YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. április 2. [1]

1. A jelen keresetben az Európai Parlament azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a 2006. december 21-i 1968/2006/EK tanácsi rendeletet [2], amelyben az Európai Unió Tanácsa meghatározta a Közösség pénzügyi részvételének módját az Írországért Nemzetközi Alapban [3] a 2007 és 2010 közötti időszakra vonatkozóan. Ezt a rendeletet az EK 308. cikk alapján fogadták el.

2. A Parlament keresete alátámasztására azt állítja, hogy ez a cikk nem szolgálhat az említett rendelet jogalapjául. Szerinte a vitatott rendeletben szereplő intézkedések az EK-Szerződés gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó XVII. címének és különösen az EK 159. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá tartoznak. Ezért azt kéri, hogy a Bíróság vizsgálja meg, hogy a békefolyamat megerősítésére és a Közösség valamely régiójában megosztottan élő népességcsoportok közötti megbékélés elősegítésére irányuló intézkedések a Szerződés XVII. címében szabályozott, a gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó közösségi politika szerves részének tekinthetők-e.

3. A jelen indítványban bemutatom azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy ez a rendelet jogalapjának téves megválasztására vonatkozó jogalap megalapozott.

I – Jogi háttér

A – *Az elsődleges közösségi jog*

4. Az EK 158. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze.

A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – Az Írországért Nemzetközi Alap részére nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010) szóló rendelet (HL 2006. L 409., 81. o.; helyesbítve: HL 2007. L 36., 31. o.; a továbbiakban: vitatott rendelet).

3 – A továbbiakban: IFI.

szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik."

5. Az EK 159. cikk első bekezdése értelmében:

„[…] A közösségi politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 158. cikkben meghatározott célokat, és azoknak hozzá kell járulniuk ezek eléréséhez. A Közösség e célok elérését a strukturális alapok (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap [EMOGA] Orientációs Részlege; Európai Szociális Alap [ESzA]; Európai Regionális Fejlesztési Alap [ERFA]), az Európai Beruházási Bank [EBB] és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök révén megvalósított fellépésével is támogatja."

6. Egyébiránt az EK 159. cikk harmadik bekezdése szerint:

„Ha az alapokon kívül és az egyéb közösségi politikák keretében elhatározott intézkedések sérelme nélkül egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek, akkor az ilyen fellépéseket a Tanács a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően fogadhatja el."

7. Ezenkívül az EK 308. cikknek megfelelően:

„Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket."

B – *Az 1985. évi angol–ír szerződés és az Írországért Nemzetközi Alapra vonatkozó megállapodás*

8. Írország és az Egyesült Királyság Kormánya 1985. november 15-én megállapodást [4] írt alá Hillsborough-ban, amelyben arra vállaltak kötelezettséget, hogy együttműködnek „az egész sziget békéjének, stabilitásának és jólétének biztosítása érdekében, elősegítve

4 – *Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára,* 1413. kötet, I-23668. sz.; a továbbiakban: angol–ír szerződés.

a megbékélést, az emberi jogok tiszteletben tartását, a terrorizmus elleni együttműködést, valamint a gazdasági, szociális és kulturális együttműködés fejlesztését" [nem hivatalos fordítás]. [5]

9. Az angol–ír szerződés F. címének elnevezése szerint a szerződésben szereplő tevékenységi területek közé tartozik a határokon átnyúló gazdasági, szociális és kulturális együttműködés. Ennek megfelelően az angol–ír szerződés 10. cikkének a) pontja értelmében „[a] két kormány együttműködik annak érdekében, hogy elősegítsék Írország mindkét része régióinak – amelyek különösen sokat szenvedtek az utóbbi évek instabilitásának következményeitől – gazdasági és társadalmi fejlődését, és megvizsgálják, hogy e célra hogyan lehet nemzetközi támogatást szerezni".

10. E rendelkezésnek megfelelően és az azzal elérni kívánt cél megvalósítása érdekében Írország és az Egyesült Királyság Kormánya 1986. szeptember 18-án megállapodást [6] kötött, amellyel létrehozták az Írországért Nemzetközi Alapot.

11. E megállapodás preambulumában Írország és az Egyesült Királyság Kormánya elismeri, hogy „a jelentős alulfoglalkoztatottság és a többszöri nélkülözés kedvező környezetet teremt az instabilitásnak, valamint hogy ez az instabilitás és a viszály gátolja a gazdasági és társadalmi fejlődést".

12. Az említett megállapodás 2. cikke értelmében „[az IFI] célja, hogy előmozdítsa a gazdasági és társadalmi fejlődést, valamint egész Írországban elősegítse a nacionalisták és az unionisták közötti kapcsolatokat, párbeszédet és megbékélést" [nem hivatalos fordítás].

13. Az IFI-megállapodás 3. cikke szerint „[e] célból az [IFI] ösztönzi a magánberuházásokat és a vállalkozói szellemet, kiegészíti a kormányzati programokat és támogatja az önkéntes erőfeszítéseket […]. Az utóbbi évek instabilitásához köthető, Észak-Írországra jellemző problémákra tekintettel az [IFI] forrásainak mintegy háromnegyedét kell erre a célra fordítani" [nem hivatalos fordítás].

14. A megállapodás 4. cikke felsorolja azokat a projekttípusokat, amelyeknek az IFI általi finanszírozása elsőbbséget élvez. Ezek lényegében a magánszektornak szánt beruházások, a határokon átnyúló gazdasági, képzési és kutatási együttműködési projektek, a jelentős gazdasági és/vagy szociális problémákkal – mint például jelentős munkanélküliséggel vagy az infrastruktúra hiányával – küzdő régiók lakosai életfeltételeinek javítására szánt projektek, valamint a külföldi szakképzési projektek.

15. Az említett megállapodás 5. és 6. cikke értelmében az IFI jogi személyiséggel rendelkező nemzetközi szervezet, amelynek Írország, valamint Nagy-Britannia és Észak-Íror-

5 – Az angol–ír szerződés 4. cikke a) pontjának ii. alpontja.

6 – Az *Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 1515. kötet, I-26244. sz.; a továbbiakban: IFI-megállapodás.

ság Egyesült Királysága a tagja. Az IFI-t igazgatótanács irányítja, amelynek elnökét és tagjait Írország és az Egyesült Királyság Kormánya nevezi ki. Az adományozó országok (az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Új-Zéland, Ausztrália és az Európai Közösség), ha kívánják, megfigyelőket nevezhetnek ki, akik részt vesznek az igazgatótanács ülésén. [7]

16. A Közösség 1989 óta hozzájárul az IFI finanszírozásához. [8] A tervek szerint az IFI 2010-ig folytatja tevékenységét.

C – *A vitatott rendelet*

17. A vitatott rendelet célja, hogy meghatározza azokat a kereteket, amelyek között a Közösség által az IFI-nak nyújtott pénzügyi hozzájárulásokat a 2007-es, 2008-as, 2009-es és 2010-es költségvetési évben folyósítják. A referenciaösszeg a 2007-től 2010-ig terjedő időszakra 60 millió EUR.

18. A vitatott rendeletet az EK 308. cikk alapján fogadták el. [9]

19. E rendelet (2) preambulumbekezdése értelmében a Közösség „felismer[te], hogy az [IFI] célkitűzései tükrözik a közösségi célkitűzéseket”.

20. Az említett rendelet (3) preambulumbekezdése értelmében „[a] 177/2005/EK rendelet[[10]] 5. cikkének megfelelően elvégzett értékelések megerősítették, hogy továbbra is szükség van az [IFI] tevékenységeinek támogatására, és tovább kell erősíteni a célkitűzések szinergiáit és a koordinációt a strukturális alapok beavatkozásaival, különös tekintettel a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi

7 – A Bizottság, amelyet a regionális politikai főigazgató képvisel, tagja az IFI igazgatótanácsának. Lásd az Írországért Nemzetközi Alapról a 177/2005/EK tanácsi rendelet 5. cikke értelmében készített jelentést tartalmazó 2006. október 12-i bizottsági közlemény (COM (2006) 563 végleges) 2.2. pontját. Lásd továbbá a vitatott rendelet 3. cikkének első bekezdését.

8 – Amióta a Közösség elhatározta, hogy hozzájárul az IFI-hoz, pénzügyi hozzájárulása 1989-től 1994-ig évi 15 millió EUR, 1995-től 1999-ig évi 17 millió EUR, 2000-től pedig évi 15 millió EUR volt.

