksen ohjelmia ja kannustetaan vapaaehtoiseen toimintaan – –. Noin kolme neljäsosaa IFI:n varoista kohdennetaan niiden erityisongelmien lievittämiseen, joita Pohjois-Irlannissa on esiintynyt viime vuosien epävakaiden olojen seurauksena”.

14. Sopimuksen 4 artiklassa luetellaan hankeryhmät, joille IFI:n rahoitusta myönnetään ensisijaisesti. Ne ovat yksityiselle sektorille kohdistuvat investoinnit, rajat ylittävät yhteistyöhankkeet talouden, koulutuksen ja tutkimuksen aloilla, hankkeet asukkaiden elinolojen parantamiseksi alueilla, joilla on vakavia taloudellisia ja/tai sosiaalisia ongelmia, kuten korkea työttömyys tai heikot infrastruktuurit, sekä ammatillisen koulutuksen hankkeet ulkomailla.

15. Sopimuksen 5 ja 6 artiklasta ilmenee, että IFI on kansainvälinen järjestö, jonka jäseniä ovat Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, ja että se

5 – Ison-Britannian ja Irlannin välisen sopimuksen 4 artiklan a kohdan ii alakohta.

6 – Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, nide 1515, nro I-26244; jäljempänä IFI-sopimus.

on oikeushenkilö. IFI:n toimintaa johtaa hallintoneuvosto, jonka puheenjohtajan ja jäsenet Irlanti ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus nimittävät yhdessä. IFI:n rahoittajamaat (Yhdysvallat, Kanada, Uusi-Seelanti, Australia ja Euroopan yhteisö) voivat halutessaan nimetä tarkkailijoita hallintoneuvoston kokouksiin. [7]

16. Euroopan yhteisö on osallistunut IFI:n rahoitukseen vuodesta 1989 lähtien. [8] IFI:n toiminnan on tarkoitus jatkua vuoteen 2010 asti.

C *Riidanalainen asetus*

17. Riidanalaisessa asetuksessa vahvistetaan menettelyt, joita noudatetaan yhteisön rahoitustuen maksamisessa IFI:lle vuosina 2007, 2008, 2009 ja 2010. Rahoitusohje ohjelmakaudeksi 2007–2010 on 60 miljoonaa euroa.

18. Riidanalainen asetus hyväksyttiin EY 308 artiklan perusteella. [9]

19. Asetuksen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan yhteisö ”toteaa [IFI:n] tavoitteiden vastaavan yhteisön omia tavoitteita”.

20. Kyseisen asetuksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan ”neuvoston asetuksen (EY) N:o 177/2005 [10] 5 artiklan mukaisesti tehdyistä arvioinneista käy ilmi, että [IFI:n] toimien tukemista on jatkettava, samalla kun pyritään edelleen parantamaan tavoitteiden yhteisvaikutusta sekä yhteensovittamista rakennerahastojen tukitoimien ja etenkin rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 mukaisesti käynnistetyn Pohjois-Irlannin ja Irlannin rajakreivikuntien rauhaan

7 – Komissiolla, jota edustaa aluepolitiikan pääosaston pääjohtaja, on IFI:n hallintoneuvostossa tarkkailijan asema. Ks. komission 12.10.2006 antama tiedonanto, johon sisältyy neuvoston asetuksen (EY) N:o 177/2005 5 artiklan mukainen kertomus Irlannin kansainvälisestä rahastosta (KOM(2006) 563 lopullinen, 2.2 kohta). Ks. myös riidanalaisen asetuksen 3 artiklan ensimmäinen kohta.

8 – Sen jälkeen kun Euroopan yhteisö päätti ryhtyä rahaston rahoittajaksi, sen vuosittainen rahoitusosuus on ollut 15 miljoonaa euroa vuosina 1989–1994, 17 miljoonaa euroa vuosina 1995–1999 ja 15 miljoonaa euroa vuodesta 2000 eteenpäin.

9 – Samaa oikeudellista perustaa (EY:n perustamissopimuksen 235 artikla, josta on tullut EY 308 artikla) on käytetty myös aikaisempia rahoituskausia koskevissa asetuksissa.

10 – Yhteisön rahoitustuesta Irlannin kansainväliselle rahastolle (2005–2006) 24.1.2005 annettu neuvoston asetus (EUVL L 30, s. 1).

ja sovintoon tähtäävän erityisohjelman, jäljempänä 'Peace-ohjelma', kanssa". [11] Yhteisön lainsäätäjä siis katsoi, että rauhanprosessi Pohjois-Irlannissa edellyttää yhteisön tuen jatkumista 31.12.2006 jälkeen. [12]

21. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan sen "pääasiallisena tarkoituksena on tukea rauhaa ja sovintoa toimin, jotka ovat monipuolisempia kuin rakennerahaston mukaiset toimet ja jotka ylittävät yhteisön taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan soveltamisalan".

22. Asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa täsmennetään, että "[IFI:n] toiminnan viimeistä vaihetta (2006–2010) varten käynnistetty strategia, jolle on annettu nimeksi 'Sharing this Space', keskittyy neljään keskeiseen alaan, jotka ovat perustan rakentaminen sovinnolle kaikkein syrjäytyneimmissä yhteiskuntaryhmissä, siltojen rakentaminen eri yhteiskuntaryhmien välisiä yhteyksiä varten, pyrkiminen kohti yhdentynyttä yhteiskuntaa ja perinnön jättäminen jälkipolville. Tästä seuraa, että [IFI:n] ja tämän asetuksen perimmäisenä tavoitteena on näin ollen yhteiskuntaryhmien välisen sovinnon edistäminen".

23. Asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan "yhteisön tuella vahvistetaan edelleen jäsenvaltioiden ja niiden kansojen keskinäistä yhteisvastuullisuutta".

24. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"[IFI:n] on käytettävä saamansa rahoitusosuus [IFI-]sopimuksen mukaisesti.

Rahoitustukea jakaessaan [IFI:n] on asetettava etusijalle alueiden rajat ylittävät ja yhteiskuntaryhmien väliset hankkeet siten, että täydennetään rakennerahastoista rahoitettavia toimia ja etenkin niitä, joita rahoitetaan Pohjois-Irlannin ja Irlannin rajakreivikuntien rauhaan ja sovintoon tähtäävästä erityisohjelmasta, jäljempänä 'Peace-ohjelma'.

Rahoitustukea on käytettävä niin, että sillä saadaan aikaan kestävää taloudellista kehitystä ja sosiaalisia parannuksia kyseisillä

11 – EYVL L 161, s. 1. Asetusta on viimeksi muutettu 24.1.2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 173/2005 (EUVL L 29, s. 3), ja se on sittemmin kumottu 11.7.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, s. 25) 1.1.2007 lähtien.

12 – Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu 12.10.2006 annettu komission tiedonanto, jossa yhteisön rahoituksen jatkamista perustellaan sillä, että "alueen poliittinen ja sosiaalinen tilanne ovat edelleen epävakaita, ja väkivallan ja kahtiajaon pahentuminen velvoittaa EU:ta jatkamaan pyrkimyksiään rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi tällä Euroopan unioniin kuuluvalla alueella" (6 kohta) ja että "koska jäsenvaltioiden sekä niiden kansalaisten keskinäisen yhteisvastuullisuuden vahvistaminen on EU:n keskeinen tavoite, EU:n on tärkeää sitoutua muiden kansainvälisten rahoittajien rinnalla edelleen näihin tavoitteisiin ja uudistaa tukensa Irlannin kansainväliselle rahastolle" (s. 10).

alueilla. Sitä ei saa käyttää muun julkisen tai yksityisen rahoituksen korvikkeena.”

25. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan [IFI:n] tuen hallinnoinnista vastaa komissio. Jollei sen 7 artiklan 2 kohdasta muuta johdu, vuosittainen rahoitusosuus maksetaan erissä seuraavasti:

”a) ensimmäinen 40 prosentin suuruinen ennakko maksetaan, kun komissio on saanut [IFI:n] hallintoneuvoston puheenjohtajan allekirjoittaman sitoumuksen, jonka mukaan [IFI] noudattaa rahoitusosuuden myöntämiseen tämän asetuksen mukaisesti liitettyjä edellytyksiä;

b) toinen 40 prosentin suuruinen ennakko maksetaan kuusi kuukautta myöhemmin;

c) loput 20 prosenttia maksetaan, kun komissio on saanut ja hyväksynyt [IFI:n] vuosittaisen toimintakertomuksen ja kyseisen vuoden tarkastetun tilinpäätöksen.”

D *PEACE-ohjelma ja asetus (EY) N:o 1083/2006*

26. PEACE-ohjelma on yhteisöaloite, joka sisältyy rakennerahastojen toimintaan. Sen tavoitteena on vahvistaa rauhalliseen ja vakaaseen yhteiskuntaan johtavaa kehitystä ja edistää sovinnon syntyä Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueilla. PEACE-ohjelma käynnistettiin ohjelmakaudella 1995–1999 (PEACE I), ja sitä jatkettiin ohjelmakausilla 2000–2006 (PEACE II) ja 2007–2013 (PEACE III).

27. Nyt käynnissä olevalla ohjelmakaudella (2007–2013) PEACE-ohjelma toteutetaan asetuksen N:o 1083/2006 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna rajat ylittävänä ohjelmana.

28. Rakennerahastojen tavoitteet määritellään asetuksen N:o 1083/2006 3 artiklassa seuraavasti:

”1. Toimilla, jotka yhteisö toteuttaa perustamissopimuksen 158 artiklan mukaisesti, pyritään lujittamaan laajentuneen Euroopan unionin taloudellista ja sosiaalista koheesiota yhteisön sopusointuisen, tasapainoisen ja kestävän kehityksen edistämiseksi. – –

Toimien tarkoituksena on pienentää taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja, joita on syntynyt erityisesti kehityksessä jälkeen jääneissä maissa ja tällaisilla alueilla ja jotka liittyvät taloudellisiin ja sosiaalisiin uudelleenjärjestelyihin, sekä vastata väestön ikääntymisen haasteeseen.

Rahastotoimiin sisällytetään kansallisella ja alueellisella tasolla yhteisön ensisijaiset tavoitteet, joilla tähdätään kestävään kehitykseen vahvistamalla kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä, edistämällä sosiaalista osallisuutta sekä suojelemalla ja parantamalla ympäristön laatua.

2. Tätä varten EAKR, ESR, koheesiorahasto, EIP ja muut olemassa olevat yhteisön rahoitusvälineet pyrkivät tarkoituksenmukaisella tavalla seuraavien kolmen tavoitteen täyttymiseen:

– –

c) Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoite, jonka tarkoituksena on rajat ylittävän yhteistyön tehostaminen yhteisin paikallisin ja alueellisin aloittein, valtioiden välisen yhteistyön tehostaminen toimin, jotka liittyvät yhteisön ensisijaisiin tavoitteisiin ja johtavat yhdennettyyn alueelliseen kehittämiseen, sekä alueiden välisen yhteistyön ja kokemusten vaihdon parantaminen sopivalla alueellisella tasolla.”

29. Saman asetuksen liitteessä II olevan 22 kohdan mukaan PEACE-ohjelma toteutetaan ”kyseisten alueiden sosiaalisen ja taloudellisen vakauden edistämiseksi”, ja ”siihen on sisällyttävä muun muassa yhteisöjen välistä yhteenkuuluvuutta edistäviä toimia. Tukikelpoinen alue on koko Pohjois-Irlanti ja Irlannin rajakreivikunnat. Tämä ohjelma toteutetaan osana Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta”.

II Riidanalaisen asetuksen antamiseen johtanut lainsäädäntöprosessi

30. Kuten jo edellä selitettiin, yhteisö on osallistunut IFI:n rahoitukseen vuodesta 1989 lähtien. Rahoituskaudella 2005–2006 sovellettavat säännökset annettiin asetuksessa N:o 177/2005. Sen 5 artiklan mukaan komission on annettava 31.3.2006 mennessä budjet-

tivallan käyttäjälle kertomus, jossa arvioidaan IFI:n toimien tuloksia ja tarvetta rahoitustuen jatkamiseen vuoden 2006 jälkeen Pohjois-Irlannin rauhankehitys huomioon ottaen.

31. Komissio antoi 12.10.2006 tämän kertomuksen,[13] jossa se totesi, että IFI:lle myönnetty yhteisön tuki on aiheellista uudistaa. Tällä perusteella se esitti samassa yhteydessä neuvostolle asetusehdotuksen[14] yhteisön rahoitustuen jatkamisesta IFI:lle kaudella 2007–2010.

32. Komission ehdotus perustui EY 308 artiklaan, jossa edellytetään, että neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. Oikeudellisten asioiden valiokunnan annettua ehdotuksesta myönteisen lausunnon parlamentti hyväksyi sen 13.12.2006 antamallaan lainsäädäntöpäätöslauselmalla,[15] muutettuna yhdellä ainoalla tarkistuksella, jolla riidanalaisen asetuksen oikeusperustaksi vaihdettiin EY 159 artiklan sijasta EY 308 artikla.

33. Neuvosto hyväksyi komission ehdotuksen EY 308 artiklan perusteella 21.12.2006.

13 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu 12.10.2006 annettu komission tiedonanto.

14 – 12.10.2006 annettu ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisön rahoitustuesta Irlannin kansainväliselle rahastolle (2007–2010), KOM(2006) 564 lopullinen.

15 – P6_TA-PROV(2006)0562.

III Asianosaisten vaatimukset

34. Parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen asetuksen sillä perusteella, ettei sitä annettu asianmukaisen oikeusperustan nojalla, ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– ensisijaisesti hylkää kanteen perusteettomana ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– toissijaisesti pysyttää riidanalaisen asetuksen vaikutukset voimassa

EY 231 artiklan toisen kohdan nojalla siihen asti, kunnes annetaan uusi asetus, ja toteaa, ettei kumoaminen vaikuta jo suoritettujen maksujen eikä riidanalaisen asetuksen perusteella tehtyjen maksusitoumusten pätevyyteen.

36. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 20.9.2007 antamalla määräyksellä komissio, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

IV Asianosaisten keskeiset lausumat

37. Parlamentti esittää kanteensa tueksi yhden kanneperusteen, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen oikeusperusta on valittu väärin. Parlamentin mukaan yhteisön lainsäätäjä teki virheen, kun se antoi asetuksen EY 308 artiklan perusteella, vaikka sillä oli tarvittava toimivalta antaa se ainoastaan EY 159 artiklan kolmannen kohdan nojalla.

38. Parlamentti vetoaa ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan EY 308 artiklan käyttäminen tietyn toimenpiteen oikeusperustana on perusteltua ainoastaan silloin, kun missään muussa perustamissopimuksen määräyksessä ei anneta yhteisön toimielimille kyseisen toimenpiteen toteuttamiseksi tarpeellista toimivaltaa.[16] Edelleen se huomauttaa, että EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa annetaan toimielimille toimivalta toteuttaa rahastojen ulkopuolisia erityistoimia, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi EY 158 artiklassa tarkoitettujen yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteiden lujittamiseksi. Kyseisessä artiklassa käytetyllä ilmauksella ”taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen” tarkoitetaan – niiden oikeudellisesta muodosta tai alueellisesta laajuudesta riippumatta – kaikenlaisia toimia, joilla pyritään edistämään koko yhteisön sopusointuista kehitystä, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamista sekä solidaarisuutta jäsenvaltioiden ja yhteisön kansojen välillä. Kyseisen artiklan tavoitteet on pantu täytäntöön tässä tarkoituksessa moninaisilla yhteisön toimenpiteillä, joita on toteutettu sekä rakennerahastojen sisällä että ulkopuolella.

