

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2008. május 20.*

A C-91/05. sz. ügyben,

az EK 230. cikk alapján megsemmisítés iránt 2005. február 21-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: M. Petite, P. J. Kuijper és J. Enegren, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

támogatja:

az **Európai Parlament** (képviselik: R. Passos, K. Lindahl és D. Gauci, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

* Az eljárás nyelve: angol.

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono, S. Marquardt és E. Finnegan, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

a **Dán Királyság** (képviselik: A. Jacobsen, C. Thorning és L. Lander Madsen, meghatalmazotti minőségben),

a **Spanyol Királyság** (képviseli: N. Díaz Abad, meghatalmazotti minőségben),

a **Francia Köztársaság** (képviselik: G. de Bergues, E. Belliard és C. Jurgensen, meghatalmazotti minőségben),

a **Holland Királyság** (képviselik: M. de Grave, C. Wissels és H. G. Sevenster, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviseli: A. Falk, meghatalmazotti minőségben),

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviselik: R. Caudwell és E. Jenkinson, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: A. Dashwood barrister)

beavatkozók,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (előadó), A. Tizzano és G. Arestis tanácselnökök, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský és J.-C. Bonichot bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,
hivatalvezető: J. Swedenborg tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. december 5-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2007. szeptember 19-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 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 határozat (HL L 359., 65. o.; 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 fellépés (HL L 191., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 314. o.; a továbbiakban: vitatott együttes fellépés) – különösen II. címe – jogellenesége miatti alkalmazhatatlanságának megállapítását kéri.

Jogi háttér és a jogvita előzményei

Cotonoui Megállapodás

- 2 A 2000. június 23-án Cotonouban (Benin) aláírták az egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok között, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között létrejött partnerségi megállapodást (HL L 317., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 35. kötet, 3. o.; a továbbiakban: Cotonoui Megállapodás), amelyet a Közösség nevében a 2002. december 19-i 2003/159/EK tanácsi határozat (HL 2003. L 65., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 46. kötet, 121. o.) hagyott jóvá. A megállapodás 2003. április 1-jén lépett hatályba.
- 3 E megállapodás „A partnerség célkitűzései” című 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„A Közösség és annak tagállamai egyrészről és [az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok (a továbbiakban: AKCS-államok)] másrészről, 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 biztonsághoz 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 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.

[...]

- 4 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 béketeremtés, valamint a konfliktusok megelőzése és megoldása terén. Ennek politikai alapja a tulajdonlás elve. 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.

(2) A béketeremtés, valamint a konfliktusok megelőzése és megoldása terén megvalósuló tevékenységek kiterjednek különösen a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális lehetőségeknek a társadalom szegmensei közötti kiegyensúlyozására, a demokratikus legitimitás és a kormányzati hatékonyság megerősítésére, a csoportterdek békés egyeztetését célzó hatékony mechanizmusok kialakítására, a társadalom különböző szegmensei közötti választóvonalak áthidalására, valamint az aktív és szervezett civil társadalom támogatására.

(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 magartási 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 ellenőrizetlen terjedésének, illegális kereskedelmének és felhalmozásának kezelése.

[...]"

⁵ A Cotonoui Megállapodás „Végrehajtási és irányítóbizottsági eljárások” című IV. mellékletének 6–10. cikke alapján regionális együttműködési stratégiát és

regionális indikatív programot állítottak fel az egyrészről Bizottság, valamint másrészről a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS) és a Nyugat-Afrikai Gazdasági és Monetáris Unió (WAEMU) által 2003. február 19-én aláírt dokumentumban.

- 6 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”. Az említett 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.
- 7 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.

A vitatott együttes fellépés

- 8 2002. július 12-én az Európai Unió Tanácsa az EU 14. cikk alapján elfogadta a vitatott együttes fellépést, amely hatályon kívül helyezte az Európai Unióról szóló szerződés J.3. cikke alapján elfogadott, az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és a

könnyűfegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez történő hozzájárulásáról szóló, 1998. december 17-i 1999/34/KKBP tanácsi együttes fellépést (HL 1999. L 9., 1. o.), és annak helyébe lépett.

- 9 A vitatott együttes fellépés 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „[...] 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.”
- 10 A vitatott együttes fellépés „A megelőzés és a reakció elve” című I. címe megállapítja azon cselekvési tervet, amely alapján az Európai Unió konszenzus kialakítására 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).

- 11 A kézi lőfegyverek további destabilizáló felhalmozódásának megakadályozása érdekében megvalósítandó elvek és intézkedések között a vitatott együttes fellépés 3. cikke említést tesz minden érintett országnak az említett fegyverek gyártására, exportálására, importálására és tartására vonatkozó kötelezettségvállalásáról, valamint az országos fegyvernilyántartások elkészítéséről és fenntartásáról, továbbá korlátozó nemzeti jogszabályok kidolgozásáról.
- 12 A kézi lőfegyverek és lőszerük meglévő készleteinek a csökkentése érdekében megvalósítandó elvek és intézkedések között az említett együttes fellépés 4. cikke megemlíti többek között a szükség szerinti segítségnyújtást azon országok számára, amelyek támogatást kérnek a területükön feleslegessé vált kézi lőfegyverek ellenőrzéséhez és megsemmisítéséhez, a bizalomépítő intézkedések előmozdítását és a feleslegessé vált vagy nem jogszerűen tartott kézi lőfegyverek és lőszerük önkéntes leadását.
- 13 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 módon hozzájárulnak az ezen együttes fellépés I. címében foglalt elvek és intézkedések megvalósításához.
- 14 Az említett együttes fellépés 6. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„E segítségnyújtás során az Unió hangsúlyozottan veszi figyelembe a kedvezményezett kötelezettségvállalását a 3. cikkben említett elvek betartására; azt, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartja-e; hogy mennyiben tesz eleget a nemzetközi humanitárius

jog követelményeinek és a jogállamiság védelmének; végül pedig azt, hogy tiszteletben tartja-e nemzetközi kötelezettségeit, különös tekintettel a meglévő békeszerződésekre és a nemzetközi fegyverzet-ellenőrzési megállapodásokra.”

15 A vitatott együttes fellépés 7. cikkének (1) bekezdése alapján a Tanács dönt az ezen együttes fellépés 6. cikkében említett pénzügyi és műszaki segítségnyújtásról, e pénzeszközök felhasználásának a prioritásairól és az Unió egyes fellépései végrehajtásának a feltételeiről. Az említett 7. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „[e] projektek elvi aljáról, részleteiről és finanszírozásáról – a tagállamok kétoldalú közreműködésének és a Közösség műveleteinek sérelme nélkül – a Tanács eseti alapon, a konkrét és pontos költségkimutatásokkal kísért projektjavaslatok alapján határoz”.

