

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2007. szeptember 19.¹

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés	I - 3656
II – Jogi háttér és a jogvita előzményei	I - 3657
A – A Cotonoui Megállapodás	I - 3657
B – A vitatott együttes fellépés	I - 3659
C – A megtámadott határozat	I - 3661
III – A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás	I - 3663
IV – Elemzés	I - 3664
A – Az elfogadhatóságról	I - 3664
1. A megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelem elfogadhatóságáról	I - 3664
2. A vitatott együttes fellépés jogellenességére vonatkozó kifogás elfogadhatóságáról	I - 3665
a) A felek érvei	I - 3665
b) Elemzés	I - 3666
i) Valamely privilegizált felperes által az EK 241. cikk alapján rendelettel szemben felhozott jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról	I - 3666
ii) Az EU-Szerződés V. címe alapján elfogadott együttes fellépés elleni jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról	I - 3671

1 – Eredeti nyelv: francia.

B – Az ügy érdeméről	I - 3674
1. Az EU 47. cikk értelmezéséről és terjedelméről	I - 3674
a) A felek érvei	I - 3674
b) Elemzés	I - 3676
2. A kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem és a közösségi hatáskörök közötti kapcsolatról	I - 3686
a) A felek érvei	I - 3686
b) Elemzés	I - 3687
i) Bevezető megjegyzések	I - 3687
ii) A fejlesztési együttműködés hatálya	I - 3690
iii) A kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem és a fejlesztési együttműködés	I - 3695
3. A megtámadott határozat és a vitatott együttes fellépés jogszerűségéről	I - 3700
V – A költségekről	I - 3706
VI – Véggöveketetéseik	I - 3707

I – Bevezetés

1. Keresetlevelével az Európai Közösségek Bizottsága a 2002/589/KKBP együttes fellépésnek az Európai Unió által az ECOWAS-nak a könnyűfegyverekre vonatkozó moratórium keretében nyújtott hozzájárulására tekintettel történő végrehajtásáról

szóló, 2004. december 2-i 2004/833/KKBP tanácsi határozat² (a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését, és az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulásáról és az 1999/34/KKBP együttes fellépés hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. július 12-i 2002/589/KKBP tanácsi együttes fellépés³ (a továbbiakban: vitatott együttes fellépés) II. címe jogellenessége miatti alkalmazhatatlanságának megállapítását kéri.

² – HL L 359., 65. o.

³ – HL L 191., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 18. fejezet, 1. kötet, 314. o.

2. A jelen ügy lényegét tekintve az EU 47. cikk értelmezésére és az EU-Szerződésnek „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések” című V. címe (a továbbiakban: KKBP) keretében az Európai Unió és az Európai Közösségek közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó a fejlesztési együttműködés területén (az EK-Szerződés XX. címe). Eljárási szempontból felmerül továbbá az ún. „privilegizált” felperes által hivatkozott, az Európai Unió első és második pillére közötti kapcsolat eredeti összefüggésében valamely általános hatályú aktus ellen hivatkozott jogellenességi kifogás elfogadhatóságának problémája is.

II – Jogi háttér és a jogvita előzményei

A – A Cotonoui Megállapodás

3. 2000. június 23-án Cotonouban (Benin) aláírták az egyrészlől az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok között, másrészlől az Európai Közösségek és tagállamai között létrejött partnerségi megállapodást⁴ (a továbbiakban: Cotonoui Megállapodás), amelyet

a Közösség nevében a 2002. december 19-i 2003/159/EK tanácsi határozat⁵ hagyott jóvá. A Megállapodás 2003. április 1-jén lépett hatályba.

4. E Megállapodás „A partnerség célkitűzései” című 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„A Közösség és annak tagállamai egyrészlől és az AKCS-államok másrészlől, a továbbiakban »a felek«, ezennel megkötik ezt a megállapodást, hogy előmozdítsák és felgyorsítsák az AKCS-államok gazdasági, kulturális és szociális fejlődését a békéhez és a biztonságához való hozzájárulás és a stabil és demokratikus politikai környezet elősegítése céljával.

A partnerség központi eleme a szegénység csökkentésére és felszámolására irányuló célkitűzés, összhangban az AKCS-országok fenntartható fejlődésére és a világgazdaságba történő fokozatos integrációjára irányuló erőfeszítésekkel.

E célkitűzések és a felek nemzetközi kötelezettségvállalásai áthatják az összes fejlesztési stratégiát, és integrált megközelítés révén

4 – HL L 317., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 35. kötet, 3. o.

5 – HL 2003. L 65., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 46. kötet, 121. o.

valósítják meg azokat, egyidejűleg figyelembe véve a fejlesztés politikai, gazdasági, szociális, kulturális és környezetvédelmi szempontjait is. A partnerség összefüggő támogatási keretet biztosít az AKCS-államok által elfogadott fejlesztési stratégiák számára.

tevékenységek kiterjednek különösen a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális lehetőségeknek a társadalom szegmensei közötti kiegyensúlyozására, a demokratikus legitimitás és a kormányzati hatékonyság megerősítésére, a csoportérdekek békés egyeztetését célzó hatékony mechanizmusok kialakítására, a társadalom különböző szegmensei közötti választóvonalak áthidalására, valamint az aktív és szervezett civil társadalom támogatására.

[...]

5. A Cotonoui Megállapodás „Béketeremtő politikák, a konfliktusok megelőzése és megoldása” című 11. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A felek e partnerség keretein belül aktív, átfogó és integrált politikát folytatnak a béke-teremtés, valamint a konfliktusok megelőzése és megoldása terén. Ennek a politikai alapja a tulajdonlás elve. [Helyesen: E politika a megfelelőség elvén alapul.] Különösen a regionális, körzeti és nemzeti kapacitások növelésére, valamint az erőszakos konfliktusok korai megelőzésére összpontosít, azáltal, hogy célzott módon és az összes rendelkezésre álló eszköz megfelelő kombinálásával kezeli a kiváltó okokat.

(3) A vonatkozó tevékenységek kiterjednek többek között a közvetítést, a tárgyalást és a közvetítést célzó erőfeszítéseket, a megosztott vagy ritka természeti erőforrásokkal való hatékony regionális gazdálkodást, a volt harcosok leszerelését és társadalomba való újbóli integrálását, a gyermekkatonák problémájának kezelését, valamint a katonai kiadások és a fegyverkereskedelem felelősségteljes korlátainak megállapítását célzó megfelelő intézkedések támogatására, az elfogadott előírások és magatartási kódexek alkalmazásának előmozdítását célzó támogatás révén is. Ebben az összefüggésben különös hangsúlyt kap a gyalogsági taposóaknak elleni küzdelem, valamint a kiskaliberű és könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizhetetlen terjedésének, illegális kereskedelmének és felhalmozásának kezelése.

(2) A béketeremtés, valamint a konfliktusok megelőzése és megoldása terén megvalósuló

[...]

6. A Cotonoui Megállapodás „Végrehajtási és irányítóbizottsági eljárások” című IV. mellékletének 6–10. cikke alapján regionális együttműködési stratégiát és regionális indikatív programot állítottak fel egyrészt a Bizottság, valamint másrészt a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS)⁶ és a Nyugat-Afrikai Gazdasági és Monetáris Unió (WAEMU) által 2003. február 19-én aláírt dokumentumban.

7. E dokumentum a „Biztonság és konfliktusok megelőzése” című 2.3.1. pontjában hangsúlyozza „a könnyűfegyverek kereskedelme ellenőrzésének jelentőségét ott, ahol fennáll az Egyesült Nemzetek által támogatott exportra és importra vonatkozó moratórium”. E dokumentum „A konfliktusok megelőzésére és felelősségteljes kormányzásra irányuló regionális politika támogatása” című 6.4.1. pontjában megemlíti, hogy az Egyesült Nemzetek intézkedésének támogatásaként az akcióterv elsőbbséget élvező tevékenységei megvalósításához intézkedést irányoznak elő a könnyűfegyverek importjára, exportjára és előállítására vonatkozó moratórium végrehajtása érdekében.

6 – Ennek az 1975-ben létrehozott regionális szervezetnek a célja a Nyugat-Afrikai államok közötti együttműködés és integráció elősegítése, jelenleg 15 tagállama van: Benini Köztársaság, Burkina Faso, Zöld-foki Köztársaság, Elefántcsontparti Köztársaság, Gambiai Köztársaság, Ghánai Köztársaság, Guineai Köztársaság, Bissau-guineai Köztársaság, Libériai Köztársaság, Mali Köztársaság, Nigeri Köztársaság, Nigériai Szövetségi Köztársaság, Szenegali Köztársaság, Sierra Leone Köztársaság és Togói Köztársaság. A Mauritániai Iszlám Köztársaság 2002-ben kilépett e szervezetből. Lásd <http://www.ecowas.int/>.

8. Az ECOWAS kérelmére a Bizottság 2004-ben megkezdte a konfliktusok megelőzése és a béketeremtés finanszírozási műveleteire vonatkozó javaslat előkészítését. A Bizottság szerint e finanszírozás legfontosabb része az ECOWAS könnyűfegyverek ellenőrzésére vonatkozó programjára jut.

B – A vitatott együttes fellépés

9. 2002. július 12-én az Európai Unió Tanácsa elfogadta a vitatott együttes fellépést, amely hatályon kívül helyezte az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez történő hozzájárulásról szóló, 1998. december 17-i 1999/34/KKBP tanácsi együttes fellépést, és annak helyébe lépett⁷. Ami a tárgyi hatályát illeti, a vitatott együttes fellépés adott esetben kiterjed a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek lőszereire, megőrizve egyrészt a mellékletében a fegyverek felsorolását, amely az 1999/34/KKBP együttes fellépés mellékletében⁸ is szerepelt, másrészt pedig a rendelkező részében a „kézi lőfegyverek és

7 – HL L 1999. L 9., 1. o.

8 – A vitatott együttes fellépés melléklete – a fegyver nemzetközi megállapodásokban foglalt meghatározásának sérelme nélkül – sorolja fel azokat a kézi lőfegyvereket és könnyűfegyvereket, amelyekre ez a jogi aktus kiterjed. A könnyűfegyverek tekintetében a „Személyek vagy csapatok által hordozható könnyű fegyverekről” van szó, vagyis ágyúkról, tarackágyúkról és mozsárágyúkról, gránátvetőkről, tankelhárító fegyverekről, páncéltörő rakétalövegekről és rakétavetőkről, valamint léghárító rakétákról, a kézi lőfegyverek tekintetében pedig a „kifejezetten katonai használatra szánt kézi lőfegyverek és tartozékokról”, vagyis géppuskákról, géppisztolyokról, automata golyószórókról, félautomata puskákról és hangtompítókról.

„könnyűfegyverek” megjelölésére az ugyan-ezen együttes fellépésnek a „kézi lőfegyverek” írásmódra vonatkozó megállapodását.

törekszik az adott regionális és nemzetközi fórumokon. E célból felsorolja azokat az elveket és intézkedéseket, amelyeket konkretizálni kell a kézi lőfegyverek további destabilizáló felhalmozódásának megakadályozása érdekében (3. cikk), illetve a kézi lőfegyverek és lőszerük meglévő készleteinek a csökkentése érdekében (4. cikk).

10. A vitatott együttes fellépés 1. cikkének (1) bekezdése értelmében az együttes fellépés céljai a következők:

„– fellépni a kézi lőfegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése ellen, valamint hozzájárulni annak felszámolásához,

– hozzájárulni ahhoz, hogy e fegyverek és lőszerük felhalmozott készleteit az országok jogos biztonsági igényeinek megfelelő szintre csökkentsék, és

– elősegíteni a felhalmozásból eredő problémák megoldását.”

11. A vitatott együttes fellépés „A megelőzés és a reakció elve” című I. címe megállapítja azokat az elveket és célokat, amelyek alapján az Európai Unió konszenzus kialakítására

12. A kézi lőfegyverek további destabilizáló felhalmozódásának megakadályozása érdekében megvalósítandó elvek és intézkedések között a vitatott együttes fellépés I. címének 3. cikke említést tesz minden érintett országnak az említett fegyverek gyártására, exportálására, importálására és tartására vonatkozó kötelezettségvállalásról, valamint az országos fegyvernilyántartások elkészítéséről és fenntartásáról, továbbá korlátozó nemzeti jogszabályok kidolgozásáról.

13. A kézi lőfegyverek és lőszerük meglévő készleteinek a csökkentése érdekében megvalósítandó elvek és intézkedések között az említett együttes fellépés I. címének 4. cikke megemlíti többek között a szükség szerinti segítségnyújtást azon országok számára, amelyek támogatást kérnek a területükön feleslegessé vált kézi lőfegyverek és lőszerük ellenőrzéséhez és megsemmisítéséhez, a bizalomépítő intézkedések előmozdítását és a feleslegessé vált vagy nem jogszerűen tartott kézi lőfegyverek és lőszerük önkéntes leadását.

14. A vitatott együttes fellépés „Az Unió hozzájárulása az egyes fellépésekhez” című II. címe előírja többek között az olyan programok és projektek pénzügyi és műszaki támogatását, amelyek közvetlen és megállapítható módon hozzájárulnak az ezen együttes fellépés I. címében foglalt elvek és intézkedések megvalósításához.

15. A II. cím 6. cikkének (2) bekezdése szerint e segítségnyújtás során az Európai Unió hangsúlyozottan veszi figyelembe a kedvezményezett kötelezettségvállalását a vitatott együttes fellépés 3. cikkében említett elvek betartására, azt, hogy tiszteletben tartja-e az emberi jogokat és nemzetközi humanitárius jogot, illetve a jogállamiság védelmét, továbbá a nemzetközi kötelezettségeit, különös tekintettel a meglévő békeszerződésekre és a nemzetközi fegyverzet-ellenőrzési megállapodásokra.

16. A II. cím 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Tanács tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy ezen együttes fellépés céljának és prioritásainak megvalósításáról adott esetben megfelelő közösségi intézkedések útján gondoskodjon.”

17. A II. cím 9. cikkének (1) a következőképpen rendelkezik:

„A Tanács és a Bizottság felel azért, hogy a kézi lőfegyverek területén biztosítsa az Unió tevékenységeinek következetességét, különös tekintettel a fejlesztési politikájára. E célból a tagállamok és a Bizottság minden hasznos információt eljuttatnak a Tanács illetékes szerveihez. A Tanács és a Bizottság saját hatáskörének megfelelően biztosítja fellépéseinek a megvalósítását.”

C – A megtámadott határozat

18. 2004. december 2-án a Tanács elfogadta a megtámadott határozatot, amely végrehajtja a vitatott együttes fellépést az Unió által az ECOWAS-nak a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverekre vonatkozó moratórium keretében nyújtott hozzájárulására tekintettel⁹. A megtámadott határozat jogalként a vitatott együttes fellépést, különösen annak 3. cikkét, valamint az EU 23. cikk (2) bekezdését említi.

⁹ – Ezt a moratóriumot három évre az 1998. október 30–31. között megrendezésre került abujai csúcson az ECOWAS-tagállamok állam- és kormányfői egyhangúlag nyilvánították ki, amely időtartamot 2001-ben további három évre meghosszabbították. „A könnyűfegyverek Nyugat-Afrikában történő kereskedelmének és előállításának moratóriumáról szóló nyilatkozat” szövege a következő internetes honlapon érhető el: <http://www.grip.org/bdg/g1650.html>.

19. A megtámadott határozat preambulumában a következő bekezdéseket tartalmazza:

„(1) A kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizetlen felhalmozódása és elterjedése fenyegetést jelent a békére és biztonságra nézve, és csökkenti a fenntartható fejlődés kilátásait; különösen Nyugat-Afrika esetében.

(2) A [vitatott] együttes fellépés 1. cikkében meghatározott célok megvalósítása során az Európai Unió az illetékes nemzetközi fórumokon a bizalomépítő intézkedések előmozdítását tűzte ki célul. Ennek értelmében ez a határozat az említett együttes fellépés végrehajtására szolgál.

(3) Az Európai Unió úgy véli, hogy egy pénzügyi hozzájárulás és műszaki támogatás a[z ECOWAS] a kézi lőfegyverekre és a könnyűfegyverekre vonatkozó kezdeményezésének a megszilárdítását szolgálhatná.

(4) Az Európai Uniónak ezért szándékában áll az ECOWAS-nak pénzügyi hozzájárulást és műszaki támogatást nyújtani a [vitatott] együttes fellépés II. címével összhangban.”

20. A megtámadott határozat 1. cikke alapján az Unió hozzájárul a könnyűfegyverek behozatalára, kivételére és előállítására vonatkozó ECOWAS-moratórium keretén belüli projektek végrehajtásához. E célból az Unió pénzügyi hozzájárulást és műszaki támogatást nyújt az ECOWAS Műszaki Titkárság keretén belüli Könnyűfegyverekért Felelős Egység felállítására, valamint a moratóriumnak az ECOWAS-tagállamok közötti könnyűfegyverekről szóló egyezményé történő átalakítása érdekében.

21. A megtámadott határozat 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ennek a határozatnak a pénzügyi végrehajtására a Bizottság kap megbízást. E célból a Bizottság finanszírozási megállapodást köt az ECOWAS-szal az Európai Unió – vissza nem térítendő támogatás formájában történő – hozzájárulásának felhasználási feltételeire vonatkozóan. [...]”

22. A megtámadott határozat 4. cikkének (2) bekezdése a következőket állapítja meg:

„Az elnökség és a Bizottság a Tanács illetékes szerveinek rendszeresen jelentést tesz

az Európai Unió kézi lőfegyverek területén folytatott tevékenységeinek következtetéséről, különös figyelemmel a fejlesztési politikájára, a [vitatott] együttes fellépés 9. cikke (1) bekezdésével összhangban. A Bizottság különösen a 3. cikk első mondatában említett vonatkozásokról tesz jelentést. Ezeknek az információknak nevezetesen az ECOWAS által, a Bizottsággal való szerződéses kapcsolatának keretén belül adott rendszeres jelentéseken kell alapulniuk.”

