SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA YVESA BOTA,

predstavljeni 2. aprila 2009 [1]

1. Evropski parlament s to tožbo predlaga Sodišču, naj razglasi za nično Uredbo Sveta (ES) št. 1968/2006 z dne 21. decembra 2006. [2] v kateri je Svet Evropske unije določil podrobna pravila o finančnem prispevku Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko [3] za obdobje 2007–2010. Ta uredba je bila sprejeta na podlagi člena 308 ES.

2. Parlament v podporo tožbi navaja, da tega člena ni mogoče uporabiti kot pravno podlago te uredbe. Po njegovem mnenju za ukrepe v izpodbijani uredbi velja naslov XVII Pogodbe ES, ki je namenjen ekonomski in socialni koheziji, zlasti člen 159, tretji odstavek, ES. Sodišče naj torej presodi, ali se ukrepi za utrditev mirovnega procesa in spodbujanje sprave med sprtimi skupinami prebivalstva v regiji Skupnosti lahko obravnavajo kot sestavni del politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji, ki je urejena v naslovu XVII Pogodbe, ali ne.

3. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, zaradi katerih menim, da je ta tožbeni razlog, ki se nanaša na nepravilno izbiro pravne podlage, utemeljen.

I – Pravni okvir

A – *Primarno pravo*

4. Člen 158 ES določa:

„Da bi Skupnost pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije.

Skupnost si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih

1 – Jezik izvirnika: francoščina.

2 – Uredba o finančnih prispevkih Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko (2007-2010) (UL L 409, str. 81, in popravek, UL 2007, L 36, str. 31, v nadaljevanju: izpodbijana uredba).

3 – V nadaljevanju: IFI.

regij in zaostalost regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi, tudi podeželja.“

5. Člen 159, prvi odstavek, ES določa:

„[…] Pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Skupnosti ter vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 158, s čimer prispevajo k njihovemu uresničevanju. Skupnost podpira uresničevanje teh ciljev tudi z delovanjem v okviru strukturnih skladov (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad [EKUJS], Usmerjevalni oddelek; Evropski socialni sklad [ESS]; Evropski sklad za regionalni razvoj [ESRR]), Evropske investicijske banke [EIB] in drugih obstoječih finančnih instrumentov.“

6. Poleg tega člen 159, tretji odstavek, ES določa:

„Če se izkaže, da so potrebne posebne dejavnosti zunaj skladov, in ne da bi posegali v ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Skupnosti, lahko Svet o teh dejavnostih odloča v skladu s postopkom iz člena 251 ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.“

7. Poleg tega člen 308 ES določa:

„Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe.“

B – *Anglo-irski sporazum iz leta 1985 in sporazum o Mednarodnem skladu za Irsko*

8. Irska in vlada Združenega kraljestva sta 15. novembra 1985 v Hillsboroughu podpisali sporazum, [4] s katerim sta se zavezali, da bosta sodelovali pri „zagotavljanju miru, stabilnosti in blaginje na celotnem otoku, tako da bosta spodbujali spravo, spoštovanje človekovih

4 – *Recueil des traités des Nations unies,* zv. 1413, št. I-23668, v nadaljevanju: anglo-irski sporazum.

pravic, sodelovanje v boju proti terorizmu in razvoj gospodarskega, socialnega in kulturnega sodelovanja“ [5].

9. Med področji delovanja, določenimi v tem anglo-irskem sporazumu, je glede na naslov F tega sporazuma čezmejno sodelovanje na gospodarskem, socialnem in kulturnem področju. Tako je v členu 10(a) anglo-irskega sporazuma določeno, da bosta „vladi sodelovali, da bi spodbudili gospodarski in socialni razvoj regij v obeh delih Irske, ki so še zlasti čutile posledice nestabilnosti zadnjih let, in preučili možnost pridobitve mednarodne pomoči v ta namen“.

10. Irska in vlada Združenega kraljestva sta v skladu s to določbo, in da bi dosegli njen cilj 18. septembra 1986, sklenili sporazum o ustanovitvi Mednarodnega sklada za Irsko. [6]

11. Irska in vlada Združenega kraljestva v preambuli tega sporazuma priznavata, da „huda podzaposlenost in pomanjkanje ustvarjata razmere, ki povzročajo nestabilnost, ter da ta nestabilnost in nesoglasja nato ustvarjajo razmere, ki niso naklonjene gospodarskemu in socialnemu napredku“.

12. V skladu s členom 2 tega sporazuma je cilj IFI „spodbujati gospodarski in socialni razvoj ter stike, dialog in spravo med nacionalisti in unionisti na vsem Irskem“.

13. Člen 3 sporazuma o IFI določa, da „za uresničitev teh ciljev [IFI] spodbuja zasebne naložbe in podjetništvo; dopolnjuje vladne programe in spodbuja prostovoljno prizadevanje […]. Ob upoštevanju teh posebnih težav Severne Irske, povezanih z nestabilnostjo v zadnjih letih, se bodo za to porabile približno tri četrtine sredstev [IFI].“

14. V členu 4 tega sporazuma so naštete kategorije projektov, ki bodo imeli prednost pri financiranju iz IFI. Predvsem so to naložbe za zasebni sektor, projekti čezmejnega sodelovanja na gospodarskem, izobraževalnem in raziskovalnem področju, projekti za izboljšanje življenjskih razmer prebivalcev v regijah, ki se spopadajo s hudimi gospodarskimi in/ali socialnimi težavami, kot je visoka stopnja brezposelnosti ali pomanjkanje infrastrukture, in projekti za poklicno usposabljanje v tujini.

15. Iz členov 5 in 6 tega sporazuma je razvidno, da je IFI mednarodna organizacija, katere članici sta Irska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, in da je

5 – Člen 4(a)(ii) anglo-irskega sporazuma.
6 – *Recueil de traités des Nations unies,* zv. 1515, št. I-26244, v nadaljevanju: sporazum o IFI.

pravna oseba. IFI vodi svet, katerega predsednika in člane skupaj imenujeta Irska in vlada Združenega kraljestva. Če države donatorke (Združene države Amerike, Kanada, Nova Zelandija, Avstralija in Evropska skupnost) želijo, lahko imenujejo opazovalce, ki sodelujejo na sestankih sveta. [7]

16. Skupnost finančno prispeva v IFI od leta 1989. [8] Predvideno je, da se bo delo IFI nadaljevalo do leta 2010.

C – *Izpodbijana uredba*

17. Cilj izpodbijane uredbe je določiti okvir, v katerem se finančni prispevki Skupnosti v IFI plačajo za leta 2007, 2008, 2009 in 2010. Referenčni znesek za obdobje 2007–2010 znaša 60 milijonov EUR.

18. Izpodbijana uredba je bila sprejeta na podlagi člena 308 ES. [9]

19. V skladu z drugo uvodno izjavo te uredbe Skupnost „prizna[va], da so cilji [IFI] odraz ciljev, ki jih sama zasleduje“.

20. Iz tretje uvodne izjave te uredbe je razvidno, da so „[o]cene, izdelane v skladu s členom 5 Uredbe (ES) št. 177/2005[[10]], […] potrdile potrebo po nadaljnji podpori dejavnosti sklada ter povečanju sinergije ciljev in usklajevanja intervencij iz strukturnih skladov Skupnosti, zlasti posebnega programa za mir in spravo na Severnem Irskem in v obmejnih okrajih Irske (v nadaljnjem besedilu program ‚PEACE‘), oblikovanega v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999

7 – Komisija, ki jo zastopa generalni direktor za regionalno politiko, zaseda v svetu IFI. Glej sporočilo Komisije z dne 12. oktobra 2006, ki vsebuje poročilo o Mednarodnem skladu za Irsko v skladu s členom 5 Uredbe Sveta (ES) št. 177/2005 (COM(2006) 563 konč., točka 2.2). Glej tudi člen 3, prvi odstavek, izpodbijane uredbe.