16 A vitatott együttes fellépés 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

17 Az említett együttes fellépés 9. cikkének (1) bekezdése 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.”

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 könnyűfegyverekre vonatkozó moratórium keretében nyújtott hozzájárulására tekintettel. A megtámadott határozat jogalapként a vitatott együttes fellépést, különösen annak 3. cikkét, valamint az EU 23. cikk (2) bekezdését említi.

19 E határozat az alábbi indokokat említi:

„(1) A kézi lőfegyverek és a könnyű fegyverek 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 könnyű fegyverekre 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, kivitelére 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 Könnyű Fegyverekért Felelős Egység felállítása, valamint a moratóriumnak az ECOWAS-tagállamok közötti, könnyű fegyverekről szóló egyezményre 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. Ez a támogatás tizenkét hónapos időtartamon keresztül az ECOWAS Műszaki Titkárságának keretén belüli Könnyű Fegyverekért Felelős Egység létrehozásához, valamint az ECOWAS moratóriumának az ECOWAS-tagállamok közötti, a kézi lőfegyverekről és a könnyűfegyverekről szóló egyezményre történő átalakításához szükséges javadalmazások, utazási költségek, ellátmány és felszerelések fedezésére szolgál. [...]”

22 Az említett határozat 4. cikkének (2) bekezdése a következőt 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 határozatra vonatkozó tervezetnek az Állandó Képviselők Bizottságán belül történt megvitatása során 2004. november 24-én a Bizottság a Tanács üléséről készült jegyzőkönyvbe (15236/04 KKBP 1039, 2004. november 25.) a következő nyilatkozatot vetette fel:

„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 EFÁ-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 indikatív 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 nagyrészt megfosztaná a hatékony érvényesülésétől. A Bizottság fenntartja magának az erre vonatkozó jogai gyakorlását.”

- 24 Mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a megtámadott határozatot nem megfelelő jogalap alapján fogadták el, és hogy ezért megsértették az EU 47. cikket, benyújtotta a jelen keresetet.

A felek kérelmei

- 25 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

- nyilvánítsa a vitatott együttes fellépést – különösen annak II. címét – jogellenesnek, és emiatt alkalmazhatatlannak.

26 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelmet mint megalapozatlant;
- utasítsa el a Bizottságnak a vitatott együttes fellépés alkalmazhatatlanná nyilvánítására irányuló kérelmét mint elfogadhatatlant, és másodlagosan mint megalapozatlant;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

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

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

A Bíróság hatásköréről

- 29 Az EK 230. cikk alapján benyújtott jelen megsemmisítés iránti keresettel a Bizottság annak megállapítását szeretné elérni, hogy a Tanács a megtámadott határozat elfogadásával elvonta a Közösség hatásköreit, és ezáltal megsértette az EU 47. cikket. Annnyiban, amennyiben a megtámadott határozat a vitatott együttes fellépésen alapszik, a Bizottság az EK 241. cikk alapján hivatkozik ezen együttes fellépés – különösen a II. címe – alkalmazhatatlanságára, szintén az EU 47. cikk megsértése miatt.
- 30 A Tanács – anélkül, hogy megkérdőjelezné a Bíróság hatáskörét a keresetről való döntést illetően – a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormánya támogatásával megjegyzi, különösen a vitatott együttes fellépés jogellenességére alapított kifogásra vonatkozóan, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre, hogy a KKBP körébe tartozó jogi aktus jogszerűségéről határozzon.
- 31 E tekintetben az EU. 46. cikk f) pontjából következik, hogy az EK-Szerződésnek a Bíróság hatáskörére és e hatáskör gyakorlására vonatkozó rendelkezései alkalmazandók az EU 47. cikkre.
- 32 Az EU 47. cikk értelmében az EK-Szerződés rendelkezéseit az EU-Szerződés rendelkezései nem érintik (lásd a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-7879. o.] 38. pontját és a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9097. o.] 52. pontját).

- 33 A Bíróság feladata gondoskodni arról, hogy a Tanács állítása szerint az EU-Szerződés V. címe alá tartozó és jellegük szerint joghatás kiváltására alkalmas jogi aktusok ne sértsék az EK-Szerződés rendelkezéseiben a Közösségnek juttatott hatásköröket (lásd ebben az értelemben a C-170/96. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-2763. o.] 16. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet 39. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 53. pontját).
- 34 Ebből következik, hogy a Bíróságnak van hatásköre a Bizottság által az EK 230. cikk alapján benyújtott megsemmisítés iránti kereset vizsgálatára, és ennek keretében az EK 241. cikknek megfelelően hivatkozott jogalapok vizsgálatára, amennyiben azok az EU 47. cikk megsértésén alapulnak.

A keresetről

A felek érvei

- 35 A Bizottság a Parlament támogatásával úgy érvel, hogy a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni, mert sérti a Közösségnek a fejlesztési együttműködés terén gyakorolt hatásköreit, ezáltal figyelmen kívül hagyva az EU 47. cikket.
- 36 A Bizottság és a Parlament úgy vélik, hogy az EU 47. cikk „meghatározott” határt szab a Közösség és az Unió hatáskörei közé. 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 a Unióra, amely az EU 47. cikk alapján nem rendelkezik ugyanilyen kiegészítő

hatáskörrel, hanem tiszteletben kell tartania a Közösség kizárólagos vagy nem kizárólagos hatásköreit, még ha nem gyakorolt hatáskörökről van is szó. Következésképpen sérülnének a Közösség hatáskörei, ha a Tanács a KKBP-vel összefüggésben olyan jogi aktust fogad el, amelyet érvényesen el lehetett volna fogadni az EK-Szerződés alapján.

