# NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

YVES BOT

prednesené 2. apríla 2009 [1]

1. Touto žalobou Európsky parlament navrhuje, aby Súdny dvor zrušil nariadenie Rady (ES) č. 1968/2006 z 21. decembra 2006 [2], ktorým Rada Európskej únie stanovila podmienky finančnej účasti Spoločenstiev na Medzinárodnom fonde pre Írsko [3] pre obdobie rokov 2007 až 2010. Toto nariadenie bolo prijaté na základe článku 308 ES.

2. Na podporu svojej žaloby Parlament uvádza, že tento článok nemôže byť použitý ako právny základ uvedeného nariadenia. Podľa neho spadajú opatrenia obsiahnuté v napadnutom nariadení pod hlavu XVII Zmluvy ES venovanú hospodárskej a sociálnej súdržnosti a presnejšie pod článok 159 tretí odsek ES. Súdny dvor je teda vyzvaný, aby posúdil, či opatrenia smerujúce k upevneniu mierového procesu a k podpore zmierenia medzi rozdelenými komunitami v regióne Spoločenstva možno alebo nemožno považovať za neoddeliteľnú súčasť politiky Spoločenstva týkajúcu sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti upravenej hlavou XVII Zmluvy ES.

3. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, pre ktoré si myslím, že tento žalobný dôvod založený na nesprávnej voľbe právneho základu je dôvodný.

## I — Právny rámec

### A — *Primárne právo*

4. Článok 158 ES uvádza:

„Na podporu celkového harmonického rozvoja Spoločenstvo rozvíja a uskutočňuje činnosti vedúce k posilneniu hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

Spoločenstvo sa predovšetkým zameriava na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch a zaostalosti

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Nariadenie Rady (ES) č. 1968/2006 z 21. decembra 2006 o finančných príspevkoch Spoločenstva do Medzinárodného fondu pre Írsko (2007 — 2010) (Ú. v. EÚ L 409, s. 86 a korigendum Ú. v. EÚ L 36, 2007, s. 31, ďalej len „napadnuté nariadenie“).

3 — Ďalej len „MFI“.

v najviac znevýhodnených regiónoch alebo ostrovoch, vrátane vidieckych oblastí.“

5. Podľa článku 159 prvého odseku ES:

„… Formulovanie a uskutočňovanie politík a činností Spoločenstva a uplatňovanie vnútorného trhu prihliada na ciele uvedené v článku 158 a prispieva k ich dosiahnutiu. Spoločenstvo podporuje dosiahnutie týchto cieľov aj prostredníctvom štrukturálnych fondov [Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) — sekcie usmerňovania, Európskeho sociálneho fondu (ESF), Európskeho fondu pre regionálny rozvoj (EFRR)], Európskej investičnej banky (EIB) a ďalších finančných nástrojov.“

6. Okrem toho článok 159 tretí odsek ES uvádza:

„Ak sa preukáže, že bez toho, aby boli dotknuté opatrenia prijaté v rámci iných politík Spoločenstva, sú okrem fondov nevyhnutné aj iné osobitné opatrenia, môže ich Rada prijať po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov v súlade s postupom uvedeným v článku 251.“

7. Okrem iného v súlade s článkom 308 ES:

„V prípade, že na dosiahnutie niektorého z cieľov Spoločenstva v rámci fungovania spoločného trhu je potrebný akt Spoločenstva, a táto zmluva na to neposkytuje potrebné právomoci, prijme Rada jednomyseľným rozhodnutím vhodné opatrenia na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom.“

B — *Anglicko-írska dohoda z roku 1985 a dohoda o Medzinárodnom fonde pre Írsko*

8. Dňa 15. novembra 1985 podpísalo Írsko a vláda Spojeného kráľovstva v Hillsborough dohodu [4], ktorou sa zaviazali spolupracovať na „zabezpečení mieru, stability a prosperity celého ostrova podporovaním zmierenia, dodržiavania ľudských práv, spolupráce proti

4 — *Zbierka dohovorov Organizácie spojených národov,* zv. 1413, č. I-23668, ďalej len „anglicko-írska dohoda“.

terorizmu a rozvoja hospodárskej, sociálnej a kultúrnej spolupráce“ [5].

9. Medzi oblasťami činnosti predvídanými touto anglicko-írskou dohodou sa objavuje, podľa názvu hlavy F uvedenej dohody, cezhraničná spolupráca v hospodárskej, sociálnej a kultúrnej oblasti. Článok 10 písm. a) anglicko-írskej dohody tak uvádza, že „obe vlády spolupracujú pri podpore hospodárskeho a sociálneho rozvoja v tých oblastiach oboch častí Írska, ktoré boli najviac postihnuté v dôsledku nestability z posledných rokov, a zvážia možnosť zabezpečiť na túto úlohu medzinárodnú podporu“.

10. V súlade s týmto ustanovením a na účel dosiahnutia tam uvedeného cieľa uzatvorili Írsko a vláda Spojeného kráľovstva 18. septembra 1986 dohodu o Medzinárodnom fonde pre Írsko [6].

11. V preambule tejto dohody Írsko a vláda Spojeného kráľovstva uznávajú, že „mimoriadne vysoká nezamestnanosť a množstvo znevýhodnení vytvárajú ovzdušie podporujúce nestabilitu a že táto nestabilita a vzájomné nepochopenie zasa spôsobujú nepriaznivé podmienky pre hospodársky a sociálny rozvoj“.

12. Na základe článku 2 uvedenej dohody je „cieľom [MFI] podpora hospodárskeho a sociálneho pokroku a kontaktov, dialógu a zmierenia medzi nacionalistami a unionistami v Írsku“.

13. Článok 3 dohody o MFI spresňuje, že „s týmto cieľom [MFI] stimuluje súkromné investície a podnikateľského ducha; dopĺňa vládne programy a podporuje dobrovoľné úsilie… Vzhľadom na osobitné problémy Severného Írska, ktoré sú spojené s nestabilitou posledných rokov, mu budú venované približne tri štvrtiny zdrojov [MFI]“.

14. Článok 4 tejto dohody vymenúva kategórie projektov, ktoré budú predovšetkým predmetom financovania zo strany MFI. Predpokladajú sa v zásade investície určené pre súkromný sektor, projekty cezhraničnej spolupráce v hospodárskej oblasti, v oblasti vzdelávania a výskumu, projekty určené na zlepšovanie životných podmienok obyvateľov regiónov, ktoré čelia vážnym hospodárskym a/alebo sociálnym problémom, ako sú regióny s vysokou úrovňou nezamestnanosti alebo nedostatkom infraštruktúry, rovnako ako aj projekty odborného vzdelávania v zahraničí.

15. Z článkov 5 a 6 uvedenej dohody vyplýva, že MFI je medzinárodnou organizáciou, ktorej členmi sú Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, a že je

5 — Článok 4 písm. a) bod ii) anglicko-írskej dohody.

6 — *Zbierka dohovorov Organizácie spojených národov,* zv. 1515, č. I-26244, ďalej len „dohoda o MFI“.

právnickou osobou. MFI je riadený správnou radou, ktorej predseda a členovia sú menovaní spoločne Írskom a vládou Spojeného kráľovstva. Ak si to darcovské štáty (Spojené štáty americké, Kanada, Nový Zéland, Austrália a Európske spoločenstvá) želajú, môžu vymenovať pozorovateľov, ktorí sa zúčastňujú schôdzí správnej rady. [7]

16. Spoločenstvo prispieva na financovanie MFI od roku 1989. [8] Predpokladá sa, že činnosť MFI potrvá do roku 2010.

C — *Napadnuté nariadenie*

17. Cieľom napadnutého nariadenia je stanoviť rámec, v ktorom sú vyplácané finančné príspevky Spoločenstva do MFI na roky 2007, 2008, 2009 a 2010. Referenčná suma na obdobie 2007 až 2010 predstavuje 60 miliónov eur.

18. Napadnuté nariadenie bolo prijaté na základe článku 308 ES. [9]

19. Podľa odôvodnenia č. 2 tohto nariadenia Spoločenstvo „uznáv[a], že ciele [MFI] odrážajú ciele, ktoré samo napĺňa“.

20. Z odôvodnenia č. 3 uvedeného nariadenia vyplýva, že „v hodnoteniach, ktoré sa vykonali v súlade s článkom 5 nariadenia (ES) č. 177/2005[ [10]] sa potvrdila potreba ďalších podporných činností fondu a súčasne ďalšieho posilňovania synergie cieľov a koordinácie s intervenciami v rámci štrukturálnych fondov, najmä osobitným programom pre mier a zmierenie v Severnom Írsku a pohraničných grófstvach Írska (ďalej len ‚program PEACE‘), ktorý vznikol v súlade s nariadením Rady (ES) č. 1260/1999 z 21. júna 1999

7 — Komisia zastúpená generálnym riaditeľom pre regionálnu politiku zasadá v správnej rade MFI. Pozri Oznámenie Komisie z 12. októbra 2006 — Správa o Medzinárodnom fonde pre Írsko podľa článku 5 nariadenia Rady (ES) č. 177/2005 [KOM (2006) 563 v konečnom znení, bod 2.2]. Pozri tiež článok 3 prvý odsek napadnutého nariadenia.