8 – Odkar se je Skupnost odločila prispevati v IFI, so njeni finančni prispevki znašali 15 milijonov EUR na leto v obdobju 1989–1994, 17 milijonov EUR na leto v obdobju 1995–1999 in nato 15 milijonov EUR na leto od leta 2000.

9 – Ista pravna podlaga je bila uporabljena za uredbe v zvezi s prejšnjimi obdobji, v katerih so se plačevali prispevki (člen 235 Pogodbe ES, postal člen 308 ES).

10 – Uredba Sveta z dne 24. januarja 2005 o finančnih prispevkih Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko (2005–2006) (UL L 30, str. 1).

o splošnih določbah o strukturnih skladih[11]“. Zakonodajalec Skupnosti je tako menil, da mirovni proces na Severnem Irskem zahteva ohranitev podpore Skupnosti za IFI po 31. decembru 2006. [12]

21. V skladu s šesto uvodno izjavo izpodbijane uredbe je „[g]lavni namen te uredbe […] podpora miru in sprave s pomočjo dejavnosti, ki so bolj raznolike kot dejavnosti iz strukturnih skladov in ki presegajo področje uporabe politike Skupnosti o gospodarski in socialni koheziji“.

22. V petnajsti uvodni izjavi te uredbe je navedeno, da je „[s]trategija za sklad z naslovom ‚Sharing the Space‘ (‚Skupno življenje na tem prostoru‘), s katero se začenja zadnja faza dejavnosti sklada (2006–2010), […] osredotočena na štiri ključna področja: postavitev temeljev za spravo v najbolj marginaliziranih skupnostih, gradnja mostov, da bi vzpostavili stike med ločenimi skupnostmi, prizadevanja za bolj integrirano družbo in ustvarjanje zapuščine za prihodnost. Končni cilj sklada in te uredbe je torej spodbujanje sprave med skupnostmi.“

23. Zakonodajalec Skupnosti v šestnajsti uvodni izjavi navedene uredbe navaja, da bo „[p]odpora Skupnosti […] prispevala k večji solidarnosti med državami članicami in njihovimi narodi“.

24. Člen 2 izpodbijane uredbe določa:

„[IFI] bo prispevek uporabil v skladu s Sporazumom [o IFI].

Pri razdeljevanju prispevka mora dati sklad prednost čezmejnim ali medskupnostnim projektom, in sicer tako, da bo dopolnjeval dejavnosti, ki se financirajo iz strukturnih skladov Skupnosti, zlasti dejavnosti programa PEACE za Severno Irsko in obmejne okraje Irske.

Prispevek se uporablja tako, da zagotavlja trajnostni gospodarski in socialni napredek na

11 – UL L 161, str. 1. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 173/2005 z dne 24. januarja 2005 (UL L 29, str. 3), nato razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 (UL L 210, str. 25), ki velja od 1. januarja 2007.

12 – O utemeljitvi nadaljevanja finančne podpore glej zgoraj navedeno sporočilo Komisije z dne 12. oktobra 2006, v katerem je navedeno, da so „politične in socialne razmere v regiji […] še vedno občutljive, stalna stopnja nasilja in delitve pa od EU zahtevajo, da še naprej spodbuja mir in spravo v tem delu Evropske unije“ (točka 6), in da je, „ker je krepitev solidarnosti med državami članicami in njihovimi narodi osnovni cilj EU, […] pomembno, da ostane EU skupaj z drugimi mednarodnimi donatorji zavezana tem ciljem in obnovi svoj prispevek IFI“ (str. 10).

zadevnih območjih. Ne uporablja se kot nadomestek za druge javne in zasebne izdatke.“

D – *Program PEACE in Uredba (ES) št. 1083/2006*

25. V skladu s členom 7(1) te uredbe prispevke Skupnosti v [IFI] upravlja Komisija. Ob upoštevanju določbe člena 7(2) navedene uredbe se letni prispevki plačajo v takih obrokih:

26. Program PEACE je pobuda Skupnosti, ki spada v okvir strukturnih skladov in katerega cilj je spodbujati prizadevanje za vzpostavitev miroljubne in stabilne družbe ter spravo na Severnem Irskem in obmejnih območjih Irske. Program PEACE je bil prvič vzpostavljen v programskem obdobju 1995–1999 (PEACE 1) ter je bil nato podaljšan za obdobji 2000–2006 (PEACE II) in 2007–2013 (PEACE III).

„(a) prvo predplačilo v višini 40 %, ko Komisija prejme izjavo o obvezi, ki jo podpiše predsednik sveta [IFI], da sklad izpolnjuje pogoje za odobritev prispevka iz te uredbe;

27. Program PEACE se v sedanjem programskem obdobju (2007–2013) izvaja kot čezmejni program v smislu člena 3(2)(c) Uredbe št. 1083/2006.

(b) drugo predplačilo šest mesecev kasneje v višini 40 %;

28. V členu 3 Uredbe št. 1083/2006 so cilji strukturnih skladov opisani tako:

(c) končno plačilo v višini 20 %, ko Komisija prejme in potrdi letno poročilo o dejavnostih sklada in revidiran zaključni račun za zadevno leto“.

„1. Ukrep Skupnosti po členu 158 Pogodbe je namenjen krepitvi gospodarske in socialne kohezije razširjene Evropske unije z namenom spodbujanja usklajenega, uravnoteženega in trajnostnega razvoja Skupnosti.

[…] Usmerjen je v zmanjševanje gospodarskih, socialnih in teritorialnih neskladij, ki so nastala zlasti v državah in regijah, ki zaostajajo v razvoju, in zaradi gospodarskega in socialnega prestrukturiranja ter staranja prebivalstva.

Ukrepi v okviru skladov vključujejo, na nacionalni in regionalni ravni, prednostne naloge Skupnosti v smeri trajnostnega razvoja s povečanjem rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja, socialne vključenosti ter varovanja in kakovosti okolja.

2. V ta namen ESRR, ESS, Kohezijski sklad, EIB in ostali obstoječi finančni instrumenti Skupnosti vsak na ustrezen način prispevajo k doseganju naslednjih treh ciljev:

[…]

(c) cilja ‚evropsko teritorialno sodelovanje', ki je usmerjen v krepitev čezmejnega sodelovanja s pomočjo lokalnih in regionalnih skupnih pobud, transnacionalnega sodelovanja s pomočjo ukrepov za spodbujanje integriranega teritorialnega razvoja, povezanega s prednostnimi nalogami Skupnosti, ter krepitev medregionalnega sodelovanja in izmenjave izkušenj na ustrezni teritorialni ravni.

[…]"

29. V skladu s točko 22 Priloge II k tej uredbi program PEACE „vključuje zlasti ukrepe za spodbujanje kohezije med skupnostmi, da bi tako podprli socialno in gospodarsko stabilnost v zadevnih regijah. Upravičeno področje je celotna Severna Irska ter mejni okraji Irske. Ta program se izvaja v okviru cilja, evropsko teritorialno sodelovanje'.

II – Zakonodajni postopek, ki se je končal s sprejetjem izpodbijane uredbe

30. Kot sem že navedel, Skupnost finančno prispeva v IFI od leta 1989. Uredba št. 177/2005 je vsebovala določbe, ki so veljale za obdobje 2005–2006. V skladu s členom 5 te uredbe je morala Komisija proračunskemu organu do 31. marca 2006

predložiti poročilo, v katerem je, ob upoštevanju razvoja mirovnega procesa na Severnem Irskem, presodila rezultate dejavnosti IFI in potrebo po nadaljnjih prispevkih po letu 2006.

31. Komisija je 12. oktobra 2006 predložila to poročilo, [13] v katerem je predlagala obnovitev prispevka Skupnosti. Komisija je hkrati na tej podlagi Svetu predložila predlog uredbe [14] za nadaljnje plačevanje prispevkov Skupnosti v IFI za obdobje 2007–2010.

