ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Y. BOT
представено на 2 април 2009 година [1]

1. С настоящата жалба Европейският парламент иска от Съда да отмени Регламент (ЕО) № 1968/2006 на Съвета от 21 декември 2006 [2], с който Съветът на Европейския съюз определя процедурите за финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия [3] за периода 2007—2010 г. Този регламент е приет на основание член 308 ЕО.

2. В подкрепа на жалбата си Парламентът поддържа, че този член не може да бъде използван като правно основание на посочения регламент. Според него мерките, включени в обжалвания регламент, спадат към дял XVII от Договора за ЕО, посветен на икономическото и социално сближаване, и по-специално към член 159, трета алинея ЕО. Ето защо от Съда се иска да прецени дали мерките, които имат за цел укрепване на мирния процес и насърчаване на помирението между разделени групи от населението в даден регион на Общността, могат да се считат за неразделна част от общностната политика на икономическо и социално сближаване уредена в дял XVII от Договора за ЕО.

3. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които считам, че това основание за отмяна, изведено от неправилния избор на правно основание, е основателно.

I — Правна уредба

A — *Първично право*

4. Член 158 ЕО гласи:

„За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Общността разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на нейното икономическо и социално сближаване.

По-специално Общността има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните

1 — Език на оригиналния текст: френски.
2 — Регламент относно финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия (2007—2010 г.) (ОВ L 409, стр. 81; Специално издание на български език 2007 г., глава 1, том 7, стр. 173, наричан по-нататък „обжалваният регламент“).
3 — Наричан по-нататък „МФИ“.

региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони или острови, включително селските райони.“

5. Съгласно член 159, трета алинея ЕО:

„[…] Формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Общността, както и осъществяването на вътрешния пазар, се съобразяват с целите, предвидени в член 158, като допринасят за тяхното осъществяване. Общността също така подкрепя осъществяването на тези цели чрез действията, които предприема посредством структурните фондове (Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство [ФЕОГА], секция „Ориентиране“, Европейски социален фонд [ЕСФ], Европейски фонд за регионално развитие [ЕФРР]), Европейската инвестиционна банка [ЕИБ] и други съществуващи финансови инструменти.“

6. Освен това член 159, трета алинея ЕО предвижда:

„Ако се окажат необходими специфични действия извън рамките на тези фондове, и без да се накърняват мерките, за които е взето решение в рамките на друга политика на Общността, тези действия могат да бъдат одобрени от Съвета в съответствие с процедурата предвидена в член 251 и след консултация с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите“.

7. Освен това съгласно член 308 ЕО:

„Ако определено действие от страна на Общността се окаже необходимо за осъществяването на някоя от целите на Общността по време на функционирането на общия пазар и този договор не е предвидил необходимите правомощия, Съветът, с единодушие, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент, приема необходимите мерки.“

Б — *Англо-ирландското споразумение от 1985 г. и Споразумението за Международен фонд за Ирландия*

8. На 15 ноември 1985 г. в Хилсбъроу Ирландия и правителството на Обединеното кралство подписват споразумение [4], с което се задължават да си сътрудничат „за да осигурят мира, стабилността и благополучието на целия остров чрез насърчаване на помирението, зачитането на правата на човека, сътрудничеството срещу тероризма и развитието на иконо-

4 — Recueil des traités des Nations unies, том 1413, № I-23668, наричано по-нататък „Англо-ирландското споразумение“.

мическото, социалното и културното сътрудничество“ [5].

9. Видно от заглавието на дял F от англо-ирландското споразумение сред предвидените в него области на действие е включено трансграничното сътрудничество в областта на икономиката, социалната сигурност и културата. Така член 10, буква а) от англо-ирландското споразумение предвижда, че „[д]вете правителства ще си сътрудничат, за да благоприятстват икономическото и социално развитие на регионите в двете части на Ирландия, които са най-засегнати от нестабилността през последните години и с тази цел ще проверят възможността за получаване на международна помощ“.

10. В съответствие с тази разпоредба и за да изпълнят определената от нея цел, на 18 септември 1986 г. Ирландия и правителството на Обединеното кралство сключват споразумение, с което се създава Международният фонд за Ирландия [6].

11. В преамбюла на това споразумение Ирландия и правителството на Обединеното кралство отчитат, че „високата безработица и многобройните лишения създават обстановка, която е източник на нестабилност, и че от своя страна тази нестабилност и неразбирателството пораждат неблагоприятни условия за икономическия и социален напредък“.

12. По силата на член 2 от посоченото споразумение „[МФИ] има за цел да подпомогне икономическото и социално развитие и да насърчи контактите, диалога и помирението между националистите и юнионистите в цяла Ирландия“.

13. В член 3 от споразумението за МФИ се уточнява, че „[с] тази цел [МФИ] стимулира частните инвестиции и предприемачеството; той допълва правителствените програми и насърчава доброволните усилия […]. Като има предвид специфичните проблеми в Северна Ирландия, които са свързани с нестабилността през последните години, около три четвърти от средствата на [МФИ] са предназначени за нея“.

14. Член 4 от това споразумение изброява категориите проекти, които трябва да бъдат финансирани с предимство от МФИ. По същество става въпрос за инвестициите, предназначени за частния сектор, проектите за трансгранично сътрудничество в икономическата сфера, образователните и научноизследователските проекти, проектите, насочени към подобряване на условията на живот на обитателите на региони, изправени пред сериозни икономически и/или социални проблеми като високо равнище на безработица или липса на инфраструктура, както и проектите за професионално обучение в чужбина.

15. От членове 5 и 6 от посоченото споразумение следва, че МФИ е междуна-

5 — Член 4, буква а), подточка ii) от Англо-ирландското споразумение.

6 — Recueil des traités des Nations unies, том 1515, № I-26244, наричано по-нататък „Споразумението за МФИ“.

родна организация, която има правосубектност и чиито членове са Ирландия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия. МФИ се управлява от съвет, чиито председател и членове се определят съвместно от Ирландия и правителството на Обединеното кралство. Ако желаят, държавите дарителки (Съединените американски щати, Канада, Нова Зеландия, Австралия и Европейската общност) могат да определят наблюдатели, които да участват в заседанията на съвета [7].

16. Общността участва във финансирането на МФИ от 1989 г. [8] Предвидено е работата на МФИ да продължи до 2010 г.

B — *Обжалваният регламент*

17. Обжалваният регламент има за цел да определи рамката, в която се изплащат финансовите вноски на Общността в МФИ за 2007 г., 2008 г., 2009 г. и 2010 г. Референтната финансова сума за периода 2007—2010 г. възлиза на 60 милиона евро.

18. Обжалваният регламент е приет на основание член 308 ЕО [9].

19. Съгласно съображение 2 от този регламент Общността „признава че целите на [МФИ] са отражение на собствените ѝ цели“.

