

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 3 września 2009 r. \*

W sprawie C-166/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 230 WE,  
wniesioną w dniu 23 marca 2007 r.,

**Parlament Europejski**, reprezentowany przez I. Klavinę, L. Visaggia oraz  
A. Troupiotisa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń  
w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez A. Vitra oraz M. Moore'a,  
działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

\* Język postępowania: francuski.

popieranej przez:

**Komisję Wspólnot Europejskich**, reprezentowaną przez L. Flynna oraz A. Steiblytę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Irlandię**, reprezentowaną przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez S. Behzadi-Spencer, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D.W. Andersona QC, barrister,

interwencji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, T. von Danwitz (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász i G. Arestis, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,  
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2009 r.,

wydaje następujący

### **Wyrok**

- <sup>1</sup> W swej skardze Parlament Europejski wnosi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie wkładów finansowych Wspólnoty do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (2007–2010) (Dz.U. L 409, s. 81, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) z tego względu, że nie zostało przyjęte w oparciu o właściwą podstawę prawną.

### **Ramy prawne**

#### *Międzynarodowy kontekst prawny*

Porozumienie angielsko-irlandzkie z 1985 r.

- <sup>2</sup> Negocjacje polityczne pomiędzy rządem irlandzkim i rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w połowie lat 80., zmierzające do konsolidacji pokoju i pojednania pomiędzy dwiema społecznościami Irlandii

Północnej, doprowadziły w dniu 15 listopada 1985 r. do podpisania porozumienia pomiędzy tymi dwoma rządami (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1413, nr I-23668, zwanego dalej „traktatem anglo-irlandzkim”), którego art. 2 przewiduje powołanie konferencji międzyrządowej w celu omówienia kwestii polityki, bezpieczeństwa, kwestii prawnych i administracyjnych oraz promocji i współpracy transgranicznej.

- 3 Na mocy art. 4 lit. a) pkt ii) traktatu anglo-irlandzkiego rządy te zobowiązały się do współpracy, w ramach tej konferencji międzyrządowej, w celu promowania pokoju, stabilizacji i dobrobytu w Irlandii, wspierając pojednanie, poszanowanie praw człowieka, współpracę w zwalczaniu terroryzmu oraz rozwój współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej.
  
- 4 Traktat ten przewiduje m.in., jako jedno z pól działania, współpracę transgraniczną w kwestiach bezpieczeństwa, gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, w ramach której dwa rządy będą współpracować w trybie art. 10 lit. a) tego traktatu w celu wspierania rozwoju gospodarczego i socjalnego regionów, które w dwóch częściach Irlandii poniosły najpoważniejsze konsekwencje braku stabilności w ostatnich latach. W tym celu rządy te zbadają możliwość uzyskania pomocy międzynarodowej.

#### Porozumienie dotyczące Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii

- 5 Rządy irlandzki i Zjednoczonego Królestwa przyjęły, na podstawie art. 10 lit. a) traktatu anglo-irlandzkiego, porozumienie z dnia 18 września 1986 r. dotyczące Funduszu Międzynarodowego na rzecz Irlandii (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1515, n°I-26244, zwane dalej „umową FII”). Na mocy tej umowy utworzono Międzynarodowy Fundusz na rzecz Irlandii (zwany dalej „Funduszem”), którego celami są, w świetle jego art. 2, wspieranie postępu gospodarczego i socjalnego oraz zachęcanie do kontaktów, dialogu i pojednania pomiędzy nacjonalistami i unionistami w całej Irlandii.

- 6 Artykuł 4 tej umowy wskazuje kategorie projektów lub działań, którym Fundusz daje pierwszeństwo, to jest zachęcanie do inwestycji skierowanych do sektora prywatnego, w szczególności związanych z kapitałem inwestycyjnym, projektami współpracy transgranicznej w dziedzinie gospodarki, badaniami i edukacją, projektami poprawy infrastruktury, w szczególności w dziedzinach socjalnych, ochrony zdrowia, edukacji i ochrony środowiska oraz działań w zakresie kształcenia zawodowego za granicą.
- 7 W świetle art. 5 umowy FII Fundusz jest organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną, której członkami są dwa umawiające się rządy. Na mocy art. 6 tej umowy Funduszem tym kieruje rada, której członkowie i prezes są wyznaczani przez te dwa rządy. Sprawują oni swe funkcje zgodnie z trybem i warunkami wskazanymi przez rzeszone rządy. Państwa będące darczyńcami mogą, na swój wniosek, uzyskać status obserwatora w ramach tej rady.
- 8 Darczyńcami są Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada, Nowa Zelandia i Wspólnota Europejska.

