FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT YVES BOT

föredraget den 2 april 2009 [1]

1. Genom förevarande talan har Europaparlamentet yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets förordning (EG) nr 1968/2006 av den 21 december 2006 [2], genom vilken Europeiska unionens råd fastställde villkor för gemenskapens finansiella deltagande i Internationella fonden för Irland [3] för perioden 2007–2010. Denna förordning antogs på grundval av artikel 308 EG.

2. Till stöd för sin talan har Europaparlamentet hävdat att denna artikel inte kunde användas som rättslig grund för den nämnda förordningen. Enligt Europaparlamentets uppfattning omfattas åtgärderna i den ifrågasatta förordningen av avdelning XVII i EG-fördraget avseende ekonomisk och social sammanhållning, närmare bestämt artikel 159 tredje stycket EG. Domstolen får således tillfälle att bedöma om åtgärder för att stärka fredsprocessen och främja försoning mellan delade befolkningsgrupper i en region i gemenskapen kan anses ingå i den gemenskapspolitik för ekonomisk och social sammanhållning som regleras i avdelning XVII i fördraget.

3. I detta förslag till avgörande kommer jag att redogöra för skälen för att jag anser att talan ska bifallas på grunden att den rättsliga grunden är felaktig.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Primärrätten*

4. I artikel 158 EG föreskrivs följande:

”För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning.

Gemenskapen skall särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regio-

1 — Originalspråk: franska.

2 — Förordning om gemenskapens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2007–2010 (EUT L 409, s. 81, ändrad EUT 2007 L 36, s. 37) (nedan kallad den ifrågasatta förordningen).

3 — Nedan kallad IFI.

nernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena."

5. Enligt artikel 159 första stycket EG gäller följande:

"… Vid utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och åtgärder och vid genomförandet av den inre marknaden skall de beakta målen i artikel 158 och bidra till att dessa uppnås. Gemenskapen skall även understödja strävandena att uppnå mål genom de åtgärder som den vidtar genom strukturfonderna (utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket [EUGFJ], Europeiska socialfonden [FSE], Europeiska regionala utvecklingsfonden [ERUF]), Europeiska investeringsbanken [EIB] och andra befintliga finansieringsorgan."

6. Vidare föreskrivs i artikel 159 tredje stycket EG följande:

"Om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna och utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som beslutas inom ramen för gemenskapens övriga politik, får rådet besluta om sådana särskilda åtgärder i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén."

7. Dessutom gäller följande enligt artikel 308 EG:

"Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs."

B — *1985 års brittisk-irländska avtal och avtalet om en internationell fond för Irland*

8. Den 15 november 1985 undertecknade Irland och Förenade kungarikets regering i Hillsborough ett avtal [4] i vilket de åtog sig att samarbeta för att "säkerställa, fred, stabilitet och välstånd på hela ön genom att främja försoning, iakttagande av mänskliga rättig-

4 — *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1413, nr I-23668 (nedan kallat det brittisk-irländska avtalet).

heter, samarbete mot terrorism och utveckling av ekonomiskt, socialt och kulturellt samarbete” [5].

9. Bland de åtgärdsområden som föreskrivs i det brittisk-irländska avtalet finns, enligt rubriken till avdelning F i avtalet, gränsöverskridande samarbete på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena. Sålunda föreskrivs i artikel 10 a i det engelsk-irländska avtalet att ”[b]åda regeringarna ska samarbeta för att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i de regioner i de två delarna av Irland som särskilt drabbats av instabiliteten under senare år och ska undersöka möjligheten att erhålla internationellt stöd för detta”.

10. I enlighet med denna bestämmelse och för att uppnå dess syfte ingick Irland och Förenade kungarikets regering den 18 september 1986 ett avtal om att skapa Internationella fonden för Irland. [6]

11. I preambeln till detta avtal medger Irland och Förenade kungarikets regering att ”en allvarlig undersysselsättning och många umbäranden skapar ett klimat som leder till instabilitet och att denna instabilitet och oenighet i sin tur leder till förhållanden som motverkar ekonomisk och social utveckling”.

12. Enligt artikel 2 i detta avtal ”[har IFI] som mål att främja ekonomisk och social utveckling och att främja kontakter, dialog och försoning mellan nationalister och unionister över hela Irland”.

13. I artikel 3 i IFI-avtalet anges att ”[i] detta syfte ska [IFI] stimulera privata investeringar och företagaranda. Fonden ska vara ett komplement till regeringsprogram och uppmuntra frivilliga ansträngningar … Med hänsyn till de särskilda problem på Nordirland som har samband med instabiliteten under senare år, ska ungefär tre fjärdedelar av [IFI:s] resurser avsättas för dessa problem.”

14. I artikel 4 i avtalet anges vilka kategorier av projekt som företrädesvis ska finansieras av IFI. Det är huvudsakligen fråga om investeringar i den privata sektorn, projekt för gränsöverskridande samarbete på områdena ekonomi, utbildning och forskning, projekt för att förbättra levnadsvillkoren för befolkningen i regioner med allvarliga ekonomiska och/eller sociala problem, såsom en hög arbetslöshetsnivå eller dålig infrastruktur, samt projekt för yrkesutbildning i utlandet.

15. Av artiklarna 5 och 6 i detta avtal följer att IFI är en internationell organisation som Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland är medlemmar i, och

5 — Artikel 4 a ii i det brittisk-irländska avtalet.

6 — *Förenta nationernas fördragssamling*, vol. 1515, nr I-26244 (nedan kallat IFI-avtalet).

att den är en juridisk person. IFI leds av en styrelse vars ordförande och ledamöter utses gemensamt av Irland och Förenade kungarikets regering. Om de så önskar kan givarländerna (USA, Kanada, Nya Zeeland, Australien och Europeiska gemenskapen) utse observatörer som deltar i styrelsens sammanträden. [7]

16. Gemenskapen bidrar till IFI:s finansiering sedan år 1989. [8] IFI:s arbete planeras fortsätta till år 2010.

C — *Den ifrågasatta förordningen*

17. Syftet med den ifrågasatta förordningen är att fastställa ramarna för hur gemenskapens finansiella bidrag till IFI ska betalas för åren 2007, 2008, 2009 och 2010. Referensbeloppet för perioden 2007–2010 uppgår till 60 miljoner euro.

18. Den ifrågasatta förordningen antogs på grundval av artikel 308 EG. [9]

19. Enligt skäl 2 i denna förordning är gemenskapen ”medveten om att [IFI:s] mål återspeglar gemenskapens egna mål”.

20. Av skäl 3 i denna förordning framgår att ”[v]id de bedömningar som har gjorts i enlighet med artikel 5 i förordning (EG) nr 177/2005 [10] har det bekräftats att det finns ett behov av ytterligare stöd till fondens verksamhet och av bättre synergieffekter i fråga om mål och samordning med strukturfondsinsatserna, i synnerhet med det särskilda program för fred och försoning i Nordirland och de angränsande grevskapen i Irland (nedan kallat ’Peaceprogrammet’) som inrättats i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om

7 — Kommissionen, företrädd av generaldirektören för regionalpolitiken, har en plats i IFI:s styrelse. Se kommissionens meddelande av den 12 oktober 2006 med en rapport om Internationella fonden för Irland enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 177/2005 (KOM(2006) 563 slutlig, punkt 2.2). Se även artikel 3 första stycket i den ifrågasatta förordningen.

8 — Efter det att gemenskapen beslutade att bidra till IFI har dess ekonomiska bidrag uppgått till 15 miljoner euro per år mellan åren 1989 och 1994 och till 17 miljoner euro per år mellan åren 1995 och 1999. Sedan år 2000 uppgår de till 15 miljoner euro per år.

