

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 maja 2008 r.*

W sprawie C-91/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 21 lutego 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Petite'a, P.J. Kuijpera oraz J. Enearena, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Parlament europejski, reprezentowany przez R. Passosa oraz przez K. Lindahl i D. Gauci, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

* Język postępowania: angielski.

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J.C. Pirisa, R. Gosalba Bona i S. Marquardta oraz przez E. Finnegan, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez A. Jacobsena i C. Thorninga oraz przez L. Lander Madsen, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika,

Republikę Francuską, reprezentowane przez G. de Berguesa oraz przez E. Belliard i C. Jurgensen, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. de Grave'a oraz przez C. Wissels i H.G. Sevenster, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, działającą w charakterze pełnomocnika,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez R. Caudwell oraz E. Jenkinson, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez A. Dashwooda, barrister,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (sprawozdawca), A. Tizzano i G. Arestis, prezesi izb, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 grudnia 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 września 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2004/833/WPZiB z dnia 2 grudnia 2004 r. dotyczącej

wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO w ramach moratorium dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [zwanej dalej „bronią strzelecką i lekką”] (Dz.U. L 359, s. 65, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) oraz stwierdzenie niemożności zastosowania ze względu na niezgodność z prawem wspólnego działania Rady 2002/589/WPZiB z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [zwanej dalej „bronią strzelecką i lekką”] oraz uchylającego wspólne działanie 1999/34/WPZiB (Dz.U. L 191, s. 1, zwanego dalej „spornym wspólnym działaniem”), w szczególności jego tytułu II.

Ramy prawne i okoliczności poprzedzające wniesienie skargi

Umowa z Kotonu

- 2 W dniu 23 czerwca 2000 r. podpisano w Kotonu (Benin) umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. L 317, s. 3, zwaną dalej „umową z Kotonu”), zatwierdzoną w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2003/159/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. 2003, L 65, s. 27). Weszła ona w życie z dniem 1 kwietnia 2003 r.

- 3 Artykuł 1 tej umowy, zatytułowany „Cele partnerstwa”, stanowi:

„Wspólnota i jej państwa członkowskie, z jednej strony, oraz państwa [Afryki, Karaibów i Pacyfiku (zwane dalej »państwami AKP«)], z drugiej strony, zwane dalej »Stro-

nami«, zawierają niniejszą Umowę w celu wspierania oraz przyspieszenia rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP, mając na celu przyczynienie się do pokoju i bezpieczeństwa oraz do wspierania stabilnego i demokratycznego otoczenia politycznego.

Zgodnie z celami stałego rozwoju oraz stopniowego włączania krajów AKP w gospodarkę światową, partnerstwo koncentruje się na celach ograniczenia, a wreszcie wyeliminowania ubóstwa.

Cele oraz zobowiązania międzynarodowe Stron przyświecają wszystkim strategiom na rzecz rozwoju i są realizowane za pomocą zintegrowanego podejścia, przy jednoczesnym uwzględnieniu politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych i środowiskowych aspektów rozwoju. Partnerstwo dostarcza spójnych ram wspierania strategii na rzecz rozwoju, przyjmowanych przez każde państwo AKP.

[...]”.

- ⁴ Artykuł 11 umowy z Kotonu, zatytułowany „Polityka budowania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz ich rozwiązywania”, stanowi:

„1. W ramach partnerstwa Strony prowadzą aktywną, kompleksową i zintegrowaną politykę budowania pokoju oraz zapobiegania konfliktom i rozwiązywania ich. Polityka ta opiera się na zasadzie własności. W szczególności koncentruje się

na tworzeniu możliwości regionalnych, lokalnych i krajowych oraz na zapobieganiu konfliktom zbrojnym na wczesnym ich etapie, w drodze bezpośredniego rozpoznawania przyczyn leżących u ich podstaw oraz przez właściwe łączenie wszelkich dostępnych instrumentów.

2. Działania w dziedzinie budowania pokoju, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania ich będą w szczególności obejmowały wspieranie zrównoważonych możliwości politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych między wszystkimi częściami społeczeństwa, wzmacnianie praworządności demokratycznej i skuteczności rządu, ustanawianie skutecznych mechanizmów pokojowego godzenia interesów grup, likwidowanie różnic między poszczególnymi częściami społeczeństwa, a także wspieranie aktywnego i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

3. Właściwe działania obejmują również, między innymi, wspieranie dążeń mediacyjnych, negocjacyjnych i pokojowych, skuteczne zarządzanie wspólnymi, ograniczonymi zasobami naturalnymi na szczeblu regionalnym, demobilizację oraz ponowną integrację społeczną byłych uczestników walk, analizę problemu wcielania dzieci do armii, a także podejmowanie właściwego działania mającego na celu ustanowienie odpowiednich ograniczeń w zakresie wydatków na zbrojenia i handel bronią, w tym przez wspieranie propagowania i stosowania uzgodnionych norm i kodeksów postępowania. W tym kontekście szczególnie nacisk należy położyć na walkę z minami przeciwpiechotnymi, a także zwalczanie nadmiernego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się nielegalnego handlu oraz gromadzenia broni małokalibrowej i lekkiej.

[...]”.

5 Na mocy art. 6–10 załącznika IV do umowy z Kotonu, zatytułowanego „Procedury realizacji i zarządzania”, aktem z dnia 19 lutego 2003 r. podpisanym, z jednej strony,

przez Komisję, i, z drugiej strony, przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (zwanej dalej „CEDEAO”) oraz Zachodnioafrykańską Unię Gospodarczą i Monetarną (UEMAO), ustanowiono strategię współpracy regionalnej, a także regionalny program indykatywny.

- 6 Dokument ten podkreśla w sekcji 2.3.1., zatytułowanej „Bezpieczeństwo i zapobieganie konfliktom”, „ważny element, jaki stanowi kontrola nielegalnego handlu bronią strzelecką, gdzie moratorium dotyczące przywozu i wywozu jest wspierane przez Narody Zjednoczone” [tłumaczenie nieoficjalne]. W sekcji 6.4.1., zatytułowanej „Wsparcie regionalnej polityki zapobiegania konfliktom i dobrego zarządzania”, dokument ten wspomina, że dla wsparcia działań Narodów Zjednoczonych będzie przewidziane działanie w celu realizacji priorytetowych zadań planu na rzecz wykonania moratorium dotyczącego przywozu, wywozu oraz produkcji broni strzeleckiej.

- 7 Na wniosek CEDEAO Komisja rozpoczęła w 2004 r. przygotowywanie propozycji finansowania działań zapobiegających konfliktom i umacniających pokój. Według Komisji najważniejszą częścią omawianego finansowania będzie przyznanie programowi CEDEAO kontroli broni strzeleckiej.

Sporne wspólne działanie

- 8 W dniu 12 lipca 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie art. 14 UE sporne wspólne działanie, które uchylilo i zastąpiło wspólne działanie Rady 1999/34/WPZiB z dnia 17 grudnia 1998 r., przyjęte na podstawie art. J.3 traktatu

o Unii Europejskiej, w sprawie wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej (Dz.U. 1999, L 9, s.1).

9 Zgodnie z art. 1 ust. 1 spornego wspólnego działania „[jego] cele są następujące:

— zwalcza[nie] i przyczynia[nie] się do zakończenia destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni lekkiej,

— przyczynia[nie] się do zredukowania istniejącego nagromadzenia tej broni i amunicji do poziomów zgodnych ze słusznymi potrzebami krajów w zakresie bezpieczeństwa, oraz

— pomoc w rozwiązywaniu problemów spowodowanych takim nagromadzeniem”.

