STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 2. dubna 2009 [1]

1. Touto žalobou Evropský parlament navrhuje zrušení nařízení Rady (ES) č. 1968/2006 ze dne 21. prosince 2006 [2], kterým Rada Evropské unie stanovila podmínky finančních příspěvků Společenství do Mezinárodního fondu pro Irsko [3] na období 2007-2010. Toto nařízení bylo přijato na základě čl. 308 ES.

2. Na podporu své žaloby Parlament tvrdí, že tento článek nemohl být použit jako právní základ uvedeného nařízení. Na opatření obsažená v napadeném nařízení se podle Parlamentu vztahuje hlava XVII Smlouvy o ES věnovaná hospodářské a sociální soudržnosti, konkrétně čl. 159 třetí pododstavec ES. Je tedy třeba, aby Soudní dvůr posoudil, zda opatření mající za cíl upevňování mírového procesu a povzbuzování smíření mezi rozdělenými skupinami obyvatelstva v určité oblasti Společenství mohou či nemohou být považována za nedílnou součást politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti upravené hlavou XVII Smlouvy.

3. V tomto stanovisku uvedu důvody, na základě kterých mám za to, že žalobní důvod založený na nesprávné volbě právního základu je opodstatněný.

I – Právní rámec

A – *Primární právo*

4. Článek 158 ES stanoví:

„Společenství za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské a sociální soudržnosti.

Společenství se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Nařízení o finančních příspěvcích Společenství do Mezinárodního fondu pro Irsko (2007–2010) (Úř. věst. L 409, s. 81, a oprava Úř. věst. 2007 L 36, s. 31, dále jen „napadené nařízení“).

3 — Dále jen „MFI“.

znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí.“

5. Podle čl. 159 prvního pododstavce ES:

„[…] Tvorba a provádění politik a činností Společenství a vytváření vnitřního trhu přihlíží k cílům uvedeným v článku 158 a přispívá k jejich dosažení. Společenství dále podporuje dosahování těchto cílů prostřednictvím strukturálních fondů (orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj), Evropské investiční banky a jiných dostupných finančních nástrojů.“

6. Krom toho článek 159 třetí pododstavec ES stanoví:

„Ukáží-li se specifické činnosti mimo fondy jako nezbytné, aniž jsou dotčena opatření, o nichž bylo rozhodnuto v rámci jiných politik Společenství, mohou být takové činnosti přijaty Radou postupem podle článku 251 po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.“

7. Mimoto v souladu s článkem 308 ES:

„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“

B – *Anglo-irská dohoda z roku 1985 a dohoda o Mezinárodním fondu pro Irsko*

8. Dne 15. listopadu 1985 podepsaly vlády Irska a vláda Spojeného království v Hillsborough dohodu [4], kterou se zavázaly spolupracovat pro zajištění „míru, stability a prospe-

4 — *Recueil des traités des Nations unies,* svazek 1413, č. I-23668, dále jen „anglo-irská dohoda“.

rity celého ostrova tím, že budou podporovat usmíření, dodržování lidských práv, spolupráci proti terorismu a rozvoj hospodářské, sociální a kulturní spolupráce“ [5].

9. Mezi oblasti činností upravených touto anglo-irskou dohodou podle názvu části F dohody patří přeshraniční spolupráce v oblasti hospodářské, sociální a kulturní. V souladu s tím čl. 10 písm. a) anglo-irské dohody stanoví, že „obě vlády budou spolupracovat při prosazování hospodářského a sociálního rozvoje v těch oblastech obou částí Irska, které byly nejvíce postiženy následky nestálých poměrů během posledních let, a zváží možnost zajištění mezinárodní podpory tomuto úkolu.“

10. V souladu s tímto ustanovením a ve snaze naplnit jeho účel uzavřely vláda Irska a vláda Spojeného království 18. září 1986 dohodu o Mezinárodním fondu pro Irsko [6].

11. V preambuli této dohody vláda Irska a vláda Spojeného království uznávají, že „vysoká nezaměstnanost a četná odříkání vytváří prostředí vedoucí k nestabilitě, která společně s rozpory zapříčiňuje podmínky nepříznivé pro hospodářský a sociální rozvoj“.

12. Podle čl. 2 uvedené dohody „má [MFI] za cíl prosazování hospodářského a sociálního pokroku a podporu kontaktů, dialogu a usmíření mezi nacionalisty a unionisty v celém Irsku“.

13. V článku 3 dohody o MFI se uvádí, že „za tímto účelem [MFI] podporuje soukromé investice a podnikání, doplňuje vládní programy a povzbuzuje dobrovolné úsilí […]. Vzhledem ke specifickým problémům, kterým čelí Severní Irsko z důvodu nestability v průběhu posledních let, budou tři čtvrtiny prostředků [MFI] poskytnuty na pomoc v této oblasti“.

14. Článek 4 této dohody vymezuje druhy projektů, na které by měly být z Mezinárodního fondu pro Irsko přednostně poskytovány prostředky. V podstatě se jedná o projekty spočívající v investicích do soukromého sektoru, projekty zaměřené na přeshraniční hospodářskou spolupráci, spolupráci v oblasti vědy a vzdělávání, projekty, jejichž cílem je zlepšení životních podmínek obyvatel z regionů s vážnými hospodářskými a sociálními problémy, jako jsou vysoká míra nezaměstnanosti či chybějící infrastruktura, a o projekty profesního vzdělávání v zahraničí.

15. Z článků 5 a 6 uvedené dohody vyplývá, že MFI je mezinárodní organizací, jejímiž členy jsou Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, a že tato mezinárodní

5 — Článek 4 odst. a) pododstavec ii) anglo-irské dohody.
6 — *Recueil de traités des Nations unies*, svazek 1515, č. I-26244, dále jen „dohoda o MFI“.

organizace má právní subjektivitu. MFI je řízen radou MFI, jejíž předseda a členové jsou jmenováni společně vládami obou zemí. Státy, které do MFI přispívají, (Spojené státy americké, Kanada, Nový Zéland, Austrálie) a Evropské společenství mají v případě zájmu možnost jmenovat pozorovatele, kteří se účastní jednání rady MFI [7].

16. Evropské společenství poskytuje příspěvky do MFI od roku 1989 [8]. Činnost MFI má pokračovat do roku 2010.

C – *Napadené nařízení*

17. Předmětem napadeného nařízení je stanovit rámec pro poskytování finančních příspěvků Společenství do MFI na období let 2007, 2008, 2009 a 2010. Finanční referenční částka na léta 2007–2010 činí 60 milionů eur.

18. Napadené nařízení bylo přijato na základě článku 308 ES [9].

19. Podle bodu druhého odůvodnění tohoto nařízení Společenství „uznává, že cíle [MFI] jsou odrazem cílů, jež samo prosazuje […]“.

20. Z bodu třetího odůvodnění uvedeného nařízení vyplývá, že „vyhodnocení provedená podle článku 5 nařízení Rady (ES) č. 177/2005[[10]] potvrdila potřebu dále podporovat činnosti [MFI] a současně posilovat souvztažnost cílů a koordinaci s intervencemi strukturálních fondů, především se Zvláštním programem pro mír a usmíření v Severním Irsku a v pohraničních hrabstvích Irska (dále jen „program PEACE“), zřízeným v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních

7 — Komise zasedá v radě MFI zastoupena generálním ředitelem pro regionální politiku. Viz sdělení Komise ze dne 12. října 2006 obsahující zprávu o Mezinárodním fondu pro Irsko podle čl. 5 nařízení Rady (ES) č. 177/2005 [KOM(2006) 563 v konečném znění, bod 2.2]. Viz rovněž čl. 3 první pododstavec napadeného nařízení.

8 — Od doby, kdy Společenství přispívá do MFI byly příspěvky ve výši 15 milionů eur ročně v letech 1989 až 1994, 17 milionů eur ročně v období let 1995 až 1999 a ve výši 15 milionů eur ročně od roku 2000.