20. От съображение 3 от посочения регламент следва, че „[о]ценките, [изготвени] в съответствие с член 5 от Регламент (ЕО) № 177/2005[[10]] потвърждават необходимостта от по-нататъшна подкрепа на дейностите на [МФИ] [като същевременно засилват] съвместната работа по целите и координацията с [помощите от] структурните фондове и особено със Специалната програма за мир и помирение в Северна Ирландия и граничните графства на Ирландия (наричана по-нататък програмата PEACE), създадена в съответствие с Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. за определяне на

7 — Комисията, представлявана от генералния директор на ГД „Регионална политика“, участва в заседанията на съвета на МФИ. Вж. Съобщение на Комисията от 12 октомври 2006 г., което съдържа доклада относно Международния фонд за Ирландия в съответствие с член 5 от Регламент (ЕО) № 177/2005 на Съвета (COM (2006) 563 окончателен, точка 2.2). Вж. също член 3, първа алинея от обжалвания регламент.

8 — След като Общността решава да участва в МФИ, финансовото ѝ участие възлиза на 15 милиона евро годишно между 1989 г. и 1994 г., на 17 милиона евро годишно между 1995 г. и 1999 г., а от 2000 г. — на 15 милиона евро годишно.

9 — Същото правно основание е използвано при регламентите относно предишните периоди на участие (член 235 от Договора за ЕО, понастоящем член 308 ЕО).

10 — Регламент на Съвета от 24 януари 2005 г. относно финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия (2005—2006 г.) (ОВ L 30, стр. 1).

общи разпоредби за структурните фондове[11]“. Така общностният законодател приема, че мирният процес в Северна Ирландия изисква подкрепата на Общността за МФИ да продължи и след 31 декември 2006 г.[12]

21. Съгласно съображение 6 от обжалвания регламент „[о]сновната [му] цел е да подкрепи мира и помирението чрез по-широка гама от дейности от вече обхванатите от структурните фондове, която да излиза извън сферата на политиката за икономическо и социално сближаване на Общността“.

22. В съображение 15 от този регламент се уточнява, че „[с]тратегията на [МФИ], предназначена за последната фаза от неговите дейности (2006—2010 г.) и озаглавена „Споделяне на това пространство“, е съсредоточена в четири ключови области — изграждане на основи за помирение в най-маргинализираните общности, изграждане на мостове за контакти между разделените общности, придвижване към по-интегрирано общество и оставяне на наследство. Следователно крайната цел на [МФИ] и на настоящия регламент е да се насърчи помирението между общностите.“

23. В съображение 16 от посочения регламент общностният законодател посочва, че „[п]одкрепата на Общността ще допринесе за засилване на солидарността между държавите членки и между техните граждани“.

24. Съгласно член 2 от обжалвания регламент:

„Вноските се използват от [МФИ] в съответствие със Споразумението [за МФИ].

При разпределяне на участието [МФИ] дава приоритет на проекти от трансгранично и трансобщностно естество, така че да допълва дейностите, финансирани от структурните фондове и особено тези от програмата PEACE, осъществявани в Северна Ирландия и граничните графства на Ирландия.

Участието се използва с цел пораждане на устойчиво икономическо и социално подобрение на засегнатите области. То не

11 — ОВ L 161, стр. 1. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 173/2005 на Съвета от 24 януари 2005 година (ОВ L 29, стр. 3), след това отменен и от 1 януари 2007 г. заменен с Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година (ОВ L 210, стр. 25; Специално издание на български език 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64).

12 — Относно съображенията за продължаване на финансирането от Общността вж. Съобщение на Комисията от 12 октомври 2006 г., посочено по-горе, в което е посочено, че „[п]олитическото и социално положение в региона остава нестабилно и продължаващото насилие и разделение налагат ЕС да продължи усилията си за мир и помирение в тази част на Европейския съюз“ (точка 6) и че „[т]ъй като засилването на солидарността между държавите членки и между техните граждани е основна цел на ЕС, е важно той да остане обвързан от тези цели заедно с други международни дарители и да поднови своето участие в МФИ“ (точка 10). [неофициален превод]

се използва като заместител на други публични или частни разходи.“

Г — *Програмата PEACE и Регламент (ЕО) № 1083/2006*

25. Съгласно член 7, параграф 1 от този регламент вноските на Общността в [МФИ] се управляват от Комисията. При условията, предвидени в член 7, параграф 2 от посочения регламент, годишното участие се изплаща на вноски, както следва:

26. Програмата PEACE е общностна инициатива, която е включена в рамките на структурните фондове и има за цел да благоприятства напредъка в изграждането на мирно и стабилно общество, както и да насърчава помирението в Северна Ирландия и в граничните региони на Ирландия. Програмата PEACE е въведена за пръв път през програмния период 1995—1999 г. (PEACE I) и след това е подновена за периодите 2000—2006 г. (PEACE II) и 2007—2013 г. (PEACE III).

„а) първо авансово плащане от 40 % се прави, след като Комисията е получила гаранции, подписани от председателя на съвета на [МФИ], че [МФИ] изпълнява условията за отпускане на вноски, посочени в настоящия регламент;

27. Що се отнася до текущия програмен период (2007—2013 г.), програмата PEACE се осъществява като трансгранична програма по смисъла на член 3, параграф 2, буква в) от Регламент № 1083/2006.

б) второ авансово плащане от 40 % шест месеца по-късно;

28. Член 3 от Регламент № 1083/2006 описва целите на структурните фондове, както следва:

в) последно плащане от 20 %, след като Комисията получи и одобри годишния отчет за дейността и одитираните отчети на [МФИ] за въпросната година.“

„1. Изпълняваното от Комисията действие по член 158 от Договора има за цел да засили икономическото и социално сближаване на разширения Европейски

съюз, за да насърчи хармоничното, балансирано и устойчиво развитие на Общността. […] То има за цел да намали икономическите, социални и териториални различия, които са възникнали особено в страни и региони, чието развитие изостава, и във връзка с икономическото и социално преструктуриране и стареенето на населението.

Изпълняваното с помощта на фондовете действие включва на национално и регионално ниво приоритетите на [Общността] за устойчиво развитие чрез засилване на растежа, конкурентоспособността, заетостта и социалното включване и чрез опазване и подобряване качеството на околната среда.

2. За тази цел ЕФРР, ЕСФ, Кохезионният фонд, ЕИБ и другите съществуващи финансови инструменти на Общността допринасят, всеки по съответен начин, за постигането на следните три цели:

[…]

в) цел „Европейско териториално сътрудничество“, [която е насочена към] засилване на трансграничното сътрудничество чрез съвместни местни и регионални инициативи, [към засилване на транснационалното сътрудничество] чрез действия, благоприятстващи интегрираното териториално развитие, свързано с приоритетите на Общността, и [към] засилване на междурегионалното сътрудничество и обмен[а] на опит на съответното териториално ниво.

[…]“

29. Съгласно точка 22 от приложение II към същия регламент програмата PEACE ще бъде осъществена „за да насърчи социалната и икономическа стабилност в съответния регион, ще включва, по-специално, действия за насърчаване сближаването между общностите. Допустим регион ще бъде цяла Северна Ирландия и граничните графства на Ирландия. Тази програма ще бъде осъществена по цел Европейско териториално сътрудничество“.

II — Законодателната процедура, довела до приемането на обжалвания регламент

30. Както вече споменах, Общността участва във финансирането на МФИ от 1989 г. Регламент № 177/2005 съдържа приложимите разпоредби за периода 2005—2006 г. Съгласно член 5 от този регламент в срок до 31 март 2006 г. Комисията представя на бюджетния

орган доклад, който съдържа оценка на резултатите от дейността на МФИ и на необходимостта от финансово участие и след 2006 г., като взема предвид развитието на мирния процес в Северна Ирландия.