10 Tytuł I spornego wspólnego działania, zatytułowany „Zasady dotyczące aspektów prewencji i reagowania”, ustanawia zasady i cele, na podstawie których Unia Europejska będzie dążyć do budowania zgody na właściwych płaszczyznach regionalnych i międzynarodowych. W tym celu wymienia zasady i środki, które powinny zostać urzeczywistnione w celu zapobiegania dalszemu destabilizującemu gromadzeniu broni lekkiej (art. 3) oraz by zredukować istniejące nagromadzenie broni lekkiej i amunicji do niej (art. 4).

- 11 Wśród zasad i środków, które powinny zostać urzeczywistnione, by zapobiec dalszemu destabilizującemu gromadzeniu broni lekkiej, art. 3 tytułu I wymienia zobowiązanie się wszystkich krajów w dziedzinie produkcji, wywozu, przywozu i przechowywania omawianej broni, jak również utworzenie i utrzymywanie narodowych spisów broni kraju oraz ustanowienie restrykcyjnego prawodawstwa krajowego.
- 12 Wśród zasad i środków, które powinny zostać urzeczywistnione w celu zredukowania istniejącego nagromadzenia broni lekkiej i amunicji, art. 4 tytułu I wymienia, w szczególności, przyznanie właściwej pomocy krajom o nią wnoszącym, w celu kontroli i wyeliminowania nadwyżek ręcznej broni strzeleckiej i amunicji do niej na ich terytorium, popieranie środków budowy zaufania i zachęty w celu popierania dobrowolnego składania nadwyżek broni lekkiej posiadanej nielegalnie oraz amunicji do niej.
- 13 Tytuł II spornego wspólnego działania, „Wkład Unii w określone działania”, przewiduje, w szczególności, udzielanie finansowego i technicznego wsparcia programom i projektom, które wnoszą bezpośredni i rozpoznawalny wkład do zasad i środków określonych w tytule I spornego wspólnego działania.
- 14 Zgodnie z art. 6 ust. 2 tego wspólnego działania:

„Udzielając takiego wsparcia, Unia bierze pod uwagę, w szczególności, zaangażowanie się odbiorców w przestrzeganie zasad wymienionych w art. 3, respektowanie przez nich praw człowieka, przestrzeganie międzynarodowych zasad humanitarnych

i ochronę praworządności oraz przestrzeganie przez nich zobowiązań międzynarodowych, w szczególności w odniesieniu do istniejących traktatów pokojowych i międzynarodowych porozumień o kontroli zbrojeń”.

- 15 Zgodnie z art. 7 ust. 1 spornego wspólnego działania Rada decyduje o przydzielaniu finansowego i technicznego wsparcia określonego w art. 6, priorytetach dla użytkowania tych funduszy i warunkach wprowadzania w życie określonych działań Unii. Artykuł 7 ust. 2 przewiduje, że „Rada decyduje o zasadzie, przygotowaniu i finansowaniu takich projektów, na podstawie konkretnych i należyście uwzględniających koszty propozycji projektowych i dla każdego przypadku oddzielnie, nie naruszając dwustronnego wkładu państw członkowskich i funkcjonowania Wspólnoty”.

- 16 Artykuł 8 spornego wspólnego działania stanowi:

„Rada zwraca uwagę, że Komisja zamierza nakierować swoje działania na osiągnięcie celów i priorytetów niniejszego wspólnego działania, gdzie stosowne, za pomocą środków przynależnych Wspólnocie”.

- 17 Artykuł 9 ust. 1 tego wspólnego działania ma następujące brzmienie:

„Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie spójności działań Unii w dziedzinie broni lekkiej, w szczególności w odniesieniu do polityk rozwoju. W tym celu państwa członkowskie i Komisja przedkładają wszelkie stosowne informacje

właściwym organom Rady. Rada i Komisja zapewniają wprowadzenie w życie działań przez nie przeprowadzanych, zgodnie ze swymi kompetencjami”.

Zaskarżona decyzja

18 W dniu 2 grudnia 2004 r. Rada wydała zaskarżoną decyzję dotyczącą wykonania spornego wspólnego działania w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO w ramach moratorium dotyczącego broni strzeleckiej i lekkiej. Jako podstawę prawną zaskarżona decyzja wymienia sporne wspólne działanie, szczególnie jego art. 3, jak również art. 23 ust. 2 UE.

19 W preambule zaskarżona decyzja wymienia następujące motywy:

„(1) Nadmierne i niekontrolowane gromadzenie oraz rozpowszechnianie ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [broni strzeleckiej i lekkiej] stanowią zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa oraz zmniejszają perspektywy trwałego rozwoju; dotyczy to w szczególności Afryki Zachodniej.

(2) W dążeniu do celów określonych w art. 1 [spornego] wspólnego działania Unia Europejska zamierza działać w ramach właściwych organizacji międzynarodowych, aby wspierać środki służące budowaniu zaufania. W tym znaczeniu niniejsza decyzja przeznaczona jest do wykonania tego wspólnego działania.

(3) Unia Europejska uważa, że wkład finansowy oraz pomoc techniczna przyczyniłyby się do skonsolidowania inicjatywy Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (CEDEAO) w zakresie ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [broni strzeleckiej i lekkiej];

(4) Unia Europejska ma w związku z tym zamiar udzielić pomocy finansowej i technicznej Wspólnocie Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej zgodnie z tytułem II [spornego] wspólnego działania”.

20 Zgodnie z art. 1 zaskarżonej decyzji Unia Europejska wnosi wkład do realizacji projektów w ramach moratorium CEDEAO dotyczącego przywozu, wywozu i produkcji broni strzeleckiej i lekkiej. W tym celu Unia Europejska wnosi wkład finansowy i udziela pomocy technicznej, aby stworzyć jednostkę ds. broni strzeleckiej w ramach sekretariatu technicznego CEDEAO oraz aby przekształcić moratorium w konwencję o broni strzeleckiej i lekkiej między członkami CEDEAO.

21 Artykuł 3 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Wykonanie niniejszej decyzji pod względem finansowym zostaje powierzone Komisji. W tym celu zawiera ona umowę dotyczącą finansowania z CEDEAO odnoszącą się do warunków wykorzystania wkładu Unii Europejskiej, który przyjmie formę bezzwrotnej pomocy. Pomoc ta będzie wykorzystana między innymi do pokrycia w okresie dwunastu miesięcy wynagrodzeń, kosztów podróży, wyposażenia i sprzętu niezbędnego do stworzenia jednostki ds. [broni strzeleckiej] w ramach sekretariatu technicznego CEDEAO, a także do przekształcenia moratorium w konwencję o [broni strzeleckiej i lekkiej] między członkami CEDEAO. Umowa dotycząca finansowania, która zostanie zawarta, określać będzie, że CEDEAO zadba o to, by wkład Unii Europejskiej do projektu był wykorzystany w przejrzysty, odpowiadający jego znaczeniu sposób [...]”.

22 Zgodnie z art. 4 ust. 2 tej decyzji:

„Prezydencja i Komisja przedstawiają właściwym organom Rady okresowe sprawozdania dotyczące spójności działań Unii Europejskiej w dziedzinie [broni strzeleckiej i lekkiej] uwzględniając w szczególności polityki w zakresie rozwoju zgodnie z art. 9 ust. 1 [spornego] wspólnego działania. Komisja przedstawia bardziej szczegółowe sprawozdanie dotyczące aspektów, o których mowa w art. 3 zdanie pierwsze. Informacje te powinny być między innymi oparte na regularnych sprawozdaniach przekazywanych przez CEDEAO w ramach stosunku umownego z Komisją”.