23. A megtámadott határozat elfogadása során a Bizottság a következő nyilatkozatot tette:

„A Bizottság úgy véli, hogy ezen együttes fellépést nem kellett volna elfogadni, és hogy a projektet a kilencedik [Európai Fejlesztési Alapból (a továbbiakban: EFA)] kellett volna finanszírozni a Cotonoui Megállapodás alapján. E véleményt egyértelműen megerősíti a Cotonoui Megállapodás 11. cikkének (3) bekezdése, amely kifejezetten megemlíti a releváns tevékenységek között a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek felhalmozása elleni küzdelmet. Egyebekben a 2004. évi költségvetésben [a] [közös kül- és biztonságpolitikának (a továbbiakban: KKBP)] megfelelő tételre (19 03 02) vonatkozó kommentárokból az következik, hogy az ilyen, a KKBP-re vonatkozó projektek finanszírozása kizárt akkor, ha vonatkozik rájuk a Cotonoui Megállapodás.

A KKBP alapján finanszírozott együttes fellépés részesülhetett volna a kilencedik EFA-ból, és tökéletesen összefért volna az ECOWAS regionális indikatív programjával. Ezért a Bizottság kézi lőfegyverekre és könnyűfegyverekre vonatkozó ECOWAS-moratórium végrehajtásának támogatására szolgáló 1,5 millió euró összegre irányuló finanszírozási javaslatot dolgoz ki.

Végül az együttes fellépés megosztott hatáskörbe tartozik, amelyen a közösségi fejlesztési politika és Cotonoui Megállapodás alapszanak. Az [EU] 47. cikke a megosztott hatáskörök területeire ugyanúgy alkalmazandó, mint a kizárólagos hatáskörök területeire, különben nagy részben megfosztanak a hatékony érvényesüléstől. A Bizottság fenntartja magának az erre vonatkozó jogai gyakorlását.”¹⁰

III – A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

24. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg a megtámadott határozatot;

¹⁰ – Az 15236/04 KKBP 1039, 2004. november 25.

- nyilvánítsa a vitatott együttes fellépést – különösen annak II. címét – jogeltesnek, és emiatt alkalmazhatatlannak. Észak-Írország Egyesült Királysága számára a Tanács kérelmeit támogató beavatkozást. A Bíróság elnöke 2005. szeptember 12-i végzésével megengedte a Dán Királyság számára a Tanács kérelmeit támogató beavatkozást.

25. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelmet mint megalapozatlant;

28. A Bizottságot és a Tanácsot, valamint azokat a feleket, akiknek beavatkozását a jelen ügyben megengedték a 2006. december 5-i tárgyaláson hallgatták meg, kivéve a Holland Királyságot, amely azon nem jelent meg.

- utasítsa el a Bizottságnak a vitatott együttes fellépés alkalmazhatatlanná nyilvánítására irányuló kérelmét mint elfogadhatatlant, és másodlagosan mint megalapozatlant;

IV – Elemzés

- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

A – Az elfogadhatóságról

26. A Bíróság elnöke 2005. szeptember 7-i végzésével megengedte az Európai Parlament számára a Bizottság kérelmeit támogató beavatkozást.

1. A megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelem elfogadhatóságáról

27. A Bíróság elnöke ugyanezzel a végzéssel megengedte a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Svéd Királyság, valamint Nagy-Britannia és

29. Nem kétséges – és egyébként sem a Tanács, sem a kérelmeit támogató beavatkozók nem állították az ellenkezőjét –, hogy a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelem elfogadható, amennyiben

annak megállapítására irányul, hogy a Tanács által az EU-Szerződés V. címe („a [KKBP-re] vonatkozó rendelkezések”) keretében elfogadott aktus sérti az Európai Közösség fejlesztési együttműködési politikára vonatkozó hatásköreit.

2. A vitatott együttes fellépés jogellenességére vonatkozó kifogás elfogadhatóságáról

a) A felek érvei

30. Ugyanis annak ellenére, hogy az EU 23. cikk és az EU-Szerződés V. címe alapján elfogadott vitatott együttes fellépésen alapuló megtámadott határozat főszabály szerint nem tartozik az EK 230. cikk értelmében bírósági felülvizsgálat alá, emlékeztetni kell arra, hogy az EU 46. cikk f) pontjának megfelelően az EK-Szerződésnek a Bíróság hatáskörére és e hatáskör gyakorlására vonatkozó rendelkezései alkalmazandók többek között az EU 47. cikkre, amely szerint *az EU-Szerződés egyetlen rendelkezése sem érinti az EK-Szerződést.*

32. A Tanács, a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormányának támogatásával úgy véli, hogy a Bizottság által a vitatott együttes fellépéssel kapcsolatban felvetett jogellenességi kifogás elfogadhatatlan annyiban, amennyiben egyrészt a KKBP körébe tartozó aktusok jogszerűségének vizsgálatára a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel, és másrészt kizárja egy olyan privilegizált felperes, mint a Bizottság számára, hogy jogellenességi kifogást emeljen egy olyan aktussal szemben, amelynek közvetlenül kérhette volna a megsemmisítését az EK 230. cikk szerinti keresettel.

31. Az EU 46. cikk f) pontjából és az EU 47. cikkből a Tanács által az EU-Szerződés jelenlegi VI. címe (harmadik pillér) alapján elfogadott aktusok bírósági felülvizsgálata kapcsán levont következtetésekhez hasonlóan tehát a Bíróság feladata gondoskodni arról, hogy a Tanács állítása szerint az EU-Szerződés V. címe alá tartozó aktusok ne sértsék az EK-Szerződés rendelkezéseiben a Közösségnek juttatott hatásköröket¹¹.

33. Válaszában, illetve a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormányának beavatkozási beadványára vonatkozó írásbeli észrevételeiben a Bizottság cáfolja a jogellenességi kifogás elfogadhatóságával kapcsolatban felmerült ellenvetéseket, emlékeztetve arra először is, hogy az csupán az EU 47. cikk fényében merült fel, vagyis ugyanazon indokok alapján, amelyen a megtámadott határozat megsemmisítése iránti elsődleges kérelme alapul, továbbá, hogy a privilegizált felperesek jogosan hivatkozhatnak valamely normatív aktus jogellenességére, ha az említett jogellenesség egyértelműen a konkrét alkalmazása pillanatában, az EK 230. cikk

11 – Lásd a C-170/96. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2763. o.) 16. pontját és a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-7879. o.) 39. pontját.

ötödik bekezdése szerinti, az említett aktus elleni megsemmisítési kereset indítására nyitva álló határidő lejártát követően merül fel.

i) Valamely privilegizált felperes által az EK 241. cikk alapján rendelettel szemben felhozott jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról

b) Elemzés

34. Már az elején fontosnak tartom pontosítani, hogy szükségesek tűnik számomra, hogy a vitatott együttes fellépésre vonatkozó jogellenességi kifogás elfogadhatóságát az értekezésem jelen szakaszában vizsgáljam, mivel a megtámadott határozat jogszerűségének értékelése – megítélésem szerint – alapvetően nem választható el a vitatott együttes fellépés rendelkezéseinek jogszerűségétől.

35. A Tanács, a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormánya által hivatkozott elfogadhatatlansággal kapcsolatban lényegében két nehézség merül fel. Egyrésztől annak kérdése, hogy az EK-Szerződés keretében egy ún. „privilegizált” felperesnek megengedett-e, hogy valamely olyan aktus jogellenességére hivatkozzon, amelyet minden bizonnyal közvetlenül vitathatott volna az EK 230. cikk alapján. Másrésztől, ha erre a kérdésre a válasz legalább részben igenlő, azt kell meghatározni, hogy ez a megoldás kiterjeszthető-e valamely olyan, a jelen ügghöz hasonló helyzetre, ahol azt az aktust, amelynek a jogszerűtlenségére hivatkoznak, az EU-Szerződés V. címe alapján fogadták el. E két kérdést az alábbiakban egymás után vizsgálom meg.

36. Emlékeztetni kell arra, hogy az EK 241. cikk értelmében az EK 230. cikk ötödik bekezdésében megállapított határidő lejártá *ellenére*, a Parlament és Tanács által közösen elfogadott *rendeletre*, illetve a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank rendeletére vonatkozó jogvitában *bármelyik fél* hivatkozhat az EK 230. cikk második bekezdésében meghatározott indokokra annak érdekében, hogy kérje a Bíróságtól e rendelet alkalmazhatatlanságának megállapítását¹².

37. Ami a szóban forgó jogi aktus természetét illeti, az ítélkezési gyakorlat megengedi, hogy a jogellenességi kifogás ne korlátozódjon az EK 241. cikk szerint rendelet formájában megjelent aktusokra, hanem – e cikk tág értelmezésével – a jogellenesnek tartott aktus tartalma alapján az „általános jellegű” aktusokra is vonatkozzon¹³.

12 – Kiemelés tőlem.

13 – A 92/78. sz., Simmenthal kontra Bizottság ügyben 1979. március 6-án hozott ítélet (EBHT 1979., 777. o.) 40. és 41. pontja. Lásd továbbá többek között az Elsőfokú Bíróság T-6/92. és T-52/92. sz., Reinartz kontra Bizottság egyesített ügyekben 1993. október 26-án hozott ítéletének (EBHT 1993., II-1047. o.) 56. pontját, valamint a T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz., Martínez és társai kontra Parlament egyesített ügyekben 2001. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2001., II-2823. o.) 134. pontját.

38. Ebből a pontosításból rögtön az következők, hogy kizárt, hogy bármelyik felperes, beleértve a privilegiált felperest is, olyan határozat jogellenességére hivatkozzon, amelynek formálisan a címzettje, és amelynek az EK 230. cikk szerinti határidőben elmulasztotta a közvetlen vitatását¹⁴, azon esetet kivéve – amely a jelen ügyre semmiképpen sem vonatkozik –, ahol az aktus olyan különösen súlyos és egyértelmű hibában szenved, hogy már nemlétező aktusnak kell tekinteni¹⁵.

39. Ami az EK 241. cikk *rationa personae* hatályát illeti, annak ellenére, hogy megfogalmazása szerint járulékos módon, az EK 230. cikk szerinti határidő lejárta *ellenére, bármelyik fél* hivatkozhat valamely rendelet – amely alatt „általános jellegű” aktust kell érteni – alkalmazhatatlanságára, az EK 241. cikk alkalmazásában egy olyan privilegiált felperes által hivatkozott jogellenességi kifogás, mint valamely közösségi

intézmény vagy tagállam, elfogadhatóságának problémája ugyanakkor számos alkalommal felmerült az elmúlt évtizedekben.

40. E kérdés visszatérését részben a Bíróságnak a privilegiált felperes által közösségi rendeletekkel szemben akár az érintett rendeleten alapuló aktus megsemmisítése iránti kereset keretében, akár valamely rendelet állítólagos megsértésével szemben védekezőként hivatkozott jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról való döntés ismételt elutasítása idézte elő¹⁶, több főtanácsnok javaslata ellenére, akik lényegében – az EK 241. cikk megfogalmazására hivatkozva – e járulékos kérelmek elfogadhatósága mellett érveltek¹⁷.

41. Megállapítható, hogy noha ezen ügyek közül egyesekben a Bíróság érdemben vizsgálta a szóban forgó rendeletekkel szemben

14 – Lásd a privilegiált felpereseket illetően a 156/77. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1978. október 12-én hozott ítélet (EBHT 1978., 1881. o.) 21. pontját; a 226/87. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1988. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1988., 3611. o.) 14. pontját; a C-183/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1993. június 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-3131. o.) 10. pontját, valamint a C-135/93. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 1995. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1651. o.) 16. és 17. pontját. Az állami támogatások tárgyában a közösségi bíróság azt állapította meg, hogy valamely egyedi támogatás összeegyeztethetlenségét megállapító bizottsági határozat jogellenességére nem hivatkozhat a támogatás kedvezményezettje, bár formálisan nem címzettje az említett határozatnak, minden kétséget kizárólag lehetősége van megsemmisítés iránti keresetet indítani: lásd a nemzeti bíró előtt felhozott kifogás tekintetében (olyan helyzet, amelyben az EK 241. cikk nem alkalmazandó) a C-188/92. sz. TWD Textilwerke Deggendorf ügyben 1994. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-833. o.) 17. és 18. pontját, valamint a közösségi bíróság előtt felhozott kifogás tekintetében az Elsőfokú Bíróság T-244/93. és T-486/93. sz., TWD kontra Bizottság egyesített ügyekben 1995. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 1995., II-2265. o.) 103. pontját.

15 – Lásd a fent hivatkozott Görögország kontra Bizottság ügyben 1988. június 30-án hozott ítélet 16. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

16 – Lásd a 32/65. sz. Olaszország kontra Tanács és Bizottság ügyben 1966. július 13-án hozott ítéletet (EBHT 1966., 563. o.); a 116/82. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1986. szeptember 18-án hozott ítéletet (EBHT 1986., 2519. o.); a 181/85. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1987. február 12-én hozott ítélet (EBHT 1987., 689. o.) 31. pontját; a 204/86. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletet (EBHT 1988., 5323. o.); a C-258/89. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1991. július 25-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-3977. o.), valamint a C-331/00. sz. Görögország kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítéletet (EBHT 2003., I-9085. o.). Ez utóbbi ügyben Görögország nem egyértelműen hivatkozott a jogellenességi kifogásra (lásd Tizzano főtanácsnok indítványának 114. pontját).

17 – Lásd Roemer főtanácsnok fent hivatkozott Olaszország kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványát, 600. o.; Gordon Slynne főtanácsnok fent hivatkozott Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványát, 703. o.; Mancini főtanácsnok fent hivatkozott Görögország kontra Tanács ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványának 6. pontját; Darmon főtanácsnok fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletére vonatkozó indítványának 23–32. pontját.

felmerült jogellenességeket¹⁸, és arra a következtetésre jutott, hogy a hivatkozott jogellenességi kifogások elfogadhatóak¹⁹, de mivel elutasította, hogy az említett elfogadhatóság tekintetében kifejezetten határozzon, továbbra is táptalajt adott azoknak kérdéseknek, amelyekben feltehetően Jacobs főtanácsnok a Bizottság kontra EKB ügyben hozott ítéletre²⁰ vonatkozó, 2002. október 3-án ismertetett indítványában is szereplő fenntartása is gyökerezik – amelyre a következőkben még kitérek –, és amelyben „végleges véleményt” adott a kérdésre²¹.

42. Vitát okozott továbbá néhány ítélet indokolásában szereplő *a contrario* értelmezés, amelyekben a közösségi bíróság azt állapította meg, hogy az EK 241. cikk egy alapelv kifejeződése, amely járulékos módon bármely félnek biztosítja azt jogot, hogy vitassa valamely rendelet vagy „általános

jellegű” közösségi aktus érvényességét, ha ez a fél nem rendelkezik azzal a joggal, hogy az EK 230. cikk alapján közvetlen keresetet nyújtson be ezen aktusok ellen²².

43. Így ez az indokolás úgy tűnik, hogy valamely rendelet járulékos felülvizsgálata kérésének lehetőségét egy ilyen aktussal szembeni megsemmisítés iránti kereset benyújtásának lehetetlenségéhez köti.

44. Egyébként jelentősége van azon megállapításnak, hogy mind a Tanács, mind a spanyol kormány nagyjából ezen érvelésre alapozza a Bizottság által a vitatott együttes fellépéssel szemben felhozott jogellenességi kifogással szembeni elfogadhatatlansági kifogását.

18 – Ez volt a helyzet a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletben (8. pont), a Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben (4., 5. és 31. pont), a Görögország kontra Tanács ügyben hozott ítéletben (11. pont) és a Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben (97. pont). Megjegyzem, hogy a fent hivatkozott Olaszország kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítéletben a Bíróság a jogellenességi kifogást mint elfogadhatatlant azzal az indokkal utasította el, hogy nincs semmiféle kapcsolat a jogellenesnek tartott rendelet és a megtámadott aktus között; a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletben a Bíróság megkerülte az eljárási nehézséget, amikor azt állapította meg (az ítélet 6. pontja), hogy a spanyol kormány védekezéséül felhozott bizonyítéka nem magára a szóban forgó rendeletre, hanem e rendeletnek a Bizottság kötelezettségesség megállapítása iránti keresetében előadott értelmezésére vonatkozik.

19 – Megjegyzem ugyanakkor, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben egyáltalán nem fordítottak figyelmet erre az eljárási problémára, míg a fent hivatkozott Görögország kontra Bizottság ügyben Tizzano főtanácsnok az indítványának 114. pontjában azt javasolta, hogy elsődlegesen – mint elfogadhatatlant – azzal az indokkal utasítsák el a jogellenességi kifogást, hogy a görög kormány az EK 230. cikk szerinti határidőben nem támadta meg a szóban forgó rendeletet.

20 – A C-11/00. sz., Bizottság kontra EKB ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7147. o.).

21 – A fent hivatkozott Bizottság kontra EKB ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítvány 100. és 190. pontja.

45. Ezenkívül a vita kétségtől nem oldódott meg a Nachi Europe ügyben hozott ítélet meghozatalával, amely a dömpingellenes vámok kivetésének összetett tárgyával foglalkozik, és amely alapján a Bíróság azt állapította meg, hogy valamely olyan vállalkozás, amely minden kétséget kizárólag jogosult volt a dömpingellenes vámokat rögzítő közösségi rendelet megsemmisítésére

22 – Lásd a fent hivatkozott Simmenthal kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 39. pontját. Lásd továbbá az Elsőfokú Bíróság fent hivatkozott Martinez és társai kontra Parlament ügyben hozott ítéletének 133. pontját valamint a T-93/00. és T-46/01. sz., Alessandrini és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. április 10-én hozott ítéletének (EBHT 2003., II-1635. o.) 76. pontját (a kiemelés tőlem).

irányuló kereset közösségi bíróság előtti benyújtására, járulékos módon, jogbiztonsággal összefüggő indokkal nem kérdőjelezheti meg e rendelet érvényességét a nemzeti bíróság előtti jogvitában²³.

előtt valamely általános vagy normatív jellegű rendelet alkalmazhatatlanságára.

46. Annak ellenére, hogy e megoldás indokolása az ilyen típusú rendeletek kettős természetén alapul, vagyis hogy egyrésztől normatív jellegűek, másfelől olyan jogi aktusok, amelyek az egyéneket közvetlenül és személyükben érinthetik²⁴, a Simmenthal kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben szereplő – a fenti 42. pontban vezérelvként meghatározott – megfogalmazásra²⁵ történő emlékeztetés, valamint ezenkívül a közösségi rendeletekre anélkül való kiterjesztése, hogy a Bíróság indokolása a dömpingellenes rendeletek sajátosságára korlátozódott volna, kétségeket hagyhat maga után a privilegizált felperesek által a Bíróság előtt az EK 241. cikk formális alkalmazása keretében hivatkozott jogellenességi kifogás sorsát illetően.