9 — Stejný právní základ byl použit pro nařízení týkající se poskytování příspěvků v předchozích obdobích (článek 235 Smlouvy o ES, nyní článek 308 ES).

10 — Nařízení Rady (ES) č. 177/2005 ze dne 24. ledna 2005 o finančních příspěvcích Společenství do Mezinárodního fondu pro Irsko (2005–2006) (Úř. věst. L 30, s. 1).

o strukturálních fondech[11]“. Zákonodárce Společenství měl tak za to, že mírový proces v Severním Irsku bude vyžadovat zachování podpory Společenství vůči MFI po 31. prosinci 2006 [12].

21. Podle bodu šestého odůvodnění napadeného nařízení „[h]lavním účelem tohoto nařízení je podpořit mír a smíření prostřednictvím většího množství činností než jsou činnosti financované ze strukturálních fondů a které přesahují oblast politiky hospodářské a sociální soudržnosti v rámci Společenství“.

22. V bodu patnáctém odůvodnění tohoto nařízení je uvedeno, že „[s]trategie fondu pod názvem ‚sdílení tohoto prostoru‘, která zahájila závěrečnou fázi činností fondu (2006 až 2010), se zaměřuje na čtyři klíčové oblasti: budování základů pro usmíření v komunitách na samém okraji společnosti, budování mostů pro kontakty mezi rozdělenými společnostmi, směřování k integrovanější společnosti a zanechání dědictví. V důsledku toho je tudíž konečným cílem [MFI] a tohoto nařízení povzbudit usmíření mezi komunitami.

11 — Úř. věst. L 161, s. 1. Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 173/2005 (Úř. věst. L 29, s. 3), poté zrušené a nahrazené nařízením (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 210, s. 25) s účinkem od 1. ledna 2007.

12 — K odůvodnění obnovení poskytování finančních příspěvků Společenství viz výše uvedené sdělení Komise ze dne 12. října 2006, ve kterém se uvádí, že „[p]olitická a sociální situace regionu zůstává křehká a přetrvávající míra násilí a rozdělení vyzývá EU k udržení jejího úsilí na propagaci míru a usmíření v této části Evropské unie“ (bod 6) a že „[v]zhledem k tomu, že posilování solidarity mezi členskými státy a jejich občany je základním cílem EU, je důležité, aby se EU těmto cílům nadále věnovala, společně s dalšími mezinárodními dárci, a obnovila svůj příspěvek [MFI]“ (s. 9).

23. V bodu šestnáctém odůvodnění uvedeného nařízení zákonodárce Společenství uvádí, že „[p]omoc Společenství přispěje k upevnění solidarity mezi členskými státy a mezi jejich občany“.

24. Podle čl. 2 napadeného nařízení:

„[MFI] využívá příspěvek v souladu s [dohodou o MFI].

Při rozdělování příspěvku [MFI] upřednostňuje přeshraniční projekty nebo projekty jdoucí napříč Společenstvím [upřednostňuje přeshraniční projekty nebo projekty zaměřené na vztahy mezi komunitami] tak, aby doplňovaly činnosti financované ze strukturálních fondů, a zejména činnosti v rámci programu PEACE prováděného v Severním Irsku a v pohraničních hrabstvích Irska [a zejména činnosti v rámci programu PEACE, v Severním Irsku a v pohraničních hrabstvích Irska].

Příspěvek se použije tak, aby v dotčených oblastech přinesl trvale udržitelné hospo-

dářské a sociální zlepšení. Nesmí být použit jako náhrada jiných veřejných či soukromých výdajů.“

25. Podle čl. 7 odst. 1 tohoto nařízení jsou příspěvky Společenství do MFI spravovány Komisí. S výhradou ustanovení čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení se roční příspěvky vyplácejí ve splátkách takto:

„a) první záloha ve výši 40 % se vyplatí poté, co Komise obdrží závazek podepsaný předsedou rady [MFI], že [MFI] bude dodržovat podmínky pro udělení příspěvku stanovené v tomto nařízení;

b) druhá záloha ve výši 40 % se vyplatí o šest měsíců později;

c) závěrečná platba ve výši 20 % se uskuteční poté, co Komise obdrží a přijme výroční zprávu o činnosti [MFI] a schválenou účetní závěrku za daný rok.“

D – *Program PEACE a nařízení Rady (ES) č. 1083/2006*

26. Program PEACE je iniciativou Společenství, která je součástí strukturálních fondů a jejímž cílem je posílit pokrok směřující k mírové a stabilní společnosti a podpořit usmíření v Severním Irsku a příhraničních oblastech Irska. Činnost programu PEACE byla zahájena v průběhu programového období 1995–1999 (PEACE I) a následně byl program obnoven v obdobích 2000–2006 (PEACE II) a 2007–2013 (PEACE III).

27. V současném programovém období (2007–2013) je program PEACE prováděn jako přeshraniční program ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1083/2006.

28. Článek 3 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 popisuje cíle strukturálních fondů následovně:

„1. Činnost Společenství podle článku 158 Smlouvy je zaměřena na posilování hospodářské a sociální soudržnosti rozšířené Evropské unie s cílem podporovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj Společen-

ství. […] Jejím cílem je zmenšovat hospodářské, sociální a územní rozdíly, které vznikly zejména v zemích a regionech, jejichž rozvoj zaostává, a v souvislosti s hospodářskou a sociální restrukturalizací a se stárnutím obyvatelstva.

Opatření přijatá v rámci fondů jsou na celostátní a regionální úrovni zaměřena na priority Společenství v zájmu udržitelného rozvoje posilováním růstu, konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, sociálního začlenění a ochrany a kvality životního prostředí [a zlepšováním kvality životního prostředí].

2. Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropská investiční banka a ostatní stávající finanční nástroje Společenství za tímto účelem vhodným způsobem přispívají k dosažení těchto tří cílů:

[…]

c) cíl ‚Evropská územní spolupráce', který je zaměřen na posílení přeshraniční spolupráce prostřednictvím společných místních a regionálních iniciativ, na posílení nadnárodní spolupráce prostřednictvím opatření souvisejících s prioritami Společenství a přispívajících k integrovanému územnímu rozvoji a na posílení meziregionální spolupráce a výměny zkušeností na vhodné územní úrovni.

[…]"

29. Podle bodu 22 přílohy II stejného nařízení je program PEACE prováděn „[za účelem podpory sociální a hospodářské stability v dotyčných regionech] a zejména zahrnuje opatření pro podporu soudržnosti mezi komunitami. Způsobilou oblastí je celé Severní Irsko a pohraniční hrabství Irska. Tento program bude prováděn v rámci cíle ‚Evropská územní spolupráce'."

II – Legislativní proces vedoucí k přijetí napadeného nařízení

30. Jak již bylo uvedeno, Společenství poskytuje finanční příspěvky do MFI od roku 1989. Nařízení Rady (ES) č. 177/2005 obsahovalo

ustanovení použitelná pro období let 2005–2006. Podle čl. 5 tohoto nařízení měla Komise do 31. března 2006 předložit rozpočtovému orgánu zprávu s vyhodnocením výsledků činností MFI a potřeby dalších příspěvků po roce 2006, s přihlédnutím k vývoji mírového procesu v Severním Irsku.

31. Dne 12. října 2006 Komise tuto zprávu předložila [13] a došla v ní k závěru, že je třeba obnovit příspěvky Společenství do MFI. Na základě toho předložila Komise současně Radě návrh nařízení [14], jehož účelem bylo pokračovat v poskytování příspěvků Společenství do MFI v období let 2007–2010.