- 37 A Bizottság és a Parlament szerint a kézi lőfegyverek és a könnyű fegyverek elterjedése elleni küzdelem – mivel a fejlesztési együttműködési politika integráns részévé vált – az e területen a Közösségre ruházott hatáskörök közé tartozik. Valamely ország tartós fejlődéséért való együttműködés ugyanis csak egy minimális stabilitás és demokratikus legitimitás mellett lehet 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.
- 38 A Bizottság úgy érvel, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemnek a fejlesztési együttműködési közösségi politikába történő integrálásának megállapítására a Cotonoui Megállapodás keretében, nevezetesen annak 11. cikke (3) bekezdésében került sor.
- 39 A kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódás és a fejlesztési együttműködési politika közötti kapcsolatot egyébként elismeri maga a Tanács, valamint a nemzetközi közösség is.
- 40 A Bizottság szerint, és ebben a Parlament is támogatja, a megtámadott határozat a célja és tartalma alapján közösségi hatáskörökbe tartozik, és ezért érvényesen fogadhatták volna el az EK-Szerződés alapján. Egyrészt ugyanis a megtámadott határozat célja nemcsak a béke és a biztonság előmozdítása, hanem a Nyugat-Afrika tartós fejlődésére vonatkozó kilátások javítása is. Másrészt az ECOWAS Műszaki Titkárságának keretén belüli Könnyűfegyverekért Felelős Egység megerősítésére vonatkozó

projekt, és a megtámadott határozat mellékletében előírt, a könnyűfegyverekről szóló egyezménytervezet megfogalmazása érdekében szakértők alkalmazására vonatkozó projekt klasszikus jellegű segítségnyújtást foglal magában a fejlesztési együttműködési programokkal összefüggésben, ami nem igényel a KKBP-be tartozó külön tevékenységeket.

41 Annyiban, amennyiben a megtámadott határozat a vitatott együttes fellépésen alapul, a Parlament támogatásával Bizottság a vitatott együttes fellépés és különösen a II. címe jogellenesnek nyilvánítását kéri, azzal az indokkal, hogy az sérti a Közösség hatásköreit. Bár a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem bizonyos szempontjai ugyanis a KKBP-be tartozhatnak, különösen az említett fegyverek összegyűjtésére irányuló, illetve megsemmisítési programokat elindító rendőrségi, illetve katonai lépések, ez nem áll fenn az említett II. címben előirányzott pénzügyi és műszaki segítségnyújtási intézkedések esetében, amelyek a fejlesztési együttműködés és a harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre vonatkozó közösségi hatáskörökbe tartoznak.

42 A Tanács, az összes beavatkozó tagállam kormánya támogatásával, úgy véli, hogy az EU 47. cikk semmilyen megsértésére nem lehet hivatkozni, mivel a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem nem tartozik a fejlesztési együttműködési politika terén gyakorolt közösségi hatáskörökbe, sem a Közösség egyéb hatásköreibe.

43 Mindenekelőtt az EU 47. cikket illetően a Tanács megjegyzi, hogy e rendelkezés célja a hatáskörök Szerződések által megállapított egyensúlyának megőrzése, és nem értelmezhető úgy, mint ami a Közösségre ruházott hatásköröknek az Uniót megillető hatáskörök rovására történő védelmére irányul. A Bizottság állításával ellentétben az EU 47. cikk nem szab meghatározott határt a közösségi hatáskörök és az Unió hatáskörei között. Annak meghatározása érdekében, hogy az Unió tevékenysége érinti-e a Közösség hatásköreit, figyelembe kell venni az érintett területen a Közösségre

ruházott hatáskörök jellegét, különösen a fejlesztési együttműködésre vonatkozó közösségi hatáskör kiegészítő jellegét.

- 44 Az Egyesült Királyság Kormánya szerint ahhoz, hogy az EU-Szerződésen alapuló valamely jogi aktust az EU 47. cikkkel ellentétesnek lehessen tekinteni, először is az szükséges, hogy a Közösségnek legyen hatásköre egy ugyanolyan célú és tartalmú jogi aktus elfogadására. Másodszor az EU-Szerződésen alapuló jogi aktusnak valamely, a Közösségre ruházott hatáskört kell sértenie, kizárva vagy korlátozva annak gyakorlását, így a közösségi hatáskörökkel szembeni előfoglalási hatást eredményezve. Márpedig az ilyen hatás kizárt egy olyan területen, mint a fejlesztési együttműködés, ahol a Közösség párhuzamos hatáskörökkel rendelkezik.
- 45 A Tanács, akit e tekintetben az összes beavatkozó tagállam kormánya támogat, ezt követően úgy érvel, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelem nem tartozik a Közösségre ruházott hatáskörökbe.
- 46 Sem az említett fegyverek 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. Továbbá az EK 177. cikk (1) bekezdése szerint a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politika fő célkitűzése a szegénység csökkentése. A béke megőrzésére és a nemzetközi biztonság megerősítésére vonatkozó célkitűzések ugyanis kizárólag az EU-Szerződés, nevezetesen a KKBP hatálya alá tartoznak. Ugyanakkor az EK-Szerződés rendelkezései nem értelmezhetők kiterjesztően, különben megingatnák az Unió és a Közösség mint integrált, de elkülönült jogrendek együttes fennállását, valamint a három „pillér” által alkotott egész alkotmányos szerkezetet.

- 47 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.
- 48 A Tanács és az Egyesült Királyság Kormánya egyébként úgy érvelnek, hogy ha a Bíróság elfogadná a Bizottság feltevést, megfosztaná a KKBP-t a hatékony érvényesüléstől. E kormány hozzáteszi, hogyha ahhoz, hogy valamely intézkedés közösségi hatáskörbe tartozzon, elég lenne, hogy az hatást gyakoroljon a hatáskör által követett célokra, a közösségi hatáskörök terjedelmének már nem lennének korlátai, ami ellentétes lenne a hatáskörök ráruházásának elvével. A holland kormány nem tartja kívánatosnak a KKBP-nek a béke és biztonság fejlődő országokban történő fenntartásában játszott szerepének korlátozását, mivel e politika lehetővé teszi a Tanács számára, hogy gyorsan és hatékonyan járjon el az ilyen országokban.
- 49 A spanyol, a francia, a svéd kormány és az Egyesült Királyság Kormánya támogatásával a Tanács hangsúlyozza, hogy a Cotonoui Megállapodás „vegyes” jellegére tekintettel az említett megállapodásból nem lehet következtetni arra sem, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemre vonatkozóan közösségi hatáskör állna fenn.
- 50 Mind a Tanács, mind az összes beavatkozó tagállam kormánya úgy véli továbbá, hogy a megtámadott határozat elfogadása az EU-Szerződés rendelkezéseinek és szellemének tiszteletben tartásával történt. Mivel ugyanis a megtámadott határozat alapvető célja a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelem, nem közösségi hatáskörök alá, hanem az Uniónak a KKBP-vel kapcsolatos hatásköreibe tartozik.