39. Parlamentin mukaan tavoitteet, joihin yhteisö pyrkii osallistumalla IFI:n rahoitukseen, ovat yhteneväiset PEACE-ohjelman tavoitteiden kanssa. Molemmat liittyvät sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden lujittamiseen Pohjois-Irlannin ja

16 – Ks. erityisesti asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 13 kohta); asia 242/87, komissio v. neuvosto, tuomio 30.5.1989 (Kok., s. 1425, Kok. Ep. X, s. 53, 6 kohta); asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok., s. I-4193, 11 kohta); asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok., s. I-1985, 26 kohta); asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok., s. I-1689, 13 kohta); asia C-22/96, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.5.1998 (Kok., s. I-3231, 22 kohta) ja asia C-436/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.5.2006 (Kok., s. I-3733, 36 kohta).

Irlannin raja-alueiden väestöryhmien välillä. Nämä tavoitteet kuuluvat EY 158 artiklassa tarkoitetun ”taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden” piiriin. Parlamentti katsoo, ettei taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus kyseisillä alueilla pääse lujittumaan ilman yhteiskuntaryhmien välistä sovintoa ja yhteisymmärrystä. Se selittää, että yhteiskuntaryhmien välinen erimielisyys on sekä heikon taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen seuraus että syy sen pitkittymiseen. Sovinnon edistäminen merkitsee näin ollen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamista EY 158 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

40. Parlamentti myös korostaa, että IFI:n ja rakennerahastojen, kuten erityisesti PEACE-ohjelman, toimet ovat toisiaan täydentäviä. Nyt käynnissä olevalla ohjelmakaudella PEACE-ohjelman toimilla on tarkoitus täydentää niitä aloja, joihin IFI:n toiminta keskittyy. Nämä alat määritellään strategiassa nimeltä ”Sharing this Space”, jonka puitteissa IFI toimii vuoden 2010 loppuun asti. PEACE-ohjelman täytäntöönpanolle on puolestaan asetettu kaksi strategista painopistettä, jotka ovat yhteiskuntaryhmien välisen sovinnon edistäminen sekä pyrkiminen kohti yhdentynyttä yhteiskuntaa. Nämä painopisteet vastaavat niitä perusaiheita, joihin IFI:n toiminnan tulisi keskittyä. Edelleen parlamentti huomauttaa, että IFI:n ja rakennerahastojen toimien homogeenisuus ja johdonmukaisuus näkyvät myös niiden käytännön hallinnoinnissa.

41. Sen arvioimisessa, voidaanko EY 308 artiklaa käyttää riidanalaisen asetuksen oikeusperustana, on parlamentin mukaan ratkaisevaa se, missä tarkoituksessa tällä asetuksella myönnettiin rahoitustukea IFI:lle, eikä se, missä tarkoituksessa itse IFI toimii. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan toisessa ja kolmannessa kohdassa asetetaan yhteisön rahoitustukien käytölle tarkat ehdot sen varmistamiseksi, että rahoitetut toimet todella edistävät niitä tavoitteita, joihin yhteisö pyrkii taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevalla politiikallaan. Parlamentti korostaa, että riidanalaisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaan yhteisön rahoitustuet maksetaan vain, jos IFI noudattaa näitä edellytyksiä. Vaikka oletettaisiin, että IFI:n toimintakenttä, sellaisena kuin se on määritelty IFI-sopimuksessa, ylittää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan soveltamisalan, yhteisön rahoitustuet tulee siitä huolimatta osoittaa ensisijaisesti toimenpiteisiin, joilla riidanalaisen asetuksen 2 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaan ”täydennetään rakennerahastoista rahoitettavia toimia”, ja joka tapauksessa toimenpiteisiin, joilla ”saadaan aikaan kestävää taloudellista kehitystä ja taloudellisia parannuksia kyseisillä alueilla”, toisin sanoen sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät selkeästi EY 158 artiklan tavoitteita. Riidanalaisella asetuksella ei näin ollen pyritä muihin tai laajempiin tavoitteisiin kuin mitä EY 158 artiklassa määritellään. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kuudes perustelu-

kappale ei suinkaan ilmennä asetuksen sisältöä tai tarkoitusta, vaan se on vain ilmaus neuvoston pyrkimyksestä, jolla perustellaan sen turvautumista EY 308 artiklaan.

42. Parlamentti huomauttaa vielä, ettei EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa tarkenneta, millä aloilla ja missä muodossa erityistoimia voidaan toteuttaa. Parlamentin mukaan mikään tämän artiklan tekstissä ei viittaa siihen, etteivätkö kyseiset erityistoimet voisi tarvittaessa olla nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisia tilapäisiä tai yksittäisiä toimia.

43. Parlamentti väittää, ettei EY 159 artikla – kuten ei myöskään Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annettu asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 [17] – estä kyseisen artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettujen erityistoimien rahoittamista kansainvälisen järjestön välityksellä. Parlamentti katsoo, etteivät varainhoitoasetuksen säännöt voi vaikuttaa yhteisön säädösten oikeusperustan valintaan, ja huomauttaa, että tässä asetuksessa on useita säännöksiä, joissa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta myöntää yhteisön rahoitustukea yhteisön ulkopuolisille rahastoille sekä toteuttaa talousarviota yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

44. Neuvosto puolestaan katsoo, ettei EY:n perustamissopimuksen XVII osastossa myönnetä IFI:n toiminnan edellyttämiä toimivaltuuksia eikä se siten voi olla asianmukainen oikeusperusta yhteisön rahoitustuen myöntämiseksi IFI:lle.

45. Ensinnäkin se väittää, että EY 158 ja EY 159 artiklan rakenteen ja systematiikan perusteella erityistoimien käsitteen on katsottava vastaavan EY 158 artiklassa asetettuja tavoitteita. Neuvoston mukaan rakennerahastojen ulkopuolisia erityistoimia on, samaan tapaan kuin rakennerahastojen kautta myön-

17 – EYVL L 248, s. 1. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna 13.12.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 1995/2006 (EUVL L 390, s. 1) ja 17.12.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1525/2007 (EUVL L 343, s. 9) (jäljempänä varainhoitoasetus).

nettäviä yhteisön tukiakin, pidettävä siis keinona lujittaa yhteisön taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koko yhteisön sopusointuisen kehityksen edistämiseksi.

46. Neuvosto katsoo, että kansallismielisten ja unionistien välisten yhteyksien, vuoropuhelun ja sovinnon rohkaiseminen kaikkialla Irlannissa on olennainen osa riidanalaista asetusta. Se on tavoite, joka neuvoston mukaan jää selvästi EY 158 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, sillä artiklan päämääränä on yhteisön sopusointuisen kehityksen edistäminen ja erityisesti alueiden välisten kehityserojen vähentäminen yhteisössä.

47. Kansallismielisten ja unionistien välinen erimielisyys IFI:n tukemilla alueilla voidaan siinä historiallisessa ja poliittisessa tilanteessa, jossa yhteisön riidanalaisella asetuksella tukema kansainvälinen aloite sai alkunsa, pitää esteenä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivän politiikan tehokkaalle toteuttamiselle. Tämän esteen poistamista on pidettävä koheesiopolitiikan tehokkuuden edellytyksenä.

48. Edelleen neuvosto huomauttaa, että toisin kuin IFI, PEACE-ohjelma on yhteisöaloite, johon sisältyvät toimenpiteet rahoitetaan EAKR:sta. PEACE-ohjelman oikeusperusta on sellainen, ettei ohjelmaan voida sen antamin toimivaltuuksin hyväksyä kaikkia IFI:n alaan nykyisin kuuluvia toimia huolimatta siitä, että tietyt sellaiset toimet, jotka soveltuvat rahoitettaviksi molemmista välineistä, on kuitenkin käytännössä otettu ohjelmaan. Kummallakin rahoitusvälineellä pyritään vaikuttamaan kahteen Irlannin ongelmaan, jotka ovat yhtäältä epävakaus ja konflikti ja toisaalta taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen, mutta eri lähtökohdista käsin. Neuvoston mukaan IFI:llä nimittäin edistetään sovintoa yhteenkuuluvuuden mahdollistamiseksi ja PEACE-ohjelmalla taas yhteenkuuluvuutta sovinnon mahdollistamiseksi.