32. Návrh Komise byl založen na článku 308 ES, který vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady po konzultaci s Parlamentem. Po předložení tohoto návrhu jej Parlament s ohledem na souhlasné stanovisko svého výboru pro právní záležitosti schválil legislativním usnesením ze dne 13. prosince 2006 [15] s výhradou jediného pozměňovacího návrhu, jehož cílem bylo nahrazení právního základu napadeného nařízení článkem 159 ES namísto článku 308 ES.

33. Dne 21. prosince 2006 Rada přijala návrh Komise na základě článku 308 ES.

13 — Výše uvedené sdělení Komise ze dne 12. října 2006.

14 — Návrh nařízení Rady z 12. října 2006 o finančních příspěvcích Společenství do Mezinárodního fondu pro Irsko (2007–2010) [KOM(2006) 564 v konečném znění].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III – Návrhová žádání účastníků řízení

34. Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadené nařízení z důvodu, že nebylo přijato podle náležitého právního základu, a

– uložil Radě náhradu nákladů řízení.

35. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

– žalobu zamítl jako neopodstatněnou a

– uložil žalobci náhradu nákladů řízení;

– podpůrně v souladu s čl. 231 druhým pododstavcem ES zachoval účinky napadeného nařízení až do přijetí nového

nařízení a rozhodl, že zrušení nebude mít vliv na platnost plateb uskutečněných ani závazků přijatých na základě napadeného nařízení.

36. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 20. září 2007 bylo povoleno vedlejší účastenství Komise, Irska a Spojeného království na podporu návrhových žádání Rady.

IV – Hlavní argumenty účastníků řízení

37. Na podporu své žaloby uvádí Parlament jediný žalobní důvod, vycházející z nesprávné volby právního základu napadeného nařízení. Podle Parlamentu zákonodárce Společenství nesprávně přijal toto nařízení na základě článku 308 ES, ačkoliv pravomoc k tomu nezbytnou měl podle čl. 159 třetího pododstavce ES.

38. Parlament nejprve připomíná ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které je použití článku 308 ES jako právního základu aktu oprávněné pouze tehdy, když žádné jiné ustanovení Smlouvy neposkytuje orgánům Společenství nezbytnou pravomoc pro přijetí tohoto aktu [16]. Dále uvádí, že čl. 159 třetí pododstavec ES přiznává orgánům Společenství pravomoc přijmout specifické činnosti, které se ukáží jako nezbytné mimo strukturální fondy za účelem dosažení cílů posilování hospodářské a sociální soudržnosti sledovaných článkem 158 ES. Výraz „posilování hospodářské a sociální soudržnosti" obsažený v tomto článku zahrnuje veškeré činnosti, bez ohledu na jejich právní formu nebo územní působnost, které směřují k harmonickému vývoji celého Společenství, k posilování hospodářské a územní soudržnosti, jakož i k solidaritě mezi členskými státy a národy Společenství. V tomto smyslu byly cíle sledované uvedeným článkem uskutečněny v mnohých aktech Společenství, a to v rámci strukturálních fondů i mimo ně.

39. Podle Parlamentu se cíle sledované Společenstvím jak prostřednictvím příspěvků do MFI, tak v rámci programu PEACE, shodují. Jsou zaměřené na posilování sociální soudržnosti a solidarity mezi obyvatelstvem Severního Irska a příhraničních oblastí Irska.

16 — Viz zejména rozsudky ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada (45/86, Recueil, s. 1493, bod 13); ze dne 30. května 1989, Komise v. Rada (242/87, Recueil, s. 1425, bod 6); ze dne 7. července 1992, Parlament v. Rada (C-295/90, Recueil, s. I-4193, bod 11); ze dne 13. července 1995, Španělsko v. Rada (C-350/92, Recueil, s. I-1985, bod 26); ze dne 26. března 1996, Parlament v. Rada (C-271/94, Recueil, s. I-1689, bod 13); ze dne 28. května 1998, Parlament v. Rada (C-22/96, Recueil, s. I-3231, bod 22), a ze dne 2. května 2006, Parlament v. Rada (C-436/03, Sb. rozh. s. I-3733, bod 36).

Tyto cíle spadají do „hospodářské a sociální soudržnosti“ ve smyslu článku 158 ES. Parlament totiž soudí, že k posílení hospodářské a sociální soudržnosti v dotyčných oblastech nemůže dojít bez usmíření a vzájemného porozumění mezi komunitami. V tomto ohledu Parlament vysvětluje, že neexistence smíru mezi komunitami je jedním z důsledků stavu nedostatečného stupně hospodářského a sociálního rozvoje a zároveň příčinou přetrvávání tohoto stavu. Řešení otázky usmíření by proto v důsledku znamenalo posílení hospodářské a sociální soudržnosti ve smyslu článku 158 ES.

40. Parlament také zdůrazňuje, že činnosti MFI a strukturálních fondů, zejména programu PEACE, se vzájemně doplňují. V současném programovém období se předpokládá přizpůsobit činnosti programu PEACE prioritám stanoveným MFI v rámci strategie nazvané „sdílení tohoto prostoru“, kterou by se měly řídit činnosti MFI až do roku 2010. Program PEACE by tak měl být uskutečňován s ohledem na v podstatě dvě strategické priority, týkající se usmíření mezi komunitami a přispění k vytvoření sdílené společnosti. Tyto priority odpovídají základním oblastem, na které by měla být zaměřena činnost MFI. Krom toho Parlament poukazuje na to, že jednotnost a logická souvislost mezi činnostmi MFI a strukturálních fondů by se měly projevovat také v řízení konkrétních projektů.

41. Aby bylo možné stanovit, zda článek 308 ES mohl sloužit jako právní základ pro přijetí napadeného nařízení, je třeba určit cíle, které toto nařízení sledovalo poskytnutím příspěvků do MFI, nikoliv posuzovat cíle MFI. Podle čl. 2 druhého a třetího pododstavce napadeného nařízení podléhá použití finančních prostředků Společenství přesně stanoveným podmínkám, jejichž účelem je zajistit, aby činnosti financované z těchto prostředků nevybočovaly z rámce stanoveného cíli politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Parlament zdůrazňuje, že podle čl. 7 odst. 1 písm. a) a c) je MFI povinen pro to, aby příspěvky Společenství obdržel, tyto podmínky dodržet. Proto i za předpokladu, že oblast působnosti MFI, tak jak je stanovená dohodou o MFI, přesahuje rozsah působnosti politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, finanční prostředky Společenství by přesto měly být používány na projekty zaměřené v souladu s čl. 2 druhým a třetím pododstavcem napadeného nařízení tak, „aby doplňovaly činnosti financované ze strukturálních fondů“, a každopádně na projekty způsobilé „v dotčených oblastech [přinést] trvale udržitelné hospodářské a sociální zlepšení“, tedy na činnosti, které zjevně směřují k cílům stanoveným článkem 158 ES. Z tohoto důvodu nařízení nesleduje jiné nebo širší cíle než ty, které jsou uvedeny

v článku 158 ES. Bod šestý odůvodnění tohoto nařízení, jež zdaleka neodráží jeho obsah či cíle, je pouhým prohlášením Rady majícím za cíl odůvodnit použití článku 308 ES.

42. Parlament dále uvádí, že čl. 159 třetí pododstavec ES neupřesňuje ani odvětví, ve kterých specifické činnosti mohou být uplatněny, ani jaké formy tyto činnosti mohou nabývat. Mimoto nic ve znění tohoto článku nenaznačuje, že by specifické činnosti nemohly mít formu *ad hoc* či zcela konkrétně zaměřených zásahů, jako jsou zásahy v projednávané věci, pokud by se to ukázalo jako nezbytné.

