KOHTUJURISTI ETTEPANEK

YVES BOT

esitatud 2. aprillil 2009 [1]

1. Euroopa Parlament palub oma hagis Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 21. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1968/2006 [2], milles Euroopa Liidu Nõukogu sätestas ühenduse rahalise toetuse andmise tingimused Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile [3] perioodil 2007–2010. Nimetatud määrus on vastu võetud EÜ artikli 308 alusel.

2. Parlament väidab oma hagi toetuseks, et seda artiklit ei saa kasutada nimetatud määruse õigusliku alusena. Tema sõnul kuuluvad vaidlustatud määruses sisalduvad meetmed EÜ asutamislepingu XVII jaotise, mis käsitleb majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, ja eelkõige EÜ artikli 159 kolmanda lõigu kohaldamisalasse. Euroopa Kohtul on niisiis palutud hinnata, kas meetmeid, mille eesmärk on edendada rahuprotsessi ja toetada ühes ühenduse piirkonnas jagunenud elanikkonna gruppide vahelist leppimist, võib pidada asutamislepingu XVII jaotises sätestatud ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika oluliseks osaks või mitte.

3. Käesolevas ettepanekus kavatsen välja tuua põhjused, miks ma leian, et väide väära õigusliku aluse kohta on põhjendatud.

I. Õiguslik raamistik

A. *Esmane õigus*

4. EÜ artikkel 158 sätestab:

„Selleks et edendada oma igakülgset harmoonilist arengut, töötab ühendus välja ja rakendab meetmeid majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks.

Iseäranis taotleb ühendus eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates

1 – Algkeel: prantsuse.

2 – Määrus, mis käsitleb ühenduse rahalist toetust Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile (2007–2010) (ELT L 409, lk 86; edaspidi „vaidlustatud määrus").

3 – Edaspidi „RIF".

piirkondades ja saartel, kaasa arvatud maapiirkonnad."

5. EÜ artikli 159 esimene lõik sätestab:

„[…] Ühenduse poliitika ja meetmete kavandamisel ja rakendamisel ning siseturu rajamisel võetakse arvesse artiklis 158 seatud eesmärke ning aidatakse kaasa nende saavutamisele. Ühendus toetab nende eesmärkide saavutamist struktuurifondide (Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi [EAGGF] arendusosakond; Euroopa Sotsiaalfond [ESF]; Euroopa Regionaalarengu Fond [ERF]), Euroopa Investeerimispanga [EIP] ja teiste olemasolevate rahastamisvahendite kaudu võetavate meetmetega."

6. EÜ artikli 159 kolmas lõik sätestab järgmist:

„Kui osutuvad vajalikuks fondidevälised erimeetmed ja ilma, et see piiraks ühenduse muu poliitika raames otsustatud abinõude kohaldamist, võib nõukogu sellised meetmed vastu võtta, tehes otsuse vastavalt artiklis 251 ettenähtud menetlusele pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega."

7. Lisaks on EÜ artiklis 308 sätestatud:

„Kui ühisturu toimimise käigus peaks ühenduse mingi eesmärgi saavutamiseks osutuma vajalikuks ühenduse meede, mille jaoks käesolev leping ei ole sätestanud vajalikke volitusi, siis võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt vastu kohased meetmed."

B. *1985. aasta Inglise-Iiri leping ja leping Rahvusvahelise Iirimaa Fondi kohta*

8. 15. novembril 1985 allkirjastasid Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsused Hillsborough's lepingu,[4] millega kohustuti tegema koostööd, et „tagada rahu, stabiilsus ja jõukus kogu Iirimaa saarel, edendades leppimist, inimõi-

4 – *Recueil des traités des Nations unies,* 1413. kd, lk I-23668, edaspidi „Inglise-Iiri leping".

guste austamist, terrorismivastast koostööd ning majandus-, sotsiaal- ja kultuurikoostöö arengut”. [5]

9. Üks Inglise-Iiri lepingus ette nähtud tegevusvaldkondi on nimetatud lepingu F jaotise pealkirja kohaselt piiriülene koostöö majandus-, sotsiaal- ja kultuurivaldkonnas. Nii on Inglise-Iiri lepingu artikli 10 punktis a sätestatud, et „[m]õlemad valitsused teevad koostööd, et edendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut Iirimaa kummagi osa nendes piirkondades, mis on viimaste aastate ebastabiilse olukorra tõttu kõige enam kannatanud, ning uurivad võimalust saada selleks rahvusvahelist tuge”.

10. Selle sätte alusel ning selles määratletud eesmärgi täitmiseks sõlmisid Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsus 18. septembril 1986 lepingu, millega loodi Rahvusvaheline Iirimaa Fond. [6]

11. Nimetatud lepingu preambulis möönavad Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsus, et „terav tööpuudus ja rasked elutingimused loovad sobiliku pinnase ebastabiilsuse tekkeks ning selline ebastabiilsus ja erimeelsus muudavad tingimused majandusliku ja sotsiaalse arengu jaoks ebasoodsaks”.

12. Nimetatud lepingu artikli 2 kohaselt on „[RIF-i] eesmärk edendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning soodustada rahvuslaste ja unionistide vahelisi kontakte, dialoogi ja leppimist kogu Iirimaal”.

13. RIF-lepingu artikkel 3 täpsustab, et „[s]elleks stimuleerib [RIF] erainvesteeringuid ja ettevõtlust; täiendab avalikke programme ja edendab vabatahtlikku algatust […]. Arvestades Põhja-Iiri spetsiifilisi probleeme, mis on seotud viimaste aastate ebastabiilsusega, suunatakse sinna ligikaudu kolm neljandikku [RIF-i] ressurssidest”.

14. Lepingu artiklis 4 on loetletud projektide ja meetmete liigid, mida rahastatakse RIF-ist eelisjärjekorras. Selles on märgitud investeeringud erasektorisse, piiriülese koostöö projektid majanduse, hariduse ja teadusuuringute valdkonnas, projektid regioonide nende elanike elutingimuste parandamiseks, kes puutuvad kokku raskete majanduslike ja/või sotsiaalsete probleemidega nagu kõrge tööpuudus või puudulik infrastruktuur, ning välismaal läbiviidava kutseõppega seotud projektid.

15. Lepingu artiklite 5 ja 6 kohaselt on RIF juriidilise isiku staatusega rahvusvaheline organisatsioon, mille liikmed on Iirimaa ja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik.

5 – Inglise-Iiri lepingu artikli 4 punkti a alapunkt ii.

6 – *Recueil des traités des Nations unies*, 1515. kd, lk I-26244; edaspidi „RIF-leping”.

RIF-i juhib haldusnõukogu, mille esimehe ja liikmed määravad Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsus ühiselt. Doonorriigid (Ameerika Ühendriigid, Uus-Meremaa ja Austraalia ning Euroopa Ühendus) võivad soovi korral saata haldusnõukogu koosolekutele vaatlejaid. [7]

16. Ühendus on osalenud RIF-i rahastamises alates 1989. aastast. [8] Kokkuleppe kohaselt jätkub RIF-i tegevus kuni 2010. aastani.

C. Vaidlustatud määrus

17. Vaidlustatud määruse eesmärk on kehtestada raamistik, milles toimub ühenduse rahalise toetuse maksmine RIF-ile aastatel 2007, 2008, 2009 ja 2010. Lähtesumma ajavahemikuks 2007–2010 on 60 miljonit eurot.

18. Vaidlustatud määrus on vastu võetud EÜ artikli 308 alusel. [9]

19. Selle määruse põhjenduse 2 kohaselt ühendus „tunnista[b], et [RIF-i] eesmärgid kajastavad ühenduse eesmärke".

20. Nimetatud määruse põhjendusest 3 nähtub, et „[n]õukogu määruse (EÜ) nr 177/2005] [10]] artikli 5 alusel läbi viidud hindamine kinnitas vajadust jätkata [RIF-i] tegevuse toetamist, tugevdades samas eesmärkide koostoimet ja kooskõlastamist struktuurifondidega, eelkõige Põhja-Iiri ja Iirimaa piirialade rahu ja leppimise eriprogrammiga (edaspidi „programm PEACE"), mis loodi vastavalt nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrusele (EÜ) nr 1260/1999,

7 – Komisjon, keda esindab regionaalpoliitika peadirektor, osaleb RIF-i haldusnõukogu istungitel. Vt komisjoni 12. oktoobri 2006. aasta teatis, mis vastavalt määruse (EÜ) nr 177/2005 artiklile 5 sisaldab aruannet Rahvusvahelise Iiri Fondi kohta (KOM(2006) 563 lõplik, punkt 2.2). Vt ka vaidlustatud määruse artikli 3 esimene lõik.