8 — Odvtedy, čo sa Spoločenstvo rozhodlo prispievať do MFI, sa jeho finančné príspevky zvýšili medzi rokmi 1989 a 1994 na 15 miliónov eur ročne, na 17 miliónov eur ročne medzi rokmi 1995 a 1999 a predstavujú 15 miliónov eur ročne od roku 2000.

9 — Ten istý právny základ bol použitý pre nariadenia vzťahujúce sa na predchádzajúce príspevkové obdobia (článok 235 Zmluvy ES, teraz článok 308 ES).

10 — Nariadenie Rady (ES) č. 177/2005 z 24. januára 2005 o finančných príspevkoch Spoločenstva do Medzinárodného fondu pre Írsko (2005 — 2006) (Ú. v. EÚ L 30, s. 1).

o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch[11]“. Normotvorca Spoločenstva tak zastával názor, že mierový proces v Severnom Írsku vyžaduje zachovanie podpory Spoločenstva v prospech MFI po 31. decembri 2006.[12]

21. Podľa odôvodnenia č. 6 napadnutého nariadenia „[je jeho] hlavným cieľom… podporovať mier a zmierenie širším spektrom činností, ako sú činnosti, ktoré pokrývajú štrukturálne fondy, pričom tieto činnosti zachádzajú za rozsah pôsobnosti politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti“.

22. Odôvodnenie č. 15 tohto nariadenia spresňuje, že „stratégia fondu spustená v poslednej etape jeho činnosti (2006 — 2010) s názvom Zdieľanie tohto priestoru, sa sústreďuje na štyri kľúčové oblasti: budovanie základov pre zmierenie v najviac marginalizovaných komunitách, budovanie mostov pre kontakty medzi rozdelenými komunitami, pokrok smerom k integrovanejšej spoločnosti a zanechanie odkazu. Konečným cieľom fondu a tohto nariadenia je preto podpora zmierenia medzi komunitami“.

23. V odôvodnení č. 16 uvedeného nariadenia normotvorca Spoločenstva uvádza, že „táto podpora Spoločenstva prispeje k posilneniu solidarity medzi členskými štátmi a ich národmi“.

24. Podľa článku 2 napadnutého nariadenia:

„[MFI] používa príspevok v súlade s dohodou o [MFI].

Pri prideľovaní príspevku [MFI] uprednostňuje projekty cezhraničného charakteru alebo projekty spolupráce medzi komunitami tak, aby dopĺňali činnosti financované zo štrukturálnych fondov, a najmä činnosti v rámci programu PEACE, ktorý sa uskutočňuje v Severnom Írsku a pohraničných grófstvach Írska.

Príspevok sa využíva tak, aby v príslušných oblastiach vytvoril trvalo udržateľné hospodárske a sociálne zlepšenie. Nepoužíva sa ako

11 — Ú. v. ES L 161, s. 1. Nariadenie naposledy zmenené a doplnené nariadením (ES) č. 173/2005 Rady z 24. januára 2005 (Ú. v. EÚ L 29, s. 3), potom zrušené a nahradené nariadením Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 210, s. 25) od 1. januára 2007.

12 — K odôvodneniu pokračovania financovania Spoločenstvom pozri vyššie uvedené oznámenie Komisie z 12. októbra 2006, kde sa uvádza, že „politická a sociálna situácia v tejto oblasti je však naďalej krehká a pokračujúce násilie a rozdelenie si od EÚ vyžadujú, aby pokračovala vo svojom úsilí pri podpore mieru a zmierenia v tejto časti Európskej únie“ (bod 6), a že „vzhľadom na to, že posilňovanie solidarity medzi členskými štátmi a ich národmi je kľúčovým cieľom EÚ, je pre EÚ dôležité, aby sa aj naďalej spolu s medzinárodnými darcami angažovala v prospech týchto cieľov a aby obnovila svoj príspevok do MFI“ (s. 10).

náhrada za iné verejné alebo súkromné výdavky.“

D — *Program PEACE a nariadenie (ES) č. 1083/2006*

25. Podľa článku 7 ods. 1 tohto nariadenia spravuje príspevky Spoločenstva do (MFI) Komisia. Okrem prípadov uvedených v článku 7 ods. 2 uvedeného nariadenia sa ročný príspevok vypláca v splátkach nasledovným spôsobom:

26. Program PEACE je iniciatívou Spoločenstva, ktorá patrí do rámca štrukturálnych fondov a ktorej cieľom je podporovať pokrok smerujúci k vytvoreniu pokojnej a stabilnej spoločnosti rovnako, ako aj podporovať zmierenie v Severnom Írsku a v pohraničných regiónoch Írska. Program PEACE prebiehal prvýkrát počas programovacieho obdobia 1995 — 1999 (PEACE I) a potom bol obnovený pre obdobia 2000 — 2006 (PEACE II) a 2007 — 2013 (PEACE III).

„a) prvá zálohová platba vo výške 40 % sa poukáže, keď Komisia dostane záväzok podpísaný predsedom rady [MFI], v ktorom sa tento [MFI] zaviaže dodržiavať podmienky na pridelenie príspevku uvedené v tomto nariadení;

27. Čo sa týka prebiehajúceho programovacieho obdobia (2007 — 2013), program PEACE pôsobí ako cezhraničný program v zmysle článku 3 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1083/2006.

b) druhá zálohová platba vo výške 40 % sa poukáže o šesť mesiacov;

28. Článok 3 nariadenia č. 1083/2006 vymedzuje ciele štrukturálnych fondov nasledovne:

c) zvyšná platba vo výške 20 % sa poukáže, keď Komisia dostane a prijme výročnú správu o činnosti [MFI] a audit účtovnej závierky za príslušný rok.“

„1. Akcia prijatá Spoločenstvom podľa článku 158 zmluvy je určená na posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti rozšírenej Európskej únie a na presadenie harmonického, vyváženého a trvalo udržateľného rozvoja Spoločenstva. … Je zameraná na

zníženie hospodárskych, sociálnych a územných rozdielov, ktoré vznikli najmä v zaostávajúcich krajinách a regiónoch a v súvislosti s hospodárskou a sociálnou reštrukturalizáciou a so starnutím obyvateľstva.

Akcia uskutočňovaná v rámci fondov zahŕňa na celoštátnej a regionálnej úrovni priority Spoločenstva zamerané na podporu trvalo udržateľného rozvoja prostredníctvom posilňovania rastu, konkurencieschopnosti, zamestnanosti a sociálnej inklúzie a ochrany a zlepšenia kvality životného prostredia.

2. Na tento účel prispieva EFRR, ESF, Kohézny fond, EIB a ďalšie existujúce finančné nástroje Spoločenstva, každý z nich vhodným spôsobom, k dosiahnutiu týchto troch cieľov:

…

c) cieľa Európska územná spolupráca, ktorý je zameraný na posilnenie cezhraničnej spolupráce prostredníctvom spoločných miestnych a regionálnych iniciatív, posilnenie nadnárodnej spolupráce prostredníctvom akcií prispievajúcich k integrovanému územnému rozvoju napĺňajúcemu priority Spoločenstva a na posilnenie medziregionálnej spolupráce a výmeny skúseností na príslušnej územnej úrovni.

…“

29. Podľa bodu 22 prílohy II tohto nariadenia sa program PEACE bude uskutočňovať „na podporu súdržnosti medzi spoločenstvami s cieľom podporiť sociálnu a hospodársku stabilitu v príslušných regiónoch. Oprávnenou oblasťou je celé Severné Írsko a hraničné kraje Írskej republiky. Tento program sa bude vykonávať v rámci cieľa Európska územná spolupráca…“.

**II — Normotvorný postup vedúci k prijatiu napadnutého nariadenia**

30. Ako som už uviedol, Spoločenstvo finančne prispieva do MFI od roku 1989. Nariadenie č. 177/2005 obsahovalo ustano-

venia uplatniteľné na obdobie 2005 — 2006. Podľa článku 5 tohto nariadenia predloží Komisia do 31. marca 2006 rozpočtovému orgánu správu vyhodnocujúcu výsledky činnosti MFI a potrebu pokračovať s financovaním po roku 2006, berúc do úvahy vývoj mierového procesu v Severnom Írsku.

31. Dňa 12. októbra 2006 Komisia predložila túto správu, [13] v ktorej dospela k záveru, že financovane Spoločenstva by malo pokračovať. Na tomto základe Komisia zároveň predložila Rade návrh nariadenia [14] týkajúceho sa pokračovania financovania Spoločenstva pre MFI na obdobie rokov 2007 až 2010.