- 51 Egyrészt ugyanis a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem a KKBP-nek az EU 11. cikkben megállapított alapvető célkitűzésébe illeszkedik, ami a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése. A svéd kormány hozzáteszi, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek Nyugat-Afrikában való elterjedése elleni küzdelemre vonatkozóan az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa olyan határozatokat fogadott el, amelyekben felhívta a támogató nemzetközi közösséget, hogy hajtsa végre az említett fegyverekre vonatkozó ECOWAS-moratóriumot és támogassa az ECOWAS Műszaki Titkárságát.
- 52 Másrészt a Tanács és a beavatkozó tagállamok kormányai azt állítják, hogy amennyiben valamely intézkedés a KKBP-be tartozik, az EU 47. cikkel nem ellentétes az, hogy az Unió ugyanazokat a módszereket használja, mint amelyeket a Közösség a fejlesztési együttműködés terén alkalmaz. Az Unió ugyanis a számára a KKBP keretében kijelölt célok követéséhez olyan eszközökkel rendelkezik, amelyek nem korlátozódnak diplomáciai vagy katonai lépésekre, hanem operatív intézkedéseket is magukban foglalnak, amelyek között szerepel az említett célok megvalósításához szükséges pénzügyi vagy műszaki segítségnyújtás is.
- 53 A Tanács és a francia kormány továbbá azt állítják, hogy a vitatott együttes fellépést egy sor KKBP-be tartozó határozat hajtotta végre, amelyeknek a jogszerűségét nem vitatta a Bizottság, azaz az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető délkelet-európai felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulására tekintettel a 2002/589/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 2002. október 21-i 2002/842/KKBP tanácsi határozat (HL L 289., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 2. kötet, 17. o.); az Európai Uniónak Latin-Amerikában és a Karib-térségben a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulása tekintetében a 2002/589/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló, 2003. július 21-i 2003/543/KKBP tanácsi határozat (HL L 185., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 2. kötet, 157. o.); az Európai Uniónak az Albániában található kézi lőfegyverekhez és könnyűfegyverekhez szükséges lőszer megsemmisítéséhez való hozzájárulása céljából a 2002/589/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló 2003/276/KKBP határozat meghosszabbításáról és módosításáról szóló, 2004. november 22-i 2004/790/KKBP tanácsi határozat (HL L 348., 45. o.); az Európai Uniónak Délkelet-Európában a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez történő hozzájárulása tekintetében

a 2002/589/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról szóló 2002/842/KKBP határozat meghosszabbításáról és módosításáról szóló, 2004. november 22-i 2004/791/KKBP tanácsi határozat (HL L 348., 46. o.); az 1999/34/KKBP együttes fellépést végrehajtásáról rendelkező, az Európai Uniónak Kambodzsában a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez történő hozzájárulása céljából az 1999/730/KKBP határozat meghosszabbításáról és módosításáról szóló, 2004. november 22-i 2004/792/KKBP tanácsi határozat (HL L 348., 47. o.); valamint az Ukrajnában található kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek (SALW), valamint az azokhoz szükséges lőszer megsemmisítéséről szóló, 2005. november 29-i 2005/852/KKBP tanácsi határozat (HL L 315., 27. o.).

54 Végül a Tanács – e tekintetben a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormánya támogatásával – úgy véli, hogy a vitatott együttes fellépés jogellenességére alapított kifogás elfogadhatatlan annyiban, amennyiben kizárja egy olyan privilegizált felperes, mint a Bizottság számára, hogy jogellenességi kifogást emeljen egy olyan jogi aktussal szemben, amelynek közvetlenül kérhetné a megsemmisítését az EK 230. cikk szerinti keresettel.

55 A Tanács és a holland, a svéd kormány és az Egyesült Királyság Kormánya, miközben a megtámadott határozatra vonatkozó érvekre hivatkoznak, azt állítják, hogy a vitatott együttes fellépést mindenképpen az EU 47. cikk teljes tiszteletben tartása mellett fogadták el.

A Bíróság álláspontja

Az EU 47. cikk alkalmazásáról

56 A jelen ítélet 31–33. pontjából következik, hogy az EU 47. cikk alapján a Bíróság feladata gondoskodni arról, hogy a Tanács állítása szerint az EU-Szerződés V. címe

alá tartozó és jellegük szerint joghatás kiváltására alkalmas jogi aktusok ne sértsék az EK-Szerződés rendelkezéseiben a Közösségnek juttatott hatásköröket.

- 57 A Bizottság szerint a megtámadott határozat nem veszi figyelembe a Közösség és az Unió között az EU 47. cikkben megállapított hatáskörmegosztást, mivel azt meghozhatták volna a fejlesztési együttműködés területén a Közösségre ruházott hatáskörök alapján. Ugyanez vonatkozik a vitatott együttes fellépés II. címének rendelkezéseire, amelyeket a megtámadott határozat hajt végre, és amelyek vagy a Közösségnek a fejlesztési együttműködésre vonatkozó hatásköreibe, vagy a harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre vonatkozó hatáskörökbe tartoznak.
- 58 Meg kell tehát vizsgálni, hogy a megtámadott határozat rendelkezései érintik-e a Közösség EK-Szerződésen alapuló hatásköreit oly módon, hogy azokat, a Bizottság állításának megfelelően, ez utóbbi Szerződés rendelkezései alapján is el lehetett volna fogadni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet 40. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 54. pontját).
- 59 Az EU 47. cikk ugyanis annak előírásával, hogy az EU-Szerződés rendelkezései nem érintik az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket, illetve az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseket és okmányokat, az EU 2. cikk ötödik francia bekezdésének és EU 3. cikk első bekezdésének megfelelően a közösségi vívmányok teljes mértékű fenntartására és fejlesztésére irányul.
- 60 Az Egyesült Királyság Kormány állításával ellentétben az EU-Szerződés V. címének keretében elfogadott, joghatásokat kiváltó aktus az EU 47. cikk értelmében érinti az EK-Szerződés rendelkezéseit, mivel el lehetett volna fogadni ez utóbbi Szerződés rendelkezései alapján, anélkül hogy szükséges lenne megvizsgálni, hogy ezen

aktus megakadályozza vagy korlátozza-e a Közösséget hatáskörei gyakorlásában. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy ha bizonyos, hogy az EU-Szerződés V. vagy VI. címének keretében elfogadott jogi aktus rendelkezései a céljuk vagy tartalmuk miatt alapvetően a Közösségre az EK-Szerződés által ruházott politika végrehajtására irányulnak, és ezért el lehetett volna azokat érvényesen az utóbbi Szerződés alapján fogadni, a Bíróság megállapítja, hogy az említett rendelkezéseket az EU 47. cikk megsértésével fogadták el (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet 51. és 53. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 69–74. pontját).