48. Ebben az ügyben a Bizottság az Európai Központi Bank (EKB) család megelőzéséről szóló határozatának megsemmisítését kérte, azzal az indokkal, hogy ez a határozat megsértette az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet²⁶. A megsemmisítés iránti keresettel szemben az EKB által védekezésül felhozott egyik jogalap szerint az 1073/1999 rendelet jogellenes, és az EK 241. cikk értelmében alkalmazhatatlannak kell nyilvánítani, mivel azt a Szerződés rendelkezéseinek, különösen az EKB-val folytatandó konzultációról szóló EK 105. cikk (4) bekezdésének megsértésével fogadták el. A Bizottság úgy vélte, hogy az ilyen védekezési jogalap elfogadhatatlan, az EKB nem hivatkozhat olyan jogi aktus jogellenességére, amelynek az EK 230. cikk értelmében kérhette volna a megsemmisítését.

47. A Bíróság ugyanakkor fontos pontosításkokkal szolgált a fent hivatkozott Bizottság kontra EKB ügyben hozott ítéletében, amelyek annak elismerését vonják maguk után, hogy egy privilegizált felperes jogellenességi kifogás útján hivatkozhat a Bíróság

49. A Bíróság, miután emlékeztetett arra, hogy egyrésztől valamely egyedi határozat címzettje nem hivatkozhat e határozat jogellenességére, másrésztől a fent hivatkozott Nachi Europe ügyben hozott ítéletnek megfelelően valamely közösségi rendelet jogerőssé

23 – A C-239/99. sz. Nachi Europe ügyben 2001. február 15-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-1197. o.) 37. és 38. pontja.

24 – Az ítélet 37. pontja végén.

25 – A fent hivatkozott ítélet 39. pontja.

26 – HL L 316., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 91. o.

válhat egy magánszemély viszonylatában, ha ezt a rendeletet az egyén vonatkozásában egyedi határozatnak kell tekinteni, amelynek minden kétséget kizárólag az EK 230. cikk értelmében kérheti a megsemmisítését²⁷, a Bíróság megállapította, hogy ezek az „[...] elvek ugyanakkor *semmilyen módon* nem érintik az EK 241. cikkben lefektetett szabályt, amelynek *szövege* úgy szól, hogy, az e rendelkezéssel érintett rendeletre vonatkozó jogvitában bármelyik fél hivatkozhat az EK 230. cikk második bekezdésében meghatározott indokokra, annak érdekében, hogy kérje a Bíróságtól e rendelet alkalmazhatatlanságának megállapítását”²⁸. Mivel ebben az ügyben az 1073/1999 rendelet „normatív jellegét” senki sem vitatta, és mivel nem merült fel, hogy az említett rendeletet olyan határozathoz hasonlóan kell tekinteni, amelynek hasonló esetben az EKB a címzettje lehetne²⁹, a Bíróság a Bizottság által emelt elfogadhatatlansági kifogását elutasította, és érdemben vizsgálta az EKB által hivatkozott jogellenességi kifogást.

50. Annak érdekében, hogy bármelyik félnek elismerjék azon jogát, hogy járulékos módon, kizárólag az EK 241. cikk szó szerinti értelmezését alapul véve hivatkozzon valamely „normatív jellegű” rendelet alkalmazhatatlanságára, a Bíróság ez alkalommal egyértelműen elfogadta több főtanácsnoka – előzőleg vezérelyként meghatározott – álláspontját.

51. Még ha marad is kétség a fent hivatkozott Bizottság kontra EKB ügyben hozott ítélet olvasata során, hogy kiterjeszthető-e valamennyi privilegizált felperesre az a megoldás, amely szerint az EKB által hivatkozott jogellenességi kifogás arra tekintettel fogadható el, hogy az EK 230. cikk harmadik bekezdése értelmében az EKB csak előjogai megóvása érdekében rendelkezik aktív legitimációval, e kiterjesztés mellett szól az említett ítéletben szereplő érvelést kiegészítő, szó szerinti olvasatból eredő és logikai érvelés.

52. Ugyanis emlékeztetni kell arra, hogy az EK 241. cikk bármelyik félnek biztosítja, hogy „a[z EK] 230. cikk ötödik bekezdésében megállapított határidő lejártá *ellenére*”³⁰, hivatkozzon a rendelet alkalmazhatatlanságára az e rendeletre vonatkozó jogvitában.

53. Márpedig kevésbé lenne meggyőző a valamely rendelet jogellenességére való hivatkozás lehetőségét azokra a felekre korlátozni, akik nem tudtak megsemmisítés iránti keresetet benyújtani, ha erre a kifogásra az EK 241. cikk szövegének megfelelően az EK 230. cikk ötödik bekezdésében megállapított, megsemmisítés iránti kereset benyújtására nyitva álló határidő lejártá „ellenére” is lehet hivatkozni³¹.

27 – Lásd az ítélet 74. és 75. pontját.

28 – Az ítélet 76. pontja (kiemelés tőlem).

29 – Az ítélet 77. pontja.

30 – Kiemelés tőlem.

31 – Lásd ebben az értelemben Darmon főtanácsnok fent hivatkozott indítványának 25. pontját.

54. Az EK 241. cikk tehát vitathatatlanul lehetőséget teremt a privilegizált fellepek számára arra, hogy járulékos módon hivatkozzanak valamely „normatív jellegű” rendelet jogellenességére, annak ellenére, hogy e jogi aktust az EK 230. cikk ötödik bekezdésében meghatározott határidőben közvetlenül is megtámadhatták volna.

55. Következésképpen azt kell meghatározni, hogy ez a következtetés kiterjeszhető-e arra az esetre, amikor a Bizottság hivatkozik jogellenességi kifogásra az EU-Szerződés V. címe alapján elfogadott együttes fellépéssel szemben.

ii) Az EU-Szerződés V. címe alapján elfogadott együttes fellépés elleni jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról

56. Először is úgy vélem, hogy a Tanács által hivatkozott, általánosan megfogalmazott elfogadhatatlansági kifogás első részét, amely arra vonatkozik, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a vitatott együttes fellépéssel szembeni jogellenességi kifogásról való döntésre, ugyanazon indokok alapján kell elutasítani, mint amelyeket a fenti 31. pontban kifejtettem.

57. Ugyanis, mivel az EK-Szerződésnek a Bíróság hatáskörével és e hatáskör

gyakorlására vonatkozó rendelkezései – amely közé minden bizonnyal az EK 241. cikk is tartozik – alkalmazandóak az EU 47. cikkre, a Bíróság járulékos módon vizsgálhatja, hogy a Tanács által az EU-Szerződés V. címe értelmében elfogadott együttes fellépés, amelyen a kereset tárgyát képező határozat alapszik, alkalmazhatatlan-e, amennyiben a Tanács az említett együttes fellépés elfogadásával megsértette az EK-Szerződésben a Közösségnek juttatott hatásköröket.

58. Mint ahogy az előző pontból következik, az EU 47. cikk természetesen korlátokat szab a Bíróságnak az EU-Szerződés V. címe alapján elfogadott jogi aktus elleni jogellenességi kifogással kapcsolatos hatáskörét illetően, hasonlóan az EK 230. cikk ugyanezen aktusokra való alkalmazását illetően emelt korlátozásokhoz. Így a jogellenességi kifogás és a megsemmisítés iránti elsődleges kereseti kérelem alátámasztására vonatkozó jogalapok közül – véleményem szerint – csupán azok fogadhatóak el, amelyek megkérdőjelezzik a Tanács olyan jogi aktus elfogadására vonatkozó hatáskörét, amelynek a jogellenességére azzal az indokkal hivatkoznak, hogy ez az aktus megsértette az EK-Szerződésben a Közösségnek juttatott hatásköröket.

59. E tekintetben – anélkül, hogy tagadnánk a Bizottság kereseti kérelmében szereplő jogellenességi kifogás általános terjedelmét, mint amely a vitatott együttes fellépés valamennyi rendelkezését érinti – meg kell jegyezni, hogy a Bizottság a beadványaiban

ugyanakkor pontosította, hogy az említett aktus I. címe (azaz a 2–5. cikk) a KKBP hatálya alá tartozik, kivéve a 4. cikk „bizonyos elemeit”³².

együttes fellépést olyan határozatként kellene minősíteni, amelynek a Bizottság a címzettje, ez utóbbi nem hivatkozhatna az említett jogi aktus jogellenességére.

60. Ezen álláspontnak annak megállapításához kellene vezetnie, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy a jogellenességi kifogásról határozzon, amennyiben az a fent hivatkozott cikkekre vonatkozik. Ez a megállapítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Bíróság a megtámadott határozat jogszerűségének vizsgálata során nem veheti figyelembe az említett cikkeket, különösen arra a tényre tekintettel, hogy ez utóbbi egyetlen záradéka a vitatott együttes fellépés 3. cikkére hivatkozik.

61. Ezek után úgy tűnik számomra, hogy a jelen ügy szóban forgó jogellenességi kifogása kevésbé függ a Bizottság privilegizált felperesi státuszától, mint azon jogi aktus természetétől, amelynek a jogellenességére hivatkoznak.

62. Ugyanis, ha a vitatott együttes fellépés a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében normatív vagy általános jellegű, és így egy rendelethez hasonlít az EK 241. cikk alapján, a Bizottság, mint bármelyik fél, ebben a rendelkezésben előírt úton, járulékos módon vitathatja a Tanács ezen jogi aktus elfogadására vonatkozó hatáskörét. Ha viszont a vitatott

63. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EU 14. cikk (1) bekezdésének megfelelően az együttes fellépés olyan helyzetekre vonatkozik, ahol az Európai Unió műveleti fellépését szükségesnek ítélik; az együttes fellépésben meg kell határozni annak céljait, hatókörét, az Európai Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit. Ezenkívül az EU 14. cikk (3) bekezdése értelmében az együttes fellépések kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során.

64. A jelen ügyben emlékeztetni szeretnék arra, hogy a vitatott együttes fellépés 1. cikke határozza meg a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek felhalmozódása és elterjedése elleni fellépéssel kapcsolatos célokat, míg az I. és II. címe pontosítja a megelőzés és reakció elvét, valamint az Európai Unió hozzájárulását az egyes fellépésekhez. A vitatott együttes fellépés II. címének rendelkezései szerint a Tanács dönt többek között a projektek elvi alapjáról, részleteiről és finanszírozásáról, amely közvetlen és megállapítható módon hozzájárulnak az I. címben foglalt elvek megvalósításához. Ezen túlmenően a vitatott együttes fellépés 8. cikke

32 – Lásd többek között a keresetlevél 52–54. pontját.

szerint a Tanács tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy ezen együttes fellépés céljainak és prioritásainak megvalósításáról adott esetben megfelelő intézkedések útján gondoskodjon. Végül a vitatott együttes fellépés 12. cikke úgy rendelkezik, hogy az az elfogadásának napján lép hatályba, de nem határozza meg a címzettjeit.

65. E jellemzőkre tekintettel, és annak ellenére is, hogy a vitatott együttes fellépés – legalábbis a II. címe tekintetében – műveleti jellegűnek tekinthető, amely az ilyen aktusok velejárája, az mégsem minősül – beleértve a II. címét is – a Bizottság vonatkozásában határozatnak, abban az értelemben, hogy a Bizottság lenne a címzettje.

66. Mindent összevéve a jogellenességi kifogással szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogás alátámasztására nem hivatkoztak arra, hogy a vitatott együttes fellépés a Bizottság tekintetében egyedi határozat jelleget mutatna, és sem a Tanács, sem a spanyol kormány, sem pedig az Egyesült Királyság Kormánya nem vonták kétségbe a – Bizottság által megalapozottan védelembe vett – vitatott együttes fellépés általános jellegét.

67. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a Bizottság által a vitatott együttes

fellépéssel szemben felhozott jogellenességi kifogás elfogadható, legalábbis ami az említett jogi aktus II. címét illeti.

68. Ezt a következtetést nem kérdőjelezi meg a Tanács azon érvelése, amely szerint a Bizottság által bemutatott jogalapok azt bizonyítják, hogy a vitatott együttes fellépés állítólagos jogellenessége már az elfogadása pillanatában nyilvánvaló lett volna, ezért kizárt lenne, hogy a Bizottság hivatkozhasson a jogellenességére.

69. Ugyanis azonkívül, hogy egy ilyen körülménynek nincs jelentősége az EK 241. cikk értelmében valamely rendelet elleni jogellenességi kifogás keretében, mint ahogy valamely általános jellegű jogi aktus, mint az EU-Szerződés V. címe alapján elfogadott vitatott együttes fellépés elleni jogellenességi kifogás elfogadhatóságának feltételhez kötése érdekében sem jöhet számításba.

70. Ezenkívül e körülmény relevanciájának elutasítása még nem teszi lehetővé a Bizottságnak, hogy megkerülje az EK 230. cikk ötödik bekezdésében a megsemmisítés iránti kereset benyújtására nyitva álló jogvesztő határidőt. Ugyanis a Bizottság által benyújtott kérelem kizárólag a vitatott együttes fellépés jelen ügyben való alkalmazhatatlan-

ságára vonatkozó nyilatkozatnak minősül az EK 241. cikknek megfelelően, és még ha el kellene is fogadni e kérelmet, akkor sem vezet ezen aktus vagy annak egyes rendelkezései megsemmisítéséhez.

71. Így véleményem szerint a Tanács, a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormánya által felhozott elfogadhatatlansági kifogását el kell utasítani, a vitatott együttes fellépés vagy legalábbis annak II. címe ellen a Bizottság által emelt jogellenességi kifogást pedig el kell fogadni.

72. A megtámadott határozat megsemmisítésére vonatkozó kereseti kérelem és a Bizottság által a vitatott együttes fellépés vagy legalább annak II. címe alkalmazhatatlanságának megállapítása iránt előterjesztett kérelme tehát elfogadható.

B – Az ügy érdeméről

73. Mint ahogy azt az írásbeli beadványaik is hangsúlyozzák, az alapeljáráásban részt vevő felek és a beavatkozók elsősorban az EU 47. cikk értelmezésében és annak

terjedelmében, másodsorban pedig a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem és a közösségi hatáskörök közötti kapcsolatban nem értenek egyet. Harmadsorban, az előző két kérdésre vonatkozóan előadott érveikből homlokegyenest eltérő következtetéseket vonnak le a megtámadott határozat és a vitatott együttes fellépés jogszerűségét illetően.

74. A következőkben tehát e három pontot vizsgálom meg.

1. Az EU 47. cikk értelmezéséről és terjedelméről

a) A felek érvei

75. A Bizottság a Parlament támogatásával úgy véli, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemről szóló megtámadott határozatot meg kell semmisíteni, mert sérti a Közösségnek a fejlesztési együttműködés terén gyakorolt hatásköreit, ezáltal figyelmen kívül hagyja az EU 47. cikket.

76. A Bizottság és a Parlament szerint a 47. cikk célja, hogy megvédje a Közösség hatásköreit az Európai Uniónak az EU-Szerződésen alapuló tevékenységével szemben, azáltal hogy „meghatározott” határt húz a Közösség és az Unió hatáskörei közé.

77. Az EU 47. cikk értelmében a közösségi hatáskörök és a KKBP keretében eljárva Európai Unió hatáskörei közötti kapcsolat nem azonos a közösségi hatáskörök és tagállamok hatáskörei közötti kapcsolattal abban az értelemben, hogy a Közösség és az Európai Unió hatásköreinek körülhatárolása érdekében nem lehet az előfoglalás elvéhez folyamodni. Bár a megosztott hatáskörök – mint például a fejlesztési együttműködési politika terén gyakorolt hatáskör – területén a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek, hogy maguk járjanak el egyéni vagy kollektív módon, amennyiben a Közösség még nem gyakorolta hatáskörét, ugyanez nem igaz az Európai Unióra, amelynek az EU 47. cikk alapján tiszteletben kell tartania a Közösség kizárólagos vagy nem kizárólagos hatásköreit, még ha nem gyakorolt hatáskörökről van szó.

78. A Tanács azt állítja, hogy ugyan a Közösség és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztással kapcsolatos vita egyértelműen releváns, ugyanakkor a jelen esetben nem állapítható meg más, minthogy a Közösség nem rendelkezik (akár potenciális, akár tényleges) hatáskörrel a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem terén.

79. Az EU 47. cikk értelmezésével kapcsolatban a Tanács azt állítja, hogy e rendelkezés célja a hatáskörök Szerződések által megállapított egyensúlyának megőrzése, és nem értelmezhető úgy, mint ami a Közösségre ruházott hatásköröknek az Európai Uniót megillető hatáskörök rovására történő védelmére irányul. Ugyanis az EK 5. cikk szerint a Közösség a hatásköreit az EK-Szerződésben meghatározott feltételek szerint és célok érdekében gyakorolja.

80. A Tanács hozzáfűzi, hogy az EU 47. cikk nem akadályozza meg, hogy a KKBP keretén belül intézkedéseket fogadjanak el, amelyek ugyanolyan eszközökhöz folyamodnak, mint amelyeket a Közösség a fejlesztési együttműködési keretében alkalmaz, mivel ezek az intézkedések nem a fejlesztési együttműködés céljainak, hanem a KKBP-ből eredő célok elérését szolgálják.

81. Az Egyesült Királyság Kormánya a maga részéről úgy érvel, hogy ahhoz, hogy az EU-Szerződésen alapuló valamely jogi aktust az EU 47. cikkel ellentétesnek lehessen tekinteni, két feltételnek kell eleget tenni.

82. Először is, a Közösségnek hatáskörrel kell rendelkeznie egy ugyanolyan célú és tartalmú jogi aktus elfogadására. Még

ha az EU 47. cikk alapján elfogadott jogi aktus olyan területhez kötődik is, amelyen a Közösség a céljainak elérése érdekében eljárhat, nem sérti az EU 47. cikket, ha ennek a jogi aktusnak teljesen eltérő a célja, nevezetesen a speciálisan a KKBP területére tartozó cél.

