

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

3 september 2009\*

In zaak C-166/07,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 23 maart 2007,

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door I. Klavina, L. Visaggio en A. Troupiotis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door A. Vitro en M. Moore als gemachtigden,

verweerder,

\* Procestaal: Frans.

ondersteund door:

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door L. Flynn en A. Steiblyté als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Ierland**, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer als gemachtigde, bijgestaan door D.W. Anderson QC, barrister,

intervenienten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, T. von Danwitz (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász en G. Arestis, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,  
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 april 2009,

het navolgende

### **Arrest**

- <sup>1</sup> Het Europees Parlement verzoekt het Hof om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1968/2006 van de Raad van 21 december 2006 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationaal Fonds voor Ierland (2007-2010) (PB L 409, blz. 67; hierna: „bestreden verordening”), omdat deze niet op basis van de juiste rechtsgrondslag zou zijn vastgesteld.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Internationale juridische context*

Anglo-Ierse overeenkomst van 1985

- <sup>2</sup> De politieke onderhandelingen die de Ierse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in het midden van de jaren tachtig

hebben gevoerd ter consolidatie van de vrede en de verzoening tussen de twee gemeenschappen van Noord-Ierland, hebben op 15 november 1985 geleid tot de ondertekening van een overeenkomst tussen deze twee regeringen (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 1413, nr. I-23668; hierna: „Anglo-Ierse overeenkomst”). Artikel 2 van deze overeenkomst voorziet in het opzetten van een intergouvernementele conferentie ter behandeling van politieke, veiligheids- en juridische problemen, met inbegrip van de rechtsbedeling, en ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking.

- 3 Volgens artikel 4, sub a-ii, van de Anglo-Ierse overeenkomst verbinden deze regeringen zich ertoe, in het kader van deze intergouvernementele conferentie samen te werken teneinde vrede, stabiliteit en welvaart op het Ierse eiland te verwezenlijken door het bevorderen van verzoening, respect voor de rechten van de mens, samenwerking tegen het terrorisme en ontwikkeling van de economische, sociale en culturele samenwerking.
  
- 4 Onder de in deze overeenkomst voorziene actierreinen valt onder meer de grensoverschrijdende samenwerking op veiligheids-, economisch, sociaal en cultureel gebied. Volgens artikel 10, sub a, van de overeenkomst zullen de twee regeringen op dit gebied samenwerken ter bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van de regio's in beide delen van Ierland die het meeste hebben geleden onder de gevolgen van de instabiliteit van de laatste jaren. Te dien einde zullen zij de mogelijkheid onderzoeken om internationale steun te verkrijgen.

#### Overeenkomst betreffende een Internationaal Fonds voor Ierland

- 5 De Ierse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben op grond van artikel 10, sub a, van de Anglo-Ierse overeenkomst de overeenkomst van 18 september 1986 betreffende het Internationaal Fonds voor Ierland vastgesteld (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 1515, nr. I-26244; hierna: „IFI-overeenkomst”). Bij deze overeenkomst hebben zij het Internationaal Fonds voor Ierland (hierna: „Fonds”) opgericht, dat volgens artikel 2 van de overeenkomst tot doel heeft economische en sociale vooruitgang te bevorderen alsmede contact, dialoog en verzoening tussen nationalist en unionisten in heel Ierland aan te moedigen.

- 6 Artikel 4 van de overeenkomst somt de categorieën van projecten of maatregelen op waaraan het IFI voorrang verleent, namelijk het aanmoedigen van investeringen in de particuliere sector, met name door middel van regelingen waarbij risicokapitaal wordt aangewend, van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten op economisch gebied en op het gebied van opleiding en onderzoek, van projecten ter verbetering van de infrastructuur, in het bijzonder op sociaal gebied en op het gebied van de gezondheid, de opleiding en het milieu, alsook van beroepsopleidingsacties in het buitenland.
  
- 7 Volgens artikel 5 van de IFI-overeenkomst is het Fonds een internationale organisatie met rechtspersoonlijkheid waarvan de twee verdragsluitende regeringen lid zijn. Volgens artikel 6 van de overeenkomst wordt het Fonds geleid door een raad van bestuur, waarvan de voorzitter en de leden door deze twee regeringen worden benoemd. Zij vervullen hun taken overeenkomstig de door deze regeringen vastgestelde regels en voorwaarden. De donorlanden kunnen desgewenst als waarnemers binnen deze raad optreden.
  
- 8 De donorlanden zijn de Verenigde Staten, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië, alsook de Europese Gemeenschap.

### *Gemeenschapsrecht*

#### Bestreden verordening

- 9 De bestreden verordening stelt het juridische kader vast waarbinnen de financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Fonds worden betaald voor de periode 2007-2010. Zij is vastgesteld op de grondslag van artikel 308 EG.