8 – Alates hetkest, mil komisjon otsustas RIF-i toetada, on tema rahaline toetus olnud ajavahemikus 1989–1994 15 miljonit eurot aastas, ajavahemikus 1995–1999 17 miljonit eurot aastas ning alates 2000. aastast 15 miljonit eurot aastas.

9 – Sama õiguslikku alust kasutati varasemaid toetusperioode käsitlevate määruste puhul (EÜ asutamislepingu artikkel 235, nüüd artikkel 308).

10 – Nõukogu 24. jaanuari 2005. aasta määrus (EÜ) nr 177/2005, mis käsitleb ühenduse rahalist toetust Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile (2005–2006) (ELT L 30, lk 1).

millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta[11]". Ühenduse seadusandja oli seega seisukohal, et Põhja-Iiri rahuprotsess vajas ühenduse jätkuvat toetust RIF-ile pärast 31. detsembrit 2006.[12]

21. Vaidlustatud määruse põhjenduses 6 on märgitud, et „[selle määruse] peamine eesmärk on rahu ja leppimise toetamine struktuurifondidega hõlmatust laiema meetmete valikuga, mis ulatub kaugemale ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kohaldamisalast".

22. Selle määruse põhjenduses 15 on täpsustatud, et „[RIF-i] tegevuse lõppetapiks (2006–2010) käivitatud strateegia pealkirjaga „Selle ruumi jagamine" (Sharing this Space) keskendub neljale peamisele valdkonnale: leppimise aluste rajamine kõige kõrvaletõrjutumates kogukondades, kontaktide soodustamine jagunenud kogukondades, integreerituma ühiskonna saavutamine ja pärandi jätmine. [RIF-i] ja käesoleva määruse lõppeesmärk on seega kogukondadevahelise leppimise soodustamine."

23. Ühenduse seadusandja märgib nimetatud määruse põhjenduses 16, et „[ü]henduse toetus aitab tugevdada liikmesriikide ja nende rahvaste vahelist solidaarsust".

24. Vaidlustatud määruse artiklis 2 on sätestatud:

„[RIF] kasutab toetust kooskõlas [RIF] lepinguga.

Toetuse jagamisel eelistab [RIF] piiriüleseid või kogukondadevahelisi projekte, et täiendada struktuurifondidest rahastatavaid meetmeid, eelkõige neid, mida toetatakse Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piirialade programmi PEACE raames.

Toetust kasutatakse jätkusuutliku majandusliku ja sotsiaalse arengu saavutamiseks asja-

11 – EÜT L 161, lk 1. Määrust on viimati muudetud nõukogu 24. jaanuari 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 173/2005 (ELT L 29, lk 3), ning see on alates 1. jaanuarist 2007 kehtetuks tunnistatud ja asendatud nõukogu 11. juuli 2006 määrusega (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, lk 25).

12 – Vt ühenduse edaspidise rahastamise põhjenduste kohta eespool viidatud komisjoni 12. oktoobri 2006. aasta teatis, milles on märgitud, et „[p]iirkonna habras poliitiline ja sotsiaalne olukord ning jätkuv vägivald ja erimeelsused kutsuvad EL-i üles jätkuvalt pingutama rahu ja leppimise edendamisel selles Euroopa Liidu osas." (punkt 6) ning et „[v]õttes arvesse, et EL-i üks põhieesmärke on liikmesriikide ja nende rahvaste vahelise solidaarsuse tugevdamine, on oluline, et EL jätkuvalt pühenduks neile eesmärkidele koos teiste rahvusvaheliste annetajatega ning uuendaks oma toetust [RIF]-ile" (lk 10).

omastes piirkondades. Seda ei kasutata muude avaliku või erasektori kulutuste asendajana."

25. Selle määruse artikli 7 lõike 1 kohaselt haldab ühenduse toetusi [RIF-ile] komisjon. Kui määruse artikli 7 lõikest 2 ei tulene teisiti, makstakse iga-aastane toetus osamaksetena järgmiselt:

„a) esimene 40% suurune ettemakse tehakse pärast seda, kui komisjon on kätte saanud [RIF-i] haldusnõukogu esimehe allkirjastatud kohustise, mille kohaselt [RIF] täidab käesoleva määrusega sätestatud tingimusi toetuse andmiseks;

b) teine 40% suurune ettemakse tehakse kuus kuud hiljem;

c) 20% suurune lõppmakse tehakse pärast seda, kui komisjon on kätte saanud ja heaks kiitnud [RIF-i] tegevuse aastaaruande ning auditeeritud raamatupidamisaruande kõnealuse aasta kohta."

D. *Programm PEACE ja määrus (EÜ) nr 1083/2006*

26. Programm PEACE on ühenduse algatus struktuurifondide raames ja selle eesmärk on soodustada arengut rahumeelse ja stabiilse ühiskonna suunas ning edendada leppimist Põhja-Iirimaal ja Iirimaa piiriäärsetes maakondades. Programm PEACE käivitati esimest korda programmiperioodil 1995–1999 (PEACE I) ja seda uuendati perioodideks 2000–2006 (PEACE II) ja 2007–2013 (PEACE III).

27. Programmiperioodi 2007–2013 käsitlev programm PEACE rakendati piiriülese programmina määruse nr 1083/2006 artikli 3 lõike 2 punkti c mõttes.

28. Määruse nr 1083/2006 artikkel 3 kirjeldab struktuurifondide eesmärki järgmiselt:

„1. Vastavalt asutamislepingu artiklile 158 võetavate meetmete eesmärk on tugevdada laienenud Euroopa Liidu majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, et toetada ühenduse ühtlast, tasakaalustatud ja säästvat arengut. […] Meetmete eesmärk on vähen-

dada eelkõige vähem arenenud riikides ja piirkondades tekkinud majanduslikke, sotsiaalseid ja piirkondlikke erinevusi seoses majanduslike ja sotsiaalsete ümberkorraldustega ning lahendada elanikkonna vananemisega seotud probleeme.

Ühenduse säästva arengu prioriteedid kaasatakse riiklikul ja piirkondlikul tasandil fondidest rahastatavatesse meetmetesse majanduskasvu, konkurentsivõime, tööhõive, sotsiaalse hõlvatuse ning keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise teel.

Sel eesmärgil toetavad ERF, ESF, Ühtekuuluvusfond, EIP ja muud olemasolevad ühenduse rahastamisvahendid sobival viisil järgmise kolme eesmärgi saavutamist:

[…]

c) Euroopa territoriaalse koostöö, mille ülesandeks on piiriülese koostöö tugevdamine ühiste kohalike ja piirkondlike algatuste kaudu, riikidevahelise koostöö tugevdamine meetmete kaudu, mis soodustaksid ühenduse prioriteetidega seotud integreeritud territoriaalset arengut, ning piirkondadevahelise koostöö tugevdamine ning kogemuste vahetamine sobival piirkondlikul tasandil.

[…]”

29. Selle määruse II lisa punkti 22 kohaselt rakendatakse programmi PEACE „ühtekuuluvuse edendamiseks kogukondade vahel, et parandada sotsiaalset ja majanduslikku stabiilsust antud piirkondades. Abikõlblikuks piirkonnaks on kogu Põhja-Iirimaa ning Iirimaa piiriäärsed maakonnad. Seda programmi rakendatakse Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi alusel”.

II. Seadusandlik menetlus, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud määrus

30. Nagu ma juba märkisin, toetab ühendus RIF-i rahastamist alates 1989. aastast. Määrus nr 177/2005 sisaldas sätteid, mis olid kohaldatavad aastatel 2005–2006. Nimetatud määruse artikli 5 kohaselt esitab komisjon hiljemalt 31. märtsiks 2006 eelarvepädevale

institutsioonile aruande, milles hinnatakse RIF-i tegevuse tulemusi ja vajadust jätkata selle toetamist pärast 2006. aastat, võttes arvesse Põhja-Iiri rahuprotsessi arenguid.

31. Komisjon esitas selle aruande 12. oktoobril 2006,[13] milles leidis, et ühenduse rahastamist tuleb uuendada. Sel alusel esitas komisjon samal ajal nõukogule määruse ettepaneku,[14] millega nähti ette RIF-i ühendusepoolse rahastamise jätkamine aastatel 2007–2010.