83. Másodsorban, az EU-Szerződésen alapuló jogi aktusnak valamely, a Közösségre ruházott hatáskört kell sértenie, kizárva vagy korlátozva annak gyakorlását. Márpedig valamely ilyen, közösségi hatáskörökkel szembeni előfoglalási hatás kizárt egy olyan területen, mint a fejlesztési együttműködés, ahol a Közösség párhuzamos hatáskörökkel rendelkezik. A párhuzamos hatáskörök területén az az egyszerű tény, hogy a Közösség a saját hatáskörét gyakorolja, nem akadályozza az Európai Uniót a saját hatásköre gyakorlásában. Az Európai Uniót terhelő egyetlen korlátozást az EU 3. cikkben az összhangra vonatkozóan megállapított kötelezettség tiszteletben tartása jelenti.

b) Elemzés

84. A különösen a Bizottság és az Egyesült Királyság Kormánya között az EU 47. cikk értelmezését illetően kialakult heves vita csupán egy része az Európai Unió szerkezetével kapcsolatos alapvető nézeteltérésnek.

85. A Bizottság által védett modell szerint az Európai Unió és a Közösség közötti kapcsolat nem hasonlítható össze a Közösség és a tagállamok közötti viszonytal. E modell értelmében, amelyet „háromszög-modellnek” is nevezhetünk, az Európai Unió által birtokolt és gyakorolt saját hatáskör nem azonos pusztán a tagállamoknak fenntartott hatáskörök kollektív gyakorlásával. Ezzel a Bizottság a KKBP keretében a Közösség és az Európai Unió között fennálló „meghatározott” határ elvet védi.

86. Ezzel ellentétesen az Egyesült Királyság Kormánya egy olyan modellt véd, amelyet akár „dualista modellnek” is nevezhetünk, mivel a Közösség és az Európai Unió hatáskörei közötti határt összemossa a Közösséget a tagállamoktól elválasztó határral. Vagyis ezen megközelítés szerint az EU-Szerződés V. címe alkalmazásában, az EU 11. cikk (1) bekezdése szerinti célkitűzések – így a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése – érdekében eljárva, az Európai Unió fellépése *soha* nem bitorolhatja a Közösség fejlesztési együttműködés területére vonatkozó hatáskörét, beleértve azt is, ha ez a fellépés azonos tartalmú lenne a Közösség által elfogadott fellépéssel, mivel a tagállamokhoz hasonlóan az Unió

a Közösséggel párhuzamos hatásköröket gyakorolná, ezáltal nincs jelentősége az EU 47. cikk alkalmazásának³³.

87. Ez a vita *a priori* okoskodásnak tűnhet annyiban, amennyiben sem a Bizottság, sem az Egyesült Királyság Kormánya nem tagadja, hogy a Bíróságnak az EU 47. cikk esetleges megsértését a megtámadott határozat céljának és tartalmának a vitatott együttes fellépés fényében történő értékelése alapján kell vizsgálnia. Az Egyesült Királyság Kormánya beadványaiból ugyanakkor az is egyértelműen kitűnik, hogy az elmélete értelmében a keresetet a megtámadott határozat tartalmának vizsgálata nélkül kell elutasítani, mivel valójában egyedül az Európai Unió fellépése által követett célkitűzés releváns a jelen ügyben az EU 47. cikk megsértésének megállapítása szempontjából.

88. Az Egyesült Királyság Kormánya által javasolt elemzés refináltsága ellenére úgy tűnik számomra, hogy az érvelése az EU 47. cikknek a Bíróság ítéleteiből eredő értelmezése bizonyos téves kiindulópontjain alapszik, amelyek miatt az elméletét el kell utasítani.

89. Általános megfigyelésként először is megjegyzem, hogy az Egyesült Királyság Kormánya nem azt állítja, hogy az Európai Unió a KKBP keretében a fejlesztési együttműködés szociális-gazdasági célkitűzéseinek elérése érdekében fellépést fogadhatna el, anélkül hogy megsértené az EU 47. cikket. Ugyanis ez a kormány úgy tűnik, hasonlóan a Tanács erre vonatkozóan kifejtett álláspontjához, elismeri, hogy az EU-Szerződés V. címe keretében az Európai Unió nem követhet ilyen célkitűzéseket. A Tanács és az Egyesült Királyság Kormánya mindenképpen hangsúlyozzák, hogy a megtámadott határozat és a vitatott együttes fellépés a KKBP keretébe tartozó célkitűzés elérését szolgálja.

90. Ezzel ellentétesen az Egyesült Királyság Kormánya fenntartja, hogy a párhuzamos hatáskörök miatt a Közösséget semmi sem tarthatja vissza, hogy a fejlesztési együttműködés keretében fellépést fogadjon el, még akkor sem, ha az Európai Unió a KKBP keretében hasonló tartalmú fellépést fogadott el (vagyis a jelen ügyben pénzügyi és/vagy műszaki támogatást egy afrikai regionális szervezetnek), amelynek azonban célja az EU 11. cikk (1) bekezdésében említett egyik célkitűzés elérése, a jelen esetben a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése. Ez az elmélet részben azon az előfeltevésen alapul, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint két független feltétel szükséges az EU 47. cikk megsértésének

33 – Lásd különösen az Egyesült Királyság Kormánya beavatkozási beadványának 70–72. pontját.

megállapításához: egyrészt a Közösségnek hatáskörrel kell rendelkeznie olyan jogi aktus elfogadására, amelynek tartalma, de főleg a célkitűzése azonos az Európai Unió által elfogadott aktussal, másrészt pedig fennáll a Közösség hatásköreinek megsértése.

szóló 2003/80/IB tanácsi kerethatározat³⁶ megsemmisítése iránt benyújtott keresetet, és azt állapította meg, hogy az említett kerethatározat 1–7. cikkének fő tárgya – *ügy célja, mint tartalma folytán* – a környezetvédelem, és e cikkeket az EK 175. cikk alapján *érvényesen el lehetett volna fogadni*³⁷.

91. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az EU 47. cikk értelmében az EK-Szerződés rendelkezéseit az EU-Szerződés rendelkezései nem érintik³⁴.

94. A Bíróság ezt követően pontosította, hogy „[e] körülmények között az EK 175. cikkben a Közösségnek juttatott hatásköröket *bitorló* kerethatározat, *oszthatatlansága folytán*, egészében sérti az EU 47. cikket”³⁸.

92. Az EU 47. cikk feladata arról gondoskodni, hogy a Tanács állítása szerint az EU-Szerződés V. és VI. címe alá tartozó jogi aktusok ne bitorolják az EK-Szerződésben a Közösségnek juttatott hatásköröket³⁵.

95. Az Egyesült Királyság Kormányának javaslatától eltérően, a fent hivatkozott 2005. szeptember 13-án hozott ítélet nem teszi lehetővé annak elismerését, hogy a Közösség hatásköreinek bitorlása önálló feltételnek minősülhessen azon feltételhez képest, amely magában foglalja a vitatott aktus tartalmának és céljának vizsgálatát. Éppen ellenkezőleg, úgy tűnik, hogy ezen ítélet 53. pontjában az „e körülmények között” kifejezés használatával a Bíróság a Közösség hatásköreinek bitor-

93. Emlékeztetek továbbá arra, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletben a Bíróság elfogadta a Bizottság által az EU-Szerződés VI. címe alapján elfogadott, a környezet büntetőjog általi védelméről

36 – HL L 95., 55. o.; magyar nyelvű kiadvány 1. fejezet, 6. kötet, 97. o.

34 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet 38. pontja.

35 – Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet 16. pontját és a Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet 39. pontját.

37 – A fent hivatkozott ítélet 51. pontja (kiemelés tőlem). A Bíróság tehát – mint ahogy azt ezen ítélet 45. pontjában megállapította – a közösségi jogi aktus jogalapjának megválasztására vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozott, amely szerint e választásnak „bíróági felülvizsgálatra alkalmas, objektív elemeken kell alapulnia; ezek közé tartozik többek között a jogi aktus célja és tartalma”.

38 – Ugyanott, 53. pont (kiemelés tőlem).

lását, és ennél fogva az EU 47. cikk megsértését a Tanács kerethatározata céljának és tartalmának előzetes vizsgálatából vezette le. Tehát e vizsgálat eredményeképpen tudta a Bíróság az EU 47. cikk megsértését megállapítani, anélkül hogy megvizsgálta volna, hogy a Közösség hatásköreinek bitorlására vonatkozóan hivatkozott további feltétel fennáll-e.

96. Ezt követően az Egyesült Királyság Kormányának azon érvét kell megvizsgálni, amely szerint amiatt, hogy a Közösség a fejlesztési együttműködés területén a tagállamokhoz képest párhuzamos vagy kiegészítő hatáskörrel rendelkezik³⁹, az Európai Uniónak a KKBP valamely célkitűzéseinek elérését szolgáló fellépése soha nem bitorolhatja a Közösség fejlesztési együttműködés területén fennálló hatásköreit.

97. E tekintetben először is azt kell megállapítani, hogy ez az általános megközelítés legalábbis az EU-Szerződés V. címe alapján az Európai Unió fellépése által elérendő KKBP-cél valódi jellegének Bíróság általi

39 – Emlékeztetésképpen hasznosnak tűnik annak megállapítása, hogy az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés (HL 2004. C 310., I. o.) I-12. cikke az Unió (a Közösséggel együtt) három „típusú” hatáskörét különbözteti meg: a kizárólagos hatáskört, a tagállamokkal meghatározott területeken fennálló megosztott hatáskört, ahol a tagállamok e hatáskörrel csak olyan mértékben élhetnek, „amely mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatásköreinek gyakorlásáról”, illetve bizonyos területeken az Unió (nem minősített) hatáskörrel rendelkezik „a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területen fennálló hatásköreit”.

vizsgálatától függ, mivel az Unió nem követhet olyan fejlesztési együttműködési célt – mint ahogy azt a Tanács és az Egyesült Királyság Kormánya feltételezi –, amelyet az EU-Szerződés egyetlen rendelkezése sem biztosít számára⁴⁰.

98. Másodsorban azt is meg kell jegyezni, hogy az EU 47. cikk nem tesz különbséget az EK-Szerződés rendelkezéseinek általa biztosított védelem szintjei között a tagállamok és a Közösség közötti hatáskör megosztás, vagyis a Közösségnek juttatott hatáskör természete alapján. Az EU 47. cikk tehát azon a vélelmen alapul, amely szerint a Közösségnek juttatott valamennyi hatáskört, függetlenül a Közösség és tagállamok közötti hatáskör megosztástól, meg kell védeni attól, hogy az Európai Unió az EU-Szerződés V. és/ vagy VI. címe alapján elfogadott jogi aktsussal bitorolja e hatásköröket.

99. A fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítéletből és a Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletből az is kitűnik, hogy a Bíróság megvizsgálta, hogy az EU 47. cikket megsérthette-e az Európai Unió által olyan területekre (vízumpolitika

40 – A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint valamely jogi aktus jogalapjának megválasztása nem függhet kizárólag egy intézmény meggyőződésétől az elérendő célt illetően, hanem – mint ahogy azt a fenti 37. lábjegyzetben pontosítottam – bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív elemeken kell alapulnia: lásd többek között a 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987., 1493. o.) 11. pontját, valamint a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontját.

és környezetvédelmi politika) vonatkozóan elfogadott jogi aktusa, amely területek ugyan nem tartoznak a Közösség kizárólagos hatáskörébe, de ahol a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek, és ahol a Közösség még nem intézkedett.

100. Ezek az elemek iránymutatásként szolgálnak a tekintetben, hogy a Közösségnek juttatott hatáskör természetének, valamint a Közösség és a tagállamok közötti hatáskör megosztásnak nincs jelentősége az EU 47. cikk alkalmazásában, amennyiben e hatáskör létezik. Márpedig tagadhatatlan, hogy a Közösség a fejlesztési együttműködés területén rendelkezik hatáskörrel, mint ahogy azt az EK-Szerződés XX. címének rendelkezései tanúsítják.

101. Természetesen igaz az, hogy – mint ahogy azt az Egyesült Királyság Kormánya állítja – a Közösség fejlesztési együttműködés terén fennálló hatásköre kiegészíti a tagállamok hatáskörét.

102. Ugyanis azt kell megfigyelni, hogy a Közösségnek az EK 3. cikk (1) bekezdésének r) pontja és az EK-Szerződés XX. címe szerinti fejlesztési együttműködés területén folytatott politikája az EK 177. cikk (1) bekezdése értelmében „kiegészíti a tagállamok által folytatott politikákat”. Az EK 180. cikk (1) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy „[a] Közösség és a tagállamok [...]

összehangolják a fejlesztési együttműködésre irányuló politikáikat, és konzultálnak egymással segélyprogramjaikról” és „[e]gyüttesen is felléphetnek”. Az EK 181. cikk első bekezdése hozzáteszi, hogy „[a] Közösség és a tagállamok hatáskörük keretén belül együttműködnek harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel”, míg a második bekezdése pontosítja, hogy a Közösség e területen fennálló hatásköre „nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy nemzetközi fórumokon tárgyalásokat folytassanak, és nemzetközi megállapodásokat kössenek”.

103. Kétségtelen tehát, mint ahogy azt a Bíróság – egy 1994. március 2-án hozott olyan ítéletében, amelyet ugyan az EU-Szerződés hatálybalépését követően hirdettek ki, de amelynek tényállása az említett hatálybelépésnél korábbi – megállapította, hogy a Közösség hatásköre e téren nem kizárólagos⁴¹. A Bíróság egyébként ezt az értékelését az EU-Szerződés hatálybalépését követően is megerősítette a Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítéletében⁴².

104. A fent hivatkozott Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítéletben a Bíróság a

41 – A C-316/91. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1994. március 2-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-625. o.) 26. pont.

42 – A C-268/94. sz., Portugália kontra Tanács ügyben 1996. december 3-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-6177. o.) 36. pontja. A Bíróság ugyanakkor pontosította, hogy a Közösség különös hatáskörrel rendelkezik fejlesztési együttműködési megállapodások megkötésére harmadik országokkal.

közösségi hatáskörök nem kizárólagos jellegének megállapításából azt a következtetést vont le, hogy a tagállamoknak joguk van maguknak is kötelezettséget vállalni harmadik államok irányában, együtt vagy egyénileg, sőt, a Közösséggel közösen is⁴³.

105. Noha a Bíróság nem minősítette pozitívan a Közösség által gyakorolt hatáskört, Jacobs főtanácsnok ebben az ügyben ismertetett indítványához hasonlóan azt kell mégis megállapítani, hogy a Bíróság egészében véve elutasította a Parlament által előadott azon érvelését, amelyben többek között azt állította, hogy ha a Közösség gyakorolja a hatáskörét, akkor a tagállamok többé nem jogosultak a saját hatáskörüik gyakorlására⁴⁴. Jacobs főtanácsnok véleménye szerint ez az elmélet elfogadhatatlan olyan területen, ahol a Közösség és a tagállamok párhuzamos hatáskörrel rendelkeznek⁴⁵.

106. Egy ezzel egyidejű – a jelen jogvitában a felek által számos alkalommal hivatkozott – ítéletben, ahol annak kérdése merült fel, hogy a Parlament által megtámadott határozat az EK-Szerződés 173. cikke (jelenleg, módosítást követően, EK 230. cikk) értelmében megtámadható aktusnak minősül-e, a Bíróság szintén emlékeztetett arra, hogy a humani-

tárius segítségnyújtás területén a Közösség hatásköre nem kizárólagos, és ennek következtében a tagállamok számára nem kizárt, hogy közösen gyakorolják hatásköreiket e tekintetben a *Tanács keretén belül vagy azon kívül*⁴⁶.

107. Ebből az következik, hogy – ellentétben azzal, amit a Bizottság a beadványában sejtetni enged – a fejlesztési együttműködés terén a tagállamokat nem fosztották meg attól, hogy saját hatáskörüket gyakorolják, beleértve azt is, amikor a Közösség a saját hatáskörét a szóban forgó területen gyakorolja⁴⁷.

108. Az EK-Szerződés XX. címe rendelkezéseinek eltérő értelmezése megfosztja hatékony érvényesülésétől a Közösségre és a tagállamokra vonatkozó, az EK 180. cikkben foglalt azon kötelezettséget, hogy összehangolják a fejlesztési együttműködésre irányuló politikáikat, és konzultáljanak egymással segélyprogramjaikról. A Bizottság által védett

43 – Ugyanott.

44 – Az 1993. november 10-én ismertetett indítvány 42. pontja.

45 – Lásd többek között a fent hivatkozott indítvány 44. és 50. pontját.

46 – A C-181/91. és C-248/91. sz., Parlament kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1993. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-3685. o.) 16. pontja (kiemelés tőlem).

47 – Természetesen a fejlesztési együttműködés terén fennálló párhuzamos hatáskör nem jelenti azt, hogy tagállamok saját hatáskörüik gyakorlásával mentesülnek az EK 10. cikkből következő jóhiszemű együttműködés kötelezettsége alól. Ezt a kötelezettséget árnyalja az EK 180. cikk (1) bekezdése, amelynek értelmében a közösségi és nemzeti fejlesztési együttműködési politikákat össze kell hangolni. Tehát egy tagállam például a kétoldalú kapcsolatai keretében nem tarthat fenn vagy nem újíthat meg egy olyan harmadik állam fejlesztésére irányuló segélyprogramot, amelynek a támogatását – többek között az emberi jogok súlyos megsértése miatt – a Közösség felfüggesztette.

értelmezés kevésbé teszi érthetővé a Közösségnek és a tagállamoknak biztosított azon lehetőséget, hogy az EK 180. cikk (1) bekezdése értelmében együttesen is felléphetnek.

tagállamok közötti hatáskörmegosztást az EU 47. cikkben szabályozott, a Közösség és Európai Unió közötti, a második és harmadik pillér keretében végzett tevékenységekre vonatkozó hatáskörmegosztástól⁵⁰.

109. A Közösség és India között létrejött, a partnerségről és a fejlesztésről szóló együttműködési megállapodás⁴⁸, amely a fent hivatkozott Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítélet alapjául szolgál, egyébként példaként szolgál arra, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök párhuzamos vagy kiegészítő jellegűek is lehetnek. Ugyanis ezen megállapodás 25. cikke értelmében sem a megállapodás, sem pedig az annak alapján végrehajtott tevékenységek nem sértik a tagállamok azon jogkörét, hogy kétoldalú tevékenységeket folytassanak az Indiai Köztársasággal a gazdasági és fejlesztési együttműködés keretein belül, vagy adott esetben új gazdasági együttműködési megállapodásokat kössenek Indiával. A Bíróság e rendelkezésből többek között arra a következtetésre jutott, hogy „az, hogy [a megállapodásba] belefoglalnak egy különleges területen megvalósítandó együttműködéssel kapcsolatos rendelkezéseket, [...] [n]em sérti a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, sem pedig az ilyen területeken végzett együttműködés végrehajtására irányuló közösségi jogi aktusok jogalapját”⁴⁹.