43. Nakonec Parlament uplatňuje argument, že ani článek 159 ES, ani nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství [17], nebrání tomu, aby financování specifické činnosti ve smyslu třetího pododstavce čl. 159 ES bylo zajišťováno prostřednictvím mezinárodní organizace. Ačkoliv je třeba poznamenat, že pravidla stanovená v tomto finančním nařízení nemohou mít žádný dopad na volbu právního základu aktu Společenství, Parlament poukazuje na to, že několik ustanovení tohoto nařízení výslovně stanoví možnost poskytovat finanční příspěvky Společenství finančním nástrojům mimo Společenství, jakož i spravovat část rozpočtu prostřednictvím mezinárodních organizací.

44. Rada má naopak za to, že hlava XVII Smlouvy o ES nepřiznává pravomoci nezbytné vzhledem k činnostem MFI a nemůže proto poskytovat náležitý právní základ pro to, aby byly MFI poskytovány finanční příspěvky Společenství.

45. Rada nejprve uvádí, že ze struktury a obecné systematiky článků 158 ES a 159 ES vyplývá, že institut specifických činností je třeba chápat jako součást cílů sledovaných článkem 158 ES. V důsledku toho podle Rady přijetí specifické činnosti mimo rámec strukturálních fondů představuje, na stejném základě jako činnost Společenství prostřed-

17 — Úř. věst. L 248, s. 1, ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006 (Úř. věst. L 390, s. 1) a nařízení Rady (ES) č. 1525/2007 ze dne 17. prosince 2007 (Úř. věst. L 343, s. 9) (dále jen „finanční nařízení").

nictvím těchto fondů, prostředek, který má být používán pro posilování hospodářské a sociální soudržnosti, a to za účelem podpory celkového harmonického vývoje Společenství.

46. Rada poznamenává, že podpora navázání kontaktu, dialogu a usmíření mezi nacionalisty a unionisty na irském ostrově představuje ústřední prvek napadeného nařízení. Podle Rady se jedná o cíl, který zcela zjevně nemůže být zahrnut v rozsahu působnosti článku 158 ES, jehož účelem je podpora harmonického vývoje a zejména snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých oblastí Společenství.

47. V historických a politických souvislostech, které vedly k mezinárodní iniciativě, na které se Společenství podílí prostřednictvím napadeného nařízení, je neexistence smíru mezi nacionalisty a unionisty na územích, která jsou předmětem této iniciativy, považována za překážku bránící možnosti účinně vést politiku hospodářské a sociální soudržnosti. Podílení se na odstranění této překážky je třeba posuzovat jako podmínku účinného uplatňování politiky soudržnosti.

48. Rada dále poukazuje na to, že na rozdíl od MFI je program PEACE iniciativou Společenství a opatření v rámci tohoto programu jsou financovaná z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Právní základ programu PEACE mu neposkytuje pravomoc pokrýt všechny činnosti uskutečňované v současné době MFI, a to navzdory tomu, že některé činnosti, které jsou financovány z obou nástrojů, pokryty jak MFI tak programem PEACE jsou. Tyto dva nástroje se přes odlišné původní přístupy souběžně zabývají dvěma aspekty irské problematiky, a to na jedné straně nestabilitou a spory a na straně druhé hospodářským a sociálním rozvojem. MFI má totiž za cíl dosáhnout usmíření jako předpokladu pro umožnění soudržnosti, zatímco program PEACE je zaměřen na dosažení soudržnosti, aby byly vytvořeny podmínky pro usmíření.

49. Rada a Irsko zdůrazňují, že MFI je mezinárodní organizací, do níž Společenství pouze finančně přispívá prostřednictvím napadeného nařízení, přičemž Společenství není členem této mezinárodní organizace, která vznikla nezávisle na jeho vůli. Hlava XVII Smlouvy o ES se však týká činností Společenství, které se řídí rámcem právní úpravy Společenství, včetně finančního nařízení

Společenství. Podle Rady se ani hlava XVII ani rámec právní úpravy Společenství nemohou vztahovat na mezinárodní organizaci, jejímž není Společenství členem, a to ani za předpokladu, že by se od jistého okamžiku MFI zabýval přednostně hospodářskou soudržností spíše nežli dosažením usmíření.

50. V případě, že by Soudní dvůr rozhodl o zrušení napadeného nařízení, Rada stejně jako Komise, Irsko a Spojené království, podpůrně navrhují, aby podle čl. 231 druhého pododstavce ES účinky tohoto nařízení zůstaly zachovány až do přijetí nařízení nového, a aby zrušení nemělo vliv na platnost plateb uskutečněných ani závazků přijatých na základě napadeného nařízení, a to z důležitých důvodů právní jistoty ve vztahu k probíhajícím projektům a zároveň k legitimním očekáváním správy MFI.

51. Komise rovněž tvrdí, že článek 308 ES představuje náležitý právní základ pro přijetí opatření, jež jsou předmětem napadeného nařízení.

52. Uplatňuje totiž argument, že hospodářský a sociální rozvoj tak, jak je zohledněn v anglo-irské dohodě, přes svou důležitost nikdy sám o sobě nepředstavoval cíl, ke kterému smlouva směřuje. Hospodářský a sociální rozvoj byl vybrán, mezi jinými, jako prostředek pro zajištění trvalého míru a stability v oblasti poznamenané problémy plynoucími ze zastoupení rozdílných tradic. Z tohoto hlediska dohoda o MFI spočívá především na politické nestabilitě a cílem MFI, jež vytvořila, je tuto nestabilitu snížit a pokud možno odstranit za použití mimo jiné hospodářských a sociálních prostředků. Bylo by proto chybné považovat hospodářskou a sociální stránku dohody za cíl sám o sobě, jelikož by tím byl opomíjen politický a právní kontext, jehož je dohoda o MFI součástí.

53. V souhrnu účelem napadeného nařízení bylo upravit poskytnutí finančního příspěvku do MFI, který měl být použit v souladu s dohodou o MFI, jejímž jediným cílem je, stejně jako u anglo-irské dohody, na základě níž vznikla, mír a usmíření. Komise tedy pokládá za správné jak to, že zákonodárce Společenství v bodu patnáctém odůvodnění napadeného nařízení konstatoval, že „konečným cílem [MFI] a tohoto nařízení [je] povzbudit usmíření mezi komunitami“, tak to, že usoudil, že jelikož se jedná

o iniciativu mající za cíl podporovat mír a politickou stabilitu, Smlouva o ES neposkytuje pro přijetí napadeného nařízení jiný právní základ nežli článek 308 ES.

54. Mimoto má Komise za to, že obecná povaha politiky založené na článku 158 ES není slučitelná s konkrétní iniciativou, jež se omezuje na jedinou oblast Společenství a není s to získat obecný dosah. Výraz „specifické činnosti" v čl. 159 třetím pododstavci ES v žádném případě není synonymem *ad hoc* či zcela konkrétně zaměřených zásahů. Toto pojetí obecného zaměření čl. 159 třetího odstavce ES je v souladu s legislativní praxí v této oblasti [18].

55. Mimoto, co se týče případného překryvu mezi činností MFI a strukturálních fondů, Komise uznává, že takový překryv existuje. Lze jej vysvětlit tím, že podpora přeshraniční spolupráce, zejména prostřednictvím podpory hospodářského a sociálního rozvoje těch oblastí Irska, které jsou nejvíce zasaženy nestabilitou, je jedním z přednostních směrů sledovaných anglo-irskou dohodou za účelem dosažení jejího jediného cíle, a to míru a usmíření. Komise však poznamenává, že MFI může podporovat i činnosti, které by nemohly být financovány na základě politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Uvádí například činnosti, jejichž cílem je sdílení zkušeností a znalostí nabytých MFI v průběhu 20 let činnosti se subjekty, které se zasazují o mír v jiných oblastech světa, jakož i program spočívající v usnadnění kontaktu mezi místními komunitami, policií a District Policing Partnerships [19]. Komise konečně tvrdí, že skutečnost, že oblasti působnosti strukturálních fondů a MFI jsou různé, je promítnuta do čl. 2 druhého pododstavce napadeného nařízení. Ustanovení, podle kterého při rozdělování finančních příspěvků Společenství MFI doplňuje činnosti financované ze strukturálních fondů, totiž znamená, že se jedná o financování činností odlišných, i když komplementárních.