31. На 12 октомври 2006 г. Комисията представя този доклад [13], като в него изразява становище за подновяване на общностното участие. На тази основа Комисията същевременно представя на Съвета предложение за регламент [14], по силата на който финансовото участие на Общността в МФИ да продължи в периода 2007—2010 г.

32. Предложението на Комисията се основава на член 308 ЕО, който изисква единодушие в рамките на Съвета и консултации с Парламента. След като комисията му по правни въпроси одобрява представеното предложение, Парламентът го приема със законодателна резолюция от 13 декември 2006 г. [15], като внася само едно изменение, което има за цел да замени член 308 ЕО с член 159 ЕО като правно основание на регламента.

33. На 21 декември 2006 г. Съветът приема предложението на Комисията на основание член 308 ЕО.

13 — Съобщение на Комисията от 12 октомври 2006 г., посочено по-горе.

14 — Предложение за регламент на Съвета от 12 октомври 2006 г. относно финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия (2007—2010 г.) (COM(2006)564 окончателен).

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Искания на страните

34. Парламентът иска от Съда:

— да отмени обжалвания регламент, тъй като не е приет на съответното правно основание, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

35. Съветът иска от Съда:

— да отхвърли жалбата като неоснователна, и

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски,

— при условията на евентуалност на основание член 231, втора алинея ЕО да запази правните последици на обжалвания регламент до приемането

на нов регламент и да постанови, че отмяната не засяга действителността на извършените плащания, нито тази на дадените гаранции съгласно обжалвания регламент.

36. С Определение от 20 септември 2007 г. на председателя на Съда Комисията, Ирландия и Обединеното кралство са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

IV — Основни доводи на страните

37. Парламентът изтъква само едно основание за отмяна в подкрепа на жалбата си, изведено от неправилния избор на правното основание на обжалвания регламент. Според него общностният законодател неправилно приема този регламент на основание член 308 ЕО, въпреки че разполага с необходимите правомощия, за да го приеме по силата на член 159, трета алинея ЕО.

38. Най-напред Парламентът напомня постоянната практика на Съда, според която използването на член 308 ЕО като правно основание на даден акт е обосновано само ако никоя друга разпоредба от Договора не предоставя на общностните институции компетентността, необходима за приемането на този акт [16]. По-нататък Парламентът посочва, че с член 159, трета алинея ЕО институциите се оправомощават да предприемат извън структурните фондове специфичните действия, които са необходими за осъществяване на посочената в член 158 ЕО цел на Общността, а именно укрепване на икономическото и социално сближаване. Съдържащият се в този член израз „укрепване на икономическото и социално сближаване“, включвал всяка дейност, без значение на нейната правна форма или териториален обхват, която цели да насърчи цялостното хармонично развитие на Общността, укрепването на социалното и териториално сближаване, както и солидарността между държавите членки и народите в Общността. Това бил смисълът, в който целите на посочения член са прилагани в много общностни актове, както в рамките на структурните фондове, така и извън тези фондове.

39. Според Парламента преследваните от Общността цели, както чрез участието ѝ в МФИ, така и в рамките на програмата PEACE, съвпадат. Те били насочени към укрепване на социалното сближаване и на солидарността между населението на Северна Ирландия и на граничните

16 — Вж. по-специално Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет (45/86, Recueil, стр. 1493, точка 13), Решение от 30 май 1989 г. по дело Комисия/Съвет (242/87, Recueil, стр. 1425, точка 6), Решение от 7 юли 1992 г. по дело Парламент/Съвет (C-295/90, Recueil, стр. I-4193, точка 11), Решение от 13 юли 1995 г. по дело Испания/Съвет (C-350/92, Recueil, стр. I-1985, точка 26), Решение от 26 март 1996 г. по дело Парламент/Съвет (C-271/94, Recueil, стр. I-1689, точка 13), Решение от 28 май 1998 г. по дело Парламент/Съвет (C-22/96, Recueil, стр. I-3231, точка 22) и Решение от 2 май 2006 г. по дело Парламент/Съвет (C-436/03, Recueil, стр. I-3733, точка 36).

региони на Ирландия. Тези цели попадали в обхвата на „икономическото и социално сближаване“ по смисъла на член 158 ЕО. Всъщност Парламентът счита, че в засегнатите региони не би могло да има икономическо и социално сближаване, без да се постигне преди това помирение и взаимно разбирателство между общностите. В това отношение Парламентът уточнява, че липсата на помирение между общностите е едновременно последица от състоянието на слабо икономическо и социално развитие и причина за устойчивостта на това състояние. Ето защо за решаването на проблема с помирението било необходимо да се укрепи икономическото и социално сближаване по смисъла, посочен в член 158 ЕО.

40. Парламентът подчертава също, че операциите на МФИ и тези на структурните фондове, и по-специално по програмата PEACE, взаимно се допълват. В текущия програмен период било предвидено операциите на програмата PEACE да се съобразят с определените от МФИ приоритети в рамките на стратегията, озаглавена „Споделяне на това пространство“, от които трябвало да се ръководят дейностите на МФИ до 2010 г. Така програмата PEACE трябвало да се осъществи главно, следвайки два стратегически приоритета, които се отнасят съответно до помирението между общностите и приноса към едно споделено общество. Тези приоритети съответствали на основните въпроси, върху които МФИ трябвало да съсредоточи своите дейности. Освен това Парламентът посочва, че еднородността и съгласуваността на операциите на МФИ и тези на структурните фондове се изразява и в непосредственото управление на операциите.

41. За да се установи дали член 308 ЕО може да служи като правно основание на обжалвания регламент, е важно да се определят целите, които се преследват с този регламент чрез финансовото участие в МФИ, а не целите на МФИ. Член 2, втора и трета алинея от обжалвания регламент подчинявали финансовото участие на Общността на ясни условия, чиято цел била да се гарантира, че финансираните по този начин дейности не излизат извън рамките на преследваните от Общността цели с политиката ѝ на икономическо и социално сближаване. Парламентът подчертава, че съгласно член 7, параграф 1, букви а) и в) от обжалвания регламент изпълнението на условията от МФИ е необходимо за получаване на въпросните общностни вноски. Така, дори да се предположи, че сферата на действие на МФИ, както е определена в споразумението за МФИ, надхвърля сферата на общностната политика на икономическо и социално сближаване, общностните финансови ресурси все пак трябвало да бъдат използвани приоритетно за помощи, които съгласно член 2, втора и трета алинея от обжалвания регламент са предназначени да допълнят „дейностите, финансирани от структурните фондове“, и във всички случаи за помощи, които могат да доведат до „пораждане на устойчиво икономическо и социално подобрение на засегнатите области“, т.е. за помощи, които без съмнение попадат в рамките на целите на член 158 ЕО. Следователно обжалваният

регламент не преследвал цели, които са различни или по-широки от определените в член 158 ЕО. Съображение 6 от този регламент, което съвсем не отразявало неговото съдържание и неговите цели, представлявал само изявление на Съвета, с което се мотивира изборът на член 308 ЕО за правно основание.

42. Парламентът отбелязва също, че член 159, трета алинея ЕО не уточнява нито в кои области, нито в каква форма биха могли да бъдат предприети специфични действия. Освен това от текста на този член по никакъв начин не било видно, че в случаите, когато специфичните действия се окажат необходими, те не могат да приемат формата на еднократни помощи или помощи ad hoc като разглежданите в настоящото дело.