### *Prawo wspólnotowe*

#### Zaskarżone rozporządzenie

- 9 Zaskarżone rozporządzenie ustanawia ramy prawne dla wpłaty wkładów finansowych Wspólnoty do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii za okres 2007–2010. Zostało ono przyjęte na podstawie art. 308 WE.

- 10 W świetle drugiego motywu tego rozporządzenia Wspólnota jest świadoma, że cele Funduszu, do którego dokonuje wpłat finansowych od 1989 r., odpowiadają celom realizowanym przez Wspólnotę. W świetle trzeciego motywu rzeczzonego rozporządzenia oceny przeprowadzone zgodnie z art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 177/2005 z dnia 24 stycznia 2005 r. dotyczącego wkładów finansowych Wspólnoty do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (2005–2006) (Dz.U. L 30, s. 1) potwierdziły potrzebę dalszego wspierania działań funduszu, przy jednoczesnym dalszym wzmacnianiu synergii celów i koordynacji z interwencjami funduszy strukturalnych, w szczególności ze Specjalnym programem na rzecz pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i granicznych hrabstwach Irlandii (zwanym dalej „programem PEACE”).
- 11 Głównym celem zaskarżonego rozporządzenia jest, jak wskazano w szóstym motywie, wspieranie pokoju i pojednania poprzez szerszy zakres działań niż działania objęte funduszami strukturalnymi, wykraczających poza zakres polityki Wspólnoty dotyczącej spójności gospodarczej i społecznej. W świetle strategii dotyczącej końcowej fazy działalności Funduszu, w okresie 2006–2010, nadrzędnym celem Funduszu i zaskarżonego rozporządzenia jest, w świetle motywu piętnastego rzeczzonego rozporządzenia, wspieranie pojednania pomiędzy społecznościami. Motywy szesnasty i siedemnasty rozporządzenia stanowią ponadto, że wsparcie Wspólnoty przyczyni się do wzmocnienia solidarności pomiędzy państwami członkowskimi i pomiędzy ich obywatelami oraz że jego przyjęcie uważa się za niezbędne do osiągnięcia celów Wspólnoty związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku.
- 12 Artykuł 1 rzeczzonego rozporządzenia ustala finansową kwotę odniesienia do celów realizacji Funduszu dla rozpatrywanego okresu.
- 13 Artykuł 2 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Wkład jest wykorzystywany przez fundusz zgodnie z [umową FII].

Przydzielając środki, fundusz nadaje priorytet projektom o charakterze transgranicznym lub projektom obejmującym różne społeczności, tak aby uzupełniać działania finansowane z funduszy strukturalnych, a zwłaszcza działania prowadzone w ramach programu PEACE realizowanego w Irlandii Północnej i w granicznych hrabstwach Irlandii.

Wkład jest wykorzystywany w taki sposób, aby doprowadzić do trwałej poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej na obszarach będących przedmiotem zainteresowania. Nie jest on wykorzystywany w celu zastąpienia innych wydatków publicznych i prywatnych”.

14 Artykuł 3 rzonego rozporządzenia stanowi:

„Komisja występująca jako obserwator na posiedzeniach rady funduszu (zwanej dalej „radą”) reprezentuje Wspólnotę [...].

Przedstawiciele funduszu, w odpowiednich przypadkach, uczestniczą jako obserwatorzy w posiedzeniach komitetu monitorującego program PEACE oraz innych interwencji funduszy strukturalnych”.

15 Dopuszczalność wydatków Funduszu oraz płatność wspólnotowych wpłat finansowych do Funduszu są związane z szeregiem przesłanek wskazanych w art. 6–11 zaskarżonego rozporządzenia. Artykuł 6 stanowi zatem, że przedstawienie i zatwierdzenie przez Komisję strategii zamknięcia działalności Funduszu jest wstępną przesłanką utrzymania płatności na rzecz Funduszu. Ponadto art. 7 rzonego rozporządzenia stanowi, że wpłaty do Funduszu są zarządzane przez Komisję i dokonywane transzami, przy czym pierwsza wpłata następuje po otrzymaniu przez Komisję zobowiązania podpisanego przez przewodniczącego rady Funduszu, stwierdzającego że ten ostatni spełni warunki wymagane dla przyznania wkładu zgodnie z zaskarżonym rozporządzeniem.

Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 i program PEACE

- 16 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210, s. 25), ustanawia ogólne zasady regulujące fundusze strukturalne i Funduszu Spójności.
- 17 Program PEACE jest inicjatywą wspólnotową w ramach funduszy strukturalnych. Na podstawie pkt 22 załącznika II do rozporządzenia nr 1083/2006 został on wprowadzony w życie jako program transgraniczny w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. c) rzeczonego rozporządzenia z tytułu wspólnotowej współpracy terytorialnej. Obejmuje w szczególności działania zmierzające do promocji spójności pomiędzy społecznościami w celu propagowania stabilności społecznej i gospodarczej w danych regionach. Ustanowiony region obejmuje całą Irlandię Północną i graniczne hrabstwa Irlandii.

**Żądania stron**

- 18 Parlament wnosi do Trybunału o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
  - obciążenie Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.



19 Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
  
- obciążenie Parlamentu kosztami postępowania;
  
- podtrzymanie, tytułem ewentualnym w trybie art. 231 akapit drugi WE, skutków prawnych zaskarżonego rozporządzenia do czasu ustanowienia nowego rozporządzenia i orzeczenie, że stwierdzenie nieważności pozostaje bez wpływu na ważność dokonanych wpłat i zobowiązań przyjętych na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.

20 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 20 września 2007 r. Irlandia, Zjednoczone Królestwo i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

## **W przedmiocie skargi**

### *Argumentacja stron*

21 Parlament podnosi na poparcie swej skargi jeden zarzut, wskazując na naruszenie traktatu WE w wyniku błędnego wyboru art. 308 WE jako podstawy prawnej.

- 22 Zdaniem Parlamentu, na mocy art. 159 akapit trzeci WE, prawodawca wspólnotowy dysponuje niezbędnymi uprawnieniami dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Przepis ten przyznaje bowiem instytucjom kompetencje do podjęcia działań szczególnych, niezbędnych poza funduszami strukturalnymi dla realizacji wskazanych w art. 158 WE celów wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie.
- 23 Sformułowanie „wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej” zawarte w tym ostatnim przepisie obejmuje wszystkie działania wspierające harmonijny rozwój całej Wspólnoty, wzmocnienie spójności gospodarczej i terytorialnej oraz solidarności pomiędzy państwami członkowskimi oraz populacjami Wspólnoty.
- 24 Elementy zawarte w zaskarżonym rozporządzeniu, rozporządzeniu nr 1083/2006 oraz raporcie z dnia 12 października 2006 r. w sprawie [Funduszu] na podstawie art. 5 rozporządzenia nr 177/2005 [COM (2006) 563 końcowe] pozwalają na stwierdzenie, że cele Funduszu odpowiadają celom realizowanym przez samą Wspólnotę w ramach funduszy strukturalnych przez jej własne działania interwencyjne w odpowiednich regionach dwóch części Irlandii oraz że zmierzają do wzmocnienia spójności społecznej i solidarności między populacjami Irlandii Północnej i granicznych regionów Irlandii.
- 25 Zatem strategię obecnie realizowaną zarówno poprzez program PEACE, jak i przez Fundusz akcentują pojednanie i poprawę stosunków pomiędzy społecznościami. Działania finansowane w celu realizacji tych dwóch priorytetów są zgodne w tych dwóch przypadkach.
- 26 Działania zmierzające do popierania pojednania między społecznościami w Irlandii niewątpliwie stanowią integralną część polityki spójności, gdyż bez pojednania i wzajemnego zrozumienia pomiędzy społecznościami nie może być mowy o spójności gospodarczej i socjalnej w rzeczonych regionach.

- 27 Ponadto szósty motyw zaskarżonego rozporządzenia nie jest zwykłą deklaracją intencji Rady mającą na celu uzasadnienie zastosowania art. 308 WE. Artykuł 159 akapit trzeci WE przewiduje uprawnienia do szczególnych działań, bez wskazania sektorów, w których działania takie mogłyby zostać podjęte, lub form, które mogłyby przyjąć, pozwalając Wspólnocie na przyznanie Funduszowi wkładów finansowych.
- 28 Parlament wskazuje również, że w celu stwierdzenia, czy art. 308 WE może lub też nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, należy uwzględnić cele przezeń realizowane poprzez udzielanie wkładów finansowych Funduszowi, a nie badanie, jakie są cele samego Funduszu. Jest zatem bez znaczenia, że Fundusz jest organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną, dla której darowizn dokonują również państwa trzecie.
- 29 Rada popierana przez interwenientów podnosi, że tytuł XVII traktatu WE, obejmujący art. 158–162 WE nie przewiduje uprawnień do działań wymaganych przez działalność Funduszu i nie może zatem stanowić odpowiedniej podstawy prawnej dla uzasadnienia przyznania związanych z nim wkładów finansowych.
- 30 Instytucja ta podnosi, że struktura i ogólna ekonomia art. 158 WE i 159 WE są tego rodzaju, iż pojęcie „działań szczególnych” w rozumieniu rzeczonoego art. 159 akapit trzeci należy rozumieć jako stanowiące część celów wskazanych w art. 158 WE. W konsekwencji podjęcie działania szczególnego poza funduszami strukturalnymi stanowi środek stosowany z tego samego tytułu co uczestnictwo Wspólnoty poprzez te fundusze w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i socjalnej Wspólnoty oraz w celu wspierania harmonijnego i ogólnego rozwoju.
- 31 Zaskarżone rozporządzenie ma na celu dokonywanie finansowych wkładów w organizacji międzynarodowej zasadniczo zajmującej się irlandzkim pojednaniem między społecznościami z uwzględnieniem elementów historycznych, politycznych, kultural-