23 W czasie dyskusji nad projektem zaskarżonej decyzji, w ramach komitetu stałych przedstawicieli w dniu 24 listopada 2004 r., Komisja zgłosiła do protokołu z posiedzenia Rady następujące oświadczenie (doc. nr 15236/04 WPZiB 1039, z dnia 25 listopada 2004 r.):

„Komisja ocenia, że niniejsze wspólne działanie nie powinno być przyjęte oraz że projekt ten powinien być finansowany przez dziewiąty [Europejski Fundusz Rozwoju (zwany dalej »EFR«)] tytułem umowy z Kotonu. Opinię tę wyraźnie potwierdza art. 11 ust. 3 umowy z Kotonu, który wprost wymienia pomiędzy właściwymi działaniami walkę z gromadzeniem broni strzeleckiej i lekkiej. Poza tym z komentarzy do odpowiedniej pozycji budżetowej [Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (zwanej dalej »WPZiB«)] (19 03 02) budżetu 2004 wynika, że finansowanie takich projektów tytułem WPZiB jest wykluczone, jeśli pokrywa je już umowa z Kotonu.

Wspólne działanie finansowane tytułem WPZiB mogłoby podlegać dziewiątemu EFR i znakomicie odpowiadałoby ramom regionalnego programu orientacyjnego CEDEAO, czego dowodzi fakt, że Komisja jest w trakcie ustalania propozycji finansowania, oszacowanej na kwotę 1,5 miliona EUR, przeznaczonej na wsparcie wykonania moratorium CEDEAO dotyczącego broni strzeleckiej i lekkiej.

Wreszcie, wspólne działanie podlega właściwości dzielonej, na której opierają się wspólnotowa polityka rozwoju i umowa z Kotonu. Artykuł 47 [UE] stosuje się do dziedzin kompetencji dzielonej, jak również do kompetencji wyłącznej, w przeciwnym razie byłby w znacznej części pozbawiony effet utile. Komisja zastrzega sobie wykonywanie swych praw w tej dziedzinie” [tłumaczenie nieoficjalne].

- ²⁴ Uznając, że zaskarżona decyzja nie została wydana na właściwej podstawie prawnej i że doszło do naruszenia art. 47 UE, Komisja wniosła niniejszą skargę.

Żądania stron

- ²⁵ Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— orzeczenie, że sporne wspólne działanie, a w szczególności jego tytuł II, jest niezgodne z prawem, a w konsekwencji stwierdzenie niemożności jego stosowania.

26 Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji jako bezzasadnego;

— odrzucenie wniosku Komisji o stwierdzenie niemożności stosowania spornego wspólnego działania jako niedopuszczalnego, a tytułem ewentualnym oddalenie go jako bezzasadnego;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

27 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 września 2005 r. Parlament Europejski został dopuszczony do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

28 Tym samym postanowieniem do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady dopuszczone zostały Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Królestwo Szwecji. Postanowieniem przewodniczącego Trybunału z dnia 12 września 2005 r. do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady dopuszczone zostało Królestwo Danii.

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 29 Poprzez niniejszą skargę, wniesioną na podstawie art. 230 WE, Komisja zmierza do uzyskania orzeczenia stwierdzającego, że podczas przyjmowania zaskarżonej decyzji Rada wkroczyła w kompetencje Wspólnoty, a tym samym naruszyła art. 47 UE. Ponieważ podstawą zaskarżonej decyzji jest sporne wspólne działanie, Komisja, powołując się na art. 241 WE, podnosi niemożność stosowania tego wspólnego działania, w szczególności jego tytułu II, z uwagi na takie samo naruszenie art. 47 UE.
- 30 Rada, popierana przez rząd hiszpański oraz rząd Zjednoczonego Królestwa — nie kwestionując właściwości Trybunału do rozpoznania tej skargi — zauważa, co się tyczy w szczególności zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania, że Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygnięcia o zgodności z prawem aktu wchodzącego w zakres WPZiB.
- 31 W tej kwestii z art. 46 lit. f) UE wynika, że postanowienia traktatu WE dotyczące kompetencji Trybunału i wykonywania tych kompetencji stosują się do art. 47 UE.
- 32 Na mocy art. 47 UE żadne z postanowień traktatu Unii Europejskiej nie narusza postanowień traktatu WE (wyroki z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7879, pkt 38, i z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 52).

- 33 Do Trybunału należy więc zapewnienie, żeby akty prawne, co do których Rada utrzymuje, iż objęte są tytułem V traktatu UE, i które ze swej istoty mogą wywoływać skutki prawne, nie naruszały kompetencji przyznanych Wspólnocie na mocy postanowień traktatu WE (zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-170/96 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-2763, pkt 16; oraz ww. wyroki: z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 39 i z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 53).
- 34 Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez Komisję na podstawie art. 230 WE oraz — w ramach tego postępowania — rozpoznania zarzutów podniesionych na podstawie art. 241 WE, w zakresie, w jakim oparte są na naruszeniu art. 47 UE.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 35 Komisja, popierana przez Parlament, podnosi, że zaskarżoną decyzję należy uchylić, ponieważ wkracza ona w kompetencje przyznane w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju Komisji i w ten sposób narusza art. 47 UE.
- 36 Według Komisji i Parlamentu art. 47 UE ustanawia „sztywną” granicę między kompetencjami Wspólnoty oraz kompetencjami Unii. O ile w dziedzinie kompetencji dzielonych, tak jak w polityce współpracy na rzecz rozwoju, państwa członkowskie zachowują kompetencje, by działać samodzielnie, w sposób indywidualny lub zbiorowy, do czasu, gdy Wspólnota nie skorzysta ze swojej kompetencji, inaczej jest w przypadku Unii, która zgodnie z art. 47 UE nie posiada takiej kompetencji uzupełniającej, lecz

musi uszanować kompetencje Wspólnoty — wyłączne lub nie — nawet jeśli chodzi o kompetencje niewykonywane. W związku z tym, zdaniem Komisji, z chwilą przyjęcia przez Radę w ramach WPZiB aktu, który skutecznie mógłby zostać wydany na podstawie traktatu WE, następuje wkroczenie w kompetencje Wspólnoty.

- 37 Według Komisji i Parlamentu zwalczanie rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i lekkiej, w tej mierze, w której stało się ono częścią integralną polityki współpracy na rzecz rozwoju, podlega kompetencjom powierzonym w tej dziedzinie Wspólnocie. Współpraca na rzecz trwałego rozwoju danego kraju może być bowiem, ich zdaniem, skuteczna jedynie przy istnieniu minimum stabilizacji i legitymacji demokratycznej. Przyjmując tę optykę stabilizacji, polityka rozminowywania i wycofywania broni strzeleckiej i lekkiej stanowi niezbędny środek do osiągnięcia celów polityki współpracy na rzecz rozwoju.
- 38 Komisja zwraca uwagę, że włączenie zwalczania rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i lekkiej we wspólnotową politykę współpracy na rzecz rozwoju było zatwierdzone w ramach umowy z Kotonu, w szczególności w jej art. 11 ust. 3.
- 39 Istnienie związku między polityką współpracy na rzecz rozwoju a destabilizującym gromadzeniem broni strzeleckiej i lekkiej zostało zresztą, zdaniem Komisji, przyznane przez samą Radę, jak również przez wspólnotę międzynarodową.
- 40 Zdaniem Komisji, popieranej przez Parlament, z uwagi na cel i treść zaskarżonej decyzji mieści się ona w kompetencjach wspólnotowych i mogłaby zostać skutecznie przyjęta na podstawie traktatu WE. Po pierwsze bowiem, celem zaskarżonej decyzji jest nie tylko wspieranie pokoju i bezpieczeństwa, ale także poprawa perspektyw trwałego rozwoju w Afryce Zachodniej. Po drugie, koncepcja wzmocnienia jednostki

ds. broni strzeleckiej w ramach sekretariatu technicznego CEDEAO i zatrudnienia eksperta w celu opracowania projektu konwencji o broni strzeleckiej, przewidziane w załączniku do zaskarżonej decyzji, oznaczają, jej zdaniem, klasyczną pomoc w ramach programów współpracy i rozwoju, która nie wymaga szczególnych działań z zakresu WPZiB.