49. Neuvosto ja Irlanti korostavat, että IFI on kansainvälinen järjestö, jonka rahoitukseen yhteisö osallistuu ainoastaan riidanalaisella asetuksella mutta jonka jäsen se ei ole ja joka on perustettu sen tahdosta riippumatta. Niiden mukaan EY:n perustamissopimuksen XVII osasto koskee ainoastaan yhteisön omia toimintakeinoja, joita säännellään yhteisön lainsäädännössä, myös varainhoitoasetuksessa, säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

Neuvoston mukaan tämän osaston määräyksiä sen paremmin kuin yhteisön sääntelyjärjestelmääkään ei voida soveltaa sellaiseen kansainväliseen järjestöön, johon yhteisö ei itse kuulu, edes siinä tapauksessa, että kävisi ilmi, että IFI:n ensisijaisena tarkoituksena onkin taloudellisen yhteenkuuluvuuden eikä sovinnon edistäminen.

50. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin päättää kumota riidanalaisen asetuksen, niin neuvosto kuin komissio, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskuntakin vaativat toissijaisesti, että asetuksen vaikutukset pysytetään voimassa EY 231 artiklan toisen kohdan nojalla siihen asti, kunnes annetaan uusi asetus, ja ettei kumoaminen vaikuta jo suoritettujen maksujen eikä riidanalaisen asetuksen perusteella tehtyjen maksusitoumusten pätevyyteen. Tätä ne perustelevat tärkeillä oikeusvarmuutta koskevilla syillä, jotka liittyvät sekä käynnissä oleviin hankkeisiin että IFI:n hallinnon perusteltuun luottamukseen.

51. Komissio väittää myös, että EY 308 artikla on täysin asianmukainen oikeusperusta riidanalaiseen asetukseen sisältyvien toimenpiteiden toteuttamiseen.

52. Komissio nimittäin katsoo, että Ison-Britannian ja Irlannin välisellä sopimuksella tavoiteltu taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, niin tärkeää kuin se onkin, ei koskaan ole ollut päämäärä sinänsä. Se on vain yksi keino muiden joukossa pyrittäessä turvaamaan kestävä rauha ja vakaus alueella, jolla esiintyy ristiriitoja erilaisten vallitsevien perinteiden välillä. Tältä kannalta tarkasteltuna IFI-sopimuksen voidaan katsoa perustuvan ennen kaikkea poliittisen epävakauden esiintymiseen, ja sopimuksella perustetun rahaston tarkoituksena on vähentää tätä poliittista epävakautta ja jopa poistaa se käyttämällä muun muassa taloudellisia ja sosiaalisia keinoja. Näin ollen olisi väärin pitää taloudellista ja sosiaalista osa-aluetta päämääränä sinänsä, sillä tällaisessa tulkinnassa jätettäisiin huomiotta se poliittinen ja oikeudellinen asiayhteys, johon IFI-sopimus liittyy.

53. Lyhyesti sanottuna riidanalaisen asetuksen tavoitteena on myöntää IFI:lle rahoitustukea, joka tulisi käyttää IFI-sopimuksen mukaisesti, ja tämän sopimuksen – aivan kuten sen taustalla olevan Ison-Britannian ja Irlannin välisen sopimuksen – ainoana tavoitteena on rauha ja sovinto. Näin ollen komissio katsoo, että yhteisön lainsäätäjä teki oikein, kun se totesi riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa, että ”[IFI:n] ja tämän asetuksen perimmäisenä tavoitteena on näin ollen yhteiskuntaryhmien välisen sovinnon edistäminen”, ja kun se

arvioi, ettei EY:n perustamissopimus silloin, kun tehtävänä on edistää rauhaa ja poliittista vakautta, tarjoa riidanalaisen asetuksen antamiselle mitään muuta oikeusperustaa kuin EY 308 artiklan.

54. Edelleen komissio toteaa, ettei EY 158 artiklalla käyttöön otetun politiikan yleisluonteisuus ole yhteensovitettavissa sellaisen erityistoimen kanssa, joka rajoittuu vain yhdelle yhteisön alueelle ja jota ei ole tarkoitus soveltaa yleisesti. EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa käytetty ilmaus ”erityistoimet” ei komission mielestä tarkoita alkuunkaan samaa kuin tilapäiset tai yksittäiset toimet. Tämä näkemys EY 159 artiklan kolmannen kohdan yleisluonteisuudesta vastaa alalla noudatettua lainsäädäntökäytäntöä. [18]

55. Komissio myöntää, että IFI:n ja rakennerahastojen toiminnassa voi olla päällekkäisyyksiä. Tämä johtuu komission mukaan siitä, että Ison-Britannian ja Irlannin välisessä sopimuksessa rajat ylittävän yhteistyön parantaminen etenkin edistämällä taloudellista ja sosiaalista kehitystä Irlannin epävakaimmilla alueilla on yksi ensisijaisista keinoista kyseisen sopimuksen ainoan tavoitteen, nimittäin rauhan ja sovinnon, saavuttamiseen. Komissio kuitenkin huomauttaa, että IFI:llä on oikeus tukea toimia, joita ei voida rahoittaa taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivän yhteisön politiikan määrärahoista. Komissio mainitsee esimerkkinä toimen, jonka tavoitteena on levittää IFI:lle 20 vuoden aikana kertynyttä asiantuntemusta ja osaamista maailman muilla alueilla rauhantyötä tekeville tahoille, sekä ohjelman, jonka tavoitteena on helpottaa suhteiden luomista paikallisyhteisöjen, poliisien ja ”District Policing Partnershipsien” [19] välillä. Lopuksi komissio huomauttaa, että rakennerahastojen ja IFI:n toiminta-alojen mahdollisiin eroavuuksiin viitataan riidanalaisen asetuksen 2 artiklan toisessa kohdassa. Vaatimus, jonka mukaan IFI:n on yhteisön rahoitustukea jaettaessa huolehdittava siitä, että sen rahoittamat toimet täydentävät rakennerahastoista rahoitettuja toimia, merkitsee, että tarkoituksena on rahoittaa erillisiä toimia, jotka kuitenkin täydentävät toisiaan.

56. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että EY 158 ja EY 159 artikla on suunniteltu vähentämään yhteisön eri alueiden välistä taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta eikä

18 – Väitteensä tueksi komissio lainaa kolmea tämän määräyksen perusteella annettua asetusta, jotka kaikki ovat luonteeltaan horisontaalisia. Kyseessä ovat Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta 11.11.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2012/2002 (EYVL L 311, s. 3), eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) 5.7.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1082/2006 (EUVL L 210, s. 19) sekä Euroopan globalisaatiorahaston perustamisesta 20.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1927/2006 (EUVL L 406, s. 1). Huomattakoon, että asetus N:o 2012/2002 on annettu kahden oikeudellisen perustan, nimittäin EY 159 artiklan kolmannen kohdan ja EY 308 artiklan nojalla.

19 – Yleisen järjestyksen ylläpitämisestä vastaavat paikalliset kumppanuudet.

edistämään rauhaa ja sovintoa eri yhteiskuntaryhmien välillä jollakin tietyllä alueella. IFI:n ”Sharing this Space” -strategian puitteissa rahoittamissa ohjelmissa kuitenkin painotetaan hyvin selvästi yhteisymmärryksen ja sovinnon edistämistä yhteiskuntaryhmien välillä. Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä, että IFI ja PEACE-ohjelma ovat tietyiltä osin toisiaan täydentäviä, että niistä tuetaan usein samoja henkilöryhmiä ja että tietyt hankkeet saavat rahoitusta sekä IFI:stä että PEACE-ohjelmasta, se kuitenkin katsoo, että näillä kahdella aloitteella on eri tavoitteet.

seen vuoropuheluun ja rauhan lujittamiseen liittyviä kysymyksiä.