32. Predlog Komisije je temeljil na členu 308 ES, na podlagi katerega se zahteva soglasje Sveta in posvetovanje s Parlamentom. Ta je v okviru obravnave navedenega predloga s soglasjem njegovega odbora za pravne zadeve z zakonodajno resolucijo z dne 13. decembra 2006 [15] odobril predlog z eno samo spremembo, in sicer da bi se namesto člena 308 ES kot pravna podlaga izpodbijane uredbe uporabil člen 159 ES.

33. Svet je 21. decembra 2006 sprejel predlog Komisije na podlagi člena 308 ES.

13 – Zgoraj navedeno sporočilo Komisije z dne 12. oktobra 2006.

14 – Predlog Uredbe Sveta z dne 12. oktobra 2006 o finančnih prispevkih Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko (2007–2010) (COM(2006) 564 konč.).

15 – P6_TA-PROV(2006)0562.

III – Predlogi strank

34. Parlament Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano uredbo razglasi za nično, ker ni bila sprejeta na podlagi ustrezne pravne podlage, in

– Svetu naloži plačilo stroškov.

35. Svet Sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne kot neutemeljeno in

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov;

– podredno, v skladu s členom 231, drugi odstavek, ES ohrani učinke izpodbijane

uredbe do sprejetja nove uredbe in odloči, da razglasitev ničnosti ne vpliva na veljavnost izvedenih plačil niti na veljavnost zavez, sprejetih na podlagi izpodbijane uredbe.

36. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 20. septembra 2007 dovolil intervencijo Komisije, Irske in Združenega kraljestva v podporo predlogom Sveta.

IV – Glavne trditve strank

37. Parlament v podporo tožbi navaja edini tožbeni razlog, ki se nanaša na nepravilno izbiro pravne podlage izpodbijane uredbe. Po njegovem mnenju je zakonodajalec Skupnosti nepravilno sprejel to uredbo na podlagi člena 308 ES, čeprav je imel za to potrebna pooblastila na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES.

38. Parlament najprej opozarja na ustaljeno sodno prakso Sodišča, po kateri je uporaba člena 308 ES kot pravne podlage akta upravičena le, če nobena druga določba Pogodbe institucijam Skupnosti ne daje potrebne pristojnosti za sprejetje tega akta [16]. Ob tem tudi navaja, da imajo institucije na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES pooblastilo za sprejetje posebnih dejavnosti, ki se zunaj strukturnih skladov izkažejo za potrebne, da bi uresničile cilje krepitve ekonomske in socialne kohezije Skupnosti iz člena 158 ES. Izraz „krepitev ekonomske in socialne kohezije“ iz tega člena naj bi obsegal vse ukrepe, ne glede na pravno obliko ali območje veljave, katerih cilj je spodbujati usklajen razvoj celotne Skupnosti, krepitev socialne in ozemeljske kohezije ter solidarnosti med državami članicami in narodi Skupnosti. V takem smislu naj bi se cilji tega člena izvajali v številnih aktih Skupnosti v okviru strukturnih skladov in zunaj njih.

39. Po mnenju Parlamenta se cilji, ki si jih Skupnost prizadeva doseči s prispevki v IFI in v okviru programa PEACE, ujemajo. Nanašajo se na krepitev socialne kohezije in solidarnosti med prebivalstvom Severne Irske ter

16 – Glej zlasti sodbe z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu (45/86, Recueil, str. 1493, točka 13); z dne 30. maja 1989 v zadevi Komisija proti Svetu (242/87, Recueil, str. 1425, točka 6); z dne 7. julija 1992 v zadevi Parlament proti Svetu (C-295/90, Recueil, str. I-4193, točka 11); z dne 13. julija 1995 v zadevi Španija proti Svetu (C-350/92, Recueil, str. I-1985, točka 26); z dne 26. marca 1996 v zadevi Parlament proti Svetu (C-271/94, Recueil, str. I-1689, točka 13); z dne 28. maja 1998 v zadevi Parlament proti Svetu (C-22/96, Recueil, str. I-3231, točka 22) in z dne 2. maja 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-436/03, ZOdl., str. I-3733, točka 36).

obmejnih območij Irske. Taki cilji naj bi bili del „ekonomske in socialne kohezije“ v smislu člena 158 ES. Parlament namreč meni, da ekonomske in socialne kohezije v zadevnih regijah ni mogoče krepiti brez sprave in vzajemnega razumevanja med skupnostmi. V zvezi s tem pojasnjuje, da je pomanjkanje sprave med skupnostmi hkrati ena od posledic gospodarske in socialne podrazvitosti in vzrok ohranjanja takega položaja. Reševanje vprašanja sprave naj bi zato pomenilo, da se krepi ekonomska in socialna kohezija v smislu, navedenem v členu 158 ES.

40. Parlament je poudaril tudi medsebojno dopolnjevanje projektov IFI in projektov strukturnih skladov, zlasti programa PEACE. V tekočem programskem obdobju naj bi bila predvidena uskladitev projektov programa PEACE s prednostnimi nalogami, ki jih je IFI opredelil v okviru strategije, imenovane Sharing this Space, in na katerih bi morale temeljiti dejavnosti IFI do leta 2010. Tako bi se moral program PEACE izvajati predvsem v skladu s strateškima prednostnima nalogama, ki se nanašata na spravo med skupnostmi in na prispevek k razdeljeni družbi. Ti prednostni nalogi naj bi ustrezali temeljnim temam, na katere bi moral IFI osredotočiti svoje dejavnosti. Poleg tega Parlament opozarja, da se enotnost in skladnost projektov IFI in projektov strukturnih skladov izražata tudi v konkretnem vodenju teh projektov.

41. Da bi ugotovili, ali se člen 308 ES lahko uporabi kot pravna podlaga izpodbijane uredbe ali ne, bi bilo treba opredeliti cilje, ki naj bi jih ta uredba poskušala doseči z odobritvijo finančnih prispevkov v IFI, in ne samo cilje IFI. V členu 2, drugi in tretji odstavek, izpodbijane uredbe so določeni posebni pogoji za uporabo finančnih prispevkov Skupnosti za zagotovitev, da tako financirane dejavnosti ostanejo v okviru ciljev, ki si jih Skupnost prizadeva doseči v okviru svoje politike ekonomske in socialne kohezije. Parlament poudarja, da mora IFI v skladu s členom 7(1)(a) in (c) izpodbijane uredbe izpolnjevati te pogoje, da dobi zadevne prispevke Skupnosti. Tako bi se morala finančna sredstva Skupnosti kljub domnevi, da področje intervencij IFI, kot je opredeljeno v sporazumu o IFI, presega področje uporabe politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji, prednostno dodeljevati za intervencije, katerih namen je v skladu s členom 2, drugi in tretji odstavek, izpodbijane uredbe „dopolnjeva[ti] dejavnosti, ki se financirajo iz strukturnih skladov“, in vsekakor za intervencije, ki lahko „zagotavlja[jo] gospodarski in socialni napredek na zadevnih območjih“, torej za intervencije, ki jasno spadajo v okvir ciljev člena 158 ES. Zato naj si izpodbijana uredba ne bi prizadevala za cilje, ki niso opredeljeni v členu 158 ES ali so širši od teh

ciljev. Šesta uvodna izjava te uredbe, ki še zdaleč ne izraža vsebine in ciljev te uredbe, naj bi bila samo izjava o nameri Sveta, da upraviči uporabo člena 308 ES.

42. Parlament tudi opozarja, da v členu 159, tretji odstavek, ES niso natančneje določeni sektorji, v katerih se posebne dejavnosti lahko uvedejo, niti možne oblike teh dejavnosti. Poleg tega ni nikjer v besedilu tega člena navedeno, da posebne dejavnosti ne bi smele imeti oblike *ad hoc* ali občasnih intervencij, kot so te, ki se obravnavajo v tej zadevi, če bi se izkazalo, da je to potrebno.