- 10 Volgens punt 2 van de considerans van de verordening onderkent de Gemeenschap dat de doelstellingen van het Fonds, waaraan zij sinds 1989 financieel heeft bijgedragen, overeenstemmen met die welke zij zelf nastreeft. Volgens punt 3 van de considerans van de verordening moeten de activiteiten van het Fonds, blijkens de beoordelingen die zijn verricht overeenkomstig artikel 5 van verordening (EG) nr. 177/2005 van de Raad van 24 januari 2005 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het [Fonds] (2005-2006) (PB L 30, blz. 1), verder worden ondersteund, terwijl daarnaast de synergie verder moet worden versterkt met de doelstellingen van en de coördinatie met de bijstandsverlening uit de structuurfondsen, in het bijzonder het speciale programma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (hierna: „Peace-programma”).
- 11 De voornaamste doelstelling van de bestreden verordening is blijkens punt 6 van de considerans ervan het ondersteunen van vrede en verzoening door activiteiten die ruimer zijn dan die welke door de structuurfondsen worden bestreken, en die verder reiken dan het toepassingsgebied van het beleid van de Gemeenschap inzake economische en sociale samenhang. Wat de strategie voor de slotfase van de activiteiten van het Fonds in de periode 2006-2010 betreft, is het uiteindelijke doel van dit Fonds en van de bestreden verordening volgens punt 15 van de considerans van deze verordening het aanmoedigen van verzoening tussen de gemeenschappen. In de punten 16 en 17 van de considerans van de verordening wordt bovendien verklaard dat de steun van de Gemeenschap zal bijdragen tot een grotere solidariteit tussen de lidstaten en tussen hun volkeren en dat de vaststelling van deze verordening noodzakelijk wordt geacht om de doelstellingen van de Gemeenschap in het kader van de werking van de gemeenschappelijke markt te verwezenlijken.
- 12 Artikel 1 van de bestreden verordening stelt het financiële referentiebedrag van de communautaire bijdrage aan het Fonds voor de betrokken periode vast.
- 13 Artikel 2 van de bestreden verordening luidt als volgt:

„Het Fonds gebruikt de bijdrage overeenkomstig de [IFI-overeenkomst].

Bij het toewijzen van de bijdrage zal het Fonds op zodanige wijze voorrang geven aan grens- of gemeenschapoverschrijdende projecten dat deze op één lijn worden gebracht met de door de structuurfondsen gefinancierde activiteiten, en met name die van het Peace-programma voor Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland.

De bijdrage wordt op zodanige wijze gebruikt dat deze in de betrokken gebieden leidt tot een duurzame economische en sociale verbetering. Zij wordt niet gebruikt ter vervanging van andere overheids- of particuliere uitgaven.”

14 Artikel 3 van de verordening bepaalt:

„De Commissie vertegenwoordigt de Gemeenschap als waarnemer in de vergaderingen van de raad van bestuur van het Fonds [...].

Het Fonds wordt als waarnemer vertegenwoordigd in de vergaderingen van het toezichtcomité voor het Peace-programma en, in voorkomend geval, voor andere bijstandsverlening uit de structuurfondsen.”

15 De subsidiabiliteit van de uitgaven van het Fonds en de betaling van de financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Fonds zijn onderworpen aan verschillende in de artikelen 6 tot en met 11 van de bestreden verordening gestelde voorwaarden. Zo bepaalt artikel 6 dat latere betalingen aan het Fonds afhankelijk zijn van de indiening van de strategie voor de afsluiting van de activiteiten van het Fonds en de goedkeuring ervan door de Commissie. Voorts bepaalt artikel 7 van de verordening dat de bijdragen aan het Fonds worden beheerd door de Commissie en in tranches worden betaald. Het eerste voorschot wordt betaald nadat de Commissie een door de voorzitter van de raad van bestuur van het Fonds ondertekende verbintenis heeft ontvangen volgens welke dit laatste zal voldoen aan de voorwaarden van de bestreden verordening.

## Verordening (EG) nr. 1083/2006 en het Peace-programma

- 16 Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210, blz. 25) stelt de algemene regels met betrekking tot de structuurfondsen en het Cohesiefonds vast.
- 17 Het Peace-programma is een communautair initiatief dat in het kader van de structuurfondsen is opgezet. Volgens punt 22 van bijlage II bij verordening nr. 1083/2006 zal dit programma uit hoofde van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” worden uitgevoerd als een grensoverschrijdend samenwerkingsprogramma in de zin van artikel 3, lid 2, sub c, van deze verordening. Het behelst met name, ter bevordering van de economische en sociale stabiliteit in de betrokken regio's, acties ter bevordering van de samenhang tussen de gemeenschappen. Het in aanmerking komende gebied bestaat uit Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland.

**Conclusie van partijen**

- 18 Het Parlement concludeert dat het het Hof behage:

- de bestreden verordening nietig te verklaren;
  
- de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten.