nych i religijnych konfliktu na terytorium wyspy Irlandii. Jest oczywiste, że cele te nie są objęte zakresem art. 158 WE, który zmierza w szczególności do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju różnych regionów. Brak koncyliacji pomiędzy nacjonalistami i unionistami na terytorium objętym działaniami Funduszu jest uważane za przeszkodę w skutecznym prowadzeniu tam polityki ekonomicznej i socjalnej.

32 Rada zauważa ponadto, że podstawa prawna programu PEACE nie nadaje jej kompetencji w zakresie wszystkich działań objętych obecnie Funduszem, nawet jeśli te dwa instrumenty uzupełniają się i powinny współpracować i nawzajem się koordynować. Te dwa instrumenty dotyczą równolegle, z jednej strony, aspektów niestabilności politycznej i, z drugiej strony, rozwoju gospodarczego i społecznego, przy zastosowaniu odmiennego podejścia, jako że Fundusz zmierza do pojednania w celu ułatwienia spójności, a program PEACE zmierza do spójności przez ułatwienie pojednania. Zatem zasadnicze elementy składowe Funduszu znajdują się poza tytułem XVII traktatu WE.

33 Rada i Irlandia uważają, że tytuł ten dotyczy środków działań właściwych Wspólnocie, zarządzanych w trybie zgodnym z przepisami rozporządzeń wspólnotowych, w tym rozporządzeniem finansowym. Ponadto, zdaniem Rady, ani tytuł XVII traktatu WE, ani przepisy rozporządzeń wspólnotowych nie mogą znajdować zastosowania do podmiotu międzynarodowego, którego Wspólnota nie jest członkiem. Nawet zakładając, że w określonym momencie Fundusz zajmuje się przede wszystkim spójnością gospodarczą, a nie pojednaniem, byłoby niemożliwe oparcie wkładów Wspólnoty na podstawie tytułu XVII tegoż traktatu.

34 Rada dodaje, że nie uznała za właściwe oparcie zaskarżonego rozporządzenia na drugiej podstawie prawnej obejmującej cel spójności gospodarczej i społecznej, jako że cel irlandzkiego pojednania między społecznościami stanowi zasadniczy cel Funduszu, który jest jednostką zewnętrzną w stosunku do Wspólnoty. Cel spójności gospodarczej i socjalnej jest jedynie konsekwencją pojednania będącą wynikiem działań podmiotu międzynarodowego, zewnętrznego w stosunku do Wspólnoty.

- 35 Komisja uważa, że cel zaskarżonego rozporządzenia, to jest dokonanie za lata 2007–2010 wkładu finansowego Wspólnoty do Funduszu, który musi zostać wykorzystany zgodnie z umową FII, narzuca odesłanie do traktatu anglo-irlandzkiego, którego jedynym celem, w świetle jego preambuły i art. 2 lit. a) oraz art. 4 lit. a) pkt ii), jest pokój i pojednanie w interesie dwóch umawiających się państw, a w szczególności w interesie populacji Irlandii Północnej. Punktem wyjścia jest niestabilność polityczna, a nie trudności gospodarcze i socjalne. Cele wskazane w art. 2 umowy FII służą współpracy transgranicznej, o której mowa w art. 10 lit. a) traktatu anglo-irlandzkiego, stanowiącej środek realizacji celu tego traktatu w postaci pokoju i pojednania w interesie dwóch umawiających się państw. W konsekwencji rozwój gospodarczy i społeczny, taki o jakim mowa w traktacie anglo-irlandzkim, nie byłby nigdy celem samym w sobie.
- 36 Komisja uważa ponadto, że o ile niewątpliwie zachodzi zbieżność pomiędzy działaniami Funduszu i funduszy strukturalnych, ten pierwszy jest uprawniony do szeregu działań, które wykraczają poza zakres stosowania wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej. Artykuł 4 umowy FII, który określa kategorie projektów i działań finansowanych głównie przez Fundusz zgodnie z celami tego porozumienia, nie jest wyczerpujący w zakresie wyliczenia kategorii interwencji i może obejmować działania dotyczące wspólnotowej polityki spójności nie będąc w żadnym razie do nich ograniczonym.
- 37 Komisja podnosi wreszcie, że przepisy tytułu XVII traktatu WE stanowią podstawy prawne dla przyjęcia instrumentów wspólnotowych w celu realizacji wspólnotowej polityki spójności. Jednakże, ponieważ Fundusz nie jest takim instrumentem, a jego działania wykraczają poza tę politykę, zaskarżone rozporządzenie nie mogło zostać przyjęte na podstawie przepisów tytułu XVII tego traktatu.
- 38 Irlandia uważa, że należy uwzględnić szczególny i wyjątkowy charakter Funduszu, którego celem jest wspierania pokoju i pojednania pomiędzy społecznościami. Natomiast zainteresowanie Funduszu rozwojem gospodarczym i społecznym ma charakter instrumentalny. Rozwój ten nie jest celem samym w sobie, lecz elementem pojednania i postępu polityki. Cztery podstawowe dziedziny strategii Funduszu