41 Ponieważ zaskarżona decyzja jest oparta na zaskarżonym wspólnym działaniu, Komisja, popierana przez Parlament, wnosi o orzeczenie, że to wspólne działanie, a w szczególności jego tytuł II, jest niezgodne z prawem z tego powodu, że wkracza w kompetencje Wspólnoty. O ile bowiem pewne aspekty zwalczania rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i lekkiej, jak działania policyjne i wojskowe mające na celu odbieranie tej broni czy inicjowanie programów jej niszczenia, mogą podlegać WPZiB, to rzecz przedstawia się inaczej w przypadku środków wsparcia finansowego i technicznego, o których mowa w tymże tytule II i które należą do wspólnotowych kompetencji w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi.

42 Zdaniem Rady, popieranej przez wszystkie rządy interweniujących państw członkowskich, nie można powoływać się na jakiegokolwiek naruszenie art. 47 UE, skoro zwalczanie broni strzeleckiej i lekkiej nie należy do kompetencji wspólnotowych w dziedzinie polityki współpracy na rzecz rozwoju ani do innych kompetencji Wspólnoty.

43 Co się tyczy, po pierwsze, art. 47 UE, Rada utrzymuje, że przepis ten służy ochronie ustalonej równowagi władz i nie może być interpretowany w ten sposób, że ma na celu ochronę kompetencji powierzonych Wspólnocie ze szkodą dla tych, z których korzysta Unia Europejska. Zdaniem Rady art. 47 UE — wbrew twierdzeniom Komisji — nie ustanawia sztywnej granicy między kompetencjami Wspólnoty i kompetencjami Unii. W celu ustalenia, czy działanie Unii narusza kompetencje

Rady, należy, jej zdaniem, wziąć pod uwagę charakter kompetencji przyznanych Wspólnocie w danej dziedzinie, w szczególności uzupełniający charakter kompetencji wspólnotowej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

- 44 Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, aby można było uznać akt oparty na traktacie UE za sprzeczny z art. 47 UE, konieczne jest po pierwsze, by Wspólnota miała kompetencje do przyjęcia aktu o takim samym celu i takiej samej treści. Po drugie, akt przyjęty na podstawie traktatu UE powinien wkraczać w kompetencję powierzoną Wspólnocie, uniemożliwiając lub ograniczając jej działanie, czego skutkiem byłoby „zajęcie pola” kompetencji wspólnotowych. Taki skutek jest, jego zdaniem, wykluczony w dziedzinie takiej jak współpraca na rzecz rozwoju, gdzie Wspólnota posiada kompetencje równoległe.
- 45 Rada, popierana w tej kwestii przez ogół rządów interweniujących państw członkowskich, podnosi następnie, że zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i lekkiej nie mieści się w kompetencjach przyznanych Wspólnocie.
- 46 W jej opinii ani zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej, ani bardziej ogólne cele utrzymania pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa nie znajdują się wśród celów Wspólnoty wymienionych w art. 2 WE i 3 WE. Ponadto, zgodnie z art. 177 ust. 1 WE, głównym celem wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju jest zmniejszenie ubóstwa. Cele polegające na utrzymaniu pokoju i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego podlegają bowiem, jej zdaniem, wyłącznie traktatowi UE, w szczególności WPZiB. Zatem postanowienia traktatu WE nie mogą być interpretowane rozszerzająco, gdyż doprowadziłyby to do zachwiania współistnienia Unii i Wspólnoty jako dwóch zintegrowanych, lecz odrębnych porządków prawnych, jak również zachwiania konstytucyjnej konstrukcji całości opartej na trzech filarach.

- 47 Rada, popierana przez rząd francuski, niderlandzki i Zjednoczonego Królestwa, uważa, iż okoliczność, że rozprzestrzenianie się broni strzeleckiej i lekkiej może dodatkowo zagrażać perspektywom trwałego rozwoju, nie oznacza, że całość tej dziedziny podlega kompetencjom wspólnotowym.
- 48 Rada i rząd Zjednoczonego Królestwa podkreślają ponadto, że przyjęcie tezy Komisji pozbawi WPZiB jej effet utile. Rząd ten dodaje, że gdyby fakt, iż dane działanie należy do kompetencji wspólnotowej wystarczał, by miało ono wpływ na cele tej kompetencji, przestałyby istnieć granice kompetencji wspólnotowej, co byłoby sprzeczne z zasadą powierzenia kompetencji. Rząd niderlandzki natomiast nie uważa, by korzystne było ograniczanie roli WPZiB w zakresie utrzymania pokoju i umacniania bezpieczeństwa w krajach rozwijających się, ponieważ polityka ta umożliwia Radzie szybkie i skuteczne działanie w tych krajach.
- 49 Rada, popierana przez rząd hiszpański, francuski, szwedzki i Zjednoczonego Królestwa, podkreśla, że biorąc pod uwagę „mieszany” charakter umowy z Kotonu, nie można również wywieść z tego porozumienia istnienia kompetencji wspólnotowej w dziedzinie zwalczania destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej.
- 50 Zarówno Rada, jak i ogół rządów interweniujących państw członkowskich stoją poza tym na stanowisku, że zaskarżona decyzja została przyjęta z poszanowaniem litery i ducha traktatu. Skoro bowiem zasadniczym celem zaskarżonej decyzji jest zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej, mieści się ona, ich zdaniem, nie w kompetencjach wspólnotowych, lecz w kompetencjach Unii w ramach WPZiB.