111. Ugyanis, míg a tagállamok főszabályként szabadon eljárhatnak⁵¹, az Európai Uniónak az EU-Szerződés V. és VI. címe alapján való fellépése főszabály szerint kizárt, mivel az EK-Szerződésben előírt megfelelő hatáskörök állnak fenn, függetlenül attól a kérdéstől, hogy ezek a Közösségnek juttatott hatáskörök milyen természetűek (kizárólagos, megosztott vagy párhuzamos).

112. Ha a Magas Szerződő Feleknek az lett volna a szándéka, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szerint határozzák meg az EU 47. cikk terjedelmét, e cikk bizonyára nem úgy szólna, hogy az EU 47. cikk kifejezett rendelkezéseit kivéve, az EK-Szerződés rendelkezéseit az EU-Szerződés „egyetlen” rendelkezése „sem érinti”.

113. Az, hogy a tagállamok együttesen is felléphetnek, nem tűnik ellentétesnek azzal

110. Nem marad más hátra, mint hogy megkülönböztessük a Közösség és a

50 – Lásd ebben az értelemben Mazák főtanácsnoknak a C-440/05. sz., (a Bíróság előtt folyamatban lévő) Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó, 2007. június 28-án ismertetett indítványa 58. pontját.

51 – Kivéve a Közösség kizárólagos hatáskörét, és azt a helyzetet, amikor a Közösség olyan területen gyakorolja hatáskörét, ahol a tagállamokkal egymással versenyző hatáskörök oszthat meg.

48 – HL 1994. L 223., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 48. o.

49 – A fent hivatkozott ítélet 47. pontja.

a ténnyel, hogy maga az Európai Unió az EU-Szerződés V. és VI. címe alapján nem hozhat meg olyan intézkedéseket, amelyek a Közösség hatáskörébe tartozhatnak.

fejlesztési együttműködési politikája közötti kapcsolat keretében az EU 47. cikk értelmezése és terjedelme a Közösség és a tagállamok közötti EK-Szerződés szerinti hatáskörmegosztástól függene.

114. Ugyanis azon a tényen kívül, hogy – mint ahogy azt a Bizottság állítja, a Tanács és az Egyesült Királyság Kormánya pedig elismerik – a tagállamok nem gyakorolják együttesen a hatáskörüket, ha a fellépést az EU-Szerződés V. címe alapján a Tanács jogi aktussal fogadta el, még kevésbé akkor, amikor ezt az aktust a megtámadott határozathoz hasonlóan minősített többséggel lehet elfogadni⁵², a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet és a Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet nem zárta ki, hogy az Európai Unió az EU-Szerződés VI. címe keretében eljárva esetleg megsértheti az EU 47. cikket – sőt, a második ítélet, mint ahogy látható volt, arra a következtetésre jutott, hogy bitorolták a Közösség hatáskörét –, noha a Közösség a szóban forgó területen még nem gyakorolta hatáskörét, és ennél fogva a tagállamok az említett területen főszabályként megőrizték a hatáskörüket.

115. Nem látok egyetlen okot sem, amiért az EU-Szerződés V. címe és a Közösség

116. Mint ahogy azt fentebb vázoltam, az EU 47. cikk kvázi titkosan az EK-Szerződés alapján történő közösségi fellépés elsőbbségét teremti meg az EU-Szerződés V. és/ vagy VI. címe alapján történő fellépéssel szemben, oly módon, hogy ha valamely fellépés *megtehető* az EK-Szerződés alapján, akkor azt az említett Szerződés szerint így is *kell megtenni*⁵³.

117. A közösségi fellépés védelme az EU-Szerződés számos más rendelkezéséből szintén levezethető.

118. Természetesen igaz, hogy a külső fellépés terén az EU-Szerződés 11. cikkének (1) bekezdése a KKBP-nek olyan hatályt biztosít, amely a „kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed”, és amely elég tág kifejezés ahhoz, hogy többek között a közösségi fejlesztési együttműködési politikát is lefedje.

52 – Ugyanis az EU 23. cikk (2) bekezdésének megfelelően a Tanács minősített többséggel határoz többek között, amikor együttes fellépés vagy közös álláspont megvalósítására vonatkozó határozatot fogad el.

53 – Lásd továbbá ebben az értelemben Mazák főtanácsnok fent hivatkozott indítványának 53. pontját.

119. Mindemellett az EU-Szerződés V. címében szereplő e rendelkezést nem lehet elszigetelten értelmezni, hanem éppen ellenkezőleg, az említett Szerződés közös és záró rendelkezéseinek fényében kell értelmezni, amelyek az Európai Unióra a három pillér „homlokzataként” hivatkoznak.

120. Így azt állapíthatjuk meg, hogy az EU 47. cikkén kívül az EU 1. cikk értelmében az e szerződéssel létrehozott politikák és együttműködési formák – vagyis nevezetesen a KKBP – *kiegészítik* az Európai Közösségeket, míg az EU 2. cikk pontosítja, hogy az Európai Unió célja többek között „a közösségi vívmányok teljes mértékű fenntartása és fejlesztése”, amely célt kis mértékben eltérően az EU 3. cikk első bekezdése megismétli.

121. Tehát a Közösség tevékenységi területeinek védelméről van szó, azáltal hogy az Európai Unió e területeken nem léphet fel az EK-Szerződésben előírtaknál kevésbé integrált együttműködési formákkal, vagyis az EU-Szerződés V. és VI. címében előírt formákkal. Ha anyagi jogi szempontból a közösségi vívmány fogalmára való hivatkozás pontatlan is, az kétségekívül magában foglalja a Közösségnek juttatott hatásköröket.

122. Végül az javasolható, hogy a KKBP kiterjed a „kül- és biztonságpolitika minden területére”, kivéve azokat a külpolitikai

intézkedéseket, amelyek a Közösség hatáskörébe tartoznak, mint a közös kereskedelempolitika vagy a fejlesztési együttműködési politika, függetlenül a tagállamok és a Közösség közötti hatáskörmegosztástól. Egyedül ez a megközelítés tűnik alkalmasnak arra, hogy biztosítsa az EU-Szerződés rendelkezéseinek koherenciáját.

123. Ezt az elméletet *a contrario* erősíti az egyetlen, a Maastrichti Szerződés által sajátosan létrehozott áthidalás – amelyet az EU-Szerződés jelenleg is tartalmaz az EU 47. cikknek megfelelően⁵⁴ – az EK 60. cikk és az EK 301. cikk alapján a Közösség gazdasági szankcióval kapcsolatos fellépése és az EU-Szerződésnek az EU 11. cikk (1) bekezdésében a külkapcsolatok terén előírt célkitűzései között. Az EK-Szerződés ezen nagyon sajátos rendelkezései⁵⁵ ugyanis kifejezetten számolnak azzal, hogy az EU-Szerződés V. címe alapján eljáró Európai Unió a Közösség fellépését *írhhatja elő* egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok részben vagy egészen történő megszakítása vagy korlátozása érdekében, így a Közösség fellépését alárendeli a KKBP keretében eldöntött fellépésnek.

54 – Ugyanis, – mint ahogy e cikk szabályozza – „az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösségek létrehozása céljából módosító rendelkezések [...] fenntartásával”, az EK-Szerződés rendelkezéseit az EU-Szerződés rendelkezései nem érintik.

55 – Lásd az Elsőfokú Bíróság T-306/01. sz., Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítéletének (EBHT 2005., II-3533. o.) 160. pontját és a T-315/01. sz., Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 2005., II-3649. o.) 124. pontját. Megjegyzendő, hogy mindkét ítéletet megfellebbezték. E fellebbezések jelenleg folyamatban vannak a Bíróság előtt, és a C-415/05. P. és C-402/05. P. sz. egyesített ügyeként kerültek iktatásra.

124. Továbbá kétlem, hogy az Európai Uniónak az EU-Szerződés V. címe szerinti tevékenysége *soha* nem bitorolhatja a Közösség fejlesztési együttműködés területén meglévő hatásköreit, ellentétben azzal, amit az Egyesült Királyság Kormánya állít.

V. címe alapján fogad el, bitorolhatja a fejlesztési együttműködés területére vonatkozó közösségi hatásköröket.

125. E tekintetben már emlékeztettem arra, hogy az Egyesült Királyság Kormánya maga is belátja, hogy a bitorlás csak akkor zárható ki, ha az Európai Uniónak az EU-Szerződés V. címe szerinti fellépése a KKBP célját követi. Márpedig – mint ahogy azt korábban bemutattuk – egy ilyen cél valódi jellegét mindazonáltal mindig a Bíróság vizsgálja meg, hogy kizárható legyen az EU 47. cikk állítólágos megsértése.

127. Az előző megfontolásokból következik, hogy az EU 47. cikk értelmezése és terjedelme nem függhet a Közösség és a tagállamok közötti EK-Szerződés szerinti hatáskörmegosztástól.

126. Ráadásul a vitatott együttes fellépés 8. cikke, melynek nagyon óvatosan fogalmazása szerint a Tanács „tudomásul veszi, a Bizottság azon szándékát, hogy [a vitatott] [...] együttes fellépés céljainak és prioritásainak megvalósításáról *adott esetben megfelelő közösségi intézkedések útján gondoskadjon*”⁵⁶, egyértelműen mutatja, hogy a Tanács tudatában van azon ténynek, hogy általában az olyan fellépés, amelyet az EU-Szerződés

128. A jelen ügyben a Bíróság vizsgálatának tehát ki kell terjednie arra a kérdésre, hogy a Közösségnek a fejlesztési együttműködés területén biztosított hatásköre értelmében a Közösség elfogadhatta-e volna a megtámadott határozatot az EK-Szerződés XX. címe alapján, tekintettel e határozat céljára és tartalmára, valamint a vitatott együttes fellépés fényében, amelynek a végrehajtását szolgálja.

129. Ezt a vizsgálatot ugyanakkor alá kell rendelni annak – a felek között nagy vitát kiváltó – kérdésnek, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem a Közösség hatáskörébe tartozik-e. Amennyiben nem, akkor a keresetet – főszabály szerint – el kell utasítani.

56 – Kiemelés tőlem.

2. A kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem és a közösségi hatáskörök közötti kapcsolatáról

tartozását erősíti, hogy azt a nyugat-afrikai államokra vonatkozó 2003. február 19-i indikatív program beépítette a végrehajtási tervébe, továbbá az, hogy az Európai Unió 2004. évre vonatkozó általános költségvetése a KKBP keretében olyan műveletek finanszírozására vonatkozó jogcímet tartalmaz, amely többek között a könnyűfegyverek elterjedése és az illegális fegyverkereskedelem elleni küzdelmet szolgálja, amennyiben ezekre a műveletekre a Cotonoui Megállapodás nem vonatkozik, amely ugyanilyen típusú fellépéseket tartalmaz az AKCS-államok tekintetében.

a) A felek érvei

130. A Bizottság és a Parlament szerint a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem – mivel a fejlesztési együttműködési politika integráns részévé vált – az e területen a Közösségre ruházott hatáskörök közé tartozik.

131. Valamely ország tartós fejlődéséért való együttműködés ugyanis csak egy minimális stabilitás és demokratikus legitimitás mellett hatékony. Mivel az aknaszedési, illetve a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek leszerelésére vonatkozó politika e stabilitási szempontba illeszkedik, elengedhetetlen eszközt jelent a fejlesztési együttműködési politika célkitűzéseinek eléréséhez.

133. A fejlesztési együttműködési politika és a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációhoz vezető felhalmozódása közötti kapcsolatot egyébként elismeri maga a Tanács, valamint nemzetközi közösség is. A beavatkozási beadványra vonatkozó válaszában a Bizottság pontosítja, hogy ez azonban nem zárja ki, hogy a könnyűfegyverek és kézi lőfegyverek elleni küzdelem bizonyos aspektusai céljuk és tartalmuk függvényében a KKBP-be tartozzanak.

132. A Bizottság úgy érvel, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemnek a fejlesztési együttműködési közösségi politikába történő integrálása megállapítására a Cotonoui Megállapodás keretében került sor, noha egy „vegyes” megállapodásról van szó. A kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek leszerelésének a fejlesztési együttműködési közösségi politikába való

134. A Tanács az összes beavatkozó kormány támogatásával úgy véli, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elleni küzdelem nem tartozik a Közösség hatáskörébe.

135. Sem a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem, sem a béke fenntartásának és a biztonság megerősítésének általánosabb célkitűzései nem szerepelnek a Közösségnek az EK 2. és EK 3. cikkben hivatkozott célkitűzései között, hanem kizárólag az EU-Szerződés, többek között a KKBP hatálya alá tartoznak. Ezzel ellentétesen, az EK 177. cikk (1) bekezdése szerint a fejlesztési együttműködési közösségi politika fő célkitűzése a szegénység csökkentése. Az EK-Szerződés rendelkezései nem értelmezhetőek kiterjesztően, különben megingatnák az Unió és a Közösség, mint integrált, de elkülönült jogrendek együttes fennállását, valamint a három pillér által alkotott egész alkotmányos szerkezetet.

136. A francia és a holland kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya támogatásával a Tanács szerint az a tény, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése járulékosan hatást gyakorolhat a tartós fejlődési kilátásokra, nem jelenti azt, hogy e terület egésze közösségi hatáskörökbe tartozik. A Tanács és az Egyesült Királyság Kormánya hangsúlyozzák, hogy ha a Bizottság feltevéseit elfogadnánk, megfosztanánk a KKBP-t a hatékony érvényesüléstől.

137. A spanyol, a francia, a svéd kormány és az Egyesült Királyság Kormánya támogatásával a Tanács hangsúlyozza, hogy sem a Cotonoui Megállapodás „vegyes” jellegré, sem a Bizottság által hivatkozott egyéb

eszközökre tekintettel az említett megállapodásból nem lehet következtetni arra, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elleni küzdelemre vonatkozóan közösségi hatáskör állna fenn.

138. A tárgyaláson a francia kormány pontosította, hogy a Stabilitási Eszköz létrehozásáról szóló, 2006. november 15-i 1717/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁵⁷ 3. cikke megerősítette, hogy a Közösség fejlesztési támogatása nem vonatkozik olyan intézkedésekre, amelyek a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelmet szolgálják.

b) Elemzés

i) Bevezető megjegyzések

139. A Bizottság által kifejtett érvelést illetően két bevezető megjegyzés szükséges.

140. Először is fontos megegyezni, hogy a jelen eljárás során a Bizottság érezhetően árnyalta a kézi lőfegyverek és

⁵⁷ – HLL L 327., I. o.

könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem és a fejlesztési együttműködési közösségi politika között – szerinte – fennálló kapcsolatra vonatkozó álláspontját. Ugyanis míg a keresetlevelében lényegében azt állította, hogy e fegyverek elterjedése elleni fellépés a közösségi fejlesztési együttműködési politika, sőt az egész fejlesztési politika integráns része⁵⁸, addig a beavatkozási beadványra adott válaszában azt az elvet védte, amely szerint ez a fellépés *annyiban* tartozik a Közösség hatáskörébe, *amennyiben* a fejlesztési együttműködés területére vonatkozó közösségi politika integráns részévé vált, következésképpen elismeri, hogy a fellépés bizonyos aspektusai a KKBP hatálya alá tartozhatnak⁵⁹.

142. E tekintetben, mint ahogy az többek között a szóbeli előadásából is következik, úgy tűnik, hogy a Bizottság a szóban forgó fellépések jellegére vonatkozó demarkációs vonalat húzott egyrészt az olyan politikai jellegű fellépések, mint a katonai vagy rendőrmisziók telepítése a helyi milíciák leszerelésére vagy a könnyűfegyvereket gyártó üzemek lebontására vonatkozó határozat, amely fellépések a KKBP hatálya alá tartoznak, és másrészt a szóban forgó területen a helyi kezdeményezések műszaki és pénzügyi támogatására vonatkozó fellépések között, amelyek a fejlesztési együttműködési közösségi politika hatálya alá tartoznak.

143. Ezzel ellentétesen – mint ismeretes – a Tanács és a beavatkozó kormányok kategorikusan elutasítják, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elleni küzdelem, akár részben, a fejlesztési együttműködés hatálya alá tartozna.

141. A Bizottság írásbeli észrevételeiben kifejtett árnyalt álláspontja összetettebb elemzést igényelhet, mivel ha egyetértünk vele, ez a megközelítés azt jelenti, hogy meg kell határozni azokat a kritériumokat, amelyek alapján meg lehet különböztetni a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemnek a fejlesztési együttműködésre vonatkozó esetleges aspektusait, azoktól, amelyek a KKBP hatálya tartoznak.

144. Másodsorban azt figyelhető meg, hogy a beadványaiban a Bizottság – jelentősen elszigetelten – azt állította, hogy a megtámadott határozat és a vitatott együttes fellépés a Közösségnek az EK 181a. cikkben juttatott hatásköröket is bitorolják, amely az EK-Szerződés XXI. címének az egyetlen cikke, amely a „[h]armadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre”⁶⁰ vonatkozik.

58 – Lásd a keresetlevél 38. és 40. pontját.

59 – Lásd a 16. pontot, valamint a Bizottságnak a beavatkozási beadványokra vonatkozó észrevételei 9., 11., 12. és 19. pontját.

60 – Lásd a keresetlevél 52., 60. és 63. pontját.

145. A XXI. címet a Nizzai Szerződésből következő felülvizsgálat során illesztették be az EK-Szerződésbe. Az EK 181a. cikk különösen arról rendelkezik, hogy az EK-Szerződés egyéb rendelkezéseinek, különösen a XX. címben foglaltaknak a sérelme nélkül a Közösség – hatáskörének keretén belül – intézkedéseket tesz a harmadik országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés terén.

146. E cikk hatálybalépése előtt, és amennyiben a közösségi eszközök más politikákra nem vonatkoztak, a Közösség – speciális jogalap hiányában⁶¹ – az EK-Szerződés 235. cikke (jelenleg EK 308. cikk) alapján intézkedéseket hozott és együttműködési megállapodásokat kötött a fejlődő harmadik országokkal.