43. Nazadnje, Parlament trdi, da niti člen 159 ES niti Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti [17] ne nasprotujeta temu, da se financiranje posebne dejavnosti v smislu tretjega odstavka tega člena zagotavlja prek mednarodne organizacije. Čeprav opominja, da pravila, določena v finančni uredbi, ne morejo vplivati na izbiro pravne podlage akta Skupnosti, opozarja, da je v več določbah te uredbe izrecno predvidena možnost finančnih prispevkov Skupnosti za finančne instrumente, ki niso del Skupnosti, in tudi možnost izvrševanja proračuna prek mednarodnih organizacij.

44. Svet nasprotno meni, da naslov XVII Pogodbe ES ne določa potrebnih pooblastil za dejavnost IFI in torej ne more biti ustrezna pravna podlaga, na podlagi bi bilo mogoče utemeljiti finančne prispevke Skupnosti v ta sklad.

45. Najprej navaja, da sta struktura in splošna sistematika členov 158 ES in 159 ES taki, da je treba pojem posebnih dejavnosti razumeti kot del ciljev iz člena 158 ES. Zato je po mnenju Sveta sprejetje posebne dejavnosti zunaj strukturnih skladov način, ki ga je treba

17 – UL L 248, str. 1, kakor je bila spremenjena z uredbami Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL L 390, str. 1) in (ES) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (UL L 343, str. 9, v nadaljevanju: finančna uredba).

uporabiti – enako kot sodelovanje Skupnosti prek teh skladov – za krepitev ekonomske in socialne kohezije Skupnosti, in sicer zaradi spodbujanja usklajenega vsesplošnega razvoja Skupnosti.

46. Svet opozarja, da je spodbujanje navezovanja stikov, dialoga in sprave med nacionalisti ter unionisti na otoku Irska osrednji del izpodbijane uredbe. Po njegovem mnenju je to cilj, ki ga očitno ni mogoče vključiti na področje uporabe člena 158 ES, katerega namen je spodbujati usklajen razvoj in zlasti zmanjšati razlike med razvojnimi stopnjami različnih regij Skupnosti.

47. V zgodovinskih in političnih okoliščinah, zaradi katerih je nastala mednarodna pobuda, h kateri Skupnost prispeva na podlagi izpodbijane uredbe, naj bi pomanjkanje sprave med nacionalisti in unionisti na ozemljih, ki jih zadeva IFI, oviralo učinkovito izvajanje politike o ekonomski in socialni koheziji. Prispevanje k odpravi te ovire bi bilo treba obravnavati kot pogoj za učinkovitost kohezijske politike.

48. Svet nato opozarja, da je program PEACE v nasprotju z IFI pobuda Skupnosti, katere ukrepi se financirajo iz ESRR. Pravna podlaga programa PEACE naj temu ne bi dajala pristojnosti za pokrivanje vseh dejavnosti, ki jih zdaj pokriva IFI, čeprav se nekatere dejavnosti, ki naj bi se financirale iz obeh instrumentov, tudi v praksi financirajo tako. Ta instrumenta naj bi hkrati obravnavala dva vidika irskega vprašanja, in sicer nestabilnost in konflikt na eni strani ter gospodarski in socialni razvoj na drugi strani, čeprav sta imela na začetku različen pristop. IFI naj bi namreč zagotavljal spravo za spodbujanje kohezije, medtem ko naj bi bil cilj programa PEACE zagotavljati kohezijo za spodbujanje sprave.

49. Svet in Irska poudarjata, da je IFI mednarodna organizacija, v kateri Skupnost sodeluje samo finančno na podlagi izpodbijane uredbe, ne da bi bila njena članica, in je bila ustanovljena neodvisno od njene volje. Vendar naj bi se naslov XVII Pogodbe ES nanašal na sredstva za delovanje Skupnosti, ki se upravljajo v skladu s podrobnimi pravili zakonodajnega okvira Skupnosti, skupaj

z njeno finančno uredbo. Po mnenju Sveta se niti ta naslov niti zakonodajni okvir Skupnosti ne bi mogla uporabljati za mednarodno organizacijo, če Skupnost ni njena članica, in to kljub domnevi, da se v danem trenutku izkaže, da IFI zagotavlja bolj ekonomsko in socialno kohezijo kot pa spravo.

50. Če bi se Sodišče odločilo razglasiti izpodbijano uredbo za nično, Svet in tudi Komisija, Irska in Združeno kraljestvo podredno na podlagi člena 231, drugi odstavek, ES predlagajo, naj se učinki te uredbe ohranijo do sprejetja nove uredbe in naj razglasitev ničnosti ne vpliva na veljavnost izvršenih plačil niti na veljavnost zavez, sprejetih na podlagi izpodbijane uredbe, in sicer zaradi pomembnih razlogov pravne varnosti, hkrati povezanih s projekti, ki se izvajajo, in z upravičenimi pričakovanji uprave IFI.

51. Komisija tudi trdi, da je člen 308 ES ustrezna pravna podlaga za sprejetje ukrepov, ki jih vsebuje izpodbijana uredba.

52. Trdi namreč, da gospodarski in socialni razvoj, kot je predviden v anglo-irskem sporazumu, čeprav je pomemben, ni bil nikoli cilj sam po sebi. Med drugimi cilji je bil izbran kot način za zagotavljanje trajnega miru in stabilnosti v regiji, ki jo je prizadel razdor med glavnimi obstoječimi tradicijami. S tega vidika naj bi sporazum o IFI temeljil predvsem na obstoju politične nestabilnosti, cilj IFI, ustanovljenega s tem sporazumom, pa naj bi bil zmanjšati in celo odpraviti to politično nestabilnost, med drugim z gospodarskimi in socialnimi sredstvi. Zato bi bilo napačno gospodarski in socialni del obravnavati kot cilj sam po sebi, saj bi tako razumevanje pomenilo, da se ne upošteva politično in pravno ozadje, katerega del je sporazum o IFI.

53. Skratka, cilj izpodbijane uredbe naj bi bil določiti finančni prispevek v IFI, ki bi se moral uporabiti v skladu s sporazumom o IFI, edina cilja tega sporazuma, enako kot anglo-irskega sporazuma, ki je bil njegova podlaga, pa naj bi bila mir in sprava. Komisija torej meni, da je zakonodajalec Skupnosti po eni strani v petnajsti uvodni izjavi izpodbijane uredbe pravilno ugotovil, da je torej „končni cilj [IFI] in te uredbe […] spodbujanje sprave med

skupnostmi“, po drugi strani pa je menil, da glede naloge spodbujanja miru in politične stabilnosti Pogodba ES za sprejetje izpodbijane uredbe ne ponuja nobene druge pravne podlage kot člen 308 ES.

54. Komisija poleg tega meni, da splošni značaj politike, uvedene s členom 158 ES, ni združljiv s posebno intervencijo, ki je že od začetka omejena na samo eno regijo Skupnosti in je ni mogoče posplošiti. Izraz „posebne dejavnosti“ iz člena 159, tretji odstavek, ES naj nikakor ne bi pomenil isto kot *ad hoc* ali občasna intervencija. To razumevanje splošnega pomena člena 159, tretji odstavek, ES naj bi bil v skladu z zakonodajno prakso na tem področju. [18]

55. Poleg tega Komisija priznava obstoj morebitnega prekrivanja dejavnosti IFI in dejavnosti strukturnih skladov. To naj bi bilo mogoče pojasniti s tem, da je spodbujanje čezmejnega sodelovanja, zlasti s spodbujanjem gospodarskega in socialnega razvoja irskih regij, ki jih je nestabilnost najbolj prizadela, eden od pristopov, ki jim angloirski sporazum daje prednost pri doseganju edinega cilja, in sicer miru in sprave. Komisija vseeno opozarja, da ima IFI pravico podpirati dejavnosti, ki jih ni mogoče financirati iz naslova politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji. Kot primer navaja dejavnost, v kateri IFI izkušnje in znanje, pridobljene v dvajsetletnem obdobju, deli s tistimi, ki si prizadevajo zgraditi mir v drugih svetovnih regijah, ter program za lažje navezovanje stikov med lokalnimi skupnostmi, policijo in District Policing Partnerships [19]. Komisija nazadnje trdi, da se razlike med mogočimi področji intervencij strukturnih skladov in IFI kažejo v členu 2, drugi odstavek, izpodbijane uredbe. Trditev, da IFI pri razdeljevanju finančnih prispevkov Skupnosti dopolnjuje dejavnosti, financirane iz strukturnih skladov, naj bi pomenila, da gre za financiranje dejavnosti, ki se razlikujejo, čeprav se dopolnjujejo.