9 — Samma rättsliga grund användes för förordningarna avseende tidigare bidragsperioder (artikel 235 i EG-fördraget, nu artikel 308 EG).

10 — Rådets förordning (EG) nr 177/2005 av den 24 januari 2005 om gemenskapens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2005–2006) (EUT L 30, s. 1).

allmänna bestämmelser för strukturfonderna [11]". Gemenskapslagstiftaren har således ansett att fredsprocessen på Nordirland krävde att gemenskapens stöd till IFI skulle fortsätta efter den 31 december 2006. [12]

21. Enligt skäl 6 i den ifrågasatta förordningen är "[h]uvudsyftet med [förordningen] att stödja fred och försoning genom ett bredare spektrum av verksamheter än dem som omfattas av strukturfonderna och med en räckvidd som går utöver gemenskapens politik när det gäller ekonomisk och social sammanhållning".

22. I skäl 15 i denna förordning anges att "[IFI:s] strategi för slutetappen av dess verksamhet (2006–2010), som går under namnet 'Sharing this Space', är inriktad på fyra centrala områden: att skapa en grund för försoning i de mest marginaliserade befolkningsgrupperna, att bygga broar för kontakt mellan delade befolkningsgrupper, att sträva mot ett mer integrerat samhälle samt att lämna ett arv efter sig. [IFI:s] och denna förordnings yttersta mål är följaktligen att uppmuntra försoning mellan olika befolkningsgrupper."

23. I skäl 16 i förordningen anger gemenskapslagstiftaren att "[g]emenskapens stöd kommer att bidra till att stärka solidariteten mellan medlemsstaterna och mellan folken".

24. Enligt artikel 2 i den ifrågasatta förordningen gäller följande:

"[IFI] skall använda bidraget i enlighet med [IFI-avtalet].

Vid fördelningen av bidraget skall [IFI] prioritera projekt som genomförs över gränsen eller mellan befolkningsgrupperna, på ett sådant sätt att de kompletterar de insatser som finansieras genom strukturfonderna, särskilt Peaceprogrammets verksamhet i Nordirland och de angränsande grevskapen i Irland.

Bidraget skall användas på ett sådant sätt att det leder till hållbar ekonomisk och social

11 — EGT L 161, s. 1. Förordningen ändrades senast genom rådets förordning (EG) nr 173/2005 av den 24 januari 2005 (EUT L 29, s. 3) och upphävdes och ersattes genom rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 (EUT L 210, s. 25) från och med den 1 januari 2007.

12 — För skälet till fortsatt gemenskapsfinansiering, se kommissionens ovannämnda meddelande av den 12 oktober 2006, i vilket anges att "[d]et politiska och sociala läget i regionen fortfarande [är] osäkert, och våldet och motsättningarna alltjämt [är] av den omfattningen att EU måste fortsätta sina ansträngningar för att främja fred och försoning i denna del av Europeiska unionen" (punkt 6) och att "[e]ftersom det är ett viktigt mål för EU att stärka solidariteten mellan medlemsstaterna och deras befolkningar är det också viktigt för EU att tillsammans med andra internationella bidragsgivare även i fortsättningen engagera sig i dessa mål och fortsätta att ge bidrag till IFI" (s. 10).

förbättring i de berörda områdena. Det får inte användas för att ersätta annan offentlig eller privat finansiering."

25. Enligt artikel 7.1 i denna förordning ska kommissionen förvalta gemenskapens bidrag till [IFI]. Om inte annat följer av artikel 7.2 i denna förordning ska det årliga bidraget överföras genom delutbetalningar enligt följande:

"a) Ett första förskott på 40 % skall betalas ut efter det att kommissionen har mottagit ett åtagande som undertecknats av [IFI:s] styrelseordförande och av vilket det framgår att [IFI] skall uppfylla villkoren för beviljande av det bidrag som fastställs i denna förordning.

b) Ett andra förskott på 40 % skall betalas ut sex månader senare.

c) En slutlig utbetalning på 20 % skall göras efter det att kommissionen har mottagit och godkänt [IFI:s] årliga verksamhetsrapport och reviderade räkenskaper för året i fråga."

D — *Peaceprogrammet och förordning (EG) nr 1083/2006*

26. Peaceprogrammet är ett gemenskapsinitiativ inom ramen för strukturfonderna och har till syfte att främja framsteg för att upprätta ett fredligt och stabilt samhälle samt främja försoning på Nordirland och i Irlands gränsregioner. Peaceprogrammet inrättades första gången under programperioden 1995–1999 (Peace I) och förnyades därefter för perioderna 2000–2006 (Peace II) och 2007–2013 (Peace III).

27. När det gäller den nuvarande programperioden (2007–2013) har Peaceprogrammet genomförts såsom gränsöverskridande program i den mening som avses i artikel 3.2 c i rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

28. I artikel 3 i förordning 1083/2006 beskrivs målen med strukturfonder enligt följande:

"1. De åtgärder som Europeiska unionen vidtar i enlighet med artikel 158 i fördraget skall utformas så att de stärker den ekonomiska och sociala sammanhållningen i den utvidgade Europeiska unionen i syfte att främja harmonisk, balanserad och hållbar utveckling av gemenskapen... De skall syfta

till att minska de ekonomiska, sociala och territoriella skillnader som har uppstått framför allt i de länder och regioner som släpar efter i utvecklingen, och i samband med den ekonomiska och sociala omstruktureringen och den åldrande befolkningen.

De åtgärder som vidtas inom ramen [för] fonderna skall på både nationell och regional nivå innefatta gemenskapens prioriteringar till förmån för hållbar utveckling genom att stärka tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning och social integration samt genom att skydda och förbättra miljön.

2. I detta syfte skall ERUF, ESF, Sammanhållningsfonden, Europeiska investeringsbanken (EIB) och gemenskapens övriga finansieringsorgan på lämpligt sätt bidra till att följande tre mål uppnås:

…

c) Målet europeiskt territoriellt samarbete som skall syfta till att stärka gränsöverskridande samarbete genom gemensamma lokala och regionala initiativ, stärka transnationellt samarbete med hjälp av åtgärder som främjar integrerad territoriell utveckling med anknytning till gemenskapens prioriteringar, och stärka interregionalt samarbete och erfarenhetsutbyte på lämplig territoriell nivå.

…”

29. Enligt punkt 22 i bilaga II till denna förordning kommer Peaceprogrammet att genomföras ”för att främja social och ekonomisk stabilitet i de berörda regionerna, särskilt att inkludera åtgärder för att främja sammanhållningen mellan olika befolkningsgrupper. Det stödberättigade området kommer [att] utgöras av hela Nordirland och angränsande grevskap i Irland. Detta program kommer att genomföras enligt målet europeiskt territoriellt samarbete”.

II — Lagstiftningsförfarandet som ledde till att den ifrågasatta förordningen antogs

30. Såsom jag redan har angett bidrar gemenskapen ekonomiskt till IFI sedan år 1989. Förordning nr 177/2005 innehöll bestämmelser som var tillämpliga för perioden 2005–2006. Enligt artikel 5 i denna förordning skulle kommissionen senast den 31 mars 2006 lägga fram en rapport för budgetmyndigheten

med en bedömning av resultaten av IFI:s verksamhet och av behovet av fortsatta bidrag efter 2006, med beaktande av hur fredsprocessen i Nordirland hade utvecklats.

31. Den 12 oktober 2006 lade kommissionen fram denna rapport, [13] i vilken den föreslog att gemenskapen skulle fortsätta att ge bidrag. På denna grund lade kommissionen samtidigt för rådet fram ett förslag till förordning [14] om att gemenskapens bidrag till IFI skulle fortsätta för perioden 2007–2010.