19 De Raad concludeert dat het het Hof behage:

- het beroep ongegrond te verklaren;
  
- het Parlement te verwijzen in de kosten;
  
- subsidiair, krachtens artikel 231, tweede alinea, EG, de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven tot een nieuwe verordening is vastgesteld en te beslissen dat de nietigverklaring geen afbreuk doet aan de geldigheid van de verrichte betalingen of van de op grond van de bestreden verordening aangegane verbintenissen.

20 Bij beschikking van de president van het Hof van 20 september 2007 zijn Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie in de onderhavige zaak toegelaten als interveniënten aan de zijde van de Raad.

## Het beroep

### *Argumenten van partijen*

21 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Parlement één middel aan, namelijk schending van het EG-Verdrag omdat artikel 308 EG ten onrechte als rechtsgrondslag zou zijn gekozen.

- 22 Volgens het Parlement beschikt de gemeenschapswetgever krachtens artikel 159, derde alinea, EG, over de nodige bevoegdheden voor de vaststelling van de bestreden verordening. Deze bepaling verleent de instellingen immers de bevoegdheid, de specifieke maatregelen vast te stellen die buiten de structuurfondsen om noodzakelijk blijken om de in artikel 158 EG beoogde versterking van de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap te verwezenlijken.
- 23 De uitdrukking „versterking van de economische en sociale samenhang” in laatstgenoemde bepaling omvat alle maatregelen ter bevordering van de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel, ter versterking van de sociale en territoriale samenhang en ter bevordering van de solidariteit tussen de lidstaten en de volkeren van de Gemeenschap.
- 24 Op basis van de gegevens die zijn vervat in de bestreden verordening, in verordening nr. 1083/2006 en in het overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 177/2005 opgestelde rapport van 12 oktober 2006 betreffende het [Fonds] [COM(2006) 563 def.] kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen van het Fonds overeenstemmen met die welke de Gemeenschap zelf in het kader van de structuurfondsen met haar eigen maatregelen in de betrokken regio's van de twee delen van Ierland nastreeft, en dat zij de versterking beogen van de sociale samenhang en de solidariteit tussen de bevolkingsgroepen van Noord-Ierland en de grensgebieden van Ierland.
- 25 Zo leggen de strategieën die thans zowel in het kader van het Peace-programma als door het Fonds worden toegepast, de klemtoon op verzoening en verbetering van de betrekkingen tussen de gemeenschappen. De te financieren maatregelen ter verwezenlijking van deze twee strategische prioriteiten zijn in beide gevallen volstrekt gelijklopend.
- 26 De maatregelen ter ondersteuning van de verzoening tussen de gemeenschappen in Ierland maken onvermijdelijk integrerend deel uit van het cohesiebeleid, juist omdat er zonder verzoening en onderling begrip tussen de gemeenschappen geen economische en sociale samenhang in de betrokken regio's kan zijn.

- 27 Voorts is punt 6 van de considerans van de bestreden verordening kennelijk slechts een loutere intentieverklaring van de Raad ter rechtvaardiging van het beroep op artikel 308 EG. Artikel 159, derde alinea, EG verleent de bevoegdheid om specifieke maatregelen te nemen, zonder nader aan te geven in welke sectoren dergelijke maatregelen kunnen worden getroffen of welke vormen zij kunnen aannemen, en biedt de Gemeenschap aldus de mogelijkheid financiële bijdragen aan het Fonds te verlenen.
- 28 Het Parlement merkt tevens op dat bij de beantwoording van de vraag of artikel 308 EG al dan niet als rechtsgrondslag voor de bestreden verordening kon worden gebruikt, rekening dient te worden gehouden met de doelstellingen die deze verordening met de verlening van financiële bijdragen aan het Fonds nastreefde, en niet dient te worden nagegaan welke doelstellingen het Fonds zelf heeft. Het is aldus niet van belang dat het Fonds een intergouvernementele organisatie met rechtspersoonlijkheid is waaraan ook derde landen bijdragen.
- 29 De Raad, die wordt ondersteund door de interveniënten, stelt dat titel XVII van het EG-Verdrag, dat de artikelen 158 EG tot en met 162 EG omvat, niet voorziet in de handelingsbevoegdheden die vereist zijn voor de activiteiten van het Fonds en dus geen passende rechtsgrondslag kan zijn ter rechtvaardiging van de verlening van de desbetreffende financiële bijdragen.
- 30 Deze instelling merkt op dat de structuur en de algemene opzet van de artikelen 158 EG en 159 EG zodanig zijn dat het begrip „specifieke maatregelen” in de zin van artikel 159, derde alinea, moet worden geacht deel uit te maken van de in artikel 158 EG genoemde doelstellingen. Bijgevolg vormt de vaststelling van een specifieke maatregel buiten de structuurfondsen om een — op dezelfde wijze als de participatie van de Gemeenschap via deze fondsen te gebruiken — middel om de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap te versterken teneinde de harmonieuze ontwikkeling ervan in haar geheel te bevorderen.
- 31 De bestreden verordening daarentegen heeft tot doel financieel bij te dragen aan een internationale organisatie die zich voornamelijk bezighoudt met het verzoenen van de gemeenschappen in Ierland, met inachtneming van de historische, politieke, culturele

en religieuze aspecten van het conflict op het Ierse eiland. Dit doel valt vanzelfsprekend niet binnen het bestek van artikel 158 EG, dat met name beoogt de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's te verkleinen. Het feit dat er geen verzoening is tussen nationalisten en unionisten in de onder het Fonds vallende gebieden wordt veeleer gezien als een belemmering voor het daadwerkelijk voeren van een beleid van economische en sociale samenhang in deze gebieden.