147. Az új XXI. cikknek az EK-Szerződésbe történő beillesztése tehát speciális jogalapot

teremtett ezen együttműködésre, és rugalmasabbá tette e területen a közösségi kezdeményezések elfogadását, a Tanács minősített többséggel való döntéshozatalával enyhítve az EK 308. cikkben előírt egyhangú döntéshozatal követelményét.

148. Amennyiben az EK 181a. cikk a fejlesztési együttműködésre vonatkozó XX. cikk sérelme nélkül alkalmazandó, ez a cikk akkor sem vonatkozik a fejlődő harmadik országokkal való együttműködésre, mint ahogy azt egyébként a Bizottság a beadványaiban elismerte⁶².

149. Noha az EK-Szerződésben több alkalommal szereplő „fejlődő országok” kifejezés meghatározására a Szerződésben nem került sor, a jelen ügyben egyértelmű, hogy az ECOWAS valamennyi tagállama – a megtámadott határozat kedvezményezettjei – a Cotonoui Megállapodás szerződő fele, és fejlődő országnak minősül, függetlenül e fogalom meghatározásához szükséges szem-

61 – Lásd többek között a Magyar Köztársaságnak és a Lengyel Népköztársaságnak nyújtott gazdasági támogatásról szóló, 1989. december 18-i 3906/89/EGK tanácsi rendeletet (HL L 375., 11. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 17. kötet, 40. o.); az Albániának, Bosznia-Hercegovinának, Horvátországnak, Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, továbbá az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, valamint a 3906/89/EGK rendelet, az 1360/90/EGK rendelet, a 97/256/EK határozat és az 1999/311/EK határozat módosításáról szóló, 2000. december 5-i 2666/2000/EK tanácsi rendeletet (HL L 306., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 34. kötet, 301. o.) és az Európai Unió és Észak-Amerika, a Távol-Kelet és Ausztrália ipari országai közötti együttműködés és a kereskedelmi kapcsolatok előmozdítását szolgáló projektek végrehajtásáról, valamint az 1035/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2001. február 26-i 382/2001/EK tanácsi rendeletet (HL L 57., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 36. kötet, 208. o.). Az ítélkezési gyakorlat szerint valamely jogi aktus jogalapjaként az EK 308. cikknek egy aktus jogalapjaként való felhasználása csak abban az esetben indokolt, ha a Szerződés egyetlen más rendelkezése sem ruházta fel a közösségi intézményeket a kérdéses intézkedés elfogadásához szükséges hatáskörrel: lásd többek között a fent hivatkozott Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítélet 21. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

62 – Lásd többek között a keresetlevél 20. pontját.

pontoktól és mutatóktól⁶³. Így a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek szóló, az Európai Közösségek fejlesztési politikájáról szóló, 2000. április 26-i közleményében a Bizottság – gazdasági, szociális és szerkezeti szempontok alapján – a fejlődő országok csoportjába tartozónak tekintette valamennyi olyan országot, amelyek a múltban a Loméi megállapodás (amelyet azóta a Cotonoui Megállapodás váltott fel) értelmében támogatásban részesültek⁶⁴.

ii) A fejlesztési együttműködés hatálya

151. Mielőtt e kérdést megvizsgálánk, először is fel kell idézni az EK 177. cikket.

152. E cikk (1) bekezdése szerint „[a] Közösségnek a fejlesztési együttműködés terén folytatott politikája [...] ösztönzi:

150. Ennélfogva egyedül a fejlesztési együttműködés területén fennálló közösségi hatáskörre tekintettel kell megvizsgálni a fejlesztési együttműködés és a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem közötti kapcsolatot.

– a fejlődő országok – különösen a legkedvezőtlenebb helyzetűek – fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődését;

63 – A Világbank rendszerint a „fejlődő országok” kifejezést használja az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem alapján megállapított alacsony jövedelmű és közepes jövedelmű országokra való hivatkozáshoz. Az OECD Fejlesztés Támogatási Bizottsága 2005 óta ugyanezen kritériumokat használja, amelyet a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2006. december 18-i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 378., 41. o.) is átvett, és amelynek II. melléklete az OECD Fejlesztés Támogatási Bizottsága listájában meghatározott fejlődő országokat, így különösen az ECOWAS tagállamokat is tartalmazza. Megjegyezzük továbbá, hogy az Egyesült Nemzetek kereskedelmi és fejlesztési konferenciája (CNUCED) a 70-es évek óta egy három évenként frissítésre kerülő listát állított fel, amely a legkevésbé fejlett országokat tartalmazza, amelyet három kritérium alapján állapítanak meg: az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem, a „human assets index”-en alapuló emberi erőforrás és a gazdasági sebezhetőség. 2006-ban a tizenöt ECOWAS tagállamból Elefántcsontpart, Libéria és Nigéria kivételével tizenkettő szerepelt a CNUCED legkevésbé fejlett országokat tartalmazó listáján: lásd <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2>

64 – COM(2000) 212 végleges, 5. o. Lásd szintén a fent hivatkozott 1905/2006 rendelet 30. cikkét és II. mellékletét.

– a fejlődő országok zökkenőmentes és fokozatos integrációját a világgazdaságban;

– a szegénység elleni küzdelmet a fejlődő országokban.”

153. Az EK 177. cikk (2) bekezdése pontosítja, hogy a Közösség e területen folytatott politikája hozzájárul a demokrácia és a jogállamiság fejlesztésének és megerősítésének általános célkitűzéséhez, csakúgy, mint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez.

154. Az EK 177. cikk (3) bekezdése szerint a Közösség teljesíti azokat a kötelezettségeket és figyelembe veszi azokat a célkitűzéseket, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezete és a hatáskörrel rendelkező egyéb nemzetközi szervezetek keretében fogadtak el.

155. E cikk (1) bekezdése azt mutatja, hogy a fejlesztési együttműködési politika célkitűzései elsősorban gazdasági és társadalmi jellegűek. E célkitűzések elérésével a Közösségnek hozzá kell járulnia az EK 177. cikk (2) bekezdése szerinti általános politikai célkitűzéshez.

156. Természetesen az EK 177. cikk (3) bekezdésének fényében feltételezhető, hogy az (1) bekezdés felsorolása nem kimerítő annyiban, amennyiben a Közösségnek figyelemmel kell lennie a nemzetközi szinten, különösen az Egyesült Nemzetek keretében meghatározott célkitűzésekre.

157. Ugyanakkor azon a tényen kívül, hogy a Közösség csupán „figyelembe veszi” a

hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetek keretében elfogadott célkitűzéseket, ez a kifejezés semmi esetre sem jelenti azt, hogy ezek a célkitűzések érvényesen oly mértékben tághatják ki a Közösség részére az EK-Szerződés XX. címébe kitéűzött célokat, hogy az Európai Unió és/vagy a Közösség fejlődő országokra vonatkozó összes kezdeményezése a közösségi fejlesztési politika hatálya alá tartozzon⁶⁵.

158. Eltérő értelmezés egyértelműen ellentétes lenne az EK 5. cikkel, amely értelmében – emlékeztetek rá – a Közösség a hatásköreit az EK-Szerződés által az e Szerződésben meghatározott feltételek szerint és célok érdekében gyakorolja.

159. Márpedig a béke fenntartása és a nemzetközi biztonság megerősítése nem kapcsolható a Közösségnek az EK 2. és az EK 3. cikkben kifejezetten, sem az EK-Szerződés preambulumban tágabb

65 – Ezenkívül megjegyzem, hogy az Egyesült Nemzetek égisze alatt 2000-ben elfogadott nyolc milleniumi cél, amelynek megvalósítása érdekében a tagállamok és a Közösség erőfeszítéseket tesznek, elsősorban a népesség alapvető élet-szükségleteinek biztosítását, a szegénység elleni küzdelmet és szociális-gazdasági fejlődést szolgálják, vagyis a súlyos szegénység és az éhínség felszámolása, mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítása, a nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása, a gyermekhalandóság csökkentése, az anyák egészségügyi ellátásának javítása, a HIV/AIDS, a malária és más betegségek elleni küzdelem, a környezeti fenntarthatóság biztosítása és a globális partnerség kialakítása a fejlesztése érdekében: e tekintetben lásd legutóbb a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozatát az Európai Unió fejlesztési politikájáról: „Az európai konszenzus” (Európai Konszenzus a fejlesztési politikáról) (HL 2006., C 46., 1. o.).

értelemben meghatározott céljaihoz. Még akkor is, ha a Közösség fellépését a béke fenntartása és a nemzetközi biztonság megerősítése ösztönözte, azok akkor sem az EK-Szerződés, hanem az EU-Szerződés, különösen a KKBP hatálya alá tartoznak, az EU 11. cikk (1) bekezdésének megfelelően⁶⁶.

160. A közösségi fejlesztési együttműködési politika által követett célkitűzések társadalmi-gazdasági természetét a Bíróság a fent hivatkozott Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítéletében megerősítette.

161. Ebben az ítéletben a Bíróság természetesen elismerte, hogy az EK-Szerződés 130u. cikkében (jelenleg EK 177. cikk) foglalt célkitűzések igen széles körűek abban az értelemben, hogy a megvalósításukhoz szükséges intézkedéseknek különböző különleges kérdéseket kell érinteniük⁶⁷. Ugyanakkor pontosította egyrészt, hogy ahhoz, hogy valamely jogi aktust az EK-Szerződés 130y. cikke (jelenleg EK 181. cikk) alapján érvényesen el lehessen fogadni, valamely együttműködési megállapodás e különböző témákkal kapcsolatos záradékai nem tartalmazhatnak olyan hatályú kötelezettségeket, amelyek a valóságban a fejlesztési

együttműködés céljaitól eltérő célkitűzéseknek minősülnek⁶⁸, másrészt az említett megállapodás egyik, a szerződő felek közötti, a kábítószer elleni küzdelemre vonatkozó együttműködésről szóló záradékának vizsgálata keretében azt ellenőrizte, hogy e záradék az EK-Szerződés 130u. cikkben meghatározott „gazdasági és társadalmi fejlődésre” vonatkozó vagy a fejlesztési együttműködés „társadalmi-gazdasági” célkitűzése eléréséhez szükséges határok között marad-e, anélkül hogy a szóban forgó területre vonatkozó különös hatáskör vagy jogalap alkalmazása lenne szükséges⁶⁹.

162. Ez a megközelítés a fejlesztési együttműködés által követett célok meghatározása tekintetében viszonylag szigorúnak tűnhet.

163. Ugyanakkor ezt a viszonylagos szigorúság ellensúlyozza – ahogy azt a fent hivatkozott Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítélet mutatja – azon lehetőség, hogy a fejlesztési együttműködés hatálya alá számos terület tartozhat, amennyiben e területek az EK 177. cikk szerinti célkitűzések megvalósításához járulnak hozzá.

164. Így fogadhatta el a Közösség a fejlődő országokban a gyalogsági aknák elleni fellépésről szóló 1724/2001/

66 – Lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság fent hivatkozott Yusuf és Al Barakaaf International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítéletének 152–155. pontját, valamint a Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítéletének 116–119. pontját.

67 – A fent hivatkozott ítélet 37. pontja.

68 – Ugyanott, 39. pont.

69 – Ugyanabban, 60., 61. és 63. pont.

EK rendeletet⁷⁰, amelynek a célja a 2. cikke értelmében a gyalogsági aknáknak következményeitől szenvedő országoknak történő segítségnyújtás, annak érdekében, hogy „megteremtsek a gazdasági és társadalmi fejlődéshez szükségeshez feltételeket”, a (15) preambulumbekkezdésében emlékeztetve arra, hogy szükséges biztosítani, hogy ezek az intézkedések összeegyeztethetők legyenek az Európai Unió általános külpolitikájával, beleértve a KKBP-t.

165. Az aknamentesítési projekt példája bizonyítja, hogy a biztonsághoz kapcsolódó intézkedések a fejlesztési támogatás hatálya alá tarthatnak, amennyiben az EK 177. cikk szerinti társadalmi-gazdasági fejlődés célkitűzésének megvalósítását szolgálja.

166. A fejlesztési együttműködés célkitűzéseinek e meghatározása véleményem szerint anélkül biztosítja e politika dinamikus jellegét, hogy ezzel ellentétben azon területek, amelyek az említett együttműködés tárgyát képezhetik, *a priori* kikerülnének a hatálya alól, és egyúttal biztosítja, hogy a Közösség tiszteletben tartsa az EK 5. cikkben előírt hatáskör-átruházás elvét és célhoz kötöttséget.

70 – Az Európai Parlament és a Tanács 2001. július 23-i rendelete (HL L 234., I. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 38. kötet, 133. o.) 2007. január 1-jével a fent hivatkozott 1717/2006 rendelet helyezte hatályon kívül és lépett annak helyébe.

167. Egy ilyen megközelítés – véleményem szerint – megfelel továbbá az EK-Szerződés általános szerkezetének, amely korlátozott célok elérésére széles körű eszközökkel törekszik, és nem fordítva.

168. Ugyanakkor továbbra is fennmarad az azon összefüggés szintjére vonatkozó kérdés, amelynek egy adott intézkedés és az EK 177. cikk szerinti társadalmi-gazdasági fejlődés célja között kell fennállnia ahhoz, hogy ez az intézkedés az EK-Szerződés XX. cikke alapján közösségi hatáskörbe tartozzon.

169. Nem tagadható, hogy létezik összefüggés egyrészt az EU 11. cikk (1) bekezdése szerinti béke fenntartása és a nemzetközi béke megerősítése, valamint az erőszakos konfliktusok megelőzése, másrészt a fejlődés között. A jelen jogvitában egyébként ezt egyik fél sem vitatta, ugyanis tagadhatatlan, hogy a világ számos országát érintő fegyveres konfliktusok és az ottani biztonság hiánya a fejlődést akadályozza⁷¹.

170. Mindazonáltal valamely ilyen összefüggés nem vezethet oda, hogy a fejlesztési együttműködés hatálya alá tartozzanak azok

71 – Lásd többek között a fent hivatkozott „Európai Konszenzus a fejlesztési politikáról” nyilatkozat 37. pontját.

az intézkedések, amelyek figyelmen kívül hagyják az Európai Unió pillérei által alkotott alkotmányos szerkezet keretében létrejött hatáskörmegosztást.

feltételezi, hogy amikor valamely intézkedés a KKBP célkitűzései alá tartozik, de egyúttal hozzájárul a közösségi fejlesztéspolitika társadalmi-gazdasági célkitűzéseinek megvalósításához, megvizsgálják ezen intézkedés fő tárgyát, figyelemmel annak tartalmára és céljára.

171. Ugyanis téves és túlzó lenne úgy tekinteni, hogy minden olyan intézkedés, amely valamely fejlődő ország gazdasági és társadalmi fejlődését *segíti elő*, az EK-Szerződés XX. címe alapján a Közösség hatáskörébe tartozik.

172. Egy ettől eltérő értelmezés biztosan megfosztaná a többi közösségi politikát – mint például a közös kereskedelem-politika – az értelmétől és a hatékony érvényesülésétől⁷². Az eltérő értelmezés továbbá akadályozza az EU-Szerződés V. címe rendelkezéseinek hatékony érvényesülését, a Közösség fellépésének az EK 5. cikkben lefektetett korlátai ellenére.

173. Az EU 47. cikk és az EK 5. cikk tiszteletben tartása közötti egyensúly biztosítása

174. Így ezt a megközelítést fogadta el a Bíróság a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletében, amelyben – emlékeztetek rá, hogy – többek között megsemmisítette a 2003/80/IB kerethatározat 2–7. cikkét, annak ellenére, hogy a tagállamok büntető jogszabályainak részleges harmonizációját tartalmazzák⁷³, mivel azok vizsgálata azt bizonyította, hogy e rendelkezések „*fő tárgya* – úgy célja, mint tartalma folytán – a környezetvédelem”⁷⁴.

175. Az EU 47. cikk és az EK 5. cikk együttes olvasatából továbbá arra a következtetésre kell jutni, hogy ha az Európai Unió valamely fellépésének elsődleges (és természetesen a fortiori kizárólagos) célja a béke fenntartása és a nemzetközi biztonság megerősítése, még ha ezzel közvetve hozzá is járul a fejlődő

72 – Még azelőtt, hogy a Közösségre a fejlesztés területén formálisan is hatáskört ruháztak, a Bíróság a fejlődő országokból származó egyes termékekre vonatkozó általános preferenciális vámok alkalmazása kapcsán megállapította, hogy még ha ez a rendszer a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokra vonatkozó új felfogás kifejeződése, amely nagy teret enged a fejlesztési céloknak, „a fejlesztési kérdésekkel való összefüggés” nem von ki egy jogi aktust a közös kereskedelem-politika területéről: lásd a 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987., 1493. o.) 18. és 20. pontját.

73 – A fent hivatkozott ítélet 47. pontja.

74 – Ugyanott, 51. pont (kiemelés tőlem).

országok társadalmi-gazdasági fejlődéséhez, kizárja a közösségi hatáskörök bitorlását.

iii) A kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem és a fejlesztési együttműködés

176. Ezzel ellentétben, ha az intézkedés két célja elválaszthatatlanul kapcsolódik össze úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem másodlagos vagy közvetett⁷⁵, akkor az Európai Unió és a Közösség közötti kapcsolatok különleges természete miatt a közösségi jogalap élvez elsőbbséget, mivel e kapcsolatok keretében, az Európai Unió jogának jelenlegi állapotában számomra kivételesen nehéznek, sőt lehetetlennek tűnik kettős jogalapra hivatkozni, anélkül hogy megsértenék az EU 47. cikket⁷⁶.