43. Накрая Парламентът твърди, че нито член 159 ЕО, нито Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности[17], са пречка дадено специфично действие по смисъла на трета алинея от този член да бъде финансирано чрез определена международна организация. Като отбелязва, че включените в този финансов регламент правила не могат да имат никакво влияние върху избора на правното основание на даден общностен акт, Парламентът отбелязва, че редица разпоредби от посочения регламент изрично предвиждат възможността за финансово участие на Общността във външни за нея финансови инструменти, както и възможността за изпълнение на бюджета чрез международни организации.

44. Съветът напротив, счита, че в дял XVII от Договора за ЕО не са предвидени необходимите за дейността на МФИ правомощия за действие, поради което този дял не може да предостави подходящо правно основание, което да обоснове финансовите вноски от Общността в полза на МФИ.

45. Най-напред той посочва, че структурата и общата система на членове 158 ЕО и 159 ЕО са такива, че понятието за специфични действия трябва да се разбира като част от целите, посочени в член 158 ЕО. Поради това според Съвета предприемането на специфично действие извън структурните фондове е средство, което следва да бъде използ-

17 — ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 година (ОВ L 390, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 137) и с Регламент (ЕО) № 1525/2007 на Съвета от 17 декември 2007 година (ОВ L 343, стр. 9), (наричан по-нататък „Финансовият регламент“).

вано на същото основание като участието на Общността посредством тези фондове, за укрепване на икономическото и социално сближаване на Общността с цел насърчаване на цялостното ѝ хармонично развитие.

46. Съветът отбелязва, че насърчаването на контактите, диалога и помирението между националистите и юнионистите на остров Ирландия представлява основния предмет на обжалвания регламент. Според него става въпрос за цел, която очевидно не може да бъде включена в обхвата на член 158 ЕО, който цели насърчаване на хармоничното развитие, и по-специално намаляване на неравенството между нивата на развитие на различните региони на Общността.

47. В историческия и политически контекст, довел до международната инициатива, в която Общността участва чрез обжалвания регламент, липсата на помирение между националистите и юнионистите в териториите, към които са насочени дейностите на МФИ, била считана като препятствие за това действително да бъде провеждана политика на икономическо и социално сближаване. Участието в премахването на това препятствие трябвало да се разглежда като условие за ефективността на политиката на сближаване.

48. По-нататък Съветът посочва, че за разлика от МФИ, програмата PEACE е общностна инициатива, чиито мерки се финансират в рамките на ЕФРР. Правното основание на програмата PEACE не му давала правомощия да обхване всички дейности, попадащи понастоящем в обхвата на МФИ, въпреки обстоятелството, че някои дейности е следвало да бъдат финансирани от двата инструмента и това на практика е направено. Макар да се отнасяли до двата аспекта на ирландския проблем, а именно нестабилността и конфликта, от една страна, и икономическото и социално развитие, от друга, тези два инструмента същевременно имали различна отправна точка. Всъщност МФИ цели помирение, за да се улесни сближаването, докато програмата PEACE е насочена към сближаване, за да се улесни помирението.

49. Съветът и Ирландия подчертават, че МФИ е международна организация, която е създадена независимо от волята на Общността и в която същата не членува, а участва чрез обжалвания регламент само финансово. Дял XVII от Договора за ЕО обаче се отнася до действия, които са специфични за Общността и се управляват съгласно общностната нормативна уредба, включително нейния финансов регламент.

Според Съвета нито този дял, нито общностната нормативна уредба могат да се приложат към международна организация, в която Общността не е членка, при това дори да се предположи, че в даден момент приоритет на МФИ е икономическото сближаване, а не помирението.

50. В случай че Съдът реши да отмени обжалвания регламент, Съветът, както и Комисията, Ирландия и Обединеното кралство искат при условията на евентуалност на основание член 231, втора алинея ЕО правните последици на този регламент да се запазят до приемането на нов регламент и отмяната да не засяга действителността на извършените плащания, нито тази на дадените гаранции съгласно обжалвания регламент поради важни съображения от гледна точка на правната сигурност, свързани едновременно с текущите проекти и с оправданите правни очаквания на администрацията на МФИ.

51. Комисията също поддържа, че член 308 ЕО е релевантното правно основание за приемането на мерките, включени в обжалвания регламент.

52. Всъщност тя твърди, че въпреки значението си икономическото и социално развитие, заложено в англо-ирландското споразумение, не е самоцелно. То било избрано измежду други способи, за да осигури траен мир и стабилност в регион, страдащ от разделения между представените в него основни традиции. От тази гледна точка споразумението за МФИ почивало най-вече на наличието на политическа нестабилност и създаденият с него МФИ имал за цел да намали, дори да премахне тази политическа нестабилност и посредством икономически и социални способи. Ето защо било погрешно икономическата и социална част да се разглежда като самоцел, тъй като такова виждане водело до незачитане на политическия и правен контекст, в който се вписва споразумението за МФИ.

53. Накратко, предметът на обжалвания регламент са финансовите вноски в МФИ, които трябва да бъдат използвани в съответствие със Споразумението за МФИ, като единствената цел на това споразумение, както и тази на англо-ирландското споразумение, от което то е повлияно, била мирът и помирението. Ето защо Комисията счита, че правилно, от една страна, общностният законодател установява в съображение 15 от обжалвания регламент, че „крайната цел на [МФИ] и на настоящия регламент е да се насърчи помирението между общностите“, и от

друга страна, приема, че що се отнася до задачата да се насърчат мирът и политическата стабилност, Договорът за ЕО не предоставя друго правно основание за приемането на обжалвания регламент освен член 308 ЕО.

54. Освен това Комисията счита, че общият характер на въведената с член 158 ЕО политика не е съвместим със специфична помощ, която изначално е ограничена само до един регион на Общността и не може да бъде генерализирана. Изразът „специфични действия" в член 159, трета алинея ЕО по никакъв начин не можел да бъде синоним на помощи ad hoc или еднократни помощи. Това виждане за общия характер на член 159, трета алинея ЕО отговаряло на законодателната практика в тази област [18].

55. Освен това, що се отнася до евентуалното припокриване между дейностите на МФИ и тези на структурните фондове, Комисията признава, че то действително съществува. Това се обяснявало с обстоятелството, че насърчаването на трансграничното сътрудничество, в частност чрез насърчаването на икономическото и социалното развитие на най-засегнатите от нестабилността ирландски региони, е един от предпочитаните в англо-ирландското споразумение подходи за постигане на неговата единствена цел, а именно мирът и помирението. Все пак Комисията отбелязва, че МФИ има право да подпомага дейности, който не биха могли да се финансират в рамките на общностната политика на икономическо и социално сближаване. Комисията посочва като пример дейността, която има за цел МФИ да сподели натрупаните за 20 години опит и знания с онези, които искат да изградят мира в други региони на света, както и програмата за улесняване на контактите между местните общности, полицията и District Policing Partnerships [19]. Накрая Комисията поддържа, че разликата между възможните области на действие на структурните фондове и на МФИ намира изражение в член 2, втора алинея от обжалвания регламент. Всъщност твърдението, според което при разпределението на финансовото участие на Общността, МФИ допълва финансираните от структурните фондове дейности, означавало, че става въпрос за финансиране на дейности, които са различни, но в същото време са допълващи.