- 32 De Raad merkt bovendien op dat de rechtsgrondslag van het Peace-programma hem niet de bevoegdheden verleent om alle activiteiten te bestrijken die thans door het Fonds worden bestreken, ook al zijn deze twee instrumenten complementair en is onderlinge samenwerking en coördinatie tussen beide noodzakelijk. Deze twee instrumenten pakken tegelijkertijd bepaalde aspecten van de politieke instabiliteit en de economische en sociale ontwikkeling aan, maar hebben een verschillende invalshoek. Het Fonds beoogt verzoening tot stand te brengen om de samenhang te bevorderen, het Peace-programma beoogt samenhang tot stand te brengen om gemakkelijker tot verzoening te komen. De kernactiviteit van het Fonds valt dus buiten het bestek van titel XVII van het EG-Verdrag.
- 33 Volgens de Raad en Ierland heeft deze titel betrekking op eigen actiemiddelen van de Gemeenschap, die worden beheerd volgens de regels van het communautaire regelgevingskader, met inbegrip van het financieel reglement. Volgens de Raad kan noch titel XVII van het EG-Verdrag, noch het communautaire regelgevingskader van toepassing zijn op een internationale organisatie waarvan de Gemeenschap overigens geen deel uitmaakt. Ook al zou het Fonds zich op een gegeven moment bij voorrang bezighouden met de economische samenhang in plaats van met verzoening, zouden de bijdragen van de Gemeenschap niettemin niet op titel XVII van het Verdrag kunnen worden gebaseerd.
- 34 De Raad voegt hieraan toe dat het volgens hem niet relevant is de bestreden verordening te baseren op een tweede rechtsgrondslag die wordt geacht het doel van economische en sociale samenhang te bestrijken, gelet op het feit dat het streven om de gemeenschappen in Ierland onderling te verzoenen het hoofddoel van het Fonds vormt en dit laatste een extracommunautaire entiteit is. Het streven naar economische en sociale samenhang vloeit slechts voort uit het streven naar verzoening, die wordt bereikt door het optreden van een extracommunautaire internationale organisatie.

- 35 Volgens de Commissie dient het doel van de bestreden verordening, namelijk ervoor te zorgen dat de Gemeenschap voor de jaren 2007 tot en met 2010 een financiële bijdrage aan het Fonds levert die volgens de IFI-overeenkomst moet worden aangewend, te worden gekoppeld aan de Anglo-Ierse overeenkomst, die volgens de preambule en de artikelen 2, sub a, en 4, sub a-ii, ervan, als enige doel heeft, in het belang van de twee verdragsluitende staten en met name van de bevolking van Noord-Ierland vrede en verzoening tot stand te brengen. Het uitgangspunt wordt gevormd door de politieke instabiliteit en niet door de economische en sociale moeilijkheden. De in artikel 2 van de IFI-overeenkomst vastgestelde doelstellingen dienen bij te dragen tot de in artikel 10, sub a, van de Anglo-Ierse overeenkomst bedoelde grensoverschrijdende samenwerking, die zelf een middel is ter verwezenlijking van het doel van deze overeenkomst, namelijk vrede en verzoening tot stand te brengen in het belang van de twee verdragsluitende staten. De door de Anglo-Ierse overeenkomst beoogde economische en sociale ontwikkeling is dus nooit een doel op zich geweest.
- 36 De Commissie merkt verder op dat de activiteiten van het Fonds en die van de structuurfondsen elkaar weliswaar overlappen, maar dat de door het Fonds verrichte activiteiten een ruimer gebied bestrijken dan het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang. Artikel 4 van de IFI-overeenkomst, dat de categorieën van projecten of maatregelen vaststelt die het Fonds bij voorrang dient te financieren overeenkomstig de doelstellingen van deze overeenkomst, geeft geen limitatieve opsomming van de soorten maatregelen en kan activiteiten omvatten die vallen onder het communautaire cohesiebeleid, zonder dat het daartoe is beperkt.
- 37 De Commissie stelt ten slotte dat de artikelen van titel XVII van het EG-Verdrag de rechtsgrondslag vormen voor de invoering van communautaire instrumenten ter uitvoering van het communautaire cohesiebeleid. Aangezien het Fonds geen dergelijk instrument is en de activiteiten ervan de grenzen van dit beleid overschrijden, kon de bestreden verordening niet op grond van de bepalingen van titel XVII van het Verdrag worden vastgesteld.
- 38 Volgens Ierland dient rekening te worden gehouden met het specifieke en unieke karakter van het Fonds, dat als doel heeft de vrede en de verzoening tussen de gemeenschappen te bevorderen. Het belang van het Fonds bij de economische en sociale ontwikkeling is daarentegen van instrumentele aard. Deze ontwikkeling is geen doel op zich, maar een element van verzoening en politieke vooruitgang. De vier

fundamentele strategische domeinen van het IFI voor de periode 2006-2010 illustreren zijn hoofdfunctie als mechanisme ter bereiking van verzoening tussen nationalist en unionisten.