32. Kommissionens förslag grundade sig på artikel 308 EG, som kräver enhällighet i rådet och att parlamentet hörs. Sedan parlamentet underställts förslaget och dess juristkommission lämnat samtycke, godkände parlamentet förslaget genom en lagstiftningsresolution av den 13 december 2006 [15] med endast en ändring, nämligen att artikel 159 EG skulle ersätta artikel 308 EG som rättslig grund för den ifrågasatta förordningen.

33. Den 21 december 2006 antog rådet kommissionens förslag på grundval av artikel 308 EG.

13 — Kommissionens ovannämnda meddelande av den 12 oktober 2006.

14 — Förslag till rådets förordning av den 12 oktober 2006 om gemenskapens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2007–2010) [KOM(2006)564 slutlig].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Parternas yrkanden

34. Parlamentet har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara den ifrågasatta förordningen av det skälet att den inte antogs på grundval av en korrekt rättslig grund, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

35. Rådet har yrkat att domstolen ska

— i första hand ogilla talan och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, eller

— i andra hand, i enlighet med artikel 231 andra stycket EG, låta den ifrågasatta förordningens verkningar bestå till dess

att en ny förordning antagits och besluta att ogiltigförklaringen inte påverkar giltigheten av vare sig gjorda betalningar eller av åtaganden som gjorts med stöd av den ifrågasatta förordningen.

36. Genom beslut av domstolens ordförande av den 20 september 2007 tilläts kommissionen, Irland och Förenade kungariket att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

IV — Parternas huvudsakliga argument

37. Parlamentet har till stöd för sin talan åberopat grunden att fel rättslig grund valts för den ifrågasatta förordningen. Enligt parlamentets uppfattning var det fel av gemenskapslagstiftaren att anta denna förordning på grundval av artikel 308 EG, eftersom behörighet för detta föreskrevs i artikel 159 tredje stycket EG.

38. Parlamentet har först och främst erinrat om domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken artikel 308 EG endast kan användas som rättslig grund för en rättsakt när gemenskapens institutioner inte i någon annan bestämmelse i fördraget ges den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten. [16] Parlamentet har vidare anfört att i artikel 159 tredje stycket EG ges institutionerna behörighet att besluta om särskilda åtgärder som behöver vidtas utanför strukturfondera för att uppnå målen enligt artikel 158 EG att stärka gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning. Uttrycket att ”stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen” i denna artikel omfattar alla åtgärder, oavsett juridisk form och territoriell räckvidd, som syftar till att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen, ett stärkande av social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna och gemenskapens befolkning. Det är på detta sätt som målen med denna artikel har genomförts i åtskilliga gemenskapsrättsakter, såväl inom strukturfondens ram som utanför denna fond.

39. Enligt parlamentet sammanfaller de syften som gemenskapen eftersträvar dels genom sitt bidrag till IFI, dels inom ramen för Peaceprogrammet. De avser att stärka social sammanhållning och solidaritet mellan befolkningen i Nordirland och Irlands gränsregioner. Sådana syften omfattas av ”ekono-

16 — Se, bland annat, dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkt 13, av den 30 maj 1989 i mål 242/87, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 1425; svensk specialutgåva, volym 10, s. 41), punkt 6, av den 7 juli 1992 i mål C-295/90, parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4193; svensk specialutgåva, volym 13, s. 1), punkt 11, av den 13 juli 1995 i mål C-350/92, Spanien mot rådet (REG 1995, s. I-1985), punkt 26, av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1689), punkt 13, av den 28 maj 1998 i mål C-22/96, parlamentet mot rådet (REG 1998, s. I-3231), punkt 22, och av den 2 maj 2006 i mål C-436/03, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-3733), punkt 36.

misk och social sammanhållning" i den mening som avses i artikel 158 EG. Parlamentet anser nämligen att det inte är möjligt att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i de berörda regionerna utan att först uppnå försoning och ömsesidig förståelse mellan folkgrupper. Parlamentet har i detta avseende förklarat att avsaknaden av försoning mellan folkgrupper samtidigt är en av effekterna av en situation med ekonomisk och social underutveckling och orsaken till att en sådan situation består. Om man tar itu med problemet med försoning, så innebär detta att man stärker den ekonomiska och sociala sammanhållningen i den mening som anges i artikel 158 EG.

40. Parlamentet har även betonat att IFI:s åtgärder och strukturfondens åtgärder, i synnerhet Peaceprogrammet, kompletterar varandra. Under den nuvarande programperioden har det föreskrivits att åtgärderna inom Peaceprogrammet ska anpassas efter de prioriteringar som IFI fastställer inom ramen för den strategi som kallas "Sharing this Space" och som IFI:s verksamhet ska ta intryck av fram till år 2010. Peaceprogrammet ska alltså genomföras i enlighet med huvudsakligen två strategiska prioriteringar, nämligen försoning mellan folkgrupper respektive bidrag till ett ömsesidigt samhälle. Dessa prioriteringar motsvarar de grundläggande teman på vilka IFI ska koncentrera sin verksamhet. Parlamentet har vidare anfört att det förhållandet att IFI:s och strukturfondens verksamheter är sinsemellan homogena och samstämmiga kommer till uttryck även i den faktiska förvaltningen av dess verksamhet.

41. För att fastställa om artikel 308 EG kan utgöra rättslig grund för den ifrågasatta förordningen är det viktigt att avgöra vilka syften som denna förordning är avsedd att ha när finansiella bidrag ges till IFI och inte vilka syften IFI har. I artikel 2 andra och tredje styckena i den ifrågasatta förordningen uppställs exakta villkor för användningen av gemenskapens finansiella bidrag för att säkerställa att de finansierade åtgärderna verkligen ligger inom ramen för de mål som gemenskapen eftersträvar enligt sin politik för ekonomisk och social sammanhållning. Parlamentet har understrukit att enligt artikel 7.1 a och c i den ifrågasatta förordningen är det nödvändigt att IFI iakttar dessa villkor för att erhålla utbetalning av de ifrågavarande gemenskapsbidragen. Även om det anses att området för IFI:s verksamhet, såsom den definieras i IFI-avtalet, går utanför tillämpningsområdet för gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning, ska emellertid gemenskapens finansiella resurser företrädesvis användas för åtgärder som i överensstämmelse med artikel 2 andra och tredje styckena i den ifrågasatta förordningen "kompletterar de insatser som finansieras genom strukturfonderna" och under alla förhållanden för åtgärder som "leder till hållbar ekonomisk och social förbättring i de berörda områdena", det vill säga åtgärder som klart ligger inom ramen för målen med artikel 158 EG. Genom den ifrågasatta förordningen eftersträvas således inte andra eller vidare mål än dem som fastställs i artikel 158

EG. I skäl 6 i denna förordning återspeglas inte alls förordningens innehåll och syfte, utan endast en avsiktsförklaring från rådets sida för att motivera att artikel 308 EG används.

42. Parlamentet har också påpekat att i artikel 159 tredje stycket EG anges varken i vilka sektorer som särskilda åtgärder kan vidtas eller vilka former som dessa åtgärder kan ha. Inte heller finns det i denna bestämmelses ordalydelse något som tyder på att särskilda åtgärder inte kan ta formen av *ad hoc*-åtgärder eller punktåtgärder såsom de som är i fråga i förevarande mål, för det fall sådana åtgärder behöver vidtas.

43. Slutligen har parlamentet gjort gällande att varken artikel 159 EG eller rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget [17] utgör hinder för att finansieringen av en särskild åtgärd i den mening som avses i denna artikels tredje stycke säkerställs genom en internationell organisation. Parlamentet har samtidigt som det har påpekat att reglerna i budgetförordningen inte kan ha någon inverkan på valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt anfört att det i åtskilliga bestämmelser i förordningen uttryckligen föreskrivs en möjlighet till såväl finansiella bidrag från gemenskapen till finansiella instrument utanför gemenskapen som sådana bidrag för att genomföra budgeten med internationella organisationer som mellanhand.