⁶¹ Mivel az EU 47. cikk megsértése azon tényből ered, hogy az Unió által az EU-Szerződés alapján elfogadott, joghatásokat kiváltó aktust elfogadhatta volna a Közösség, annak sincs jelentősége, hogy egy olyan területen, mint a fejlesztési együttműködés, amely nem tartozik a Közösség kizárólagos hatáskörébe, és ahol következésképpen a tagállamok kollektíven vagy egyénileg gyakorolhatják a hatásköreiket (lásd ebben az értelemben a C-181/91. és C-248/91. sz., Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyben 1993. június 30-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-3685. o.] 16. pontját és a C-316/91. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1994. március 2-án hozott ítélet [EBHT 1994., I-625. o.] 26. pontját), elfogadhattak volna-e a tagállamok egy ilyen aktust a hatásköreiket gyakorolva.

⁶² Mindazonáltal az a kérdés, hogy az Unió által elfogadott ilyen aktus rendelkezései a Közösség hatáskörébe tartoznak-e, ezen hatáskör megadására és magának a hatáskörnek a fennállására, nem pedig kizárólagos vagy megosztott jellegére vonatkozik (lásd ebben az értelemben a C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4635. o.] 93. pontját).

⁶³ Meg kell tehát vizsgálni, hogy a megtámadott határozat sérti-e az EU 47. cikket, amennyiben el lehetett volna fogadni az EK-Szerződés rendelkezései alapján.

A fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politika, illetve a KKBP területeinek körülhatárolásáról

- ⁶⁴ A fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politikát illetően a Bíróság megállapította, hogy az EK-Szerződés 130u. cikkében (jelenleg EK 177. cikk) említett célok széles körűek, abban az értelemben, hogy az elérésükhöz szükséges intézkedések különböző sajátos területeket kell, hogy érinthessenek (a C-268/94. sz., Portugália kontra Tanács ügyben 1996. december 3-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-6177. o.] 37. pontja).
- ⁶⁵ A fejlődő országokkal való együttműködésről szóló EK 177–EK 181. cikk ugyanis nemcsak ezen országok fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésére, a világgazdaságba való zökkenőmentes és fokozatos integrációjukra, valamint a szegénység elleni küzdelemre vonatkozik, hanem a demokrácia és a jogállamiság fejlesztésére és megerősítésére, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására az Egyesült Nemzetek Szervezete és egyéb nemzetközi szervezetek keretein belül vállalt kötelezettségek betartása mellett (a C-403/05. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9045. o.] 56. pontja).
- ⁶⁶ Mi több, a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által az Európai Unió fejlesztési politikájáról elfogadott együttes nyilatkozatából („Európai konszenzus [a fejlesztésről]”) (HL 2006. C 46., 1. o.) következik, hogy a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása nem lehetséges béke és biztonság nélkül, és hogy az új közösségi fejlesztési politika célkitűzései szükségképpen a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásával érhetők el (a fent hivatkozott Parlament kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 57. pontja).

67 Ha tehát a fejlesztési együttműködés terén folytatott jelenlegi közösségi politika célkitűzéseit nem is kell a közvetlenül a szegénység elleni küzdelemre irányuló intézkedésekre korlátozni, mindazonáltal ahhoz, hogy valamely intézkedés e politikába tartozzon, szükséges, hogy hozzájáruljon az említett politikának a gazdasági és társadalmi fejlődésre vonatkozó céljai követéséhez (ebben az értelemben lásd a fent hivatkozott Portugália kontra Tanács ügyben hozott ítélet 44., 60., 63. és 73. pontját).

68 E tekintetben az Unió intézményei, valamint az Európai Tanács különböző dokumentumaiból kiderül, hogy a fejlődő országok törékenységének megelőzésére irányuló bizonyos intézkedések – azokat is beleértve, amelyeket a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem keretében fogadtak el – hozzájárulhatnak az említett országok gazdasági és társadalmi fejlődése előtti akadályok eltörléséhez vagy csökkentéséhez.

69 Így 1999. május 21-én az Európai Unió „fejlesztési” Tanácsa határozatot fogadott el a könnyűfegyverekről, amelyben az említett fegyverek elterjedését világméretű problémaként mutatja be, ami különösen a válságban lévő, biztonsági szempontból instabil országokban és területeken akadályozza a békés gazdasági és társadalmi fejlődést. Legutóbb az Európai Tanács az általa a 2005. december 15–16-i ülésén elfogadott, az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek, valamint azok lőszerének tiltott felhalmozása és kereskedelme elleni küzdelemre irányuló stratégiájában (2006. január 13-i 5319/06 KKBP 31 dokumentum) a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek illegális terjesztésének következményei között említette többek között az érintett országok fejlődésére vonatkozó következményeket, vagyis az állami struktúrák gyengülését, az emberek elvándorlását, az egészségügyi és oktatásügyi szolgáltatások összeomlását, a gazdasági tevékenység hanyatlását, a kormányzati források csökkenését, a járványok terjedését, a szociális struktúrát érő károkat, és hogy idővel a fejlődéshez nyújtott segély csökken, vagy azt visszavonják, hozzátéve, hogy e következmények a fejlődést fékező lényeges elemként főleg a szubszaharai Afrikát érintik.

- 70 Ugyanígy, a jelen ítélet 66. pontjában említett, a Tanács és a tagállamok kormánya-
inak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által
az Európai Unió fejlesztési politikájáról elfogadott együttes nyilatkozat a 37. pont-
jában a biztonság hiányára és az erőszakos konfliktusokra hivatkozik az Egyesült
Nemzetek keretében elfogadott millenniumi fejlesztési célok legnagyobb akadályai-
ként, megemlítve ezzel összefüggésben a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek ellen-
őrizetlen elterjedése elleni küzdelmet.
- 71 Mindenesetre ahhoz, hogy a Közösség a fejlesztési együttműködési politikája kere-
tében a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemre irányuló
konkrét intézkedést hozhasson, ezen intézkedésnek mind a célja, mind a tartalma
miatt az EK-Szerződés által e területen ráruházott hatáskörbe kell tartoznia.
- 72 Nem ez az eset áll fenn akkor, ha egy ilyen intézkedés, még ha hozzá is járul a fejlődő
országok gazdasági és társadalmi fejlődéséhez, alapvető célja a KKBP végrehajtása.
- 73 Ha valamely intézkedés vizsgálatából ugyanis az derül ki, hogy az kettős cél eléré-
sére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek mutat-
kozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani,
mégpedig arra, amelyet az elsődleges cél vagy összetevő megkövetel (lásd ebben az
értelemben a C-211/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 11-én
hozott ítélet [EBHT 2003., I-8913. o.] 39. pontját, a C-338/01. sz., Bizottság kontra
Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-4829. o.] 55. pontját,
és a C-94/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet
[EBHT 2006., I-1. o.] 35. pontját, valamint az EU 47. cikk alkalmazását illetően a fent
hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet
51–53. pontját, és a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október
23-án hozott ítélet 71–73. pontját).