32. Návrh Komisie bol založený na článku 308 Zmluvy ES, ktorý vyžaduje jednomyseľné rozhodnutie Rady a poradu s Európskym parlamentom. Zaoberajúc sa týmto návrhom a po súhlasnom stanovisku jeho výboru pre právne záležitosti ho parlament schválil legislatívnym uznesením z 13. decembra 2006 [15], s podmienkou jedinej zmeny spočívajúcej v nahradení článku 308 ES článkom 159 ES ako právnym základom napadnutého nariadenia.

33. Dňa 21. decembra 2006 Rada prijala na základe článku 308 ES návrh Komisie.

13 — Vyššie uvedené oznámenie Komisie z 12. októbra 2006.

14 — Návrh nariadenia Rady z 12. októbra 2006 o finančných príspevkoch Spoločenstva do Medzinárodného fondu pre Írsko (2007 — 2010) [KOM(2006) 564 v konečnom znení].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

## III — Návrhy účastníkov

34. Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnuté nariadenie z dôvodu, že nebolo prijaté na základe správneho právneho základu, a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

35. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú a

— zaviazal žalobcu na náhradu trov konania,

— subsidiárne v súlade s článkom 231 druhým odsekom ES ponechal účinky

napadnutého nariadenia až do prijatia nového nariadenia a rozhodol, že vyhlásenie neplatnosti nemá vplyv na platnosť uskutočnených platieb ani na platnosť záväzkov prevzatých na základe napadnutého nariadenia.

36. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 20. septembra 2007 bol Komisii, Írsku a Spojenému kráľovstvu povolený vstup do konania ako vedľajších účastníkov konania na podporu návrhov Rady.

## IV — Hlavné tvrdenia účastníkov konania

37. Na podporu svojej žaloby sa Parlament dovoláva jediného žalobného dôvodu založeného na nesprávnej voľbe právneho základu napadnutého nariadenia. Podľa neho je nesprávne, že normotvorca Spoločenstva prijal toto nariadenie na základe článku 308 ES, hoci v tomto zmysle disponoval potrebnými právomocami na základe článku 159 tretieho odseku ES.

38. Parlament najskôr pripomína ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej je použitie článku 308 ES ako právneho základu aktu odôvodnené len vtedy, ak žiadne iné ustanovenie Zmluvy nezveruje inštitúciám Spoločenstva právomoc potrebnú na prijatie tohto aktu. [16] Ďalej uvádza, že článok 159 tretí odsek ES udeľuje inštitúciám právomoc prijať osobitné opatrenia, ktoré sa ukážu nevyhnutnými, okrem štrukturálnych fondov, na účely uskutočnenia cieľov posilnenia hospodárskej a sociálnej súdržnosti Spoločenstva uvedených v článku 158 ES. Výraz „posilneni[e] hospodárskej a sociálnej súdržnosti“ obsiahnutý v tomto článku zahŕňa akúkoľvek činnosť, bez ohľadu na jej právnu podobu alebo jej územný rozsah, smerujúcu k podpore harmonického rozvoja celého Spoločenstva, posilneniu sociálnej a územnej súdržnosti, rovnako ako aj solidarity medzi členskými štátmi a obyvateľmi Spoločenstva. V tomto zmysle boli ciele uvedeného článku vykonané v mnohých aktoch Spoločenstva, tak v rámci štrukturálnych fondov, ako aj mimo ich rámca.

39. Podľa Parlamentu sa ciele sledované Spoločenstvom, tak jeho príspevkom do MFI, ako aj v rámci programu PEACE, zhodujú. Vzťahujú sa na posilnenie sociálnej súdržnosti a solidarity medzi obyvateľstvom Severného Írska a pohraničných oblastí Írska.

16 — Pozri najmä rozsudky z 26. marca 1987, Komisia/Rada, 45/86, Zb. s. 1493, bod 13; z 30. mája 1989, Komisia/Rada, 242/87, Zb. s. 1425, bod 6; zo 7. júla 1992, Parlament/Rada, C-295/90, Zb. s. I-4193, bod 11; z 13. júla 1995, Španielsko/Rada, C-350/92, Zb. s. I-1985, bod 26; z 26. marca 1996, Parlament/Rada, C-271/94, Zb. s. I-1689, bod 13; z 28. mája 1998, Parlament/Rada, C-22/96, Zb. s. I-3231, bod 22, a z 2. mája 2006, Parlament/Rada, C-436/03, Zb. s. I-3733, bod 36.

Také ciele spadajú pod „hospodársk[u] a sociáln[u] súdržnos[ť]“ v zmysle článku 158 ES. Parlament totiž zastáva názor, že nemôže dôjsť k posilneniu hospodárskej a sociálnej súdržnosti v dotknutých oblastiach bez toho, aby mu predchádzalo zmierenie a vzájomné porozumenie medzi komunitami. V tomto ohľade vysvetľuje, že neexistencia zmierenia medzi komunitami je jedným z dôsledkov situácie hospodárskej a sociálnej zaostalosti a zároveň príčinou pretrvávania takejto situácie. Pustiť sa do problému zmierenia by potom znamenalo posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti v zmysle uvedenom v článku 158 ES.

40. Parlament tiež kladie dôraz na vzájomné dopĺňanie sa činností MFI a štrukturálnych fondov, najmä programu PEACE. V prebiehajúcom programovacom období sa predpokladalo zosúladenie činností programu PEACE s prioritami definovanými MFI v rámci stratégie nazvanej „Sharing this Space“, ktorou by sa mali inšpirovať činnosti MFI až do roku 2010. Takto by mal byť program PEACE uskutočňovaný pri sledovaní v zásade dvoch strategických priorít, konkrétne priority týkajúcej sa zmierenia medzi komunitami a prispenia k zdieľanej spoločnosti. Tieto priority zodpovedajú základnými okruhom, na ktoré by MFI mal sústrediť svoje činnosti. Okrem toho Parlament zdôrazňuje, že jednotnosť a súdržnosť medzi činnosťami MFI a činnosťami štrukturálnych fondov je tiež vyjadrená v konkrétnom riadení týchto činností.

41. Na účely určenia, či článok 308 ES mohol alebo nemohol slúžiť ako právny základ napadnutého nariadenia, je namiesto cieľov MFI dôležité určiť ciele, ktoré toto nariadenie mienilo sledovať tým, že udelilo MFI finančné príspevky. Článok 2 druhý a tretí odsek napadnutého nariadenia podrobil využitie finančných príspevkov Spoločenstva presným podmienkam smerujúcim k zaručeniu toho, aby takto financované činnosti zostali v rámci cieľov sledovaných Spoločenstvom prostredníctvom jeho politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Parlament zdôrazňuje, že v súlade s článkom 7 ods. 1 písm. a) a c) napadnutého nariadenia je rešpektovanie týchto podmienok zo strany MFI nevyhnutné na to, aby došlo k vyplateniu predmetných príspevkov Spoločenstva. Preto aj za predpokladu, že oblasť pôsobnosti MFI, tak ako je definovaná v dohode o MFI, presahuje oblasť uplatnenia politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti, finančné zdroje Spoločenstva by napriek tomu museli byť prednostne vynaložené na zásahy určené v súlade s článkom 2 druhým a tretím odsekom napadnutého nariadenia na „dopĺňa[nie] činnost[í] financovan[ých] zo štrukturálnych fondov“ a v každom prípade na zásahy, ktoré sú spôsobilé „v príslušných oblastiach vytvori[ť] trvalo udržateľné hospodárske a sociálne zlepšenie“, teda na zásahy jasne spadajúce do rámca cieľov článku 158 ES. Napadnuté nariadenie teda nemalo sledovať iné alebo širšie ciele ako sú ciele definované v člán-

ku 158 ES. Odôvodnenie č. 6 tohto nariadenia, ktoré má ďaleko k tomu, aby odrážalo jeho obsah a ciele, malo byť iba jednoduchým vyhlásením zámeru Rady smerujúcim k odôvodneniu využitia článku 308 ES.

42. Parlament rovnako poznamenáva, že článok 159 tretí odsek ES nespresňuje ani odvetvia, v ktorých možno podniknúť konkrétne opatrenia ani formy, ktoré môžu mať tieto opatrenia. Okrem toho nič v texte tohto článku nenaznačuje, že by konkrétne opatrenia nemohli mať podobu ad hoc alebo jednorazových zásahov, ako sú tie, o ktoré ide v tejto veci, v prípade, ak by sa to ukázalo ako nevyhnutné.