44. Rådet anser däremot att det i avdelning XVII i EG-fördraget inte föreskrivs någon sådan befogenhet att vidta åtgärder som behövs för IFI:s verksamhet och att avdelning XVII således inte kan utgöra en korrekt rättslig grund för att motivera att IFI beviljas finansiella bidrag av gemenskapen.

45. Rådet har först och främst anfört att strukturen och systematiken i artiklarna 158 EG och 159 EG är sådana att begreppet särskilda åtgärder ska förstås så, att de ingår i de syften som avses med artikel 158 EG. Enligt rådet utgör följaktligen antagandet av en särskild åtgärd utanför strukturfonderna ett medel som kan användas – på samma sätt

17 — EGT L 248, s. 1. I dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 (EUT L 390, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 1525/2007 av den 17 december 2007 (EUT L 343, s. 9) (nedan kallad budgetförordningen).

som gemenskapens deltagande genom dessa fonder – för att stärka gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning, och detta för att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen.

46. Rådet har påpekat att främjande av kontakttagande, dialog och försoning mellan nationalister och unionister på Irland utgör ett centralt inslag i den ifrågasatta förordningen. Det är enligt rådets uppfattning fråga om ett mål som uppenbarligen inte kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 158 EG, som syftar till att främja en harmonisk utveckling och särskilt att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer.

47. I det historiska och politiska sammanhang som gav upphov till det internationella initiativ som gemenskapen bidrar till genom den ifrågasatta förordningen, anses avsaknaden av försoning mellan nationalister och unionister i de geografiska områden som avses med IFI som ett hinder för att en politik för ekonomisk och social sammanhållning ska kunna föras på ett effektivt sätt. Ett bidrag till att ta bort detta hinder ska bedömas som en förutsättning för en effektiv sammanhållningspolitik.

48. Rådet har vidare anfört att till skillnad från IFI är Peaceprogrammet ett gemenskapsinitiativ där åtgärderna finansieras genom ERUF. Den rättsliga grunden för Peaceprogrammet ger inte programmet behörighet att täcka alla åtgärder som IFI för närvarande täcker, och detta trots att vissa åtgärder som kan finansieras genom dessa två instrument i praktiken finansieras genom båda. Genom dessa två instrument grips två aspekter av den irländska problematiken an parallellt dels instabiliteten och konflikten, dels den ekonomiska och sociala utvecklingen, samtidigt som angreppssätten är olika som utgångspunkt. IFI syftar nämligen till att främja sammanhållning, medan Peaceprogrammet syftar till sammanhållning för att främja försoning.

49. Rådet och Irland har understrukit att IFI är en internationell organisation i vilken gemenskapen deltar endast i finansieringshänseende genom den ifrågasatta förordningen, i vilken organisation gemenskapen inte är medlem och vilken skapades oberoende av dess vilja. Avdelning XVII i EG-fördraget avser emellertid åtgärder som är gemenskapens egna och som hanteras enligt villkoren i gemenskapens regelverk, inklusive

dess budgetförordning. Enligt kommissionen kan varken denna avdelning eller gemenskapens regelverk tillämpas på en internationell organisation som gemenskapen inte är medlem i. Detta gäller även om det förmodas att det vid en viss tidpunkt visar sig att IFI snarare befattar sig med ekonomisk sammanhållning än med försoning.

50. För det fall domstolen beslutar att ogiltigförklara den ifrågasatta förordningen har rådet, precis som kommissionen, Irland och Förenade kungariket, i andra hand yrkat att domstolen med tillämpning av artikel 231 andra stycket EG ska låta verkningarna av denna förordning bestå till dess att en ny förordning antagits och att ogiltigförklaringen inte ska påverka giltigheten av vare sig gjorda betalningar eller av åtaganden som gjorts på grundval av den ifrågasatta förordningen. Grunden för detta är att det finns tungt vägande rättssäkerhetsskäl för detta som har samband med såväl löpande projekt som berättigade förväntningar hos IFI:s ledning.

51. Även kommissionen har hävdat att artikel 308 EG utgör den korrekta rättsliga grunden för att anta åtgärderna i den ifrågasatta förordningen.

52. Kommissionen har nämligen gjort gällande att oavsett hur viktig den ekonomiska och sociala utveckling som det engelsk-irländska avtalet syftar till är, så har den aldrig varit ett mål i sig. Denna utveckling har valts, bland andra medel, som ett medel för att säkerställa varaktig fred och stabilitet i en region som plågas av uppdelning mellan de huvudsakliga traditioner som är representerade där. I detta perspektiv vilar IFI-avtalet framför allt på förekomsten av en politisk instabilitet, och IFI, som skapades genom avtalet, har till mål att minska, och till och med undanröja, denna politiska instabilitet med bland annat ekonomiska och sociala medel. Det skulle således vara fel att behandla den ekonomiska och sociala aspekten som ett mål i sig, eftersom en sådan tolkning skulle innebära att man bortsåg från det politiska och juridiska sammanhanget för IFI.

53. Sammanfattningsvis är målet för den ifrågasatta förordningen ett finansiellt bidrag till IFI som ska användas i överensstämmelse med IFI-avtalet. Detta avtal har, precis som det brittisk-irländska avtalet som har varit dess inspirationskälla, fred och försoning som enda mål. Kommissionen anser således att det var med rätta som gemenskapslagstiftaren dels i skäl 15 i den ifrågasatta förordningen konstaterade att ”[IFI:s] och denna förordnings yttersta mål är... att uppmuntra försoning mellan olika befolkningsgrupper”, dels

ansåg att, eftersom det var fråga om en insats som syftade till att främja fred och politisk stabilitet, EG-fördraget inte erbjuder någon annan rättslig grund än artikel 308 EG för att anta den ifrågasatta förordningen.

54. Kommissionen anser dessutom att den allmänna karaktären av den politik som införs genom artikel 158 EG inte är förenlig med en särskild åtgärd som är begränsad till en enda region i gemenskapen och som inte kan göras generell. Uttrycket ”särskilda åtgärder” i artikel 159 tredje stycket EG är inte alls synonymt med *ad hoc*-åtgärder eller punktvisa åtgärder. Denna uppfattning om det allmänna syftet med artikel 159 tredje stycket EG överensstämmer med lagstiftningspraxis på detta område. [18]

55. Beträffande en eventuell överlappning mellan IFI:s och strukturfondernas verksamhet har kommissionen vidare medgett att det finns en sådan. Detta skulle förklaras av att främjande av gränsöverskridande samarbete, bland annat genom främjande av ekonomisk och social utveckling i de irländska regioner som är mest drabbade av instabilitet, är en av de vägar som prioriteras i det brittisk-irländska avtalet för att nå dess enda mål, nämligen fred och försoning. Kommissionen har emellertid påpekat att IFI har rätt att stödja åtgärder som inte kan finansieras med stöd av gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning. Kommissionen har nämnt exempelvis åtgärder som syftar till att IFI ska dela med sig av expertkunnande och kunskaper som förvärvats under 20 års tid till dem som försöker bygga fred i andra regioner i världen samt ett program för att främja kontakter mellan lokala befolkningsgrupper, polisen och District Policing Partnerships [19]. Kommissionen har slutligen hävdat att skillnaderna mellan vilka åtgärdsområden som är möjliga för strukturfonderna och för IFI kommer till uttryck i artikel 2 andra stycket i den ifrågasatta förordningen. Uttalandet att IFI vid fördelningen av gemenskapens finansiella bidrag ska komplettera de insatser som finansieras genom strukturfonderna innebär att det är fråga om att finansiera insatser som skiljer sig åt samtidigt som de är ett komplement till varandra.