- 51 Z jednej strony bowiem zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej wpisuje się, jak wskazują, w zasadniczy cel WPZiB, jakim jest wymieniony w art. 11 UE cel utrzymania pokoju i umocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Rząd szwedzki dodaje, że w dziedzinie zwalczania rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej w Afryce Zachodniej Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych uchwaliła rezolucje, w których wezwała międzynarodową społeczność donatorów do wprowadzenia w życie moratorium CEDAO dotyczące takiej broni i wspierania jej sekretariatu technicznego.
- 52 Z drugiej strony Rada i rządy interweniujących państw członkowskich zwracają uwagę na fakt, że jeżeli dane działanie należy do WPZiB, to art. 47 UE nie stoi na przeszkodzie temu, by Unia stosowała te same metody, z jakich korzysta Wspólnota w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju. Ich zdaniem bowiem, aby osiągnąć cele wyznaczone w ramach WPZiB, Unia dysponuje instrumentami, które nie ograniczają się do zabiegów dyplomatycznych lub wojskowych, ale obejmują także działania operacyjne, między innymi pomoc finansową lub techniczną niezbędną przy realizacji tych celów.
- 53 Rada i rząd francuski podkreślają ponadto, że sporne wspólne działanie było wykonywane w drodze licznych decyzji podlegających WPZiB, których zgodność z prawem nie była przez Komisję kwestionowana, mianowicie: decyzji Rady 2002/842/WPZiB z dnia 21 października 2002 r. dotyczącej wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Europie Południowo-Wschodniej (Dz.U. L 289, s. 1); decyzji Rady 2003/543/WPZiB z dnia 21 lipca 2003 r. dotyczącej wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach (Dz.U. L 185, s. 59); decyzji Rady 2004/790/WPZiB z dnia 22 listopada 2004 r. rozszerzającej i zmieniającej decyzję 2003/276/WPZiB dotyczącą wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zniszczenie amunicji do ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Albanii (Dz.U. L 348, s. 45), decyzji Rady 2004/791/WPZiB z dnia 22 listopada 2004 r. rozszerzającej i zmieniającej decyzję 2002/842/WPZiB dotyczącą wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabi-

lizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Europie Południowo–Wschodniej (Dz.U. L 348, s. 46); decyzji Rady 2004/792/WPZiB z dnia 22 listopada 2004 r. rozszerzającej i zmieniającej decyzję 1999/730/WPZiB wdrażającą wspólne działanie 1999/34/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Kambodży (Dz.U. L 348, s. 47), a także decyzji Rady 2005/852/WPZiB z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie zniszczenia ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej (SALW) oraz amunicji do tych rodzajów broni na Ukrainie (Dz.U. L 315, s. 27).

- 54 Wreszcie, zdaniem Rady, popieranej w tej kwestii przez rząd hiszpański oraz rząd Zjednoczonego Królestwa, zarzut niezgodności z prawem spornego wspólnego działania jest niedopuszczalny, ponieważ skarżący uprzywilejowany, jakim jest Komisja, nie może podnieść zarzutu niezgodności z prawem aktu, na który może wnieść bezpośrednio skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE.
- 55 Odnosząc się do argumentów dotyczących zaskarżonej decyzji, Rada oraz rządy niderlandzki, szwedzki i Zjednoczonego Królestwa twierdzą, że w każdym razie sporne wspólne działanie zostało przyjęte z pełnym poszanowaniem art. 47 UE.

Ocena Trybunału

W przedmiocie stosowania art. 47 UE

- 56 Z pkt 31–33 niniejszego wyroku wynika, że na mocy art. 47 UE do Trybunału należy czuwanie nad tym, by akty, które zdaniem Rady wchodzą w zakres tytułu V trak-

tatu UE i mogą wywoływać skutki prawne, nie wkraczały w kompetencje, które postanowienia traktatu WE przyznają Wspólnocie.

- 57 Zdaniem Komisji zaskarżona decyzja narusza ustalony w art. 47 UE podział kompetencji między Wspólnotą a Unią, gdyż mogła ona zostać wydana na podstawie kompetencji przyznanych Wspólnocie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju. Podobnie, jej zdaniem, rzecz przedstawia się w przypadku przepisów tytułu II spornego wspólnego działania, wykonywanego przez zaskarżoną decyzję, które należą bądź do kompetencji Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, bądź do jej kompetencji związanych ze współpracą gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi.
- 58 Należy zatem zbadać, czy przepisy zaskarżonej decyzji nie naruszają kompetencji posiadanych przez Wspólnotę na mocy traktatu WE w zakresie, w jakim mogły być one przyjęte, jak utrzymuje Komisja, na podstawie tego traktatu (zob. podobnie ww. wyroki z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 40, i z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 54).
- 59 W istocie art. 47 UE, przewidując iż żadne z postanowień traktatu nie narusza traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz późniejszych traktatów i aktów je zmieniających lub uzupełniających, ma na celu — zgodnie art. 2 tiret piąte UE i art. 3 akapit pierwszy UE — zachowanie i rozwój dorobku wspólnotowego.
- 60 Wbrew twierdzeniom rządu Zjednoczonego Królestwa, akt wywołujący skutki prawne, przyjęty w ramach tytułu V traktatu UE, narusza postanowienia traktatu WE w rozumieniu art. 47 UE, o ile mógł zostać przyjęty na podstawie traktatu WE i nie zachodzi tu potrzeba badania, czy akt ten uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie

przez Wspólnotę jej kompetencji. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, gdy okazuje się, że zasadniczym celem przepisów aktu wydanego w ramach tytułów V lub VI traktatu UE — z uwagi na ich cel i treść — jest wykonanie polityki przyznanej traktatem WE Wspólnocie i że mogły one zostać skutecznie przyjęte na podstawie traktatu WE, Trybunał stwierdza, że przepisy te zostały wydane z naruszeniem art. 47 UE. (zob. podobnie ww. wyroki z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 51 i 53, oraz z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 69–74).

- 61 Skoro naruszenie art. 47 UE wynika z faktu, że akt wywołujący skutki prawne przyjęty przez Unię na podstawie traktatu UE mógł zostać skutecznie przyjęty przez Wspólnotę, to w dziedzinie takiej jak współpraca na rzecz rozwoju, która nie należy do wyłącznych kompetencji Wspólnoty i w której w konsekwencji państwa członkowskie nie są pozbawione możliwości wykonywania — zbiorowo lub indywidualnie — swoich kompetencji (zob. podobnie wyroki z dnia 30 czerwca 1993 r. w sprawach połączonych C-181/91 i C-248/91 Parlament przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-3685, pkt 16, i z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C-316/91 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-625, pkt 26), nie ma znaczenia kwestia, czy taki akt mógł zostać przyjęty przez państwa członkowskie w ramach ich kompetencji.
- 62 Ponadto odpowiedź na pytanie, czy przepisy takiego aktu przyjętego przez Unię należą do zakresu kompetencji Wspólnoty, dotyczy powierzenia, a więc samego istnienia tej kompetencji, a nie jej wyłącznego lub dzielonego charakteru (zob. podobnie wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-4635, pkt 93).
- 63 Należy zatem ustalić, czy zaskarżona decyzja narusza art. 47 UE dlatego, że mogła zostać wydana na podstawie postanowień traktatu WE.

Określenie dziedzin dotyczących odpowiednio wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju i WPZiB

- ⁶⁴ Co się tyczy wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju, Trybunał orzekł, że cele, o których mowa w art. 130 U traktatu WE (obecnie art. 177 WE), są szerokie w tym znaczeniu, że środki niezbędne do ich osiągnięcia powinny móc odnosić się do różnych szczególnych materii (wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie C-268/94 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-6177, pkt 37).
- ⁶⁵ W istocie art. 177–181 WE, dotyczące współpracy z krajami rozwijającymi się, mają na celu nie tylko trwały rozwój gospodarczy i społeczny tych krajów, ich harmonijne i stopniowe włączenie do gospodarki światowej, a także zwalczanie ubóstwa, ale również rozwój i wzmocnienie demokracji i państwa prawa, a także przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań podjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych (wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-403/05 Parlament przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9045, pkt 56).
- ⁶⁶ Co więcej, ze wspólnego oświadczenia Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, zatytułowanej „Konsensus Europejski [na rzecz rozwoju]” (Dz.U. 2006, C 46, s. 1), wynika, że bez pokoju i bezpieczeństwa niemożliwe są trwały rozwój i likwidacja ubóstwa i że realizacja celów nowej polityki rozwojowej Wspólnoty następuje przez promowanie demokracji i przestrzegania praw człowieka (ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Komisji, pkt 57).