32. Komisjoni ettepanek põhines EÜ artiklil 308, mis nõuab nõukogu ühehäälsust ja konsulteerimist parlamendiga. Ettepanek edastati parlamendile, kes pärast õiguskomisjoni nõusolekut kiitis 13. detsembri 2006. aasta resolutsiooniga[15] ettepaneku heaks, tehes ühe muudatuse, mille kohaselt tuleks määruse õigusliku alusena kasutada EÜ artikli 159 asemel EÜ artiklit 308.

33. Nõukogu võttis 21. detsembril 2006 EÜ artikli 308 alusel komisjoni ettepaneku vastu.

13 – Eespool viidatud komisjoni 12. oktoobri 2006. aasta teatis.

14 – Nõukogu 12. oktoobri 2006. aasta määruse, mis käsitleb ühenduse rahalist toetust Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile (2007–2010), ettepanek (KOM(2006) 564 lõplik).

15 – P6_TA-PROV(2006)0562.

III. Poolte nõuded

34. Parlament palub Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud määrus, kuna seda ei võetud vastu sobival õiguslikul alusel, ja

– mõista kohtukulud välja nõukogult.

35. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

– esimese võimalusena jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata, ja

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

– teise võimalusena, kooskõlas EÜ artikli 231 teise lõiguga lugeda vaidlus-

tatud määruse tagajärjed kehtivaks kuni uue määruse vastuvõtmiseni ja otsustada, et tühistamine ei mõjuta vaidlustatud määruse alusel tehtud maksete ega võetud kohustuste kehtivust.

36. Euroopa Kohtu presidendi 20. septembri 2007. aasta määrusega lubati komisjonil, Iirimaal ja Ühendkuningriigil nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda.

IV. Poolte põhiargumendid

37. Parlament esitab oma hagi toetuseks üheainsa väite, mille kohaselt on vaidlustatud määruse õiguslik alus ebaõige. Tema arvates ei ole ühenduse seadusandja tegutsenud õigesti, kui võttis selle määruse vastu EÜ artikli 308 alusel, kuna selleks vajalik volitus oli tal EÜ artikli 159 kolmanda lõigu alusel.

38. Parlament meenutab kõigepealt Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt on tuginemine EÜ artiklile 308 kui akti õiguslikule alusele põhjendatud vaid siis, kui üheski teises asutamislepingu sättes ei ole ühenduse institutsioonidele antud vajalikke volitusi selle akti vastuvõtmiseks. [16] Seejärel märgib parlament, et EÜ artikli 159 kolmas lõik annab institutsioonidele volituse võtta fondidevälised erimeetmed EÜ artiklis 158 nimetatud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks. Mõiste „majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine", mis selles sättes sisaldub, hõlmab kõiki meetmeid sõltumata nende õiguslikust vormist või territoriaalsest ulatusest, mille eesmärk on soodustada ühenduse igakülgset harmoonilist arengut, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamist ning liikmesriikide ja ühenduse rahvaste vahelist solidaarsust. Just see on nimetatud artikli eesmärkide mõte, mida on rakendatud arvukates ühenduse aktides nii struktuurifondide kui fondidevälises raamistikus.

39. Parlamendi sõnul langevad ühenduse taotletavad eesmärgid nii RIF-i toetamisel kui programmi PEACE raames kokku. Need puudutavad sotsiaalse ühtekuuluvuse ja Põhja-Iiri ning Iirimaa piiriäärsete maakondade elanike vahelise solidaarsuse tugevda-

16 – Vt eelkõige 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1987, lk 1493, punkt 13); 30. mai 1989. aasta otsus kohtuasjas 242/87: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1989, lk 1425, punkt 6); 7. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-295/90: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1992, lk I-4193, punkt 11); 13. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-350/92: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 1995, lk I-1985, punkt 26); 26. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-271/94: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1996, lk I-1689, punkt 13); 28. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-22/96: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1998, lk I-3231, punkt 22), ja 2. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-436/03: parlament *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-3733, punkt 36).

mist. Sellised eesmärgid kuuluvad „majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse" alla EÜ artikli 158 mõttes. Parlament leiab, et majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine ei ole asjaomastes maakondades võimalik ilma kogukondade vahelise leppimise ja mõistmiseta. Ta selgitab seda nii, et kogukondade vahelise leppimise puudumine on samal ajal ka majandusliku ja sotsiaalse mahajäämuse üks tagajärgi ja sellise olukorra jätkumise põhjus. Leppimise küsimusega tegelemine tähendaks seega majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamist EÜ artikli 158 mõttes.

40. Parlament rõhutab ka asjaolu, et RIF-i toimingud täiendavad struktuurifondide toiminguid, eriti programmi PEACE toiminguid. Käimasoleval programmiperioodil on kavas kõrvutada programmi PEACE toimingud „Sharing this Space"-nimelise strateegia raames RIF-i määratletud prioriteetidega, mis suunavad RIF-i tegevust kuni 2010. aastani. Niisiis programmi PEACE rakendamisel tuleb lähtuda kahest strateegilisest prioriteedist, mis puudutavad vastavalt kogukondade vahelist leppimist ja sidusa ühiskonna toetamist. Need prioriteedid vastavad põhiteemadele, millele RIF peaks oma tegevuses keskenduma. Lisaks märgib parlament, et RIF-i ja struktuurifondide toimingute homogeensus ja sidusus kajastuvad ka nende toimingute konkreetses juhtimises.

41. Selleks, et tuvastada, kas EÜ artiklit 308 võis kasutada vaidlustatud määruse õigusliku alusena või mitte, tuleb kindlaks teha selle määruse eesmärgid RIF-ile toetuste maksmisel ja mitte RIF-i eesmärgid. Vaidlustatud määruse artikli 2 teine ja kolmas lõik seavad ühenduse rahalise toetuse kasutamisele konkreetsed tingimused, mille eesmärk on tagada, et rahastatavad meetmed jääksid majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika valdkonnas ühenduse taotletavate eesmärkide raamesse. Parlament rõhutab, et vaidlustatud määruse artikli 7 lõike 1 punktide a ja c kohaselt peab RIF kõnealuse ühenduse toetuse saamiseks neid tingimusi täitma. Nii et isegi juhul kui RIF-lepingus määratletud RIF-i tegevustik väljub ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kohaldamisalast, tuleb vastavalt vaidlustatud määruse artikli 2 teisele ja kolmandale lõigule ühenduse finantsvahendeid sellegipoolest kasutada esmajärjekorras kavandatud tegevustes, et „täiendada struktuurifondidest rahastatavaid meetmeid" ja igal juhul tegevustes, mida „kasutatakse jätkusuutliku majandusliku ja sotsiaalse arengu saavutamiseks asjaomastes piirkondades", st tegevustes, mis selgelt kuuluvad EÜ artiklis 158 nimetatud eesmärkide hulka. Seetõttu ei ole vaidlustatud määrusel muid või laiemaid eesmärke kui need, mis on nimetatud EÜ

artiklis 158. Selle määruse põhjendus 6, mis kaugeltki ei peegelda määruse sisu ja eesmärke, on pelgalt nõukogu kavatsuse väljendus, põhjendamaks EÜ artikli 308 kasutamist.

42. Parlament märgib ka seda, et EÜ artikli 159 kolmas lõik ei täpsusta valdkondi, milles võib erimeetmeid kehtestada ega ka seda, millises vormis võivad need meetmed esineda. Lisaks ei viita selle sätte sõnastuses miski, et erimeetmed ei või juhtudel, mil see võiks osutuda vajalikuks, esineda *ad hoc* meetmetena või üksikmeetmetena nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas.

43. Lõpuks märgib parlament, et ei EÜ artikliga 159 ega nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust,[17] ei ole vastuolus see, kui erimeetme rahastamine selle artikli kolmanda lõigu mõttes tagatakse rahvusvahelise organisatsiooni kaudu. Parlament, viidates asjaolule, et selle finantsmääruse sätted ei saa mõjutada ühenduse õigusakti õigusliku aluse valikut, juhib tähelepanu asjaolule, et mitmed selle määruse sätted näevad sõnaselgelt ette ühenduse rahalise toetuse andmise võimaluse ühendusevälistele rahastamisvahenditele, samuti eelarve rakendamise rahvusvahelise organisatsiooni kaudu.