V Arviointi

57. Irlannin mukaan IFI:n, jonka erityisluonteisuutta ja ainutkertaisuutta se korostaa, ensisijaisena tavoitteena on rauhan ja sovinnon lujittaminen yhteiskuntaryhmien välillä. Vaikka IFI:n voidaan katsoa pyrkivän myös taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, tällä pyrkimyksellä on sille vain välineellinen arvo. Taloudellinen ja sosiaalinen kehitys ei siis ole IFI:lle mikään itsetarkoitus vaan yksi sovintoa ja poliittista kehitystä edistävistä tekijöistä. Tällä perusteella Irlanti katsoo, ettei IFI:ä selvästikään voida pitää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lujittavana järjestelmänä. Sen mukaan IFI:n strategiassa kaudeksi 2006–2010 määritellyt neljä keskeistä alaa osoittavat, että rahaston ensisijainen tehtävä on toimia järjestelmänä, joka edistää kansallismielisten ja unionistien sovintoa. Lopuksi Irlanti katsoo, että EY 158 ja EY 159 artikla koskevat pääasiallisesti taloudellistä kehitystä eivätkä sovintoon, poliittiseen vuoropuheluun ja rauhan lujittamiseen liittyviä kysymyksiä.

58. Ensinnäkin on palautettava mieleen, että EY 308 artiklan käyttäminen tietyn toimen oikeusperustana on perusteltua ainoastaan silloin, kun missään muussa EY:n perustamissopimuksen määräyksessä ei anneta yhteisön toimielimille kyseisen toimen toteuttamiseksi tarpeellista toimivaltaa. [20] EY 308 artiklalla pyritään korvaamaan se, ettei perustamissopimuksen erityismääräyksissä ole nimenomaisesti tai implisiittisesti myönnetty yhteisöjen toimielimille toimivaltuuksia, siltä osin kuin tällaiset toimivaltuudet näyttävät kuitenkin tarpeellisilta, jotta yhteisö voisi toimia tietyn perustamissopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi. [21]

20 – Ks. alaviitteen 16 oikeuskäytäntöviittaukset.

21 – Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351, 211 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59. Lisäksi yhteisön toimen oikeusperustan valinnan on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö, eikä siihen, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä. [22] Täsmennän vielä, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tältä osin ei ole merkitystä toimielimen toivomuksella saada osallistua tiiviimmin tietyn toimen antamiseen, toimen soveltamisalalla muuta tarkoitusta varten tehdyllä työllä tai toimen antamisen asiayhteydellä. [23]

60. Tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen on näin ollen ratkaistava, olisiko riidanalainen asetus pitänyt hyväksyä EY 159 artiklan kolmannen kohdan perusteella, kuten parlamentti väittää. Tätä silmällä pitäen – ja ennen kuin siirryn tarkastelemaan kyseisen asetuksen tarkoitusta ja sisältöä – esitän joitakin alustavia huomautuksia taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevasta yhteisön politiikasta.

22 – Asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8103, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 – Asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000 (Kok., s. I-2257, 44 kohta).

A *Alustavia huomautuksia taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevasta yhteisön politiikasta*

61. Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus mainitaan nykyisin useissa eri yhteyksissä Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja EY:n perustamissopimuksessa. Sen lujittaminen kuuluu sekä unionin (EU 2 artikla) että yhteisön (EY 2 artikla) tavoitteisiin. EY 3 artiklan 1 kohdan k alakohdan mukaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen sisältyy yhteisön toimintaan. EY:n perustamissopimuksen XVII osastossa, johon kuuluvat EY 158–EY 162 artikla, annetaan yhteisölle toimivalta harjoittaa taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivää yhteisön politiikkaa koko yhteisön sopusointuisen kehityksen edistämiseksi.

62. Tämän politiikan tunnustaminen ja kehittäminen on tapahtunut asteittain. Politiikka sai alkunsa muutamista yhteisöaloitteista, joilla pyrittiin aluepolitiikan käynnistämiseen. Sen kehityksen todellinen käännekohta oli kuitenkin yhteisön laajeneminen Tanskaan, Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Kaksi viimeksi mainittua valtiota nimittäin

esittivät tuolloin aluepoliittisia toimia – Irlanti lähes kaikille alueilleen ja Yhdistynyt kuningaskunta muita heikommassa asemassa oleville Skotlannin ja Pohjois-Irlannin alueille. [24]

63. Koska 25.3.1957 allekirjoitettuun ETY:n perustamissopimukseen ei sisältynyt määräyksiä, joilla yhteisön lainsäätäjälle olisi myönnetty tarvittava toimivalta aluepolitiikan harjoittamiseen, sen oli turvauduttava erityisesti EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan (josta on tullut EY 308 artikla), jotta se saattoi toteuttaa alueellisia toimia ja erityisesti perustaa EAKR:n. [25]

64. Aluepolitiikasta tuli yksi yhteisön politiikoista, kun se sisällytettiin primaarioikeuteen vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjalla. Sillä nimittäin liitettiin ETY:n perustamissopimukseen uusi V osasto nimeltä ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”, jossa määritellään asiaa koskevan politiikan tavoitteet ja tarkennetaan, millä tavoin se pannaan täytäntöön.

65. Euroopan yhtenäisasiakirjan tultua voimaan 1.7.1987 yhteisön lainsäätäjän ei enää tarvinnut vedota EY 235 artiklan yleiseen valtuutuslausekkeeseen voidakseen toteuttaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaan politiikkaan liittyviä toimia.

66. Tämä EY:n perustamissopimuksen määräys on kuitenkin säilyttänyt edelleen merkityksensä keinona vahvistaa yhteisön toimivaltaa tilanteissa, joista EY:n perustamissopimuksessa ei määrätä. [26] Jos yhteisölle myönnetty toimivalta ei ole riittävä, yhteisön lainsäätäjä voi käyttää EY 308 artiklaa joko ainoana oikeusperustana tai oikeusperustana, joka täydentää muita asiaa koskevia EY:n perustamissopimuksen artikloja.

24 – Ks. 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, Bruxelles, 2003, s. 5 ja erityisesti s. 10.

25 – Euroopan aluekehitysrahaston perustamisesta 18.3.1975 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 724/75 (EYVL L 73, s. 1).

26 – Ks. Flaesch Mougin, C., ”Commentaire de l'article 235”, *Traité instituant la CEE: commentaire article par article* (toim. Constantinesco, V., Jacqué, J.-S., Kovar, R. ja Simon, D.), Économica, Paris, 1992.

67. Asetus N:o 2012/2002 havainnollistaa hyvin tätä käytäntöä. Sen 1 artiklassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen kanssa, todetaan, että asetuksen tarkoituksena on perustaa solidaarisuusrahasto, jotta yhteisö voi reagoida nopeasti, tehokkaasti ja joustavasti hätätilanteissa, pääasiassa luonnonkatastrofien yhteydessä. Kyseisellä asetuksella on kaksi oikeusperustaa, nimittäin EY 159 artiklan kolmas kohta ja EY 308 artikla. EY 308 artiklan käyttöä täydentävänä oikeusperustana perustellaan asetuksen N:o 2012/2002 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa seuraavasti: ”Euroopan unionin solidaarisuuden olisi ulotuttava myös maihin, jotka parhaillaan neuvottelevat liittymisestään unioniin. Tämän asetuksen ulottaminen koskemaan myös kyseisiä maita, merkitsee, että on viitattava [EY] 308 artiklaan.” Yhteisön lainsäätäjä on näin ollen katsonut, ettei EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa anneta sille riittävää toimivaltaa laajentaa tätä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan politiikan osa-aluetta maihin, jotka eivät vielä ole liittyneet unioniin. [27]

68. Nyt esillä olevassa asiassa pääkysymys liittyy myös siihen, miten laaja toimivalta yhteisön lainsäätäjällä on EY 159 artiklan kolmannen kohdan nojalla siinä nimenomaisessa asiayhteydessä, jossa on kyse yhteisön rahoitustuen myöntämisestä kahden jäsenvaltion muodostamalle kansainväliselle järjestölle, joiden ainoina edunsaajina ovat yhteisön alueet, pääasiassa Pohjois-Irlanti, ja vielä sellaisista syistä, jotka neuvoston ja muiden väliintulijoiden mukaan menevät EY:n perustamissopimuksen XVII osaston tavoitteita pidemmälle. Kun kerran EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa ei anneta yhteisölle toimivaltaa tai ainakaan riittävää toimivaltaa tämänkaltaisen toimen toteuttamiseen, onko katsottava, että yhteisön lainsäätäjän oli pakko käyttää riidanalaisen asetuksen oikeusperustana EY 308 artiklaa?

69. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on ensin tutkittava asetuksen tarkoitus ja sisältö, jotta voidaan sen jälkeen selvittää, kuuluuko kyseisessä asetuksessa tarkoitettu yhteisön toimi EY 159 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalaan.

B *Riidanalaisen asetuksen tarkoituksen ja sisällön tutkiminen*

70. Huomautan aluksi, että Ison-Britannian ja Irlannin välisen sopimuksen 10 artiklan a kohdan mukaan ”molemmat hallitukset tekevät yhteistyötä edistääkseen taloudellista

27 – Ks. vastaavasti myös asetus N:o 1082/2006, joka perustuu yksinomaan EY 159 artiklan kolmanteen kohtaan ja jonka johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan, että ”[tämän määräyksen] mukaan ei [siihen] perustuvaan lainsäädäntöön voida sisällyttää kolmansien maiden yhteisöjä”.

ja sosiaalista kehitystä Irlannin molemmissa osissa niillä alueilla, jotka ovat eniten kärsineet viime vuosien epävakaiden olojen seurauksista, sekä harkitsevat mahdollisuutta kansainvälisen tuen takaamiseksi tälle työlle". IFI perustettiin sittemmin juuri tässä artiklassa tarkoitettujen toimien edistämiseksi. IFI-sopimuksen 2 artiklassa todetaan, että "[IFI:n] tavoitteena on taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen sekä kansallismielisten ja unionistien välisten yhteyksien, vuoropuhelun ja sovinnon rohkaiseminen kaikkialla Irlannissa".

71. Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset pyysivät vuonna 1988 yhteisöä tukemaan IFI:ä. Yhteisö on myöntänyt vuodesta 1989 lähtien rahoitusta IFI:n hankkeiden tukemiseksi. Yhdessä riidanalaista asetusta edeltäneistä asetuksista, nimittäin asetuksessa (EY) N:o 2687/94,[28] yhteisön lainsäätäjä toteaa, että "[IFI:n] ohjelmat edistävät rajojen yli ulottuvaa ja ryhmittymien välistä yhteistyötä ja suosivat siten tasavaltalaisten ja unionistien vuoropuhelua ja sovintoa"[29] ja että IFI "on esimerkki tuloksellisesta Ison-Britannian ja Irlannin yhteistyöstä, jonka tarkoituksena on edistää kahden ryhmittymän sovintoa sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä".[30]

72. Näitä samoja tavoitteita korostetaan myös riidanalaisessa asetuksessa, jonka mukaan yhteisön rahoitustuki on tarkoitettu edistämään taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja viime kädessä yhteiskuntaryhmien välistä sovintoa kyseisillä alueilla.

73. Mainitun asetuksen 2 artiklan toisessa ja kolmannessa kohdassa säädetään nimenomaisesti, että yhteisön IFI:lle myöntämää rahoitustukea jaettaessa on asetettava etusijalle "alueiden rajat ylittävät ja yhteiskuntaryhmien väliset hankkeet" ja että tuki on "käytettävä niin, että sillä saadaan aikaan kestävää taloudellista kehitystä ja sosiaalisia parannuksia kyseisillä alueilla". Yhteisön vuosittaiset rahoitusosuudet maksetaan kyseisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa määritellyissä erissä sen varmistamiseksi, että tuki todella käytetään tähän tarkoitukseen.

28 – Yhteisön rahoitustuesta Irlannin kansainväliselle rahastolle 31.10.1994 annettu neuvoston asetus (EYVL L 286, s. 5).

29 – Johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

30 – Johdanto-osan 11 perustelukappale.

74. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta käy lisäksi ilmi, että asetuksen ”pääasiallisena tarkoituksena on tukea rauhaa ja sovintoa”. Sama tarkoitus mainitaan vielä asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa, jossa sitä luonnehditaan asetuksen perimmäiseksi tavoitteeksi. Lueteltuaan ensin neljä keskeistä alaa, joihin IFI:n toiminnan viimeistä vaihetta (2006–2010) varten käynnistetty strategia ”Sharing this Space” keskittyy, yhteisön lainsäätäjä nimittäin toteaa, että ”[IFI:n] ja tämän asetuksen perimmäisenä tavoitteena on näin ollen yhteiskuntaryhmien välisen sovinnon edistäminen”.

75. Riidanalaisessa asetuksessa säädetyllä yhteisön toimella pyritään siis lievittämään Pohjois-Irlannin ja Irlannin rajakreivikuntien taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia osana rauhaan ja sovintoon tähtäävää prosessia.

76. Toisin sanoen tämän toimen, aivan kuten PEACE-ohjelmankin, tarkoituksena on vakauttaa rauhanprosessin taloudellinen ja sosiaalinen perusta. Vaikka riidanalaisen asetuksen perimmäisenä, ja voisi sanoa ihanteellisena, tavoitteena on sovinto ja sitä kautta rauhan lujittaminen, sen konkreettisena ja välittömänä pyrkimyksenä on edistää taloudellista ja sosiaalista kehitystä kyseisellä alueella.

77. Nämä kaksi yhteisön tavoitetta ilmentävät samalla sen yhteisön mekanismin omaperäisyyttä ja tarkoitusta, jolla – kuten EY:n perustamissopimuksen johdanto-osan toisessa ja kahdeksannessa kohdassa olennaisilta osin ilmaistaan – pyritään turvaamaan rauha edistämällä taloudellista ja sosiaalista kehitystä yhteisön eri alueilla.

78. Seuraavaksi on ratkaistava, kuuluuko riidanalainen asetus, jolla pyritään edistämään taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja viime kädessä yhteiskuntaryhmien välistä sovintoa kyseisillä alueilla, EY 159 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalaan.

C *Kysymys riidanalaisen asetuksen kuulumisesta EY 159 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalaan*

79. Aluksi on palautettava mieleen, että EY 159 artiklan kolmas kohta muodostaa oikeusperustan sellaisille rakennerahastojen ulkopuolisille erityistoimille, jotka osoittautuvat tarpeellisiksi yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.

80. EY 158 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan tavoitteena on ”edistää koko yhteisön sopusointuista kehitystä”. Tällä politiikalla pyritään EY 158 artiklan toisen kohdan mukaan erityisesti ”vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna”.

81. Tavoitteen väljä muotoilu mahdollistaa sen, että yhteisön lainsäätäjä voi soveltaa sitä joustavasti ja mukauttaa sitä eri tarkoituksiin halutessaan kehittää yhteisiä toimia. Toiminnan painopisteet siis muuttuvat säännöllisesti jäsenvaltioiden eri alueilla ilmenevien taloudellisten ja sosiaalisten tarpeiden mukaan.

82. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden monimuotoisuus ja kyseiselle politiikalle asetettujen tavoitteiden yleisyys tekevät siitä kuitenkin vaikeasti hahmotettavan. [31] Tämän politiikan soveltamisalaa on hankala määrittää, sillä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus vaikuttaa jokseenkin laajalta ja epämääräiseltä kokonaisuudelta. [32] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei saada ratkaisevaa apua tähän kysymykseen. [33]

31 – Ks. 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*, s. 139 ja erityisesti s. 142.

32 – Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu Blumann, C., s. 13. Kirjoittaja toteaa seuraavaa: ”Muodollisesti koheesiolla tarkoitetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Todellisuudessa käsite on kuitenkin paljon laajempi, sillä siihen sisältyvät myös kulttuurinen, älyllinen ja yhteiskunnallinen ulottuvuus – –. Koheesiolla on olennainen merkitys Eurooppa-hankkeelle; se lujittaa Euroopan unionin homogeenisuutta ja yhtenäisyyttä. Perusoikeuksien tai unionin kansalaisuuden tapaan koheesio on yksi unionin perustuslaillisista periaatteista ja vahva osoitus siitä solidaarisuudesta, jonka unionissa tulisi vallita.”