w okresie 2006–2010 ilustrują jego zasadniczą funkcję jako mechanizmu zmierzającego do pojednania pomiędzy nacjonalistami i unionistami.

- 39 Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa art. 158 WE i 159 WE służą korygowaniu nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy regionami Wspólnoty, a nie wspieraniu pokoju i pojednania pomiędzy różnymi społecznościami znajdującymi się w jednym regionie. Nowa strategia Funduszu wyraźnie podkreśla pojednanie. Nawet gdyby Fundusz i program PEACE były w pewnym zakresie komplementarne, są jednakże odmienne, gdyż program PEACE został wprowadzony przez Wspólnotę w celu wspierania spójności gospodarczej i społecznej w ramach Wspólnoty, a Fundusz zajmuje się innego rodzaju kwestiami pozostającymi poza ramami wspólnotowymi.

### *Ocena Trybunału*

- 40 W świetle utrwalonego orzecznictwa powołanie art. 308 WE jako podstawy prawnej aktu jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy żadne inne postanowienie traktatu nie przyznaje organom Wspólnoty kompetencji niezbędnej dla wydania takiego aktu (zob. wyroki: z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. I-5755, pkt 48; z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie C-22/96 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-3231, pkt 22; z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-436/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-3733, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Celem tej podstawy prawnej jest zastąpienie braku przyznania instytucjom wspólnotowym — w sposób wyraźny lub dorozumiany przez szczególne postanowienia traktatu — kompetencji do działania, jeżeli kompetencje te okazują się jednak niezbędne do tego, aby Wspólnota mogła wykonywać swoje zadania w celu osiągnięcia jednego z celów postawionych w traktacie (opinia 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. s. I-1759, pkt 29; a także wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 211).

42 W ramach systemu kompetencji Wspólnoty wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść danego aktu (zob. w szczególności: wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-4829, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., Rec. s. I-9713, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Należy zatem zbadać, na podstawie wskazanych powyżej kryteriów, czy, jak podniósł Parlament, art. 159 akapit trzeci WE stanowi odpowiednią podstawę prawną dla przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia oraz czy wobec tego powinno ono być zostać przyjęte w oparciu o tę podstawę prawną.

#### W przedmiocie tytułu XVII traktatu WE

44 W tym zakresie należy zbadać system ustanowiony przez tytuł XVII traktatu WE, składający się z art. 158–162 WE i nadający Wspólnocie kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej w celu promowania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty.

45 W świetle art. 159 akapit pierwszy WE przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk wspólnotowych państwa członkowskie i Wspólnota biorą pod uwagę cele tej polityki wspólnotowej określone w artykule 158 WE. Wspólnota wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych. W tym samym kontekście może ona, pod pewnymi warunkami, podejmować działania na podstawie art. 159 akapit trzeci WE poprzez działania szczególne poza tymi funduszami.

46 Jest bezsporne, że ten ostatni przepis nie przewiduje formy, którą mogą przybrać takie działania szczególne. Jednakże, jak co do zasady podniosły Irlandia, Rada i Komisja,

Wspólnota realizuje poprzez całość swych działań autonomiczną politykę wspólnotową w ten sposób, że tytuł XVII traktatu WE dostarcza odpowiednich podstaw prawnych pozwalających na przyjęcie środków działania właściwych dla Wspólnoty, regulowanych w ramach przepisów wspólnotowych, których treść nie wykracza poza zakres stosowania wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej.