56. Združeno kraljestvo trdi, da sta bila člena 158 ES in 159 ES zasnovana zato, da bi odpravila gospodarska in socialna neravnovesja med regijami Skupnosti, ne pa da bi

18 – Komisija v podporo svoji utemeljitvi navaja tri uredbe, ki so bile sprejete na podlagi te določbe in so po njenem mnenju horizontalne. To so Uredba Sveta (ES) št. 2012/2002 z dne 11. novembra 2002 o ustanovitvi Solidarnostnega sklada Evropske unije (UL L 311, str. 3), Uredba (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS) (UL L 210, str. 19) in Uredba (ES) št. 1927/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o ustanovitvi Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji (UL L 406, str. 1). Naj opozorim, da je bila Uredba št. 2012/2002 sprejeta na podlagi dvojne pravne podlage, in sicer člena 159, tretji odstavek, ES in člena 308 ES.

19 – Lokalna partnerstva za ohranjanje reda.

spodbujala mir in spravo med različnimi skupnostmi v isti regiji. Programi, financirani iz IFI v okviru strategije Sharing this Space, pa naj bi zelo jasno poudarjali cilj medsebojnega razumevanja in sprave med skupnostmi. Poleg tega, čeprav Združeno kraljestvo ne zanika, da se IFI in program PEACE v določenih delih dopolnjujeta, da pogosto pomagata istim skupinam oseb in da se nekateri projekti financirajo iz IFI in iz programa PEACE, vseeno meni, da imata ti pobudi različne cilje.

57. Irska poudarja posebnost in edinstvenost IFI ter meni, da je njegov glavni cilj utrditev miru in sprava med skupnostmi. Če je mogoče meniti, da si IFI prizadeva tudi za gospodarski in socialni razvoj, bi bil ta interes odločilen. Gospodarski in socialni razvoj naj namreč v okviru IFI ne bi bil cilj sam po sebi, temveč dejavnik sprave in političnega napredka. S tega vidika Irska meni, da je očitno, da IFI ni mogoče opredeliti kot mehanizem krepitve ekonomske in socialne kohezije. Štiri temeljna področja strategije IFI v obdobju 2006–2010 naj bi ponazarjala njegovo temeljno nalogo, ki jo ima kot mehanizem za doseganje sprave med nacionalisti in unionisti. Irska nazadnje meni, da člena 158 ES in 159 ES zadevata predvsem gospodarski razvoj, ne pa vprašanj, povezanih s spravo, političnim dialogom in utrditvijo miru.

V – Presoja

58. Najprej je treba opozoriti, da je uporaba člena 308 ES kot pravne podlage akta upravičena le, če nobena druga določba Pogodbe institucijam Skupnosti ne daje potrebne pristojnosti za sprejetje tega akta. [20] Tako je namen člena 308 ES dopolniti neobstoj pooblastil za ukrepanje, ki jih posebne določbe Pogodbe ES izrecno ali implicitno dodeljujejo institucijam Skupnosti, če so taka pooblastila vendarle potrebna, da bi Skupnost lahko izvrševala svoje naloge za dosego enega od ciljev, ki jih določa ta Pogodba. [21]

20 – Glej sodno prakso, navedeno v opombi 16.

21 – Sodba z dne 3. septembra 2008 v zadevi Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 211 in navedena sodna praksa).

59. Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora izbira pravne podlage akta Skupnosti temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina tega akta, in ne na pravni podlagi za sprejetje drugih pravnih aktov Skupnosti, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti. [22] Poudarjam tudi, da po mnenju Sodišča želja institucije, da bi bolj poglobljeno sodelovala pri sprejemanju določenega akta, delo, opravljeno iz drugih razlogov na zadevnem področju delovanja, ali ozadje sprejemanja akta ne vplivajo na izbiro pravne podlage akta. [23]

60. Glede na navedeno sodno prakso je treba torej ugotoviti, ali bi morala biti izpodbijana uredba sprejeta na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES, kot trdi Parlament. S tega vidika ter preden bom preučil cilj in vsebino te uredbe, bom predstavil nekaj uvodnih ugotovitev glede politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji.

22 – Sodba z dne 6. novembra 2008 v zadevi Parlament proti Svetu (C-155/07, ZOdl., str. I-8103, točka 34 in navedena sodna praksa).

23 – Sodba z dne 4. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Svetu (C-269/97, Recueil, str. I-2257, točka 44).

A – *Uvodne ugotovitve glede politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji*

61. Ekonomska in socialna kohezija sta danes na več načinov izraženi v pogodbah EU in ES. Njuna krepitev je cilj Unije (člen 2 EU) in Skupnosti (člen 2 ES). V skladu s členom 3(1)(k) ES dejavnosti Skupnosti vključujejo krepitev ekonomske in socialne kohezije. Naslov XVII Pogodbe ES, pod katerega spadajo členi od 158 ES do 162 ES, daje Skupnosti pooblastilo za izvajanje politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji, da bi pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj.

62. Priznavanje in razvoj te politike sta bila postopna. Ta politika se je najprej kazala v nekaterih pobudah Skupnosti za vzpostavitev regionalne politike. Pri tem je bil odločilen trenutek širitev Skupnosti na Kraljevino Dansko, Irsko in Združeno kraljestvo. Zadnjenavedeni državi sta takrat namreč

zaprosili za regionalne ukrepe, in sicer Irska za skoraj vse svoje regije, Združeno kraljestvo pa za svoji regiji z omejenimi možnostmi, Škotsko in Severno Irsko. [24]

63. Ker v Pogodbi EGS, podpisani 25. marca 1957, ni bilo določb, ki bi zakonodajalcu Skupnosti podeljevale potrebna pooblastila za izvajanje regionalne politike, je moral ta uporabiti predvsem člen 235 Pogodbe ES (postal člen 308 ES), da je razvil delovanje na regionalnem področju, zlasti z ustanovitvijo ESRR. [25]

64. Regionalna politika ima status politike Skupnosti, v primarnem pravu potrjene z Enotnim evropskim aktom iz leta 1986. Z njim je bil namreč v Pogodbo EGS vnesen naslov V Ekonomska in socialna kohezija, v katerem so opredeljeni cilji in določena sredstva za uresničevanje te politike.

65. Zakonodajalcu Skupnosti od začetka veljavnosti Enotnega evropskega akta 1. julija 1987 ni več treba uporabljati člena 235 Pogodbe ES kot splošne klavzule o pooblastilu, da bi izvajal ukrepe politike o ekonomski ali socialni koheziji.

66. Ta določba Pogodbe ES bo vseeno ostala pomembna kot sredstvo krepitve pooblastil, ki jih ima Skupnost, kadar se mora spopadati s primeri, ki niso zajeti v Pogodbi EGS. [26] Če pooblastila, dodeljena Skupnosti, ne bodo zadostovala, bo zakonodajalec Skupnosti tako moral poleg drugih upoštevnih členov Pogodbe ES uporabiti člen 308 ES kot enotno ali dopolnilno podlago.

24 – Glej 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, Bruselj, 2003, str. 5, zlasti str. 10.

25 – Uredba Sveta (EGS) št. 724/75 z dne 18. marca 1975 o ustanovitvi Evropskega sklada za regionalni razvoj (UL L 73, str. 1).

26 – Glej Flaesch Mougin, C., Commentaire de l'article 235, *Traité instituant la CEE: commentaire article par article,* ur. Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R., in Simon, D., Économica, Pariz, 1992.