33 – Asiassa C-149/96, Portugali v. neuvosto, 23.11.1999 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-8395) yhteisöjen tuomioistuin luonnehtii taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta seuraavasti: ”On todettava, että vaikka perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklasta (joista on muutettuina tullut EY 2 ja EY 3 artikla) sekä sen 130 a ja 130 e artiklasta (joista on muutettuina tullut EY 158 ja EY 162 artikla) ilmenee, että taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen on yksi yhteisön tavoitteista ja muodostaa näin ollen merkittävän tekijän muun muassa taloudellista ja sosiaalista alaa koskevan yhteisön oikeuden tulkinnassa, kyseessä olevat määräykset ovat luonteeltaan ohjelmallisia siten, että taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen täytäntöönpanon on oltava yhteisön ja jäsenvaltioiden noudattaman politiikan ja toiminnan tulos” (tuomion 86 kohta).

83. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen määrittää, mitkä kaikki alat taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaan yhteisön politiikkaan sisältyvät. Riittää, kun ratkaistaan, onko sellainen yhteisön toimi, jolla pyritään edistämään taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja viime kädessä rauhaa ja yhteiskuntaryhmien välistä sovintoa kyseisillä alueilla, erottamaton osa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaa yhteisön politiikkaa.

84. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi useastakin syystä.

85. Ensinnäkin koheesiopolitiikkaa käytetään välineenä tasapainon ja uudelleenjaon saavuttamiseen jäsenvaltioiden välillä. [34] Samalla se on jäsenvaltioiden ja niiden kansojen välisen solidaarisuuden ilmaus. Koska IFI:lle myönnetyillä yhteisön rahoitustuilla on riidanalaisen asetuksen 2 artiklan kolmannen kohdan mukaan tarkoitus saada aikaan kestäviä taloudellisia ja sosiaalisia parannuksia kyseisillä alueilla, ne ovat mielestäni olennainen osa sitä uudelleenjakopolitiikkaa, jolla pyritään lievittämään taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta jollakin tietyllä yhteisön alueella konfliktin ja väkivallan seurauksia poistamalla.

86. Koska rahoitustuet on tämän asetuksen 2 artiklan toisen kohdan nojalla käytettävä ensisijaisesti alueiden rajat ylittäviin ja yhteiskuntaryhmien välisiin hankkeisiin, ne edistävät rajat ylittävää yhteistyötä, joka puolestaan on yksi taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan päätavoitteista. [35]

87. Väestöryhmien välistä suvaitsevaisuutta ja sovintoa edistävien toimenpiteiden tavoitteena on lujittaa yhteisöjen välistä koheesiota, joka mielestäni on yksi sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ulottuvuuksista. Yhteisön toimenpiteet, joilla kannustetaan taloudellisia ja sosiaalisia toimijoita ylittämään sitkeitä kulttuurillisia ja sosiaalisia raja-aitoja konkreetti-

34 – Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu Blumann, C., s. 18.

35 – Kuten asetuksen N:o 1083/2006 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään. Ks. myös Interreg-yhteisöaloite, jolla edistetään rajat ylittävää, kansainvälistä ja alueiden välistä yhteistyötä (komission tiedonanto Euroopan alueen sopusointuiseen ja tasapainoiseen kehittämiseen tähtäävän Euroopan laajuista yhteistyötä koskevan yhteisöaloitteen suuntaviivojen vahvistamisesta – Interreg III, 28.4.2000, EYVL C 143, s. 6). On myös huomattava, että yhteisö on toteuttanut vastaavia toimia myös Irlannin ja Pohjois-Irlannin Interreg II A -aloitteen kautta (ks. em. 28.4.2000 annettu komission tiedonanto, s. 28).

silla alueiden rajat ylittävillä tai yhteiskuntaryhmien välisillä hankkeilla, edistävät rauhanomaisen ja vakaan yhteiskunnan rakentamista ja sitä kautta sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittumista kyseisillä alueilla.

88. Lisäksi on korostettava, että taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen sekä rauhan ja sovinnon lujittamisen välillä vallitsee kiinteä yhteys. EU:n roolista Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa 23.10.2008 antamassaan lausunnossa [36] Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee selvästi tämän yhteyden luonteen toteamalla, että ”vakaus ja vauraus ovat toinen toistaan vahvistavia tekijöitä, ja rahoitusohjelmiensa kautta EU on osaltaan auttanut helpottamaan konfliktista seuranneita ja toisaalta myös sitä lietsoneita sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteita”. [37] Yhteisön toimenpiteillä toisin sanoen poistetaan sekä konfliktista aiheutuvia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia että rauhan lujittumisen tiellä olevia esteitä. Sovinto ja taloudellinen ja sosiaalinen kehitys näyttävät siis liittyvän läheisesti toisiinsa, ja taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevassa politiikassa niitä on tarkasteltava yhdessä. Lisäksi koheesiota – ominaisuutta, joka pitää kokonaisuuden kaikki osat kiinteästi koossa [38] – ei voi syntyä ilman sovintoa.

36 – Asiak. SC/029 – CESE 1686/2008.
37 – Lausunnon 6.8.5 kohta.
38 – Ks. *Le Petit Larousse illustré*, 1994.

89. Lyhyesti sanottuna se, että riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettu yhteisön toimi liittyy rauhanprosessiin ja että sillä pyritään viime kädessä edistämään väestöryhmien välistä sovintoa, ei mielestäni sulje asetusta EY:n perustamissopimuksen XVII osaston soveltamisalan ulkopuolelle. Mielestäni taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaa yhteisön politiikkaa tulkittaisiin liian suppeasti, jos sellaiset toimenpiteet, joilla pyritään nimenomaan saamaan aikaan kestäviä taloudellisia ja sosiaalisia parannuksia jollakin yhteisön alueella, jätettäisiin sen soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan sillä perusteella, että ne liittyvät rauhanprosessiin ja mahdollisesti edistävät väestöryhmien välistä sovintoa.

90. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden käsite on mielestäni riittävän laaja sisältääkseen myös tämäntyyppisiä toimia. Lisäksi sen tehtävän yleinen luonne, jota yhteisö toteuttaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan politiikkansa kautta, mahdollistaa mielestäni sen, että riidanalaisessa asetuksessa säädetyn kaltaiset toimet voidaan sisällyttää EY:n perustamissopimuksen XVII osaston soveltamisalaan. Koko yhteisön sopusointuinen kehitys nimittäin edellyttää, että alueille, joilla esiintyy

yhteiskuntaryhmien välisiä jännitteitä ja joiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä nämä jännitteet haittaavat, kohdistetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lujittavia yhteisön toimenpiteitä.

91. EY 159 artiklan kolmannessa kohdassa käytetty ilmaus ”[rakenne]rahastojen ulkopuoliset erityistoimet[, jotka] osoittautuvat tarpeellisiksi”, on mielestäni riittävän väljä, jotta siihen voidaan sisällyttää riidanalaisessa asetuksessa säädetyn kaltaiset toimenpiteet. Toisin kuin komissio ja neuvosto väittävät, se, että nämä rahoitustuet on kohdennettu jollekin yksittäiselle yhteisön alueelle, ja se, että ne maksetaan kansainväliselle järjestölle, eivät mielestäni ole riittäviä perusteita tukien sulkemiselle EY 159 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

92. Ensinnäkään mikään tämän artiklan sanamuodossa ei viittaa siihen, että sitä ei sovelleta yhteisön yhden tai useamman alueen hyväksi toteutettuun erityistoimeen. Jos kerran taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskeva yhteisön politiikka on tarkoitettu tasapainottavaksi välineeksi, jolla edistetään yhteisön alueiden lähentymistä, on täysin johdonmukaista kohdistaa toimet niille alueille, joilla esiintyy taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta.