43. Napokon Parlament tvrdí, že ani článok 159 ES ani nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev [17], nebránia tomu, aby bolo financovanie osobitného opatrenia v zmysle tretieho odseku tohto článku zabezpečené prostredníctvom medzinárodnej organizácie. Popri tom, čo poznamenáva, že pravidlá obsiahnuté v tomto rozpočtovom nariadení nemôžu mať žiaden dopad na voľbu právneho základu aktu Spoločenstva, zdôrazňuje, že viaceré ustanovenia uvedeného nariadenia výslovne predpokladajú možnosť finančných príspevkov Spoločenstva pre finančné nástroje mimo Spoločenstva, ako aj plnenie rozpočtu prostredníctvom medzinárodných organizácií.

44. Rada naopak zastáva názor, že hlava XVII Zmluvy ES nepredvída právomoci vyžadované činnosťou MFI a nemôže teda poskytnúť primeraný právny základ na odôvodnenie poskytnutia finančných príspevkov Spoločenstva v prospech MFI.

45. Najskôr uvádza, že štruktúra a všeobecný systém článkov 158 a 159 ES sú také, že pojem osobitných opatrení treba chápať tak, že tvoria súčasť cieľov uvedených v článku 158 ES. V dôsledku toho podľa Rady predstavuje prijatie osobitného opatrenia mimo rámca štrukturálnych fondov spôsob, ktorý treba využiť, rovnako

17 — Ú. v. ES L 248, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74, zmenené a doplnené nariadením Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 z 13. decembra 2006 (Ú. v. EÚ L 390, s. 1) a nariadením Rady (ES) č. 1525/2007 zo 17. decembra 2007 (Ú. v. EÚ L 343, s. 9, ďalej len „rozpočtové nariadenie“).

ako aj účasť Spoločenstva prostredníctvom týchto fondov, na posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti Spoločenstva a to na účely podpory celkového harmonického rozvoja Spoločenstva.

46. Rada poznamenáva, že napomáhanie kontaktom, dialógu a zmiereniu medzi nacionalistami a unionistami v Írsku predstavuje ústredný prvok napadnutého nariadenia. Podľa jej názoru ide o cieľ, ktorý podľa všetkého nebolo možné zahrnúť do pôsobnosti článku 158 ES, ktorý smeruje k podpore harmonického rozvoja a najmä k zmenšovaniu rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch Spoločenstva.

47. V historickom a politickom kontexte, z ktorého vyvstala medzinárodná iniciatíva, na ktorú Spoločenstvo prispieva prostredníctvom napadnutého nariadenia, bola neexistencia zmierenia medzi nacionalistami a unionistami na územiach dotknutých MFI považovaná za prekážku možnosti účinného uskutočňovania politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Prispievanie k odstraňovaniu tejto prekážky treba posudzovať ako podmienku účinnosti politiky súdržnosti.

48. Rada potom uvádza, že na rozdiel od MFI je program PEACE iniciatívou Spoločenstva, ktorého opatrenia sú financované z EFRR. Právny základ programu PEACE mu neposkytuje právomoci na pokrytie všetkých opatrení v súčasnosti pokrytých MFI a to napriek skutočnosti, že určité opatrenia určené na to, aby boli financované oboma nástrojmi nimi v praxi financované sú. Tieto dva nástroje sa súbežne zaoberajú dvoma aspektmi írskeho problému, ktorým je na jednej strane nestabilita a konflikt a na druhej strane hospodársky a sociálny rozvoj, pričom mali spočiatku odlišný prístup. MFI sa totiž zameriava na zmierenie, ktoré má uľahčiť súdržnosť, zatiaľ čo program PEACE sa zameriava na súdržnosť, aby sa uľahčilo zmierenie.

49. Rada a Írsko zdôrazňujú, že MFI je medzinárodnou organizáciou, v ktorej sa účasť Spoločenstva obmedzuje na finančnú účasť prostredníctvom napadnutého nariadenia, ktorej nie je Spoločenstvo členom a ktorá bola vytvorená nezávisle od jeho vôle. Hlava XVII Zmluvy ES sa však týka spôsobov činnosti, ktoré sú vlastné Spoločenstvu a ktoré sú riadené podľa podmienok právneho rámca Spoločenstva, vrátanie jeho finančných pred-

pisov. Podľa Rady by sa ani táto hlava, ani právny rámec Spoločenstva nemohli uplatniť na medzinárodnú organizáciu, ktorej nie je Spoločenstvo členom a to ani za predpokladu, že v daný okamih sa ukazuje, že MFI sa zaoberá prednostne hospodárskou súdržnosťou, a nie zmierením.

50. Ak by sa Súdny dvor rozhodol zrušiť napadnuté nariadenie, Rada rovnako ako Komisia, Írsko a Spojené kráľovstvo subsidiárne na základe článku 231 druhého odseku ES navrhujú, aby boli účinky napadnutého nariadenia ponechané až do prijatia nového nariadenia a aby sa rozhodlo, že vyhlásenie neplatnosti nemá vplyv na platnosť uskutočnených platieb ani na platnosť záväzkov prevzatých na základe napadnutého nariadenia a to zo závažných dôvodov právnej istoty týkajúcich sa prebiehajúcich projektov, ako aj legitímnych očakávaní správy MFI.

51. Komisia tiež tvrdí, že článok 308 ES predstavuje správny právny základ pre prijatie opatrení obsiahnutých v napadnutom nariadení.

52. Tvrdí totiž, že hospodársky a sociálny rozvoj, ako ho predvída anglicko-írska dohoda, akokoľvek môže byť dôležitý, nebol nikdy sám osebe cieľom. Bol spomedzi iných vybraný ako prostriedok zabezpečenia trvalého mieru a stability v regióne zasiahnutom rozbrojmi medzi tam zastúpenými hlavnými vierovyznaniami. Z tohto hľadiska dohoda o MFI vychádza najmä z existencie politickej nestability a cieľom MFI, ktorý vytvorila, je obmedziť, ba i odstrániť túto politickú nestabilitu, okrem iného, hospodárskymi a sociálnymi prostriedkami. Bolo by teda mylné považovať hospodársky a sociálny aspekt za cieľ sám osebe, keďže taký výklad by predstavoval ignorovanie politického a právneho kontextu, ktorého súčasťou je dohoda o MFI.

53. Skrátka, cieľom napadnutého nariadenia bolo upraviť finančný príspevok do MFI, ktorý mal byť použitý v súlade s dohodou o MFI a jediným cieľom tejto dohody, rovnako ako aj anglicko-írskej dohody, ktorá ju inšpirovala, bol mier a zmierenie. Komisia teda zastáva názor, že je správne, že na jednej strane normotvorca Spoločenstva konštatoval v odôvodnení č. 15 napadnutého nariadenia, že „konečným cieľom [MFI] a tohto nariadenia je… podpora zmierenia medzi komunitami“ a na druhej strane zastával názor, že

pokiaľ ide o poslanie smerujúce k podpore mieru a politickej stability, Zmluva ES neposkytuje pre prijatie napadnutého nariadenia iný právny základ ako článok 308 ES.

54. Okrem toho Komisia zastáva názor, že všeobecná povaha politiky zavedenej článkom 158 ES nie je zlučiteľná s osobitným opatrením, od počiatku obmedzeným na jediný región Spoločenstva a ktoré nemožno zovšeobecniť. Výraz „osobitné opatrenia" uvedený v článku 159 treťom odseku ES v žiadnom prípade nie je synonymom ad hoc alebo jednorazových zásahov. Táto koncepcia všeobecného poslania článku 159 tretieho odseku ES je zlučiteľná s normotvornou praxou v tejto oblasti. [18]

55. Okrem toho, pokiaľ ide o prípadné prekrývanie činností MFI a činností štrukturálnych fondov, Komisia uznáva, že existuje. To je vysvetliteľné skutočnosťou, že podpora cezhraničnej spolupráce, najmä prostredníctvom podpory hospodárskeho a sociálneho rozvoja írskych regiónov najviac dotknutých nestabilitou, je jednou z ciest uprednostňovaných anglicko-írskou dohodou na dosiahnutie jej jediného cieľa, konkrétne mieru a zmierenia. Komisia predsa len poznamenáva, že MFI je oprávnený podporovať opatrenia, ktoré by nemohli byť financované na základe politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Cituje napríklad opatrenie smerujúce k tomu, aby sa MFI podelil o skúsenosť a znalosti nadobudnuté počas 20 rokov s tými, ktorí sa usilujú vybudovať mier v iných regiónoch sveta, rovnako ako aj program určený na uľahčenie kontaktov medzi miestnymi komunitami, políciou a District Policing Partnerships [19]. Komisia napokon tvrdí, že odlišnosť možných oblastí pôsobenia štrukturálnych fondov a MFI nachádza svoje vyjadrenie v článku 2 druhom odseku napadnutého nariadenia. Tvrdenie, podľa ktorého pri prideľovaní finančných príspevkov Spoločenstva MFI dopĺňa činnosti financované štrukturálnymi fondmi, totiž znamená, že ide o financovanie činností, ktoré sú odlišné avšak zároveň komplementárne.