- 39 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn de artikelen 158 EG en 159 EG ontworpen om de economische en sociale onevenwichtigheden tussen de regio's van de Gemeenschap te verhelpen en niet om vrede en verzoening tussen de verschillende gemeenschappen in een regio te bevorderen. De nieuwe strategie van het Fonds legt duidelijk de klemtoon op verzoening. Ook al zouden het Fonds en het Peace-programma in bepaalde opzichten complementair zijn, verschillen zij niettemin, aangezien het Peace-programma door de Gemeenschap specifiek is opgezet om de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap te bevorderen, terwijl het Fonds tegemoetkomt aan bekommernissen van een andere aard die buiten het communautaire kader zijn vastgesteld.

*Beoordeling door het Hof*

- 40 Volgens vaste rechtspraak kan artikel 308 EG slechts als rechtsgrondslag voor een handeling dienen wanneer geen andere bepaling van het EG-Verdrag de gemeenschapsinstellingen de voor deze handeling vereiste bevoegdheid verleent (arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 48; 28 mei 1998, Parlement/Raad, C-22/96, Jurispr. blz. I-3231, punt 22, en 2 mei 2006, Parlement/Raad, C-436/03, Jurispr. blz. I-3733, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Deze rechtsgrondslag strekt ertoe, leemten als gevolg van het ontbreken van uitdrukkelijk of impliciet door specifieke bepalingen van het Verdrag aan de gemeenschapsinstellingen verleende handelingsbevoegdheden aan te vullen, voor zover dergelijke bevoegdheden niettemin noodzakelijk blijken om de Gemeenschap in staat te stellen haar taak te vervullen teneinde een van de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken (advies 2/94 van 28 maart 1996, Jurispr. blz. I-1759, punt 29, en arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 211).

- 42 In het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap moet de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot deze gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de betrokken handeling (arrest van 29 april 2004, Commissie/Raad, C-338/01, Jurispr. blz. I-4829, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en advies 2/00 van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Bijgevolg dient op basis van bovengenoemde criteria te worden onderzocht of artikel 159, derde alinea, EG, zoals het Parlement stelt, een passende rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van de bestreden verordening en of deze dus op basis van deze rechtsgrondslag had moeten worden vastgesteld.

#### Titel XVII van het EG-Verdrag

- 44 Dienaangaande dient de regeling van titel XVII van het EG-Verdrag, bestaande uit de artikelen 158 EG tot en met 162 EG, te worden onderzocht. Deze titel verleent de Gemeenschap de bevoegdheid een communautair beleid inzake economische en sociale samenhang te voeren, teneinde een harmonieuze ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen.
- 45 Krachtens artikel 159, eerste alinea, EG, moeten zowel de lidstaten als de Gemeenschap bij de vaststelling en de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid de in artikel 158 EG gepreciseerde doelstellingen van dit beleid in aanmerking nemen. De Gemeenschap ondersteunt ook de verwezenlijking van deze doelstellingen, met name door haar optreden via de structuurfondsen. In deze context kan zij onder bepaalde voorwaarden op grond van artikel 159, derde alinea, EG specifieke maatregelen nemen buiten deze fondsen om.
- 46 Deze laatste bepaling stelt weliswaar niet de vorm vast die dergelijke specifieke maatregelen kunnen aannemen, maar zoals Ierland, de Raad en de Commissie in wezen

hebben gesteld, voert de Gemeenschap met al haar maatregelen een autonoom communautair beleid uit, zodat titel XVII van het EG-Verdrag de passende rechtsgrondslagen levert voor de vaststelling van de eigen actiemiddelen van de Gemeenschap, die worden beheerd volgens het communautaire regelgevingskader en inhoudelijk niet de grenzen van het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang overschrijden.