93. Toiseksi on huomattava, että IFI on kahden jäsenvaltion perustama rahoitusväline, jota yhteisö on joidenkin muiden rahoittajavaltioiden tapaan päättänyt tukea. Yhteisö ei osallistu mitenkään tämän kansainvälisen järjestön yleisiin hallintokuluihin. Hallinto- ja toimintakuluista sekä sihteeristön kustannuksista vastaavat Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset.[39] Yhteisön vuosittain IFI:lle maksama rahoitustuki siis käytetään riidanalaisen asetuksen 2 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti yksinomaan hankkeisiin, joilla saadaan aikaan kestäviä taloudellisia ja sosiaalisia parannuksia kyseisillä alueilla. Yhteisölle IFI on välittäjä, jota se käyttää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävässä toiminnassaan. Vaikka yhteisön toimi toteutetaankin IFI:n välityksellä, vuotuisen rahoitustuen maksaminen tälle kansainväliselle järjestölle riidanalaisessa asetuksessa määritellyin ehdoin on yhteisölle ennen kaikkea keino toteuttaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaa politiikkaa Pohjois-Irlannissa ja Irlannin rajakreivikunnissa.

39 – Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu 12.10.2006 annettu komission tiedonanto, 2.1.3 kohdan neljäs alakohta.

94. Tämän analyysin perusteella katson, että riidanalaisessa asetuksessa säädetyt toimet kuuluvat hyvinkin taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan soveltamisalaan. Riidanalaisen asetuksen tarkoituksen ja sisällön sekä EY 159 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalan tarkastelu ei näin ollen tue kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa esitettyä väittämää, jonka mukaan asetus periaatteessa ylittää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan soveltamisalan. Yhteisöllä olisi ollut EY 159 artiklan kolmannen kohdan nojalla tarvittava toimivalta hyväksyä riidanalaiseen asetukseen sisältyvät toimenpiteet. Koska asetus on annettu EY 308 artiklan nojalla, se on mielestäni kumottava.

95. Lopuksi on vielä tarkennettava, että vaikka asianosaiset käsittelevät kirjelmissään yksityiskohtaisesti IFI:n ja PEACE-ohjelman välisiä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia, näiden kahden rahoitusvälineen vertailu ei voi ratkaista riidanalaisen asetuksen oikeusperustan valintaa. [40] Tyydyn näin ollen esittämään tästä kysymyksestä vain seuraavat huomautukset.

96. Neuvoston mukaan IFI:n ja PEACE-ohjelman tavoitteet eroavat olennaisesti toisistaan. Se väittää, että IFI:llä edistetään sovintoa yhteenkuuluvuuden mahdollistamiseksi ja PEACE-ohjelmalla taas yhteenkuuluvuutta sovinnon mahdollistamiseksi. Tällainen erottelu on mielestäni aivan keinotekoinen, sillä jo näistä kahdesta aloitteesta laaditut eri kertomukset osoittavat, että taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tavoittelun ja rauhan lujittamisen välillä on kummassakin tapauksessa kiinteä yhteys. Jo nimenkin perusteella olisi yllättävää, jos yhteiskuntaryhmien välisen sovinnon edistäminen, johon riidanalaisella asetuksella pyritään, ei kuuluisi PEACE-ohjelman tavoitteisiin.

97. Kuten komissio edellä mainitussa 12.10.2006 annetussa tiedonannossa toteaa, ”Peace-ohjelman strateginen tavoite – *vahvistaa rauhalliseen ja vakaaseen yhteiskuntaan johtavaa kehitystä ja edistää sovinnon syntyä* – on yksi IFI:n päätavoitteista”. [41] Kun näiden kahden aloitteen korostetaan täydentävän toisiaan, tarkoituksena on lähinnä tuoda esille niiden yhtäläisyyksiä ja lähentymistä toisiinsa. [42]

40 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohdan oikeuskäytäntöviittaukset.

41 – 4.1 kohdan ensimmäinen alakohta.

42 – Tiedonannon 4.1 kohdan neljäs alakohta (”edunsaajien osalta Irlannin kansainvälisen rahaston avustuskohteena ovat pääasiassa samat ihmisryhmät kuin PEACE II -ohjelmalla”). Ks. myös 6 kohdan viides alakohta (”sekä IFI:n että Euroopan yhteisön ohjelmien ensisijaiset tavoitteet täydentävät toisiaan, ja tätä merkittävää mahdollisuutta saavuttaa synergiaetuja on hyödynnettävä entistä paremmin”). Ks. myös 20.5.2008 hyväksytty Euroopan parlamentin päätöslauselma PEACE-ohjelman arvioinnista ja tulevaisuuden strategioista (P6_TA (2008)0205), jonka johdanto-osan P kappaleessa todetaan seuraavaa:
”Useat PEACE-ohjelman alaohjelmien, IFI-ohjelmien ja yhteisön Interreg-aloitteen toimista ovat osoittautuneet hyvin samankaltaisiksi ja – – joillakin aloilla niissä on ollut jonkin verran päällekkäisyyksiä.”

98. Näin ollen on johdonmukaisempaa, että kaksi yhteisön aloitetta, joilla on samankaltaiset tavoitteet, kuuluvat saman yhteisön politiikan, tässä tapauksessa EY:n perustamissopimuksen XVII osastossa tarkoitetun taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan politiikan, soveltamisalaan. [43]

liittyvät sekä käynnissä oleviin hankkeisiin että IFI:n hallinnon perusteltuun luottamukseen.

100. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy tämän vaatimuksen.

VI Riidanalaisen asetuksen vaikutusten voimassa pysyttämistä koskeva vaatimus

99. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin päättää – kuten nyt ehdotan – kumota riidanalaisen asetuksen, neuvosto, komissio, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat toissijaisesti, että riidanalaisen asetuksen vaikutukset pysytetään voimassa EY 231 artiklan toisen kohdan nojalla siihen asti, kunnes annetaan uusi asetus, ja ettei kumoaminen vaikuta jo suoritettujen maksujen eikä riidanalaisen asetuksen perusteella tehtyjen maksusitoumusten pätevyyteen. Tätä ne perustelevat oikeusvarmuutta koskevilla syillä, jotka

101. EY 231 artiklan toisen kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi katsoessaan sen tarpeelliseksi todeta, miltä osin kumotun asetuksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. Riidanalaisen asetuksen kumoamisella ilman, että sen vaikutuksia pysytetään voimassa, saattaisi olla kielteisiä seurauksia IFI:n toiminnalle, ja se voisi aiheuttaa haitallista epävarmuutta toimille, joille IFI on jo myöntänyt tai joille se on aikeissa myöntää rahoitusta. Nämä ovat mielestäni tärkeitä oikeusvarmuuteen liittyviä syitä, jotka oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää sille EY 231 artiklan toisessa kohdassa annettua toimivaltaa. [44] Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen olisi mielestäni pysytettävä riidanalaisen asetuksen vaikutukset voimassa siihen asti, kunnes asianmukaisen oikeusperustan nojalla annetaan uusi asetus.

43 – Myös jotkin muut tekijät, jotka tosin eivät voi olla ratkaisevia oikeusperustan valinnassa, tukevat näkemystäni siitä, että riidanalaiseen asetukseen sisältyvät toimenpiteet todella kuuluvat taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisön politiikan soveltamisalaan. Niihin kuuluu esimerkiksi se, että komissiota edustaa IFI:n hallintoneuvoston kokouksissa aluepolitiikan pääosaston pääjohtaja. Lisäksi kaikki ne Euroopan yhteisön yksiköt, jotka vastaavat tilintarkastusten ja paikalla tehtävien tarkastusten suorittamisesta IFI:ssä, toimivat Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen yksiköitä lukuun ottamatta aluepolitiikan pääosaston (REGIO) alaisuudessa.

44 – Ks. viimeksi edellä alaviitteessä 23 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 86–89 kohta.

VII Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Yhteisön rahoitustuesta Irlannin kansainväliselle rahastolle (2007–2010) 21.12.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1968/2006 kumotaan.

2) Asetuksen N:o 1968/2006 vaikutukset pysytetään voimassa siihen asti, kunnes asianmukaisen oikeudellisen perustan nojalla annetaan uusi asetus.

3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Euroopan yhteisöjen komissio, Irlanti ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.