- 74 Ebből következik, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelem intézkedései nem tartoznak a fejlesztési együttműködési politika terén a Közösségre ruházott hatáskörökbe, mivel elsődleges céljuk vagy összetevőjük miatt a KKBP folytatásába illeszkednek.
- 75 Egy olyan intézkedést illetően, amely egyidejűleg több cél elérésére irányul, vagy több összetevőt foglal magában, úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem járulékos, a Bíróság – abban az esetben, ha így az EK-Szerződés különböző jogalapjai alkalmazhatók – úgy határozott, hogy az ilyen intézkedést kivételesen a különböző, vonatkozó jogalapokra kell alapítani (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet 40. pontját, és a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet 36. pontját).
- 76 Az EU 47. cikk alapján azonban e megoldás kizárt olyan intézkedés vonatkozásában, amely az EK-Szerződésben a Közösségre ruházott fejlesztési együttműködési politika, illetve a KKBP keretébe tartozó több cél elérésére irányul, vagy több összetevőt foglal magában, úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem járulékos.
- 77 Mivel ugyanis az EU 47. cikkel ellentétes, hogy az Unió az EU-Szerződés alapján olyan intézkedést hozzon, amelyet érvényesen meghozhatna az EK-Szerződés alapján, az Unió nem alkalmazhat a KKBP-be tartozó jogalapot olyan rendelkezések elfogadásához, amelyek az EK-Szerződésben a Közösségre ruházott hatáskörbe is tartoznak.
- 78 E megfontolások fényében kell meghatározni, hogy amint azt a Bizottság állítja, a megtámadott határozat, amely végrehajtja a vitatott együttes fellépést az Unió által az ECOWAS-nak a könnyűfegyverekre vonatkozó moratórium keretében nyújtott

hozzájárulására tekintettel, az EK-Szerződésben a Közösségre ruházott fejlesztési együttműködési politikába tartozik-e a célja és tartalma miatt.

A megtámadott határozat céljáról

- 79 Ami a megtámadott határozat célját illeti, kiderül mind a címéből, mind a preambulumból, valamint az indokolása (2), (3) és (4) pontjából, hogy e határozat azáltal, hogy pénzügyi hozzájárulást és műszaki támogatást biztosít az ECOWAS kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemre vonatkozó kezdeményezéséhez, a vitatott együttes fellépés végrehajtására irányul, amelyet a Tanács az EU-Szerződés V. címe alapján fogadott el.
- 80 Annnyiban, amennyiben a megtámadott határozat a KKBP-be tartozó jogi aktus végrehajtását jelenti, előzetesen meg kell vizsgálni, hogy e tény miatt e határozatot úgy kell-e tekinteni, mint amely inkább a KKBP céljainak elérésére irányul, mintsem a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politika céljainak elérésére.
- 81 E tekintetben, anélkül hogy szükséges lenne e szakaszban megvizsgálni a Bizottság által a vitatott együttes fellépés állítólagos jogellenességére alapított kifogást, meg kell állapítani, hogy ez utóbbi, a preambulumbekendései alapján az 1999/34 együttes fellépés helyébe lépő intézkedés, amely adott esetben kiterjeszti az Unió együttes fellépését a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek lőszerreire is.
- 82 A vitatott együttes fellépés, amint 1. cikkének (1) bekezdéséből kiderül, célul tűzi a kézi lőfegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése elleni fellépést, és az

annak felszámolásához való hozzájárulást, e fegyverek és lőszerük felhalmozott készleteinek az országok jogos biztonsági igényeinek megfelelő szintre való csökkentéséhez való hozzájárulást, és a felhalmozásból eredő problémák megoldásának elősegítését.

83 E célok egyrészt a vitatott együttes fellépés I. címében konkretizálódnak, amely felsorol néhány olyan elvet és intézkedést, amelyek mentén az Unió konszenzus kialakítására törekszik a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizáló felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelem érdekében, másrészt pedig ezen együttes fellépés II. címében, amely az Unió által azon projektekhez nyújtott pénzügyi és műszaki támogatásra vonatkozik, amelyek hozzájárulnak az említett elvek és intézkedések alkalmazásához.

84 Ugyanakkor a vitatott együttes fellépésből nem következik, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemre vonatkozóan általa meghirdetett program végrehajtása feltétlenül olyan intézkedések formáját ölti, amelyek a KKBP célkitűzései – mint például a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság fenntartása – eléréséhez illeszkednek, mintsem a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politika célkitűzései eléréséhez.

85 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az 1999/34 együttes fellépés, amelynek a helyébe a vitatott együttes fellépés lépett, és amelyből utóbbi teljes egészében átvette a célokat, a felsorolt elveket, valamint az előirányzott hozzájárulás típusát, egyértelműen megállapította az (1) preambulumbekzdésében, hogy a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizetlen felhalmozódásának és elterjedésének jelensége fenyegetést jelent a békére és biztonságra nézve, és csökkent a fenntartható fejlődés kilátásait a világ sok régiójában, egyúttal mindjárt kettős szempontot alkalmazva az e jelenség elleni küzdelemre: egyrészt a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság fenntartását, másrészt pedig a fejlődési kilátások védelmét.