44. Nõukogu leiab seevastu, et EÜ asutamislepingu XVII jaotis ei näe ette RIF-i tegevuseks vajalike volitusi ega saa seega olla sobiv õiguslik alus õigustamaks viimasele ühenduse rahalise toetuse andmist.

45. Ta märgib esmalt, et EÜ artiklite 158 ja 159 struktuur ja üldine ülesehitus on sellised, et erimeetmete mõistet tuleb vaadelda osana EÜ artiklis 158 sätestatud eesmärkidest. Seetõttu on nõukogu seisukohal, et struktuurifondide välise erimeetme võtmine on vahend, mis on samamoodi

17 – ELT L 248, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74. Muudetud nõukogu 13. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ, EURATOM) nr 1995/2006 (EÜT L 390, lk 1) ja nõukogu 17. detsembri 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 1525/2007 (EÜT L 343, lk 9) (edaspidi „finantsmäärus").

kasutatav nagu ühenduse osalemine nende fondide kaudu, et tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, eesmärgiga edendada ühenduse igakülgset harmoonilist arengut.

46. Nõukogu märgib, et vaidlustatud määruse keskne element on rahvuslaste ja unionistide vahel kontakti, dialoogi ja leppimise edendamine Iirimaa saarel. Tema sõnul on tegu eesmärgiga, mis ilmselgelt ei saa kuuluda EÜ artikli 158 kohaldamisalasse, mille eesmärk on edendada harmoonilist arengut, ja eelkõige ühenduse eri regioonide arengutaseme ühtlustamist.

47. Ajaloolises ja poliitilises kontekstis, mis andis tõuke rahvusvaheliseks sekkumiseks, mida ühendus toetab vaidlustatud määruse abil, käsitletakse natsionalistide ja unionistide vahelise leppimise puudumist RIF-i sihtaladel kui tõhusa majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika takistust. Selle takistuse kõrvaldamist tuleks vaadelda tõhusa ühtekuuluvuspoliitika eeltingimusena.

48. Nõukogu märgib seejärel, et erinevalt RIF-ist on programm PEACE ühenduse algatus, mille meetmeid rahastatakse ERF-i raames. Programmi PEACE õiguslik alus ei anna talle volitusi, et katta kõiki hetkel RIF-i hõlmatud tegevusi, ja seda hoolimata asjaolust, et teatavaid tegevusi, mida võib mõlema vahendiga rahastada, nendega ka rahastatakse. Need kaks vahendit tegelevad paralleelselt – ehkki eri lähtepunktist – iiri probleemi kahe aspektiga, milleks on esiteks ebastabiilsus ja konflikt ja teiseks majanduslik ja sotsiaalne areng. RIF seab nimelt eesmärgiks leppimise, et edendada ühtekuuluvust, samas kui programmi PEACE eesmärk on ühtekuuluvus, et edendada leppimist.

49. Nõukogu ja Iirimaa toonitavad, et RIF on rahvusvaheline organisatsioon, milles ühendus osaleb vaidlustatud määruse kaudu üksnes rahaliselt, et ühendus ei ole selle organisatsiooni liige ning et viimane asutati tema tahtest sõltumata. EÜ asutamislepingu XVII jaotis puudutab ühenduse enda meetmeid, mida hallatakse vastavalt ühenduse õigusraamistikule, sh finantsmääruse eeskir-

jadele. Nõukogu leiab, et seda jaotist ega ühenduse õigusraamistikku ei saa kohaldada rahvusvahelisele organisatsioonile, mille liige ühendus ei ole, ja seda isegi juhul, kui mingil hetkel ilmneb, et fond tegeleb eelisjärjekorras pigem majandusliku ühtekuuluvuse kui lepitamisega.

50. Juhul, kui Euroopa Kohus peaks vaidlustatud määruse tühistama, paluvad nõukogu, komisjon, Iirimaa ja Ühendkuningriik teise võimalusena EÜ artikli 231 teise lõigu alusel olulistel õiguskindluse kaalutlustel, mis on seotud nii käimasolevate projektiga kui RIF-i juhatuse õiguspäraste ootustega, lugeda selle määruse tagajärjed kehtivaks kuni uue määruse vastuvõtmiseni ning et tühistamine ei mõjutaks vaidlustatud määruse alusel tehtud maksete ega võetud kohustuste kehtivust.

51. Komisjon väidab ka, et EÜ artikkel 308 on sobiv õiguslik alus vaidlustatud määruses sisalduvate meetmete võtmiseks.

52. Ta väidab, et Inglise-Iiri lepinguga taotletav majanduslik ja sotsiaalne areng, nii oluline kui see ka ei oleks, ei ole kunagi olnud eesmärk omaette. See on vaid üks vahend paljude hulgast, millega tagada kestev rahu ja stabiilsus regioonis, mis on kannatanud seal esindatud põhiliste traditsioonide vahel tekkinud jagunemisest. Sellest vaatenurgast põhineb RIF-leping eelkõige poliitilisel ebastabiilsusel ja selle lepinguga loodud RIF-i eesmärk on vähendada või isegi kaotada poliitiline ebastabiilsus muu hulgas majanduslike ja sotsiaalsete vahenditega. Seega ei oleks õige käsitada majanduslikku ja sotsiaalset aspekti kui omaette eesmärki, kuna seeläbi jääks tähelepanuta RIF-i poliitiline ja õiguslik kontekst.

53. Kokkuvõttes on vaidlustatud määruse eesmärk sätestada RIF-i rahaline toetamine, mida tuleb kasutada vastavalt RIF-lepingule ning selle lepingu, samuti nagu selle aluseks oleva Inglise-Iiri lepingu ainus eesmärk on rahu ja leppimine. Komisjon leiab seetõttu, et ühenduse seadusandja on vaidlustatud määruse põhjenduses 15 esiteks õigesti sedastanud, et „[RIF-i] lõppeesmärk on seega kogukondadevahelise leppimise soodustamine", ja teiseks leidnud, et seoses ülesandega,

mille eesmärk on edendada rahu ja poliitilist stabiilsust, ei anna EÜ asutamisleping vaidlustatud määruse vastuvõtmiseks muid õiguslikke aluseid kui EÜ artikkel 308.

54. Lisaks leiab komisjon, et EÜ artikliga 158 kehtestatud poliitika üldine olemus ei ole ühildatav konkreetse projektiga, mis algusest peale piirdub üheainsa ühenduse regiooniga ja mida ei saa rakendada üldiselt. EÜ artiklis 159 kolmandas lõigus kasutatud väljend „erimeetmed" ei ole mingil juhul sünonüüm *ad hoc* meetmetega või üksikmeetmetega. Selline EÜ artikli 159 kolmanda lõigu üldise eesmärgi käsitlus on kooskõlas antud valdkonna seadusandliku praktikaga. [18]

55. Lisaks möönab komisjon võimalust, et RIF-i tegevus ja komisjoni struktuurifondide tegevus võib kattuda. See on seletatav asjaoluga, et piiriülese koostöö edendamine kõige ebastabiilsemate Iiri regioonide majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamise teel on üks Inglise-Iiri lepingus eelistatud vahendeid selle lepingu ainsa eesmärgi ehk rahu ja leppimise saavutamiseks. Komisjon märgib siiski, et RIF-il on õigus toetada tegevusi, mida ei saa rahastada ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika raames. Ta toob näitena meetmed, mille eesmärk on, et RIF jagaks 20 aasta jooksul omandatud kogemusi ja teadmisi nendega, kes soovivad saavutada rahu maailma teistes regioonides, samuti programmi, mis on mõeldud kohalike kogukondade, politsei ja District Policing Partnerships [19] vaheliste kontaktide lihtsustamiseks. Lõpetuseks väidab komisjon, et struktuurifondide ja RIF-i võimalike tegevusalade erinevus peegeldub vaidlustatud määruse artikli 2 teises lõigus. Väide, mille kohaselt ühenduse rahalise toetuse andmisel täiendab RIF struktuurifondide rahastatavat tegevust, tähendab, et tegu on selliste projektide rahastamisega, mis on erinevad, täiendades samas üksteist.