56. Spojené království tvrdí, že články 158 ES a 159 ES jsou pojaty jako prostředek pro vyrovnání hospodářské a sociální nerovnováhy mezi různými oblastmi Společenství,

18 — Na podporu své argumentace Komise uvádí tři nařízení přijatá na základě tohoto ustanovení, které jsou podle názoru Komise všechna horizontální povahy. Jedná se o nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 ze dne 11. listopadu 2002 o zřízení Fondu solidarity Evropské unie (Úř. věst. L 311, s. 3), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) (Úř. věst. L 210, s. 19) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1927/ES ze dne 20. prosince 2006 o zřízení Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci (Úř. věst. L 406, s. 1). Je vhodné poznamenat, že nařízení č. 2012/2002 bylo přijato na základě dvojitého právního základu, a to čl. 159 třetího pododstavce ES a článku 308 ES.

19 — Jedná se o místní spolupráci v oblasti veřejného pořádku.

a nikoliv pro podporu míru a usmíření mezi komunitami v jedné oblasti. Programy financované MFI v rámci strategie „sdílení tohoto prostoru“ ale zdůrazňují velmi zřejmě jako svůj cíl dosažení vzájemného porozumění a usmíření mezi komunitami. Krom toho, ačkoliv Spojené království nezpochybňuje, že MFI a program PEACE jsou v určitých ohledech komplementární, jsou často zaměřeny na pomoc stejné skupině osob a některé projekty jsou financovány MFI i z programu PEACE, má nicméně za to, že tyto dvě iniciativy sledují odlišné cíle.

ského rozvoje, a nikoliv otázek vztahujících se k usmíření, politickému dialogu a upevňování míru.

V – Posouzení

57. Irsko uvádí, že podle jeho názoru prvořadým cílem MFI, na jehož zvláštní a jedinečný charakter klade Irsko důraz, je mír a usmíření mezi komunitami. Jestliže je v určitém rozsahu možné tvrdit, že činnost MFI je zaměřena taktéž na hospodářský a sociální rozvoj, je tato oblast činnosti nástrojem pro dosažení cílů MFI. Hospodářský a sociální rozvoj totiž není v rámci MFI cílem sám o sobě, nýbrž prostředkem usmíření a politického rozvoje. Z tohoto hlediska pokládá Irsko za zřejmé, že MFI nemůže být považován za nástroj posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Čtyři základní oblasti strategie MFI pro období 2006-2010 dokládají jeho prvořadou úlohu nástroje směřujícího k dosažení usmíření mezi nacionalisty a unionisty. V poslední řadě se Irsko domnívá, že články 158 ES a 159 ES se týkají hlavně hospodář-

58. Nejprve je třeba připomenout, že použití článku 308 ES jako právního základu aktu je oprávněné pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy o ES neposkytuje orgánům Společenství nezbytnou pravomoc pro přijetí tohoto aktu [20]. Cílem článku 308 ES je doplnit nedostatek pravomocí svěřených výslovně nebo implicitně orgánům Společenství zvláštními ustanoveními Smlouvy o ES, v rozsahu, v němž se takové pravomoci nicméně jeví nezbytné k tomu, aby Společenství mohlo vykonávat svou činnost za účelem dosažení některého z cílů stanovených Smlouvou [21].

20 — Viz judikatura citovaná v poznámce pod čarou 16.

21 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 211 a citovaná judikatura).

59. Mimoto podle ustálené judikatury se volba právního základu aktu Společenství musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu, a nikoli na právním základu použitém pro přijetí jiných aktů Společenství, vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi [22]. Upřesňuji rovněž, že podle Soudního dvora nemají na volbu právního základu aktu vliv přání orgánu Společenství účastnit se intenzivněji na přijetí určitého aktu, práce vykonaná na jiném základě v oblasti činnosti, do které akt spadá, ani souvislosti, za kterých je akt přijímán [23].

60. S ohledem na tuto judikaturu je třeba určit, zda, jak tvrdí Parlament, by napadené nařízení bývalo bylo mělo být přijato na základě čl. 159 třetího pododstavce ES. Z tohoto důvodu a před tím, než přezkoumám cíl a obsah tohoto nařízení, uvedu několik úvodních poznámek k politice Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti.

22 — Rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (C-155/07, Sb. rozh. s. I-8103, bod 34 a citovaná judikatura).

23 — Rozsudek ze dne 4. dubna 2000, Komise v. Rada (C-269/97, Recueil, s. I-2257, bod 44).

A – *Úvodní poznámky k politice Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti*

61. Hospodářská a sociální soudržnost je v současnosti promítnuta do několika ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o ES. Její posilování je cílem jak Evropské unie (čl. 2 EU), tak Společenství (čl. 2 ES). Podle čl. 3 odst. 1 písm. k) ES činnosti Společenství zahrnují posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Hlava XVII Smlouvy o ES, složená z článků 158 ES až 162 ES, přiznává Společenství pravomoc vést politiku hospodářské a sociální soudržnosti za účelem podpory harmonického vývoje celého Společenství.

62. K uznání a rozvoji této politiky docházelo postupně. Nejprve se uvedená politika uskutečňovala prostřednictvím určitého počtu iniciativ Společenství, jejichž cílem bylo zavést politiku regionální. V tomto ohledu nastal významný obrat v souvislosti s rozšířením Společenství o Dánské království, Irsko a Spojené království. Dva posledně jmenované státy začaly žádat, aby se jejich regiony staly

předmětem činností zaměřených na rozvoj regionů – Irsko pro téměř všechny své regiony, Spojené království pro své znevýhodněné oblasti Skotska a Severního Irska [24].

63. Při neexistenci takových ustanovení Smlouvy o EHS, podepsané 25. března 1957, které by svěřovaly zákonodárci Společenství pravomoci k činnostem nezbytným k provádění regionální politiky, bylo nutné používat pro rozvoj činností v regionální oblasti, zvláště pro založení Evropského fondu pro regionální rozvoj, článek 235 Smlouvy o ES (nyní článek 308 ES) [25].

64. Politikou zakotvenou v primárním právu se regionální politika stala na základě Jednotného evropského aktu z roku 1986. Ten totiž zavedl do Smlouvy o EHS hlavu V nazvanou „Hospodářská a sociální soudržnost“, která stanoví cíle této politiky a prostředky k jejímu uskutečňování.

65. Od vstupu Jednotného evropského aktu v platnost dne 1. července 1987 již není zákonodárce Společenství nucen používat článek 235 Smlouvy o ES jako obecný právní základ pro provádění politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

66. Toto ustanovení Smlouvy o ES si však zachovává svou roli prostředku posílení pravomocí Společenství v případě, že Společenství čelí situacím neupraveným Smlouvou o ES [26]. V případě, že pravomoci Společenství jsou pro určitou činnost nedostatečné, zákonodárce Společenství tak může použít článek 308 ES jako jediný právní základ nebo jako doplňkový právní základ vedle jiných článků Smlouvy o ES.

24 — Viz 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, zvláště s. 10.

25 — Nařízení Rady (EHS) č. 724/75 ze dne 18. května 1975 o založení Evropského fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 73, s. 1).

26 — Viz Flaesch Mougin, C., „Commentaire de l'article 235“, *Traité instituant la CEE: commentaire article par article,* pod vedením: Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R., a Simon, D., Économica, Paris, 1992.