9 – Ugyanez (vagyis az EK-Szerződés 235. cikke, jelenleg EK 308. cikk) volt a jogalapja a korábbi hozzájárulási időszakokra vonatkozó rendeleteknek.

10 – Az Írországért Nemzetközi Alap részére nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásról (2005–2006) szóló, 2005. január 24-i tanácsi rendelet (HL L 30., 1. o.).

rendelettel[11] összhangban felállított, az Észak-Írországban és Írország határ menti megyéiben a békéért és a megbékélésért indított különprogramra (a továbbiakban: PEACE program)". A közösségi jogalkotó tehát úgy látta, hogy az észak-írországi békefolyamat szükségessé tette a Közösség által az IFI-nak nyújtott támogatás fenntartását 2006. december 31. után is.[12]

21. A vitatott rendelet (6) preambulumbekezdése szerint „[a] rendelet fő célkitűzése, hogy támogassa a békét és megbékélést olyan tevékenységek révén, melyek a strukturális alapokhoz tartozóknál szélesebb körűek, és meghaladják a gazdasági és szociális kohézióra vonatkozó közösségi politika kereteit".

22. A rendelet (15) preambulumbekezdése értelmében „[a] tevékenység végső (2006–2010 közötti) szakaszát elindító, „Sharing this Space" („Térmegosztás") elnevezésű Alapstratégia a következő négy kulcsterületre összpontosul: a megbékélést elősegítő alapok kialakítása a leginkább marginalizált közösségek tekintetében, a kapcsolatok előmozdítása a megosztott közösségek közötti áthidalás révén, egy integráltabb társadalom felé történő elmozdulás, valamint az örökség hátrahagyása. Következésképpen, mind az [IFI], mind e rendelet végső célja az, hogy ösztönözze a közösségek közötti megbékélést".

23. Az említett rendelet (16) preambulumbekezdésében a közösségi jogalkotó kijelenti, hogy „[a] Közösség támogatása hozzájárul majd a tagállamok és népeik közötti szolidaritás erősítéséhez".

24. A vitatott rendelet 2. cikke értelmében:

„Az [IFI]-nak nyújtott pénzügyi hozzájárulást az [IFI]-megállapodással […] összhangban kell felhasználni.

A támogatások allokálásakor az [IFI] elsőbbséget biztosít a határokon vagy közösségeken átnyúló projekteknek oly módon, hogy azok kiegészítsék a strukturális alapok – és különösen a PEACE program – által finanszírozott, Észak-Írországban és Írország határ menti megyéiben zajló tevékenységeket.

A támogatás felhasználása oly módon történik, hogy fenntartható gazdasági és

11 – HL L 161., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31 o. A legutóbb a 173/2005/EK rendelettel (HL L 29., 3. o.) módosított és 2007. január 1-jétől az 1083/2006/EK rendelettel (HL L 210., 2006.7.31., 210. o.) hatályon kívül helyezett és felváltott rendelet.

12 – A közösségi finanszírozás fenntartásának indokaira vonatkozóan lásd a fent hivatkozott 2006. október 12-i bizottsági közleményt, amelyben az szerepel, hogy „[a] régió politikai és társadalmi helyzete továbbra is törékeny, és a folytatódó erőszak és megosztottság megköveteli, hogy az EU fenntartsa azon törekvéseit, amelyek az Unió ezen részében a béke és a megbékélés előmozdítására irányulnak" (6. o.), és hogy „[m]ivel a tagállamok és népeik közötti szolidaritás erősítése az EU egyik legfőbb célkitűzése, ezért fontos, hogy más nemzetközi adományozókkal együtt az EU továbbra is elköteleződjék e célkitűzések mellett, és megújítsa az [IFI]-nak nyújtott hozzájárulását" (10. o.).

társadalmi javulást eredményezzen az érintett területeken. A támogatás nem használható fel más köz- és magánkiadások helyettesítésére.”

D – *A PEACE program és az 1083/2006/EK rendelet*

25. A rendelet 7. cikkének (1) bekezdése szerint az IFI-nak nyújtott közösségi hozzájárulásokat a Bizottság kezeli. A 7. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel az éves hozzájárulások részletekben való kifizetése a következőképpen történik:

26. A PEACE program olyan közösségi kezdeményezés, amely a strukturális alapok keretébe illeszkedik, és amelynek célja, hogy erősítse a békés és stabil társadalom felé vezető folyamatot, valamint elősegítse a megbékélést Észak-Írországban és Írország határ menti régióiban. A PEACE programot az 1995–1999-es programozási időszakban indították el (PEACE I), majd meghosszabbították a 2000–2006-os (PEACE II) és a 2007–2013-as (PEACE III) időszakra.

„a) az első, 40%-os előleg folyósítására azt követően kerül sor, hogy a Bizottság megkapta az [IFI] Igazgatótanácsának elnöke által aláírt kötelezettségvállalást, amely szerint az [IFI] – ezzel a rendelettel összhangban – betartja a hozzájárulás nyújtásához kapcsolódó feltételeket;

27. A folyamatban lévő (2007–2013-as) programozási időszak vonatkozásában a PEACE programot – határokon átnyúló programként – az 1083/2006 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja hajtja végre.

b) a második, 40%-os előleget hat hónappal később folyósítják;

28. Az 1083/2006 rendelet 3. cikke a következőképpen határozza meg a strukturális alapok céljait:

c) az utolsó, 20%-os részlet folyósítására azután kerül sor, hogy a Bizottság megkapta és elfogadta az [IFI] éves tevékenységéről készült jelentést és a kérdéses évre vonatkozó, ellenőrzött zárszámadást.”

„(1) A Közösség által a Szerződés 158. cikkével összhangban végrehajtott intézkedések célja a kibővített Európai Unió gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése, hogy ezáltal támogassa a Közösség

harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését. […] Az említett fellépések célja, hogy csökkentsék a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségeket, amelyek különösen a fejlődésben lemaradt országokban és régiókban, valamint a gazdasági és társadalmi átalakulással és a népesség elöregedésével összefüggésben alakultak ki.

Az alapok keretében végrehajtott intézkedéseknek – nemzeti és regionális szinten – magukban kell foglalniuk a fenntartható fejlődést célzó közösségi prioritásokat azáltal, hogy fokozzák a növekedést, a versenyképességet és növelik a foglalkoztatást, a társadalmi befogadást, valamint védik és javítják a környezet minőségét.

(2) E célból az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap, az EBB és az egyéb, már létező közösségi pénzügyi eszközök mindegyike megfelelő módon hozzájárul a következő három célkitűzés megvalósításához:

[…]

c) az »európai területi együttműködés« célkitűzés arra irányul, hogy erősítse a határokon átnyúló együttműködést közös helyi és regionális kezdeményezések útján, a transznacionális együttműködést az integrált területi fejlődéshez vezető, a közösségi prioritásokhoz kapcsolódó intézkedések révén, valamint az interregionális együttműködést és tapasztalatcserét a megfelelő területi szinten.

[…]”

29. Ugyanezen rendelet II. mellékletének 22. pontja értelmében a PEACE programot „[…] az érintett régiók társadalmi és gazdasági stabilitásának elősegítése érdekében [hajtják végre, és] különösen a közösségek közötti összetartó erőt előmozdító fellépéseket tartalmaz. A támogatásra jogosult térség Észak-Írország egésze és Írország határ menti megyéi. E program végrehajtására az »európai területi együttműködés« célkitűzés keretében […] kerül sor”.

II – A vitatott rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás

30. Amint azt már jeleztem, a Közösség 1989 óta nyújt pénzügyi hozzájárulást az IFI-nak. A 177/2005 rendelet a 2005 és 2006 közötti időszakban alkalmazandó rendelkezéseket tartalmazta. E rendelet 5. cikke szerint a Bizottság legkésőbb 2006. március 31-ig köteles volt jelentést benyújtani a költségvetési hatóságnak, amelyben értékelnie kellett az IFI

tevékenységeinek eredményeit és a 2006 után nyújtandó további hozzájárulások szükségességét, figyelembe véve a békefolyamat előrehaladását Észak-Írországban.

31. A Bizottság 2006. október 12-én nyújtotta be ezt a jelentést [13], amelyben elhatározta a közösségi hozzájárulás megújítását. Ezen az alapon és ezzel egyidejűleg a Bizottság a Közösség által az IFI részére nyújtott hozzájárulásnak a 2007 és 2010 közötti időszakra történő meghosszabbítására vonatkozó rendelettervezetet [14] nyújtott be a Tanácsnak.