67 O ile nie należy więc ograniczać celów obecnej wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju do środków mających bezpośrednio na celu walkę z ubóstwem, to jednak aby móc stwierdzić, że dany środek wchodzi w zakres tej polityki, konieczne jest, by środek ten przyczyniał się do osiągnięcia celów tej polityki, to jest rozwoju gospodarczego i społecznego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 44, 60, 63 i 73).

68 W tej kwestii z licznych dokumentów, których autorami są instytucje Unii jak również Rada Europejska, wynika, że niektóre środki mające na celu zapobieżenie brakowi stabilności w krajach rozwijających się, w tym środki przyjęte w ramach zwalczania rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej, mogą przyczyniać się do wyeliminowania lub zredukowania przeszkód w rozwoju gospodarczym i społecznym tych krajów.

69 I tak w dniu 21 maja 1999 r. Rada Unii Europejskiej „Rozwój” uchwaliła rezolucję o broni strzeleckiej, w której przedstawiła rozprzestrzenianie się tej broni jako problem o wymiarze światowym, który szczególnie w państwach i strefach objętych kryzysem, znajdujących się w niestabilnej z punktu widzenia bezpieczeństwa sytuacji, stanowi przeszkodę dla pokojowego rozwoju gospodarczego i społecznego. Niedawno natomiast Rada Europejska, w Strategii Unii Europejskiej zwalczania nielegalnego gromadzenia i handlu ręczną bronią strzelecką i bronią lekką oraz amunicją do niej, przyjętej na posiedzeniu w dniach 15 i 16 grudnia 2005 r. (doc. nr 5319/06 WPZiB 31, z dnia 13 stycznia 2006 r.), wśród skutków rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej wymieniła w szczególności skutki dotyczące rozwoju krajów, których to dotyczy, to jest osłabienie struktur państwowych, wysiedlenia, załamanie się systemów usług zdrowotnych i edukacyjnych, słabnącą działalność gospodarczą, zmniejszenie zasobów państwa, rozprzestrzenianie się pandemii, uszkodzenie struktury społecznej oraz, w dłuższej perspektywie, ograniczenie lub wstrzymanie pomocy rozwojowej. Rada Europejska dodała, że w przypadku Afryki Subsaharyjskiej, szczególnie tym dotkniętej, te skutki stanowią zasadniczy czynnik hamujący rozwój.

- 70 Wymienione w pkt 66 niniejszego wyroku wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, wylicza w pkt 37 brak bezpieczeństwa i konflikty z użyciem siły wśród najważniejszych przeszkód w osiągnięciu milenijnych celów rozwoju, uzgodnionych w ramach Narodów Zjednoczonych, wskazując w tym kontekście na zwalczanie niekontrolowanego rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej.
- 71 Mimo to, aby konkretny środek mający na celu zwalczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej mógł zostać przyjęty przez Wspólnotę w ramach jej polityki współpracy na rzecz rozwoju, środek ten — zarówno z uwagi na jego cele, jak i treść — powinien mieścić się w zakresie kompetencji, które traktat WE przyznaje w tej dziedzinie Wspólnocie.
- 72 Sytuacja taka nie ma miejsca, gdy głównym celem takiego środka, nawet jeżeli przyznania się on do rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, jest wykonywanie WPZiB.
- 73 W przypadku bowiem, gdy analiza wspólnotowego aktu prawnego wykaże, że wyznaczono takiemu aktowi dwa cele lub ma on dwie części składowe i jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na pojedynczej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego celu lub głównej części składowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 39; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-4829, pkt 55, i z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1, pkt 35; a także, w kwestii stosowania art. 47 UE, ww. wyroki z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie pkt 51–53, i z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie pkt 71–73).

- 74 Z powyższego wynika, że jeżeli środki mające na celu zwalczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej wpisują się — z uwagi na ich cel lub główną część składową — w realizację WPZiB, to wówczas nie wchodzi w zakres kompetencji przyznanych Wspólnocie w dziedzinie polityki współpracy na rzecz rozwoju.
- 75 Co się tyczy środka zmierzającego do osiągnięcia kilku celów lub który ma kilka części składowych, a żaden z celów lub żadna z tych części nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, Trybunał orzekł, że środek taki, jeżeli znajdują do niego zastosowanie różne podstawy prawne z traktatu WE, należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych (zob. podobnie ww. wyroki z dnia z dnia 11 września 2003 r. Komisja przeciwko Radzie, pkt 40 i z dnia 10 stycznia 2006 r. Komisja przeciwko Radzie, pkt 36).
- 76 Jednakże na mocy art. 47 UE takie rozwiązanie jest wykluczone w przypadku środka realizującego kilka celów lub składającego się z kilku części wchodzących w zakres, odpowiednio, polityki współpracy na rzecz rozwoju — za którą na mocy traktatu WE odpowiedzialna jest Wspólnota — oraz WPZiB, a żaden z tych aspektów nie jest pomocniczy w stosunku do drugiego.
- 77 Skoro bowiem art. 47 UE stoi na przeszkodzie przyjęciu przez Unię na podstawie traktatu UE środka, który mógłby zostać skutecznie wydany na podstawie traktatu WE, to Unia nie może korzystać z podstawy prawnej odpowiadającej WPZiB w celu wydania przepisów, które mieszczą się również w kompetencji Wspólnoty przyznanej jej traktatem WE.
- 78 W świetle powyższych rozważań należy ustalić, czy — jak twierdzi Komisja — zaskarżona decyzja, wykonująca sporne wspólne działanie w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO w ramach moratorium dotyczącego broni strzeleckiej

i lekkiej, z uwagi zarówno na jej cel jak i treść, wchodzi w zakres polityki współpracy na rzecz rozwoju, za którą na podstawie traktatu WE odpowiada Wspólnota.

W przedmiocie celu zaskarżonej decyzji

79 Co się tyczy celu zaskarżonej decyzji, to zarówno z jej tytułu jak i umocowania oraz pkt 2–4 jej uzasadnienia wynika przede wszystkim, że poprzez udzielenie wkładu finansowego oraz pomocy technicznej na rzecz inicjatywy CEDEAO w zakresie zwalczania rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i lekkiej, decyzja ta ma na celu wykonanie spornego wspólnego działania, które Rada przyjęła na podstawie tytułu V traktatu UE.

80 W zakresie, w jakim zaskarżona decyzja wykonuje akt podlegający WPZiB, należy na wstępie zbadać, czy w związku z tym należy sądzić, że decyzja ta ma na celu raczej realizowanie celów WPZiB niż wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju.

81 W tej kwestii — i bez potrzeby analizowania na tym etapie zarzutu Komisji dotyczącego niezgodności z prawem spornego wspólnego działania — należy zauważyć, że to wspólne działanie zostało w jego motywach przedstawione jako środek mający zastąpić wspólne działanie 1999/34, w celu objęcia wspólnym działaniem Unii — tam, gdzie to konieczne — amunicji do broni strzeleckiej i lekkiej.

82 Jak wynika z art. 1 ust. 1 spornego wspólnego działania, jego celami są zwalczanie i przyczynianie się do zakończenia destabilizującego gromadzenia i rozpowszech-

niania broni lekkiej, przyczynianie się do zredukowania istniejącego nagromadzenia tej broni i amunicji do poziomów zgodnych ze słusznymi potrzebami krajów w zakresie bezpieczeństwa oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów spowodowanych takim nagromadzeniem.