56. Обединеното кралство поддържа, че замисълът на членове 158 ЕО и 159 ЕО е да се премахне икономическото и социално неравенство между регионите на Общността, а не да се благоприятстват

18 — В подкрепа на довода си Комисията посочва три регламента, приети въз основа на тази разпоредба, които според нея са от хоризонтално естество. Става въпрос за Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета от 11 ноември 2002 година относно създаване на фонд „Солидарност" на Европейския съюз (ОВ L 311/3, стр. 3, Специално издание на български език 2007 г., глава 14, том 1, стр. 86), Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) (ОВ L 210, стр. 19, Специално издание на български език 2007 г., глава 14, том 2, стр. 58) и Регламент (ЕО) № 1927/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаване на Европейски фонд за приспособяване към глобализацията (ОВ L 406, стр. 1, Специално издание на български език 2007 г., глава 10, том 4, стр. 15). Трябва да се отбележи, че Регламент № 2012/2002 е приет на две правни основания, а именно член 159, трета алинея ЕО и член 308 ЕО.

19 — Става въпрос за местни партньорства за поддържане на реда.

мирът и помирението между различните общности в рамките на даден регион. Основната цел на програмите, финансирани от МФИ в рамките на стратегията му „Споделяне на това пространство“, обаче била взаимното разбирателство и помирението между общностите. Освен това, макар да не оспорва, че МФИ и програмата PEACE се допълват в някои отношения, че те често подпомагат едни и същи категории лица и че някои проекти са финансирани от МФИ и от програмата PEACE, Обединеното кралство все пак счита, че двете инициативи преследват различни цели.

57. Като подчертава специфичния и единствен по рода си характер на МФИ, Ирландия посочва, че според нея той има за основна цел укрепването на мира и помирението между общностите. Доколкото е възможно да се приеме, че сред интересите на МФИ е и икономическото и социалното развитие, този интерес има инструментален характер. Всъщност в рамките на МФИ икономическото и социално развитие не било самоцелно, а фактор за помирение и политически напредък. Ирландия счита за очевидно, че от тази гледна точка МФИ не може да се определи като механизъм за укрепване на икономическото и социалното сближаване. Четирите основни области на стратегията на МФИ за периода 2006—2010 г. свидетелствали за неговата основна функция в качеството му на механизъм за постигането на помирение между националистите и юнионистите. Накрая Ирландия счита, че членове 158 ЕО и 159 ЕО се отнасят главно до икономическото развитие, а не до въпросите, свързани с помирението, с политическия диалог и с укрепването на мира.

V — Съображения

58. Най-напред следва да се напомни, че използването на член 308 ЕО като правно основание на даден акт е обосновано само ако никоя друга разпоредба от Договора за ЕО не предоставя на общностните институции компетентността, необходима за приемането на този акт [20]. Ето защо целта на член 308 ЕО е да компенсира липсата на правомощия за действие, предоставени изрично или мълчаливо на общностните институции посредством определени разпоредби на Договора за ЕО, доколкото такива правомощия все пак се оказват необходими за осъществяване на функциите на Общността с оглед на постигането на някоя от определените с този договор цели [21].

20 — Вж. съдебната практика, посочена в бележка под линия 16.

21 — Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, 2008 г., стр. I-6351, точка 211 и цитираната съдебна практика).

59. Освен това от постоянната съдебна практика следва, че изборът на правното основание на даден общностен акт трябва да се основава на обективни критерии, подлежащи на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на съответния акт, а не на правно основание, възприето при приемането на други общностни актове с евентуално сходни характеристики [22]. Уточнявам също, че според Съда за избора на правно основание на даден акт е без значение желанието на дадена институция да участва по-интензивно в приемането на даден акт, извършената по друг повод работа в сферата на действие, в която попада актът, или контекстът на приемане на акта [23].

60. От гледна точка на тази съдебна практика следва да се определи дали, както поддържа Парламентът, обжалваният регламент е трябвало да се приеме на основание член 159, трета алинея ЕО. В това отношение и преди да разгледам целта и съдържанието на този регламент, ще изложа няколко предварителни бележки относно общностната политика на икономическо и социално сближаване.

22 — Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет (C-155/07, Сборник, 2008 г., стр. I-8103, точка 34 и цитираната съдебна практика).

23 — Решение от 4 април 2000 г. по дело Комисия/Съвет (C-269/97, Recueil, стр. I-2257, точка 44).

A — *Предварителни бележки относно общностната политика на икономическо и социално сближаване*

61. Икономическото и социалното сближаване днес намира различни изражения в Договорите за ЕС и ЕО. Укрепването му е цел едновременно на Съюза (член 2 ЕС) и на Общността (член 2 ЕО). Съгласно член 3, параграф 1, буква к) ЕО дейността на Общността включва укрепване на икономическото и социално сближаване. Дял XVII от Договора за ЕО, който се състои от членове 158—162 ЕО, оправомощава Общността да провежда общностна политика на икономическо и социално сближаване, за да насърчи цялостното си хармонично развитие.

62. Признаването и развитието на тази политика са постепенни. Най-напред посочената политика се изразява в редица общностни инициативи, които имат за цел въвеждане на регионална политика. Истинският обрат в това отношение настъпва с разширяването на Общността чрез присъединяването на Кралство Дания, на Ирландия и на Обединеното кралство. Всъщност по онова време

последните две държави искат осъществяването на регионални дейности, Ирландия за почти всички свои региони, а Обединеното кралство за необлагодетелстваните си региони в Шотландия и Северна Ирландия [24].

63. Доколкото в Договора за ЕИО, подписан на 25 март 1957 г., липсват разпоредби, които да предоставят на общностния законодател необходимите правомощия за действие при прилагането на регионална политика, той е трябвало да прибягва до член 235 от Договора за ЕО (понастоящем член 308 ЕО), за да развива дейността си в областта на регионите, по-специално с оглед на създаването на ЕФРР [25].

64. Регионалната политика достига до равнището на общностна политика, установена в първичното право с Единния европейски акт от 1986 г. Всъщност той въвежда в Договора за ЕИО дял V, озаглавен „Икономическо и социално сближаване“, който определя целите и уточнява средствата за осъществяването на тази политика.

65. Следователно след влизането в сила на Единния европейски акт на 1 юли 1987 г. общностният законодател вече няма нужда да прибягва до член 235 от Договора за ЕО като обща упълномощаваща клауза, за да провежда дейностите си по политиката на икономическо и социално сближаване.

66. Същевременно тази разпоредба от Договора за ЕО запазва значението си като средство за засилване на правомощията, с които разполага Общността в случай на непредвидени в Договора за ЕО обстоятелства [26]. Така, ако предоставените на Общността правомощия са недостатъчни, общностният законодател трябва да използва член 308 ЕО като единствено основание или като допълнително основание наред с другите приложими разпоредби от Договора за ЕО.

24 — Вж. Blumann, C., „Historique de la politique communautaire de cohésione économique et sociale“, L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 5, по-специално точка 10.