32. A Bizottság az EK 308. cikkre alapította a tervezetet, amely egyhangú tanácsi döntéshozatalt és a Parlamenttel folytatott konzultációt ír elő. A Parlament a 2006. december 13-i jogalkotói állásfoglalásában [15] – a jogi bizottsága véleményének megfelelően – jóváhagyta az elé terjesztett tervezetet a rendelet jogalapjául az EK 159. cikk helyett az EK 308. cikk szerepeltetésére vonatkozó egyetlen módosítással.

33. A Tanács 2006. december 21-én az EK 308. cikk alapján elfogadta a Bizottság tervezetét.

13 – A fent hivatkozott 2006. október 12-i bizottsági közlemény.

14 – Az Írországért Nemzetközi Alap részére nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010) szóló 2006. október 12-i tanácsi rendelettervezet (COM (2006) 564 végleges).

15 – P6_TA-PROV (2006) 0562.

III – A felek kérelmei

34. A Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a vitatott rendeletet amiatt, hogy nem megfelelő jogalap alapján fogadták el, és

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

35. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen utasítsa el a keresetet, mint elfogadhatatlant, és

– a felperest kötelezze a költségek viselésére;

– másodlagosan, az EK 231. cikk második bekezdésének megfelelően, tartsa fenn a vitatott rendelet joghatásait az új rendelet elfogadásáig, és határozzon úgy,

hogy a megsemmisítés nem érinti a vitatott rendelet alapján már végrehajtott kifizetések és vállalt kötelezettségek érvényességét.

36. A Bíróság elnöke 2007. szeptember 20-i végzésében megengedte a Bizottság, Írország és az Egyesült Királyság számára, hogy beavatkozzon a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

IV – A felek fő érvei

37. A Parlament keresete alátámasztására egyetlen, a vitatott rendelet jogalapjának téves megválasztására alapított jogalapra hivatkozik. A Parlament szerint a közösségi jogalkotó tévedett, amikor ezt a rendeletet az EK 308. cikk alapján fogadta el, holott az EK 159. cikk harmadik bekezdése alapján rendelkezett az ehhez szükséges hatáskörrel.

38. A Parlament először is emlékeztet a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint az EK 308. cikknek valamely aktus jogalapjaként történő alkalmazása csak abban az esetben igazolható, amennyiben a Szerződés egyetlen másik rendelkezése sem biztosítja a közösségi intézményeknek a kérdéses jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatáskört.[16] Ezenkívül azt is jelzi, hogy az EK 159. cikk harmadik bekezdése hatáskört biztosít az intézményeknek arra, hogy elfogadják azokat az egyedi intézkedéseket, amelyek a strukturális alapokon kívül szükségesnek bizonyulnak a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére vonatkozó, az EK 158. cikkben szereplő célok megvalósításához. Az e cikkben szereplő „gazdasági és társadalmi kohézió erősítése" kifejezés – jogi formától és területi hatálytól függetlenül – magában foglal minden olyan fellépést, amely a Közösség átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítására, valamint a társadalmi és területi kohézió, illetve a Közösség tagállamai és népei közötti szolidaritás erősítésére irányul. Az említett cikkben szereplő célokat számos közösségi aktusban ezt követve valósítják meg mind a strukturális alapokon belül, mind azokon kívül.

39. A Parlament szerint a Közösség által az IFI-nak nyújtott hozzájárulás és a PEACE program keretében követett célok egybeesnek. E célok az Észak-Írország lakossága és Írország határ menti régióinak lakos-

16 – Lásd különösen a 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987., 1493. o.) 13. pontját; a 242/87. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1989. május 30-án hozott ítélet (EBHT 1989., 1425. o.) 6. pontját; a C-295/90. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4193. o.) 11. pontját; a C-350/92. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1995. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-1985. o.) 26. pontját; a C-271/94. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1996. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-1689. o.) 13. pontját; a C-22/96. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1998. május 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3231. o.) 22. pontját és a C-436/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. május 2-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-3733. o.) 36. pontját.

sága közötti társadalmi kohézió és szolidaritás erősítésére irányulnak. E célok az EK 158. cikk szerinti „gazdasági és társadalmi kohézió" fogalmába tartoznak. A Parlament ugyanis úgy véli, hogy az érintett régiókban nem erősíthető a gazdasági és társadalmi kohézió a közösségek közötti megbékélés és kölcsönös megértés nélkül. E tekintetben kifejti, hogy a közösségek közötti megbékélés hiánya egyszerre következménye a gazdasági és szociális fejletlenségnek, illetve oka e helyzet tartósságának. A megbékélés problémája elleni küzdelem tehát az EK 158. cikk értelmében vett gazdasági és társadalmi kohézió erősítését jelenti.

40. A Parlament az IFI és a strukturális alapok – különösen a PEACE program – keretében folytatott tevékenység kiegészítő jellegét is hangsúlyozza. Szerinte a jelenlegi programozási időszakban azt tervezik, hogy a PEACE program projektjeit az IFI által a „Térmegosztás" elnevezésű stratégia keretében meghatározott prioritásokhoz igazítják, amelyekhez 2010-ig elvben az IFI fellépései is igazodnak. A PEACE programot tehát alapvetően két – a közösségek közötti megbékélésre, illetve a társadalmi megosztottsághoz való hozzájárulásra vonatkozó – stratégiai prioritást szem előtt tartva kellene megvalósítani. Ezek a prioritások megfelelnek azoknak az alapvető területeknek, amelyekre az IFI-nak összpontosítania kellene a tevékenységét. Ezenkívül a Parlament megállapítja, hogy az IFI és a strukturális alapok keretében folytatott tevékenység közötti hasonlóság és összefüggés e tevékenységek tényleges irányításában is kifejeződik.

41. A Parlament szerint annak megállapítása érdekében, hogy az EK 308. cikk szolgálhatott-e a vitatott rendelet jogalapjául, fontos, hogy nem az IFI céljait, hanem azokat a célokat kell meghatározni, amelyeket a rendelet az IFI-nak nyújtott pénzügyi hozzájárulásokkal el kívánt érni. A vitatott rendelet 2. cikkének második és harmadik bekezdése a Közösség által nyújtott pénzügyi hozzájárulások felhasználását pontosan meghatározott feltételekhez köti, amelyek annak garantálására irányulnak, hogy az így finanszírozott fellépések ne lépjék túl a Közösség által a gazdasági és társadalmi kohéziós politikája alapján követett célok szabta kereteket. A Parlament hangsúlyozza, hogy a vitatott rendelet 7. cikke (1) bekezdése a) és c) pontjának megfelelően a szóban forgó közösségi hozzájárulások folyósításához az IFI-nak teljesítenie kell ezeket a feltételeket. Így, még ha feltételezzük is, hogy az IFI-nak az IFI-megállapodásban meghatározott tevékenységi területe meghaladja a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika hatályát, a közösségi pénzügyi forrásokat akkor is elsősorban azokra a fellépésekre kell allokálni, amelyek – a vitatott rendelet 2. cikke második és harmadik bekezdésének megfelelően – „kiegészít[ik] a strukturális alapok […] által finanszírozott […] tevékenységeket", vagy legalábbis amelyek alkalmasak arra, hogy „fenntartható gazdasági és társadalmi javulást eredményezzen[ek]"; vagyis ezek a fellépések egyértelműen az EK 158. cikkben meghatározott célok szabta keretek között maradnak.

Következésképpen a vitatott rendelet céljai nem térnek el az EK 158. cikk céljaitól, és azokat nem haladják meg. A rendelet (6) preambulumbekezdése távolról sem tükrözi annak tartalmát vagy céljait, hanem egyszerűen a Tanács szándéknyilatkozata, amely az EK 308. cikkre való hivatkozás indokolására irányul.

42. A Parlament arra is felhívja a figyelmet, hogy az EK 159. cikk harmadik bekezdése nem határozza meg pontosan sem azokat az ágazatokat, amelyeken belül az egyedi fellépéseket meg lehet valósítani, sem e fellépések formáját. Ezenkívül a cikk szövegében nincs utalás arra, hogy az egyedi fellépések – amennyiben szükséges, a jelen ügyben szóban forgó fellépésekhez hasonlóan – nem lehetnek *ad hoc* jellegűek vagy egyszeriek.

43. Végül a Parlament úgy érvel, hogy sem az EK 159. cikkel, sem az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelettel [17] nem ellentétes, ha az EK 159. cikk harmadik bekezdése szerinti egyedi fellépés finanszírozását nemzetközi szervezeten keresztül biztosítják. A Parlament – bár megjegyzi, hogy a költségvetési rendeletben szereplő szabályok semmilyen hatással nem lehetnek valamely közösségi jogi aktus jogalapjának megválasztására – megállapítja, hogy az említett rendelet több rendelkezése is kifejezetten lehetőséget ad arra, hogy a Közösség külső pénzügyi eszközökhöz nyújtson pénzügyi hozzájárulást, valamint hogy a költségvetést nemzetközi szervezeten keresztül hajtsák végre.

44. A Tanács ezzel szemben úgy véli, hogy az EK-Szerződés XVII. címe nem tartalmazza az IFI tevékenységével kapcsolatban szükséges hatásköröket, és így nem lehet megfelelő jogalap az IFI-nak nyújtani kívánt közösségi pénzügyi hozzájárulások igazolására.

45. Először is jelzi, hogy az EK 158. és az EK 159. cikk szerkezetéből és általános rendszeréből az következik, hogy az egyedi fellépések fogalmát úgy kell érteni, hogy az az EK 158. cikkben szereplő célok részét képezi. Következésképpen – a Tanács szerint – a strukturális alapokon kívüli egyedi fellépések elfogadása a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika erősítésére

17 – HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; helyesbítve: HL 2007. L 99., 18. o. A 2006. december13-i 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendelettel (HL L 390., 1. o.) és a 2007. december 17-i 1525/2007/EK tanácsi rendelettel (HL L 343., 9. o.) módosított rendelet (a továbbiakban: költségvetési rendelet).

alkalmazandó, a Közösség harmonikus átfogó fejlődésének elősegítését szolgáló eszközt jelent, csakúgy mint a Közösség strukturális alapokon keresztül megvalósuló tevékenysége.

46. A Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a vitatott rendelet központi eleme a nacionalisták és az unionisták közötti kapcsolatfelvétel, párbeszéd és megbékélés ösztönzése az ír szigeten. Szerinte olyan célról van szó, amely nyilvánvalóan nem tartozhat a harmonikus fejlődés elősegítésére – különösen a különböző közösségi régiók fejlettségi szintje közötti eltérés csökkentésére – irányuló EK 158. cikk hatálya alá.

47. E történelmi és politikai háttérre tekintettel, amely teret adott a Közösségnek a vitatott rendelet formáját öltő hozzájárulásával megvalósuló nemzetközi kezdeményezésnek, a nacionalisták és az unionisták közötti megbékélés hiánya az IFI működési területén a gazdasági és társadalmi kohéziós politika hatékony megvalósítása akadályának tekinthető. Az ezen akadály megszüntetéséhez való hozzájárulást a hatékony kohéziós politika feltételeként kell értékelni.

48. A Tanács ezt követően megállapítja, hogy az IFI-jal ellentétben a PEACE program közösségi kezdeményezés, amelynek intézkedéseit az ERFA-ból finanszírozzák. A PEACE program jogalapja nem biztosít számára az IFI valamennyi jelenlegi fellépésére vonatkozó hatáskört, annak ellenére sem, hogy bizonyos, mindkét eszközből finanszírozható fellépések ténylegesen is közös finanszírozásúak. A Tanács szerint ez a két eszköz – miközben a kiindulópontjuk eltér – egymással párhuzamosan célozza az ír probléma két vonatkozását: egyfelől az instabilitást és a konfliktust, másfelől a gazdasági és társadalmi fejlődést. Míg ugyanis az IFI a megbékélésre irányul a kohézió elősegítése érdekében, addig a PEACE program a kohéziót célozza a megbékélés elősegítése érdekében.

49. A Tanács és Írország hangsúlyozza, hogy az IFI olyan nemzetközi szervezet, amely vonatkozásában a Közösség tevékenysége a vitatott rendeleten keresztül megvalósuló pénzügyi részvételre korlátozódik, amelynek a Közösség nem tagja, és amelyet a Közösség akaratától függetlenül hoztak létre. Márpedig az EK-Szerződés XVII. címe a Közösség saját fellépési eszközeire vonatkozik, amelyeket a közösségi szabályozási keret – beleértve a költségvetési rendeletet – által meghatáro-

zott módon alkalmaznak. A Tanács szerint sem ez a cím, sem a közösségi szabályozási keret nem alkalmazható olyan nemzetközi szervezetre, amelynek a Közösség nem tagja, még azt feltételezve sem, hogy adott pillanatban az IFI – a megbékélés helyett – elsődlegesen a gazdasági kohézióval foglalkozó szervezetté válik.

50. A Tanács – csakúgy, mint a Bizottság, Írország és az Egyesült Királyság – arra az esetre, ha a Bíróság megsemmisíti a vitatott rendeletet, az EK 231. cikk második bekezdése alapján másodlagosan azt kéri, hogy a Bíróság az új rendelet elfogadásáig tartsa fenn a vitatott rendelet joghatásait, valamint a folyamatban lévő projektekhez és az IFI igazgatási szervezetének jogos elvárásaihoz köthető jelentős jogbiztonsági okok miatt a megsemmisítés ne érintse a rendelet alapján már teljesített kifizetések és vállalt kötelezettségek érvényességét.

51. A Bizottság azt is állítja, hogy az EK 308. cikk megfelelő jogalapja a vitatott rendeletben szereplő intézkedések elfogadásának.

52. Úgy érvel, hogy az angol–ír szerződésben szereplő gazdasági és társadalmi fejlődés fontos ugyan, de soha nem volt önmagában cél. Több eszköz közül olyanként lett kiválasztva, mint amely tartós békét és stabilitást biztosít az ott meglévő legfontosabb hagyományok tekintetében megosztott régióban. Ennek fényében az IFI-megállapodás elsősorban a politikai instabilitáson alapul, és az általa létrehozott IFI célja ennek csökkentése, sőt megszüntetése, többek között gazdasági és társadalmi eszközök segítségével. A gazdasági és társadalmi vonatkozást tehát helytelen önmagában való célként kezelni, mivel ez az IFI-megállapodás politikai és jogi hátterének figyelmen kívül hagyásával járna.

53. Összegezve a vitatott rendelet célja az, hogy pénzügyi hozzájárulást biztosítson az IFI-nak, amelyet az IFI-megállapodással összhangban kell felhasználni, e megállapodás egyetlen célja pedig – csakúgy, mint az alapját képező angol–ír szerződésé –a béke és a megbékélés. A Bizottság tehát helyesnek tartja, hogy a közösségi jogalkotó egyfelől a vitatott rendelet (15) preambulumbekezdésében megállapította, hogy „mind az [IFI], mind e rendelet végső célja az, hogy ösztönözze a közösségek közötti megbékélést”,

másfelől úgy vélte, hogy – a béke és a politikai stabilitás elősegítésére irányuló vállalkozásról lévén szó – az EK-Szerződés a vitatott rendelet elfogadására az EK 308. cikken kívül nem biztosít más jogalapot.

54. Ezenkívül a Bizottság úgy látja, hogy az EK 158. cikkel létrehozott politika általános jellege nem egyeztethető össze a Közösség egyetlen régiójára korlátozódó és nem általánosítható egyedi fellépéssel. Az EK 159. cikk harmadik bekezdésében szereplő „egyedi fellépések" kifejezés pedig semmiképpen nem szinonimája az *ad hoc* és egyszeri fellépéseknek. Ez az EK 159. cikk harmadik bekezdése hatályának általánosságán alapuló nézet összhangban van az erre a területre vonatkozó szabályozási gyakorlattal. [18]

55. Egyébiránt a Bizottság elismeri az IFI és a strukturális alapok tevékenysége közötti esetleges átfedések létezését. Ezt azzal magyarázza, hogy a határokon átnyúló együttműködés elősegítése – amely különösen a leginstabilabb írországi régiók gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítésével történik – elsőbbséget élvező eszköz az angol–ír szerződés céljának – jelesül a béke és a megbékélés – megvalósításában. A Bizottság azonban megjegyzi, hogy az IFI jogosult olyan fellépéseket is támogatni, amelyeket nem lehet a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika alapján finanszírozni. Példaként említi azt a fellépést, amelynek keretében az IFI a húsz év alatt szerzett tapasztalatát és tudását átadja azoknak, akik a világ más tájain próbálnak békét teremteni, valamint azt a programot, amely a helyi közösségek, a rendőrség és a District Policing Partnershipek [19] közötti kapcsolatépítés könnyebbé tételére irányul. A Bizottság végül azzal érvel, hogy a strukturális alapok és az IFI tevékenységi köre közötti eltérés megjelenik a vitatott rendelet 2. cikkének második bekezdésében is. Az a rendelkezés ugyanis, hogy a támogatások allokálásakor az IFI kiegészíti a strukturális alapok által finanszírozott tevékenységeket, azt jelenti, hogy különböző, de egymást kiegészítő tevékenységekről van szó.

56. Az Egyesült Királyság azt állítja, hogy az EK 158. és EK 159. cikk célja a Közösség régiói közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, nem pedig az ugyan-

18 – A Bizottság érvelése alátámasztására három, az említett rendelkezésen alapuló rendeletre hivatkozik, amelyek szerinte mind horizontális jellegűek. Az Európai Unió Szolidaritási Alapjának létrehozásáról szóló, 2002. november 11-i 2012/2002/EK tanácsi rendeletről (HL L 311., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 181. o.); az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletről (HL L 210., 19. o.) és az európai globalizációs alkalmazkodási alap létrehozásáról szóló, 2006. december 20-i 1927/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletről (HL L 406., 1. o.; helyesbítve: HL 2008. L 48., 82. o.) van szó. Megjegyzendő, hogy a 2012/2002/EK rendelet elfogadásának kettős jogalapja volt, jelesül az EK 159. cikk harmadik bekezdése és az EK 308. cikk.

19 – Ezek helyi partnerségek a rendfenntartás területén.

azon régióban élő különböző közösségek közötti béke és megbékélés elősegítése. Márpedig az IFI által a „Térmegosztás” elnevezésű stratégia keretében finanszírozott programok egyértelműen a közösségek közötti kölcsönös megértésre és megbékélésre irányuló célra helyezik a hangsúlyt. Ezenkívül az Egyesült Királyság – bár azt nem vitatja, hogy az IFI és a PEACE program bizonyos tekintetben kiegészítik egymást, gyakran ugyanazokat a csoportokat támogatják, és egyes projekteket mind az IFI, mind a PEACE program finanszíroz – e két kezdeményezés céljait eltérőnek tekinti.

57. Írország jelzi, hogy szerinte az IFI – amelynek különleges és egyedi jellegét hangsúlyozza – elsődleges célja a közösségek közötti béke és megbékélés megerősítése. Bár olyan intézménynek tekinthető, amely a gazdasági és társadalmi fejlődéssel is foglalkozik, ez utóbbi csak eszköz a számára. Az IFI keretében ugyanis a gazdasági és társadalmi fejlődés önmagában nem cél, hanem a megbékélés és a politikai fejlődés feltétele. E nézőpont alapján Írország nyilvánvalónak tartja, hogy az IFI-t nem lehet a gazdasági és társadalmi kohéziót erősítő mechanizmusként meghatározni. Az IFI 2006 és 2010 közötti időszakra vonatkozó stratégiájának négy fő területe azt tükrözi, hogy elsőrendű funkciója az, hogy a nacionalisták és az unionisták közötti megbékélés megteremtésére irányuló mechanizmusként működjön. Írország végül úgy véli, hogy az EK 158. cikk és az EK 159. cikk elsősorban a gazdasági fejlődésre, nem pedig a megbékéléssel, a politikai párbeszéddel és a béke megerősítésével kapcsolatos kérdésekre vonatkozik.

V – Értékelés

58. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az EK 308. cikk valamely aktus jogalapjaként történő alkalmazása csak abban az esetben igazolható, amennyiben a Szerződés egyetlen másik rendelkezése sem biztosítja a közösségi intézményeknek a kérdéses jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatáskört. [20] Az EK 308. cikk célja, hogy pótolja azon cselekvési hatásköröket, amelyekkel az EK-Szerződés egyedi rendelkezései a közösségi intézményeket kifejezett vagy implicit módon nem ruházzák fel, amennyiben e hatáskörök mégis szükségesek ahhoz, hogy a Közösség ellássa feladatait az e Szerződésben meghatározott valamely célkitűzés megvalósítása érdekében. [21]

20 – Lásd a 16. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

21 – A C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-6351. o.) 211. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

59. Ezenkívül az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely közösségi jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra – ilyen elemnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma –, nem pedig az adott esetben hasonló jellemzőkkel rendelkező egyéb közösségi jogi aktusok jogalapja alapján. [22] Jelzem azt is, hogy a Bíróság szerint az aktus jogalapjának megválasztása szempontjából nincs jelentősége sem valamely intézmény azon szándékának, hogy fokozottabban vegyen részt az adott aktus elfogadásában, sem a valamely más jogcímen azon a tevékenységi területen kifejtett munkának, amelybe az aktus tartozik, sem az aktus elfogadása hátterének. [23]

60. Ezen ítélkezési gyakorlatra tekintettel tehát azt kell meghatározni, hogy a vitatott rendeletet a Parlament érvelésének megfelelően az EK 159. cikk harmadik bekezdése alapján kellett volna-e elfogadni. Erre tekintettel a rendelet céljának és tartalmának vizsgálata előtt néhány előzetes észrevételt teszek a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politikára vonatkozóan.

22 – A C-155/07. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2008. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8103. o.) 34. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

23 – A C-269/97. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2000. április 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2257. o.) 44. pontja.

A – *Előzetes észrevételek a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politikára vonatkozóan*

61. Ma a közösségi gazdasági és társadalmi kohézió több helyen megjelenik az EU-Szerződésben és az EK-Szerződésben. A kohézió erősítése egyszerre célja az Uniónak (EU 2. cikk) és a Közösségnek (EK 2. cikk). Az EK 3. cikk (1) bekezdésének k) pontja értelmében a Közösség tevékenységébe tartozik a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése. Az EK-Szerződés XVII. címe, amely az EK 158–EK 162. cikket foglalja magában, átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében hatáskört biztosít a Közösség számára a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika vitelére.

62. E politika elismerése és fejlesztése fokozatosan történt. Először a regionális politika megvalósítását célzó egyes közösségi kezdeményezésekben nyilvánult meg. E tekintetben a valódi fordulópontot jelentett a Dán Királyság, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozása a Közösséghez. E két állam ugyanis ebben az időszakban regionális fellé-

péseket szorgalmazott; Írország szinte valamennyi régiója tekintetében, az Egyesült Királyság pedig a hátrányos helyzetű skót és észak-ír régió vonatkozásában. [24]

63. Mivel az 1957. március 25-én aláírt EGK-Szerződésben nincs olyan rendelkezés, amely a közösségi jogalkotónak biztosítaná a regionális politika végrehajtásához szükséges cselekvési hatásköröket, a jogalkotónak például az EK-Szerződés 235. cikkére (jelenleg EK 308. cikk) kellett hivatkoznia a regionális politikával kapcsolatos tevékenységének fejlesztése, különösen az ERFA létrehozása érdekében. [25]

64. A regionális politika az 1986. évi Egységes Európai Okmánnyal válik az eredeti jog szerinti közösségi politikává. Az Egységes Európai Okmány ugyanis az EGK-Szerződés részévé teszi a „Gazdasági és társadalmi kohézió" elnevezésű V. címet, amely meghatározza e politika céljait és részletezi megvalósításának eszközeit.

65. Az Egységes Európai Okmány 1987. július 1-jei hatálybalépése óta tehát a közösségi jogalkotónak a gazdasági és társadalmi kohéziós politikai fellépések megvalósításához már nem kell az EK-Szerződés 235. cikkére mint általános felhatalmazó klauzulára hivatkoznia.

66. Az EK-Szerződés e rendelkezésének – a közösségi hatáskörök erősítésének eszközeként – azonban továbbra is megvan a jelentősége, amikor a Közösségnek az EK-Szerződésben nem szabályozott helyezettel kell szembenéznie. [26] Ha tehát a Közösség számára biztosított hatáskörök nem elegendők, a közösségi jogalkotónak az EK 308. cikket kell használnia kizárólagos vagy az EK-Szerződés más megfelelő cikkeit kiegészítő jogalapként.

24 – Lásd 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, 5. o.; lásd különösen a 10. oldalt.

25 – Az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról szóló, 1975. március 18-i 724/75/EGK tanácsi rendelet (HL L 73., 1. o.).

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

67. A 2012/2002 rendelet ennek példája. Az (1) preambulumbekezdésével együttesen értelmezett 1. cikke értelmében e rendelet célja szolidaritási alap létrehozása annak érdekében, hogy a Közösség gyors, hatékony és rugalmas módon legyen képes a vészhelyzetekre reagálni, főként természeti katasztrófák esetén. Az említett rendeletet kettős jogalapra, jelesül az EK 159. cikk harmadik bekezdésére és az EK 308. cikkre alapították. Az EK 308. cikk kiegészítő használatát a 2012/2002 rendelet (3) preambulumbekezdése a következőképpen indokolja: „[a]z Európai Uniónak a csatlakozásról jelenleg tárgyaló államokkal szemben is szolidaritást kell mutatnia. E rendelet hatályának ezen államokra történő kiterjesztése maga után vonja a[z EK] 308. cikk […] alkalmazását". A közösségi jogalkotó tehát úgy vélte, hogy az EK 159. cikk harmadik bekezdése alapján nem rendelkezik elegendő hatáskörrel a gazdasági és társadalmi kohéziós politika e vonatkozásának az Unióhoz még nem csatlakozott országokra való kiterjesztéséhez. [27]

68. A jelen ügyben felvetődő alapvető kérdés is a közösségi jogalkotót az EK 159. cikk harmadik bekezdése alapján megillető hatáskörök terjedelmére vonatkozik, ezúttal azonban egyfelől speciálisan azzal összefüggésben, hogy a Közösség pénzügyi hozzájárulást nyújt két tagállamból álló nemzetközi szervezetnek, és e hozzájárulás kedvezményezettjei kizárólag a Közösség régiói – elsősorban Észak-Írország –, másfelől olyan okok miatt, amelyek a Tanács és a többi beavatkozó fél szerint meghaladják az EK-Szerződés XVII. címének céljait. Az EK 159. cikk harmadik bekezdése által a Közösségnek az említett tevékenység folytatása érdekében biztosított hatáskörök hiányára vagy elégtelenségére tekintettel úgy kell-e tekinteni, hogy a közösségi jogalkotónak szükségszerűen az EK 308. cikkre kellett hivatkoznia a vitatott rendelet jogalapjaként?

69. Az e kérdésre adandó válaszhoz először a rendelet célját és tartalmát, majd azt kell megvizsgálni, hogy az említett rendeletben szereplő közösségi fellépés az EK 159. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá tartozik-e.

B – *A vitatott rendelet céljának és tartalmának vizsgálata*

70. Először emlékeztetek arra, hogy az angol-ír szerződés 10. cikkének a) pontja szerint „[a] két kormány együttműködik annak érdekében, hogy előmozdítsák Írország mindkét része régióinak – amelyek különösen sokat szenvedtek az utóbbi évek instabilitásának következményeitől – gazdasági és társadalmi

27 – Lásd ebben az értelemben a kizárólag az EK 159. cikk harmadik bekezdésére alapított 1082/2006/EK rendeletet, amelynek (16) preambulumbekezdésében az szerepel, hogy „[e rendelkezés] nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását a [rajta] alapuló jogi aktusba".

fejlődését, és megvizsgálják, hogy e célra hogyan lehet nemzetközi támogatást szerezni". A szerződés megkötését követően az IFI-t az e cikkben szereplő tevékenységhez való hozzájárulás érdekében hozták létre. Ennek megfelelően az IFI-megállapodás 2. cikke úgy rendelkezik, hogy „[az IFI] célja, hogy előmozdítsa a gazdasági és társadalmi fejlődést, valamint egész Írországban elősegítse a nacionalisták és az unionisták közötti kapcsolatokat, párbeszédet és megbékélést".

71. Írország és az Egyesült Királyság Kormánya 1988-ban felkérte a Közösséget, hogy járuljon hozzá az IFI-hoz. Ennek eleget téve a Közösség 1989 óta pénzügyi támogatást nyújt az IFI projektjeihez. A vitatott rendeletet megelőző rendeletek egyikében, jelesül a 2687/94/EK rendeletben [28] a közösségi jogalkotó kijelentette, hogy „az [IFI] programjai ösztönzik a határokon átnyúló és a közösségek közötti együttműködést, és így elősegítik a republikánusok és az unionisták közötti párbeszédet és megbékélést" [29], valamint hogy az IFI „a gazdasági és társadalmi fejlődés elősegítése, valamint a közösségek közötti és határokon átnyúló megbékélés ösztönzése érdekében megvalósított gyümölcsöző angol-ír együttműködés példája" [30].

72. A vitatott rendelet is ezeket a célokat hangsúlyozza, mivel a közösségi hozzájárulást arra szánja, hogy az érintett területeken elősegítse a gazdasági és társadalmi fejlődést, és így – végső soron – a megosztott közösségek közötti megbékélést.

73. A vitatott rendelet 2. cikkének második és harmadik bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy a Közösség által az IFI-nak elsősorban „a határokon vagy közösségeken átnyúló projektek[hez]" nyújtott hozzájárulások „felhasználása oly módon történik, hogy fenntartható gazdasági és társadalmi javulást eredményezzen az érintett területeken". Az éves közösségi hozzájárulásnak az említett rendelet 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott részletekben való folyósítása a hozzájárulások említett célra történő felhasználásának garanciája.

28 – A Közösség által az Írországért Nemzetközi Alap számára nyújtott pénzügyi hozzájárulásról szóló, 1994. október 31-i 2687/94/EK tanácsi rendelet (HL L 286., 5. o.).

29 – A (8) preambulumbekezdés.

30 – A (11) preambulumbekezdés.

74. A vitatott rendelet (6) preambulumbekezdéséből ezenkívül az is kitűnik, hogy a rendelet „fő célkitűzése, hogy támogassa a békét és megbékélést […]". Ez végső célként a rendelet (15) preambulumbekezdésében is megjelenik. Ebben ugyanis a közösségi jogalkotó – miután felsorolja azt a négy területet, amelyre az IFI 2006 és 2010 közötti tevékenységének végső szakaszát elindító „Térmegosztás" elnevezésű stratégia összpontosul – kijelenti, hogy „mind az [IFI], mind e rendelet végső célja az, hogy ösztönözze a közösségek közötti megbékélést".

75. A vitatott rendeletben szereplő közösségi tevékenység célja tehát Észak-Írország és Írország határ menti megyéi gazdasági és társadalmi problémáinak béke- és megbékélési folyamat keretében történő megoldása.

76. Másképpen szólva ez a tevékenység – csakúgy, mint a PEACE program – a békefolyamat gazdasági és társadalmi alapjainak megerősítésére irányul. Bár a megbékélés – és így a béke megerősítése – végső, mondhatni eszményi cél, a vitatott rendelet konkrétabb és közvetlenebb célja az érintett régió gazdasági és társadalmi fejlődésének támogatása.

77. Ez a Közösség által elérni kívánt két cél egyszerre tükrözi a közösségi rendszer eredetiségét és létjogosultságát; ez a rendszer – amint az lényegében az EK-Szerződés (2) és (8) preambulumbekezdésében szerepel – arra irányul, hogy a Közösség különböző régiói gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítésével megőrizze a békét.

78. Ezen a ponton azt kell meghatározni, hogy a vitatott rendelet – az érintett területek gazdasági és társadalmi fejlődése, és így végső soron a megosztott közösségek közötti megbékélés elősegítésére irányuló jogi aktusként – az EK 159. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá tartozik-e.

C – *A vitatott rendelet az EK 159. cikk harmadik bekezdésének hatálya alá tartozik-e?*

79. Először emlékeztetni kell arra, hogy az EK 159. cikk harmadik bekezdése azon egyedi fellépések jogalapja, amelyek a strukturális alapokon kívül bizonyulnak szükségesnek a Közösségen belüli gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez.

80. Az EK 158. cikk első bekezdése szerint a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika célja a Közösség „átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása". Az EK 158. cikk második bekezdése értelmében ez a politika különösen arra irányul, hogy csökkentse „a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek[et] és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásá[t]".

81. E cél általános megfogalmazása bizonyos rugalmasságot tesz lehetővé, vagyis a közösségi jogalkotó által a közösségi fellépések szabályozásával elérni kívánt célok a körülményekhez igazíthatók. Az elsőbbséget élvező tevékenységi területek így rendszeresen változnak a különböző tagállamokban jelentkező gazdasági és társadalmi szükségletek szerint.

82. A gazdasági és társadalmi kohézió sokoldalúságának, illetve céljai általánosságának következményeként e politika nehezen megragadható. [31] Így – mivel a gazdasági és társadalmi kohézió kiterjedt, de homályos körvonalú halmazként jelenik meg – nehéz meghatározni az e politika által lefedett terület határait. [32] E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlata sem szolgál biztos útmutatóval. [33]

31 – Lásd 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,* i. m. 139. o.; lásd különösen a 142. oldalt.

32 – Lásd Blumann, C., i. m. 13. o. A szerző szerint „[a] kohézió formális értelemben a gazdasági és a társadalmi területet foglalja magában. Valójában azonban túlmegy ezeken, mivel érinti a kulturális, intellektuális, társasági és egyéb dimenziókat is… A kohézió a közös Európa létrehozására irányuló vállalkozás szívében lakozik, az Európai Unió egységességének és egységének erősítésére irányul. Az alapvető jogokhoz és az állampolgársághoz hasonlóan az alapvető alkotmányos elvek közé tartozik, és a legmagasabb szintű kifejeződése a szolidaritásnak, amelynek az Unión belül kellene uralkodnia."

33 – A C-149/96. sz., Portugália kontra Tanács ügyben 1999. november 23-án hozott ítéletének (EBHT 1999., I-8395. o.) 86. pontjában a Bíróság a következőképpen fogta fel a gazdasági és társadalmi kohéziót: „[meg] kell állapítani, hogy – bár a Szerződés 2. és 3. cikkéből (jelenleg, módosítást követően, EK 2. cikk, illetve EK 3. cikk), valamint a Szerződés 130a. és 130e. cikkéből (jelenleg, módosítást követően, EK 158. cikk, illetve EK 162. cikk) az következik, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése a Közösség céljainak egyike, és ebből következően fontos elem különösen a közösségi gazdasági és szociális jog értelmezésekor – a szóban forgó rendelkezések program jellegűek oly módon, hogy a gazdasági és társadalmi kohéziós cél végrehajtásának a Közösség, valamint a tagállamok politikái és fellépései révén kell megvalósulnia".

83. Itt azonban nem szükséges felsorolni a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politikába tartozó tevékenységi területeket. Csak azt kell meghatározni, hogy az érintett területek gazdasági és társadalmi fejlődésére, és végső soron a megosztott közösségek közötti békére és megbékélésre irányuló közösségi fellépések a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika szerves részét képezik-e.

84. Szerintem a válasz igenlő, méghozzá több okból.

85. Először is a kohéziós politika a tagállamok egyensúlyba hozása és a közöttük történő újraelosztás mechanizmusa.[34] Ezenkívül a tagállamok és a népeik közötti szolidaritás kifejeződése is. A Közösség által az IFI-nak nyújtott pénzügyi hozzájárulás – mivel a vitatott rendelet 2. cikkének harmadik bekezdése szerint arra irányul, hogy fenntartható gazdasági és társadalmi javulást eredményezzen az érintett területeken – szerintem teljes mértékben a Közösség egyik régiójában meglévő gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeknek az összeütközések és az erőszak következményei felszámolásával történő csökkentésére irányuló újraelosztási politika részét képezi.

86. Másodszor – annyiban, amennyiben ugyanezen rendelet 2. cikke második bekezdésének alapján a támogatások allokálásakor elsőbbséget kell biztosítani a határokon vagy közösségeken átnyúló projekteknek – e támogatások elősegítik a határokon átnyúló együttműködést, amely a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika egyik fő célja.[35]

87. Harmadszor a megosztott népességcsoportok közötti tolerancia és megbékélés elősegítésére irányuló intézkedések célja a közösségek közötti kohézió erősítése, ami szerintem a társadalmi kohézió fogalmának egyik eleme. A Közösség tevékenysége – azzal, hogy a gazdasági és társadalmi szereplőket határokon átnyúló és közösségek közötti konkrét

34 – Lásd Blumann, C., i. m. 18. o.

35 – Ezt bizonyítja az 1083/2006 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja is. Lásd továbbá az Interreg közösségi kezdeményezést, amely a határokon, nemzeteken és régiókon átnyúló együttműködést elősegítő eszköz [az európai területek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődésére irányuló, a transzeurópai együttműködést érintő közösségi kezdeményezésre – Interreg III - vonatkozó iránymutatások meghatározásáról szóló, 2000. április 28-i bizottsági közlemény (HL C 143., 6. o.)]. Megjegyzem egyébként, hogy a Közösség tevékenysége az Interreg IIA. kezdeményezésen alapuló Írország–Észak-Írország programban is megnyilvánult [lásd a fent hivatkozott 2000. április 28-i bizottsági közleményt (28. o.)].

projektek elindításával a régóta fennálló kulturális és társadalmi korlátok megszüntetésére ösztönzi – hozzájárul a békés és stabil társadalom kiépítéséhez, és így az érintett területek közötti társadalmi kohézió erősítéséhez.

88. Negyedszer hangsúlyozni kell azt a szoros kapcsolatot, amely egyfelől a gazdasági és társadalmi fejlődés, másfelől a béke megerősítése és a megbékélés között áll fenn. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az Európai Uniónak az észak-írországi békefolyamatban játszott szerepéről szóló 2008. október 23-i véleményében [36] a következő szavakkal fejezte ki egyértelműen e kapcsolat jellegét: „[a] stabilitás és a fejlődés kölcsönösen erősíti egymást, és finanszírozási programjain keresztül az Európai Unió hozzájárult a konfliktust tápláló és abból táplálkozó társadalmi és gazdasági feltételek javításához” [37]. A Közösség tevékenységével nem csak a konfliktus ejtette gazdasági és társadalmi sebeket gyógyítja, hanem a béke megerősítésének akadályai ellen is harcol. A megbékélés, illetve a gazdasági és szociális fejlődés tehát egymástól elválaszthatatlannak tűnnek, és a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika keretében együttesen kezelendők. Ezenfelül a kohézió – mint egymáshoz szorosan kötődő elemekből álló halmaz tulajdonsága [38] – nem létezhet megbékélés nélkül.

89. Összegezve az a körülmény, hogy a vitatott rendeletben szereplő közösségi fellépés békefolyamatba illeszkedik, és végső soron megosztott népességcsoportok kibékítésére irányul, szerintem nem olyan jellegű, hogy a rendeletet kizárja az EK-Szerződés XVII. címének hatálya alól. Szerintem – pusztán azon az alapon, hogy békefolyamat részei és eshetőlegesen hozzájárulnak megosztott népességcsoportok kibékítéséhez – olyan intézkedések kizárása a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika hatálya alól, amelyek kifejezetten arra irányulnak, hogy tartós gazdasági és társadalmi fejlődést eredményezzenek a Közösség egyik régiójában, e politika túl szigorú értelmezését jelentené.

90. Számomra a gazdasági és társadalmi kohézió fogalma elég tág ahhoz, hogy magában foglalja az ilyen típusú fellépéseket. Ezenkívül azon célok általános jellege, amelyeket a Közösség gazdasági és társadalmi kohéziós politikáján keresztül tűzött maga elé, szerintem lehetővé teszi, hogy a vitatott rendeletben szereplőkhöz hasonló fellépéseket az EK-Szerződés XVII. címének keretébe tartozónak tekintsük. A Közösség átfogó harmonikus fejlődése megköveteli ugyanis, hogy azok a területeken, amelyeken a gazda-

36 – Az SC/029 – CESE 1686/2008. sz. dokumentum.
37 – A vélemény 6.8.5. pontja.
38 – Lásd a *Petit Larousse illustré* 1994. évi kiadását.

sági és társadalmi fejlődésre káros hatást előidéző közösségi feszültségek állnak fenn, a Közösség a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló politikája keretében tevékenységeket folytasson.

91. Végül az EK 159. cikk harmadik bekezdésében használt kifejezés – jelesül az, hogy „a [strukturális] alapokon kívül egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek” – számomra elég tágnak tűnik ahhoz, hogy a vitatott rendeletben szereplőkhöz hasonló intézkedéseket e kifejezésbe tartozónak tekintsük. A Bizottság és a Tanács érvelésével ellentétben úgy vélem, sem az a tény, hogy a Közösség egyedileg meghatározott területeinek szánt hozzájárulásokról van szó, sem az a körülmény, hogy e hozzájárulásokat nemzetközi szervezetnek folyósítják, nem elegendő ahhoz, hogy kizárjuk azokat az EK 159. cikk harmadik bekezdésének hatálya alól.

92. Az első pontot illetően jelzem, hogy az EK 15. cikk megfogalmazása nem teszi lehetővé a Közösség egy vagy több régióját támogató egyedi fellépés végrehajtásának kizárását. Egyébiránt, ha a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politikát a közösségi régiók közötti konvergencia elősegítésére szánt kiegyensúlyozó mechanizmusnak tekintjük, teljesen ésszerű, hogy az azt megvalósító közösségi fellépés pontosan azokra a régiókra irányuljon, amelyekben bizonyos gazdasági vagy társadalmi egyenlőtlenség tapasztalható.

93. A második pontot illetően emlékeztetni kell arra, hogy az IFI két tagállam által létrehozott pénzügyi eszköz, amelyhez a Közösség harmadik államokhoz hasonlóan hozzájárul. A Közösség egyáltalán nem vállal részt e nemzetközi szervezet általános irányítási költségeiből. Ez utóbbiakat, valamint a működési és a titkársági költségeket Írország és az Egyesült Királyság Kormánya viseli. [39] A Közösség által az IFI-nak évente folyósított pénzügyi hozzájárulást így – a vitatott rendelet 2. cikke harmadik bekezdésének megfelelően – kizárólag az érintett területeken fenntartható gazdasági vagy társadalmi fejlődést lehetővé tevő projektekre fordítják. Az IFI tehát a Közösség számára a gazdasági és társadalmi kohézió érdekében kifejtett fellépésének kiegészítő eszköze. Még ha a Közösség az IFI-on keresztül fejti is ki tevékenységét, az e nemzetközi szervezetnek a rendeletben szereplő feltételek szerint évente nyújtott pénzügyi hozzájárulás mindenekelőtt eszköz a Közösség számára gazdasági és társadalmi kohéziós politikájának Észak-Írországban és Írország határ menti megyéiben történő végrehajtásához.

39 – Lásd a fent hivatkozott 2006. október 12-i bizottsági közlemény 2.1.3. pontjának negyedik bekezdését.

94. Ezen elemzés alapján úgy vélem, hogy a vitatott rendeletben szereplő intézkedések a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politika hatálya alá tartoznak. A rendelet céljának és tartalmának, valamint az EK 159. cikk harmadik bekezdése hatályának vizsgálata tehát nem teszi lehetővé az említett rendelet (6) preambulumbekezdésében szereplő azon állítás megerősítését, amely szerint ez a rendelet – lényegében – meghaladja a közösségi gazdasági és szociális kohéziós politika kereteit. A Közösség az EK 159. cikk harmadik bekezdése alapján rendelkezett a vitatott rendeletben szereplő intézkedések meghozatalához szükséges hatáskörrel. Ezért szerintem ezt a rendeletet meg kell semmisíteni annyiban, amennyiben elfogadására az EK 308. cikk alapján került sor.

95. Befejezésként megjegyzendő, hogy bár a felek beadványaikban hosszasan fejtegették, hogy álláspontjuk szerint melyek az IFI és a PEACE program közötti közös vonások vagy különbségek, e két eszköz összehasonlítása nem meghatározó a vitatott rendelet jogalapjának megválasztása szempontjából. [40] Erre vonatkozóan tehát az alábbi észrevételek megtételére szorítkozom.

96. A Tanács szerint alapvető különbség van az IFI és a PEACE program célja között. Az IFI tevékenysége ugyanis a megbékélésre irányul a kohézió elősegítése érdekében, míg a PEACE program a kohézióra irányul a megbékélés elősegítése érdekében. Számomra ez a megkülönböztetés mesterséges annak fényében, hogy az e két kezdeményezésre vonatkozó különböző jelentésekből azt lehet kiolvasni, hogy mindkettő esetében szoros összefüggés áll fenn a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása és a béke megerősítése között. Ezenfelül – elnevezésére tekintettel – meglepő lenne, ha a PEACE programnak a vitatott rendelethez hasonlóan nem lenne célja a megosztott népességcsoportok közötti megbékélés elősegítése.

97. Amint azt egyébként a Bizottság is elismeri a fent hivatkozott 2006. október 12-i közleményében, „[a] PEACE stratégiai célja – vagyis *hogy megerősítse a békés és stabil társadalom felé történő haladást és előmozdítsa a megbékélést* – egyben az IFI egyik fő célkitűzése is”. [41] Egyébiránt a két kezdeményezés egymást kiegészítő jellegét inkább azért hangsúlyozzák, hogy érzékeltessék közös pontjaikat és konvergenciájukat. [42]

40 – Lásd a jelen indítvány 59. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

41 – A 4.1. pont első bekezdése.

42 – A 4.1. pont negyedik bekezdése („[a] kedvezményezetteket tekintve az [IFI] alapjában véve ugyanazokat a személyi kategóriákat támogatja, mint a PEACE II. program”). Lásd továbbá a 6. pont ötödik bekezdését („[az IFI] és az EK-programok által egyaránt megfogalmazott prioritások kiegészítik egymást, és ezt a magas szinergiapotenciált még inkább ki kell használni”). Megemlíthető a PEACE program értékeléséről és a jövőre vonatkozó stratégiákról szóló 2008. május 20-i európai parlamenti állásfoglalás [P6 TA (2008) 0205] is, amelynek (P) preambulumbekezdése a következőképpen szól:
„mivel a PEACE alprogramjai, az IFI-programok és az Interreg kezdeményezés keretében végzett számos tevékenység nagyfokú hasonlóságot és egyes területeken bizonyos átfedést mutatott”.

98. Következésképpen úgy vélem, hogy logikusabb, ha a hasonló célokat követő két közösségi kezdeményezés ugyanabba a közösségi politikába – a jelen esetben az EK-Szerződés XVII. címe által szabályozott gazdasági és társadalmi kohéziós politikába – tartozik. [43]

VI – A vitatott rendelet hatályban tartására vonatkozó kérelemről

99. Arra az esetre, ha a Bíróság javaslatomnak megfelelően megsemmisíti a vitatott rendeletet, a Tanács – a Bizottsághoz, Írországhoz és az Egyesült Királysághoz hasonlóan – másodlagosan és az EK 231. cikk második bekezdése alapján azt kéri, hogy a Bíróság az új rendelet elfogadásáig tartsa fenn e rendelet joghatásait, és a folyamatban lévő projektekhez és az IFI igazgatási szervezetének jogos elvárásaihoz köthető jelentős jogbiztonsági okok miatt a megsemmisítés ne érintse a rendelet alapján már teljesített kifizetések és vállalt kötelezettségek érvényességét.

100. Azt javaslom, hogy a Bíróság tegyen eleget ennek a vitatott rendelet joghatásai fenntartására vonatkozó kérelemnek.

101. Az EK 231. cikk második bekezdése értelmében, ha a Bíróság szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított rendeletnek azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak. Márpedig a vitatott rendeletnek bizonyos joghatásai fenntartása nélküli megsemmisítése negatív következményekkel járhat az IFI tevékenységére nézve, és az IFI által finanszírozott vagy finanszírozni kívánt tevékenységekre nézve káros bizonytalanságot okozna. E körülmények között szerintem fennállnak olyan jelentős jogbiztonsági okok, amelyek indokolttá teszik, hogy a Bíróság gyakorolja az EK 231. cikk második bekezdésében számára biztosított hatáskört. [44] A Bíróságnak tehát szerintem fenn kellene tartania a vitatott rendelet joghatásait az új rendelet megfelelő jogalap alapján történő elfogadásáig.

43 – Más jelek, amelyek ugyan nem lehetnek meghatározóak a jogalap megválasztásának szempontjából, szintén alátámasztják azt a meggyőződésemet, hogy a vitatott rendeletben szereplő intézkedések a közösségi gazdasági és társadalmi kohéziós politikába tartoznak. Jelzem például, hogy a Bizottságot a regionális politikai főigazgató képviseli az IFI Igazgatótanácsában. Ezenkívül az Európai Közösség azon szolgálatai, amelyek feladata az IFI auditálása és helyszíni ellenőrzése – ide nem értve az Európai Közösségek Számvevőszékének szerveit – a „REGIO” főigazgatóságba tartoznak.

44 – E rendelkezés közelmúltbeli alkalmazását illetően lásd a fent hivatkozott Parlament kontra Tanács ügyben 2008. november 6-án hozott ítélet 86–89. pontját.

VII – Végkövetkeztetések

102. A fenti indokok összessége alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

„1) A Bíróság megsemmisíti az Írországért Nemzetközi Alap részére nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010) szóló, 2006. december 21-i 1968/2006/EK tanácsi rendeletet.

2) Az 1968/2006 rendelet joghatásai fennmaradnak a megfelelő jogalap alapján elfogadott új rendelet hatálybalépéséig.

3) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a költségek viselésére.

4) Az Európai Közösségek Bizottsága, Írország, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága maguk viselik saját költségeiket."