56. Förenade kungariket har hävdat att artiklarna 158 EG och 159 EG har utformats för att komma till rätta med ekonomiska och sociala obalanser mellan gemenskapens regioner och

18 — Kommissionen har som stöd för sitt resonemang hänvisat till tre förordningar som antagits på grundval av denna bestämmelse och som samtliga enligt kommissionens uppfattning har horisontell karaktär. Det är fråga om rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond (EGT L 311, s. 3), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) (EUT L 210, s. 19) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1927/2006 av den 20 december 2006 om upprättande av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EUT L 406, s. 1). Jag kan notera att förordning nr 2012/2002 antogs på grundval av en dubbel rättslig grund, nämligen artiklarna 159 tredje stycket EG och 308 EG.

19 — Det är fråga om lokala partnerskap för att upprätthålla ordning.

inte för att främja fred och försoning mellan befolkningsgrupper i en region. Genom de program som IFI finansierar inom ramen för ”Sharing this Space” understryks mycket klart målet bestående i ömsesidig förståelse och försoning mellan befolkningsgrupper. Även om Förenade kungariket inte har bestritt att IFI och Peaceprogrammet i vissa avseenden kompletterar varandra, att de ofta hjälper samma grupper av personer och att vissa projekt finansieras såväl av IFI som av Peaceprogrammet, anser Förenade kungariket emellertid att dessa två initiativ har olika syften.

57. Irland har betonat IFI:s särskilda och unika karaktär och anfört att enligt dess uppfattning har IFI stärkande av fred och försoning mellan befolkningsgrupper som främsta syfte. I den mån det är möjligt att anse att IFI intresserar sig även för ekonomisk och social utveckling, är detta intresse ett medel för att nå andra mål. Den ekonomiska och sociala utvecklingen inom ramen för IFI är inte ett mål i sig, utan ett verktyg för att nå försoning och politiska framsteg. Betraktad från denna vinkel anser Irland att det är uppenbart att IFI inte kan definieras som en mekanism för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. De fyra grundläggande områdena för IFI:s strategi för perioden 2006–2010 illustrerar dess mycket viktiga funktion såsom mekanism för att uppnå försoning mellan nationalister och unionister. Irland anser slutligen att artiklarna 158 EG och 159 EG avser huvudsakligen ekonomisk utveckling och inte frågor med anknytning till försoning, politisk dialog och stärkande av fred.

V — Bedömning

58. Jag vill inledningsvis erinra om att artikel 308 EG endast kan användas som rättslig grund för en rättsakt när gemenskapens institutioner inte i någon annan bestämmelse i EG-fördraget ges den behörighet som är nödvändig för att anta rättsakten. [20] Således är avsikten med artikel 308 EG att kompensera för det faktum att gemenskapens institutioner inte genom särskilda bestämmelser i fördraget uttryckligen eller underförstått har tilldelats befogenheter, i den mån som sådana befogenheter framstår som nödvändiga för att gemenskapen ska kunna utföra sina uppgifter för att nå ett av de mål som fastställs i fördraget. [21]

20 — Se de domar som nämns i fotnot 16.

21 — Dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351), punkt 211 och där angiven rättspraxis.

59. Dessutom följer det av fast rättspraxis att valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen ska göras utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll. Valet ska inte göras med hänsyn till den rättsliga grund som använts vid antagandet av andra gemenskapsrättsakter som i förekommande fall har liknande särdrag. [22] Jag vill också påpeka att enligt domstolen saknar det betydelse för valet av rättslig grund för en rättsakt om en institution önskar delta på ett mer intensivt sätt när en bestämd rättsakt antas, vilket arbete som har utförts av andra skäl men inom samma område som rättsakten tillhör samt i vilket sammanhang rättsakten har antagits. [23]

60. Mot bakgrund av denna rättspraxis ska det således avgöras om, såsom parlamentet har hävdat, den ifrågasatta förordningen skulle ha antagits på grundval av artikel 159 tredje stycket EG. I detta perspektiv, och innan denna förordnings mål och innehåll undersöks, ska jag göra några inledande anmärkningar beträffande gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning.

22 — Dom av den 6 november 2008 i mål C-155/07, parlamentet mot rådet (REG 2008, s. I-8103), punkt 34 och där angiven rättspraxis.

23 — Dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet (REG 2000, s. I-2257), punkt 44.

A — *Inledande anmärkningar beträffande gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning*

61. Det finns i EU- och EG-fördragen flera uttryck för ekonomisk och social sammanhållning. Att stärka denna sammanhållning utgör ett av målen för såväl unionen (artikel 2 EU) som för gemenskapen (artikel 2 EG). Enligt artikel 3.1 k EG ska gemenskapens verksamhet innefatta stärkande av den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I avdelning XVII i EG-fördraget, som består av artiklarna 158–162 EG, ges gemenskapen behörighet att föra en gemenskapspolitik för ekonomisk och social sammanhållning för att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen.

62. Erkännandet och utvecklingen av denna politik har skett gradvis. Denna politik skedde först genom ett antal gemenskapsinitiativ för att genomföra en regionalpolitik. Den verkliga vändpunkten i detta avseende var gemenskapens utvidgning med Konungariket Danmark, Irland och Förenade kungariket.

De två senare staterna var nämligen vid den tiden mottagare av regionalstöd, Irland för nästan samtliga sina regioner och Förenade kungariket för de mindre gynnade regionerna Skottland och Nordirland. [24]

63. I avsaknad av bestämmelser i EEG-fördraget, som undertecknades den 25 mars 1957 och som gav gemenskapslagstiftaren den behörighet som var nödvändig för att genomföra en regionalpolitik, skulle lagstiftaren bland annat få använda sig av artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG) för att utveckla sina insatser på regionområdet, särskilt för att inrätta ERUF. [25]

64. Regionalpolitiken kom genom 1986 års Europeiska enhetsakt att ingå i den gemenskapspolitik som föreskrivs i primärrätten. Genom enhetsakten infördes nämligen i EEG-fördraget en avdelning V med rubriken ”Ekonomisk och social sammanhållning”. I denna avdelning fastställdes målen med denna politik och angavs medel för dess genomförande.

65. Efter ikraftträdandet av Europeiska enhetsakten den 1 juli 1987 behövde gemenskapslagstiftaren således inte använda artikel 235 i EG-fördraget som behörighetsgivande generalklausul för att vidta åtgärder inom politiken för ekonomisk och social sammanhållning.

66. Denna bestämmelse i fördraget förblev emellertid intressant som medel för att stärka den behörighet som kommissionen har när den ställs inför situationer som inte föreskrivs i EG-fördraget. [26] Vid otillräcklig behörighet för gemenskapen ska gemenskapslagstiftaren således använda sig av artikel 308 EG som enda grund eller som kompletterande grund vid sidan av andra relevanta artiklar i EG-fördraget.

24 — Se 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, Bryssel, 2003, s. 5, särskilt s. 10.

25 — Rådets förordning (EEG) nr 724/75 av den 18 mars 1975 om skapandet av en europeisk fond för regional utveckling (EGT L 73, s. 1).

26 — Se Flaesch Mougin, C., ”Commentaire de l'article 235”, *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, under ledning av Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R. och Simon, D., Économica, Paris, 1992.