W przedmiocie celu i treści zaskarżonego rozporządzenia

47 W świetle powyższego należy zbadać cel i treść zaskarżonego rozporządzenia, by stwierdzić, czy przy jego stanowieniu powinny być one doprowadzić prawodawcę do zastosowania art. 159 akapit trzeci WE jako podstawy prawnej.

48 Co się tyczy celu zaskarżonego rozporządzenia, z szóstego, piętnastego i szesnastego motywu tego rozporządzenia wynika, że zmierza ono w szczególności do wspierania pokoju i pojednania pomiędzy dwiema społecznościami Irlandii Północnej oraz że wsparcie Wspólnoty przyczyni się do wzmocnienia solidarności pomiędzy państwami członkowskimi i ich obywatelami.

49 W tym kontekście należy również uwzględnić art. 2 zaskarżonego rozporządzenia, który dotyczy nie tylko przesłanek, lecz również celów korzystania przez Fundusz ze wspólnotowych wkładów finansowych.

50 Ten ostatni przepis stanowi, po pierwsze, że Fundusz nadaje priorytet projektom o charakterze transgranicznym lub projektom obejmującym różne społeczności, tak aby uzupełniać działania finansowane w ramach programu PEACE, oraz że wkłady są wykorzystywane w taki sposób, aby doprowadzić do trwałej poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej na obszarach będących przedmiotem zainteresowania.



- 51 Po drugie, odsyła on do umowy FII. Zatem główne cele umowy FII, wskazane w art. 2 tej umowy, należy uznać za część zaskarżonego rozporządzenia. Na mocy art. 2 rzeczonej umowy jej celami są promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zachęcanie do kontaktów, dialogu i pojednania pomiędzy nacjonalistami i unionistami w Irlandii.
- 52 Stwierdzenie to jest potwierdzone przez prawny kontekst zaskarżonego rozporządzenia, w szczególności przez traktat anglo-irlandzki, który jest podstawą umowy FII. Jednakże, o ile głównym celem traktatu anglo-irlandzkiego jest promowanie pokoju i pojednania dwóch społeczności Irlandii Północnej, to celem dziedziny działalności objętej umową FII jest, jak wynika z art. 10 lit. a) tego traktatu, promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego regionów.
- 53 Zatem, jak wynika z zaskarżonego rozporządzenia i odesłania do umowy FII, to pierwsze dotyczy zarówno pokoju i pojednania pomiędzy dwiema społecznościami Irlandii Północnej, jak i rozwoju gospodarczego i społecznego na obszarach dotkniętych konfliktem zbrojnym.
- 54 Wynika z tego, że cele zaskarżonego rozporządzenia odpowiadają celom realizowanym przez wspólnotową politykę spójności gospodarczej i społecznej, co potwierdza również drugi motyw tego rozporządzenia.
- 55 Co się tyczy treści zaskarżonego rozporządzenia, wskazuje ono w art. 1 kwotę wkładu finansowego Wspólnoty do Funduszu za okres 2007–2010. W art. 2–11 rozporządzenie to odsyła do umowy FII w zakresie wykorzystania przez Fundusz tego wkładu, przewidując priorytety tego wykorzystania i sposoby współpracy pomiędzy Wspólnotą i Funduszem, jak również warunki i sposób płatności rzeczonego wkładu.

- 56 Zatem art. 2 akapit drugi zaskarżonego rozporządzenia stanowi, że przydzielając środki Wspólnoty Fundusz nadaje priorytet projektom o charakterze transgranicznym lub projektom obejmującym różne społeczności, tak aby uzupełniać działania finansowane z funduszy strukturalnych, a zwłaszcza działania prowadzone w ramach programu PEACE realizowanego w Irlandii Północnej i granicznych hrabstwach Irlandii. W świetle trzeciego akapitu tego artykułu wkład jest wykorzystywany w taki sposób, aby doprowadzić do trwałej poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej na obszarach będących przedmiotem zainteresowania.
- 57 Z artykułów 6 i 10 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że kolejne płatności przekazywane przez Wspólnotę na rzecz Funduszu i ich coroczna wypłata są uwarunkowane przyjęciem przez Komisję strategii zamknięcia przedstawionej przez Fundusz. Ponadto, w świetle art. 7 zaskarżonego rozporządzenia, wypłata znacznej części rocznego wkładu jest uzależniona od otrzymania przez Komisję zobowiązania FII gwarantującego poszanowanie warunków wskazanych w tym rozporządzeniu oraz zatwierdzenia przez Komisję rocznego raportu z działalności Funduszu.
- 58 W świetle powyższego wspólnotowe wkłady finansowe do Funduszu, z pominięciem ram reglamentacyjnych, w które są wpisane, należą do działań szczególnych, które mogą zostać podjęte zgodnie z art. 159 akapit trzeci WE, jeśli okażą się niezbędne poza funduszami strukturalnymi dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 158 WE.
- 59 Jednakże ani sposoby współpracy pomiędzy Wspólnotą i Funduszem, ani warunki i sposoby płatności wkładu finansowego Wspólnoty nie pozwalają tej ostatniej na zapobieżenie, by wkład ten nie był wykorzystywany przez Fundusz na finansowanie działań, które, z poszanowaniem celów umowy FII, wykraczają poza zakres stosowania wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej, a co najmniej nie są zarządzane według kryteriów stosowanych przez Wspólnotę w ramach tej polityki.
- 60 Na podstawie art. 5 umowy FII Fundusz jest podmiotem posiadającym osobowość prawną międzynarodowego prawa publicznego. Choć Wspólnota jest obserwatorem