- 86 Továbbá a vitatott együttes fellépés II. címének rendelkezéseiből – amelyek miközben átveszik az 1999/34 együttes fellépés rendelkezéseit, pontosítják az Unió által nyújtott hozzájárulás típusát, és az ezzel kapcsolatban a Tanácsra és a Bizottságra háruló feladatok megosztását – következik, hogy az ezen együttes fellépés által meghatározott célokat és cselekvési programot nemcsak az Unió hajthatja végre a KKBP keretében eljárva, hanem a Közösség is saját hatáskörei alapján.
- 87 A vitatott együttes fellépés 7. cikke ugyanis megállapítja, hogy a Tanács feladata dönteni az ezen együttes fellépés 6. cikkében említett pénzügyi és műszaki segítségnyújtásról, miközben az említett 7. cikk (2) bekezdésében pontosítja, hogy az említett együttes fellépést végrehajtó projektek elvi alapjáról, részleteiről és finanszírozásáról „a Közösség műveleteinek sérelme nélkül” a Tanács eseti alapon határoz. Azt a tényt, hogy a vitatott együttes fellépést mind a Közösség, mind az Unió végrehajthatja, megerősíti a vitatott együttes fellépés 8. cikke, amelyben a Tanács tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy az ezen együttes fellépés céljainak és prioritásainak megvalósításáról adott esetben megfelelő közösségi intézkedések útján gondoskodjon, valamint az említett együttes fellépés 9. cikke, amely a Tanácsra és a Bizottságra bizza a kézi lőfegyverek területén az Unió tevékenységei következetessége biztosítását, „különös tekintettel a fejlesztési politikájára”, és hogy a saját hatáskörüknek megfelelően biztosítsák fellépéseik megvalósítását. Az Uniónak a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek területén folytatott tevékenységei következetességének szükségessége egyébként „[az Unió] fejlesztési politikájára” történő hasonló hivatkozással megtalálható a megtámadott határozat 4. cikkének (2) bekezdésében.
- 88 Azon következtetés, amely szerint a vitatott együttes fellépés céljait végrehajthatja az Unió az EU-Szerződés V. címének keretében, és a Közösség is a fejlesztési együttműködési politikája keretében, végül is az Unió intézményei és az Európai Tanács által több dokumentumban javasolt megközelítésnek felel meg.

89 Először is a Tanács a jelen ítélet 69. pontjában említett, a könnyűfegyverekről szóló határozatban maga hivatkozik az Unió által a KKBP keretében megtett fellépésre, és emlékeztet az Uniónak a kézi lőfegyverekre vonatkozó, különösen a KKBP-vel kapcsolatos tevékenységei következetessége biztosításának szükségességére, ugyanakkor ugyanebben a dokumentumban javasolja, hogy a fejlesztési együttműködés keretében a Közösség és a tagállamok fordítsanak különös figyelmet azon intézkedésekre, amelyek arra irányulnak, hogy „a kézi lőfegyverek kérdését felvegyék az AKCS-államokkal és az Unió egyéb partnereivel a fejlesztési együttműködés terén folytatott politikai párbeszéd keretébe; támogatást nyújtanak a fejlesztési együttműködés keretében azon országoknak, amelyek támogatást kérnek a feleslegessé vált kézi lőfegyverek korlátozásához és megsemmisítéséhez [...]; adott esetben a kormányzati szervek és a vonatkozó jogszabályok megerősítésére irányuló támogatást irányoznak elő a kézi lőfegyverek hatékonyabb ellenőrzése érdekében”, és ez utóbbi pontot illetően hozzáteszi, hogy „[a]z első fellépések Dél-Afrikát [...] és Nyugat-Afrikát (ECOWAS) érinthetnék, ahol jelentős fejlődésekre került sor, és ahol a kézi lőfegyverek elterjedése elleni küzdelemre irányuló keretszabályozást dolgoztak ki és fogadtak el”.

90 Másodszor a jelen ítélet 69. pontjában említett, az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek, valamint azok lőszerének tiltott felhalmozása és kereskedelme elleni küzdelemre irányuló stratégiájában az Európai Tanács azon eszközök között, amelyekkel az Unió, a Közösség és a tagállamok rendelkeznek az említett fegyverek illegális terjesztésének fenyegetésére történő való reagáláshoz, megemlíti különösen a polgári és katonai válságkezelési műveletek és egyéb diplomáciai eszközök mellett a harmadik országokkal kötött partnerségi és együttműködési megállapodásokat, valamint a fejlesztési és segítségnyújtási programokat az EK-AKCS együttműködés keretében, amelyek a kézi lőfegyverekre és könnyűfegyverekre, valamint azok lőszerreire vonatkozó részt is tartalmazzák. E dokumentum, miután a 15. pontjában megállapította, hogy az Európai Tanács szerint az Unió számára a kézi lőfegyverekről és könnyűfegyverekről szóló stratégia tétje, hogy reagálni tudjon e fenyegetésre, és biztosítsa a biztonsági és fejlesztési politikák koherenciáját, az említett fegyverek felhalmozódására történő reagálás jegyében meghirdetett cselekvési terv végső elemeként megemlíti azt a tényt, hogy „[az Unió] által folytatott valamennyi tevékenység egységes megközelítésének érdekében biztosítani kell a Tanács által a KKBP keretében hozott határozatok és a Bizottság által a fejlesztési segély területén végrehajtott tevékenységek egységességét és egymást kiegészítő jellegét a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek területén”.

- 91 Harmadszor a jelen ítélet 66. pontjában említett, a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által az Európai Unió fejlesztési politikájáról elfogadott együttes nyilatkozat a 37. pontjában konkrét lépéseket említ a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek ellenőrizetlen elterjedésének korlátozására, amelyeket az említett fegyverek, valamint azok lőszerreinek tiltott felhalmozása és kereskedelme elleni küzdelemre irányuló európai stratégiával összhangban hoz meg az „Unió a Közösség és a tagállamok saját hatáskörén belül”.
- 92 Így mivel a KKBP-be tartozó azon jogi aktus, amelynek a végrehajtására a megtámadott határozat irányul, nem zárja ki, hogy a céljait megvalósíthatják a Közösség által a fejlesztési együttműködésre vonatkozó saját hatásköre alapján meghozott intézkedések, meg kell vizsgálni, hogy a megtámadott határozatot a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politikába tartozó célok elérésére irányuló intézkedésnek kell-e tekinteni.
- 93 Ezzel kapcsolatban a megtámadott határozat indokolásának (1) pontja azt állítja, 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; különösen Nyugat-Afrika esetében.
- 94 Amint kiderül az indokolása (2) pontjából, a megtámadott határozat a vitatott együttes fellépés végrehajtására irányul, amelyben az Unió különösen bizalomépítő intézkedések előmozdítása révén az ezen együttes fellépés 1. cikkében megállapított célok elérését írja elő, vagyis a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelmet, és e fegyverek felhalmozott készleteinek csökkentését.