67. Förordning nr 2012/2002 illustrerar denna praxis. Enligt artikel 1, tolkad i förening med skäl 1 i denna förordning, är målet med förordningen att inrätta en solidaritetsfond som ska göra det möjligt för gemenskapen att snabbt, effektivt och flexibelt vidta åtgärder i nödsituationer, huvudsakligen vid naturkatastrofer. Denna förordning hade en dubbel rättslig grund, nämligen artiklarna 159 tredje stycket EG och artikel 308 EG. Den kompletterande användningen av artikel 308 EG motiverades i skäl 3 i förordning nr 2012/2002 på följande sätt: ”Europeiska unionen bör även visa solidaritet med de länder som för närvarande förhandlar om anslutning. Om förordningens tillämpningsområde skall utvidgas till att omfatta dessa länder måste detta utgå från artikel 308 [EG]”. Gemenskapslagstiftaren ansåg således att den inte förfogade över tillräcklig behörighet enligt artikel 159 tredje stycket EG för att utsträcka denna del av gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning till länder som ännu inte hade anslutit sig till unionen. [27]

68. Huvudfrågan som uppkommer i detta mål avser också räckvidden för den behörighet som gemenskapslagstiftaren förfogar över enligt artikel 159 tredje stycket EG. Denna gång uppkommer den emellertid i det särskilda sammanhanget med finansiella bidrag från gemenskapen som betalas till en internationell organisation som består av två medlemsstater och där förmånstagarna uteslutande är regioner i gemenskapen, huvudsakligen Nordirland, och av skäl som enligt rådet och intervenienterna går utöver de mål som eftersträvas genom avdelning XVII i EG-fördraget. Ska man mot bakgrund av att gemenskapen inte tillerkänns någon, eller tillerkänns otillräcklig, behörighet genom artikel 159 tredje stycket EG för att vidta sådana åtgärder anse att gemenskapslagstiftaren var förhindrad att använda artikel 308 EG som rättslig grund för den ifrågasatta förordningen?

69. För att besvara denna fråga krävs det till att börja med att förordningens mål och innehåll undersöks. Därefter ska det kontrolleras om de åtgärder från gemenskapens sida som föreskrivs i denna förordning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 159 tredje stycket EG.

B — *Undersökning av den ifrågasatta förordningens mål och innehåll*

70. Jag vill först erinra om att i artikel 10 a i det brittisk-irländska avtalet föreskrivs att ”[b]åda regeringarna ska samarbeta för att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i de regioner i de två delarna av Irland

27 — Se även, för ett liknande resonemang, förordning nr 1082/2006, som är grundad enbart på artikel 159 tredje stycket EG och i vars skäl 16 anges att ”[e]nligt [denna bestämmelse] får inte enheter från tredjeland omfattas av den lagstiftning som grundar sig på denna bestämmelse”.

som särskilt drabbats av instabiliteten under senare år och ska undersöka möjligheten att erhålla internationellt stöd för detta". Det är för att bidra till de insatser som anges i denna artikel som IFI senare skapades. I artikel 2 i IFI-avtalet föreskrivs att "[IFI] har som mål att främja ekonomisk och social utveckling och att främja kontakter, dialog och försoning mellan nationalister och unionister över hela Irland".

71. År 1988 anmodade Irland och Förenade kungarikets regering gemenskapen att bidra till IFI. Gemenskapen stöder därför IFI:s projekt finansiellt sedan år 1989. I en av de förordningar som föregick den ifrågasatta förordningen, nämligen förordning (EG) nr 2687/94 [28], angav gemenskapslagstiftaren att "[d]e program som [IFI] genomför uppmuntrar samarbete över gränsen och mellan befolkningsgrupper och främjar på så sätt dialog och försoning mellan nationalister och unionister" [29] och att IFI "är ett exempel på ett framgångsrikt brittisk-irländskt samarbete som avser att främja ekonomiskt och socialt framåtskridande och att främja försoning över gränsen och mellan befolkningsgrupperna" [30].

72. Även genom den ifrågasatta förordningen betonas dessa mål, det vill säga att gemenskapens bidrag syftar till att främja ekonomiska och sociala framsteg i de berörda områdena och, slutligen, försoning mellan delade befolkningsgrupper.

73. Det framgår således uttryckligen av artikel 2 andra och tredje styckena i denna förordning att de bidrag som gemenskapen betalar till IFI, vilka företrädesvis ska fördelas till "projekt som genomförs över gränsen eller mellan befolkningsgrupperna", ska "användas på ett sådant sätt att det leder till hållbar ekonomisk och social förbättring i de berörda områdena". Ordningen med delbetalningar av gemenskapens årliga bidrag på det sätt som den organiseras i artikel 7.1 i denna förordning utgör en garanti för att bidraget används på detta sätt.

28 — Rådets förordning av den 31 oktober 1994 om finansiellt bidrag från gemenskapen till Internationella fonden för Irland (EGT L 286, s. 5; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 182).

29 — Åttonde skälet.

30 — Elfte skälet.

74. Dessutom följer det av skäl 6 i den ifrågasatta förordningen att ”[h]uvudsyftet med [förordningen] är att stödja fred och försoning”. I skäl 15 i förordningen uttrycks också detta syfte, genom att det ges karaktär av förordningens yttersta mål. Sedan de fyra områden räknats upp som den strategi för slutetappen av IFI:s verksamhet för perioden 2006–2010, som går under namnet ”Sharing this Space”, är inriktad på, anger gemenskapslagstiftaren nämligen där att ”[IFI:s] och denna förordnings yttersta mål är... att uppmuntra försoning mellan olika befolkningsgrupper”.

75. De gemenskapsåtgärder som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen syftar således till att möta de ekonomiska och sociala problemen i Nordirland och de angränsande grevskapen i Irland inom ramen för en freds- och försoningsprocess.

76. Med andra ord syftar dessa insatser, precis som Peaceprogrammet, till att stärka den ekonomiska och sociala grundvalen för fredsprocessen. Om försoning, och således stärkande av fred, utgör det yttersta målet, eller idealmålet, är det mer konkreta och omedelbara målet för den ifrågasatta förordningen att bidra till ekonomisk och social utveckling i den berörda regionen.

77. Dessa två mål, som eftersträvas av gemenskapen, utgör samtidigt en illustration av det nyskapande i gemenskapsmekanismen och av dess existensberättigande. Såsom sammanfattningsvis anges i andra och åttonde styckena i EG-fördragets preambel syftar denna mekanism till att bevara fred genom att främja ekonomisk och social utveckling i gemenskapens olika regioner.

78. Jag ska nu avgöra om den ifrågasatta förordningen, i den mån den syftar till att främja ekonomisk och social utveckling i de berörda områdena och slutligen försoning mellan delade befolkningsgrupper, omfattas av tillämpningsområdet för artikel 159 tredje stycket EG.

C — *Omfattas den ifrågasatta förordningen av tillämpningsområdet för artikel 159 tredje stycket EG?*

79. Jag skulle först vilja erinra om att artikel 159 tredje stycket EG utgör rättslig grund för särskilda åtgärder som behöver vidtas utanför strukturfonderna för att stärka gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning.

80. Syftet med gemenskapens politik för ekonomisk och social sammanhållning är enligt artikel 158 första stycket EG att ”främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen”. Enligt artikel 158 andra stycket EG syftar denna politik särskilt till att ”minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområden[a]”.

81. Den allmänna formuleringen av detta syfte möjliggör att gemenskapslagstiftaren har en viss möjlighet till smidighet och anpassning när lagstiftaren vill utveckla gemensamma åtgärder. De prioriterade åtgärdsområdena utvecklas därför regelbundet alltefter de ekonomiska och sociala behov som visar sig i de olika medlemsstaterna.