75 – A Bíróság ítélkezési gyakorlatában kidolgozott feltételek szerint: lásd e tekintetben a C-178/3. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-107. o.) 42. és 43. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

76 – Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az EK-Szerződés keretében a kettős jogalapra való hivatkozás kivételes lehetőség és annak ellenére kizárt abban az esetben, hogy a szóban forgó jogi aktus céljai elválaszthatatlanul összekapcsolódnak, amikor az egyik vagy a másik jogalapra előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek, és/vagy amikor a jogalapok halmozódása sérthetné a Parlament jogait: lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 57. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Az Európai Unió második és első pillére közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó ügyben szintén lehetetlennek tűnik két jogalap halmozása, figyelemmel az EU-Szerződés V. címében és az EK-Szerződés XX. címében előírt különböző eljárási követelményekre. Így míg a KKBP keretébe tartozó cél elérésére irányuló valamely együttes fellépést, főszabály szerint kizárólag a Tanács fogadhatja el egyhangúlag eljárva (az EU 23. cikk (2) bekezdése alkalmazásának fenntartásával), ezzel ellentétben, a fejlesztési együttműködés területén az EK 179. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Tanács az „együtt döntési” eljárásnak megfelelően fogadja el az „[EK] 177. cikkben említett célkitűzések elérésének előmozdításához szükséges intézkedéseket”. Ráadásul kételeyünk merülhetnek fel azzal kapcsolatban is, hogy összeegyeztethetőek-e a pénzügyi és/vagy műszaki támogatás nyújtására vonatkozó és valamelyik pillérbe tartozó általános jellegű jogi aktusokon alapuló határozatok elfogadására lefolytatott eljárások, mivel az EU-Szerződés V. címének keretében az ilyen határozatok elfogadása a Tanács feladata, míg a fejlesztési együttműködés keretében a Bizottságra tartozik a pénzügyi és/vagy műszaki segítségnyújtásra vonatkozó intézkedések elfogadása.

177. Az előbb kifejtett értékelés alapján meggyőződhetünk arról, hogy el kell utasítani azt az álláspontot, amely szerint teljesen kizárt hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem a közösségi fejlesztési együttműködési politika hatálya alá tartozik.

178. Ugyanis ezt a területet – a kábító-szerhez és az aknamentesítéshez hasonlóan – nem zárhatjuk ki *a priori* az egyoldalú intézkedések és a Közösség által harmadik országokkal a fejlesztési együttműködéssel kapcsolatban kötött megállapodások hatálya alól, amennyiben a bevezetett vagy tervezett intézkedések fő tárgya a fejlesztési együttműködés, amellyel hozzájárul e politika társadalmi-gazdasági célkitűzésének megvalósításához.

179. Véleményem szerint az Európai Unió intézményeinek a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemmel kapcsolatos kezdeményezései ezt az elemzést erősítik.

180. A hidegháború időszakában számos állam jelentős készleteket halmozott fel hagyományos fegyverekből, amelyek – a hidegháború végével és más, különösen az állami struktúrák gyengülésével kapcsolatos okok miatt – a '90-es évek legjelentősebb fegyveres konfliktusaihoz vezettek⁷⁷.

181. 1997. június 26-án, néhány nappal az Amszterdami Európai Tanácsot követően, az Európai Unió Tanácsa „a hagyományos fegyverek illegális kereskedelmének megelőzéséről és e kereskedelem elleni küzdelemről szóló program” formájában (a továbbiakban: 1997-es program) elfogadta az Európai Unió kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemre vonatkozó első politikai kezdeményezését⁷⁸. Az 1997-es program, amely az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által elfogadott több határozatra

reagálva⁷⁹, a tagállamoknak szóló, belső fellépésekre vonatkozó részt tartalmaz, akiknek az e fegyverek területükön való kereskedelmének megelőzése és az e kereskedelem elleni küzdelem érdekében intenzívebbé kell tenniük az együttes erőfeszítéseiket⁸⁰, valamint a külső fellépésekre vonatkozó részt tartalmaz, amely többek között célul tűzte ki, hogy a Közösség és a tagállamok, hatásköreik tiszteletben tartása mellett összehangolt intézkedéseket hoznak, hogy más országokat támogassanak egyrészt az illegális fegyverkereskedelem megelőzésében, és másrészt különösen a „konfliktus utáni” helyzetekben, illetve amikor a biztonság és stabilitás minimális szintje már kialakult, az illegális fegyverkereskedelem és -forgalom megszüntetésében⁸¹. Az 1997-es program külső fellépésekre vonatkozó részében említett támogatási intézkedések között szerepelnek olyan megfelelő törvények és közigazgatási intézkedések – esettől függő – elfogadása vagy megerősítése, amelyek a fegyverkereskedelem hatékony szabályozását és ellenőrzését szolgálják, fegyverek begyűjtésére, visszavételére és megsemmisítésére vonatkozó programok megvalósítása, oktatási programok megvalósítása, amelyek célja, hogy a helyi lakosságban tudatosítsák a fegyverek illegális kereskedelmének negatív következményeit, illetve elősegítsék a volt harcolók civil társadalomba való beilleszkedését.

77 – Lásd e tekintetben az Európai Unió Tanácsának azon elemzését, amelyet az általa a 2005. december 15–16-i ülésén elfogadott, az Európai Unióban a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek, valamint azok lőszeranyagait tiltott felhalmozása és kereskedelme elleni küzdelemre irányuló stratégia (5319/06 KKBP 31 dokumentum) 1–8. pontjában fejtetett ki. E dokumentum szerint több mint 600 millió könnyűfegyver mozog a világban, és a 90-es évek 49 nagyszabású konfliktusából 47-ben a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek voltak a fő fegyvernemek. Egy 2004. májusi tanulmány szerint 8–10 millió kézi lőfegyver és könnyűfegyver mozog illegálisan Nyugat-Afrikában (lásd Bah A., *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, a béke megerősítéséért küzdő kanadai egyeztető bizottság könnyű fegyverek munkacsoportjának munkaanyaga, Ploughshares, Ontario, 2004., 3. o. Ez a dokumentum a következő internetes címen érhető el: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 – E program szövege a következő internetes címen érhető el: <http://grip.org/bdg/g1599.html>.

79 – Az 1997-es program többek között a „hagyományos fegyverek kereskedelme és illegális alkalmazása csökkentésére vonatkozó intézkedésekről” szóló 51/45 F határozatra, „a kézi lőfegyverek illegális mozgásának és felhalmozásának megakadályozásáról” szóló 51/45 L határozatra és a „béke megerősítése érdekében tett konkrét lefegyverzési intézkedésekről” szóló 51/45 N határozatra hivatkozik, amelyeket az 1996. december 10-i 79. plenáris ülésen fogadtak el. Ez utóbbi határozatban az Egyesült Nemzetek Közgyűlése kijelentette: „meggyőződése, hogy egyes konkrét lefegyverzési intézkedésekkel, többek között a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek megfékezésével kapcsolatos átfogó és integrált megközelítés gyakran szükséges feltétele a béke és a biztonság megerősítésének és fenntartásának, továbbá alapját képezi minden gazdasági és társadalmi felemelkedés és fejlődés hatékony folyamatának”.

80 – Az 1997-es program 1. pontja.

81 – Az 1997-es program 2. és 3. pontja.

182. Az 1997-es programot a fent hivatkozott, az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulásáról szóló, 1998. december 17-i 1999/34/KKBP tanácsi együttes fellépése egészítette ki és erősítette meg, amelyet 2002-ben a vitatott együttes fellépés váltott fel.

183. Az Európai Unió az 1999/34/KKBP együttes fellépés végrehajtása érdekében számos egyedi regionális fellépést fogadott el⁸², főként a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek begyűjtésére és megsemmisítésére

82 – Az Európai Uniónak Kambodzsában a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulása tekintetében az 1999/34/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 1999. november 15-i 1999/730/KKBP tanácsi határozat (HL L 294., 5. o.; magyar nyelvű kiadása 18. fejezet, 1. kötet, 111. o.); az Európai Uniónak Mozambikban a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulása tekintetében az 1999/34/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 1999. december 17-i 1999/845/KKBP tanácsi határozat (HL L 326., 73. o.); az Európai Uniónak Dél-Oszétiában a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulása tekintetében az 1999/34/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 2000. december 14-i, 2000/803/KKBP tanácsi határozat (HL L 326., 1. o.); az Európai Uniónak Latin-Amerikában és a Karib-térségben a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulása tekintetében az 1999/34/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 2001. március 12-i 2001/200/KKBP tanácsi határozat (HL L 72., 1. o.), valamint az Európai Uniónak Albániában a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulása tekintetében az 1999/34/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 2001. november 29-i 2001/850/KKBP tanácsi határozat (HL L 318., 1. o.).

vonatkozó pénzügyi hozzájárulás és műszaki segítségnyújtás formájában⁸³.

184. Emlékeztetve a fent hivatkozott 1999/34/KKBP együttes fellépésre, a Tanács 1999. május 21-én állásfoglalást fogadott el a könnyűfegyverekről, amelyben megállapítja, hogy a kézi lőfegyverek elterjedése és az elégtelen ellenőrzés táplálták a belső, illetve államközi konfliktusokat, amelyek akadályozzák a békés gazdasági és társadalmi fejlődést⁸⁴ és azt „ajánl[otta], hogy a fejlesztési együttműködés keretében, a Közösség és a tagállamok fordítsanak különleges figyelmet azokra az intézkedésekre, amelyeknek célja” többek között, hogy „a kézi lőfegyverek kérdése kerüljön az AKCS-államok és az

83 – Hasonlóan az 1999/845/KKBP határozathoz, amelyben az Európai Unió pénzügyi támogatás formájában járult hozzá Mozambikban a fegyverek felderítéséhez, begyűjtéséhez és megsemmisítéséhez a dél-afrikai és a mozambiki rendőrség által vezetett határon átnyúló műveletben (Rachel-művelet), a 2000/803/KKBP határozathoz, amely felszerelés formájában nyújtott támogatást a dél-oszéti helyi rendőri erőknek, akiknek feladata ebben a régióban a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek ellenőrzése, begyűjtése és megsemmisítése volt, és kisebb részben az 1999/730/KKBP határozathoz, amely pénzügyi hozzájárulást és műszaki segítséget nyújt a kambodzsai kormányynak, többek között a fegyverek és löszerek tulajdonlására, birtoklására, használatára, eladására és kereskedelmére vonatkozó megfelelő jogszabályok és szabályozás kidolgozásához, a kézi lőfegyverek önkéntes leadására és a felesleges kézi lőfegyverek felderítésére és megsemmisítésére vonatkozó eljárások meghatározásához, valamint a civil társadalom azon programjainak támogatásához, amelyek célja a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverekkel kapcsolatos problémák közvéleménnyel való tudatosítása, valamint a 2001/850/KKBP határozathoz, amely Albániában – az Egyesült Nemzetek fejlesztési programjának (PNUD) égisze alatt – pénzügyi támogatást nyújtott a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek ellenőrzésének programjához, amellyel különösen a fegyverek begyűjtését segítette elő ebben az államban. A 2001/200/KKBP határozattal az Európai Unió pénzügyi támogatást nyújtott az Egyesült Nemzetek Szervezetének a limai székhelyű, Latin-Amerikában és a Karib-térségben a békéért, a leszerelésért és a fejlődését tevékenykedő regionális központjának (UN-LIREC) a helyi vám- és rendőri szervek képzésére vonatkozó projektjeihez.

84 – Az állásfoglalás 1. pontja. A határozat szövege a <http://grip.org/bdg/g1786.html> internetes oldalon érhető el.

[Európai Unió] fejlesztési együttműködésben részes más partnereivel folytatott politikai párbeszéd napirendjére, továbbá hogy a fejlesztési együttműködés keretében támogatást nyújtsanak azoknak az országoknak, amelyek a feleslegessé vált kézi lőfegyverek megszüntetéséhez és korlátozásához kérnek segítséget, továbbá egyéb olyan ösztönző intézkedéseket írjanak elő, amelyek célja a fegyverek önkéntes leadásának és megsemmisítésének elősegítése”, valamint, hogy „adott esetben a kézi lőfegyverek hatékonyabb ellenőrzése érdekében támogatást nyújtson a kormányzati szervek és az érintett jogi szabályozás megszilárdításához. Az első lépést javasolt [...] Nyugat-Afrikában (ECOWAS) megtenni, ahol jelentős sikereket értek el, továbbá ahol megfelelő keretet teremtettek és fogadtak el a kézi lőfegyverek elterjedése elleni küzdelemhez”⁸⁵. A Tanács azt kérte továbbá, hogy az egyeztetett és kiegészítő megközelítés érdekében közösségi szinten hangolják össze az Európai Unió kézi lőfegyverekkel kapcsolatos tevékenységeit, többek között a KKBP tekintetében⁸⁶.

185. Az 1997-es program és az 1999. május 21-i tanácsi állásfoglalás azt mutatják, hogy a Tanács nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a Közösség – a fejlesztési együttműködés területén ráruházott hatáskör keretein belül – felléphessen a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem érdekében.

85 – Az állásfoglalás 7. pontja (kiemelés tőlem).

86 – Az állásfoglalás 9. pontja.

186. A Tanács által elfogadott ezen dokumentumok fényében kevésbé tartható fenn, mint ahogy azt a Tanács és a Bíróság előtt beavatkozó kormányok – a holland kormány kivételével – teszik, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elleni küzdelem semmiképpen nem tartható a közösségi fejlesztési együttműködési politika hatálya alá.

187. Úgy tűnik számomra továbbá, hogy a Cotonoui Megállapodás 11. cikkének (3) bekezdése – amelynek értelmezése és terjedelme a jelen jogvitában a felek között vitatott – noha nem tartalmazza kifejezetten a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, mégsem értelmezhető oly módon, hogy „a kiskaliberű és könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizhetetlen [...] felhalmozása elleni küzdelem” támogatására kizárt lenne bármilyen közösségi fellépés.

188. Ezzel ellentétben – mint ahogy azt a Bizottság elismeri – a Cotonoui Megállapodásban az e területre történő egyetlen hivatkozás sem jelenti továbbá azt, hogy az Európai Unió semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemre vonatkozó intézkedések és fellépések elfogadására.

189. A Közösség, illetve az Európai Unió hatásköreinek elhatárolása tehát végeredményben attól függ, hogy a szóban forgó

intézkedés kizárólagos vagy elsődleges célja a béke fenntartása és/vagy a nemzetközi biztonság megerősítése, amely így akkor a KKBP keretébe illeszkedik, illetve a társadalmi-gazdasági fejlődés, és akkor a közösségi fejlesztési együttműködési politika alá tartozik. Ezt a megközelítést támasztják alá az Európai Unió 2004. évre vonatkozó általános költségvetésének KKBP fejezetéhez fűzött magyarázó megjegyzések, amelyek noha csak iránymutatásként szolgálnak, azt mutatják, hogy mind a Közösség, mind az EU-Szerződés V. címe alapján eljáró Európai Unió felléphetnek hatáskörük alapján a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek felhalmozódása elleni küzdelem érdekében.

190. Továbbá a francia kormány által a tárgyaláson előadottakkal ellentétben nem gondolom azt, hogy a jelen ügyben az 1717/2006 rendelet 3. cikkéből arra lehet következtetni, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemnek a közösségi fejlesztési együttműködési politika alá való tartozása rendszerint kizárt⁸⁷.

191. Az említett rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint a Közösség technikai és

pénzügyi támogatást nyújthat többek között szükséghelyzet, válsághelyzet vagy kialakuló válsághelyzet, illetve olyan helyzet esetén, amely fegyveres összetűzéshez vagy az érintett harmadik országok súlyos destabilizálódásához vezethet. A (2) bekezdés felsorolja azokat a területeket, amelyekre a fent hivatkozott technikai és pénzügyi támogatás kiterjedhet. E tekintetben a 3. cikk (2) bekezdése i) pontjának első bekezdése a következőkre vonatkozik: „lőfegyverek jogellenes használatának és az azokhoz való hozzáférésnek a civil lakosságra gyakorolt hatásait kezelő intézkedések támogatása a közösségi együttműködési politikák és céljaik keretén belül; az ilyen támogatást a felügyeleti tevékenységekre, az áldozatoknak való segítségnyújtásra, a közvélemény tudatosságának növelésére, valamint a jogi és igazgatási szakértelem és a bevált gyakorlatok fejlesztésére kell korlátozni”. E rendelkezés második bekezdése, amelyre a francia kormány az álláspontját alapozza, pontosítja, hogy „[a] támogatás csak olyan mértékben osztható, amennyiben az érintett lakosság társadalmi és gazdasági fejlődése feltételeinek helyreállításához szükséges, az (1) bekezdésben hivatkozott válsághelyzetekben vagy kialakulóban lévő válsághelyzetekben. Nem foglalhatja magában a fegyverek terjedése elleni küzdelem támogatására hozott intézkedéseket [.]”

192. Márpedig azt kell megfigyelni, hogy ezen 2007. január 1-jén hatályba lépett jogi aktus elfogadása során a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatot fogadott el, amelynek értelmében ezek az intézmények különösen arról egyeztek meg, hogy a [z 1717/2006] rendelet egyetlen rendelkezését sem lehet úgy „értelmezni, mint amely előre sejteti a [C]-91/05. sz. ügyben elfogadott álláspontot”,

87 – Megjegyzendő, hogy az ilyen érvelést annak ellenére elfogadhatónak kell nyilvánítani, hogy a tárgyaláson adták elő, és a keresetlevél benyújtása után elfogadott közösségi aktusra vonatkozik, mivel azt vitatja, hogy a Közösség hatáskörrel rendelkezik a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem területén intézkedések elfogadására, amely közrendi kérdés és ennél fogva a közösségi bíróság hivatalból vizsgálhatja.

továbbá hogy „[m]ivel a Bíróság ebben az ügyben még nem hozta meg az ítéletét, a Bizottság e rendelet 3. cikke (2) bekezdésének i) pontja alapján nem fogadhat el intézkedéseket”, mivel az említett cikk hatályát adott esetben a Bizottság javaslata alapján és a Bíróságnak a jelen ügyben hozandó ítélete fényében lehet felülvizsgálni⁸⁸”.

193. Mindenesetre, ha az 1717/2006 rendelet 3. cikke (2) bekezdése i) pontja második bekezdésének az értelmezéséről lenne szó, az nem zárja ki az olyan intézkedések támogatását, amelyek célja a fegyverek elterjedése elleni küzdelem, hanem csupán az olyan közösségi támogatásokat, amelyek szükséghelyzetekre vagy válsághelyzetekre adandó válaszoknak tekinthetők, de nem érinti az olyan közösségi intézkedéseket, amelyek a fejlesztési együttműködési politika társadalmi-gazdasági céljának megvalósításához járulnak hozzá, mivel többek között az 1717/2006 rendelet által megcélzott segítségnyújtás – a 2. cikk (1) bekezdésének megfelelően – csupán akkor vehető igénybe, ha a külső támogatást szolgáló egyéb közösségi eszközök keretében a megvalósítása nem lehetséges, amely szükségképpen magában foglalja a fejlesztési együttműködés olyan földrajzi eszközeit, mint a Cotonoui Megállapodás. Márpedig, mint ahogy azt már megállapítottam, ez a megállapodás nem zárja ki, hogy a Közösség a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulás érdekében intézkedéseket fogadhasson el.