67. Nařízení č. 2012/2002 je příkladem této praxe. Podle článku 1 a s ohledem na bod první odůvodnění tohoto nařízení je jeho cílem zřídit Fond solidarity Evropské unie, aby Společenství mohlo rychle, účinně a pružně reagovat na nouzové situace, hlavně v případě přírodních katastrof. Uvedené nařízení bylo přijato na dvojím právním základě, a to čl. 159 třetím pododstavci ES a článku 308 ES. Doplňkové použití čl. 308 ES je odůvodněno v bodu třetím odůvodnění nařízení č. 2012/2002 následovně: „Evropská unie by rovněž měla projevit solidaritu se státy, se kterými se v současné době jedná o přistoupení k Evropské unii. Rozšíření oblasti působnosti tohoto nařízení na výše uvedené státy vyžaduje použití článku 308 [ES]“. Zákonodárce Společenství tak měl za to, že na základě čl. 159 třetího pododstavce ES nemá dostatečnou pravomoc k rozšíření této složky politiky hospodářské a sociální soudržnosti na státy, které ještě nepřistoupily k Evropské unii [27].

68. Hlavní otázka, která vyvstává v projednávané věci, se rovněž týká rozsahu pravomocí, kterými je nadán zákonodárce Společenství podle čl. 159 třetího pododstavce ES, ovšem tentokrát v souvislosti s konkrétní iniciativou spočívající ve finančních příspěvcích Společenství poskytovaných mezinárodní organizaci tvořené dvěma členskými státy, jejichž příjemci jsou výhradně oblasti Společenství, především Severní Irsko, a které jsou poskytovány z důvodů, které podle názoru Rady a vedlejších účastníků řízení přesahují cíle sledované hlavou XVII Smlouvy o ES. Je třeba mít za to, že vzhledem k neexistenci či nedostatečnosti pravomocí přiznaných Společenství na základě čl. 159 třetího pododstavce ES k uskutečňování takové činnosti byl zákonodárce Společenství nucen použít jako právní základ napadeného nařízení článek 308 ES?

69. Odpověď na tuto otázku vyžaduje v první řadě přezkoumat účel a obsah napadeného nařízení a poté v řadě druhé ověřit, zda činnost Společenství podle napadeného nařízení spadá do rozsahu působnosti čl. 159 třetího pododstavce ES.

B – *Přezkum cíle a obsahu napadeného nařízení*

70. Připomínám, že čl. 10 písm. a) anglo-irské dohody stanoví, že „obě vlády budou spolupracovat při prosazování hospodářského a sociálního rozvoje v těch oblastech obou částí Irska, které byly nejvíce postiženy

27 — Viz rovněž v tomto smyslu nařízení č. 1082/2006, jehož právním základem je výhradně čl. 159 třetí pododstavec ES a v jehož bodě šestnáctém odůvodnění se uvádí, že:„[toto ustanovení] neumožňuje začlenění subjektů z třetích zemí do právních předpisů založených na uvedeném ustanovení“.

následky nestálých poměrů během posledních let, a zváží možnost zajištění mezinárodní podpory tomuto úkolu.“ S cílem přispívat na činnosti uvedené v tomto článku byl následně založen MFI. Článek 2 dohody o MFI tak stanoví, že „[MFI] má za cíl prosazování hospodářského a sociálního pokroku a podporu kontaktů, dialogu a usmíření mezi nacionalisty a unionisty v celém Irsku“.

71. V roce 1988 Irsko a Spojené království požádaly Společenství o příspěvek do MFI. Společenství tak od roku 1989 finančně podporuje projekty MFI. V jednom z nařízení předcházejících napadené nařízení, v nařízení (ES) č. 2687/94 [28], zákonodárce Společenství uvádí, že „programy [MFI] podporují přeshraniční spolupráci a spolupráci mezi komunitami, čímž usnadňují dialog a usmíření mezi republikány a unionisty“ [29] a že MFI „je příkladem úspěšné anglo-irské spolupráce na podporu hospodářského a sociálního rozvoje a usmíření, uskutečňované na základě spolupráce mezi komunitami a přeshraniční spolupráce“ [30].

72. Napadené nařízení rovněž zdůrazňuje tyto cíle s ohledem na to, že příspěvky Společenství jsou určeny na podporu hospodářského a sociálního rozvoje v dotyčných oblastech, a ve výsledku na podporu usmíření mezi rozdělenými komunitami.

73. Z článku 2 druhého a třetího pododstavce tohoto nařízení tak výslovně vyplývá, že příspěvek, který Společenství poskytuje do MFI, přednostně přidělovaný „přeshraniční[m] projekt[ům] a projekt[ům] jdoucí[m] napříč Společenstvím [projektům zaměřeným na vztahy mezi komunitami]“ musí být „[použit] tak, aby v dotčených oblastech přinesl trvale udržitelné hospodářské a sociální zlepšení“. Vyplácení ročního příspěvku Společenství ve splátkách v souladu s podmínkami stanovenými článkem 7 odst. 1 uvedeného nařízení představuje záruku, že příspěvek bude za tímto účelem použit.

28 — Nařízení Rady ze dne 31. října 1994 o finančních příspěvcích Společenství do Mezinárodního fondu pro Irsko (Úř. věst. L 286, s. 5).

29 — Bod osmý odůvodnění.

30 — Bod jedenáctý odůvodnění.

74. Mimo jiné z bodu šestého odůvodnění napadeného nařízení plyne, že „[h]lavním účelem tohoto nařízení je podpořit mír a smíření“. Bod patnáctý odůvodnění tohoto nařízení je vyjádřením téhož cíle a označuje ho za konečný cíl MFI. Po vyjmenování čtyř oblastí, na které je zaměřena strategie „sdílení tohoto prostoru“, která zahájila závěrečnou fázi činností MFI pro období 2006-2010, zde totiž zákonodárce Společenství uvádí, že „konečným cílem [MFI] a tohoto nařízení [je] povzbudit usmíření mezi komunitami“.

75. Účelem činnosti Společenství upravené napadeným nařízením tak je čelit hospodářským a sociálním problémům Severního Irska a pohraničních hrabství Irska v rámci procesu majícího za cíl mír a usmíření.

76. Jinak řečeno, cílem této činnosti, stejně jako programu PEACE, je řešení hospodářských a sociálních aspektů mírového procesu. Jestliže usmíření a upevnění míru představují konečný, řekněme ideální cíl, konkrétnějším a bezprostřednějším cílem napadeného nařízení je přispět k hospodářskému a sociálnímu rozvoji dotyčné oblasti.

77. Tyto dva cíle sledované Společenstvím jsou zároveň projevem jedinečné povahy a smyslu existence Společenství, jehož účelem je, jak v podstatě uvádí druhý a osmý pododstavec preambule Smlouvy o ES, zachování míru a zabezpečení hospodářského a sociálního rozvoje v různých oblastech Společenství.

78. Nyní je třeba určit, zda s ohledem na to, že napadené nařízení má za cíl podporovat hospodářský a sociální rozvoj a v důsledku usmíření mezi rozdělenými komunitami, spadá jeho přijetí do rozsahu působnosti čl. 159 třetího pododstavce ES.

C – *Spadá napadené nařízení do působnosti čl. 159 třetího pododstavce ES?*

79. Připomínám nejprve, že čl. 159 třetí pododstavec ES je právním základem pro specifické činnosti mimo strukturální fondy, které se ukáží jako nezbytné pro posilování hospodářské a sociální soudržnosti Společenství.

80. Smyslem politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti je podle čl. 158 prvního pododstavce ES „podpora harmonického vývoje [celého Společenství]". Tato politika se především zaměřuje podle čl. 158 druhého pododstavce ES „na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí".

81. Obecná formulace smyslu této politiky připouští určitou pružnost a umožňuje zákonodárci Společenství přizpůsobit při přijímání činností sledované cíle. Oblasti hlavních činností, prostřednictvím nichž je politika uplatňována, se tak vyvíjí podle hospodářských a sociálních potřeb členských států.

82. Tvárnost hospodářské a sociální soudržnosti a obecný účel, který sleduje, ji činí těžko uchopitelnou [31]. Jeví se tak obtížné stanovit hranice působnosti této politiky vzhledem k tomu, že hospodářská a sociální soudržnost představuje rozsáhlý koncept bez přesných obrysů [32]. Judikatura Soudního dvora neobsahuje k tomuto rozhodné prvky výkladu [33].

31 — Viz 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,* citované dílo, s. 139, zvláště s. 142.

32 — Viz Blumann, C., citované dílo, s. 13. Podle tohoto autora „soudržnost formálně zahrnuje oblast hospodářskou a sociální. Ve skutečnosti se ovšem dotýká i aspektů kulturních, intelektuálních, společenských a dalších… Soudržnost leží v srdci evropské integrace; jejím cílem je stejnorodost, jednotnost Evropské unie. Stejně jako základní práva nebo občanství patří mezi základní ústavní principy a je na této vysoké úrovni vyjádřením solidarity, která by měla v Evropské unii panovat".

33 — V rozsudku ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada (C-149/96, Recueil, s. I-8395), Soudní dvůr uchopil hospodářskou a sociální soudržnost následujícím způsobem: „je třeba poukázat na to, že jestliže z článků 2 a 3 Smlouvy o ES [nyní článku 2 ES a 3 ES] a z článků 130 A až 130 E Smlouvy o ES [nyní článků 158 ES až 162 ES] vyplývá, že posilování hospodářské a sociální soudržnosti je jedním z cílů Společenství a že v důsledku toho představuje významný prvek zejména pro výklad práva Společenství v oblasti hospodářské a sociální, dotčená ustanovení mají programový charakter, a tudíž sledování cíle hospodářské a sociální soudržnosti musí být výsledkem uskutečňování politik a činností Společenství a rovněž členských států" (bod 86).

83. Není však nutné zde přistupovat k výčtu oblastí činností, které jsou součástí politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Je pouze třeba rozhodnout, zda činnost Společenství, jejímž cílem je podpora hospodářského a sociálního rozvoje v dotyčných oblastech a ve výsledku mír a usmíření mezi rozdělenými komunitami, je nedílnou součástí politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti.

84. Podle mého názoru by odpověď měla být kladná, a to z několika důvodů.

85. Předně je politika soudržnosti souborem opatření směřujících k vyrovnání rozdílů a přerozdělení prostředků mezi členskými státy [34]. Je rovněž vyjádřením solidarity mezi členskými státy a jejich národy. Vzhledem k tomu, že finanční příspěvky Společenství do MFI mají podle čl. 2 třetího pododstavce napadeného nařízení za cíl v dotčených oblastech přinést trvale udržitelné hospodářské a sociální zlepšení, jsou podle mého názoru zcela součástí politiky přerozdělení tím, že směřují k vyrovnání hospodářských a sociálních rozdílů v jedné oblasti Společenství prostřednictvím potlačení následků konfliktu a násilí.

86. Dále, jestliže tyto příspěvky musí být v souladu s čl. 2 druhým pododstavcem téhož nařízení přednostně přidělovány přeshraničním projektům nebo projektům zaměřeným na vztahy mezi komunitami, podporují přeshraniční spolupráci, která je jedním z hlavních cílů politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti [35].

87. Navíc opatření, které spočívají v podpoře tolerance a usmíření mezi rozdělenými skupinami obyvatelstva, mají za cíl posilování soudržnosti mezi komunitami, která tvoří podle mého názoru jednu ze složek pojmu sociální soudržnosti. Tím, že Společenství prováděním konkrétních přeshraničních projektů či projektů zaměřených na vztahy

34 — Viz Blumann, C., citované dílo, s. 18.

35 — Což dosvědčuje čl. 3 odst. 2 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Viz rovněž nástroj na podporu přeshraniční spolupráce, spolupráce mezi národy a spolupráce meziregionální, kterým je iniciativa Společenství Interreg [sdělení Komise ze dne 28. dubna 2000, které stanoví směry pro iniciativu Společenství, která se týká transevropské spolupráce a jejímž účelem je podpora harmonického a vyváženého rozvoje evropského území – Interreg III (Úř. věst. C 143, s. 6)]. Připomínám mimoto, že Společenství se již zapojilo do programu Irsko Severního Irska v rámci iniciativy Interreg II A (viz výše uvedené sdělení Komise ze dne 28. dubna 2000, s. 28).

mezi komunitami povzbuzuje hospodářské a sociální subjekty k překonávání přetrvávajících kulturních a sociálních bariér, se činnost Společenství podílí na vytváření mírové a stabilní společnosti, a tudíž na posilování sociální soudržnosti v dotyčných oblastech.

88. Mimoto je třeba zdůraznit úzký vztah mezi hospodářským a sociálním rozvojem na jedné straně a upevňováním míru a usmířením na straně druhé. Ve svém stanovisku ze dne 23. října 2008 k roli Evropské unie v mírovém procesu v Severním Irsku [36] Hospodářský a sociální výbor jasně vyjádřil povahu tohoto vztahu následovně: „stabilita a prosperita se vzájemně posilují a Evropská unie prostřednictvím svých programů financování přispěla k řešení otázky sociálních a hospodářských podmínek, které jsou důsledkem konfliktu, ale zároveň ho zesilují“ [37]. Svou činností Společenství reaguje jak na hospodářské a sociální důsledky konfliktu, tak na přetrvávající překážky, které brání upevňování míru. Usmíření a hospodářský a sociální rozvoj se tak zdají neoddělitelné a musí být v rámci politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti posuzovány společně. Navíc soudržnost jako vlastnost celku, jehož všechny části jsou vnitřně sjednoceny [38], nemůže nastat bez usmíření.

89. V souhrnu okolnost, že činnost Společenství upravená napadeným nařízením je součástí mírového procesu a že tedy v důsledku je jejím účelem usmíření rozdělených skupin obyvatelstva, není podle mého názoru s to zapříčinit, aby tato činnost nespadala do působnosti hlavy XVII Smlouvy o ES. Podle mého názoru by se jednalo o příliš restriktivní pojetí politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, pokud by z její působnosti byla vyloučena opatření mající výslovně za cíl přinést trvale udržitelné hospodářské a sociální zlepšení v určité oblasti Společenství pouze proto, že jsou tato opatření součástí mírového procesu a přispívají k usmíření mezi rozdělenými skupinami obyvatelstva.

90. Pojem „hospodářská a sociální soudržnost“ považuji za dostatečně široký pro pokrytí tohoto typu činnosti. Mimoto obecná povaha poslání svěřeného Společenství v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti podle mého názoru umožňuje zahrnout činnost, kterou upravuje napadené nařízení, do oblasti působnosti hlavy XVII Smlouvy o ES. Harmonický vývoj Společenství totiž vyžaduje, aby se oblasti, v nichž se projevuje napětí mezi komunitami mající

36 — Dokument SC/029 – CESE 1686/2008.
37 — Bod 6.8.5 stanoviska.
38 — Viz *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

nepříznivé důsledky na hospodářský a sociální rozvoj, staly předmětem opatření Společenství v rámci jeho politiky směřující k posilování hospodářské a sociální soudržnosti Společenství.

91. Konečně znění čl. 159 třetího pododstavce ES, tedy „ukáží-li se specifické činnosti mimo [strukturální] fondy jako nezbytné“ se jeví jako dostatečně široké na to, aby zahrnovalo opatření, která jsou upravena napadeným nařízením. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise a Rada, nejsou podle našeho názoru ani skutečnost, že se jedná o příspěvky určené konkrétní oblasti Společenství, ani okolnost, že jsou příspěvky poskytovány mezinárodní organizaci, dostatečným důvodem pro to, aby tyto příspěvky nespadaly do působnosti čl. 159 třetího pododstavce ES.

92. K prvnímu argumentu uvádím, že nic ve znění tohoto článku nenasvědčuje tomu, že by bylo možné vyloučit z oblasti jeho působnosti provádění konkrétních činností ve prospěch jedné či více oblastí Společenství. Krom toho, pokud se politikou hospodářské a sociální soudržnosti Společenství rozumí soubor opatření směřujících k vyrovnání rozdílů a podpoře konvergence mezi jednotlivými oblastmi Společenství, je zcela logické, že tato politika zaměřuje svou činnost podle situace na oblasti, kde se projevuje určitá hospodářská a sociální nerovnováha.

93. K druhému bodu je třeba připomenout, že MFI je finanční nástroj založený dvěma členskými státy, do kterého se Společenství, stejně jako jiné třetí státy, rozhodlo poskytovat příspěvky. Společenství se žádným způsobem nepodílí na nákladech na správu této mezinárodní organizace. Obecné administrativní výdaje, organizační náklady a příspěvky na sekretariát hradí vlády Spojeného království a Irska [39]. Finanční příspěvek, který Společenství do MFI za příslušný rok poskytuje, je tak určen výhradně, v souladu s čl. 2 třetím pododstavcem napadeného nařízení, na projekty zaměřené na trvale udržitelné hospodářské a sociální zlepšení v dotyčných oblastech. MFI tedy z hlediska Společenství představuje jakýsi doplňkový prostředek pro činnost v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Ačkoliv se činnost Společenství uskutečňuje pomocí MFI, poskytnutí ročního finančního příspěvku této mezinárodní organizaci v souladu s podmínkami stanovenými tímto nařízením je pro Společenství především prostředkem pro provádění své politiky hospodářské a sociální soudržnosti v Severním Irsku a pohraničních hrabstvích Irska.

39 — Viz sdělení Komise ze dne 12. října 2006, výše uvedené, bod 2.1.3 čtvrtý pododstavec.

94. Na základě právě provedeného rozboru mám za to, že opatření upravená napadeným nařízením spadají do působnosti politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Přezkum cíle a obsahu tohoto nařízení a rovněž rozbor oblasti působnosti čl. 159 třetího pododstavce ES tedy nemohou být potvrzením šestého bodu odůvodnění uvedeného nařízení, jehož podstatou je, že napadené nařízení přesahuje působnost Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství bylo na základě čl. 159 třetího pododstavce ES nadáno pravomocí nezbytnou k přijetí opatření obsažených v napadeném nařízení. Toto nařízení tedy, vzhledem k tomu, že bylo přijato na základě článku 308 ES, musí být podle mého názoru zrušeno.

95. Na závěr je třeba uvést, že ačkoliv se strany ve svých písemných vyjádřeních široce věnovaly, v závislosti na uplatňovaných tvrzeních, společným bodům a rozdílům mezi MFI a programem PEACE, srovnání těchto dvou nástrojů není rozhodující pro volbu právního základu napadeného nařízení [40]. Omezím se tedy v tomto ohledu na vyjádření následujících poznámek.

96. Podle Rady existuje zásadní rozdíl mezi cílem sledovaným MFI a cílem sledovaným programem PEACE. Účelem MFI je totiž dosáhnout usmíření pro usnadnění soudržnosti, zatímco účelem programu PEACE je dosáhnout soudržnosti pro usnadnění usmíření. Takové rozlišování je podle mého názoru umělé vzhledem k tomu, že různé zprávy věnované těmto dvěma iniciativám názorně v obou případech ukazují úzký vztah mezi hospodářským a sociálním rozvojem a upevňováním míru. Mimoto by bylo překvapivé, kdyby účelem programu PEACE s ohledem na jeho název nebyla, stejně jako u napadeného nařízení, podpora usmíření mezi rozdělenými skupinami obyvatelstva.

97. Jak ostatně uznává Komise ve svém výše uvedeném sdělení ze dne 12. října 2006, „strategický cíl programu PEACE – doslova *posilovat pokrok směrem k mírové a stabilní společnosti a podporovat usmíření* – je jedním z hlavních cílů [MFI]“ [41]. Mimoto, jestliže se klade důraz na komplementaritu obou iniciativ, pak je to spíše z důvodu vyzdvižení jejich společných bodů a podobností [42].

40 — Viz judikatura uvedená v bodě 59 tohoto stanoviska.

41 — Bod 4.1 první pododstavec.

42 — Bod 4.1 čtvrtý pododstavec („[p]okud jde o příjemce, [MFI] pomáhá v podstatě stejným kategoriím občanů jako program PEACE II“). Viz rovněž bod 6, pátý odstavec („[p]riority stanovené [MFI] a programy [Společenství] se vzájemně doplňují a tento vysoký potenciál součinnosti je nutno dále využívat“). Viz také usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. května 2008 o hodnocení programu PEACE a strategiích pro budoucnost [P6_TA(2008)0205], jehož bod P odůvodnění zní:
„vzhledem k tomu, […] že mnohé z činností vykonávaných v rámci podprogramů programu PEACE, [MFI] a iniciativy INTERREG si jsou do velké míry podobné a že se v jistých oblastech překrývají.“

98. V důsledku toho považuji za správné, aby dvě iniciativy Společenství sledující podobné cíle byly součástí stejné politiky Společenství, zde politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, upravené hlavou XVII Smlouvy o ES [43].

VI – K návrhu na zachování účinků napadeného nařízení

99. V případě, že by Soudní dvůr rozhodl, jak navrhuji, o zrušení napadeného nařízení, Rada a rovněž Komise, Irsko a Spojené království podpůrně navrhují, v souladu s čl. 231 druhým pododstavcem ES, aby účinky tohoto nařízení zůstaly zachovány do přijetí nového nařízení a aby zrušení nemělo vliv na platnost plateb uskutečněných ani závazků přijatých na základě napadeného nařízení, a to z důležitých důvodů právní jistoty ve vztahu k probíhajícím projektům a zároveň k legitimním očekáváním správy MFI.

100. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby této žádosti o zachování účinků napadeného nařízení vyhověl.

101. Podle čl. 231 druhého pododstavce ES uvede Soudní dvůr, považuje-li to za nezbytné, ty účinky zrušeného nařízení, které jsou nadále považovány za zachované. Zrušení napadeného nařízení bez zachování jeho účinků by přitom mohlo mít negativní vliv na činnost MFI a vyvolat právní nejistotu ohledně projektů, které již byly nebo v současnosti jsou z MFI financovány. Tyto okolnosti podle mého názoru tvoří důležité důvody právní jistoty opravňující Soudní dvůr k výkonu pravomoci, kterou je nadán podle čl. 231 druhého pododstavce ES [44]. Soudní dvůr by tedy podle mého názoru měl rozhodnout o zachování účinků napadeného nařízení do nabytí účinku nového nařízení přijatého na náležitém právním základě.

43 — I další skutečnosti, které samozřejmě nemohou být určující pro volbu právního základu, nicméně potvrzují přesvědčení, že opatření obsažená v napadeném nařízení spadají do politiky Společenství v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti. Poukazuji tak na to, že Komise je v rámci zasedání v radě MFI zastupována generálním ředitelem pro regionální politiku. Mimoto útvary Společenství, které jsou kromě Účetního dvora Evropských společenství pověřené audity a kontrolami na místě v MFI, jsou útvary generálního ředitelství „REGIO“.

44 — Pokud jde o nedávné použití tohoto ustanovení, viz výše citovaný rozsudek ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (body 86 až 89).

VII – Závěry

102. Na základě všech výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1) Nařízení Rady (ES) č. 1968/2006 ze dne 21. prosince 2006 o finančních příspěvcích Společenství do Mezinárodního fondu pro Irsko (2007–2010) se zrušuje.

2) Účinky nařízení č. 1968/2006 se zachovávají do vstupu v platnost nového nařízení přijatého na náležitém právním základě.

3) Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení.

4) Komise Evropských společenství, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.“