67. Uredba št. 2012/2002 je izraz te prakse. V skladu s členom 1 v povezavi s prvo uvodno izjavo te uredbe je njen cilj ustanoviti solidarnostni sklad, da se Skupnosti v izrednih razmerah omogoči hitro, učinkovito in fleksibilno odzivanje, predvsem ob naravnih nesrečah. Ta uredba je temeljila na dvojni pravni podlagi, in sicer na členu 159, tretji odstavek, ES in členu 308 ES. Dodatna uporaba člena 308 ES je tako upravičena v tretji uvodni izjavi Uredbe št. 2012/2002: „Evropska unija mora prav tako izkazati solidarnost z državami, ki se trenutno pogajajo o pristopu. Za razširitev te uredbe na te države se uporabi člen 308 [ES]." Zakonodajalec Skupnosti je tako menil, da nima zadostnih pooblastil na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES, da bi ta del politike o ekonomski in socialni koheziji razširil na države, ki še niso pristopile k Uniji. [27]

68. Glavno vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi, se nanaša tudi na obseg pooblastil, ki jih ima zakonodajalec Skupnosti na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES, vendar tokrat v posebnem okviru finančnih prispevkov Skupnosti, plačanih mednarodni organizaciji, ki jo sestavljata dve državi članici in iz katere prejemajo sredstva izključno regije Skupnosti, predvsem Severna Irska, in sicer zaradi razlogov, ki po mnenju Sveta in drugih intervenientov presegajo cilje naslova XVII Pogodbe ES. Ali je treba sklepati, da je bil zakonodajalec Skupnosti, ker ni imel pooblastil, podeljenih Skupnosti s členom 159, tretji odstavek, ES, oziroma so bila ta nezadostna za izvedbo takega ukrepa, prisiljen uporabiti člen 308 ES kot pravno podlago izpodbijane uredbe?

69. Za odgovor na to vprašanje je treba najprej preučiti cilj in vsebino te uredbe ter nato preveriti, ali dejavnost Skupnosti, določena s to uredbo, spada na področje uporabe člena 159, tretji odstavek, ES ali ne.

B – *Preučitev cilja in vsebine izpodbijane uredbe*

70. Naj najprej opozorim, da je v členu 10(a) anglo-irskega sporazuma določeno, da bosta „vladi sodelovali, da bi spodbudili gospodarski in socialni razvoj regij v obeh delih Irske, ki so še zlasti čutile posledice nestabilnosti zadnjih

27 – Glej v tem smislu tudi Uredbo št. 1082/2006, ki temelji izključno na členu 159, tretji odstavek, ES, v njeni šestnajsti uvodni izjavi pa je navedeno, da „ta določba ne dopušča vključitve subjektov iz tretjih držav v zakonodajo, ki temelji na tej določbi".

let, in preučili možnost pridobitve mednarodne pomoči v ta namen“. IFI je bil nato ustanovljen, da bi prispevali k dejavnostim iz tega člena. V členu 2 sporazuma o IFI je določeno, da je cilj IFI „spodbujati gospodarski in socialni razvoj ter stike, dialog in spravo med nacionalisti in unionisti na vsem Irskem“.

71. Irska in vlada Združenega kraljestva sta leta 1988 pozvali Skupnost, naj prispeva v IFI. Skupnost tako od leta 1989 finančno podpira projekte IFI. Zakonodajalec Skupnosti je v eni od uredb, sprejetih pred izpodbijano uredbo, in sicer v Uredbi (ES) št. 2687/94, [28] navedel, da „programi [IFI] spodbujajo čezmejno in medskupnostno sodelovanje ter dialog in spravo med republikanci in unionisti“ [29] ter da je IFI „primer plodnega anglo-irskega sodelovanja za spodbujanje gospodarskega in socialnega napredka in sprave na medskupnostni in čezmejni podlagi“. [30]

72. V izpodbijani uredbi so poudarjeni tudi ti cilji, saj so prispevki Skupnosti namenjeni spodbujanju gospodarskega in socialnega napredka na zadevnih območjih ter nazadnje spravi med sprtimi skupnostmi.

73. Iz člena 2, drugi in tretji odstavek, te uredbe izrecno izhaja, da se morajo prispevki, ki jih Skupnosti prispeva v IFI in so dodeljeni predvsem za „čezmejne in medskupnostne projekte“, „uporabljati tako, da zagotavljajo trajnostni gospodarski in socialni napredek na zadevnih območjih“. Plačilo letnih prispevkov Skupnosti v obrokih, kot je urejeno v členu 7(1) navedene uredbe, je zagotovilo, da se ti prispevki dejansko uporabljajo v ta namen.

28 – Uredba Sveta z dne 31. oktobra 1994 o finančnih prispevkih Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko (UL L 286, str. 5).

29 – Osma uvodna izjava.

30 – Enajsta uvodna izjava.

74. Poleg tega iz šeste uvodne izjave izpodbijane uredbe izhaja, da je njen „glavni cilj […] podpora miru in sprave“. V petnajsti uvodni izjavi te uredbe je prav tako izražen ta cilj, ki postane končni cilj. Potem ko zakonodajalec Skupnosti našteje štiri področja, na katera je osredotočena strategija, imenovana Sharing this Space, s katero se je začela zadnja faza dejavnosti IFI v obdobju 2006–2010, namreč navede, da je „končni cilj [IFI] in te uredbe […] spodbujanje sprave med skupnostmi“.

75. Dejavnost Skupnosti, določena z izpodbijano uredbo, je tako reševanje gospodarskih in socialnih težav Severne Irske in obmejnih okrajev Irske v mirovnem in spravnem procesu.

76. Povedano drugače, ta dejavnost je tako kot program PEACE namenjena utrditvi gospodarskih in socialnih temeljev mirovnega procesa. Čeprav sta sprava in torej utrditev miru končni, lahko bi rekli celo idealni cilj, pa je konkretnejši in neposrednejši cilj izpodbijane uredbe prispevati h gospodarskemu in socialnemu razvoju zadevne regije.

77. Ta cilja, za katera si Skupnost prizadeva, sta hkrati izraz izvirnosti in razlog za obstoj mehanizma Skupnosti, katerega namen je – kot v bistvu nakazujeta drugi in osmi odstavek preambule Pogodbe ES – ohraniti mir s spodbujanjem gospodarskega in socialnega napredka v različnih regijah Skupnosti.

78. Zdaj moramo ugotoviti, ali izpodbijana uredba, kolikor spodbuja gospodarski in socialni napredek na zadevnih območjih in nazadnje spravo med sprtimi skupnostmi, spada na področje uporabe člena 159, tretji odstavek, ES.

C – *Ali izpodbijana uredba spada na področje uporabe člena 159, tretji odstavek, ES?*

79. Naj najprej opozorim, da je člen 159, tretji odstavek, ES pravna podlaga za posebne dejavnosti zunaj strukturnih skladov, ki se izkažejo za potrebne za krepitev ekonomske in socialne kohezije Skupnosti.

80. Naloga politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji je v skladu s členom 158, prvi odstavek, ES, „da bi Skupnost pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj“. Namen te politike je v skladu s členom 158, drugi odstavek, ES „zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi, tudi podeželja“.

81. Splošna formulacija te naloge omogoča določeno prožnost in prilagodljivost ciljev, za katere si prizadeva zakonodajalec Skupnosti, kadar želi razvijati skupne dejavnosti. Predmetna področja dejavnosti se redno spreminjajo glede na gospodarske in socialne potrebe, ki jih imajo različne države članice.