25 — Регламент (ЕИО) № 724/75 на Съвета от 18 март 1975 година за създаване на Европейски фонд за регионално развитие (ОВ L 73, стр. 1)

26 — Вж. Flaesch Mougin, C., „Commentaire de l'article 235“, Traité instituant la CEE: commentaire article par article, под ръководството на Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R. и Simon, D., Économica, Paris, 1992.

67. Регламент № 2012/2002 е пример за тази практика. Съгласно член 1, тълкуван във връзка със съображение 1 от този регламент, последният има за цел създаването на фонд „Солидарност“, за да може Общността да реагира по бърз, ефективен и гъвкав начин на извънредни ситуации, предимно в случаи на природни бедствия. Посоченият регламент е основан на две правни основания, а именно член 159, трета алинея ЕО и член 308 ЕО. Използване на член 308 ЕО като допълнително основание е оправдано в съображение 3 от Регламент № 2012/2002 по следния начин: „Европейският съюз също трябва да прояви солидарност със страните, които понастоящем водят преговори за присъединяване. Разширяването на приложното поле на настоящия регламент с цел да се обхванат тези страни води до прилагане на член 308 [ЕО]“. Следователно общностният законодател приема, че не разполага с достатъчно правомощия на основание член 159, трета алинея ЕО, за да може тази част от политиката на икономическото и социално сближаване да важи за страни, които още не са се присъединили към Съюза [27].

68. Основният въпрос, повдигнат в настоящото дело, се отнася и до обхвата на правомощията, с които разполага общностният законодател по силата на член 159, трета алинея ЕО, но този път в особения контекст на финансови вноски на Общността в полза на международна организация, която се състои от две държави членки и чиито бенефициери са единствено региони на Общността, главно в Северна Ирландия, като причините за тези вноски надхвърлят според Съвета и встъпилите страни целите, преследвани с дял XVII от Договора за ЕО. Като се има предвид липсата или недостатъчността на правомощията, предоставени на Общността съгласно член 159, трета алинея ЕО, за да проведе тази дейност, трябва ли да се приеме, че общностният законодател е бил принуден да прибегне до член 308 ЕО като правно основание на обжалвания регламент?

69. Отговорът на този въпрос изисква, на първо място, да се разгледат целта и съдържанието на този регламент, след което, на второ място, да се провери дали предвидената с посочения регламент дейност на Общността попада в приложното поле на член 159, трета алинея ЕО.

Б — *Разглеждане на целта и съдържанието на обжалвания регламент*

70. Най-напред ще напомня, че член 10, буква а) от англо-ирландското споразумение предвижда, че „[д]вете правителства ще си сътрудничат, за да благоприятстват икономическото и социално развитие на регионите в двете части на Ирландия,

27 — В този смисъл вж. Регламент № 1082/2006, основан единствено на член 159, трета алинея ЕО, в чието съображение 16 се посочва, че „[тази разпоредба] не дава възможност законодателството, основаващо се [на нея], да важи и за структури от трети страни“.

които са най-засегнати от нестабилността през последните години и с тази цел ще проверят възможността за получаване на международна помощ“. За да се подпомогнат предвидените в този член дейности, впоследствие се създава МФИ. Член 2 от споразумението за МФИ гласи, че „[МФИ] има за цел да подпомогне икономическото и социално развитие и да насърчи контактите, диалога и помирението между националистите и юнионистите в цяла Ирландия“.

71. През 1988 г. Ирландия и правителството на Обединеното кралство призовават Общността да подпомогне МФИ. Така от 1989 г. Общността подкрепя финансово проектите на МФИ. В един от регламентите, които предхождат обжалвания регламент, а именно Регламент (ЕО) № 2687/94 [28], общностният законодател посочва, че „програмите на [МФИ] насърчават трансграничното и трансобщностното сътрудничество и по този начин благоприятстват диалога и помирението между републиканците и юнионистите“ [29] [неофициален превод], и че МФИ „е пример за плодотворно англо-ирландско сътрудничество за благоприятстване на икономическия и социален напредък и за насърчаване на помирението на трансобщностна и трансгранична основа“ [30]. [неофициален превод]

72. Обжалваният регламент също акцентира върху тези цели, като вноските на Общността са предназначени да благоприятстват икономическия и социален напредък на засегнатите области и в крайна сметка помирението между разделените общности.

73. Така от член 2, втора и трета алинея от посочения регламент следва, че вноските, които Общността изплаща на МФИ и които са предназначени приоритетно за „проекти от трансгранично и трансобщностно естество“, трябва да се „използва[т] с цел пораждане на устойчиво икономическо и социално подобрение на засегнатите области“. Изплащането на годишното участие на Общността на вноски, така както е уредено с член 7, параграф 1 от посочения регламент, е гаранция, че тези вноски действително се използват с такава цел.

28 — Регламент на Съвета от 31 октомври 1994 година относно финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия (ОВ L 286, стр. 5).

29 — Съображение 8.

30 — Съображение 11.

74. Освен това от съображение 6 от обжалвания регламент е видно, че той има за „[о]сновна[…] цел […] да подкрепи мира и помирението“. Съображение 15 от този регламент също изразява тази цел, като ѝ придава характер на крайна цел. След като изброява четирите области, около които е съсредоточена стратегията на Фонда, предназначена за последната фаза от неговите дейности 2006—2010 г. и озаглавена „Споделяне на това пространство“, в това съображение общностният законодател всъщност посочва, че „крайната цел на [МФИ] и на настоящия регламент е да се насърчи помирението между общностите“.

75. Така целта на предвидената с обжалвания регламент дейност на Общността е да се разрешат икономическите и социални проблеми на Северна Ирландия и граничните графства на Ирландия в рамките на мирен процес и процес на помирение.

76. С други думи тази дейност, както и програмата PEACE, е предназначена да укрепи икономическите и социалните основи на мирния процес. Ако помирението, а следователно и укрепването на мира са крайната, може да се каже идеалната цел, то по-конкретната и непосредствена цел на обжалвания регламент е да подпомогне икономическото и социалното развитие на засегнатия регион.

77. Тези две цели, преследвани от Общността, са едновременно илюстрация на оригиналността и смисъла на общностния механизъм, който цели да запази мира, като благоприятства икономическия и социален напредък в различните региони на Общността, както се посочва по същество във второ и осмо съображение от преамбюла на Договора за ЕО.

78. Сега трябва да се установи дали обжалваният регламент попада в приложното поле на член 159, трета алинея ЕО, доколкото целта му е да благоприятства икономическия и социален напредък на засегнатите области и в крайна сметка помирението между разделените общности.

В — *Попада ли обжалваният регламент в приложното поле на член 159, трета алинея ЕО?*

79. Най-напред ще напомня, че член 159, трета алинея ЕО е правното основание на специфичните действия, които се оказват необходими извън рамките на структурните фондове с цел укрепване на икономическото и социално сближаване на Общността.

80. Според член 158, първа алинея ЕО задачата на общностната политика за икономическо и социално сближаване е Общността „да насърчи цялостното си хармонично развитие“. Съгласно член 158, втора алинея ЕО тази политика по-специално има за „цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони или острови, включително селските райони“.

81. Общата формулировка на тази задача позволява известна гъвкавост и приспособимост на поставяните от общностния законодател цели, когато същият иска да развива съвместни дейности. По този начин приоритетните сфери на дейност често се променят съобразно социално-икономическите нужди, които възникват в различните държави членки.

82. Многоизмерността на икономическото и социално сближаване и общият характер на задачите на тази политика в крайна сметка я правят трудно определима [31]. Ето защо се оказва трудно да се установят границите на сферата, обхванатата от тази политика, тъй като икономическото и социалното сближаване се явява широко и общо понятие с неясни очертания [32]. В това отношение практиката на Съда не предоставя насоки с определящо значение [33].

31 — Вж. 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, цит. съч., стр. 139, по-специално точка 142.

32 — Вж. Blumann, C., цит. съч., стр. 13. Според този автор „[с]ближаването формално обхваща икономическата и социалната област. Но то отива още по-далече, тъй като има също така културни, интелектуални, обществени и други измерения… Сближаването е в основата на европейския проект; то цели да се утвърди еднородността, единството на Европейския съюз. Подобно на основните права и гражданството, то е сред основните конституционни принципи и в най-висока степен изразява солидарността, която би трябвало да господства вътре в Съюза“.

33 — В Решение от 23 ноември 1999 г. по дело Португалия/Съвет (C-149/96, Recueil, стр. I-8395) Съдът възприема икономическото и социално сближаване по следния начин: „[с]ледва да се отбележи, че макар от членове 2 и 3 от Договора [понастоящем след изменение съответно членове 2 ЕО и 3 ЕО], както и от членове 130 А—130 Д от същия договор [понастоящем след изменение съответно членове 158 ЕО и 162 ЕО], да е видно, че укрепването на икономическото и социалното сближаване е една от целите на Общността и следователно е важна насока за тълкуване на общностното право в икономическата и социалната област, разглежданите разпоредби имат програмен характер, така че осъществяването на целта за икономическо и социално сближаване трябва да бъде резултат от политиките и дейностите на Общността, както и на държавите членки“ (точка 86).

83. Въпреки това тук не е необходимо да се изброяват областите на дейност, попадащи в обхвата на общностната политика на икономическо и социално сближаване. Трябва единствено да се определи дали дейност на Общността, чиято цел е да благоприятства икономическия и социален напредък на засегнатите области и в крайна сметка помирението между разделените общности, е неразделна част от общностната политика на икономическо и социално сближаване.

84. Според мен отговорът би трябвало да бъде утвърдителен по няколко причини.

85. Най-напред политиката на сближаване се определя като механизъм за възстановяване на равновесието и за преразпределяне между държавите членки [34]. Тя е и израз на солидарност между тях и между техните народи. Доколкото съгласно член 2, трета алинея от обжалвания регламент финансовото участие на Общността в МФИ има за цел пораждане на устойчиво икономическо и социално подобрение на засегнатите области, според мен то изцяло спада към политика на преразпределяне, която цели да премахне икономическо и социално неравенство в даден регион на Общността, като отстрани последиците от конфликта и насилието.

86. По-нататък, доколкото по силата на член 2, втора алинея от същия регламент при разпределянето на това участие се дава приоритет на проекти от трансгранично и трансобщностно естество, то благоприятства трансграничното сътрудничество, което е една от основните цели на общностната политика на икономическо и социално сближаване [35].

87. Освен това мерките за насърчаване на търпимостта и помирението между разделени групи от населението имат за цел укрепване на сближаването между общностите, което според мен е един от аспектите на понятието за социално сближаване. Като насърчава икономическите и социалните участници чрез осъществяването на конкретни проекти от транс-

34 — Вж. Blumann, C., цит. съч., стр. 18.

35 — Видно от член 3, параграф 2, буква в) от Регламент № 1083/2006. Вж. също общностната инициатива Interreg (Съобщение на Комисията от 28 април 2000 г. за определяне на насоките на инициатива на Общността за трансевропейско сътрудничество, целяща да насърчи хармоничното и балансирано развитие на европейската територия (Interreg III) (ОВ C 143, стр. 6), която е инструмент за насърчаване на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество. Освен това ще отбележа, че Комисията участва и чрез програмата Северна Ирландия—Ирландия в рамките на инициативата Interreg II A (вж. Съобщение на Комисията от 28 април 2000 г., посочено по-горе, стр. 28).

гранично или трансобщностно естество да преодолеят отдавна съществуващи културни и социални бариери, помощта на Общността допринася за изграждането на мирно и стабилно общество и следователно за укрепването на социалното сближаване вътре в засегнатите области.

88. Освен това трябва да се подчертае тясната връзка, която съществува между, от една страна, икономическия и социален напредък, и от друга страна, укрепването на мира и на помирението. В своето Становище от 23 октомври 2008 г. за ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия [36] Европейският икономически и социален комитет ясно изразява естеството на тази връзка по следния начин: „[с]табилността и благосъстоянието взаимно се укрепват, а програмите на ЕС за финансиране спомогнаха за подобряване на социалното и икономическото положение, което произтичаше от конфликта и същевременно го подклаждаше“ [37]. Чрез помощта си Общността въздейства както върху икономическите и социалните белези, оставени от конфликта, така и върху все още съществуващите пречки за укрепването на мира. Ето защо помирението и икономическото и социалното развитие изглеждат неделими и трябва да бъдат възприемани като едно цяло в рамките на общностната политика на икономическо и социално сближаване. Освен това сближаването като присъща част от едно цяло, в което всички части са неразривно свързани [38], не би могло да съществува без помирението.

89. Накратко, обстоятелството, че предвидената с обжалвания регламент дейност на Общността се вписва в рамките на мирен процес и следователно в крайна сметка цели да помири разделени групи от населението, според мен не може да я извади от приложното поле на дял XVII от Договора за ЕО. По мое мнение изключването на мерките, които изрично целят пораждане на устойчиво икономическо и социално подобрение в даден регион на Общността, само поради това че тези мерки се включват в мирен процес и вероятно ще подпомогнат помирението на разделени групи от населението, би означавало да се възприеме твърде тясно разбиране за общностната политика на икономическо и социално сближаване.

90. Понятието за икономическото и социално сближаване ми изглежда достатъчно широко, за да обхване този вид дейност. Освен това общият характер на задачата, поверена на Общността посредством политиката ѝ на икономическо и социално сближаване, според мен позволява дейност като предвидената в обжалвания регламент да се впише в рамките на дял XVII от Договора за ЕО. Всъщност хармоничното развитие на цялата Общност изисква области, в които съществува междуобщностно напрежение

36 — Документ SC/029 — CESE 1686/2008.

37 — Точка 6.8.5 от становището.

38 — Тази бележка се отнася само до текста на заключението на френски език.

с породените от него отрицателни последици за икономическото и социално развитие, да бъдат подпомогнати от страна на Общността в рамките на политиката ѝ на укрепване на нейното икономическо и социално сближаване.

91. Накрая, използваният в член 159, трета алинея ЕО израз, а именно „се окажат необходими специфични действия извън рамките на [структурните] фондове“, ми изглежда достатъчно широк, за да включва мерки като предвидените в обжалвания регламент. Обратно на това, което поддържат Комисията и Съветът, според мен нито обстоятелството, че се касае за вноски, предназначени за особена област в Общността, нито обстоятелството, че тези вноски се изплащат на международна организация, са достатъчни, за да ги изключат от приложното поле на член 159, трета алинея ЕО.

92. По първата точка ще отбележа, че съдържанието на този член по никакъв начин не изключва възможността за осъществяване на дадено специфично действие в полза на един или повече региони в Общността. Освен това, ако общностната политика на икономическо и социално сближаване се схваща като механизъм за възстановяване на равновесието, предназначен да насърчи сближаването между регионите на Общността, то е напълно логично тя да насочи дейността си към региони, в които съществува известно икономическото и социално неравенство.

93. По втората точка трябва да се напомни, че МФИ е финансов инструмент, който е създаден от две държави членки и който Общността, както и други трети държави, решава да подпомогне. Общността по никакъв начин не участва в разходите за общо управление на тази международна организация. Последните, както и оперативните разходи, и разходите за секретариата, са поети от Ирландия и от правителството на Обединеното кралство [39]. Така финансовите вноски, които Общността изплаща всяка година на МФИ съгласно член 2, трета алинея от обжалвания регламент, са предназначени единствено за проекти за устойчиво икономическо и социално подобрение на засегнатите области. Следователно от гледна точка на Общността МФИ е допълнителен етап от дейността ѝ в полза на икономическото и социалното сближаване. Макар дейността на Общността да се осъществява през призмата на МФИ, годишната финансова вноска на тази международна организация, изплащана при предвидените условия в този регламент, представлява за Общността преди всичко средство да осъществява политиката си на икономическото и социално сближаване в Северна Ирландия и граничните графства на Ирландия.

39 — Вж. Съобщение на Комисията от 12 октомври 2006 г., посочено по-горе, точка 2.1.3, четвърта алинея.

94. Въз основа на този анализ считам, че предвидените в обжалвания регламент мерки действително попадат в сферата на общностната политика на икономическо и социално сближаване. Ето защо анализът на целта и съдържанието на този регламент, както и анализът на приложното поле на член 159, трета алинея ЕО не позволяват да се подкрепи твърдението, съдържащо се в съображение 6 от посочения регламент, според което по същество регламентът излиза извън сферата на общностната политика на икономическо и социално сближаване. По силата на член 159, трета алинея ЕО Общността разполага с необходимите правомощия за действие, за да приеме мерките, включени в обжалвания регламент. Ето защо според мен, доколкото е приет на основание член 308 ЕО, обжалваният регламент трябва да бъде отменен.

95. Накрая трябва да уточня, че макар голяма част от писмените становища на страните да е посветена съобразно защитаваните от тях гледни точки на приликите и разликите между МФИ и програмата PEACE, сравнението между тези два инструмента не може да бъде определящо за избора на правно основание на обжалвания регламент [40]. Ето защо по този въпрос ще се ограничa да изложа следните бележки.

96. Според Съвета между преследваната от МФИ цел и тази на програмата PEACE съществува сериозна разлика. Всъщност МФИ цели помирение, за да се улесни сближаването, докато програмата PEACE е насочена към сближаване, за да се улесни помирението. Според мен подобно разграничаване е изкуствено, тъй като различните доклади, посветени на тези две инициативи, доказват тясната връзка, която съществува и в двата случая между постигането на икономически и социален напредък и укрепването на мира. Освен това би било учудващо предвид наименованието ѝ програмата PEACE да няма, както обжалваният регламент, за цел насърчаване на помирението между разделени групи от населението.

97. Освен това, както признава Комисията в своето съобщение от 12 октомври 2006 г., посочено по-горе „[с]тратегическата цел на програмата PEACE, а именно утвърждаване на *напредъка към мирно и стабилно общество и насърчаване на помирението*, е една от основните цели на МФИ“ [41] [неофициален превод]. Освен това, когато ударението е поставено върху допълването между двете инициативи, това е по-скоро, за да се подчертаят техните прилики и тяхното сходство [42].

40 — Вж. съдебната практика, посочена в точка 59 от настоящото заключение.

41 — Точка 4.1, първа алинея.

42 — Точка 4.1, четвърта алинея („[щ]о се отнася до бенефициерите, по принцип МФИ подпомага същите категории лица като програмата PEACE II“) (неофициален превод). Вж. също точка 6, пета алинея („[п]риоритетите, определени както от МФИ, така и от програмите на ЕО се допълват, което открива широки перспективи за съвместна работа, които следва да се използват“) (неофициален превод). Позоваване може да се направи и на Резолюция на Европейския парламент от 20 май 2008 г. относно оценка на програмата PEACE и стратегии за бъдещето (P6_TA(2008)0205), чието съображение П гласи:

„като има предвид, че много дейности по подпрограмите PEACE, програмите МФИ и инициативата Interreg в някои области […] показаха висока степен на сходство и определена степен на припокриване на дейностите“.

98. Ето защо считам, че по-последователният подход изисква две общностни инициативи, които преследват сходни цели, да спадат към една общностната политика, в случая политиката на икономическо и социално сближаване, уредена в дял XVII от Договора за ЕО [43].

VI — Относно искането за запазване на правните последици на обжалвания регламент

99. В случай че Съдът реши да отмени обжалвания регламент, както предлагам, Съветът, както и Комисията, Ирландия и Обединеното кралство искат при условията на евентуалност на основание член 231, втора алинея ЕО правните последици на този регламент да се запазят до приемането на нов регламент и отмяната да не засяга действителността на извършените плащания, нито тази на даденитe гаранции съгласно обжалвания регламент поради важни съображения от гледна точка на правната сигурност, свързани едновременно с текущите проекти и с оправданите правни очаквания на администрацията на МФИ.

100. Предлагам на Съда да уважи това искане за запазване на правните последици на обжалвания регламент.

101. Съгласно член 231, втора алинея ЕО, ако счете за необходимо, Съдът може да посочи кои правни последици от отменения регламент трябва да се считат за окончателни. Обаче отмяната на обжалвания регламент, без да бъдат запазени неговите правни последици, би могла да има отрицателни последствия за дейностите на МФИ и би могла да породи несигурност, която да накърни миналите и текущите операции, финансирани от МФИ. Смятам, че при тези обстоятелства са налице важни съображения от гледна точка на правната сигурност, които са основание Съдът да упражни предоставеното му с член 231, втора алинея ЕО правомощие [44]. Ето защо според мен Съдът би трябвало да запази правните последици на обжалвания регламент до влизането в сила на нов регламент, приет на релевантно правно основание.

43 — Други белези, които със сигурност не могат да бъдат определящи за избора на правното основание, все пак потвърждават моето убеждение, че мерките, включени в обжалвания регламент, действително спадат към общностната политика на икономическо и социално сближаване. Ето защо ще посоча, че когато заседава в съвета на МФИ, Комисята се представлява от генералния директор на ГД „Регионална политика“. Освен това службите на Европейската общност, които са натоварени да извършват одити и проверки на място на МФИ, са както службите на Сметната палата на Европейските общности, така и службите на генерална дирекция „Regio“.

44 — Относно по-скорошно прилагане на тази разпоредба вж. Решение от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе (точки 86—89).

VII — Заключение

102. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да реши следното:

„1) Отменя Регламент (ЕО) № 1968/2006 на Съвета от 21 декември 2006 година относно финансовото участие на Общността в Международния фонд за Ирландия (2007—2010 г.).

2) Правните последици на Регламент № 1968/2006 се запазват до влизането в сила на нов регламент, приет на релевантното правно основание.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

4) Комисията на Европейските общности, Ирландия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.“