podczas posiedzeń rady Funduszu, a zaskarżone rozporządzenie przewiduje obowiązek koordynacji na wszystkich poziomach pomiędzy Funduszem a funduszami strukturalnymi, w szczególności programem PEACE, to Wspólnota nie jest ani członkiem tego podmiotu, ani jego rady, która w świetle art. 6 umowy FII działa zgodnie z trybem i warunkami określonymi przez umawiające się rządy.

61 Ponadto art. 2 zaskarżonego rozporządzenia stanowi, że wspólnotowe wkłady finansowe są wykorzystywane zgodnie z umową FII, która, jak słusznie wskazała Komisja, nie określa w sposób wyczerpujący podlegających finansowaniu działań, lecz ogranicza się do wskazania w art. 4 kategorii działań finansowanych w pierwszej kolejności. Poprzez odesłanie do umowy FII zaskarżone rozporządzenie pozwala na wykorzystanie wkładów finansowych na działania, którego szczególne cele i konkretna treść, przynajmniej w dacie przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, nie są znane, jako że do Wspólnoty nie należy ani programowanie, ani wykonanie tych działań.

62 Ponadto, o ile art. 6, 7 i 10 zaskarżonego rozporządzenia wskazują formalne przesłanki wypłaty wspólnotowych wkładów finansowych na rzecz Funduszu, nie przewidują one jednakże materialnych przesłanek podlegających finansowaniu poprzez te wkłady działań odbiegających od przewidzianych w art. 2 zaskarżonego rozporządzenia. Zatem te przepisy zaskarżonego rozporządzenia nie mogą, wbrew temu co twierdzi Parlament, gwarantować, że ogół interwencji Funduszu finansowanego przez Wspólnotę rzeczywiście odpowiada celom właściwym wspólnotowej polityce spójności gospodarczej i społecznej.

63 W tych okolicznościach prawodawca wspólnotowy mógł w motywie szóstym zaskarżonego rozporządzenia zasadnie uznać, że wachlarz działalności finansowanych przez zaskarżone rozporządzenie wykraczał poza zakres stosowania wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej.

- 64 Tymczasem, jak wskazano w pkt 46 niniejszego wyroku, art. 159 WE obejmuje wyłącznie działania autonomiczne Wspólnoty regulowane w ramach przepisów wspólnotowych, których treść nie wykracza poza zakres stosowania wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej.
- 65 Zatem sam art. 159 akapit trzeci WE nie daje Wspólnocie kompetencji niezbędnych do realizacji, za pomocą wkładu finansowego, celów wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej na takich warunkach, jak przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu.

#### W przedmiocie właściwej podstawy prawnej

- 66 W tych okolicznościach należy zbadać, czy prawodawca powinien był zastosować zarówno art. 308 WE, jak i art. 159 akapit trzeci WE w celu ustanowienia zaskarżonego rozporządzenia.
- 67 W tym zakresie należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 41 niniejszego wyroku, że celem art. 308 WE jest zastąpienie braku przyznania instytucjom wspólnotowym — w sposób wyraźny lub dorozumiany przez szczególne postanowienia traktatu — kompetencji do działania, jeżeli kompetencje te okazują się jednak niezbędne do tego, aby Wspólnota mogła wykonywać swoje zadania w celu osiągnięcia jednego z celów postawionych w tym traktacie. Ponadto z art. 308 wynika, że przepis ten wymaga, by przewidziane działanie wiązało się z „funkcjonowaniem wspólnego rynku” (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 200).
- 68 Celem zaskarżonego rozporządzenia jest wspieranie działań podmiotu międzynarodowego ustanowionego przez dwa państwa członkowskie dla wzmocnienia spójności