56. Spojené kráľovstvo tvrdí, že články 158 ES a 159 ES sú koncipované na odstraňovanie hospodárskej a sociálnej nerovnováhy medzi regiónmi Spoločenstva a nie na podporu

18 — Na podporu svojho tvrdenia Komisia cituje tri nariadenia prijaté na základe tohto ustanovenia, ktoré majú podľa nej všetky horizontálnu povahu. Ide o nariadenie Rady (ES) č. 2012/2002 z 11. novembra 2002, ktorým sa zriaďuje fond solidarity Európskej únie (Ú. v. ES L 311, s. 3; Mim. vyd. 14/001, s. 181), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 z 5. júla 2006 o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS) (Ú. v. EÚ L 210, s. 19) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1927/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (Ú. v. EÚ L 406, s. 1). Poznamenávam, že nariadenie č. 2012/2002 bolo prijaté na dvojakom právnom základe, konkrétne článku 159 treťom odseku Zmluvy ES a článku 308 Zmluvy ES.

19 — Ide o miestne združenia na udržiavanie verejného poriadku.

mieru a zmierenia medzi rozličnými komunitami nachádzajúcimi sa v regióne. Programy financované MFI v rámci jeho stratégie „Sharing this Space“ však celkom jasne kladú dôraz na cieľ vzájomného porozumenia a zmierenia medzi komunitami. Okrem toho, hoci Spojené kráľovstvo nepopiera, že MFI a program PEACE sú v určitých ohľadoch komplementárne, že pomáhajú často tým istým kategóriám osôb a že určité projekty sú financované MFI a programom PEACE, napriek tomu zastáva názor, že tieto dve iniciatívy sledujú odlišné ciele.

hospodárskeho rozvoja a nie otázok spojených so zmierením, politickým dialógom a upevnením mieru.

## V — Posúdenie

57. Írsko uvádza, že podľa neho prvoradým cieľom MFI, ktorého osobitný a jedinečný charakter zdôrazňuje, je upevnenie mieru a zmierenie medzi komunitami. V rozsahu, v akom je možné zastávať názor, že MFI sa tiež zaujíma o hospodársky a sociálny rozvoj, tento záujem vykazuje inštrumentálnu povahu. Hospodársky a sociálny rozvoj totiž v rámci MFI nie je cieľom samým osebe, ale faktorom zmierenia a politického pokroku. Posudzujúc vec z tohto hľadiska, Írsko zastáva názor, že je zrejmé, že MFI nemôže byť definovaný ako mechanizmus posilnenia hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Štyri základné oblasti stratégie MFI na obdobie 2006 — 2010 ilustrujú jeho prvoradú funkciu ako mechanizmu smerujúceho k dosiahnutiu zmierenia medzi nacionalistami a unionistami. Napokon Írsko zastáva názor, že články 158 ES a 159 ES sa týkajú hlavne

58. Treba najskôr pripomenúť, že použitie článku 308 ES ako právneho základu aktu je odôvodnené len vtedy, ak žiadne iné ustanovenie Zmluvy nezveruje inštitúciám Spoločenstva právomoc potrebnú na prijatie tohto aktu. [20] Článok 308 ES je tak zameraný na nahradenie nedostatku právomocí zverených výslovne alebo nepriamo inštitúciám Spoločenstva osobitnými ustanoveniami Zmluvy ES, v rozsahu, v akom sa také právomoci napriek tomu zdajú byť nevyhnutnými na to, aby Spoločenstvo mohlo vykonávať svoje funkcie so zreteľom na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených touto Zmluvou. [21]

20 — Pozri judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 16.

21 — Rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, C-402/05 P a C-415/05 P, Zb. s. I-6351, bod 211 a citovaná judikatúra.

59. Okrem toho z ustálenej judikatúry vyplýva, že voľba právneho základu aktu Spoločenstva musí byť založená na objektívnych skutočnostiach, ktoré možno preskúmať v rámci súdneho preskúmania, medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah aktu, a nie na právnom základe použitom pri prijatí iných aktov Spoločenstva, ktoré prípadne vykazujú podobné vlastnosti. [22] Spresňujem tiež, že podľa Súdneho dvora na voľbu právneho základu aktu nemajú žiaden dopad želanie inštitúcie podieľať sa intenzívnejšie na prijímaní určeného aktu, práca vykonaná z iného dôvodu v oblasti činnosti, do ktorej patrí akt alebo kontext prijatia aktu. [23]

60. Vzhľadom na túto judikatúru teda treba určiť, či, ako to tvrdí Parlament, napadnuté nariadenie malo byť prijaté na základe článku 159 ES tretieho odseku ES. Z tohto hľadiska, a pred preskúmaním cieľa a obsahu tohto nariadenia, uvediem niektoré predbežné pripomienky k politike Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

22 — Rozsudok zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada, C-155/07, Zb. s. I-8103, bod 34 a citovaná judikatúra.

23 — Rozsudok zo 4. apríla 2000, Komisia/Rada, C-269/97, Zb. s. I-2257, bod 44.

A — *Úvodné pripomienky k politike Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti*

61. Hospodárska a sociálna súdržnosť dnes nachádza niekoľko vyjadrení v Zmluve EÚ a Zmluve ES. Jej posilňovanie predstavuje cieľ tak pre Európsku úniu (článok 2 Zmluvy EÚ), ako aj pre Spoločenstvo (článok 2 Zmluvy ES). Podľa článku 3 ods. 1 písm. k) Zmluvy ES činnosti Spoločenstva zahŕňajú posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Hlava XVII Zmluvy ES pozostávajúca z článkov 158 ES až 162 ES udeľuje Spoločenstvu právomoc viesť politiku Spoločenstva týkajúcu sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti na účely podpory celkového harmonického rozvoja Spoločenstva.

62. Uznanie a vývoj tejto politiky boli postupné. Uvedená politika bola najskôr vyjadrená prostredníctvom určitého množstva iniciatív Spoločenstva smerujúcich k zavedeniu regionálnej politiky. V tomto ohľade nastal skutočný prelom rozšírením Spoločenstva o Dánske kráľovstvo, Írsko a Spojené kráľovstvo. Tieto dva posledné

štáty boli totiž v tom čase žiadateľmi o opatrenia na úrovni regiónov, Írsko pre takmer všetky svoje regióny a Spojené kráľovstvo pre svoje menej rozvinuté regióny Škótska a Severného Írska. [24]

63. Pri neexistencii ustanovení v Zmluve EHS, podpísanej 25. marca 1957, zverujúcich normotvorcovi Spoločenstva právomoci pre činnosti nevyhnutné na uskutočňovanie regionálnej politiky, musel normotvorca Spoločenstva využiť najmä článok 235 Zmluvy ES (teraz článok 308 Zmluvy ES) na rozvoj svojej činnosti v regionálnej oblasti, najmä pre zavedenie EFRR. [25]

64. Regionálna politika patrí do radu politík Spoločenstva uvedených v primárnom práve na základe Jednotného európskeho aktu z roku 1986. Ten totiž zaviedol do Zmluvy EHS hlavu V nazvanú „Hospodárska a sociálna súdržnosť“, ktorá definuje ciele a spresňuje nástroje uskutočňovania tejto politiky.

65. Od nadobudnutia účinnosti Jednotného európskeho aktu 1. júla 1987 sa už normotvorca Spoločenstva teda nemusí uchyľovať k článku 235 Zmluvy ES ako k všeobecnému splnomocňujúcemu ustanoveniu, aby vykonával svoje činnosti v politike hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

66. Toto ustanovenie Zmluvy ES si však ponecháva svoj význam prostriedku posilnenia právomocí, ktorými je vybavené Spoločenstvo vtedy, keď musí čeliť situáciám nepredvídaným Zmluvou ES. [26] V prípadne nedostatku právomocí udelených Spoločenstvu tak normotvorca Spoločenstva bude musieť využiť článok 308 Zmluvy ES ako jediný základ alebo ako doplnkový základ popri iných príslušných článkoch Zmluvy ES.

24 — Pozri BLUMANN, C.: Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. In: *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale.* Bruylant, Bruxelles, 2003, s. 5, osobitne s. 10.

25 — Nariadenie Rady (EHS) č. 724/75 z 18. marca 1975 o založení Európskeho fondu regionálneho rozvoja [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 73, s. 1).

26 — Pozri FLAESCH MOUGIN, C.: Commentaire de l'article 235. In: CONSTANTINESCO, V., JACQUÉ, J. P., KOVAR, R., SIMON, D. (ed.): *Traité instituant la CEE: commentaire article par article.* Économica: Paris, 1992.