56. Ühendkuningriik väidab, et EÜ artiklid 158 ja 159 on suunatud sellele, et tasandada majanduslikku ja sotsiaalset ebavõrdsust ühenduse eri regioonide vahel ja mitte

18 – Komisjon nimetab oma põhjenduste kinnituseks kolm määrust, mis on selle sätte alusel vastu võetud ja mis tema arvates on kõik olemuselt horisontaalsed. Need määrused on nõukogu 11. novembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 2012/2002 Euroopa Liidu solidaarsusfondi loomise kohta (ELT L 311, lk 3; ELT eriväljaanne 14/01, lk 181), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1082/2006 Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta (ELT L 210, lk 19), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1927/2006, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi loomise kohta (ELT L 406, lk 1). Juhiksin tähelepanu, et määrus nr 2012/2002 võeti vastu kahekordsel õiguslikul alusel, milleks on EÜ artikli 159 kolmas lõik ja EÜ artikkel 308.

19 – Tegemist on korra tagamiseks loodud kohalike algatustega.

sellele, et soodustada rahu ja leppimist selles regioonis asuvate eri kogukondade vahel. Nii panevad RIF-i rahastatavad programmid strateegia „Sharing this Space" raames väga selgelt rõhku mitmepoolse mõistmise ja kogukondade vaheline leppimise eesmärgile. Lisaks, kuigi Ühendkuningriik ei vaidlusta seda, et RIF ja programm PEACE on teatud aspektide osas teineteist täiendavad, et nad aitavad tihti samasse kategooriasse kuuluvaid isikuid ning et teatavaid projekte rahastavad nii RIF kui programm PEACE, leiab ta siiski, et neil kahel algatusel on erinevad eesmärgid.

57. Iirimaa märgib, et tema arvates on RIF-i (mille erilist ja ainulaadset olemust ta rõhutab) põhieesmärk saavutada rahu ja kogukondade vaheline leppimine. Kuigi võib asuda seisukohale, et RIF on seotud ka majandusliku ja sotsiaalse arenguga, jääb selline huvi siiski teisejärguliseks. Nimelt ei ole majanduslik ja sotsiaalne areng RIF-i raames mitte eesmärk omaette, vaid leppimist ja poliitilist progressi abistav faktor. Iirimaa leiab sellisest vaatenurgast lähtudes, et ilmselgelt ei saa RIF-i määratleda majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdava mehhanismina. Neli RIF-i strateegia põhivaldkonda aastatel 2006–2010 osutavad, et RIF-i esmane ülesanne on toimida mehhanismina, mille eesmärk on viia natsionalistide ja unionistide vahelise leppimiseni. Lõpetuseks leiab Iirimaa, et EÜ artiklid 158 ja 159 puudutavad põhiliselt majanduslikku arengut, mitte leppimise, poliitilise dialoogi ja rahu saavutamisega seotud küsimusi.

V. Hinnang

58. Kõigepealt tuleb meenutada, et tuginemine EÜ artiklile 308 kui akti õiguslikule alusele on põhjendatud vaid siis, kui üheski teises asutamislepingu sättes ei ole ühenduse institutsioonidele antud vajalikke volitusi selle akti vastuvõtmiseks. [20] Seega on EÜ artikli 308 mõte täita lünk juhul, kui ükski EÜ asutamislepingu erisäte ei anna ühenduse institutsioonidele otseseid või kaudseid volitusi tegutsemiseks, ehkki niisugused volitused tunduvad olevat vajalikud, et võimaldada ühendusel täita oma ülesandeid asutamislepingus sätestatud eesmärkide saavutamisel. [21]

20 – Vt 16. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

21 – 3. septembri 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-402/05 P ja C-415/05 P: Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk I-6351, punkt 211 ja viidatud kohtupraktika).

59. Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ühenduse õigusakti õiguslik alus tuleb valida objektiivsete näitajate alusel, nagu õigusakti eesmärk ja sisu, mida saab kohtulikult kontrollida, mitte õigusliku aluse alusel, mida on kasutatud teiste, sarnaste ühenduse õigusaktide vastuvõtmisel. [22] Ma täpsustan lisaks, et Euroopa Kohtu arvates ei mõjuta õigusakti õigusliku aluse valikut institutsiooni soov osaleda intensiivsemalt konkreetse akti vastuvõtmisel, akti tegevusvaldkonna muudes küsimustes tehtud töö või akti vastuvõtmise kontekst. [23]

60. Nimetatud kohtupraktikat arvesse võttes tuleb kindlaks teha, kas vaidlustatud määrus oleks tulnud vastu võtta EÜ artikli 159 kolmanda lõigu alusel nagu väidab parlament. Seetõttu teeksin enne, kui hakata uurima selle määruse eesmärki ja sisu, mõned sissejuhatavad märkused, mis puudutavad ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitikat.

22 – 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-155/07: parlament *vs.* nõukogu (EKL 2008, lk I-8103, punkt 34 ja viidatud kohtupraktika).

23 – 4. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-269/97: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2000, lk I-2257, punkt 44).

A. *Sissejuhatavad märkused ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kohta*

61. Majanduslikule ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele on EL-i ja EÜ asutamislepingutes mitmeid viiteid. Selle tugevdamine on ühtaegu nii liidu (EL artikkel 2) kui ühenduse (EÜ artikkel 2) eesmärk. EÜ artikli 3 lõike 1 punkti k kohaselt hõlmab ühenduse tegevus majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamist. EÜ asutamislepingu XVII jaotis, mis sisaldab EÜ artikleid 158–162, annab ühendusele volituse rakendada ühenduse poliitikat majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse valdkonnas selleks, et edendada ühenduse igakülgset harmoonilist arengut.

62. Sellise poliitika tunnustamine ja arendamine on olnud astmeline. Nimetatud poliitikat teostati algselt erinevate ühenduse algatustena, mille eesmärk oli regionaalpoliitika väljakujundamine. Pöördepunktiks sai see ühenduse laienemine, mille raames liitusid Taani Kuningriik, Iirimaa ja Ühend-

kuningriik. Kaks viimast oli tol ajal riigid, kes taotlesid piirkondlike meetmete võtmist, Iirimaa pea kõikides piirkondades ja Ühendkuningriik Šotimaa ja Põhja-Iirimaa vähem soodsates maakondades. [24]

63. Kuna EMÜ asutamisleping, mis allkirjastati 25. märtsil 1957, ei sisaldanud sätteid, mis annaksid ühenduse seadusandjale vajalikud volitused regionaalpoliitika rakendamiseks, tuli seadusandjal piirkondliku tegevuse arendamiseks ja eelkõige ERF-i [25] asutamiseks kasutada just EÜ asutamislepingu artiklit 235 (nüüd EÜ artikkel 308).

64. Regionaalpoliitikast sai ühenduse poliitika esmase õiguse raames 1986. aasta Ühtse Euroopa Aktiga. Viimane lisas EMÜ asutamislepingusse V jaotise pealkirjaga „Majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus", milles on määratletud selle poliitika eesmärgid ja täpsustatud teostamise viisid.

65. Alates Ühtse Euroopa Akti jõustumisest 1. juulil 1987 ei ole ühenduse seadusandjal enam tarvis kasutada EÜ asutamislepingu artiklit 235 üldise volitusklauslina, et majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika raames oma tegevust ellu viia.

66. See EÜ asutamislepingu säte jäi siiski edaspidi oluliseks kui vahend, mille abil tugevdada ühenduse volitusi juhul, kui viimane on silmitsi olukordadega, mida ei ole EÜ asutamislepingus ette nähtud. [26] Kui ühendusele ei ole antud piisavalt volitusi, peab ühenduse seadusandja kasutama EÜ artiklit 308 ainsa alusena või siis täiendava alusena teiste asjakohaste EÜ asutamislepingu sätete kõrval.

24 – Vt 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, lk 5, eriti lk 10.

25 – Nõukogu 18. märtsi 1975. aasta määrus (EMÜ) nr 724/75 Euroopa Regionaalarengu Fondi asutamise kohta (EÜT L73, lk 1).

26 – Vt Flaesch Mougin, C., „Commentaire de l'article 235", *Traité instituant la CEE: commentaire article par article,* toim. Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R. ja Simon, D., Économica, Paris, 1992.