### Doel en inhoud van de bestreden verordening

- 47 Gelet op het bovenstaande dient aan de hand van het doel en de inhoud van de bestreden verordening te worden uitgemaakt of de wetgever artikel 159, derde alinea, EG als rechtsgrondslag voor de vaststelling ervan had moeten gebruiken.
- 48 Wat het doel van de bestreden verordening betreft, blijkt uit de punten 6, 15 en 16 van de considerans ervan dat deze voornamelijk beoogt de vrede en de verzoening tussen de twee gemeenschappen van Noord-Ierland te bevorderen, en dat de steun van de Gemeenschap zal bijdragen tot een grotere solidariteit tussen de lidstaten en tussen hun volkeren.
- 49 In deze context dient ook rekening te worden gehouden met artikel 2 van de bestreden verordening, dat niet alleen betrekking heeft op de voorwaarden waaronder, maar ook op de doelen waarvoor de financiële bijdragen van de Gemeenschap door het Fonds kunnen worden gebruikt.
- 50 Volgens deze bepaling moet het Fonds op zodanige wijze voorrang geven aan grens- of gemeenschapsoverschrijdende projecten dat deze op één lijn worden gebracht met de door het Peace-programma gefinancierde activiteiten, en moet de bijdrage op zodanige wijze worden gebruikt dat deze in de betrokken gebieden leidt tot een duurzame economische en sociale verbetering.

- 51 Voorts verwijst deze bepaling naar de IFI-overeenkomst. Aldus moeten de voornaamste doelstellingen van de IFI-overeenkomst, zoals omschreven in artikel 2 ervan, worden geacht deel uit te maken van de bestreden verordening. Volgens artikel 2 van deze overeenkomst heeft deze tot doel economische en sociale vooruitgang te bevorderen alsmede contact, dialoog en verzoening tussen nationalisten en unionisten in Ierland aan te moedigen.
- 52 Deze vaststelling vindt ook steun in de juridische context van de bestreden verordening, met name in de Anglo-Ierse overeenkomst, die aan de basis ligt van de IFI-overeenkomst. De Anglo-Ierse overeenkomst heeft evenwel als voornaamste doel, vrede en verzoening tussen de twee gemeenschappen van Noord-Ierland te bevorderen, terwijl de door de IFI-overeenkomst bestreken activiteiten, zoals blijkt uit artikel 10, sub a, van deze overeenkomst, tot doel hebben de economische en sociale ontwikkeling van de regio's te bevorderen.
- 53 Aldus blijkt uit de bestreden verordening en de verwijzing naar de IFI-overeenkomst dat de verordening zowel is gericht op vrede en verzoening tussen de twee gemeenschappen van Noord-Ierland als op economische en sociale vooruitgang in de zones die door het gewapend conflict worden getroffen.
- 54 Hieruit volgt dat de doelstellingen van de bestreden verordening overeenstemmen met die van het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang, wat eveneens wordt bevestigd door punt 2 van de considerans van deze verordening.
- 55 Inhoudelijk stelt de bestreden verordening in artikel 1 het bedrag van de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan het Fonds voor de periode 2007-2010 vast. In de artikelen 2 tot en met 11 verwijst de verordening met betrekking tot het gebruik van deze bijdrage door het Fonds naar de IFI-overeenkomst en bepaalt het waarvoor deze bijdrage bij voorrang moet worden gebruikt en volgens welke regels de samenwerking tussen de Gemeenschap en het Fonds dient te verlopen, alsook onder welke voorwaarden en op welke wijze deze bijdrage moet worden betaald.

- 56 Zo bepaalt artikel 2, tweede alinea, van de bestreden verordening dat het Fonds bij het toewijzen van de bijdrage van de Gemeenschap op zodanige wijze voorrang moet geven aan grens- of gemeenschapsoverschrijdende projecten dat deze op één lijn worden gebracht met de door de structuurfondsen gefinancierde activiteiten, en met name die van het Peace-programma voor Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland. Volgens de derde alinea van dit artikel moet de bijdrage op zodanige wijze worden gebruikt dat deze in de betrokken gebieden leidt tot een duurzame economische en sociale verbetering.
- 57 Dienaangaande blijkt uit de artikelen 6 en 10 van de bestreden verordening dat latere betalingen van de Gemeenschap aan het Fonds en de jaarlijkse betaling ervan afhankelijk zijn van de goedkeuring door de Commissie van de door het Fonds ingediende afsluitstrategie. Bovendien blijkt uit artikel 7 van de bestreden verordening dat een aanzienlijk deel van de jaarlijkse bijdrage slechts wordt betaald indien de Commissie een verbintenis van het IFI heeft ontvangen volgens welke de in de verordening gepreciseerde voorwaarden in acht zullen worden genomen, en zij het jaarverslag van het Fonds heeft goedgekeurd.
- 58 Uit het bovenstaande volgt dat de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan het Fonds, los van de regelgeving in het kader waarvan zij wordt verleend, behoort tot de specifieke maatregelen die overeenkomstig artikel 159, derde alinea, EG kunnen worden vastgesteld wanneer zij buiten de structuurfondsen om noodzakelijk blijken om de doelstellingen van artikel 158 EG te verwezenlijken.
- 59 Noch op basis van de regels inzake de samenwerking tussen de Gemeenschap en het Fonds, noch op basis van de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de financiële bijdrage van de Gemeenschap moet worden betaald, kan deze laatste evenwel verhinderen dat het Fonds deze bijdrage gebruikt voor maatregelen die weliswaar de doelstellingen van de IFI-overeenkomst in acht nemen, maar het kader van het gemeenschapsbeleid inzake economische en sociale samenhang overschrijden of althans niet worden beheerd volgens de criteria die de Gemeenschap in het kader van dit beleid toepast.
- 60 Volgens artikel 5 van de IFI-overeenkomst is het Fonds immers een organisatie met rechtspersoonlijkheid in internationaal-publiekrechtelijke zin. De Gemeenschap heeft