82. Det förhållandet att den ekonomiska och sociala sammanhållningen hela tiden byter form och att syftet med denna politik är allmängiltigt, gör att denna sammanhållning blir svårgripbar. [31] Det visar sig därför svårt att fastställa gränserna för det område som täcks av denna politik, eftersom ekonomisk och social sammanhållning framstår som en helhet inom föga exakta gränser. [32] I domstolens rättspraxis ges inga avgörande kriterier i detta avseende. [33]

31 — Se 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,* a.a., s. 139, särskilt s. 142.

32 — Se Blumann, C., a.a., s. 13. Enligt denna författare omfattar ”[s]ammanhållning.. i formellt hänseende ekonomisk och social sammanhållning. Men den går också ännu längre eftersom den även omfattar kulturella, intellektuella, samhälleliga och andra dimensioner … Sammanhållningen är i kärnpunkten av det europeiska projektet. Den syftar till att stärka homogenitet, enhetlighet i Europeiska unionen. På samma sätt som grundläggande rättigheter och medborgarskap ingår sammanhållning bland de grundläggande konstitutionella principerna, och sammanhållning ger i högsta grad uttryck för den solidaritet som ska råda i unionen”.

33 — I sin dom av den 23 november 1999 i mål C-149/96, Portugal mot rådet (REG 1999, s. I-8395), uppfattade domstolen ekonomisk och social sammanhållning på följande sätt: ”Domstolen påpekar att även om det följer av artiklarna 2 och 3 i fördraget [nu artiklarna 2 EG respektive 3 EG] samt av artiklarna 130a[–e] i samma fördrag [nu artiklarna 158–162 EG] att stärkandet av den ekonomiska och sociala sammanhållningen utgör en av gemenskapens målsättningar, och således är betydelsefull bland annat för att tolka gemenskapsrätten på det ekonomiska och sociala området, är bestämmelserna i fråga av programförklaringskaraktär, varför genomförandet av målsättningen avseende den ekonomiska och sociala sammanhållningen måste vara resultatet av gemenskapens och medlemsstaternas politik och åtgärder” (punkt 86).

83. Det är emellertid inte nödvändigt att i detta sammanhang räkna upp de områden som omfattas av gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning. Jag ska endast avgöra om en viss gemenskapsåtgärd som syftar till att främja ekonomiska och sociala framsteg i de berörda områdena och slutligen fred och försoning mellan delade befolkningsgrupper ingår i gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning.

84. Enligt min uppfattning ska svaret vara jakande, och det av flera skäl.

85. För det första syftar sammanhållningspolitik till att uppnå balans och omfördelning mellan medlemsstaterna. [34] Den är även ett uttryck för solidaritet mellan dessa stater och deras befolkning. Eftersom gemenskapens finansiella bidrag till IFI enligt artikel 2 tredje stycket i den omtvistade förordningen syftar till en hållbar ekonomisk och social förbättring i de berörda områdena, ingår dessa bidrag enligt min uppfattning helt i en omfördelningspolitik som syftar till att avhjälpa ekonomisk och social obalans i en region i gemenskapen genom att undanröja följderna av konflikter och våld.

86. Eftersom dessa bidrag enligt artikel 2 andra stycket i samma förordning ska fördelas företrädesvis till projekt som genomförs över gränsen eller mellan befolkningsgrupperna, så främjar bidragen samarbete över gränserna, som utgör ett av de främsta målen för gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning. [35]

87. Vidare har åtgärder som syftar till att främja tolerans och försoning mellan delade befolkningsgrupper till syfte att stärka sammanhållning mellan befolkningsgrupper, vilket enligt min uppfattning utgör en fasett av begreppet social sammanhållning. Genom att uppmuntra ekonomiska och sociala aktörer att genom konkreta projekt över gränserna

34 — Se Blumann, C., a.a., s. 18.

35 — Detta framgår även av artikel 3.2 c i förordning nr 1083/2006. Se även det instrument för att främja gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete som utgörs av gemenskapsinitiativet Interreg (kommissionens meddelande av den 28 april 2000 om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ för transeuropeiskt samarbete som syftar till att stimulera harmonisk och balanserad utveckling i Europa–Interreg III (EGT C 143, s. 6)). Jag kan för övrigt notera att kommissionen även har agerat genom Interreg II A-programmet för samarbete mellan Nordirland och Irland (se kommissionens ovannämnda meddelande av den 28 april 2000, s. 28).

och mellan befolkningsgrupper övervinna bestående kulturella och sociala hinder, bidrar gemenskapens insatser till att bygga ett fredligt och stabilt samhälle och således till att stärka social sammanhållning i de berörda områdena.

88. För övrigt ska det nära samband som finns mellan å ena sidan ekonomiska och sociala framsteg och å andra sidan stärkande av fred och försoning betonas. I sitt yttrande av den 23 oktober 2008 om EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland [36] uttryckte Europeiska ekonomiska och sociala kommittén detta sambands karaktär på följande klara sätt: ”Stabilitet och välstånd är två faktorer som ömsesidigt verkar i stärkande riktning. EU:s åtgärdsprogram bidrog till att man arbetade med de sociala och ekonomiska villkor som var en följd av, men som också spädde på, konflikten.” [37] Genom sina insatser agerar gemenskapen såväl beträffande ekonomiska och sociala ärr som konflikten lämnat efter sig som beträffande bestående hinder för stärkande av fred. Försoning och ekonomisk och social utveckling framstår således som oskiljaktiga och ska angripas gemensamt inom ramen för gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning. Sammanhållning, såsom egenskap hos en helhet i vilken alla parter är nära förbundna [38], förutsätter försoning.

89. Sammanfattningsvis kan det förhållandet att de gemenskapsåtgärder som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen ingår i en fredsprocess och att förordningen således ytterst syftar till att försona delade befolkningsgrupper enligt min uppfattning inte innebära att den faller utanför det område som täcks av avdelning XVII i EG-fördraget. Det skulle enligt min uppfattning vara att anta en alltför snäv vision av gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning att från dess tillämpningsområde utesluta åtgärder som uttryckligen syftar till varaktiga ekonomiska och sociala förbättringar i en region i gemenskapen, av endast det skälet att dessa åtgärder ingår i en fredsprocess och skulle kunna bidra till att försona delade befolkningsgrupper.

90. Jag anser att begreppet ekonomisk och social sammanhållning är tillräckligt brett för att kunna omfatta denna form av insatser. Dessutom gör den allmänna karaktären av det uppdrag som anförtrotts gemenskapen genom dess politik för ekonomisk och social sammanhållning enligt min uppfattning det möjligt att innefatta sådana åtgärder som dem som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen i avdelning XVII i EG-fördraget. Harmonisk utveckling inom hela gemenskapen kräver nämligen att områden med spänningar

36 — Dokument SC/029 – EESK 1686/2008.
37 — Punkt 6.8.5 i yttrandet.
38 — Se *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

mellan befolkningsgrupper, med den negativa effekt på den ekonomiska och sociala utvecklingen som dessa spänningar orsakar, blir föremål för insatser från gemenskapens sida inom ramen för dess politik för att stärka ekonomisk och social sammanhållning.

91. Slutligen anser jag att det uttryck som används i artikel 159 tredje stycket EG, det vill säga ”särskilda åtgärder [som] behöver vidtas utanför [struktur]fonderna”, är tillräckligt brett för att innefatta sådana åtgärder som dem som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen. Tvärtemot vad kommissionen och rådet har hävdat är varken det förhållandet att det är fråga om bidrag till ett särskilt område i gemenskapen eller det förhållandet att dessa bidrag betalas till en internationell organisation enligt min uppfattning tillräckliga för att utesluta bidragen från tillämpningsområdet för artikel 159 tredje stycket EG.

92. På den första punkten konstaterar jag att inget i denna artikels ordalydelse gör det möjligt att utesluta genomförandet av en särskild åtgärd till förmån för en region eller flera regioner i gemenskapen. Om man uppfattar gemenskapens politik för ekonomisk och social sammanhållning som åtgärder för att nå balans i syfte att främja konvergens mellan gemenskapens regioner, är det följdriktigt att gemenskapen inriktar sina insatser på regioner med en viss ekonomisk och social obalans.

93. På den andra punkten ska det erinras om att IFI är ett finansieringsinstrument som skapats av två medlemsstater och till vilket gemenskapen, precis som andra tredjeländer, har beslutat att bidra. Gemenskapen bidrar inte alls till utgifterna för den allmänna förvaltningen av denna internationella organisation. Såväl dessa utgifter som kostnaderna för dess drift och sekretariatet bestrids av Irland och Förenade kungarikets regeringar [39] Således används det finansiella bidrag som gemenskapen årligen betalar till IFI, i överensstämmelse med artikel 2 tredje stycket i den ifrågasatta förordningen, enbart för projekt som möjliggör varaktiga ekonomiska och sociala förbättringar i de berörda områdena. Från gemenskapens utgångspunkt utgör IFI således ett extra mellanled för dess åtgärder för ekonomisk och social sammanhållning. Även om gemenskapens åtgärder sker genom IFI utgör betalningen av ett årligt finansiellt bidrag till denna internationella organisation, på de villkor som föreskrivs i denna förordning, framför allt ett medel för gemenskapen att genomföra sin politik för ekonomisk och social sammanhållning på Nordirland och de angränsande grevskapen i Irland.

39 — Se kommissionens ovannämnda meddelande av den 12 oktober 2006, punkt 2.1.3, fjärde stycket.

94. Mot bakgrund av denna analys anser jag att de åtgärder som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning. Undersökningen av denna förordnings mål och innehåll samt av tillämpningsområdet för artikel 159 tredje stycket EG ger således inte stöd åt uttalandet i skäl 6 i nämnda förordning att förordningen går utöver gemenskapens politik för ekonomisk och social sammanhållning. Gemenskapen förfogade enligt artikel 159 tredje stycket EG över nödvändiga befogenheter för att anta åtgärderna i den ifrågasatta förordningen. Eftersom förordningen antogs på grundval av artikel 308 EG ska den enligt min uppfattning ogiltigförklaras.

95. Avslutningsvis vill jag påpeka att trots att parterna har gjort långa utläggningar i sina inlagor om likheter och skillnader mellan IFI och Peaceprogrammet, så kan en jämförelse mellan dessa instrument inte vara avgörande för valet av rättslig grund för den ifrågasatta förordningen. [40] Jag begränsar mig därför till att göra följande påpekanden i den frågan.

96. Enligt rådet finns det en grundläggande skillnad mellan det mål som eftersträvas genom IFI och det mål som eftersträvas genom Peaceprogrammet. IFI syftar nämligen till försoning för att främja sammanhållning, medan Peaceprogrammet syftar till sammanhållning för att främja försoning. En sådan distinktion är i mina ögon konstruerad, eftersom det av olika rapporter som ägnats åt dessa initiativ framgår att det i båda fallen finns ett nära samband mellan strävan efter ekonomiska och sociala framsteg och stärkande av freden. Det skulle dessutom vara överraskande om Peaceprogrammet, med hänsyn till dess namn, inte, såsom den ifrågasatta förordningen, skulle ha till syfte att främja försoning mellan delade befolkningsgrupper.

97. Såsom kommissionen för övrigt har påpekat i sitt ovannämnda meddelande av den 12 oktober 2006 är ”Peaceprogrammets strategiska syfte, dvs. *att stärka utvecklingen mot ett fredligt och stabilt samhälle och att uppmuntra försoning*, ... ett av IFI:s huvudmål” [41]. När det betonas att de två initiativen kompletterar varandra, är det snarare för att framhålla deras gemensamma punkter och deras överensstämmelse. [42]

40 — Se den rättspraxis som anges i punkt 59 i detta förslag till avgörande.

41 — Punkt 4.1 första stycket.

42 — Punkt 4.1 fjärde stycket (”IFI bistår i huvudsak samma kategorier av personer som Peace II-programmet”). Se även punkt 6 femte stycket (”IFI:s och EG-programmens prioriteringar kompletterar varandra, och denna stora möjlighet till synergieffekter måste utnyttjas ytterligare”). Man kan också hänvisa till Europaparlamentets resolution av den 20 maj 2008 om utvärderingen av Peaceprogrammet och strategier för framtiden (P6_TA(2008)0205), där skäl P har följande lydelse:
”Många åtgärder inom Peace-underprogrammen, IFI-programmen och gemenskapsinitiativet Interreg har... varit mycket likartade, och det har i viss mån funnits överlappande åtgärder inom vissa områden.”

98. Jag anser följaktligen att det är mer konsekvent att två gemenskapsinitiativ med liknande syften ingår i samma gemenskapspolitik, i förevarande fall den politik för ekonomisk och social sammanhållning som regleras i avdelning XVII i EG-fördraget. [43]

knutna till såväl pågående projekt som berättigade förväntningar hos IFI:s ledning.

100. Jag föreslår att domstolen bifaller detta yrkande om att den ifrågasatta förordningens verkningar ska bestå.

VI — Yrkandet om att den ifrågasatta förordningens verkningar ska bestå

99. För det fall domstolen, såsom jag har föreslagit, beslutar att ogiltigförklara den ifrågasatta förordningen har rådet, i likhet med kommissionen, Irland och Förenade kungariket, i andra hand yrkat att verkningarna av denna förordning med tillämpning av artikel 231 andra stycket EG ska bestå tills en ny förordning antagits och att ogiltigförklaringen inte ska påverka giltigheten av vare sig gjorda betalningar eller åtaganden som gjorts med stöd av denna förordning. Grunden för detta är att det finns viktiga rättssäkerhetsskäl

101. Enligt artikel 231 andra stycket EG kan domstolen, om den anser att det är nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade förordningen som ska betraktas som bestående. En ogiltigförklaring av den ifrågasatta förordningen utan att dess verkningar består skulle kunna ha negativa konsekvenser för IFI:s verksamhet och kunna medföra osäkerhet till men för insatser som redan har finansierats av IFI eller som ska finansieras av IFI. Vid dessa förhållanden finns det enligt min uppfattning betydande rättssäkerhetsskäl som motiverar att domstolen utövar den behörighet som den ges i artikel 231 andra stycket EG. [44] Domstolen ska således enligt min uppfattning låta förordningens verkningar bestå tills en ny förordning som antagits på grundval av den korrekta rättsliga grunden har trätt i kraft.

43 — Andra förhållanden, som visserligen inte kan vara avgörande för valet av rättslig grund, ger dock stöd för min uppfattning att åtgärderna i den ifrågasatta förordningen visst omfattas av gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning. Jag vill därvid framhålla att gemenskapen företräds av generaldirektören för regionalpolitiken när kommissionen deltar i IFI:s styrelsesammanträden. Vidare är de tjänstemän vid Europeiska unionen som ansvarar för att göra revisioner och kontroller på plats av IFI, förutom tjänstemän vid Europeiska gemenskapernas revisionsrätt, tjänstemän vid generaldirektoratet REGIO.

44 — Denna bestämmelse tillämpades nyligen i domen av den 6 november 2008 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkterna 86–89).

VII — Förslag till avgörande

102. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen beslutar följande:

1) Rådets förordning (EG) nr 1968/2006 av den 21 december 2006 om gemenskapens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2007–2010) ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av förordning nr 1968/2006 ska bestå till dess att en ny förordning som antagits på den korrekta rättsliga grunden trätt i kraft.

3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

4) Europeiska gemenskapernas kommission, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.