83 Cele te są skonkretyzowane, po pierwsze, w tytule I spornego wspólnego działania, w którym wymienione zostały pewne zasady i środki, na podstawie których Unia podejmuje wysiłki, by budować zgodę w celu zwalczania destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej, a po drugie, w tytule II tego wspólnego działania, który dotyczy finansowego i technicznego wsparcia, jakiego Unia udziela programom i projektom, które wnoszą wkład do tych zasad i środków.

84 Ze spornego wspólnego działania nie wynika natomiast, by wykonanie zapowiedzianego w nim programu zwalczania rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i lekkiej miało nieodzownie przybrać postać środków, które wpisują się raczej w realizację celów WPZiB, takich jak utrzymanie pokoju i wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, niż w realizację celów wspólnotowej polityki współpracy dla rozwoju.

85 W tej kwestii należy przede wszystkim podkreślić, że wspólne działanie 1999/34, które sporne wspólne działanie zastąpiło i którego cele, wyliczone w nim zasady i rodzaj planowanego wkładu w całości przejęło, zawierało w swym motywie pierwszym wyraźne stwierdzenie, że zjawisko nadmiernego i niekontrolowanego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa oraz zmniejsza perspektywy trwałego rozwoju w wielu regionach świata. Tym samym walka z tym zjawiskiem została wpisana w podwójną optykę, z jednej strony, utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a z drugiej strony — utrzymania perspektyw rozwoju.

86 Następnie z przepisów tytułu II spornego wspólnego działania, które — przejmując przepisy wspólnego działania 1999/34 — jednocześnie precyzuje rodzaj wkładu Unii oraz podział zadań przypadających w tym zakresie Radzie i Komisji, wynika, że cele i program działania ustalone w tym wspólnym działaniu mogą być realizowane nie tylko przez Unię działającą w ramach WPZiB, ale również przez Wspólnotę na podstawie jej własnych kompetencji.

87 W art. 7 spornego wspólnego działania wskazano bowiem, że do Rady należy przydzielanie finansowego i technicznego wsparcia określonego w art. 6 tej decyzji, precyzując w ustępie 2 tego przepisu, że „nie naruszając funkcjonowania Wspólnoty” Rada decyduje, dla każdego przypadku oddzielnie, o zasadzie, przygotowaniu i finansowaniu takich projektów. Fakt, że sporne wspólne działanie może być wykonywane zarówno przez Wspólnotę jak i Unię, znajduje potwierdzenie w art. 8 tego wspólnego działania, w którym Rada zwraca uwagę, że Komisja zamierza nakierować swoje działania na osiągnięcie celów i priorytetów tego wspólnego działania, gdzie stosowne, za pomocą środków przynależnych Wspólnocie, a także w jego art. 9, który pozostawia Radzie i Komisji troskę o zapewnienie spójności działań Unii w dziedzinie broni lekkiej, „w szczególności w odniesieniu do polityk rozwoju”, oraz o wprowadzenie w życie działań przez nie przeprowadzanych, zgodnie z ich kompetencjami. O konieczności spójności działań Unii w dziedzinie broni strzeleckiej i lekkiej wspomniano ponadto w art. 4 ust. 2 zaskarżonej decyzji, zawierającym identyczne odniesienie do „polityki [Unii] w zakresie rozwoju”.

88 Konkluzja, zgodnie z którą cele spornego wspólnego działania mogą być realizowane zarówno przez Unię w ramach tytułu V traktatu UE, jak i Wspólnotę w ramach jej polityki współpracy na rzecz rozwoju, odpowiada wreszcie stanowisku reprezentowanemu przez instytucje Unii i Radę Europejską w licznych dokumentach.

89 Po pierwsze, sama Rada w rezolucji o broni strzeleckiej, wymienionej w pkt 69 niniejszego wyroku, odnosząc się do działania przedsięwziętego przez Unię w ramach WPZiB i przypominając o potrzebie zapewnienia spójności działań Unii dotyczących broni lekkiej, w szczególności w odniesieniu do WPZiB, zaleca jednak w tym samym dokumencie, by w ramach współpracy na rzecz rozwoju Wspólnota i państwa członkowskie przykładały szczególną uwagę do środków mających na celu „włączenie kwestii broni lekkiej do dialogu politycznego z państwami AKP i innymi partnerami Unii we współpracy na rzecz rozwoju, niesienie wsparcia w ramach współpracy na rzecz rozwoju państwom, które chcą sobie skorzystać z pomocy w celu ograniczenia lub likwidacji nadwyżek broni lekkiej [...], wprowadzenie innych zachęt do dobrowolnego oddawania broni i jej niszczenia [...], w stosownym wypadku rozważenie wsparcia mającego na celu wzmocnienie instytucji rządowych i stosownego ustawodawstwa dla lepszej kontroli broni lekkiej”, dodając, że „[p]ierwsze interwencje mogłyby dotyczyć Afryki Południowej i Afryki Zachodniej(CEDEAO), gdzie zanotowano znaczne postępy oraz gdzie ramy programowe zostały dopracowane i przystosowane do zwalczania rozprzestrzeniania się broni lekkiej”.

90 Po drugie, w Strategii Unii Europejskiej zwalczania nielegalnego gromadzenia i handlu bronią strzelecką i lekką oraz amunicją do niej, o której mowa w pkt 69 niniejszego wyroku, Rada Europejska, wśród środków, jakimi dysponują Unia, Wspólnota i państwa członkowskie w celu reagowania na zagrożenia związane z nielegalnym rozprzestrzenianiem broni strzeleckiej i lekkiej, wymienia w szczególności — oprócz cywilnych i wojskowych operacji zarządzania kryzysami oraz innych narzędzi dyplomatycznych — umowy o partnerstwie i współpracy z państwami trzecimi, a także programy rozwojowe i pomocowe w ramach współpracy WE–AKP zawierające rozdział dotyczący broni strzeleckiej i lekkiej i amunicji do nich. Po wskazaniu w pkt 15, że zdaniem Rady Europejskiej wyzwaniem dla Strategii UE w sprawie broni strzeleckiej i lekkiej jest odpowiedź na to zagrożenie oraz zapewnienie spójności polityk bezpieczeństwa i rozwoju, dokument ten wskazuje — jako końcowy element planu działania ogłoszonego w odpowiedzi na gromadzenie tej broni — „[z]apewnienie spójności i komplementarności decyzji Rady w ramach WPZiB i działań podejmowanych przez Komisję w zakresie pomocy rozwojowej, tak aby promować spójne podejście do problemu [broni strzeleckiej i lekkiej] w przypadku wszystkich działań [Unii]”.