194. Ezen okok miatt úgy vélem, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek mértéktelen felhalmozódása elleni küzdelem – önmagában – nem tartozik a közösségi fejlesztési politika hatálya alá, hanem ellenkezőleg, akkor tartozhat alá, ha ehhez a küzdelemhez hozzájáruló intézkedés kizárólagos vagy elsődleges célja a fejlesztési együttműködés, amellyel ezen együttműködés keretébe tartozó társadalmi-gazdasági fejlődés megvalósítását szolgálja.

195. Most a megtámadott határozat és a vitatott együttes fellépés jogszerűségét kell megvizsgálni.

3. A megtámadott határozat és a vitatott együttes fellépés jogszerűségéről

196. Többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet fényében, illetve – ahogy már megállapítottam – annak meghatározása érdekében, hogy a Tanács a vitatott határozat elfogadásával a Közösségre a fejlesztési együttműködés területén ruházott hatásköröket bitorolja-e, megsértve ezzel az EU 47. cikket, azt kell megvizsgálni, hogy ennek a határozatnak – legalábbis a céljára és tartalmára tekintettel – a fejlesztési együttműködés-e az elsődleges tárgya.

88 – A 2006. október 27-i 14010/06. CODEC 1113., KKBP 966. sz. dokumentum 1. o.

197. Ami a megtámadott határozat célját illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az (1) preambulumbekzdése megállapítja, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizetlen felhalmozódása, illetve elterjedése fenyegetést jelent a békére és biztonságra nézve, továbbá csökkenti a fenn tartható fejlődés kilátásait.

198. A megtámadott határozat (2) preambulumbekzdése értelmében az Európai Unió az illetékes nemzetközi fórumokon a bizalomépítő intézkedések előmozdítását tűzte ki célul. Hangsúlyozza, hogy „[e]nnek értelmében ez a határozat a [vitatott] együttes fellépés végrehajtására szolgál”. Ezt a preambulumbekzdést a megtámadott határozat egyetlen záradékának fényében kell olvasni, amely a megtámadott együttes fellépés 3. cikkére utal, amely rendelkezés egyébként a bizalomépítő intézkedések elfogadására hivatkozik.

199. A vitatott együttes fellépés 3. cikke értelmében a vitatott együttes fellépés céljainak megvalósítása során „az Unió a kézi lőfegyverek további destabilizáló felhalmozódásának megakadályozása érdekében arra törekszik, hogy az adott nemzetközi fórumokon és regionális összefüggésben konszenzust alakítson ki a következő elvek és intézkedések megvalósítására[.]”⁸⁹. A 3. cikkben hivatkozott elvek és intézkedések között

szerepel az a) pontban „minden ország kötelezettségvállalása arra, hogy csak jogos biztonsági igényeiknek megfelelően, a jogos önvédelmi és biztonsági követelményeikkel összhangban álló mértékben importálnak és tartanak kézi lőfegyvereket”, a b) pontban „az exportáló országok kötelezettségvállalása arra, hogy csak a kormányoknak szállítanak kézi lőfegyvereket [...] az irányadó nemzetközi és regionális fegyverkiviteli korlátozások követelményei [...] szerint”, a c) pontban a „minden ország kötelezettségvállalás arra, hogy csak [az a) pontban] meghatározott [fegyvertartási] célokra, illetve csak a [b) pontban] leírt kivétel céljára gyártanak kézi lőfegyvereket”, és az e) pontban „bizalomépítő intézkedések elfogadása, beleértve az átláthatóság fokozására és nyitottság előmozdítására irányuló intézkedéseket, a kézi lőfegyverekre vonatkozó regionális nyilvántartások és azok behozatalára, kivételére, gyártására és tartására, úgyszintén fegyverekről szóló nemzeti jogszabályokra vonatkozóan rendelkezésre álló információk rendszeres cseréje, valamint az érintett felek között a kicserélt információkról folytatott konzultáció útján”.

200. Emlékeztetni szükséges arra, hogy a Bizottság egyáltalán nem vitatta, hogy a vitatott együttes fellépés 3. cikke – ezen jogi aktus I. címének egyéb rendelkezéseivel hasonlóan – a KKBP hatálya alá tartozik⁹⁰.

89 – Kiemelés tőlem. Emlékeztetőül, a vitatott együttes fellépés rendelkező részében használt „kézi lőfegyver” kifejezés magában foglalja a „könnyűfegyvereket” is (lásd a fenti 9. pontot).

90 – Lásd a fenti 59. pontot.

201. Ismételten azt kell megfigyelni, hogy az Európai Uniónak a megtámadott határozat szerinti segítségnyújtása lényegében az ECOWAS könnyűfegyverekre vonatkozó moratóriumának kötelező erejű regionális egyezményé váló átalakítása.

ECOWAS-nak a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek további nyugat-afrikai felhalmozódásából eredő bizonytalanság elleni küzdelmét. Következésképpen a megtámadott határozat célja elsődlegesen, ha nem kizárólagosan, biztonsági jellegű.

202. Az ECOWAS által 1998 októberében elfogadott szóban forgó moratórium az ECOWAS tagállamokban a könnyűfegyverek behozatalára, kivitelére és előállítására vonatkozik. A moratórium preambuluma hangsúlyozza, hogy a könnyűfegyverek forgalma az ECOWAS tagállamokra nézve destabilizáló tényező, és fenyegetést jelent a népek békéjére és biztonságára⁹¹.

203. Az ECOWAS ezen politikai kezdeményezésének kötelező erejű regionális egyezményé történő átalakításával a megtámadott határozat tehát támogatja Nyugat-Afrikában a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek további felhalmozódásának megelőzését, amely – a vitatott együttes fellépés 3. cikkének értelmében – (még inkább) destabilizálhatja e régiót.

204. A megtámadott határozat konkrét és közvetlen célja tehát, hogy támogassa az

205. Természetesen látni kell, hogy a biztonság a fejlődés egyik szükséges feltétele⁹². Ugyanakkor, a Bizottság javaslatával ellentétben, a megtámadott határozat (1) preambulumbekzdésének azon egyszerű megállapítása, hogy a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizetlen felhalmozódása és elterjedése fenyegetést jelent a békére és biztonságra nézve, és csökkenti a fenntartható fejlődés kilátásait, nem jelenti azt, hogy a megtámadott határozat olyan projekt támogatását tűzte ki célul, amelyek közvetlenül és/vagy elsődlegesen az érintett afrikai államok lakosságának emberi és/vagy társadalmi-gazdasági feltételeinek javítására vonatkozik.

206. Pont ellenkezőleg, ez utóbbi célkitűzés inkább távolinak tűnik, és mindenképpen közvetett vagy járulékos jellegű az ECOWAS

91 – A könnyűfegyverek Nyugat-Afrikában történő kereskedelmének és előállításának moratóriumáról szóló nyilatkozat (2) preambulumbekzdése.

92 – Mint ahogy arra egyébként az Európai Unió kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek, valamint lőszerik felhalmozódása és jogellenes kereskedelme elleni küzdelemről szóló stratégiájának I. és III. pontja – az Európai Tanács 2003 decemberi Európai Biztonsági Stratégiájára hivatkozva – emlékeztet.

tagállamok regionális biztonságának megőrzéséhez képest.

207. Ami a megtámadott határozat tartalmát illeti, emlékeztetni szükséges arra, hogy az 515 000 EUR összegű pénzügyi hozzájárulást és műszaki támogatást ír elő tizenkét hónapos időtartamon keresztül, az ECOWAS Műszaki Titkárság keretén belüli Könnyűfegyverekért Felelős Egység felállítására, valamint az ECOWAS könnyűfegyverek kereskedelmére és előállítására vonatkozó moratóriumának egy jogilag kötelező egyezményé történő átalakítására.

208. Az igaz, mint ahogy azt a Bizottság hangsúlyozza, hogy a pénzügyi hozzájárulás és a műszaki támogatás a fejlesztési támogatás jellegzetes eszköze.

209. Ugyanakkor egy ilyen érv – véleményem szerint – figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy egy ilyen eszköz csak akkor tartható a fejlesztési együttműködés hatálya alá, ha annak célja egyértelműen a fejlesztés. Vagyis pusztán az, hogy pénzügyi eszközhöz, mint például támogatáshoz folyamodnak, nem jelenti automatikusan azt, hogy az a támogatás a Közösség fejlesztési együttműködés keretében fennálló hatáskörébe tartozik, ahhoz az is szükséges, hogy „fejlesztési támogatásnak” minősüljön. Ezenkívül az EU-Szerződés egyetlen rendelkezése sem

zárja ki, hogy e Szerződés V. címe keretében pénzügyi eszközhöz vagy műszaki támogatáshoz folyamodjanak. Végeredményben ezt a Bizottság maga is elismerte, és az Európai Unió határozathozatali gyakorlata erre számos példával szolgál⁹³.

210. Általánosságban úgy tűnik számomra, hogy abban az esetben, amikor valamely harmadik országnak vagy – mint ahogy a jelen ügyben – valamely regionális együttműködési szervezetnek címzett pénzügyi hozzájárulást és műszaki segítségnyújtást rögzítő határozatról van szó, e határozat tartalmának vizsgálata – ellentétben valamely normatív rendelkezés tartalmának vizsgálatától – nagymértékben függ az említett határozat által követett célkitűzés vizsgálatának eredményétől.

211. Ugyanis a pénzügyi hozzájárulás és a műszaki segítségnyújtás önmagukban semleges területek, és véleményem szerint csak a követett célok fényében minősíthető a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politikába, illetve a KKBP-be tartozó eszköznek.

212. Márpedig, mint ahogy azt az elemzés is mutatja, hogy a vitatott együttes fellépés fényében a megtámadott határozat által követett cél – legalábbis elsődlegesen – biztonsági jellegű. Ezenkívül az a tény, mint ahogy azt a Bizottság állítja, hogy a megtámadott határozat az alkotmányos rend

93 – Lásd többek között a fenti 83. lábjegyzetben hivatkozott határozatokat.

megerősítését támogatja, különösen az ECOWAS Műszaki Titkárság keretén belüli Könnyűfegyverekért Felelős Egység felállításával, ezt a értékelést nem cáfolja meg, mivel a közigazgatás – legyen nemzeti, regionális vagy nemzetközi – nem valósíthat meg önálló célt, hanem valamely fejlesztési célt kell követnie ahhoz, hogy a fejlesztési együttműködés hatálya alá tartozzon⁹⁴.

213. Ilyen körülmények között a megtámadott határozat nem tartozik a fejlesztési együttműködés hatálya alá, hanem – legalábbis elsődlegesen – az EU 11. cikk (1) bekezdésében megállapított olyan célokat követ, mint különösen a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése, amely célok nem felelnek meg a Közösség által követett céloknak, ezt a Bizottság nem is vitatta⁹⁵.

214. Nem módosítja ezt az értékelést az a tény sem, hogy a Bizottság szerint ő a megtámadott határozatban elfogadott segítségnyújtáshoz hasonló támogatást célzott meg. Azon túlmenően, hogy egy ilyen kezdeményezés nem módosítja a Közösség és az Európai Unió közötti hatáskör megosztást, a Bizottság által az elmélete alátámasztására hivatkozott dokumentumok nem bizonyítják azt, hogy a

Közösség köteles lenne olyan projektet finanszírozni, amelynek a tartalma azonos vagy hasonló a megtámadott határozatával.

215. Hangsúlyozni szükséges, hogy a Cotonoui Megállapodás végrehajtására, többek között az ECOWAS és a Bizottság között 2003. február 19-én megkötött, Nyugat-Afrikára vonatkozó regionális stratégiai együttműködés és regionális indikatív programnak⁹⁶, a Bizottság által érvelelése alátámasztására hivatkozott pontjai emlékeztetnek egyrészt – kizárólag leíró jelleggel – arra, hogy mennyire fontos a könnyűfegyverek kereskedelmének ellenőrzése a régióban, ahol az Egyesült Nemzetek támogatásával moratóriumot hirdettek a kivitelre és a behozatalra⁹⁷, és másrészt arra, hogy „segíteni kell az Egyesült Nemzeteket a könnyűfegyverek behozatalára, kivitelére és előállítására vonatkozó moratórium [...] végrehajtásában”⁹⁸.

216. Márpedig ami ezt az utóbbi pontot illeti – és függetlenül a tagállamok és a Közösség közötti ilyen projektek finanszírozására vonatkozó hatáskörmegosztástól –, a moratórium végrehajtásának támogatása nem keverhető össze valamely olyan

94 – Lásd ebben az értelemben Kokott főtanácsnoknak a Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő, C-403/05. sz., Parlament kontra Tanács ügyre vonatkozó, 2007. május 22-én ismertetett indítványa 63. pontját.

95 – Lásd szintén a fenti 159. pontot.

96 – A keresetlevél IV. melléklete. Az együttműködési stratégia és az indikatív programok előkészítésére és elfogadására vonatkozó szabályokat a Cotonoui Megállapodás IV. melléklete pontosítja. É melléklet 10. cikkének (2) bekezdése szerint a regionális indikatív programokat közös megállapodással a Bizottság és az érintett ÁKCS-államok fogadják el.

97 – A dokumentum 2.3. szakaszának 19. pontja.

98 – A dokumentum 6.4.1. szakaszának 40. pontja.

támogatással, amely e moratórium jogilag kötelező egyezményé történő átalakítását célozza.

217. Ugyanis a moratórium végrehajtásának keretében ugyanannyira ésszerűen megcélozhatók olyan intézkedések, amelyek elsődlegesen humán és társadalmi-gazdasági célok elérését szolgálják, mint például a fegyverek túlzott forgalmával érintett lakosság érzékenyebb tételével kapcsolatos helyi kezdeményezések támogatása, olyan projektek elősegítése, amelyek célja, hogy lebeszéljék a lakosságot a könnyűfegyverek kisüzemi előállításáról, és/vagy meggyőzzék őket, hogy e tevékenység helyett fogyasztási javakat állítsanak elő, továbbá olyan programok támogatása, amelyek a helyi lakosságtól a fegyverek visszavásárlását, illetve a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek élelemre való becserélését célozzák, mint amennyire ezzel ellentétesen az ECOWAS moratóriumához hasonló moratórium kötelező erejű egyezményé váló átalakításának támogatása azt célozza – mint ahogy bemutattuk –, legalábbis elsődlegesen, hogy megerősítse a biztonságot regionális és nemzetközi szinten.

218. A fenti 213. pontban bemutatott értékelést nem cáfolja a megtámadott határozat 4. cikkének (2) bekezdésére való hivatkozás, amely lényegében a vitatott együttes fellépés 9. cikke (1) bekezdésének a megfogalmazását veszi át, és amely szerint az Unió elnöksége

és a Bizottság rendszeresen jelentést tesz „az Európai Unió kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek területén folytatott tevékenységeinek következtetességéről, különös figyelemmel a fejlesztési politikájára⁹⁹”.

219. Ugyanis ez a megállapítás egyrészt megfelel a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek felhalmozódása elleni küzdelem terén az Unió és az Európai Közösség közötti hatáskör megosztásnak, elismerve, mint ahogy azt fentebb már elemeztem, hogy ez a terület a fejlesztési együttműködés hatálya alá is tartozhat, amennyiben az elfogadott vagy tervezett intézkedéseknek a fejlesztési együttműködés az elsődleges célja, vagyis amelyek az érintett lakosság társadalmi-gazdasági fejlesztését célozzák. Végeredményben a vitatott együttes fellépés 7. cikkének (2) bekezdéséből is ez következik, amely pontosítja, hogy „[e] projektek elvi alapjairól, részleteiről és finanszírozásáról – a tagállamok kétoldalú közreműködésének és a *Közösség műveleteinek sérelme nélkül* – a Tanács [...] dönt”, továbbá a 8. cikkéből is, amelyben – emlékeztetnek rá – „[a] Tanács *tudomásul veszi* a Bizottság azon szándékát, hogy [...] [a vitatott] együttes fellépés céljainak és prioritásainak megvalósításáról *adott*

99 – Kiemelés tőlem.

esetben megfelelő közösségi intézkedések útján gondoskodjon”¹⁰⁰.

vitatott együttes fellépést a jelen ügyben nem lehet alkalmazhatatlannak nyilvánítani, mivel ez a jogi aktus nem hatalmazta fel a Tanácsot a megtámadott határozat elfogadására, megsértve ezzel az EU 47. cikket. Ennélfogva az javasolom a Bíróságnak, hogy a keresetet utasítsa el.

220. Másrészt, semmi kétség afelől, hogy a Bizottság javaslatától eltérően, amely szerint a megtámadott határozat 4. cikkének (2) bekezdésében és a vitatott együttes fellépés 9. cikkének (1) bekezdésében szereplő „Európai Unió” és „fejlesztési politikája” kifejezések nem az EU-Szerződés V. címének keretében eljáró Európai Uniót jelentik, hanem ellenkezőleg, figyelemmel arra, hogy hivatkoznak a „tevékenységek összhangjának” biztosítására, amely kifejezett utalás az EU-Szerződés közös rendelkezései között található EU 3. cikkében szereplő általános kötelezettségre, és amely tehát az Európai Unióra, mint a három pillér „homlokzataként” hivatkozik, és arra hívja fel, hogy különösen „külső tevékenységei egészének összhangját biztosítja a kül-, a biztonság-, a gazdaság- és a fejlesztési politikája keretében”¹⁰¹.

V – A költségekről

222. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pereszes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel véleményem szerint pereszes lett, a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

221. Ezen megfontolások összessége miatt úgy vélem, hogy a Közösség nem fogadhatta volna el a megtámadott határozatot az EK-Szerződés XX. címe alapján. Továbbá a

223. Az eljárási szabályzat 69. cikke 4. §-ának megfelelően a Dán Királyság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Svéd Királyság, az Egyesült Királyság, valamint a Parlament maga viseli saját költségeit.

100 – Kiemelés tőlem.

101 – Kiemelés tőlem.

VI – Véggövetkeztetések

224. Az előző megállapításokra tekintettel a Bíróságnak a következőket javasolom:

„1) A keresetet utasítsa el.

2) Az Európai Közösségek Bizottságát kötelezze a költségek viselésére.

3) A Dán Királyság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Holland Királyság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint a Parlament maga viseli saját költségeit.”