82. Vsestranskost ekonomske in socialne kohezije in splošni značaj nalog, dodeljenih tej politiki, pomenita, da jo je težko opredeliti. [31] Tako se izkaže, da je težko določiti meje področja, ki ga ta politika pokriva, ker se ekonomska in socialna kohezija kaže kot širok pojem z nejasnimi obrisi. [32] Sodna praksa Sodišča v zvezi s tem ne ponuja odločilnih smernic. [33]

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

32 – Glej Blumann, C., *op. cit.*, str. 13. Po mnenju tega avtorja „kohezija zajema gospodarsko in socialno področje. Vendar sega še dlje, ker se dotika tudi kulturnih, intelektualnih, družbenih in drugih razsežnosti … Kohezija je v osrčju evropskega projekta, njen namen je krepiti homogenost, enotnost Evropske unije. Kot temeljne pravice ali državljanstvo je eno temeljnih ustavnih načel in na najvišji ravni izraža solidarnost, ki bi morala vladati v Uniji.“

33 – Sodišče je v sodbi z dne 23. novembra 1999 v zadevi Portugalska proti Svetu (C-149/96, Recueil, str. I-8395) tako razumelo ekonomsko in socialno kohezijo: „treba je opozoriti, da čeprav je iz členov 2 in 3 Pogodbe (po spremembi postala člena 2 ES in 3 ES) in členov od 130 A do 130 E te pogodbe (po spremembi postali členi od 158 ES do 162 ES) razvidno, da je krepitev ekonomske in socialne kohezije eden od ciljev Skupnosti in zato pomemben dejavnik zlasti pri razlagi prava Skupnosti na gospodarskem in socialnem področju, so zadevne določbe programske, tako da mora biti izvajanje cilja ekonomske in socialne kohezije rezultat politik in dejavnosti Skupnosti in tudi držav članic“ (točka 86).

83. Vendar tu ni treba našteti področij dejavnosti, ki jih pokriva politika o ekonomski in socialni koheziji. Ugotoviti moramo le, ali je dejavnost Skupnosti, katere namen je spodbujati gospodarski in socialni napredek na zadevnih območjih ter, nazadnje, mir in spravo med sprtimi skupnostmi, del politike Skupnosti o ekonomski in socialni politiki.

84. Po mojem mnenju bi moral biti odgovor pritrdilen, in sicer zaradi več razlogov.

85. Najprej, kohezijska politika je opredeljena kot mehanizem za ponovno vzpostavitev ravnovesja in prerazporeditev med državami članicami. [34] Ta politika je tudi izraz solidarnosti med temi državami in med njihovimi narodi. Ker finančni prispevki Skupnosti v IFI v skladu s členom 2, tretji odstavek, izpodbijane uredbe zagotavljajo trajnostni gospodarski in socialni napredek na zadevnih območjih, so po mojem mnenju v celoti del politike prerazporeditve, katere namen je popraviti ekonomska in socialna neravnovesja v regiji Skupnosti, in sicer z odpravo posledic konfliktov in nasilja.

86. Nato, ker morajo biti ti prispevki v skladu s členom 2, drugi odstavek, te uredbe prednostno dodeljeni čezmejnim ali medskupnostnim projektom, spodbujajo čezmejno sodelovanje, ki je eden od glavnih ciljev politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji. [35]

87. Še več, namen ukrepov za spodbujanje strpnosti in sprave med sprtimi skupinami prebivalstva je okrepiti kohezijo med skupnostmi, kar je po mojem mnenju eden od vidikov pojma socialne kohezije. Intervencija Skupnosti, s tem ko z vzpostavljanjem konkretnih čezmejnih ali medskupnostnih projektov spodbuja gospodarske in socialne

34 – Glej Blumann, C., *op. cit.*, str. 18.

35 – Kot dokazuje člen 3(2)(c) Uredbe št. 1083/2006. Glej tudi pobudo Skupnosti Interreg, ki je orodje za spodbujanje čezmejnega, nadnacionalnega in medregionalnega sodelovanja (Sporočilo Komisije z dne 28. aprila 2000 o določitvi smernic pobude Skupnosti o vseevropskem sodelovanju, namenjenem spodbujanju skladnega in uravnoteženega razvoja evropskega ozemlja Interreg III (UL C 143, str. 6)). Naj sicer opozorim, da je Skupnost delovala tudi prek programa Severna Irska-Irska Interreg II A (glej navedeno sporočilo Komisije z dne 28. aprila 2000, str. 28).

akterje k premagovanju kulturnih in družbenih ovir, ki še obstajajo, prispeva k vzpostavitvi miroljubne in stabilne družbe ter torej h krepitvi socialne kohezije na zadevnih območjih.

88. Poleg tega je treba poudariti tesno vez, ki obstaja med gospodarskim in socialnim napredkom na eni strani ter utrditvijo miru in spravo na drugi strani. Evropski ekonomsko-socialni odbor je v mnenju z dne 23. oktobra 2008 o vlogi EU v severnoirskem mirovnem procesu [36] jasno izrazil naravo te vezi: „stabilnost in napredek se vzajemno krepita; EU je s programi financiranja pripomogla k obravnavi družbenih in gospodarskih razmer, ki so bile posledica konflikta, pa tudi njegov spodbujevalec“. [37] Skupnost z intervencijo vpliva na gospodarske in socialne posledice konflikta in tudi na ovire pri utrditvi miru, ki še vedno obstajajo. Sprava ter gospodarski in socialni razvoj se tako zdijo neločljivo povezani in jih je treba obravnavati skupaj v okviru politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji. Še več, kohezija kot lastnost celote, v kateri so vsi deli tesno povezani, [38] ne more obstajati brez sprave.

89. Skratka, okoliščina, da dejavnost Skupnosti, določena z izpodbijano uredbo, spada v okvir mirovnega procesa in je torej nazadnje njen cilj sprava sprtih skupin prebivalstva, po mojem mnenju ne pomeni, da ne spada na področje, ki ga pokriva naslov XVII Pogodbe ES. Po mojem mnenju bi sprejeli preozko vizijo politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji, če bi s področja uporabe tega naslova izključili ukrepe, katerih izrecni namen je zagotavljati trajnostni gospodarski in socialni napredek v regiji Skupnosti, samo zato, ker so ti ukrepi del mirovnega procesa in bodo morebiti pripomogli k spravi sprtih skupin prebivalstva.

90. Pojem ekonomske in socialne kohezije se mi zdi dovolj širok, da bi vključeval to vrsto dejavnosti. Poleg tega splošni značaj naloge, ki je bila Skupnosti zaupana prek njene politike o ekonomski in socialni koheziji, po mojem mnenju dopušča, da se dejavnost, kot je določena v izpodbijani uredbi, uvršča v okvir naslova XVII Pogodbe ES. Da bi Skupnost dosegla svoj vsesplošen usklajen razvoj, morajo namreč biti območja, na katerih

36 – Dokument SC/029 – EESO 1686/2008.
37 – Točka 6.8.5 mnenja.
38 – Glej *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

obstajajo napetosti med skupnostmi, ki negativno vplivajo na gospodarski in socialni razvoj, predmet intervencije Skupnosti v okviru politike, katere namen je okrepiti njeno ekonomsko in socialno kohezijo.

91. Nazadnje, izraz, uporabljen v členu 159, tretji odstavek, ES, in sicer „posebne dejavnosti [ki se izkažejo za potrebne] zunaj [strukturnih] skladov“, se mi zdi dovolj širok, da zajema take ukrepe, kot so predvideni v izpodbijani uredbi. V nasprotju s trditvijo Komisije in Sveta niti dejstvo, da so to prispevki, namenjeni posebnemu območju Skupnosti, niti okoliščina, da se ti prispevki plačujejo v mednarodno organizacijo, po mojem mnenju ne zadostujeta za izključitev teh prispevkov s področja uporabe člena 159, tretji odstavek, ES.

92. Naj glede prve točke opozorim, da nič v besedilu tega člena ne dovoljuje izključitve izvajanja posebne dejavnosti v dobro ene ali več regij Skupnosti. Poleg tega, če politiko Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji razumemo kot del mehanizma za ponovno vzpostavitev ravnovesja, ki naj bi spodbujal konvergenco med regijami Skupnosti, je popolnoma logično, da Skupnost svojo dejavnost selektivno usmerja na regije, v katerih se kažejo nekatera gospodarska in socialna neravnovesja.