67. Määrus nr 2012/2002 on sellise praktika heaks näiteks. Selle määruse artikkel 1 koostoimes põhjendusega 1 sätestab, et määruse eesmärk on luua solidaarsusfond, mis võimaldab ühendusel kiiresti, tulemuslikult ja paindlikult reageerida kriisiolukordadele, eelkõige loodusõnnetuste korral. See määrus põhines kahel õiguslikul alusel, nimelt EÜ artikli 159 kolmandal lõigul ja EÜ artiklil 308. EÜ artikli 308 täiendavat kasutamist on õigustatud määruse nr 2012/2002 põhjenduses 3 järgmiselt: „Euroopa Liit peaks üles näitama solidaarsust ka praegu ühinemisläbirääkimisi pidavate riikidega. Käesoleva määruse laiendamisel kõnealustele riikidele tuleb kohaldada [EÜ] artiklit 308". Ühenduse seadusandja leidis seega, et EÜ artikli 159 kolmanda lõigu alusel ei ole tal piisavaid volitusi, et laiendada seda majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika tahku riikidele, kes ei ole veel liiduga ühinenud. [27]

68. Käesoleva kohtuasja põhiküsimus on lisaks seotud ühenduse seadusandjale EÜ artikli 159 kolmanda lõigu alusel antud volituste ulatusega, kuid sel korral konkreetselt kahest liikmesriigist koosnevale rahvusvahelisele organisatsioonile makstava ühenduse rahalise toetuse kontekstis, mille saajad olid üksnes ühenduse piirkonnad, peamiselt Põhja-Iirimaa, ja mida maksti põhjustel, mis nõukogu ja teiste menetlusse astujate arvates lähevad EÜ asutamislepingu XVII jaotises taotletavatest eesmärkidest kaugemale. Kas tuleks asuda seisukohale, et kuna ühendusele ei olnud EÜ artikli 159 kolmanda lõiguga antud üldse või siis piisavalt volitusi taolise meetme võtmiseks, oli ühenduse seadusandja kohustatud kasutama vaidlustatud määruse õigusliku alusena EÜ artiklit 308?

69. Sellele küsimusele vastamiseks on kõigepealt vaja uurida nimetatud määruse eesmärki ja sisu ning seejärel kontrollida, kas selles määruses ette nähtud ühenduse tegevus kuulub EÜ artikli 159 kolmanda lõigu kohaldamisalasse või mitte.

B. *Vaidlustatud määruse eesmärgi ja sisu analüüs*

70. Meenutagem kõigepealt, et Inglise-Iiri lepingu artikli 10 punktis a on sätestatud: „[m]õlemad valitsused teevad koostööd, et edendada majanduslikku ja sotsiaalset

27 – Vt selle kohta ka määrus nr 1082/2006, mis põhines üksnes EÜ artikli 159 kolmandal lõigul ja mille põhjenduses 16 on öeldud, et „[see säte] ei näe ette võimalust kaasata nimetatud sättel põhinevatesse õigusaktidesse kolmandate riikide asutusi".

arengut Iirimaa kummagi osa nendes piirkondades, mis on viimaste aastate ebastabiilse olukorra tõttu kõige enam kannatanud, ning uurivad võimalust saada selleks rahvusvahelist tuge". Seejärel loodi RIF, et toetada nimetatud artiklis loetletud tegevusi. RIF-lepingu artikkel 2 sätestab, et „[RIF-i] eesmärk on edendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning soodustada rahvuslaste ja unionistide vahelisi kontakte, dialoogi ja leppimist kogu Iirimaal".

71. Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsus kutsusid 1988. aastal ühendust üles RIF-i toetama. Ühendus on RIF-i projekte rahaliselt toetanud alates 1989. aastast. Ühes vaidlustatud määrusele eelnevas määruses, nimelt määruses (EÜ) nr 2687/94, [28] märkis ühenduse seadusandja, et „[RIF-i] programmid edendavad piiriülest ja kogukondadevahelist koostööd ning soodustavad seeläbi vabariiklaste ja unionistide vahelist dialoogi ja leppimist" [29] ning et RIF „on näide viljakast Inglise-Iiri koostööst, mis soodustab majanduslikku ja sotsiaalset progressi ning edendab leppimist kogukondadevahelisel ja piiriülesel alusel". [30]

72. Ka vaidlustatud määrus rõhutab neid eesmärke, kuna ühenduse toetused on mõeldud asjaomaste piirkondade majandusliku ja sotsiaalse progressi soodustamiseks ja nende lõppeesmärk on jagunenud kogukondade lepitamine.

73. Selle määruse artikli 2 teisest ja kolmandast lõigust tuleneb sõnaselgelt, et toetust, mida ühendus RIF-ile maksab ja mida eelistatult kasutatakse piiriülestes või kogukondadevahelistes projektides, „kasutatakse jätkusuutliku majandusliku ja sotsiaalse arengu saavutamiseks asjaomastes piirkondades". Ühenduse iga-aastase toetuse osade kaupa maksmine, nagu see on ette nähtud nimetatud määruse artikli 7 lõikes 1, on garantiiks, et toetust kasutatakse otstarbekalt.

28 – Nõukogu 31. oktoobri 1994. aasta määrus ühenduse rahalise toetuse andmise kohta Rahvusvahelisele Iiri Fondile (EÜT L 286, lk 5).

29 – Põhjendus 8.

30 – Põhjendus 11.

74. Lisaks tuleneb vaidlustatud määruse põhjendusest 6, et „[…] peamine eesmärk on rahu ja leppimise toetamine". Ka põhjenduses 15 on nimetatud sama eesmärki, käsitledes seda lõppeesmärgina. Olles nimetanud ära fondi tegevuse lõppetapiks (aastad 2006–2010) käivitatud strateegia „Sharing this Space" neli põhivaldkonda, märgib ühenduse seadusandja, et „[RIF-i] ja käesoleva määruse lõppeesmärk on seega kogukondadevahelise leppimise soodustamine".

75. Vaidlustatud määruses ette nähtud ühenduse tegevus puudutab seega Põhja-Iirimaa ja Iirimaaga piirnevate maakondade majanduslike ja sotsiaalsete probleemidega tegelemist rahu- ja leppimise protsessi raames.

76. Teisisõnu on see tegevus nagu ka programm PEACE mõeldud selleks, et tugevdada rahuprotsessi majanduslikke ja sotsiaalseid aluseid. Kui leppimine ja seega ka rahu kindlustamine on lõppeesmärk või nii öelda ideaal, on vaidlustatud määruse palju konkreetsem ja vahetum eesmärk kaasa aidata asjaomase piirkonna majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

77. Samal ajal on need kaks ühenduse eesmärki sellise ühenduse mehhanismi originaalsuse ja olemasolu põhjenduse heaks näiteks, mis vastavalt EÜ asutamislepingu preambuli teises ja kaheksandas lõigus märgitule käsitleb rahu tugevdamist ühenduse eri piirkondades majandusliku ja sotsiaalse progressi soodustamise teel.

78. Antud juhul tuleb mul välja selgitada, kas vaidlustatud määrus, seades eesmärgiks asjaomastes piirkondades majandusliku ja sotsiaalse progressi soodustamise ja lõppeesmärgina jagunenud kogukondade vahelise leppimise, kuulub EÜ artikli 159 kolmanda lõigu kohaldamisalasse.

C. *Kas vaidlustatud määrus kuulub EÜ artikli 159 kolmanda lõigu kohaldamisalasse?*

79. Meenutagem esmalt, et EÜ artikli 159 kolmandat lõiku kasutatakse õigusliku alusena fondideväliste erimeetmete võtmiseks, mis osutuvad vajalikuks, et tugevdada ühenduse majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

80. Ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika ülesandeks on EÜ artikli 158 esimese lõigu kohaselt „edendada oma igakülgset harmoonilist arengut". See poliitika taotleb EÜ artikli 158 teise lõigu kohaselt iseäranis „eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades ja saartel, kaasa arvatud maapiirkonnad".

81. Kui ühenduse seadusandja soovib võtta ühismeetmeid, võimaldab selle ülesande üldine sõnastus tema taotletavate eesmärkide osas teatavat paindlikkust ja kohandatavust. Prioriteetsed tegevusvaldkonnad muutuvad seega regulaarselt vastavalt eri liikmesriikides ilmnevatele majanduslikele ja sotsiaalsetele vajadustele.

82. Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse avaldumisvormide paljusus ja selle poliitika ülesannete üldine olemus teevad tema määratlemise raskeks. [31] Nii osutub raskeks kehtestada selle poliitikaga hõlmatud valdkonna piire, kuna majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus esineb avara, kuid ebaselgete piiridega mõistena. [32] Euroopa Kohtu praktikas puuduvad sellekohased täpsed juhised. [33]

31 – Vt Petit, Y., „La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?", *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* op. cit., lk 139, eriti lk. 142.