gospodarczej i społecznej. Tymczasem, jak wynika z art. 2 i 3 ust. 1 lit. k) WE, wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej stanowi, poza tytułem XVII traktatu WE przyznającym Wspólnocie kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnotowej polityki spójności gospodarczej i społecznej, cel Wspólnoty. Jak wynika również z motywu siedemnastego zaskarżonego rozporządzenia, jego cel jest objęty ramami wspólnego rynku, jako że ma ono na względzie doprowadzenie do poprawy gospodarczej w mniej uprzywilejowanych obszarach dwóch państw członkowskich, a zatem i funkcjonowania wspólnego rynku.

- <sup>69</sup> Z powyższych rozważań wynika, że ponieważ zaskarżone rozporządzenie realizuje cele wskazane w art. 2 i 3 ust. 1 lit. k) WE oraz tytule XVII traktatu WE, przy czym tytuł ten sam nie nadaje Wspólnocie kompetencji do ich realizacji, prawodawca wspólnotowy powinien był zastosować łącznie art. 159 akapit trzeci WE i art. 308 WE (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 242/87 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 1425, pkt 6,37; ww. w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 211–214), przestrzegając procedur prawodawczych tam przewidzianych, a mianowicie procedury, o której mowa w art. 251 WE, zwanej „współdecydowaniem”, oraz jednomyślnego głosowania w Radzie.

W przedmiocie wniosku o utrzymanie skutków zaskarżonego rozporządzenia

- <sup>70</sup> Rada wspierana w tym zakresie przez ogół interwenientów wnosi do Trybunału, by w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia utrzymał, w trybie art. 231 akapit drugi WE, jego skutki do czasu wydania nowego rozporządzenia oraz o orzeczenie, że stwierdzenie nieważności nie dotyczy płatności dokonanych ani zobowiązań podjętych na podstawie zaskarżonego rozporządzenia.

- 71 Zdaniem Rady utrzymanie skutków tego rozporządzenia jest niezbędne z istotnych względów pewności prawa związanych z toczącym się projektem i uzasadnionymi oczekiwaniami administracji Funduszu.
- 72 Na podstawie art. 231 akapit drugi WE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, jakie skutki rozporządzenia, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 73 Zgodnie z art. 12 zaskarżonego rozporządzenia wchodzi ono w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. i wygasa w dniu 31 grudnia 2010 r. Zatem stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia następuje w chwili, gdy co najmniej dwa z czterech wkładów rocznych, a zatem zasadnicza część związanych z nim płatności, zostały przekazane, a administracja Funduszu może zasadnie oczekiwać, że pozostała część również zostanie wpłacona.
- 74 Zatem stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia bez utrzymania jego skutków może mieć negatywne konsekwencje, w szczególności w zakresie wkładów finansowych przekazanych na planowane lub wykonywane działania lub projekty, i może prowadzić do szkodliwego braku pewności w zakresie wykonywanych i przyszłych działań Funduszu.
- 75 W tych okolicznościach występują istotne względy pewności prawa uzasadniające wykorzystanie przez Trybunał uprawnień nadanych mu na mocy art. 231 akapit drugi WE i uznanie przezeń skutków rozporządzenia, którego nieważność stwierdzono, za ostateczne. Należy zatem orzec, że stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia nie ma wpływu na ważność płatności dokonanych ani zobowiązań podjętych na jego podstawie przed ogłoszeniem niniejszego wyroku, oraz utrzymać skutki spornego rozporządzenia do czasu wejścia w życie w rozsądnym terminie nowego rozporządzenia opartego na właściwej podstawie prawnej.

## **W przedmiocie kosztów**

- 76 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże na podstawie art. 69 § 3 akapit pierwszy regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań oraz w przypadkach szczególnych, Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty.
- 77 Ponieważ żądania Parlamentu i Rady zostały uwzględnione tylko częściowo, ponoszą one własne koszty.
- 78 Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Rozporządzenie Rady (WE) nr 1968/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie wkładów finansowych Wspólnoty do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (2007–2010) jest nieważne.**
- 2) **Skutki rozporządzenia nr 1968/2006 zostają utrzymane do czasu wejścia w życie w rozsądnym terminie nowego rozporządzenia przyjętego w oparciu o właściwą podstawę prawną.**

- 3) **Stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 1968/2006 nie ma wpływu na ważność płatności dokonanych ani zobowiązań podjętych na podstawie tego rozporządzenia.**
- 4) **Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej ponoszą własne koszty.**
- 5) **Irlandia, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja ponoszą własne koszty.**

Podpisy