67. Nariadenie č. 2012/2002 predstavuje ilustráciu tejto praxe. Podľa článku 1, v spojení s odôvodnením č. 1 tohto nariadenia, je jeho cieľom zriadiť fond solidarity, aby Spoločenstvu umožnil reagovať rýchlym, účinným a pružným spôsobom na núdzové situácie, najmä v prípade prírodných katastrof. Uvedené nariadenie bolo založené na dvojakom právnom základe, konkrétne článku 159 treťom odseku Zmluvy ES a článku 308 Zmluvy ES. Doplnkové použitie článku 308 Zmluvy ES je odôvodnené v odôvodnení č. 3 nariadenia č. 2012/2002 nasledovným spôsobom: „Európska únia by mala tiež prejaviť solidaritu s krajinami, ktoré v súčasnosti rokujú o pristúpení. Rozšírenie tohto nariadenia tak, aby sa vzťahovalo aj na tieto krajiny, odkazuje odvolať sa na článok 308 Zmluvy". Normotvorca Spoločenstva tak zastával názor, že nemal dostatočné právomoci na základe článku 159 tretieho odseku ES, aby rozšíril túto sféru politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti na štáty, ktoré ešte nepristúpili do Európskej únie. [27]

68. Hlavná otázka nastolená touto vecou sa tiež týka rozsahu právomocí, ktorými normotvorca Spoločenstva disponuje na základe článku 159 tretieho odseku ES, ale v tomto prípade v osobitnom kontexte finančných príspevkov Spoločenstva vyplácaných medzinárodnej organizácii pozostávajúcej z dvoch členských štátov, ktorých príjemcami sú výlučne regióny Spoločenstva, najmä Severné Írsko a z dôvodov, ktoré podľa Rady a ďalších vedľajších účastníkov konania idú za rámec cieľov sledovaných hlavou XVII Zmluvy ES. Treba dospieť k záveru, že vzhľadom na neexistenciu alebo nedostatočnosť právomocí priznaných Spoločenstvu článkom 159 tretím odsekom Zmluvy ES pre vykonávanie takej činnosti, bol normotvorca Spoločenstva nútený využiť článok 308 ES ako právny základ napadnutého nariadenia?

69. Odpoveď na túto otázku vyžaduje predovšetkým preskúmanie cieľa a obsahu tohto nariadenia a potom, v druhom rade, overenie toho, či činnosti Spoločenstva predvídané uvedeným nariadením spadajú alebo nespadajú do rozsahu pôsobnosti článku 159 tretieho odseku Zmluvy ES.

B — *Preskúmanie cieľa a obsahu napadnutého nariadenia*

70. Pripomeňme najskôr, že článok 10 písm. a) anglicko-írskej dohody uvádza, že „obe vlády spolupracujú pri podpore hospodárskeho a sociálneho rozvoja v tých oblastiach oboch častí Írska, ktoré boli najviac

27 — Pozri tiež v tomto zmysle nariadenie č. 1082/2006 založené výlučne na článku 159 treťom odseku ES, ktorého odôvodnenie č. 16 uvádza, že „[toto ustanovenie] neumožňuje zahrnutie subjektov z tretích krajín do právnych predpisov založených na uvedenom ustanovení".

postihnuté v dôsledku nestability z posledných rokov, a zvážia možnosť zabezpečiť na túto úlohu medzinárodnú podporu“. Práve na prispenie činnostiam uvedeným v tomto článku bol potom vytvorený MFI. Článok 2 dohody o MFI tak uvádza, že „cieľom [MFI] je podpora hospodárskeho a sociálneho rozvoja a napomáhane kontaktom, dialógu a zmiereniu medzi nacionalistami a unionistami v celom Írsku“.

71. V roku 1988 Írsko a vláda Spojeného kráľovstva vyzvali Spoločenstvo, aby prispelo do MFI. Od roku 1989 tak Spoločenstvo finančne podporuje projekty MFI. V jednom z nariadení predchádzajúcich napadnutému nariadeniu, konkrétne v nariadení (ES) č. 2687/94 [28] normotvorca Spoločenstva uviedol, že „programy [MFI] podnecujú cezhraničnú spoluprácu a spoluprácu medzi komunitami a podporujú tak dialóg a zmierenie medzi republikánmi a unionistami“ [29] [*neoficiálny preklad*], a že MFI „je príkladom plodnej anglicko-írskej spolupráce na podporu hospodárskeho a sociálneho pokroku a na podporu zmierenia na medzikomunitárnom a cezhraničnom základe“ [30] [*neoficiálny preklad*].

72. Napadnuté nariadenie tiež kladie dôraz na tieto ciele, keď sú príspevky Spoločenstva určené na podporu hospodárskeho a sociálneho pokroku v dotknutých oblastiach a v konečnom dôsledku, na zmierenie medzi rozdelenými komunitami.

73. Z článku 2 druhého a tretieho odseku tohto nariadenia tak výslovne vyplýva, že príspevky, ktoré Spoločenstvo vypláca MFI, predovšetkým určené pre „projekty cezhraničného charakteru alebo projekty spolupráce medzi komunitami“, musia byť „využíva[né] tak, aby v príslušných oblastiach vytvoril[i] trvalo udržateľné hospodárske a sociálne zlepšenie“. Vyplácanie ročného príspevku Spoločenstva v splátkach, tak ako je upravené článkom 7 ods. 1 uvedeného nariadenia, predstavuje záruku toho, že tento príspevok je na uvedený účel skutočne použitý.

28 — Nariadenie Rady (ES) č. 2687/94 z 31. októbra 1994 o finančných príspevkoch Spoločenstva do Medzinárodného fondu pre Írsko (Ú. v. ES L 286, s. 5).

29 — Ôsme odôvodnenie.

30 — Jedenáste odôvodnenie.

74. Okrem toho z odôvodnenia č. 6 napadnutého nariadenia vyplýva, že jeho „hlavným cieľom… je podporovať mier a zmierenie“. Odôvodnenie č. 15 tohto nariadenia tento cieľ tiež vyjadruje, priznávajúc mu povahu konečného cieľa. Po tom, čo vymenoval štyri oblasti, okolo ktorých sa sústreďuje stratégia nazvaná „Sharing this Space“, ktorá otvorila záverečnú fázu činností MFI na obdobie 2006 — 2010, normotvorca Spoločenstva v ňom totiž uviedol, že „konečným cieľom [MFI] a tohto nariadenia je… podpora zmierenia medzi komunitami“.

75. Činnosť Spoločenstva predvídaná napadnutým nariadením tak smeruje k tomu, aby čelila hospodárskym a sociálnym problémom Severného Írska a pohraničných grófstiev Írska v rámci procesu mieru a zmierenia.

76. Inak povedané, táto činnosť je rovnako ako program PEACE určená na upevnenie hospodárskych a sociálnych základov mierového procesu. Ak zmierenie a teda upevnenie mieru predstavuje konečný cieľ, možno povedať ideálny cieľ, konkrétnejším a bezprostrednejším cieľom napadnutého nariadenia je prispieť k hospodárskemu a sociálnemu rozvoju dotknutého regiónu.

77. Tieto dva ciele sledované Spoločenstvom predstavujú zároveň ilustráciu jedinečnosti a dôvodu existencie mechanizmu Spoločenstva, ktorý, ako to v podstate uvádzajú druhý a ôsmy odsek preambuly Zmluvy ES, smeruje k zachovaniu mieru podporou hospodárskeho a sociálneho pokroku v jednotlivých regiónoch Spoločenstva.

78. Teraz treba určiť, či napadnuté nariadenie, keďže smeruje k podpore hospodárskeho a sociálneho pokroku v dotknutých oblastiach a v konečnom dôsledku k zmiereniu medzi rozdelenými komunitami, patrí do pôsobnosti článku 159 tretieho odseku ES.

C — *Spadá napadnuté nariadenie do pôsobnosti článku 159 tretieho odseku ES?*

79. Pripomeňme najskôr, že článok 159 tretí odsek ES predstavuje právny základ pre osobitné opatrenia, ktoré sa mimo štrukturálnych fondov ukazujú ako nevyhnutné pre posilňovanie hospodárskej a sociálnej súdržnosti Spoločenstva.

80. Poslaním, ktoré sleduje politika Spoločenstva týkajúca sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti, je podľa článku 158 prvého odseku ES „podpor[a] celkového harmonického rozvoja [Spoločenstva]“. Táto politika sa zameriava, najmä podľa článku 158 druhého odseku ES, „na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch a zaostalosti v najviac znevýhodnených regiónoch alebo ostrovoch, vrátane vidieckych oblastí“.

81. Všeobecné vyjadrenie tohto poslania umožňuje určitú pružnosť a prispôsobivosť cieľov sledovaných normotvorcom Spoločenstva vtedy, keď si želá rozvíjať spoločné opatrenia. Oblasti prednostných činností sa tak priebežne vyvíjajú podľa hospodárskych a sociálnych potrieb, ktoré sa prejavujú v rozličných členských štátoch.

82. Mnohotvárna povaha hospodárskej a sociálnej súdržnosti a všeobecnosť poslaní, ktoré sú zverované tejto politike, majú za následok jej ťažkú vymedziteľnosť. [31] Ukazuje sa teda, že natoľko sa hospodárska a sociálna súdržnosť javí ako rozsiahly celok s nepresnými obrysmi, že je ťažké určiť hranice oblasti pokrytej touto politikou. [32] Judikatúra Súdneho dvora nám neposkytuje v tomto ohľade rozhodujúce podklady. [33]

31 — Pozri PETIT, Y.: La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne? In: *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale.* c. d., s. 139, osobitne s. 142.

32 — Pozri BLUMANN, C.: c. d., s. 13. Podľa tohto autora „súdržnosť formálne zahŕňa hospodárstvo a sociálnu sféru. Ide však ešte ďalej, pretože sa dotýka tiež kultúrnych, intelektuálnych, spoločenských a ďalších dimenzií… Súdržnosť je v centre európskeho projektu; smeruje k posilneniu rovnorodosti, jednoty Európskej únie. Rovnako ako základné práva alebo občianstvo tvorí jednu zo základných ústavných zásad a vyjadruje v najvyššej miere solidaritu, ktorá by ju mala ovládať“.

33 — Vo svojom rozsudku z 23. novembra 1999, Portugalsko/Rada (C-149/96, Zb. s. I-8395), Súdny dvor chápal hospodársku a sociálnu súdržnosť takto: „treba pripomenúť, že ak vyplýva z článkov 2 a 3 Zmluvy [zmenené, teraz články 2 ES a 3 ES], ako aj z článkov 130 A až 130 E tej istej Zmluvy [zmenené, teraz články 158 ES až 162 ES], že posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti je jedným z cieľov Spoločenstva a v dôsledku toho predstavuje dôležitý podklad najmä pre výklad práva Spoločenstva v hospodárskej a sociálnej oblasti, predmetné ustanovenia sú programovacej povahy, a teda vykonanie cieľa hospodárskej a sociálnej súdržnosti musí byť výsledkom politík a činností Spoločenstva, rovnako ako aj členských štátov“ (bod 86).

83. Tu však nie je nevyhnutné pristúpiť k vymenúvaniu oblastí činnosti vyplývajúcich z politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Musí sa iba určiť, či opatrenie Spoločenstva zamerané na podporu hospodárskeho a sociálneho pokroku v dotknutých oblastiach a, v konečnom dôsledku, mieru a zmierenia medzi rozdelenými komunitami, tvorí neoddeliteľnú súčasť politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

84. Podľa môjho názoru by mala byť odpoveď kladná, a to z viacerých dôvodov.

85. Predovšetkým je kohézna politika definovaná ako nástroj vyrovnávania a prerozdeľovania medzi členskými štátmi. [34] Je tiež výrazom solidarity medzi členskými štátmi a medzi ich obyvateľstvom. Vzhľadom na to, že finančné príspevky Spoločenstva do MFI sú podľa článku 2 tretieho odseku napadnutého nariadenia určené na vytvorenie trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho zlepšenia v príslušných oblastiach, sú podľa môjho názoru v celom rozsahu súčasťou politiky prerozdeľovania smerujúcej k náprave hospodárskej a sociálnej nerovnováhy v oblasti Spoločenstva a to potláčaním následkov konfliktu a násilia.

86. Ďalej, v rozsahu v akom tieto príspevky majú byť na základe článku 2 druhého odseku toho istého nariadenia prednostne prideľované na projekty cezhraničného charakteru alebo projekty spolupráce medzi komunitami, napomáhajú cezhraničnej spolupráci, ktorá predstavuje jeden zo základných cieľov politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. [35]

87. Navyše cieľom opatrení, ktoré smerujú k podpore tolerancie a zmierenia medzi rozdelenými komunitami, je posilniť súdržnosť medzi komunitami, čo predstavuje podľa môjho názoru jednu zo stránok pojmu sociálnej súdržnosti. Povzbudzovaním hospodárskych a sociálnych subjektov, a to uskutočňovaním konkrétnych projektov cezhraničného charakteru alebo projektov

34 — Pozri BLUMANN, C.: c. d., s. 18.

35 — Ako o tom svedčí článok 3 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1083/2006. Pozri tiež nástroj podpory cezhraničnej, nadnárodnej a medziregionálnej spolupráce, ktorý predstavuje iniciatíva Spoločenstva Interreg [oznámenie Komisie z 28. apríla 2000 určujúce zamerania iniciatívy Spoločenstva týkajúcej sa transeurópskej spolupráce a určenej na podporu harmonického a vyváženého rozvoja európskeho územia — Interreg III (Ú. v. ES C 143, s. 6)] [*neoficiálny preklad*]. Okrem toho poznamenávam, že Spoločenstvo tiež zasiahlo prostredníctvom programu Írsko Severného Írska na základe iniciatívy Interreg II A (pozri vyššie uvedené oznámenie Komisie z 28. apríla 2000, s. 28).

spolupráce medzi komunitami, aby prekonali pretrvávajúce kultúrne a sociálne bariéry, sa zásah Spoločenstva podieľa na budovaní mierovej a stabilnej spoločnosti a teda na posilňovaní sociálnej súdržnosti v dotknutých oblastiach.

88. Okrem toho treba podčiarknuť úzku súvislosť, ktorá existuje medzi, na jednej strane, hospodárskym a sociálnym pokrokom a, na druhej strane, upevnením mieru a zmierením. Vo svojom stanovisku z 23. októbra 2008 o úlohe EÚ v mierovom procese v Severnom Írsku [36] Európsky hospodársky a sociálny výbor jasne vyjadril povahu tohto spojenia nasledovným spôsobom: „Stabilita a prosperita predstavujú navzájom sa posilňujúce princípy. Programy finančnej pomoci EÚ prispeli k riešeniu spoločenských a hospodárskych podmienok, ktoré boli dôsledkami konfliktu, ale zároveň prispeli k jeho vyostreniu“. [37] Svojím zásahom Spoločenstvo koná tak vo veci hospodárskych a sociálnych dôsledkov, ktoré konflikt zanechal, ako aj vo veci pretrvávajúcich prekážok upevnenia mieru. Zmierenie a hospodársky a sociálny rozvoj sa teda javia ako neoddeliteľné a musia byť chápané spoločne v rámci politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Navyše súdržnosť, ako vlastnosť celku, ktorého všetky súčasti sú úzko prepojené, [38] by nemohla existovať bez zmierenia.

89. Skrátka okolnosť, že opatrenie Spoločenstva predvídané napadnutým nariadením spadá do rámca mierového procesu a smeruje teda v konečnom dôsledku k zmiereniu rozdelených komunít, nie je teda podľa môjho názoru takej povahy, aby sa opatrenie dostalo mimo oblasti pokrytej hlavou XVII Zmluvy ES. To by podľa môjho názoru predstavovalo prijatie príliš úzkeho nazerania na politiku Spoločenstva týkajúcu sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti, ktoré vylučuje zo svojej pôsobnosti opatrenia výslovne smerujúce k vytvoreniu trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho zlepšenia v regióne Spoločenstva, a to z toho jediného dôvodu, že tieto opatrenia sa začleňujú do mierového procesu a potenciálne budú prispievať k zmierovaniu rozdelených komunít.

90. Pojem hospodárskej a sociálnej súdržnosti sa mi zdá byť dostatočne široký na to, aby pokryl tento druh opatrenia. Okrem toho, všeobecná povaha poslania zvereného Spoločenstvu prostredníctvom jeho politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti podľa mňa umožňuje včleniť také opatrenie, ako je opatrenie predvídané sporným nariadením do rámca hlavy XVII Zmluvy ES. Celkový harmonický rozvoj Spoločenstva totiž vyžaduje, aby oblasti, v ktorých existujú napätia

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

medzi komunitami, s nimi vyvolaným negatívnym vplyvom na hospodársky a sociálny rozvoj, boli predmetom zásahu zo strany Spoločenstva v rámci jeho politiky smerujúcej k posilneniu jeho hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

91. Napokon výraz použitý v článku 159 treťom odseku Zmluvy ES, konkrétne „ak sa preukáže, že… sú okrem [štrukturálnych] fondov nevyhnutné aj iné osobitné opatrenia“, sa mi zdá byť dosť široký na začlenenie takých opatrení, ako sú opatrenia predvídané napadnutým nariadením. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia a Rada, nie sú ani skutočnosť, že ide o príspevky určené pre konkrétnu oblasť Spoločenstva, ani okolnosť, že príspevky sú vyplácané medzinárodnej organizácii, podľa môjho názoru dostatočné na vylúčenie príspevkov z oblasti pôsobnosti článku 159 tretieho odseku Zmluvy ES.

92. K prvému bodu uvádzam, že nič v znení tohto článku neumožňuje vylúčiť vykonanie konkrétneho opatrenia v prospech regiónu alebo viacerých regiónov Spoločenstva. Okrem toho, ak sa politika Spoločenstva týkajúca sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti chápe ako nástroj vyrovnávania určený na podporu približovania sa regiónov Spoločenstva, je celkom logické, že táto politika orientuje svoju činnosť presne na regióny, ktoré vykazujú určitú hospodársku a sociálnu nerovnováhu.

93. K druhému bodu treba pripomenúť, že MFI je finančným nástrojom vytvoreným dvoma členskými štátmi, ktorému sa Spoločenstvo, ako aj ďalšie tretie štáty, rozhodlo prispievať. Spoločenstvo sa nijako nepodieľa na výdavkoch na správu tejto medzinárodnej organizácie. O tieto výdavky, rovnako ako aj o náklady na prevádzku sekretariátu, sa stará Írsko a vláda Spojeného kráľovstva [39]. Takže finančný príspevok, ktorý Spoločenstvo každoročne vypláca MFI je venovaný výlučne, v súlade s tým, čo uvádza článok 2 tretí odsek napadnutého nariadenia, na projekty umožňujúce v príslušných oblastiach trvalo udržateľné hospodárske a sociálne zlepšenie. MFI teda z hľadiska Spoločenstva predstavuje dodatočný krok v jeho činnosti v prospech hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Aj keď sa činnosť Spoločenstva uskutočňuje prostredníctvom MFI, vyplácanie ročného finančného príspevku tejto medzinárodnej organizácii za podmienok upravených týmto nariadením predstavuje pre Spoločenstvo predovšetkým prostriedok vykonávania jeho politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti v Severnom Írsku a v pohraničných grófstvach Írska.

39 — Pozri vyššie uvedené oznámenie Komisie z 12. októbra 2006 bod 2.1.3 štvrtý odsek.

94. V zmysle tejto analýzy zastávam názor, že opatrenia upravené napadnutým nariadením celkom patria do pôsobnosti politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Preskúmanie cieľa a obsahu tohto nariadenia, ako aj pôsobnosti článku 159 tretieho odseku ES teda neumožňuje podporiť tvrdenie objavujúce sa v odôvodnení č. 6 uvedeného nariadenia, podľa ktorého by v podstate nariadenie malo prekračovať rozsah pôsobnosti politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Spoločenstvo malo na základe článku 159 tretieho odseku ES potrebné právomoci na prijatie opatrení obsiahnutých v napadnutom nariadení. Nariadenie, keďže bolo prijaté na základe článku 308 ES, musí byť podľa môjho názoru zrušené.

95. Na záver musím uviesť, že hoci sa účastníci vo svojich vyjadreniach podrobne venovali v závislosti od obhajovaných názorov spoločným aspektom alebo rozdielom medzi MFI a programom PEACE, porovnanie medzi týmito dvoma nástrojmi nemôže byť rozhodujúce, pokiaľ ide o voľbu právneho základu napadnutého nariadenia [40]. Obmedzím sa teda na vyjadrenie nasledovných pripomienok k tejto záležitosti.

96. Podľa Rady existuje zásadný rozdiel medzi cieľom sledovaným MFI a cieľom sledovaným programom PEACE. MFI sa totiž zameriava na zmierenie, ktoré má uľahčiť súdržnosť, zatiaľ čo program PEACE sa zameriava na súdržnosť, aby sa uľahčilo zmierenie. Také rozlišovanie je podľa môjho názoru umelé, keďže znenie rôznych správ, ktoré boli venované týmto dvom iniciatívam, preukazuje úzku spojitosť, ktorá v oboch prípadoch existuje medzi snahou o hospodársky a sociálny pokrok a upevňovaním mieru. Bolo by, okrem toho, prekvapujúce, keby vzhľadom na jeho pomenovanie, nebola cieľom programu PEACE, tak ako aj napadnutého nariadenia, podpora zmierenia medzi skupinami rozdeleného obyvateľstva.

97. Ako to okrem iného uznáva Komisia vo svojom vyššie uvedenom oznámení z 12. októbra 2006 „strategický cieľ PEACE — ktorým je posilnenie pokroku k mierovej a stabilnej spoločnosti a podpora zmierenia — je aj jedným zo základných cieľov MFI“ [41]. Ďalej, keďže sa kladie dôraz na komplementárnosť týchto dvoch iniciatív, treba klásť skôr do popredia ich spoločné aspekty a ich blízkosť [42].

40 — Pozri judikatúru citovanú v bode 59 týchto návrhov.

41 — Bod 4.1 prvý odsek.

42 — Bod 4.1 štvrtý odsek („čo sa týka príjemcov, MFI vo všeobecnosti pomáha tým istým kategóriám osôb ako program PEACE II“). Pozri tiež bod 6 piaty odsek („priority stanovené tak pre MFI, ako aj pre programy ES sú komplementárne, čo otvára obrovské perspektívy synergických účinkov, ktoré treba využiť“). Možno sa tiež odvolať na uznesenie Európskeho parlamentu z 20. mája 2008 o hodnotení programu PEACE a o stratégiách pre budúcnosť [P6_TA(2008)0205], ktorého odôvodnenie P znie takto:
„keďže sa však u mnohých činností vykonávaných v rámci podprogramov programu PEACE, MFI a iniciatívy Interreg ukázalo, že sú si veľmi podobné a v určitých oblastiach sa do istej miery opakujú“.

98. V dôsledku toho zastávam názor, že by bolo logickejšie, aby obe iniciatívy Spoločenstva, ktoré sledujú podobné ciele, patrili pod rovnakú politiku Spoločenstva, v tomto prípade politiku hospodárskej a sociálnej súdržnosti upravenú hlavou XVII Zmluvy ES. [43]

## VI — O návrhu na zachovanie účinkov napadnutého nariadenia

99. Za predpokladu, že by Súdny dvor rozhodol, ako to navrhujem, o zrušení napadnutého nariadenia, Rada, rovnako ako Komisia, Írsko a Spojené kráľovstvo subsidiárne navrhujú, aby boli s použitím článku 231 druhého odseku ES zachované účinky tohto nariadenia až do prijatia nového nariadenia a aby zrušenie neovplyvnilo platnosť uskutočnených platieb ani platnosť záväzkov prevzatých na základe uvedeného nariadenia, a to zo závažných dôvodov právnej istoty súvisiacich tak s prebiehajúcimi projektmi, ako aj legitímnymi očakávaniami správy MFI.

100. Navrhujem Súdnemu dvoru, aby tomuto návrhu na zachovanie účinkov napadnutého nariadenia vyhovel.

101. Podľa znenia článku 231 druhého odseku ES Súdny dvor môže pri vyhlásení nariadenia za neplatné uviesť, ak to považuje za potrebné, ktoré účinky nariadenia vyhláseného za neplatné sa považujú za zachované. Zrušenie napadnutého nariadenia bez zachovania jeho účinkov by teda mohlo mať negatívne dôsledky na činnosti MFI a mohlo by mať za následok škodlivú neistotu pre činnosti, ktoré už boli financované MFI alebo ktoré ním čoskoro majú byť financované. Za týchto podmienok podľa môjho názoru existujú závažné dôvody právnej istoty oprávňujúce Súdny dvor k výkonu právomoci, ktorú mu zveruje článok 231 druhý odsek Zmluvy ES. [44] Súdny dvor by teda podľa môjho názoru mal zachovať účinky napadnutého nariadenia až do nadobudnutia účinnosti nového nariadenia prijatého na správnom právnom základe.

43 — Ďalšie skutočnosti, ktoré určite nemôžu byť určujúce pre voľbu právneho základu, však predsa podporujú moje presvedčenie, že opatrenia obsiahnuté v napadnutom nariadení určite patria do politiky Spoločenstva týkajúcej sa hospodárskej a sociálnej súdržnosti. Tvrdím teda, že Komisia je zastúpená generálnym riaditeľom pre regionálnu politiku, ktorý zasadá v správnej rade MFI. Okrem toho, útvarmi Európskeho spoločenstva poverenými výkonom auditu MFI a kontrol na mieste sú, okrem útvarov Dvoru audítorov Európskych spoločenstiev, útvary generálneho riaditeľstva „REGIO“.

44 — Pre nedávne uplatnenie tohto ustanovenia pozri rozsudok zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada, už citovaný, body 86 až 89.

## VII — Návrh

102. Z vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Nariadenie Rady (ES) č. 1968/2006 z 21. decembra 2006 o finančných príspevkoch Spoločenstva do Medzinárodného fondu pre Írsko (2007 — 2010) sa zrušuje.

2. Účinky nariadenia č. 1968/2006 sú zachované až do nadobudnutia účinnosti nového nariadenia prijatého na vhodnom právnom základe.

3. Rada Európskej únie je povinná nahradiť trovy konania.

4. Komisia Európskych spoločenstiev, Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.