32 – Vt Blumann, C., op. cit., lk 13. Autor sõnab, et „ühtekuuluvus hõlmab ametlikult majandus- ja sotsiaalsfääri. Kuid see läheb veelgi kaugemale, kuna puudutab ka kultuurilisi, intellektuaalseid, ühiskondlikke ja muid dimensioone. Ühtekuuluvus asetseb Euroopa projekti keskmes; selle eesmärk on tugevdada homogeensust ja Euroopa Liidu ühtsust. Sarnaselt põhiõigustele või kodakondsusele on ühtekuuluvus üks peamistest põhiseaduslikest põhimõtetest ja väljendab kõrgeimal tasemel solidaarsust, mis peaks liidu raames olema valitsev."

33 – Euroopa Kohus on oma 23. novembri 1999. aasta otsuses kohtuasjas C-149/96: Portugal *vs.* nõukogu (EKL 1999, lk I-8395) lähenenud ühtekuuluvusele järgmiselt: „tuleb märkida, et kuigi asutamislepingu artiklitest 2 ja 3 (nüüd, pärast muutmist vastavalt EÜ artiklid 2 ja 3) samuti asutamislepingu artiklitest 130A–130E (nüüd, pärast muutmist EÜ artiklid 158–162) tuleneb, et majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine on üks ühenduse eesmärke ja seetõttu kujutab endast majandus- ja sotsiaalvaldkonnas ühenduse õiguse tõlgendamisel olulist faktorit, on kõnealused sätted olemuselt programmilised, mistõttu peab majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärgi rakendamine olema nii ühenduse kui liikmesriikide poliitika ja tegevuskavade tulemus" (punkt 86).

83. Siiski ei ole tingimata vajalik siinkohal loetleda ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika tegevusvaldkondi. Kindlaks tuleb määrata üksnes see, kas ühenduse tegevus, mille eesmärk on soodustada majanduslikku ja sotsiaalset progressi asjaomastes piirkondades, ja lõpptulemusena rahu ja leppimist jagunenud kogukondade vahel, on ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika oluline osa.

84. Minu arvates peaks vastus sellele küsimusele olema jaatav.

85. Esiteks, ühtekuuluvuspoliitikat määratletakse kui liikmesriikide vahelise tasakaalu taastamise ja ümberjaotamise vahendit. [34] See on ka solidaarsuse väljendus nende riikide ja riikide elanike vahel. Kuivõrd vaidlustatud määruse artikli 2 kolmanda lõigu kohaselt on selle eesmärk saavutada jätkusuutlik majanduslik ja sotsiaalne areng asjaomastes piirkondades, on ühenduse rahaline toetus RIF-ile minu arvates tegelikult osa ümberjaotamispoliitikast, mille eesmärk on tasandada ühenduse ühes piirkonnas konflikti ja vägivalla tagajärgede likvideerimise teel majanduslikku ja sotsiaalset ebavõrdsust.

86. Kuna kõnealust toetust tuleb selle määruse artikli 2 teise lõigu kohaselt kasutada eelkõige piiriülestes või kogukondadevahelistes projektides, soodustavad need piiriülest koostööd, mis on üks ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika põhieesmärke. [35]

87. Lisaks on jagunenud elanikkonna gruppide vahelist sallivust ja leppimist edendavate meetmete eesmärk tugevdada kogukondade vahelist ühtekuuluvust, mis minu arvates on üks sotsiaalse ühtekuuluvuse mõiste tahkusid. Innustades majandus- ja sotsiaalvaldkonna osapooli konkreetsete piiriüleste või kogukondadevaheliste projektide rakendamise läbi

34 – Vt Blumann, C., op. cit., lk 18.

35 – Nagu on sätestatud määruse nr 1083/2006 artikli 3 lõike 2 punktis c. Vt ka komisjoni algatus Interreg, mis on piiriülese, riikidevahelise ja regioonidevahelise koostöö edendamise instrument (komisjoni 28. aprilli 2000. aasta teatis, millega kehtestatakse suunised ühenduse algatusele, mis on seotud üleeuroopalise koostööga ja suunatud Euroopa territooriumi harmoonilise ja tasakaalustatud arengu soodustamiseks – Interreg III (EÜT C 143, lk 6)). Samuti tuleb märkida, et ühendus on osalenud Interreg II algatuse kaudu Iirimaa-Põhja-Iirimaa programmis (vt eespool viidatud komisjoni 28. aprilli 2000. aasta teatis, lk 28).

ületama allesjäänud kultuurilisi ja sotsiaalseid barjääre, osaleb ühendus rahumeelse ja stabiilse ühiskonna ülesehitamisel ja seega sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamisel asjaomastes piirkondades.

88. Lisaks tuleb rõhutada, et majanduslik ja sotsiaalne progress ühelt poolt ja rahu ja leppimise tugevdamine teiselt poolt on omavahel tihedalt seotud. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on 23. oktoobri 2008. aasta arvamuses EL-i rolli kohta Põhja-Iirimaa rahuprotsessis [36] selgelt väljendanud sellise seotuse olemust järgmiselt: „[s]tabiilsus ja heaolu on üksteist vastastikku tugevdavad nähtused. EL-i rahastamisprogrammid aitasid tegeleda sotsiaalse ja majandusliku olukorraga, mis oli tekkinud konflikti tagajärjel ning mis seda ka omakorda võimendas". [37] Ühenduse tegevus keskendub nii konfliktist jäänud majanduslikele ja sotsiaalsetele armidele kui ka rahu kindlustamise ees siiani püsinud takistustele. Leppimine ja majanduslik ning sotsiaalne areng tunduvad niisiis olevat lahutamatud ja neid tuleb ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika raames käsitleda koos. Lisaks ei saa ühtekuuluvus kui ühisomand, mille kõik osad on omavahel lähedalt seotud, [38] eksisteerida ilma leppimiseta.

36 – Dokument SC/029 – EMSK 1686/2008.
37 – Arvamuse punkt 6.8.5.
38 – Vt *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

89. Kokkuvõttes ei ole asjaolu, et vaidlustatud määruses ette nähtud ühenduse meetmed jäävad rahuprotsessi raamesse ja et seetõttu on nende lõppeesmärk lepitada jagunenud elanikkonna gruppe, minu arvates määrav, et jätta see välja EÜ asutamislepingu XVII jaotise kohaldamisalast. Minu meelest oleks see ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika suhtes liiga kitsa vaatenurga võtmine, kui jätta meetmed, millega otseselt taotletakse jätkusuutlikku majanduslikku ja sotsiaalset arengut ühes ühenduse piirkonnas, selle jaotise kohaldamisalast välja üksnes sel põhjusel, et need meetmed on osa rahuprotsessist ja tõenäoliselt aitavad lepitada jagunenud elanikkonna gruppe.

90. Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse mõiste on minu arvates piisavalt lai, et hõlmata ka seda laadi tegevust. Kuna ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kaudu talle usaldatud ülesandel on üldine iseloom, võimaldab see minu arvates asetada vaidlustatud määruses ette nähtud tegevuse EÜ asutamislepingu XVII jaotise kohaldamisalasse. Kogu ühenduse harmooniline areng eeldab, et piirkondades, kus esineb kogukondadevahelisi

pingeid, millel on negatiivne mõju majanduslikule ja sotsiaalsele arengule, sekkuks ühendus oma poliitika raames, mille eesmärk on tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

91. Lõpuks, EÜ artikli 159 kolmandas lõigus kasutatav väljend, s.o. „[k]ui osutuvad vajalikuks [struktuuri]fondidevälised erimeetmed" on minu arvates küllalt lai, et hõlmata vaidlustatud määruses ette nähtud meetmeid. Erinevalt komisjonist ja nõukogust olen seisukohal, et asjaolust, et tegemist on toetusega, mis on mõeldud ühenduse teatavale piirkonnale ega ka asjaolust, et toetust makstakse rahvusvahelisele organisatsioonile, ei piisa, et jätta see EÜ artikli 159 kolmanda lõigu kohaldamisalast välja.

92. Esiteks võib öelda, et selle artikli sõnastuses ei võimalda miski välistada konkreetse meetme rakendamist ühe või mitme ühenduse piirkonna heaks. Lisaks, kui ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitikat käsitleda kui vahendit tasakaalu taastamisel, mille eesmärk on aidata kaasa ühenduse piirkondade lähendamisele, on täiesti loogiline, et ühendus peaks suunama oma tegevuse konkreetselt piirkondadele, milles avaldub majanduslik ja sotsiaalne ebavõrdsus.