- 95 A Bizottság és a Parlament állításával ellentétben nem lehet tagadni, hogy a megtámadott határozat – annyiban, amennyiben a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek Nyugat-Afrikában történő, e régiót destabilizáló újabb felhalmozódásának megelőzésére irányul – a béke megőrzésére és a nemzetközi biztonság megerősítésére vonatkozó általános célkitűzésbe illeszkedik.
- 96 Azonban nem lehet a megtámadott határozatból arra következtetni, hogy a béke megőrzésére és a nemzetközi biztonság megerősítésére vonatkozó célkitűzéséhez képest az említett fegyverek felhalmozódása által az érintett országok fejlődésére jelentett akadály megszüntetésére vagy csökkentésére vonatkozó célja tisztán járulékos.
- 97 Amint az említett határozat indokolásának (3) és (4) pontja azt megerősíti, az Unió által nyújtani szándékozott pénzügyi és műszaki hozzájárulás ugyanis az ECOWAS kézi lőfegyverekre és könnyű fegyverekre vonatkozó kezdeményezésének a megszilárdítását szolgálja.
- 98 A megtámadott határozat különös célja tehát a fejlődő afrikai országok egy csoportja kapacitásának megerősítése egy olyan jelenséggel szembeni küzdelem érdekében, amely e határozat indokolásának (1) pontja szerint az akadályát jelenti ezen országok fenntartható fejlődésének.
- 99 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat több, a KKBP-be, illetve a fejlesztési együttműködési politikába tartozó cél elérésére irányul, úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem járulékos.

A megtámadott határozat tartalmáról

- 100 A megtámadott határozat céljának vizsgálatára vonatkozó előző pontokból levont következtetést nem cáfolja a megtámadott határozat tartalmának elemzése.
- 101 A megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy pénzügyi hozzájárulást, valamint műszaki támogatást irányoz elő az ECOWAS Műszaki Titkárság keretén belüli Könnyűfegyverekért Felelős Egység felállítása, valamint a moratóriumnak az ECOWAS-tagállamok közötti, könnyű fegyverekről szóló egyezményé történő átalakítása érdekében. E célokra a megtámadott határozat 4. cikkének (1) bekezdése 515 000 euró referenciaösszeget ír elő.
- 102 A megtámadott határozat 3. cikke alapján az említett határozat pénzügyi végrehajtására a Bizottság kap megbízást, ami egy finanszírozási megállapodás ECOWAS-szal történő megkötése révén vissza nem térítendő támogatás formáját ölti, amely nevezetesen tizenkét hónapos időtartamon keresztül az ECOWAS Műszaki Titkárságának keretén belüli Könnyűfegyverekért Felelős Egység létrehozásához, valamint az említett moratórium egyezményé történő átalakításához szükséges javadalmazások, utazási költségek, ellátmány és felszerelések fedezésére szolgál.
- 103 Az Unió által nyújtandó műszaki támogatást illetően a megtámadott határozat mellékletében szereplő projektből kiderül, hogy az magában foglalja az egyezmény tervezetének megszerkesztéséhez szükséges vizsgálatok elvégzésével megbízott szakértők kijelölését.
- 104 Ugyanakkor, amint azt a főtanácsnok megállapította az indítványa 211. pontjában, pénzügyi hozzájárulás – úgymint műszaki támogatás – csak a követett célok fényében

minősíthető a KKBP, illetve a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politikába tartozó eszköznek.

- 105 Noha léteznek olyan intézkedések, mint a politikai támogatásnyújtás egy moratórium életbe léptetéséhez, vagy még inkább a fegyverek begyűjtése és megsemmisítése, amelyek inkább az EU 11. cikk (1) bekezdésében megállapított és a KKBP célkitűzései közé illeszkedő, a béke megőrzésére és a nemzetközi biztonság megerősítésére, illetve a nemzetközi együttműködés előmozdítására vonatkozó műveletek körébe tartoznak, a pénzkészletek mozgatásáról és a fejlődő országok egy csoportja számára egyezménytervezet kidolgozásához történő műszaki támogatásnyújtásról való döntés mind a fejlesztési együttműködési politika, mind a KKBP keretébe tartozhat.
- 106 Az a tény, hogy a vitatott együttes fellépést az EU-Szerződés V. címének keretében elfogadott más határozatok hajtották végre, amelyek jogszerűségét nem vitatta a Bizottság, nem meghatározó a Bíróság által a jelen ügy keretében elvégzendő vizsgálat eredményét tekintve. Valamely jogi aktus jogalapját ugyanis nem az Unió adott esetben hasonló jellemzőkkel rendelkező egyéb jogi aktusai jogalapjára, hanem az adott jogi aktus saját céljára és tartalmára tekintettel kell meghatározni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet 50. pontját).
- 107 Egyebekben, amint a jelen ítélet 87. pontjában megállapításra került, a vitatott együttes fellépés, amelynek a végrehajtására a megtámadott határozat irányul, önmagában nem zárja ki, hogy a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemre vonatkozó célkitűzést a Közösség által hozott intézkedésekkel meg lehessen valósítani, amikor a 8. és 9. cikkében megemlíti a Bizottság azon szándékát, hogy e cél megvalósításáról adott esetben megfelelő közösségi intézkedések útján gondoskodjon, valamint a Tanács és a Bizottság azon kötelezettségét, hogy a kézi lőfegyverek területén biztosítsák az Unió tevékenységeinek következetességét, különös tekintettel a fejlesztési politikájára, és hogy a saját hatáskörüknek megfelelően biztosítsák fellépéseik megvalósítását.

- 108 Az előzőekből következik, hogy a megtámadott határozat a céljára és tartalmára tekintettel két összetevőt foglal magában, úgy, hogy egymáshoz képest egyik sem járulékos, ahol az egyik a fejlesztési együttműködés terén folytatott közösségi politikába, a másik pedig a KKBP-be tartozik.
- 109 Tekintettel a jelen ítélet 76. és 77. pontjában szereplő megfontolásokra, meg kell állapítani, hogy a Tanács azáltal, hogy a megtámadott határozatot az EU-Szerződés V. címe alapján fogadta el, holott az a fejlesztési együttműködési politikába is beletartozik, megsértette az EU 47. cikket.
- 110 Következésképpen a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.
- 111 Mivel az említett határozatot meg kell semmisíteni a hibái miatt, nem szükséges vizsgálni a vitatott együttes fellépés állítólagos jogellenességére alapított kifogást.

A költségekről

- 112 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság nem kérte a Tanács kötelezését a költségek viselésére, e két intézmény maga viseli saját költségeit. Ugyanezen cikk 4. §-a alkalmazásában a jelenlegi eljárásba beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) **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 határozatot megsemmisíti.**

- 2) **Az Európai Közösségek Bizottsága és az Európai Unió Tanácsa maga viseli saját költségeit.**

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

Aláírások