93. Glede druge točke je treba opozoriti, da je IFI finančni instrument, ki sta ga ustanovili dve državi članici, ter da so se Skupnost in tudi druge tretje države odločile, da bodo prispevale vanj. Skupnost nikakor ne prispeva za splošne upravne izdatke te mednarodne organizacije. Te izdatke ter organizacijske stroške in rezervacije sekretariata krijeta Irska in vlada Združenega kraljestva. [39] Tako je finančni prispevek, ki ga Skupnost letno vplačuje v IFI, v skladu s členom 2, tretji odstavek, izpodbijane uredbe namenjen samo projektom, ki zagotavljajo trajnostni gospodarski in socialni napredek na zadevnih območjih. IFI je torej z vidika Skupnosti dodatni posrednik pri njenem delovanju v korist ekonomske in socialne kohezije. Čeprav se dejavnost Skupnosti izvaja prek IFI, je plačilo letnega finančnega prispevka v to mednarodno organizacijo pod pogoji, določenimi v tej uredbi, predvsem sredstvo Skupnosti za izvajanje svoje politike o ekonomski in socialni koheziji na Severnem Irskem in v obmejnih okrajih Irske.

39 – Zgoraj navedeno sporočilo Komisije z dne 12. oktobra 2006, točka 2.1.3, četrti odstavek.

94. Na koncu te analize menim, da ukrepi, določeni v izpodbijani uredbi, res spadajo k izvajanju politike Skupnosti o ekonomski in socialni politiki. Preučitev cilja in vsebine te uredbe ter področja uporabe člena 159, tretji odstavek, ES torej ne podpira trditve v šesti uvodni izjavi te uredbe, da ta v bistvu presega področje uporabe politike Skupnosti o gospodarski in socialni koheziji. Skupnost je imela na podlagi člena 159, tretji odstavek, ES pooblastila, potrebna za sprejetje ukrepov, predvidenih v izpodbijani uredbi. Ker je bila ta uredba sprejeta na podlagi člena 308 ES, jo je po mojem mnenju treba razglasiti za ničnо.

95. Nazadnje je treba pojasniti, da čeprav so stranke glede na svoja stališča v vlogah obsežno obravnavale skupne točke ali razlike med IFI in programom PEACE, primerjava teh instrumentov ne more biti odločilna za izbiro pravne podlage izpodbijane uredbe. [40] Torej bom o tem predstavil samo te ugotovitve.

96. Svet meni, da naj bi obstajala temeljna razlika med ciljem IFI in ciljem programa PEACE. IFI naj bi namreč zagotavljal spravo za spodbujanje kohezije, medtem ko naj bi bil cilj programa PEACE zagotavljati kohezijo za spodbujanje sprave. Tako razlikovanje je po mojem mnenju umetno, saj različna poročila, namenjena tema pobudama, dokazujejo, da v obeh primerih obstaja tesna vez med prizadevanjem za gospodarski in socialni razvoj ter utrditvijo miru. Poleg tega bi bilo presenetljivo, da cilj programa PEACE glede na njegovo ime ni – kot je cilj izpodbijane uredbe – spodbujati spravo med sprtimi skupinami prebivalstva.

97. Kot Komisija sicer priznava v zgoraj navedenem sporočilu z dne 12. oktobra 2006, je „strateški cilj programa PEACE – *povečati prizadevanja za vzpostavitev mirne in stabilne družbe ter spodbujati spravo* – […] eden glavnih ciljev IFI“. [41] Poleg tega, kadar se poudarja medsebojno dopolnjevanje obeh pobud, je to predvsem zato, da bi se poudarile njune skupne točke in konvergence. [42]

40 – Glej sodno prakso, navedeno v točki 59 sklepnih predlogov.

41 – Točka 4.1, prvi odstavek.

42 – Točka 4.1, četrti odstavek („kar zadeva upravičence, IFI dejansko pomaga enakim skupinam ljudi kot program PEACE II“). Glej tudi točko 6, peti odstavek („prednostne naloge IFI in programov ES se dopolnjujejo, ta velik potencial za sinergije pa je treba še bolj izkoristiti“). Lahko se sklicujemo tudi na resolucijo Evropskega parlamenta z dne 20. maja 2008 o oceni programa PEACE in strategije za prihodnost (P6_TA (2008)0205), katere uvodna izjava P se glasi:
„ker si je več ukrepov v podprogramih PEACE, programih Mednarodnega sklada za Irsko in pobudi Interreg, zelo podobnih in se ponekod dejavnosti podvajajo“.

98. Zato menim, da bi bilo bolj dosledno, da sta obe pobudi Skupnosti, ki si prizadevata za podobne cilje, del iste politike Skupnosti, v tem primeru politike o ekonomski in socialni koheziji, ki jo ureja naslov XVII Pogodbe ES. [43]

povezanih s projekti, ki se izvajajo, in upravičenimi pričakovanji uprave IFI.

100. Sodišču predlagam, naj ugodi temu predlogu za ohranitev učinkov izpodbijane uredbe.

VI – Predlog za ohranitev učinkov izpodbijane uredbe

99. Če bi se Sodišče odločilo razglasiti izpodbijano uredbo za nično, Svet ter Komisija, Irska in Združeno kraljestvo, podredno, na podlagi člena 231, drugi odstavek, ES predlagajo, naj se učinki te uredbe ohranijo do sprejetja nove uredbe in naj razglasitev ničnosti ne vpliva na veljavnost izvršenih plačil niti na veljavnost zavez, sprejetih na podlagi izpodbijane uredbe, in sicer zaradi pomembnih razlogov pravne varnosti, hkrati

101. Če Sodišče razglasi uredbo za nično, lahko na podlagi člena 231, drugi odstavek, ES določi – kadar meni, da je to potrebno – tiste njene učinke, ki jih je treba šteti za končne. Razglasitev izpodbijane uredbe za nično brez ohranitve njenih učinkov pa bi lahko imela negativne posledice za dejavnosti IFI in bi lahko povzročila negotovost, ki bo škodila projektom, ki so se že financirali iz IFI ali pa se še bodo. V teh okoliščinah po mojem mnenju obstajajo pomembni razlogi pravne varnosti, ki upravičujejo, da Sodišče izvaja pooblastilo, ki mu je podeljeno s členom 231, drugi odstavek, ES. [44] To bi moralo tako po mojem mnenju ohraniti učinke izpodbijane uredbe do začetka veljavnosti nove uredbe, sprejete na ustrezni pravni podlagi.

43 – Drugi kazalniki, ki seveda ne morejo biti odločilni pri izbiri pravne podlage, vseeno podpirajo moje prepričanje, da ukrepi v izpodbijani uredbi spadajo v okvir politike Skupnosti o ekonomski in socialni koheziji. Tako opozarjam, da Komisijo na zasedanjih sveta IFI zastopa generalni direktor za regionalno politiko. Poleg tega so službe Evropske komisije, ki so poleg služb Računskega sodišča Evropskih skupnosti pristojne za izvajanje revizij in preglede sklada IFI na kraju samem, službe generalnega direktorata za regionalno politiko.

44 – V zvezi z nedavno uporabo te določbe glej zgoraj navedeno sodbo z dne 6. novembra 2008 v zadevi Parlament proti Svetu (točke od 86 do 89).

VII – Predlog

102. Glede na vse zgoraj navedeno predlagam, naj Sodišče odloči:

1. Uredba Sveta (ES) št. 1968/2006 z dne 21. decembra 2006 o finančnih prispevkih Skupnosti v Mednarodni sklad za Irsko (2007–2010) se razglasi za nično.

2. Učinki Uredbe št. 1968/2006 se ohranijo do začetka veljavnosti nove uredbe, sprejete na ustrezni pravni podlagi.

3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.

4. Komisija Evropske skupnosti, Irska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.