93. Teiseks tuleb meenutada, et RIF on liikmesriikide loodud rahastamisvahend, mida ühendus nagu ka mitmed kolmandad riigid on otsustanud toetada. Ühendus ei kanna mingeid kulusid selle rahvusvahelise organisatsiooni juhtimisel. Nimetatud kulud, samuti nagu tegevuskulud ja sekretariaadikulud maksavad Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsus.[39] Niisiis on ühenduse poolt RIF-ile iga-aastaselt makstav rahaline toetus vastavalt vaidlustatud määruse artikli 2 kolmandale lõigule pühendatud ainuüksi projektidele, mis võimaldavad saavutada jätkusuutlikku majanduslikku ja sotsiaalset arengut asjaomastes piirkondades. Ühenduse vaatevinklist on RIF seega tema majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse saavutamisele suunatud meetmete täiendav etapp. Kuigi ühenduse meetmed võetakse läbi RIF-i, on iga-aastase rahalise toetuse maksmine sellele rahvusvahelisele organisatsioonile, nagu määrus selle ette näeb, ühenduse jaoks eelkõige vahend majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika elluviimiseks Põhja-Iirimaal ja Iirimaaga piirnevates maakondades.

39 – Vt eespool viidatud komisjoni 12. oktoobri 2006. aasta teatis, punkt 2.1.3, neljas lõik.

94. Niisuguse arutluskäigu tulemusena leian, et vaidlustatud määruses ette nähtud meetmed kuuluvad ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kohaldamisalasse. Nimetatud määruse eesmärgi ja sisu ning EÜ artikli 159 kolmanda lõigu kohaldamisala uurimine ei toeta selle määruse põhjenduses 6 sisalduvat väidet, mille kohaselt ulatub määrus kaugemale ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kohaldamisalast. Ühendusel olid EÜ artikli 159 kolmanda lõigu alusel olemas vajalikud volitused võtta vaidlustatud määruses sisalduvaid meetmeid. Kuna aga nimetatud määrus võeti vastu EÜ artikli 308 alusel, tuleb see määrus minu arvates tühistada.

95. Lõpetuseks tuleb täpsustada, et kuigi pooled on vastavalt oma kaitstavatele seisukohtadele pühendanud kohtukõnedes suure osa RIF-i ja programmi PEACE vahelistele ühisjoontele või erinevustele, ei saa nende kahe instrumendi võrdlemine olla vaidlustatud määruse õigusliku aluse valiku osas määrav.[40] Selles osas piirduksin järgmiste märkustega.

96. Nõukogu arvates on RIF-i eesmärgi ja programmi PEACE eesmärgi vahel sisuline erinevus. RIF-i eesmärk on lepitamine, et edendada ühtekuuluvust, programmi PEACE eesmärk on ühtekuuluvus, et edendada leppimist. Minu silmis on selline vahetegemine kunstlik, kuna mitmetest nimetatud algatusi käsitlevatest aruannetest on näha, et mõlemal juhul on majandusliku ja sotsiaalse progressi poole püüdlemine ja rahu tagamine omavahel tihedalt seotud. Pealegi on üllatav, et hoolimata oma nimetusest ei ole programmi PEACE eesmärk erinevalt vaidlustatud määruse eesmärgist edendada jagunenud elanikkonna gruppide vahelist leppimist.

97. Nagu komisjon eespool viidatud 12. oktoobri 2006. aasta teatises tunnistab – „programmi PEACE strateegiline siht – *tugevdada edenemist rahumeelse ja stabiilse ühiskonna suunas ning edendada leppimist* – on üks [RIF-i] peamisi eesmärke”.[41] Lisaks, kui rõhutatakse asjaolu, et need kaks algatust üksteist täiendavad, tehakse seda pigem nende ühisjoonte ja lähenemise väljatoomiseks.[42]

40 – Vt käesoleva ettepaneku punktis 59 mainitud kohtupraktika.

41 – Punkt 4.1, esimene lõik.

42 – Punkt 4.1, neljas lõik („[m]is puudutab abisaajaid, siis abistab [RIF] põhiliselt samasid rahvastikukategooriaid kui programm PEACE II”). Vt ka punkti 6 viies lõik („[RIF] ja EÜ programmide prioriteedid täiendavad üksteist ning seda sünergiat tuleks rakendada ka edaspidi”). Samuti võiks viidata Euroopa Parlamendi 20. mai 2008. aasta resolutsioonile programmi PEACE hindamise ja tulevikustrateegiate kohta [P6_TA(2008)0205], mille põhjendus P on sõnastatud järgmiselt:
„arvestades, et paljud meetmed PEACE'i allprogrammides, [RIF-i] programmides ja Interregi algatuses olid suurel määral sarnased ning teatavates valdkondades dubleeriti tegevusi mõningal määral;”

98. Seetõttu olen arvamusel, et oleks tunduvalt sobivam, kui kaks ühenduse algatust, millel on sarnased eesmärgid, kuuluksid sama ühenduse poliitika alla, milleks antud juhul on EÜ asutamislepingu XVII jaotises sätestatud sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse poliitika. [43]

VI. Vaidlustatud määruse tagajärgede kehtivaks lugemine

99. Kui Euroopa Kohus peaks minu ettepaneku kohaselt otsustama vaidlustatud määruse tühistada, paluvad nõukogu, komisjon, Iirimaa ja Ühendkuningriik teise võimalusena EÜ artikli 231 teise lõigu alusel lugeda määruse tagajärjed kehtivaks kuni uue määruse vastuvõtmiseni, ning et tühistamine ei mõjutaks nimetatud määruse alusel juba teostatud väljamaksete ega võetud kohustuste kehtivust ja seda olulistel õiguskindluse kaalutlustel, mis on üheaegselt seotud käimasolevate projektidega ning RIF-i juhatuse õiguspärase ootusega.

100. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku eelneva taotlusega nõustuda ja lugeda vaidlustatud määruse tagajärjed kehtivaks.

101. Vastavalt EÜ artikli 231 teisele lõigule võib Euroopa Kohus määrust tühistades märkida, kui ta seda vajalikuks peab, milliseid tühiseks tunnistatud määruse tagajärgi loetakse kehtivaks. Vaidlustatud määruse tühistamine ilma selle tagajärgede kehtivaks lugemiseta võib mõjuda negatiivselt RIF-i tegevusele ja tekitada kahjulikku ebakindlust juba RIF-i poolt rahastatud või veel rahastatavatele tehingutele. Neil asjaoludel on minu arvates olemas olulised õiguskindluse kaalutlused, mis õigustavad seda, et Euroopa Kohus kasutaks talle EÜ artikli 231 teise lõiguga antud volitust. [44] Seega peaks ta lugema vaidlustatud määruse tagajärjed kehtivaks kuni uue, sobival õiguslikul alusel vastu võetud määruse jõustumiseni.

43 – Muud näited, mis ei pruugi olla sedavõrd määravad õigusliku aluse valikul, toetavad minu hinnangut, et vaidlustatud määruses sisalduvad meetmed kuuluvad ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kohaldamisalasse. Ma juhiks tähelepanu, et RIF-i haldusnõukogu istungil esindab ühendust regionaalpoliitika peadirektor. Lisaks kuuluvad Euroopa Ühenduse talituste hulka, kes vastutavad RIF-i auditi ja kohapealse kontrolli läbiviimise eest, lisaks Euroopa Kontrollikojale ka regionaalpoliitika peadirektoraadi talitused.

44 – Selle sätte hiljutise kohaldamise kohta vt eespool viidatud 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas parlament *vs.* nõukogu (punktid 86–89).

VII. Ettepanek

102. Eelnevat arvesse võttes teen Euroopa Kohtule järgmise ettepaneku:

1. Tühistada nõukogu 21. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1968/2006, mis käsitleb ühenduse rahalist toetust Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile (2007–2010).

2. Lugeda määruse nr 1968/2006 tagajärjed kehtivaks kuni uue, sobival õiguslikul alusel vastu võetud määruse jõustumiseni.

3. Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.

4. Euroopa Ühenduste Komisjon, Iirimaa ning Põhja-Iiri ja Suurbritannia Ühendkuningriik kannavad ise oma kohtukulud.