weliswaar de hoedanigheid van waarnemer op de vergaderingen van de raad van bestuur van het Fonds en de bestreden verordening bepaalt dat op alle niveaus coördinatie tussen het Fonds en de structuurfondsen, en met name het Peace-programma, nodig is, maar dit neemt niet weg dat de Gemeenschap geen lid is van deze organisatie of van haar raad van bestuur, die volgens artikel 6 van de IFI-overeenkomst optreedt overeenkomstig de door de twee overeenkomstsluitende regeringen vastgestelde regels en voorwaarden.

- 61 Bovendien bepaalt artikel 2, eerste alinea, van de bestreden verordening dat de financiële bijdragen van de Gemeenschap moeten worden gebruikt overeenkomstig de IFI-overeenkomst, die, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, geen limitatieve opsomming geeft van de te financieren maatregelen, maar enkel in artikel 4 de categorieën van maatregelen vaststelt die bij voorrang dienen te worden gefinancierd. Door deze verwijzing naar de IFI-overeenkomst biedt de bestreden verordening de mogelijkheid om deze financiële bijdragen te gebruiken voor maatregelen waarvan de specifieke doelstellingen en de concrete inhoud althans ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening niet bekend zijn, gelet op het feit dat het niet aan de Gemeenschap is om deze maatregelen te plannen of uit te voeren.
- 62 Voorts stellen de artikelen 6, 7 en 10 van de bestreden verordening weliswaar formele voorwaarden aan de betaling van de financiële bijdragen van de Gemeenschap ten gunste van het Fonds, maar zij stellen aan de door deze bijdragen te financieren activiteiten geen materiële voorwaarden die afwijken van die van artikel 2 van de bestreden verordening. Deze bepalingen van de bestreden verordening kunnen dus, anders dan het Parlement stelt, niet garanderen dat alle door de Gemeenschap gefinancierde acties van het Fonds daadwerkelijk beantwoorden aan de specifieke doelstellingen van het gemeenschapsbeleid inzake economische en sociale samenhang.
- 63 In deze omstandigheden kon de gemeenschapswetgever er in punt 6 van de considerans van de bestreden verordening van uitgaan dat de door de bestreden verordening gefinancierde activiteiten verder reikten dan het beleid van de Gemeenschap inzake economische en sociale samenhang.

64 Zoals in punt 46 van het onderhavige arrest is opgemerkt, strekt artikel 159 EG zich evenwel enkel uit tot autonome maatregelen van de Gemeenschap die worden beheerd volgens het communautaire regelgevingskader en inhoudelijk de grenzen van het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang niet overschrijden.

65 Artikel 159, derde alinea, EG verschaft dus op zich de Gemeenschap niet de nodige bevoegdheid om de doelstellingen van het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang na te streven door het verlenen van een financiële bijdrage onder de voorwaarden zoals die in de bestreden verordening zijn vastgesteld.

#### Passende rechtsgrondslag

66 In deze omstandigheden dient te worden onderzocht of de wetgever de bestreden verordening diende vast te stellen op de grondslag van zowel artikel 308 EG als artikel 159, derde alinea, EG.

67 Zoals in punt 41 van het onderhavige arrest is uiteengezet, strekt artikel 308 EG ertoe, leemten als gevolg van het ontbreken van uitdrukkelijk of impliciet door specifieke bepalingen van het EG-Verdrag aan de gemeenschapsinstellingen verleende handlingsbevoegdheden aan te vullen, voor zover dergelijke bevoegdheden niettemin noodzakelijk blijken om de Gemeenschap in staat te stellen haar taak te vervullen teneinde een van de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken. Voorts blijkt uit artikel 308 EG dat een beroep op deze bepaling vereist dat het beoogde optreden betrekking heeft op de „[werking van] de gemeenschappelijke markt” (zie arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 200).

68 De bestreden verordening dient ter ondersteuning van de acties van een door twee lidstaten opgerichte internationale organisatie die tot doel heeft de economische en

sociale samenhang te versterken. Zoals blijkt uit de artikelen 2 EG en 3, lid 1, sub k, EG, vormt de versterking van de economische en sociale samenhang buiten de context van titel XVII van het EG-Verdrag, waarbij aan de Gemeenschap de bevoegdheid wordt verleend om een communautair beleid inzake economische en sociale samenhang te voeren, een doel van de Gemeenschap. Zoals eveneens blijkt uit punt 17 van de considerans van de bestreden verordening, houdt het doel van de bestreden verordening verband met de gemeenschappelijke markt, gelet op het feit dat zij beoogt economische verbeteringen in de achtergebleven gebieden van de twee lidstaten en dus in de werking van de gemeenschappelijke markt te realiseren.