- 91 Po trzecie, w pkt 37 wspólnego oświadczenia Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, wymienionego w pkt 66 niniejszego wyroku, zostały zapowiedziane konkretne kroki w celu ograniczenia niekontrolowanego rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej, które będą podejmowane, zgodnie z europejską strategią przeciw nielegalnemu handlowi tą bronią oraz amunicją do niej, przez „Unię, w zakresie odpowiednich kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich”.
- 92 I tak, skoro w wykonywanym przez zaskarżoną decyzję akcie wchodzącym w zakres WPZiB nie wykluczono, że jego cele mogą być osiągnęte środkami przyjmowanymi przez Wspólnotę na podstawie jej kompetencji w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, należy ustalić, czy zaskarżona decyzja sama w sobie powinna być uważana za środek realizujący cele z zakresu wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju.
- 93 W tej kwestii w pkt 1 uzasadnienia zaskarżonej decyzji wskazano, że nadmierne i niekontrolowane gromadzenie oraz rozpowszechnianie broni strzeleckiej i lekkiej nie tylko stanowią zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa, ale także zmniejszają perspektywę trwałego rozwoju, w szczególności w Afryce Zachodniej.
- 94 Jak wynika z pkt 2 uzasadnienia zaskarżonej decyzji, jest ona przeznaczona do wykonania spornego wspólnego działania, poprzez które Unia, w szczególności poprzez wspieranie środków służących budowaniu zaufania, dąży do celów określonych w art. 1 tego wspólnego działania, to jest zwalczania gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej oraz zredukowania istniejącego nagromadzenia tej broni.

- 95 Wbrew twierdzeniom Komisji i Parlamentu nie można zaprzeczyć, że zaskarżona decyzja — w zakresie, w jakim ma na celu zapobieganie ponownemu gromadzeniu broni strzeleckiej i lekkiej w Afryce Zachodniej, mogącemu spowodować destabilizację w regionie — wpisuje się w optykę utrzymania pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego.
- 96 Mimo to nie można z zaskarżonej decyzji wywnioskować, że — w odniesieniu do jej celów utrzymania pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego — wyrażone w niej zainteresowanie zlikwidowaniem lub zmniejszeniem przeszkody w rozwoju zainteresowanych państw, jakim jest gromadzenie takiej broni, jest czysto pomocnicze.
- 97 Jak bowiem wskazują pkt 3 i 4 uzasadnienia tej decyzji, wkład finansowy i techniczny planowany przez Unię ma służyć skonsolidowaniu inicjatywy CEDEAO w zakresie broni strzeleckiej i lekkiej.
- 98 Zaskarżona decyzja ma zatem specyficzny cel wzmocnienia zdolności grupy rozwijających się krajów afrykańskich do walki ze zjawiskiem, które zgodnie z pkt 1 uzasadnienia tej decyzji stanowi przeszkodę w trwałym rozwoju tych krajów.
- 99 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja służy realizacji kilku celów, wchodzących odpowiednio w zakres WPZiB oraz polityki współpracy na rzecz rozwoju, a żaden z tych aspektów nie jest pomocniczy w stosunku do drugiego.

W przedmiocie treści zaskarżonej decyzji

- 100 Konkluzji, którą zamyka przeprowadzone w punktach poprzedzających badanie celu zaskarżonej decyzji, nie podważa analiza jej treści.
- 101 Z art. 1 ust 2 tej decyzji wynika bowiem, że dotyczy ona wniesienia wkładu finansowego i udzielenia pomocy technicznej w celu stworzenia jednostki ds. broni strzeleckiej w ramach sekretariatu technicznego CEDEAO oraz przekształcenia istniejącego między państwami, członkami tej organizacji, moratorium o broni strzeleckiej i lekkiej w konwencję. Na ten cel w art. 4 ust. 1 tej decyzji przewidziano kwotę referencyjną w wysokości 515 000 EUR.
- 102 Zgodnie z art. 3 zaskarżonej decyzji jej wykonanie pod względem finansowym zostało powierzone Komisji. Wykonanie to, po zawarciu przez Komisję umowy o finansowaniu z CEDEAO, przyjmuje formę bezzwrotnej pomocy, służącej w szczególności do pokrycia, w okresie dwunastu miesięcy, wynagrodzeń, kosztów podróży, wyposażenia i sprzętu niezbędnego do stworzenia jednostki ds. broni strzeleckiej w ramach sekretariatu technicznego CEDEAO, a także do przekształcenia omawianego moratorium w konwencję.
- 103 Co się tyczy pomocy technicznej, jakiej powinna udzielić Unia, to z projektu znajdującego się w załączniku do zaskarżonej decyzji wynika, że obejmuje ona powołanie ekspertów, którzy sporządzą opracowania niezbędne do przygotowania projektu konwencji.
- 104 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 211 opinii, wkład finansowy i pomoc techniczna mogą zostać zakwalifikowane jako instrument właściwy bądź dla WPZiB, bądź dla współpracy na rzecz rozwoju jedynie w świetle realizowanych celów.

105 O ile bowiem istnieją środki, takie jak udzielenie politycznego wsparcia wdrożeniu moratorium lub odbieranie i niszczenie broni, które są właściwe raczej dla operacji utrzymania pokoju, wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego lub wspierania współpracy międzynarodowej, wpisujące się w cele WPZiB wymienione w art. 11 ust. 1 UE, to decyzja o uruchomieniu funduszy i przyznaniu grupie krajów rozwijających się wsparcia technicznego w celu sfinalizowania projektu konwencji może wchodzić zarówno w zakres polityki współpracy na rzecz rozwoju, jak i WPZiB.

106 Jeśli chodzi o okoliczność, iż sporne wspólne działanie było wykonywane w drodze innych decyzji wydanych w ramach tytułu V traktatu UE, których zgodności z prawem Komisja nie kwestionowała, to nie może ona mieć decydującego wpływu na ustalenia Trybunału w niniejszej sprawie. Podstawę prawną aktu należy bowiem ustalać z uwzględnieniem jego własnego celu i treści, a nie tego, jaką podstawę prawną przyjęto przy wydawaniu innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 50).

107 Ponadto, jak wskazano w pkt 87 niniejszego wyroku, sporne wspólne działanie wykonywane przez zaskarżoną decyzję nie wyklucza samo w sobie możliwości osiągnięcia celu, polegającego na zwalczaniu rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej w drodze środków podejmowanych przez Wspólnotę, skoro ta w art. 8 i 9 wspomina o tym, że Komisja zamierza nakierować swoje działania na osiągnięcie tego celu, gdzie stosowne, za pomocą środków przynależnych Wspólnocie oraz o tym, że Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie spójności działań Unii w dziedzinie broni lekkiej, w szczególności w odniesieniu do ich polityk rozwoju, a także mówi o wprowadzeniu w życie działań przez nie przeprowadzanych, zgodnie z ich kompetencjami.

- 108 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja — z punktu widzenia jej celu i treści — składa się z dwóch części, z których żadna nie jest pomocnicza w stosunku do drugiej, przy czym jedna wchodzi w zakres wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju, a druga WPZiB.
- 109 Mając na względzie rozważania zawarte w pkt 76 i 77 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że przyjmując zaskarżoną decyzję na podstawie tytułu V traktatu UE w sytuacji, gdy wchodzi ona w również w zakres polityki współpracy na rzecz rozwoju, Rada naruszyła art. 47 UE.
- 110 W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.
- 111 Z uwagi na to, że zaskarżona decyzja podlega uchyleniu z powodu jej własnych wad, nie ma potrzeby analizowania zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania.

W przedmiocie kosztów

- 112 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja nie wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, obie instytucje poniosą swoje własne koszty. Zgodnie z § 4 tego artykułu interwencji pokrywają własne koszty.

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

- 1) **Decyzja Rady 2004/833/WPZiB z dnia 2 grudnia 2004 r., dotycząca wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO w ramach moratorium dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej, jest nieważna.**

- 2) **Komisja Wspólnot Europejskich i Rada Unii Europejskiej ponoszą swoje własne koszty.**

- 3) **Królestwo Danii, Republika Francuska, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Parlament Europejski ponoszą własne koszty.**

Podpisy