- 69 Uit de bovenstaande overwegingen volgt dat, aangezien de bestreden verordening doelstellingen nastreeft die zijn vastgelegd in de artikelen 2 EG en 3, lid 1, sub k, EG en titel XVII van het EG-Verdrag, zonder dat deze titel op zich de Gemeenschap de bevoegdheid verleent om deze doelstellingen te verwezenlijken, de gemeenschaps-wetgever zich zowel had moeten baseren op artikel 159, derde alinea, EG als op 308 EG (zie in die zin arrest van 30 mei 1989, Commissie/Raad, 242/87, Jurispr. blz. 1425, punten 6 en 37, en arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punten 211-214), met inachtneming van de daarin vastgestelde wetgevingsprocedures, namelijk zowel de zogenaamde medebeslissings-procedure van artikel 251 EG als de procedure van eenparigheid van stemmen binnen de Raad.

### Verzoek tot handhaving van de gevolgen van de bestreden verordening

- 70 De Raad, die dienaangaande door alle interveniënten wordt ondersteund, verzoekt het Hof, voor het geval dat de bestreden verordening nietig zou worden verklaard, op grond van artikel 231, tweede alinea, EG, de gevolgen hiervan te handhaven tot een nieuwe verordening wordt vastgesteld, en te beslissen dat de nietigverklaring geen afbreuk doet aan de geldigheid van de verrichte betalingen of van de op basis van de bestreden verordening aangegane verbintenissen.

- 71 Volgens de Raad dienen de gevolgen van deze verordening te worden gehandhaafd om gewichtige redenen van rechtszekerheid die zowel verband houden met de lopende projecten als met de gewettigde verwachtingen van de raad van bestuur van het Fonds.
- 72 Volgens artikel 231, tweede alinea, EG, kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van de nietig verklaarde verordening aanwijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd.
- 73 De bestreden verordening is ingevolge artikel 12 ervan in werking getreden op 1 januari 2007. Zij verstrijkt op 31 december 2010. De bestreden verordening wordt dus nietig verklaard op een ogenblik dat minstens twee van de vier jaarlijkse bijdragen, en dus het belangrijkste deel van de hiermee samenhangende betalingen, zijn verricht en de raad van bestuur van het Fonds de gewettigde verwachting mag koesteren dat het resterende deel ook aan hem zal worden uitbetaald.
- 74 Indien de bestreden verordening nietig werd verklaard zonder dat de gevolgen ervan werden gehandhaafd, zou dit dus negatieve gevolgen kunnen hebben — met name voor de financiële bijdragen die zijn verleend voor geplande en lopende acties of projecten — en onzekerheid kunnen meebrengen die een negatieve weerslag zou hebben op de lopende en toekomstige financieringsacties van het Fonds.
- 75 In deze omstandigheden zijn er gewichtige redenen van rechtszekerheid die rechtvaardigen dat het Hof de hem bij artikel 231, tweede alinea, EG verleende bevoegdheid uitoefent en die gevolgen van de nietig verklaarde verordening aanwijst die als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Bijgevolg dient te worden beslist dat de nietigverklaring van de bestreden verordening geen afbreuk doet aan de geldigheid van de vóór de uitspraak van het onderhavige arrest krachtens deze verordening verrichte betalingen of aangegane verbintenissen en dienen de gevolgen van de nietig verklaarde verordening te worden gehandhaafd totdat, binnen een redelijke termijn, een nieuwe verordening in werking treedt die op een passende rechtsgrondslag is gebaseerd.

## Kosten

- 76 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Overeenkomstig artikel 69, lid 3, eerste alinea, van dit Reglement kan het Hof de proceskosten evenwel verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen.
- 77 Aangezien de Raad en het Parlement in casu elk gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in hun eigen kosten te worden verwezen.
- 78 Volgens artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Vierde kamer) verklaart:

- 1) **Verordening (EG) nr. 1968/2006 van de Raad van 21 december 2006 betreffende financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationaal Fonds voor Ierland (2007-2010) wordt nietig verklaard.**
  
- 2) **De gevolgen van verordening nr. 1968/2006 worden gehandhaafd totdat, binnen een redelijke termijn, een nieuwe verordening in werking treedt die op een passende rechtsgrondslag is gebaseerd.**

- 3) **De nietigverklaring van verordening nr. 1968/2006 doet geen afbreuk aan de geldigheid van de krachtens deze verordening verrichte betalingen of aangegane verbintenissen.**
  
- 4) **Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie dragen elk hun eigen kosten.**
  
- 5) **Ierland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen