

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

PAOLA MENGGOZZIJA,

predstavljeni 19. septembra 2007¹

Kazalo

I – Uvod	I - 3656
II – Pravni okvir in dejansko stanje	I - 3657
A – Sporazum iz Cotonouja	I - 3657
B – Sporni skupni ukrep	I - 3659
C – Izpodbijani sklep	I - 3661
III – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem	I - 3663
IV – Analiza	I - 3664
A – Dopustnost	I - 3664
1. Dopustnost predloga za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa	I - 3664
2. Dopustnost ugovora nezakonnosti spornega skupnega ukrepa	I - 3665
a) Trditve strank	I - 3665
b) Analiza	I - 3666
i) Dopustnost ugovora nezakonnosti na podlagi člena 241 ES, na katerega se zoper uredbo sklicuje privilegirana tožeča stranka	I - 3666
ii) Dopustnost ugovora nezakonnosti, ki se uveljavlja zoper skupni ukrep, sprejet na podlagi Naslova V Pogodbe EU	I - 3671

1 – Jezik izvornika: francoščina.

B – Utemeljenost	I - 3674
1. Razlaga in obseg člena 47 EU	I - 3674
a) Trditve strank	I - 3674
b) Analiza	I - 3676
2. Razmerje med dejavnostjo proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ter pristojnostmi Skupnosti	I - 3686
a) Trditve strank	I - 3686
b) Analiza	I - 3687
i) Uvodne ugotovitve	I - 3687
ii) Področje uporabe razvojnega sodelovanja	I - 3690
iii) Dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ter razvojno sodelovanje	I - 3695
3. Zakonitost izpodbijanega sklepa in sporni skupni ukrep	I - 3700
V – Stroški	I - 3706
VI – Predlog	I - 3707

I – Uvod

kalibra² (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) in ugotovi, da se Naslov II Skupnega ukrepa Sveta 2002/589/SZVP z dne 12. julija 2002 o prispevku Evropske unije k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja in o razveljavitvi Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP³ (v nadaljevanju: sporni skupni ukrep) zaradi nezakonitosti ne uporablja.

1. Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj za ničnega razglasi Sklep Sveta 2004/833/SZVP z dne 2. decembra 2004 o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589/SZVP z namenom prispevanja Evropske unije k ECOWAS v okviru moratorija na lahko orožje in orožje malega

2 – UL L 359, str. 65.

3 – UL L 191, str. 1.

2. Pomembno vsebinsko vprašanje v tej zadevi se nanaša na razlago člena 47 EU in delitve pristojnosti med Evropsko unijo in okviru Naslova V Pogodbe EU in sicer „določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“ (v nadaljevanju: SZVP) in Evropsko skupnostjo na področju razvojnega sodelovanja (Naslov XX Pogodbe ES). S postopkovnega vidika se postavlja tudi problem dopustnosti ugovora nezakovitosti, na katerega se t. i. „priviligerana“ tožeča stranka sklicuje zoper splošni akt v prvotnem okviru razmerij med prvim in drugim stebrom Evropske unije.

je bil v imenu Skupnosti potrjen s Sklepom Sveta 2003/159/ES z dne 19. decembra 2002⁵. Veljati je začel 1. aprila 2003.

4. Člen 1 tega sporazuma z naslovom „Cilji partnerstva“ določa:

„Skupnost in njene države članice na eni strani ter države AKP na drugi, v nadaljnjem besedilu ‚pogodbenice‘, sklepajo ta sporazum zaradi spodbujanja in pospeševanja gospodarskega, kulturnega in družbenega razvoja držav AKP, z vidika prispevanja k miru in varnosti ter spodbujanja stabilnega in demokratičnega političnega okolja.

II – Pravni okvir in dejansko stanje

A – Sporazum iz Cotonouja

3. V Cotonouju (Benin) je bil 23. junija 2000 podpisan Sporazum o partnerstvu med člani skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani in Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi⁴ (v nadaljevanju: Sporazum iz Cotonouja), ki

Partnerstvo je usmerjeno k cilju, da se v skladu s cilji trajnostnega razvoja in postopnega vključevanja držav AKP v svetovno gospodarstvo zmanjša in sčasoma izkorenini revščina.

Ti cilji in mednarodne zaveze pogodbenic se upoštevajo v vseh razvojnih strategijah in se

4 – UL L 317, str. 3.

5 – UL 2003, L 65, str. 27.

uresničujejo s celovitim pristopom ob sočasnem upoštevanju političnih, gospodarskih, družbenih, kulturnih in okoljskih vidikov razvoja. Partnerstvo zagotavlja enoten okvir podpore za razvojne strategije, ki jih sprejme posamezna država AKP.

zajemajo zlasti podporo uravnoteženju političnih, gospodarskih, socialnih in kulturnih priložnosti med vsemi deli družbe, krepi demokratične legitimnosti in učinkovitosti upravljanja, vzpostavitvi učinkovitih mehanizmov za mirno spravo med interesnimi skupinami, premostitev ločnic med različnimi deli družbe, pa tudi podporo dejavni in organizirani civilni družbi.

[...]“

5. Člen 11 Sporazuma iz Cotonouja z naslovom „Politike vzpostavljanja miru, preprečevanje in reševanje konfliktov“ določa:

„1. Pogodbenice izvajajo v okviru partnerstva aktivno, celovito in enotno politiko vzpostavljanja miru ter preprečevanja in reševanja konfliktov. Ta politika temelji na načelu lastništva. Zlasti se osredotoči na regionalno, podregionalno in nacionalno usposabljanje ter na zgodnje preprečevanje konfliktov, v katerih je prisotno nasilje, z namenskimi odpravljanjem njihovih vzrokov in ustrezno kombinacijo vseh razpoložljivih instrumentov.

3. Zadevni ukrepi med drugim vključujejo tudi podporo posredovanju, pogajanjem in prizadevanjem za pomiritev, učinkovitemu regionalnemu upravljanju s skupnimi, nezdostnimi naravnimi viri, demobilizaciji in ponovnemu vključevanju bivših udeležencev vojne v družbo, reševanju problema otrok vojakov, pa tudi ustreznim ukrepom za odgovorno omejitev izdatkov za vojsko in trgovino z orožjem, vključno s podporo spodbujanju in uporabi dogovorjenih standardov in pravil o obnašanju. V tem kontekstu je poudarek zlasti na boju zoper protipehotne mine ter preprečevanju čezmerne in nenadzorovane širjenja, nezakonite preprodaje in kopiranja majhnega in lahkega orožja.

2. Ukrepi na področju vzpostavljanja miru ter preprečevanja in reševanja konfliktov

[...]“

6. V skladu s členi od 6 do 10 Priloge IV k Sporazumu iz Cotonouja z naslovom „Izvedbeni in upravljalni postopki“ je bila strategija regionalnega sodelovanja in regionalnega okvirnega programa določena v dokumentu, ki so ga 19. februarja 2003 podpisale Komisija Evropskih skupnosti na eni strani in Gospodarska skupnost zahodnoafriških držav (ECOWAS)⁶ ter Gospodarska in monetarna unija zahodnoafriških držav (UEMOA) na drugi strani.

8. Komisija je začela na predlog ECOWAS leta 2004 pripravljati predlog o financiranju operacij za preprečevanje konfliktov in za vzpostavitev miru. Po mnenju Komisije se bo največji del teh finančnih sredstev dodelil programu ECOWAS za nadzor nad lahkim orožjem.

7. V tem dokumentu je v poglavju 2.3.1 z naslovom „Varnost in preprečevanje konfliktov“ poudarjen „pomen nadzorovanja trgovine z orožjem, pri čemer obstaja moratorij na izvoz in uvoz, ki ga podpirajo Združeni narodi“. V poglavju 6.4.1 z naslovom „Podpora regionalni politiki preprečevanja konfliktov in dobro upravljanje“ ta dokument navaja, da bo predvidena akcija v podporo akciji Združenih narodov pri izvedbi prednostnih ukrepov na podlagi akcijskega plana za izvršitev moratorija na uvoz, izvoz in proizvodnjo lahkega orožja.

9. Svet Evropske unije je 12. julija 2002 sprejel sporni skupni ukrep, ki je odpravil in nadomestil skupni ukrep Sveta 1999/34/SZVP z dne 17. decembra 1998 o prispevku Evropske unije k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju lahkega orožja in orožja malega kalibra⁷. Sporni skupni ukrep na področju uporabe *ratione materiae* zajema, tam kjer je potrebno, strelivo za lahko orožje in orožje malega kalibra, pri čemer v prilogi ohranja seznam orožja iz priloge k skupnemu ukrepu 1999/34/SZVP⁸,

7 – UL 1999, L 9, str. 1.

6 – Ta regionalna organizacija, ustanovljena leta 1975, spodbuja sodelovanje in integracijo zahodnoafriških držav in trenutno vključuje 15 držav članic, in sicer Republiko Benin, Burkino Faso, Republiko Zelenortske otoki, Republiko Slonokoščena obala, Republiko Gambijo, Republiko Gano, Republiko Gvinejo, Republiko Gvinejo Bissau, Republiko Liberijo, Republiko Mali, Republiko Niger, Zvezno republiko Nigerijo, Republiko Senegal, Republiko Sierra Leone in Togoško republiko. Islamska republika Mavretanija je iz te organizacije izstopila leta 2002. Glej <http://www.ecowas.int>

8 – UL 1999, L 9, str. 1. V prilogi k spornemu skupnemu ukrepu je seznam lahkega orožja in orožja malega kalibra, ki je vključen v ta ukrep, pri čemer ne posega v opredelitev tega orožja, ki bi bila predmet mednarodnega sporazuma. Prvič, gre za „lahko strelno orožje, ki ga nosi posameznik ali skupina“, in sicer topovi, havbice in minometalci, metalci granat, lahko protitankovsko orožje, protitankovski izstrelki in metalci izstrelkov in protiletalski izstrelki, in, drugič, za „orožje malega kalibra in [njegove] dodatke, posebej oblikovane za vojaško uporabo“, in sicer mitraljeze, brzostrelke, avtomatske puške, polavtomatske puške in dušilce zvoka

v določbah pa ohranja izraz „orožje malega kalibra“ iz tega skupnega ukrepa za označitev „lahkega orožja in orožja malega kalibra“.

podlagi katerih si bo Evropska unija prizadevala poiskati soglasje v regionalnem okviru in na zadevnih mednarodnih forumih. V ta namen navaja načela in ukrepe, ki jih je treba udejanjiti, da bi preprečila nadaljnje destabilizirajoče kopičenje orožja malega kalibra (člen 3) in da bi zmanjšala obstoječe kopičenje orožja malega kalibra in pripadajočega streliva (člen 4).

10. V skladu s členom 1(1) spornega skupnega ukrepa so njegovi cilji:

„– boj proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra ter pomoč pri prenehanju te dejavnosti,

12. Med načeli in ukrepi, ki jih je treba udejanjiti, da bi se preprečilo nadaljnje destabilizirajoče kopičenje orožja malega kalibra, so v členu 3 Naslova I navedene zaveze vseh zadevnih držav na področju proizvodnje, izvoza, uvoza in posedovanja navedenega orožja ter ustanovitev in vodenje nacionalnega registra orožja in oblikovanje omejevalne nacionalne zakonodaje.

– pomoč pri zmanjševanju obstoječih zalog tega orožja in pripadajočega streliva na raven, ki je v skladu z zakonitimi potrebami države na področju varnosti, in

– pomoč pri reševanju problemov, nastalih s kopičenjem teh zalog.“

13. Med načeli in ukrepi, ki jih je treba udejanjiti za zmanjšanje obstoječih zalog orožja malega kalibra in pripadajočega streliva, je v členu 4 Naslova I med drugim določena ustrezna pomoč državam, ki prosijo za pomoč pri nadzoru ali odstranjevanju odvečnega orožja in streliva zanj, na njihovem ozemlju, zavzemanje za ukrepe krepitve zaupanja in za ukrepe, ki spodbujajo prostovoljno oddajo orožja malega kalibra, ki je odveč ali je v nezakoniti posesti, ter pripadajočega streliva.

11. Naslov I spornega skupnega ukrepa z naslovom „Načela o preventivnih in reaktivnih vidikih“ določa načela in cilje, na

14. V Naslovu II spornega skupnega ukrepa z naslovom „Prispevek Unije k posebnim ukrepom“ je med drugim določena finančna in tehnična pomoč programom in projektom, ki dajejo neposreden in razpoznaven prispevek načelom in ukrepom, navedenim v Naslovu I.

15. Evropska unija bo v skladu s členom 6(2) Naslova II pri zagotavljanju take pomoči upoštevala zlasti zavezanost prejemnikov k spoštovanju načel, navedenih v členu 3 spornega skupnega ukrepa, njihovo spoštovanje človekovih pravic, mednarodnega humanitarnega prava in varovanja vladavine prava ter njihovo spoštovanje mednarodnih zavez, zlasti obstoječih mirovnih sporazumov in mednarodnih sporazumov o nadzoru nad orožjem.

16. Člen 8 Naslova II določa:

„Svet sprejema v vednost, da ima Komisija namen svoje delovanje usmeriti v doseganje ciljev in prednostnih nalog tega skupnega ukrepa s primernimi ukrepi Skupnosti glede na potrebe.“

17. Člen 9(1) Naslova II določa:

„Svet in Komisija sta odgovorna za zagotavljanje skladnosti dejavnosti Unije na področju orožja malega kalibra, zlasti glede razvojnih politik. V ta namen države članice in Komisija vse koristne informacije pošljejo zadevnim telesom Sveta. Svet in Komisija zagotavljata izvajanje svojih lastnih zadevnih ukrepov v skladu s svojimi pristojnostmi.“

C – Izpodbijani sklep

18. Svet je 2. decembra 2004 sprejel izpodbijani sklep o izvršitvi spornega skupnega ukrepa z namenom prispevanja Evropske unije ECOWAS v okviru moratorija na lahko orožje in na orožje malega kalibra⁹. V izpodbijanem sklepu je kot pravna podlaga naveden sporni skupni ukrep, zlasti njegov člen 3 in člen 23(2) EU.

⁹ – Ta moratorij so svečano razglasili šefi držav in vlad držav članic ECOWAS na vrhu v Abudži, ki je potekal 30. in 31. oktobra 1998, za obdobje treh let, ki je bilo leta 2001 podaljšano za dodatna tri leta. Besedilo „Deklaracija moratorija na trgovanje in proizvodnjo lahkega strelnega orožja v Zahodni Afriki“ je na voljo na spletni strani: <http://www.grip.org/bdg/g1650.html>.

19. V izpodbijanem sklepu so v preambuli povzete naslednje uvodne izjave:

„(1) Pretirano in nenadzorovano kopičenje in širjenje orožja malega kalibra in lahkega orožja pomeni grožnjo miru in varnosti ter zmanjšuje možnosti za trajnostni razvoj, kar še posebej velja za Zahodno Afriko.

(2) Evropska unija namerava pri uresničevanju ciljev iz člena 1 [spornega] skupnega ukrepa delovati v okviru mednarodnih forumov, pristojnih za spodbujanje ukrepov za vzpostavitev zaupanja. V tem smislu je ta sklep namenjen izvajanju omenjenega skupnega ukrepa.

(3) Evropska unija ocenjuje, da bi finančni prispevek in tehnična pomoč pripomogla k utrditvi pobude Gospodarske skupnosti zahodnoafriških držav (ECOWAS) na področju orožja malega kalibra in lahkega orožja.

(4) Evropska unija namerava torej ECOWAS-u zagotoviti finančno in tehnično pomoč v skladu z Naslovom II [spornega] skupnega ukrepa.“

20. Evropska unija v skladu s členom 1 izpodbijanega sklepa prispeva k izvedbi projektov v okviru moratorija ECOWAS na uvoz, izvoz in proizvodnjo orožja malega kalibra in lahkega orožja. Evropska unija daje v ta namen finančni prispevek in tehnično pomoč za ustanovitev enote za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS in za preoblikovanje moratorija v konvencijo o orožju malega kalibra in lahkem orožju med državami ECOWAS.

21. Člen 3 izpodbijanega sklepa določa:

„Komisija se pooblasti za finančno izvedbo tega sklepa. V ta namen z ECOWAS-om sklene finančni sporazum o pogojih uporabe prispevka Evropske unije, ki bo v obliki sredstev nepovratne pomoči. [...]“

22. Člen 4(2) izpodbijanega sklepa določa:

„Predsedstvo in Komisija predložita pristojnim organom Sveta redna poročila o

skladnosti dejavnosti Evropske unije na področju orožja malega kalibra in lahkega orožja, predvsem glede upoštevanja njene razvojne politike, v skladu s členom 9(1) [spornega] skupnega ukrepa. Komisija zlasti poroča o vidikih iz prvega stavka člena 3. Te informacije morajo zlasti temeljiti na rednih poročilih, ki jih ECOWAS predloži v okviru svojega pogodbenegega odnosa s Komisijo.“

Skupni ukrep, ki se financira na podlagi SZVP, bi lahko bil financiran na podlagi 9. EDF in bi bil popolnoma v skladu z okvirnim regionalnim programom ECOWAS. Komisija dejansko pripravlja predlog o financiranju, ki se nanaša na okvirni znesek 1,5 milijona eurov, in je namenjen podpori udejanjenju moratorija ECOWAS na lahko orožje in orožje malega kalibra (LOMK).

23. Komisija je ob sprejetju izpodbijanega sklepa podala naslednjo izjavo:

Na koncu, skupni ukrep sodi na področje deljene pristojnosti, na kateri temeljita razvojna politika Skupnosti in Sporazum iz Cotonouja. Člen 47 [EU] se uporablja na področjih deljene pristojnosti ter na področjih izključne pristojnosti, sicer v veliki meri ne bi imel učinka. Komisija si pridržuje izvrševanje pravic na tem področju.¹⁰

III – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

„Komisija meni, da ta skupni ukrep ne bi smel biti sprejet in da bi se moral projekt financirati iz devetega [Evropskega razvojnega sklada (ERS)] na podlagi Sporazuma iz Cotonouja. To mnenje je potrjeno v členu 11(3) Sporazuma iz Cotonouja, v katerem je med upoštevnimi dejavnostmi izrecno naveden boj proti kopičenju orožja malega kalibra in lahkega orožja. Poleg tega iz komentarjev, ki se nanašajo na zadevno proračunsko postavko SZVP (19 03 02) proračuna za leto 2004, izhaja, da je financiranje takih projektov na podlagi SZVP izključeno, če so ti že predmet Sporazuma iz Cotonouja.

24. Komisija Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sklep razglasi za ničnega;

¹⁰ – Dokument št. 15236/04 SZVP 1039, 25. novembra 2004.

- sporni skupni ukrep, zlasti njegov Naslov II, razglasi za nezakonitega, zaradi česar se ne uporablja. Združenemu kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske dovolil intervencijo v podporo predlogom Sveta. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 12. septembra 2005 tudi kraljevini Danski dovolil intervencijo v podporo predlogom Sveta.

25. Svet Sodišču predlaga, naj:

- predlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa kot neutemeljenega zavrne; 28. Komisija in Svet ter stranke, ki jim je bila dovoljena intervencija v tej zadevi, so bile, z izjemo kraljevine Nizozemske, ki na obravnavi ni bila navzoča, zaslišane na tej obravnavi, ki je potekala 5. decembra 2006.
- predlog Komisije, ki se nanaša na to, da se ugotovi, da se sporni skupni ukrep ne uporablja, kot nedopustnega zavrže podredno pa naj ga zavrne kot neutemeljenega;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

IV – Analiza

A – Dopustnost

26. Predsednik Sodišča je 7. septembra 2005 Evropskemu parlamentu dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije.

1. Dopustnost predloga za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa

27. Predsednik Sodišča je s sklepom z istega dne Kraljevini Španiji, Republiki Franciji, Kraljevini Nizozemski, kraljevini Švedski in

29. Brez dvoma – pri čemer se Svet in intervenienti v podporo njegovim predlogom strinjajo – je predlog za razglasitev ničnosti

izpodbijanega sklepa dopusten v delu, v katerem se nanaša na ugotovitev, da naj bi akt, ki ga je sprejel Svet v okviru Naslova V Pogodbe EU („[d]oločbe, ki se nanašajo na [SZVP]“), posegal v pristojnosti Evropske skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

2. Dopustnost ugovora nezakonnosti spornega skupnega ukrepa

a) Trditve strank

30. Namreč, čeprav izpodbijani sklep, ki temelji na členu 23 EU in spornemu skupnemu ukrepu, sprejetemu v skladu z Naslovom V Pogodbe EU, načeloma ni predmet sodnega nadzora na podlagi člena 230 ES, je treba opozoriti, da se določbe Pogodbe ES o pristojnosti Sodišča in izvajanju teh pristojnosti v skladu s členom 46(f) EU uporabljajo zlasti za člen 47 EU, ki določa, da *nobena določba v Pogodbi EU ne vpliva na Pogodbo ES*.

32. Po mnenju Sveta, ki ga podpirata vladi Španije in Združenega kraljestva, je ugovor nezakonnosti, ki ga Komisija navaja zoper sporni skupni ukrep, nedopusten, ker, prvič, Sodišče ni pristojno za odločanje o zakonitosti akta, ki je predmet SZVP, in, drugič, privilegirana tožeča stranka, kot je Komisija, ne sme uveljavljati nezakonnosti akta, glede katerega bi lahko neposredno predlagala razglasitev ničnosti s tožbo na podlagi člena 230 ES.

31. Tako kot izhaja iz členov 46(f) EU in 47 EU glede sodnega nadzora aktov Sveta, sprejetih na podlagi sedanjega Naslova VI Pogodbe EU („tretji steber“), je torej Sodišče tisto, ki zagotavlja, da akti, za katere Svet trdi, da se zanje uporablja Naslov VI Pogodbe EU, ne posegajo v pristojnosti, ki jih določbe Pogodbe ES dodeljujejo Skupnosti¹¹.

33. Komisija v repliki in pisnih stališčih na intervencijski vlogi vlad Španije in Združenega kraljestva zavrača ugovore glede dopustnosti ugovora nezakonnosti, pri čemer najprej opozarja, da je bil ugovor vložen le na podlagi člena 47 EU, in sicer iz istih razlogov, na katerih temelji njen prvotni predlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, in dalje, da naj bi se imele privilegirane tožeče stranke pravico sklicevati na nezakonnost normativnega akta, kadar se navedena nezakonnost v celoti odkrije med

11 – Glej sodbi z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu (C-170/96, Recueil, str. I-2763, točka 16) in z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu (C-176/03, ZOdl., str. I-7879, točka 39).

njegovo dejansko uporabo, po izteku roka, določenega v členu 230, peti odstavek, ES, z namenom vložiti ničnostne tožbe zoper navedeni akt.

b) Analiza

34. Takoj želim pojasniti, da se mi zdi obravnava dopustnosti ugovora nezakonitosti spornega skupnega ukrepa na tej stopnji mojih ugotovitev nujna, ker menim, da presoja zakonitosti izpodbijanega sklepa, glede na vsebino zadeve, ne more biti ločena od presoje določb spornega skupnega ukrepa.

35. V okviru ugovora nedopustnosti, na katerega se sklicujeta Svet in vladi Španije in Združenega kraljestva, se v bistvu postavljata dve vprašanji. Prvič, ali je v okviru Pogodbe ES dopustno, da se t. i. privilegirana tožeča stranka sklicuje na nezakonitost akta, ki bi ga lahko vsekakor neposredno izpodbijala na podlagi člena 230 ES. Drugič, če je odgovor na to vprašanje vsaj deloma pritrdilen, je treba ugotoviti, ali je to rešitev mogoče uporabiti v situaciji, ko je akt, za katerega se predlaga ugotovitev nezakonitosti, kot je v tem primeru, sprejet na podlagi Naslova V Pogodbe EU. Ti vprašanji bom zaporedoma obravnaval v nadaljevanju.

i) Dopustnost ugovora nezakonitosti na podlagi člena 241 ES, na katerega se zoper uredbo sklicuje privilegirana tožeča stranka

36. Opozoriti je treba, da v skladu s členom 241 ES, *ne glede na* iztek roka, določenega v petem odstavku člena 230 ES, lahko *vsaka stranka* ob sporu, v katerem se izpodbija *uredba*, ki sta jo skupaj sprejela Evropski parlament in Svet, ali uredba Sveta, Komisije ali Evropske centralne banke, pred Sodiščem uveljavlja, da se ta uredba iz razlogov, navedenih v drugem odstavku člena 230, ES, ne uporablja¹².

37. Glede narave zadevnega akta sodna praksa priznava, da naj ugovor nezakonitosti ne bi bil omejen na akte, ki imajo obliko uredbe v smislu člena 241 ES, ampak se ob sprejemanju širše razlage navedenega člena navezuje raje na vsebino domnevno nezakonitega akta, ki mora biti „splošna“¹³.

¹² – Moj poudarek.

¹³ – Sodba z dne 6. marca 1979 v zadevi Simmenthal proti Komisiji (92/78, Recueil, str. 777, točki 40 in 41). Glej tudi sodbi Sodišča prve stopnje z dne 26. oktobra 1993 v združenih zadevah Reinartz proti Komisiji (T-6/92 in T-52/92, Recueil, str. II-1047, točka 56) in z dne 2. oktobra 2001 v združenih zadevah Martinez in drugi proti Parlamentu (T-222/99, T-327/99 in T-329/99, Recueil, str. II-2823, točka 134).

38. Posledica takega pojasnila je, da se nobena tožeča stranka, torej tudi privilegirana, ne sme sklicevati na nezakonitost odločb, katerih uradna naslovnica je in jih ni izpodbijala neposredno v roku iz člena 230, peti odstavek, ES¹⁴, razen v primeru – ki vsekakor v tem primeru ni upošteven –, če bi akt vseboval posebno težke in očitne napake in bi ga bilo mogoče šteti za neobstoječega¹⁵.

39. Glede področja uporabe člena 241 ES *ratione personae*, kljub njegovemu besedilu, ki vsaki stranki, ne glede na iztek roka iz člena 230 ES, dopušča, da se *incidenter* sklicuje na to, da se uredba – v smislu akta splošnega značaja – ne uporablja, je treba poudariti, da se je vprašanje dopustnosti ugovora nezakonitosti, na katerega se privilegirana tožeča stranka, kot je institucija

Skupnosti ali država članica, sklicuje na podlagi člena 241 ES, v zadnjih desetletjih večkrat postavilo.

40. Ponovni pojav tega vprašanja je deloma posledica ponavljajočega se zavračanja Sodišča, da bi odločalo o dopustnosti ugovorov nezakonitosti, na katere se sklicujejo privilegirane tožeče stranke, zoper uredbe Skupnosti, bodisi v okviru ničnostne tožbe zoper akt, ki temelji na zadevni uredbi, bodisi kot sredstvo obrambe proti zatrjevani neizpolnitvi obveznosti iz uredbe¹⁶, ne glede na predloge več generalnih pravobranilcev, ki so se v glavnem na podlagi člena 241 ES izrekli v prid dopustnosti teh *incidenter* predlogov¹⁷.

41. Opozoriti je treba, da čeprav je v določenih izmed teh zadev Sodišče obravnavalo

14 – Glede privilegiranih tožečih strank glej sodbe z dne 12. oktobra 1978 v zadevi Komisija proti Belgiji (156/77, Recueil, str. 1881, točka 21), z dne 30. junija 1988 v zadevi Komisija proti Grčiji (226/87, Recueil, str. 3611, točka 14), z dne 10. junija 1993 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-183/91, Recueil, str. I-3131, točka 10), in z dne 29. junija 1995 v zadevi Španija proti Komisiji (C-135/93, Recueil, str. I-1651, točki 16 in 17). Na področju državnih pomoči je sodišče Skupnosti menilo, da se pridobitelj pomoči ne sme sklicevati na nezakonitost odločbe Komisije, v kateri je ugotovljena neskladnost posamične pomoči, čeprav uradno ni naslovnik navedene odločbe, ampak bi lahko zoper njo brez dvoma vložil ničnostno tožbo; glede ugovora, navajanega pred nacionalnim sodiščem, glej (položaj, v katerem se člen 241 ES ne uporablja) sodbo z dne 9. marca 1994 v združenih zadevah TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Recueil, str. I-833, točki 17 in 18), pred sodiščem Skupnosti pa sodbo Sodišča prve stopnje z dne 13. septembra 1995 v zadevi TWD proti Komisiji (T-244/93 in T-486/93, Recueil, str. II-2265, točka 103).

15 – Glej zgoraj navedeno sodbo z dne 30. junija 1988 v zadevi Komisija proti Grčiji (točka 16 in navedena sodna praksa).

16 – Glej sodbe z dne 13. julija 1966 v zadevi Italija proti Svetu in Komisiji (32/65, Recueil, str. 563), z dne 18. septembra 1986 v zadevi Komisija proti Nemčiji (116/82, Recueil, str. 2519), z dne 12. februarja 1987 v zadevi Francija proti Komisiji (181/85, Recueil, str. 689, točka 31), z dne 27. septembra 1988 v zadevi Grčija proti Svetu (204/86, Recueil, str. 5323), z dne 25. julija 1991 v zadevi Komisija proti Španiji (C-258/89, Recueil, str. I-3977) in z dne 18. septembra 2003 v zadevi Grčija proti Komisiji (C-331/00, Recueil, str. I-9085). V tej zadevi Grčija ni jasno uveljavljala ugovora nezakonitosti (glej točko 114 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Tizzana).

17 – Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Roemerja, ki so predstavljeni v zgoraj navedeni zadevi Italija proti Svetu in Komisiji, str. 600, sklepne predloge generalnega pravobranilca Gordona Slynna v zgoraj navedeni zadevi Francija proti Komisiji, str. 703, točko 6 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Mancinija v zgoraj navedeni zadevi Grčija proti Svetu in točke od 23 do 32 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Darmona v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Španiji.

utemeljenost domnevne nezakonitost zadevnih uredb¹⁸, pri čemer je imelo na voljo sklepne predloge v prid dopustnosti navedenih ugovorov nezakonitosti¹⁹, je zavrnitev izrecnega odločanja o navedeni dopustnosti še naprej porajala določena vprašanja, ki bi jih lahko šteli kot razlog za pridržek, ki ga je izrazil generalni pravobranilec F. G. Jacobs v sklepnih predlogih z dne 3. oktobra 2002 v zadevi Komisija proti BCE²⁰ – h kateremu se bom vrnil kasneje –, glede oblikovanja „končnega mnenja“ o vprašanju²¹.

42. Nejasnost naj bi bila tudi posledica *a contrario* razlage obrazložitve določenih sodb, v katerih je sodišče Skupnosti menilo, da člen 241 ES pomeni izraz splošnega načela, ki vsaki stranki zagotavlja pravico do

incidenter izpodbijanja veljavnosti uredb ali splošnih aktov Skupnosti, če ta stranka nima pravice do vložitve neposredne tožbe zoper te akte v skladu s členom 230 ES²².

43. Ta obrazložitev je tako možnost *incidenter* nadzora nad zakonitostjo uredbe vezala na neobstoj možnosti vložitve ničnostne tožbe zoper tak akt.

44. Poleg tega ni odveč poudariti, da Svet in španska vlada ugovor nedopustnosti zoper ugovor nezakonitosti spornega skupnega ukrepa, na katerega se sklicuje Komisija, utemeljujeta predvsem s tem sklepanjem.

45. Poleg tega nejasnost nedvomno ni bila odpravljena ob izdaji sodbe *Nachi Europe*, ki je bila razglašena v zapleteni zadevi, ki se je nanašala na naložitev protidampinških dajatev in v kateri je Sodišče menilo, da podjetje, ki ima nedvomno pravico do vložitve tožbe pred sodiščem Skupnosti, da

18 – To je bil primer v zgoraj navedenih sodbah v zadevi Komisija proti Nemčiji (točka 8), v zadevi Francija proti Komisiji (točke 4, 5 in 31), v zadevi Grčija proti Svetu (točka 11) in v zadevi Grčija proti Komisiji (točka 97). Opozoriti je treba, da je Sodišče v zgoraj navedeni zadevi Italija proti Svetu in Komisiji zavrnilo ugovor nezakonitosti kot nedopustnega, ker ni bilo nobene povezave med domnevno nezakonito uredbo in izpodbijano odločbo; v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Španiji se je Sodišče izognilo postopkovnemu vprašanju s tem, da je menilo (točka 6 sodbe), da se sredstvo obrambe, na katerega se sklicuje španska vlada, ni nanašalo na zadevno uredbo kot tako, ampak na razlago navedene uredbe, ki jo je Komisija podala v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti.

19 – Opozoriti je treba, da v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Nemčiji temu postopkovnemu vprašanju ni bila namenjena nobena posebna pozornost, medtem ko je v zgoraj navedeni zadevi Grčija proti Komisiji generalni pravobranilec A. Tizzano v točki 114 sklepnih predlogov predlagal, naj se ugovor nezakonitosti zavrne kot nedopusten, ker grška vlada ni izpodbijala zadevne uredbe v rokih, določenih v členu 230 ES.

20 – Sodba z dne 10. julija 2003 v zadevi Komisija proti ECB (C-11/00, Recueil, str. I-7147).

21 – Točki 100 in 190 sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti ECB.

22 – Glej zgoraj navedeno sodbo *Simmenthal* proti Komisiji (točka 39). Glej tudi zgoraj navedeno sodbo Sodišča prve stopnje z dne 2. oktobra 2001 v zadevi *Martinez* in drugi proti Parlamentu (točka 133) in sodbo z dne 10. aprila 2003 v združenih zadevah *Alessandrini* in drugi proti Komisiji (T-93/00 in T-46/01, Recueil, str. II-1635, točka 76) (moj poudarek).

bi doseglo razveljavitev skupnostne uredbe, ki določa protidampinške dajatve, ob sporu pred nacionalnim sodiščem ne sme *incidenter* izpodbijati veljavnosti te uredbe, zaradi razlogov, povezanih s pravno varnostjo²³.

46. Čeprav obrazložitev te rešitve prav tako temelji na hibridnosti te vrste uredb, in sicer hkrati normativnosti in tega, da lahko neposredno in posamično zadevajo posameznike²⁴, lahko sklicevanje na rešitev v sodbi *Simmenthal* proti Komisiji²⁵, ki je navedena v točki 42 zgoraj, ter njena razširitev na primer skupnostne uredbe, pri čemer naj se poleg tega obrazložitev Sodišča ne bi omejevala na posebnost protidampinških uredb, prav tako prispeva k ohranjanju dvomov glede izida ugovora nezakonitosti, na katerega se sklicujejo privilegirane tožeče stranke pred Sodiščem v okviru formalne uporabe člena 241 ES.

47. Sodišče je vendarle v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti ECB podalo pomembna pojasnila, na podlagi katerih sklepamo, da se privilegirana tožeča stranka pred Sodiščem

z ugovorom nezakonitosti lahko sklicuje na to, da se uredba, ki ima splošni ali normativni značaj, ne uporablja.

48. V tej zadevi je Komisija predlagala razglasitev ničnosti odločbe Evropske centralne banke (ECB) o preprečevanju goljufij, ker je ta odločba kršila Uredbo (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF)²⁶. Med sredstvi obrambe zoper ničnostno tožbo ECB zatrjuje, da je bila Uredba (ES) št. 1073/1999 nezakonita in da je treba v skladu s členom 241 ES ugotoviti, da se ne uporablja, saj naj bi bila sprejeta ob kršitvi več določb Pogodbe, med drugim člena 105(4) ES glede posvetovanja z ECB. Komisija je menila, da je tako sredstvo obrambe nedopustno, ker se ECB nima pravice sklicevati na nezakonitost akta, glede katerega bi lahko predlagala razglasitev ničnosti na podlagi člena 230 ES.

49. Potem ko je Sodišče opozorilo, prvič, da se naslovník posamične odločbe nima pravice sklicevati na njeno nezakonitost in, drugič, da lahko v skladu z zgoraj navedeno

23 – Sodba z dne 15. februarja 2001 v zadevi *Nachi Europe* (C-239/99, Recueil, str. I-1197, točki 37 in 38).

24 – Točka 37 na koncu sodbe.

25 – Zgoraj navedena sodba (točka 39).

26 – UL L 136, str. 1.

sodbo Nachi Europe skupnostna uredba za posameznika postane dokončna, če bi jo bilo treba šteti kot posamično odločbo, zoper katero bi brez dvoma lahko predlagali razglasitev ničnosti na podlagi člena 230 ES²⁷, je navedlo, da ta „načela [...] *nikakor* ne vplivajo na pravilo, določeno v členu 241 ES, katerega *besedilo* določa, da lahko vsaka stranka ob sporu, v katerem se izpodbija uredba, ki se nanaša na to določbo, pred Sodiščem uveljavlja, da se ta uredba iz razlogov, navedenih v drugem odstavku člena 230 ES, ne uporablja“²⁸. Ker v tem primeru „normativnost“ Uredbe št. 1073/1999 ni bila vprašljiva in ker se ni zatrjevalo, da bi bilo treba navedeno uredbo obravnavati kot odločbo, katere naslovnik bi bil v takem primeru ECB²⁹, je Sodišče zavrnilo ugovor nedopustnosti Komisije in preizkusilo utemeljenost ugovora nezakonitosti, na katerega se je skliceval ECB.

51. Čeprav je glede razlage sodbe Komisija proti ECB v zvezi z razširitvijo ugotovitve Sodišča glede dopustnosti ugovora nezakonitosti, na katero se je skliceval ECB, na vse privilegirane tožeče stranke še vedno lahko podan dvom glede na dejstvo, da ima ECB v skladu s členom 230, tretji odstavek, ES, aktivno legitimacijo le za zaščito svojih prerogativ, dobesedna in logična utemeljitev, ki dopolnjuje utemeljitev iz te sodbe, govori v prid tej razširitvi.

52. Opozoriti je namreč treba, da člen 241 ES vsaki stranki daje pravico sklicevati se na to, da se uredba v sporu, v katerem se o njej dvomi, „*ne glede na iztek roka iz petega odstavka člena 230 [ES]*“ ne uporablja³⁰.

50. Sodišče je, pri čemer se je pri priznanju pravice vsem strankam do *incidenter* sklicevanja na to, da se „normativna“ uredba ne uporablja, oprlo le na dobesedno razlago člena 241 ES, tokrat izrecno potrdilo predhodno navedeno stališče več generalnih pravobranilcev.

53. Rešitev, da imajo lahko le stranke, ki niso mogle vložiti ničnostne tožbe, pravico do uveljavljanja nezakonitosti uredbe, ni prepričljiva, saj je mogoče ta ugovor v skladu s členom 241 ES uveljavljati „ne glede na“ iztek roka za vložitev ničnostne tožbe³¹.

27 – Glej točki 74 in 75 sodbe.

28 – Točka 76 sodbe (moj poudarek).

29 – Točka 77 sodbe.

30 – Moj poudarek.

31 – Glej v tem smislu zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona (točka 25).

54. Člen 241 ES torej privilegiranim tožečim strankam nesporno daje možnost *incidenter* uveljavljanja nezakonnosti „normativne“ uredbe, čeprav bi lahko ta akt izpodbijale neposredno v roku, določenem v členu 230, peti odstavek, ES.

gotovo spada člen 241 ES, uporabljajo za člen 47 EU, se namreč Sodišču lahko predlaga, naj *incidenter* obravnava, ali se skupni ukrep Sveta, sprejet v skladu z Naslovom V Pogodbe EU, na katerem temelji sklep, ki je predmet tožbe, ne uporablja, če bi Svet ob sprejemanju navedenega skupnega ukrepa posegel v pristojnosti, ki jih Pogodba ES dodeljuje Skupnosti.

55. Zato je treba obravnavati, ali je mogoče to ugotovitev uporabiti v primeru, ko se na ugovor nezakonnosti zoper skupni ukrep, sprejet na podlagi Naslova V Pogodbe EU, sklicuje Komisija.

ii) Dopustnost ugovora nezakonnosti, ki se uveljavlja zoper skupni ukrep, sprejet na podlagi Naslova V Pogodbe EU

56. Najprej menim, da je treba prvi del ugovora zoper dopustnost, na katerega se sklicuje Svet, ki je sestavljen na splošno in se nanaša na nepristojnost Sodišča za odločanje o ugovoru nezakonnosti spornega skupnega ukrepa, zavrniti zaradi razlogov, ki so podobni tistim iz zgoraj navedene točke 31.

57. Ker se določbe Pogodbe ES glede pristojnosti Sodišča in izvajanja teh, med katere

58. Kot izhaja iz prejšnje točke, so v členu 47 EU vsekakor navedene omejitve pristojnosti Sodišča pri odločanju o ugovoru nezakonnosti akta, sprejetega na podlagi Naslova V Pogodbe EU, kot so omejitve, postavljene pri uporabi člena 230 ES glede istih aktov. Tako je treba tožbene razloge, navedene v utemeljitev ugovora nezakonnosti, in tožbene razloge, ki se uveljavljajo v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti, po mojem mnenju omejiti na izpodbijanje pristojnosti Sveta za sprejetje domnevno nezakonnega akta, ker naj bi ta posegal v pristojnosti, ki jih Pogodba ES daje Skupnosti.

59. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Komisija, ne da bi zanikala splošni obseg ugovora nezakonnosti, na katerega se sklicuje v predlogih, ki se nanaša na vse določbe spornega skupnega ukrepa, v pisanjih vendarle pojasnila, da je Naslov I navedenega

akta (in sicer člani od 2 do 5), razen „določenih elementov“ njegovega člena 4, sodil v SZVP³².

drugi strani pa, če bi bilo treba sporni skupni ukrep označiti kot odločbo, katere naslovnica je Komisija, ta ne bi imela pravice uveljavljati nezakonitost tega akta.

60. To stališče bi moralo peljati k ugotovitvi, da Sodišče ni pristojno za presojo ugovora nezakonitosti v delu, v katerem se nanaša na zgoraj navedene člene. Ta ugotovitev pa ne bi pomenila, da Sodišče navedenih členov ne sme upoštevati pri obravnavi zakonitosti izpodbijanega sklepa, zlasti glede na dejstvo, da se njegov uvodni stavek nanaša na člen 3 spornega skupnega ukrepa.

63. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členom 14(1) EU skupni ukrep zadeva položaje, v katerih se šteje, da je potrebno operativno ukrepanje Evropske unije in da so v njem določeni njegovi cilji, sredstva, ki morajo biti dana na voljo Uniji, pogoji za njegovo izvajanje, po potrebi pa tudi njegovo trajanje. Poleg tega v skladu s členom 14(3) EU skupni ukrepi obvezujejo države članice pri stališčih, ki jih sprejemajo, in pri njihovem delovanju.

61. Dalje, zdi se mi, da je dopustnost zadevnega ugovora nezakonitosti v tem primeru manj odvisna od statusa Komisije kot privilegirane tožeče stranke kot od narave domnevno nezakonitega akta.

62. Namreč, če je sporni skupni ukrep v smislu sodne prakse Sodišča normativnega ali splošnega značaja in se torej približuje uredbi v smislu člena 241 ES, bo lahko Komisija, kot vsaka druga stranka, na način, določen v tej določbi, *incidenter* izpodbijala pristojnost Sveta za sprejetje tega akta. Po

64. V tem primeru je treba opozoriti, da člen 1 spornega skupnega ukrepa opredeljuje cilje glede boja proti kopičenju in širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, medtem ko njegova naslova I in II določata načela, ki urejajo preventivne in reaktivne vidike, in prispevek Evropske unije, ki omogoča doseganje navedenih načel. V skladu z določbami Naslova II spornega skupnega ukrepa mora Svet med drugim odločiti o načelih, vrstah in financiranju projektov, ki neposredno in vidno prispevajo k uporabi načel, navedenih v Naslovu I spornega skupnega ukrepa. Poleg tega Svet, v skladu s členom 8 spornega skupnega ukrepa, navaja, da je namen

32 – Glej zlasti točke od 52 do 54 tožbe.

Komisije ukrepati v smeri uresničitve ciljev in prednostnih nalog spornega skupnega ukrepa. Na koncu, v členu 12 spornega skupnega ukrepa je določeno, da začne veljati na dan sprejetja, ne da bi bili v njem določeni njegovi naslovniki.

sija zoper sporni skupni ukrep, dopusten, vsaj glede Naslova II navedenega akta.

65. Glede na te značilnosti, in čeprav sporni skupni ukrep nesporno pomeni, vsaj glede na njegov Naslov II, operativni vidik, ki je del same narave takega akta, se nikakor ne izkaže, da bi imel ta akt, tudi glede na Naslov II tega akta, naravo odločbe za Komisijo, tako da bi bila ta njegova naslovnica.

68. Te ugotovitve ne izpodbija trditev Sveta, da naj bi razlogi, ki jih je navedla Komisija, dokazovali, da naj bi bila domnevna nezakonitost spornega skupnega ukrepa očitna ob sprejetju, tako da naj se Komisija ne bi imela pravice sklicevati na njegovo nezakonitost.

66. Poleg tega se v utemeljitev ugovoru nedopustnosti zoper ugovor nezakonitosti ni zatrjevalo, da ima sporni skupni ukrep za Komisijo značaj posamične odločbe, in niti Svet niti vlada Španije in Združenega kraljestva niso prerekali splošnega značaja spornega skupnega ukrepa, ki ga pravilno zagovarja Komisija.

69. Namreč, tako kot taka okoliščina ni upoštevana v okviru ugovora nezakonitosti, podanega zoper uredbo v smislu člena 241 ES, je tudi ni mogoče upoštevati kot pogoj za dopustnost ugovora nezakonitosti zoper splošni akt, kakršen je sporni skupni ukrep, sprejet na podlagi Naslova V Pogodbe EU.

67. V teh okoliščinah menim, da je ugovor nezakonitosti, na katerega se sklicuje Komisi-

70. Poleg tega, zavrnitev upoštevnosti te okoliščine Komisiji ne omogoča, da bi zaobšla obvezni rok iz člena 230, peti odstavek, ES za vložitev ničnostne tožbe. Predlog Komisije pomeni namreč le izjavo o neuporabni

spornega skupnega ukrepa v tem primeru v skladu s členom 241 ES in, če bi se predlogu ugodilo, ne bi pripeljal do razglasitve ničnosti tega akta ali nekaterih izmed njegovih določb.

in orožja malega kalibra in pristojnostmi Skupnosti. Tretjič, iz njihovih odgovorov na predhodni vprašanji izhajajo diametralno nasprotno posledice glede zakonitosti izpodbijanega sklepa in zakonitosti spornega skupnega ukrepa.

71. Zato menim, da je treba zavrniti ugovor nedopustnosti, ki so ga vložili Svet in vladi Španije in Združenega kraljestva, in dopustiti ugovor nezakonitosti spornega skupnega ukrepa ali vsaj njegovega Naslova II, na katerega se sklicuje Komisija.

74. V nadaljevanju bom torej preučil ta tri vprašanja.

72. Predlogi za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa in predlog Komisije, naj se za sporni skupni ukrep ali v vsakem primeru za njegov Naslov II ugotovi, da se ne uporablja, so torej dopustni.

1. Razlaga in obseg člena 47 EU

a) Trditve strank

B – Utemeljenost

73. Stranki in intervenienti si v pisanjih nasprotujejo, prvič, glede razlage in obsega člena 47 EU in, drugič, glede zveze med dejavnostjo proti širjenju lahkega orožja

75. Komisija, ki jo podpira Parlament, meni, da je treba izpodbijani sklep o dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra razglasiti za ničnega, ker posega v pristojnosti, dodeljene Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, pri čemer krši člen 47 EU.

76. Po mnenju Komisije in Parlamenta naj bi se člen 47 EU nanašal na zaščito pristojnosti Skupnosti pred ukrepanjem Evropske unije, ki temelji na Pogodbi EU, s tem da določa „fiksno“ mejo med pristojnostmi Skupnosti in pristojnostmi Evropske unije.

77. V skladu s členom 47 EU naj razmerje med pristojnostmi Skupnosti in pristojnostmi Evropske unije pri delovanju v okviru SZVP ne bi bilo enako razmerju med pristojnostmi Skupnosti in pristojnostmi držav članic v tem smislu, da za razmejitev pristojnosti Skupnosti in Evropske unije ni mogoče uporabiti načela prekluzije. Če države članice na področju deljenih pristojnosti, kot je politika razvojnega sodelovanja, ohranijo pristojnost, da odločajo same, posamično ali skupno, če Skupnost še ni izvršila svoje pristojnosti, naj ne bi bilo enako za Evropsko unijo, ki mora v skladu s členom 47 EU spoštovati izključne ali neizključne pristojnosti Skupnosti, čeprav gre za neizvršene pristojnosti.

78. Svet trdi, da čeprav je razprava o delitvi pristojnosti med Skupnostjo in Evropsko unijo vsekakor upoštevana, prav tako velja, da naj Skupnost v tem primeru ne bi imela nobene pristojnosti (morebitne ali dejanske) za dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra.

79. Svet v zvezi z razlago člena 47 EU poudarja, da je namen te določbe ohraniti ravnotežje moči, vzpostavljene s pogodbami, in je ni mogoče razlagati tako, da se nanaša na zaščito pristojnosti, dodeljenih Skupnosti na škodo pristojnosti, dodeljenih Evropski uniji. Skupnost v skladu s členom 5 ES namreč deluje v mejah pristojnosti in ciljev, ki jih določa Pogodba ES.

80. Svet dodaja, da člen 47 EU ne preprečuje sprejetja ukrepov v okviru SZVP, ki uporabljajo enake instrumente, kot so tisti, ki jih Skupnost uporablja v okviru razvojnega sodelovanja, ker se na podlagi teh ukrepov ne skušajo doseči cilji razvojnega sodelovanja, ampak cilji, ki izhajajo iz SZVP.

81. Vlada Združenega kraljestva meni, da morata biti izpolnjena dva pogoja, da bi bilo mogoče akt, ki temelji na Pogodbi EU, šteti, da je v nasprotju s členom 47 EU.

82. Prvič, Skupnost mora biti pristojna za sprejetje akta, ki ima enak namen in vsebino. Tudi če se akt, sprejet na podlagi Pogodbe

EU, nanaša na področje, na katerem bi lahko Skupnost delovala v skladu s cilji, ki so ji naloženi, ne bi šlo za kršitev člena 47 EU, kadar ta akt zasleduje popolnoma drugačen cilj, zlasti cilj, ki se posebej nanaša na SZVP.

83. Drugič, akt, ki temelji na Pogodbi EU, mora posegati v pristojnost, dodeljeno Skupnosti, s tem da preprečuje ali omejuje njeno izvrševanje. Vendar naj bi bil tak učinek prekluzije izključen na področju, kot je razvojno sodelovanje, kjer ima Skupnost podobne pristojnosti. Na področju podobnih pristojnosti naj samo dejstvo, da Skupnost izvršuje svojo pristojnost, Evropski uniji ne bi preprečevalo izvrševanja njene pristojnosti. Edino oviro bi za Evropsko unijo pomenila obveznost doslednosti, ki je določena v členu 3 EU.

b) Analiza

84. Ostra razprava, zlasti med Komisijo in vlado Združenega kraljestva glede razlage člena 47 EU, naj bi bila le vidni del bolj temeljnega razhajanja glede strukture Evropske unije.

85. Po modelu, ki ga zagovarja Komisija, razmerja med Evropsko unijo in Skupnostjo niso primerljiva s tistimi, ki urejajo razmerja med Skupnostjo in državami članicami. Po tem modelu, ki bi ga bilo mogoče opredeliti za „tristranskega“, Evropska unija ima in izvršuje lastne pristojnosti, ki niso enake le skupnemu izvrševanju pristojnosti držav članic. Tako Komisija zagovarja stališče „fiksne“ meje med Skupnostjo in Evropsko unijo, kadar deluje v okviru SZVP.

86. Po drugi strani vlada Združenega kraljestva zagovarja model, ki ga je mogoče imenovati „dualističen“, s tem da mejo med pristojnostmi Skupnosti in pristojnostmi Evropske unije obravnava kot mejo, ki loči Skupnost in njene države članice. Z drugimi besedami, s tem pristopom naj ukrep Evropske unije na podlagi Naslova V Pogodbe EU, ki zasleduje cilje iz člena 11(1) EU, med drugim ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti, *nikoli* ne bi posegel v pristojnosti Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, tudi če bi imel ta ukrep podobno vsebino kot ukrep, ki naj bi ga sprejela Skupnost, saj naj bi po zgledu držav članic Unija izvrševala

pristojnosti, ki so vzporedne pristojnostim Skupnosti, pri čemer bi bilo sklicevanje na člen 47 EU brezpredmetno³³.

87. Na prvi pogled se zdi, da gre za retorično razpravo, ker niti Komisija niti vlada Združenega kraljestva ne zanikata, da bi moral preizkus, ki bi ga moralo opraviti Sodišče, da bi preverilo morebitno kršitev člena 47 EU, temeljiti na presoji cilja in vsebine izpodbijanega sklepa glede na sporni skupni ukrep. Vendar prav tako iz pisanj vlade Združenega kraljestva jasno izhaja, da njeno stališče pomeni, da bi bilo treba tožbo zavrniti, brez obravnave vsebine izpodbijanega sklepa, ker naj bi bil v tem primeru za ugotovitev kršitve člena 47 EU dejansko upošteven samo resnični cilj, ki ga zasleduje Evropska unija.

88. Kljub subtilnosti analize, ki jo je ponudila vlada Združenega kraljestva, se mi zdi, da njena utemeljitev temelji na nekaterih napačnih premisah glede razlage člena 47 EU, kot izhaja iz sodb Sodišča, kar bi lahko pripeljalo do zavrnitve njenega stališča.

89. S splošnega vidika je treba najprej opozoriti, da vlada Združenega kraljestva ne trdi, da bi Evropska unija lahko sprejela ukrep na podlagi SZVP, pri čemer bi sledila socialno-ekonomskemu cilju razvojnega sodelovanja, ne da bi kršila člen 47 EU. Ta vlada naj bi namreč po zgledu izrecnega stališča Sveta o tem vprašanju priznala, da Evropska unija ne bi smela zasledovati takega cilja v okviru Naslova V Pogodbe EU. V vsakem primeru, in Svet in vlada Združenega kraljestva trdita, da izpodbijani sklep in sporni skupni ukrep zasledujeta cilj, ki sodi v SZVP.

90. Po drugi strani vlada Združenega kraljestva vztraja, da zaradi vzporednih pristojnosti Skupnosti nikoli ni preprečeno sprejetje ukrepa na podlagi razvojnega sodelovanja, tudi če je Evropska unija v okviru SZVP sprejela ukrep, katerega vsebina naj bi bila podobna (in sicer v tem primeru finančna in/ali tehnična pomoč regionalni afriški organizaciji), ampak naj bi zasledovala enega izmed ciljev iz člena 11(1) EU, v tem primeru ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti. To stališče deloma temelji na premisi, da morata biti v skladu s sodno prakso Sodišča izpolnjena dva neodvisna pogoja, da bi se ugotovila kršitev člena 47 EU: prvič,

33 – Glej še posebej točke od 70 do 72 intervencijske vloge vlade Združenega kraljestva.

Skupnost bi morala biti pristojna za sprejetje akta, katerega vsebina in predvsem cilj bi bila podobna vsebini in cilju akta, ki ga je sprejela Evropska unija, drugič, poseganje v pristojnosti Skupnosti.

o kazenskopravnem varstvu okolja³⁶, ker je ugotovilo, da je bil glavni namen členov od 1 do 7 okvirnega sklepa, *tako zaradi njihovega namena kot zaradi njihove vsebine*, varstvo okolja in bi bili lahko zato veljavno sprejeti na podlagi člena 175 ES³⁷.

91. Najprej je treba spomniti, da na podlagi člena 47 EU nobena določba Pogodbe o Evropski uniji ne bi smela vplivati na določbe Pogodbe ES³⁴.

94. Sodišče dalje pojasnjuje, da „v *teh okoliščinah* okvirni sklep, *s tem da posega v pristojnosti*, ki jih člen 175 ES dodeljuje Skupnosti, zaradi svoje nedeljivosti v celoti krši člen 47 EU“³⁸.

92. Namen člena 47 EU je zaščititi pristojnosti, ki jih določbe Pogodbe ES dajejo Skupnosti, pred vsakršnim poseganjem v okviru aktov, za katere Svet trdi, da sodijo pod naslova V in VI Pogodbe EU³⁵.

95. V nasprotju s tem, kar predlaga vlada Združenega kraljestva, razlogi iz sodbe z dne 13. septembra 2005 ne nakazujejo, da bi lahko dejstvo poseganja v pristojnosti Skupnosti bilo pogoj, ki ni odvisen od tistega, ki vključuje obravnavo vsebine in namena spornega akta. Ravno nasprotno, zdi se, da je Sodišče v točki 53 te sodbe z izrazom „v *teh okoliščinah*“ poseganje v pristojnosti Skupnosti in zato kršitev člena 47 EU izpeljalo iz njegove predhodne obravnave cilja in vsebine

93. Prav tako je treba opozoriti, da je Sodišče v sodbi z dne 13. septembra 2005 v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Svetu ugodilo ničnostni tožbi, ki jo je vložila Komisija zoper okvirni sklep Sveta 2003/80/PNZ, sprejet na podlagi Naslova VI Pogodbe EU

36 – Ta okvirni sklep je že objavljen v Uradnem listu (UL L 29, str. 55).

37 – Zgoraj navedena sodba (točka 51) (moj poudarek). Sodišče je torej, kot je navedeno v točki 45 te sodbe, uporabilo svojo ustaljeno sodno prakso v zvezi z izbiro pravne podlage akta Skupnosti, v skladu s katero mora ta izbirati „temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med njimi na cilju in vsebini akta“.

38 – *Ibidem* (točka 53) (moj poudarek).

34 – Zgoraj navedena sodba z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu (točka 38).

35 – Glej zgoraj navedeni sodbi z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu (točka 16) in z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu (točka 39).

okvirnega sklepa Sveta. Zato je Sodišče šele na koncu te obravnave lahko ugotovilo, da je bil kršen člen 47 EU, pri čemer mu ni bilo treba preveriti, ali je izpolnjen zatrjevani dodatni pogoj glede poseganja v pristojnosti Skupnosti.

96. Dalje, preučiti je treba trditve vlade Združenega kraljestva, da zaradi vzporednosti ali komplementarnosti pristojnosti, dodeljenih Skupnosti glede na pristojnosti držav članic na področju razvojnega sodelovanja³⁹, ukrep Evropske unije, ki zasleduje cilj SZVP, nikoli ne more posegati v pristojnosti Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

97. V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da ta splošni pristop ostaja vsaj predmet obravnave Sodišča glede verodostojnosti cilja SZVP, ki ga zasleduje ukrep Evropske unije na podlagi Naslova V Pogodbe EU, ker ta, kot

priznavata Svet in vlada Združenega kraljestva, ne more zasledovati cilja razvojnega sodelovanja, ki ga Uniji ne nalaga nobena določba Pogodbe EU⁴⁰.

98. Drugič, opozoriti je treba, da člen 47 EU ne vsebuje nobenega stopnjevanja zaščite določb Pogodbe ES glede na delitev pristojnosti med državami članicami in Skupnostjo, torej glede na naravo pristojnosti, dodeljenih Skupnosti. Člen 47 EU torej temelji na domnevi, da bi morale biti vse pristojnosti, dodeljene Skupnosti, neodvisno od njihove delitve, ki obstaja med Skupnostjo in državami članicami, varovane pred morebitnim poseganjem Evropske unije pri sprejemanju akta, ki temelji na naslovih V in/ali VI Pogodbe EU.

99. Prav tako iz zgoraj navedenih sodb z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu in z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu izhajajo, da je Sodišče obravnavalo morebitno kršitev člena 47 EU, ki naj bila storjena z ukrepi Evropske unije na področjih

39 – Za kakršen koli koristni namen je treba spomniti, da člen I-12 osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo [UL (2004), C 310, str. 1] razlikuje med tremi „kategorijami“ pristojnosti Unije (združenih s Skupnostjo), in sicer izključno pristojnost, deljeno pristojnost z državami članicami na določenem področju, pri čemer te svojo pristojnost izvajajo „če Unija svoje pristojnosti ne izvaja ali se je odločila da jo bo prenehala izvajati“ in pristojnost (neopredeljena) na določenih področjih „za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem namesto držav članic imela pristojnost na teh področjih“.

40 – V skladu s sodno prakso Sodišča izbira pravne podlage akta ne more biti odvisna le od prepričanja institucije glede zasledovanega cilja, ampak mora, kot je bilo navedeno že v opombi 37 zgoraj, temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora: glej zlasti sodbi z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu (45/86, Recueil, str. 1493, točka 11) in z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10).

(politika vizumov in okoljska politika), ki ne sodijo v izključno pristojnost Skupnosti, ampak pa na področje deljenih pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, in ki jih Skupnost še ni izvrševala.

sodelovanja in se med seboj posvetujejo o programih pomoči“ in „lahko sprejemajo skupne ukrepe“. Člen 181, prvi odstavek, ES dodaja, da „[v] okviru svojih pristojnosti Skupnost in države članice sodelujejo s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami“, medtem ko drugi odstavek določa, da pristojnost Skupnosti na tem področju ne „posega v pristojnost držav članic glede pogajanj v mednarodnih organih in glede sklepanja mednarodnih sporazumov“.

100. Ti elementi pomenijo dokaz brezpredmetnosti narave pristojnosti, dodeljene Skupnosti, in razdelitve pristojnosti med njo in državami članicami pri uporabi člena 47 EU, če ta pristojnost obstaja. Pristojnost Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja pa nedvomno obstaja, to potrjujejo določbe Naslova XX Pogodbe ES.

103. Torej ni dvoma, kot je Sodišče ugotovilo že v sodbi z dne 2. marca 1994 – razglašeni po začetku veljavnosti Pogodbe EU, katere dejstva pa so nastala pred navedenim začetkom veljavnosti –, da na tem področju pristojnost Skupnosti ni izključna⁴¹. Sodišče je to presojo poleg tega potrdilo po začetku veljavnosti Pogodbe EU v sodbi Portugalska proti Svetu⁴².

101. Gotovo je res, kot trdi vlada Združenega kraljestva, da pristojnost Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja dopolnjuje pristojnost držav članic.

104. V zgoraj navedeni sodbi Parlament proti Svetu je Sodišče na podlagi ugotovitve,

102. Opozoriti je namreč treba, da politika Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja iz člena 3(1)(r) ES in Naslova XX Pogodbe ES v smislu člena 177(1) ES „dopolnjuje politike držav članic“. Člen 180(1) ES tudi določa, da „Skupnost in države članice usklajujejo svoje politike razvojnega

41 – Sodba z dne 2. marca 1994 v zadevi Parlament proti Svetu (C-316/91, Recueil, str. I-625, točka 26).

42 – Sodba z dne 3. decembra 1996 v zadevi Portugalska proti Svetu in Komisiji (C-268/94, Recueil, str. I-6177, točka 36). Sodišče je vendarle pojasnilo, da je imela Skupnost posebno pristojnost za sklenitev sporazumov s tretjimi državami na področju razvojnega sodelovanja.

da pristojnost Skupnosti ni bila izključna, sklepalo, da so se lahko države članice same zavezale nasproti tretjim državam, skupaj ali posamično, celo skupaj s Skupnostjo⁴³.

da pristojnost Skupnosti na področju humanitarne pomoči ni bila izključna in da so države članice zato lahko, *v okviru ali zunaj Sveta*, skupaj izvajale pristojnosti na tem področju⁴⁶.

105. Čeprav Sodišče ni pozitivno presodilo pristojnosti, ki jo izvaja Skupnost, je treba navesti, da je Sodišče, kot je v sklepnih predlogih, predstavljenih v tisti zadevi, navajal generalni pravobranilec H. G. Jacobs, v celoti zavrnilo utemeljitev Parlamenta, ki je med drugim zatrjeval, da države članice, ker je Skupnost izvajala svojo pristojnost, niso bile več upravičene izvajati svoje pristojnosti⁴⁴. Po mnenju generalnega pravobranilca H. G. Jacobsa je bilo to stališče nesprejemljivo na področju, na katerem imata Skupnost in države članice vzporedne pristojnosti⁴⁵.

107. Iz tega sledi, da države članice na področju razvojnega sodelovanja, v nasprotju s tem, kar v pisanjih navaja Komisija, lahko izvajajo svojo pristojnost, tudi če je Skupnost na zadevnem področju izvajala svojo pristojnost⁴⁷.

106. Sodišče je v nedavni sodbi, ki jo večkrat navajajo stranke v obravnavanem sporu, v kateri se je postavilo vprašanje, ali je sklep, ki ga je izpodbijal Parlament, pomenil izpodbijni akt v smislu člena 173 Pogodbe ES (po spremembi člen 230 ES), prav tako opozorilo,

108. Drugačna razlaga določb Naslova XX Pogodbe ES bi obveznosti iz člena 180 ES, ki zavezuje Skupnost in države članice, da usklajujejo politike na področju razvojnega sodelovanja in se posvetujejo o programih pomoči, odvzela polni učinek. Na podlagi

43 – *Ibidem*.

44 – Točka 42 sklepnih predlogov, predstavljenih 10. novembra 1993.

45 – Glej zlasti točki 44 in 50 zgoraj navedenih sklepnih predlogov.

46 – Sodba z dne 30. junija 1993 v združenih zadevah Parlament proti Svetu in Komisiji (C-181/91 in C-248/91, Recueil, str. I-3685, točka 16) (moj poudarek).

47 – Seveda obstoj vzporednih pristojnosti na področju razvojnega sodelovanja ne pomeni, da se države članice pri izvrševanju svojih pristojnosti izognejo obveznosti lojalnega sodelovanja, kot izhaja iz člena 10 ES. Ta obveznost se med drugim odraža v nujnosti usklajevanja skupnostnih in nacionalnih politik razvojnega sodelovanja, ki je določena v členu 180(1) ES. Država članica torej ne sme, na primer v okviru dvostranske politike, ohraniti ali obnoviti programa razvojnih pomoči v korist tretjim državam, za katerega naj bi Skupnost odločila, da ukine svoje prispevke, med drugim zaradi hude kršitve človekovih pravic v navedeni tretji državi.

razlage, ki jo zagovarja Komisija, prav tako ni mogoče povsem razumeti možnosti, ki jo imajo Skupnost in države članice, da sprejemajo skupne ukrepe v skladu s členom 180(1) ES.

članicami razlikovati od delitve, ki je predmet člena 47 EU, med Skupnostjo in Evropsko unijo, ko deluje v okviru drugega in tretjega stebra⁵⁰.

109. Sporazum o sodelovanju med Skupnostjo in Republiko Indijo o partnerstvu in sodelovanju⁴⁸, ki je bil povod za zgoraj navedeno sodbo Portugalska proti Svetu, med drugim pomeni primer vzporednih ali komplementarnih pristojnosti Skupnosti in držav članic. V skladu s členom 25 tega sporazuma namreč niti navedeni sporazum niti noben ukrep, sprejet v tem okviru, ne vpliva na pristojnost držav članic pri dvostranskih dejavnostih z Republiko Indijo v okviru gospodarskega sodelovanja ali na morebitno sklepanje novih sporazumov o gospodarskem sodelovanju. Sodišče je zlasti na podlagi te določbe sklepalo, da „le vključitev [v sporazum] določb o sodelovanju na posebnem področju [...] ne določa vnaprej [...] razdelitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami niti pravne podlage skupnostnih aktov za sodelovanje na takem področju“⁴⁹.

111. Namreč, medtem ko države članice načeloma delujejo svobodno⁵¹, je ukrepanje Evropske unije na podlagi naslovov V in VI Pogodbe EU načeloma izključeno, če obstajajo ustrezne pristojnosti, določene v Pogodbi ES, ne glede na vprašanje, kakšne so (izključne, deljene ali vzporedne) navedene pristojnosti Skupnosti.

112. Če bi imele visoke pogodbenice namen omejiti obseg člena 47 EU glede na delitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, ta člen, razen izrecnih določb, ki so navedene v členu 47 EU, gotovo ne bi določal, da „nobena“ določba Pogodbe EU „ne vpliva“ na Pogodbo ES.

113. Dejstvo, da države članice lahko svobodno delujejo skupaj, ni nasprotju z

110. Ostaja dejstvo, da je treba delitev pristojnosti med Skupnostjo in državami

48 – UL 1994, L 223, str. 35.

49 – Zgoraj navedena sodba (točka 47).

50 – Glej v tem smislu točko 58 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Mazaka, predstavljenih 28. junija 2007 (zadeva Komisija proti Svetu, C-440/05; postopek še poteka).

51 – Izjema je izključna pristojnost Skupnosti in situacija, v kateri Skupnost izvaja svojo pristojnost na področju, na katerem deli pristojnost z državami članicami.

dejstvom, da Evropska unija sama ne more sprejeti ukrepov na podlagi naslovov V in VI Pogodbe EU, ki bi lahko sodili v pristojnosti Skupnosti.

okviru razmerij med Naslovom V Pogodbe EU in skupnostno politiko razvojnega sodelovanja odvisna od delitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami ob uporabi Pogodbe ES.

114. Namreč, poleg dejstva, da države članice, kot trdi Komisija in potrjujeta Svet in vlada Združenega kraljestva, ne izvajajo svojih pristojnosti skupaj, kadar ukrep sprejme Svet na podlagi Naslova V Pogodbe EU, to velja še toliko bolj, kadar ta akt, kot je izpodbijani sklep, lahko sprejme s kvalificirano večino⁵², saj zgoraj navedeni sodbi z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu in z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu nista izključili morebitne kršitve člena 47 EU, ki naj bi jo storila Evropska unija z delovanjem v okviru Naslova VI Pogodbe EU – ob tem da je bilo v drugi sodbi, kot smo že videli, celo ugotovljeno, da je nastalo poseganje v pristojnosti Skupnosti –, medtem ko Skupnost še ni delovala na zadevnih področjih in so zato države članice načeloma ohranile pristojnost delovati na navedenih področjih.

116. Kot je bilo že zgoraj navedeno, je namen člena 47 EU skoraj hermetično zaščititi primarnost skupnostnega ukrepa na podlagi Pogodbe ES pred ukrepi, sprejetimi na podlagi Naslova V in/ali Naslova VI Pogodbe EU, tako da če *bi bilo mogoče* sprejeti ukrep v skladu s Pogodbo ES, *mora* biti ta v skladu z navedeno Pogodbo⁵³.

117. Zaščita ukrepov Skupnosti izhaja tudi iz več drugih določb Pogodbe EU.

115. Ne vidim razloga, zakaj bi morala biti delitev pristojnosti in obseg člena 47 EU v

118. Res je sicer, da člen 11(1) Pogodbe EU na področju zunanje delovanja SZVP dodeljuje področje uporabe „ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike“; to je dovolj široka dikcija, ki med drugim zajema skupnostno politiko razvojnega sodelovanja.

52 – Svet namreč v skladu s členom 23(2) EU odloča s kvalificirano večino, zlasti pri sprejemanju vseh odločitev o izvajanju skupnega ukrepa ali skupnega stališča.

53 – V tem smislu glej tudi točko 53 zgoraj navedenih sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. J. Mazáka.

119. Vendar te določbe iz Naslova V Pogodbe EU ni mogoče razumeti le v njenem okviru, ampak jo je treba nasprotno razlagati glede na skupne in končne določbe navedene Pogodbe, ki se sklicujejo na Evropsko unijo kot na „fasado“ treh stebrov.

120. Tako je treba poudariti, da poleg člena 47 EU člen 1 EU določa, da politike in oblike sodelovanja, ki jih uvaja navedena Pogodba, zlasti SZVP, *dopolnjujejo* Evropske skupnosti, medtem ko člen 2 EU določa, da je cilj Evropske unije zlasti „ohraniti pravni red Skupnosti in ga nadgrajevati“, pri čemer je ta v nekoliko spremenjeni obliki povzet v členu 3, prvi odstavek, EU.

121. Gre torej za zaščito področij, na katerih lahko Skupnost sprejema ukrepe, tako da Evropska unija ne sme posegati na ta področja s tem, da bi uporabila manj integrirane oblike sodelovanja od tistih, določenih v Pogodbi ES, in sicer pod naslovoma V in VI Pogodbe EU. Čeprav z objektivnega vidika sklicevanje na pojem pravni red Skupnosti ostaja nedoločen, nedvomno zajema pristojnosti, ki so dodeljene Skupnosti.

122. Na koncu bi lahko navedli, da SZVP zajema „vsa področja zunanje in varnostne

politike“, razen oblik zunanje politike, ki sodijo v pristojnost Skupnosti, kot je skupna trgovinska politika ali politika razvojnega sodelovanja, ne glede na delitev pristojnosti med državami članicami in Skupnostjo. Izkaže se, da le ta pristop zagotavlja skladnost vseh določb Pogodbe EU.

123. To stališče *a contrario* potrjuje edina povezava, ki je bila vzpostavljena s pogodbo iz Maastrichta in je ohranjena v sedanji različici Pogodbe EU v skladu s členom 47 EU,⁵⁴ in sicer med ukrepom Skupnosti, ki se nanaša na gospodarske sankcije na podlagi členov 60 ES in 301 ES, in cilji Pogodbe EU, določenimi v členu 11(1) EU na področju zunanjih odnosov. Te posebne določbe Pogodbe ES⁵⁵ namreč izrecno določajo, da lahko Evropska unija, kadar deluje na podlagi Naslova V Pogodbe EU, *predvidi* ukrepanje Skupnosti, ki se nanaša na prekinitev ali omejitvev, v celoti ali delno, gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, pri čemer je ukrep Skupnosti podrejen ukrepu, o katerem se je odločilo v okviru SZVP.

54 – Namreč, če – kot je določeno v tem členu – nobena določba Pogodbe EU ne vpliva na Pogodbo ES, je to le „ob upoštevanju določb, ki spreminjajo Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti z namenom ustanoviti Evropsko skupnost“.

55 – Glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 21. septembra 2005 v zadevi Yusuf in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji (T-306/01, ZOdl., str. II-3533, točka 160) in v zadevi Kadi proti Svetu in Komisiji (T-315/01, ZOdl., str. II-3649, točka 124). Opozoriti je treba, da je bila vsaka izmed teh sodb predmet pritožbe. Te pritožbe, v zvezi s katerimi postopek še poteka, so vpisane pod referenčnimi številkami C-415/05 P in C-402/05 P.

124. Poleg tega v nasprotju s trditvijo vlade Združenega kraljestva dvomim, da ukrep Evropske unije na podlagi Naslova V Pogodbe EU ne bi mogel *nikoli* poseči v pristojnosti Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

na podlagi Naslova V Pogodbe EU, posegel v pristojnosti Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

125. V zvezi s tem je treba že zdaj opozoriti, da vlada Združenega kraljestva sama priznava, da bi bilo poseganje izključeno le, če bi ukrep Evropske unije na podlagi Naslova V Pogodbe EU zasledoval cilj SZVP. Vendar mora, kot je navedeno zgoraj, verodostojnost takega cilja vseeno vedno preveriti Sodišče, da bi lahko izključilo domnevno kršitev člena 47 EU.

127. Iz zgoraj navedenega izhaja, da razlaga in obseg člena 47 EU nista odvisna od delitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami na podlagi Pogodbe ES.

128. Vprašanje, ki ga mora Sodišče obravnavati v tem primeru, je torej, ali bi izpodbijani sklep, v skladu s pristojnostmi, dodeljenimi Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, glede na njegov cilj in vsebino ter glede na sporni skupni ukrep, s katerim naj bi se izvršil, lahko sprejela Skupnost na podlagi Naslova XX Pogodbe ES.

126. Poleg tega pozorna obravnava člena 8 spornega skupnega ukrepa, v katerem Svet „*opozarja*, da je imela Komisija *namen* ukrepati tako, da bi dosegla cilje in prioritete [...] [spornega] skupnega ukrepa, *glede na okolishčine primera z upoštevniimi skupnostnimi ukrepi*“⁵⁶, jasno kaže, da se Svet vsekakor zaveda, da bi lahko na splošno ukrep, sprejet

129. Vendar je ta obravnava odvisna od vprašanja, o katerem je med strankami potekala burna razprava, in sicer ali dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra kot taka ne sodi v pristojnost Skupnosti. Če bi bilo tako, bi bilo treba tožbo načeloma zavrniti.

2. Razmerje med dejavnostjo proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ter pristojnostmi Skupnosti

a) Trditve strank

130. Po mnenju Komisije in Parlamenta sodi dejavnost proti širjenju lahkega orožja in malega kalibra v delu, v katerem je postala sestavni del politike razvojnega sodelovanja, med pristojnosti, ki jih ima na tem področju Skupnost.

131. Dolgoročno razvojno sodelovanje države bi bilo namreč lahko učinkovito le, če bi obstajala minimalna stopnja stabilnosti in demokratične legitimnosti. Politika odstranjevanja min in uničevanja lahkega orožja in orožja malega kalibra, ki je del tega cilja stabilnosti, naj bi pomenila bistveno sredstvo za doseg ciljev politike razvojnega sodelovanja.

132. Komisija zatrjuje, da je bila dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra v skupnostno politiko razvojnega sodelovanja vključena v okviru Sporazuma iz Cotonouja, čeprav gre za mešani sporazum. Dejstvo, da uničenje lahkega orožja in orožja malega kalibra sodi v skupnostno politiko

razvojnega sodelovanja, potrujeta njegova umestitev v planiranje na podlagi okvirnega regionalnega programa za Zahodno Afriko z dne 19. februarja 2003 in vključitev postavke, namenjene financiranju ukrepov, ki se med drugim nanašajo na dejavnost proti širjenju lahkega orožja in proti nezakoniti trgovini z orožjem, „če taki ukrepi niso zajeti že s Sporazumom iz Cotonouja, ki določa isto vrsto ukrepov v državah AKP“, v splošni proračun Evropske unije za leto 2004 v okviru poglavja SZVP.

133. Povezavo med politiko razvojnega sodelovanja in destabilizirajočim kopičenjem lahkega orožja in orožja malega kalibra naj bi med drugim priznala sam Svet in tudi mednarodna skupnost. Komisija v odgovoru na intervencijske vloge pojasnjuje, da to ne izključuje, da lahko določeni vidiki dejavnosti proti lahkemu orožju in orožju malega kalibra, glede na njihov cilj in vsebino, sodijo v SZVP.

134. Svet, ki ga podpirajo vse vlade interventov, meni, da dejavnost proti lahkemu orožju in orožju malega kalibra ne sodi med pristojnosti, dodeljene Skupnosti.

135. Niti dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra niti splošnejši cilji za ohranitev miru in okrepitev varnosti ne sodijo med cilje Skupnosti, navedene v členih 2 ES in 3 ES, ampak so izključno predmet Pogodbe EU, zlasti SZVP. Po drugi strani naj bi bil v skladu s členom 177(1) ES glavni cilj skupnostne politike razvojnega sodelovanja zmanjšanje revščine. Določbe Pogodbe ES naj se ne bi razlagale široko na način, ki bi omajal soobstoj Unije in Skupnosti kot integriranih, a različnih pravnih sistemov, in ustavno arhitekturo stebrov.

136. Svet, ob podpori francoske in nizozemske vlade ter vlade Združenega kraljestva, meni, da dejstvo, da bi lahko širjenje lahkega orožja in orožja malega kalibra sicer vplivalo na vidike trajnostnega razvoja, ne pomeni, da to celotno področje sodi med pristojnosti Skupnosti. Svet in vlada Združenega kraljestva trdita, da če se sprejme sklepanje Komisije, SZVP ne bi imel nikakršnega učinka.

137. Svet, ob podpori španske, francoske in švedske vlade ter vlade Združenega kraljestva, trdi, da pristojnosti Skupnosti na področju dejavnosti proti lahkemu orožju in orožju malega kalibra ni mogoče izpeljati iz

Sporazuma iz Cotonouja, zlasti ob upoštevanju mešanega značaja tega sporazuma, niti iz drugih instrumentov, na katere se sklicuje Komisija.

138. Francoska vlada je na obravnavi pojasnila, da naj bi bilo v členu 3 Uredbe (ES) št. 1717/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za stabilnost⁵⁷ potrjeno, da razvojna pomoč Skupnosti ne zajema podpore ukrepom proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra.

b) Analiza

i) Uvodne ugotovitve

139. V zvezi z utemeljitvijo Komisije se postavljata dve uvodni ugotovitvi.

140. Prvič, opozoriti je treba, da je Komisija v obravnavanem postopku občutno spremenila svoje stališče glede povezave, ki po

⁵⁷ – UL L 327, str. 1.

njenem mnenju obstaja med dejavnostjo proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ter skupnostno politiko glede razvojnega sodelovanja. Namreč, medtem ko je v tožbi v glavnem trdila, da je ukrep proti širjenju tega orožja sestavni del skupnostne politike razvojnega sodelovanja, celo katere koli razvojne politike⁵⁸, je v odgovoru na intervencijske vloge zagovarjala stališče, da tak ukrep sodi v pristojnost Skupnosti *in delu*, v katerem je postal sestavni del skupnostne politike na področju razvojnega sodelovanja, pri čemer posledično priznava, da določeni vidiki ukrepa lahko sodijo v SZVP⁵⁹.

142. V zvezi s tem se zdi, da je Komisija, kot izhaja zlasti iz njenih ustnih navedb, začrtala mejo, ki se nanaša na naravo zadevnih ukrepov, med političnimi ukrepi, kot so napotitev vojaških in policijskih misij za razorožitev lokalnih milic ali odločitev o odstranitvi tovarn za proizvodnjo lahkega orožja, ukrepi, ki sodijo v SZVP, na eni strani in tehničnimi in finančnimi ukrepi v podporo lokalnim pobudam na zadevnem področju, ki naj bi izhajali iz skupnostne pristojnosti na področju razvojnega sodelovanja, na drugi strani.

143. Po drugi strani je treba opozoriti, da Svet in vlade intervenientov kategorično nasprotujejo temu, da bi dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, čeprav deloma, sodila na področje razvojnega sodelovanja.

141. Sprememba v pisnih stališčih Komisije lahko zaplete analizo, saj bi ta pristop, če se ga sprejme, lahko peljal do tega, da je treba določiti merila, ki bi omogočala razlikovanje morebitnih vidikov dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, ki sodijo pod razvojno sodelovanje, in tistih, ki naj bi sodili na področje uporabe SZVP.

144. Drugič, menim, da je Komisija v pisanih posebej raztreseno trdila, da naj bi izpodbijani sklep in sporni skupni ukrep prav tako posegala v pristojnosti, ki jih ima Skupnost na podlagi člena 181a ES, edinega člena Naslova XXI Pogodbe ES, ki se nanaša na „[g]ospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami“⁶⁰.

58 – Glej točki 38 in 40 tožbe.

59 – Glej točko 16 ter točke 9, 11, 12 in 19 pisnih stališč Komisije na intervencijske vloge.

60 – Glej točke 52, 60 in 63 tožbe.

145. Naslov XXI je bil v Pogodbo ES dodan ob spremembi na podlagi Pogodbe iz Nice. Člen 181a ES med drugim določa, da brez poseganja v določbe Pogodbe ES, zlasti tiste iz Naslova XX, Skupnost v okviru svojih pristojnosti izvaja ukrepe, ki se nanašajo na gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje.

posebna pravna podlaga za to sodelovanje in olajšan postopek sprejemanja skupnostnih pobud na tem področju s tem, da je bila zahteva po soglasju, ki jo določa člen 308 ES, zamenjana s kvalificirano večino v Svetu.

146. Pred začetkom veljavnosti tega člena in pod pogojem, da skupnostni instrumenti niso bili predmet drugih politik, je Skupnost sprejemala ukrepe in sklepala sporazume o sodelovanju s tretjimi državami, ki niso bile države v razvoju, na podlagi člena 235 Pogodbe ES (postal člen 308 ES) brez posebne pravne podlage⁶¹.

148. Ker se člen 181a ES uporablja brez poseganja v Naslov XX glede razvojnega sodelovanja, se ta člen ne razteza na sodelovanje s tretjimi državami, ki so države v razvoju, kot med drugim priznava Komisija v svojih pisanih⁶².

147. Z uvedbo novega Naslova XXI v Pogodbo ES je bila torej vzpostavljena

61 – Glej zlasti Uredbo Sveta (EGS) št. 3906/89 z dne 18. decembra 1989 o gospodarski pomoči Republikam Madžarski in Ljudski republikam Poljski (UL L 375, str. 11), Uredbo Sveta (ES) št. 2666/2000 z dne 5. decembra 2000 o pomoči Albaniji, Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Zvezni republikam Jugoslaviji in Nekdanji jugoslovanski republikam Makedoniji, o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1628/96 in o spremembah uredb (EGS) št. 3906/89 in (EGS) št. 1360/90 ter sklepov 97/256/ES in 1999/311/ES (UL L 306, str. 1) in Uredbo Sveta (ES) št. 382/2001 z dne 26. februarja 2001 o izvajanju projektov spodbujanja sodelovanja ter trgovinskih odnosov med Evropsko unijo in industrializiranimi državami Severne Amerike, Daljnega vzhoda, Avstralije in Oceanije, in ki razveljavlja Uredbo (ES) št. 1035/1999 (UL L 57, str. 10). V skladu s sodno prakso navedba člena 308 ES kot pravne podlage akta ni upravičena, ker nobena druga določba Pogodbe ES institucijam Skupnosti ne daje pristojnosti, potrebne za sprejetje tega akta; glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Portugalska proti Svetu (točka 21 in navedena sodna praksa).

149. Čeprav pojem „države v razvoju“, ki se večkrat uporablja v določbah Pogodbe ES, ni določen, je v tem primeru povsem jasno, da so vse države, članke ECOWAS, ki je naslovnik izpodbijanega sklepa, pogodbenice Sporazuma iz Cotonouja in sodijo med države v razvoju, neodvisno od meril in

62 – Glej zlasti točko 20 tožbe.

kazalnikov za opredelitev tega pojma⁶³. Tako je Komisija v sporočilu o razvojni politiki Evropske skupnosti z dne 26. aprila 2000⁶⁴, naslovljenem na Svet in Evropski parlament, v kategorijo držav v razvoju z gospodarskega, socialnega in strukturnega vidika vključila zlasti vse države, ki so imele v preteklosti ugodnosti na podlagi Konvencije iz Lomeja (ki jo je nadomestil Sporazum iz Cotonouja).

ii) Področje uporabe razvojnega sodelovanja

151. Pred obravnavo tega vprašanja je treba najprej opozoriti na besedilo člena 177 ES.

152. Na podlagi prvega odstavka tega člena „politika Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja [...] podpira:

150. Zato je treba je v zvezi s pristojnostjo Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja preučiti povezavo med njo in dejavnostjo proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra.

– trajnostni gospodarski in socialni razvoj držav v razvoju, zlasti tistih, ki so v najbolj neugodnem položaju,

63 – Svetovna banka uporablja običajni izraz „države v razvoju“ za sklicevanje na države z nižjim dohodkom in srednjim dohodkom na podlagi bruto nacionalnega dohodka na prebivalca. Odbor za razvojno pomoč OECD se od leta 2005 ravna po istih merilih, ki so bila povzeta v Uredbo (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 1905/2006 z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, str. 41), kjer so v Prilogi II navedene države v razvoju, ki ustrezajo državam s seznama Odbora za razvojno pomoč OECD, ki med drugim zajema države članice ECOWAS. Prav tako je treba opozoriti, da Konferenca Združenih narodov za trgovino in razvoj (UNCTAD) od 70. let prejšnjega stoletja sestavlja seznam manj razvitih držav, ki ga na tri leta obnavi, pri čemer zadnji seznam temelji na treh merilih, ki se nanašajo na bruto nacionalni dohodek na prebivalca, človeški kapital na podlagi „human assets index“ in na gospodarsko ranljivost. Leta 2006 je bilo dvanajst od petnajstih držav članic ECOWAS na seznamu UNCTAD manj razvitih držav z izjemo Slonokoščene obale, Liberije in Nigerije; glej <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2>.

64 – COM(2000)212 konč., str. 5. Glej tudi člen 30 in Prilogo II k zgoraj navedeni Uredbi št. 1905/2006.

– skladno in postopno vključevanje držav v razvoj v svetovno gospodarstvo,

– boj proti revščini v državah v razvoju.“

153. Člen 177(2) ES določa, da politika Skupnosti na tem področju prispeva k doseganju splošnega cilja razvijati in krepiti demokracijo in pravno državo ter spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine.

154. V skladu s členom 177(3) ES Skupnost izpolnjuje svoje obveznosti in upošteva cilje, ki se jim je zavezala v okviru Združenih narodov in drugih pristojnih mednarodnih organizacij.

155. Prvi odstavek tega člena kaže, da so cilji politike razvojnega sodelovanja predvsem gospodarski in socialni. Skupnost mora pri zasledovanju teh ciljev prispevati k doseganju splošnega političnega cilja, določenega v členu 177(2) ES.

156. Gotovo bi lahko na podlagi člena 177(3) ES navedli, da seznam iz prvega odstavka ni izčrpen, ker mora Skupnost upoštevati cilje, dogovorjene na mednarodni ravni, med njimi zlasti tiste, o katerih se je dogovorila v okviru Združenih narodov.

157. Vendar ne glede na dejstvo, da mora Skupnost „upoštevati“ le cilje, ki se jim je

zavezala v okviru pristojnih mednarodnih organizacij, ta izraz vsekakor ne pomeni, da lahko navedeni cilji ustrezno prispevajo k razširitvi tistih, dodeljenih Skupnosti v skladu z Naslovom XX Pogodbe ES, tako da bi vsak predlog Evropske unije in/ali Skupnosti, namenjen državam v razvoju, sodil na področje skupnostne razvojne politike⁶⁵.

158. Drugačna razlaga bi bila gotovo v nasprotju s členom 5 ES, v skladu s katerim, naj spomnimo, Skupnost lahko deluje le v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene, in ciljev na podlagi Pogodbe ES.

159. Ohranitve miru in krepitve mednarodne varnosti ni mogoče pripisati niti nobenemu izmed ciljev, ki so za Skupnosti izrecno določeni v členih 2 ES in 3 ES ali

65 – Poleg tega je treba opozoriti, da se osem razvojnih ciljev novega tisočletja, dogovorjenih leta 2000 v okviru Združenih narodov, katere si države članice in Skupnost prizadevajo doseči, v glavnem osredotoča na zaščito vitalnih elementarnih potreb narodov, na dejavnost proti revščini in na socialno-gospodarski razvoj, in sicer za zmanjšanje izredne revščine in lakote, zagotovitev osnovne izobrazbe za vse, spodbujanje enakosti spolov in neodvisnost žensk, zmanjšanje umrljivosti otrok, izboljšanje zdravja mater, boj zoper HIV/aids, malarijo in druge bolezni, za zagotavljanje okoljske trajnosti in razvoj globalnega partnerstva za razvoj; v zvezi s tem glej nedavno skupno izjavo Sveta in predstavnikov vlad držav članic na srečanju v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije z naslovom „Evropsko soglasje o razvojni politiki“ (UL 2006, C 46, str. 1).

širše v preambuli Pogodbe ES. Čeprav mora biti ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti razlog za ukrepanje Skupnosti, to ne sodi na področje Pogodbe ES, ampak, v skladu s členom 11(1) EU, med cilje Pogodbe EU, zlasti SZVP⁶⁶.

od ciljev razvojnega sodelovanja⁶⁸, in, drugič, v okviru obravnave ene izmed določb navedenega sporazuma o sodelovanju pogodbenih strank na področju boja proti drogam preverilo, ali je ta določba ostala v mejah, potrebnih za zasledovanje ciljev „socialnega in gospodarskega razvoja“, navedenih v členu 130u Pogodbe ES, oziroma „socialno-gospodarskih“ ciljev razvojnega sodelovanja, ne da bi bilo potrebno sklicevanje na pristojnost in ustrezno pravno podlago na zadevnem področju⁶⁹.

160. Socialno-gospodarsko naravo ciljev, ki jih zasleduje skupnostna politika razvojnega sodelovanja, je potrdilo Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Portugalska proti Svetu.

162. Ta pristop se zdi razmeroma strog glede na razmejitve ciljev, zasledovanih v okviru razvojnega sodelovanja.

161. Sodišče je v tej sodbi res priznalo, da so cilji iz člena 130u Pogodbe ES (postal člen 177 ES) široki v tem smislu, da se ukrepi, potrebni za njihovo uresničevanje lahko nanašajo na različna posebna področja⁶⁷. Vendar pa je pojasnilo, prvič, da določbe sporazuma o sodelovanju na teh različnih področjih, da bi bili ukrepi veljavno sprejeti na podlagi člena 130y Pogodbe ES (postal člen 181 ES), ne smejo vsebovati obveznosti, ki dejansko pomenijo cilje, ki se razlikujejo

163. Vendar to strogost zmanjšuje, kot je prikazano v zgoraj navedeni sodbi Portugalska proti Svetu, možnost, da se na področje razvojnega sodelovanja vključi širok spekter zadev, če prispevajo k uresničitvi ciljev iz člena 177 ES.

164. Tako je Skupnost sprejela Uredbo (ES) št. 1724/2001 o ukrepih zoper protipe-

66 – V tem smislu glej zgoraj navedeni sodbi Sodišča prve stopnje v zadevi Yusuf in Al Barakaaf International Foundation proti Svetu in Komisiji (točke od 152 do 155) in v zadevi Kadi proti Svetu in Komisiji (točke od 116 do 119).

67 – Zgoraj navedena sodba (točka 37).

68 – *Ibidem* (točka 39).

69 – *Ibidem* (točke 60, 61 in 63).

hotne kopenske mine v državah v razvoju⁷⁰, ki se v skladu z njenim členom 2 nanaša na pomoč državam, ki trpijo posledice teh min, da „ustvarijo pogoje, potrebne za njihov gospodarski in socialni razvoj“, pri čemer v petnajsti uvodni izjavi opozarja, da je treba zagotoviti, da je delovanje Skupnosti na podlagi navedene uredbe skladno z zunanjo politiko Evropske unije kot celote in zlasti s SZVP.

165. Primer projektov odstranjevanja min dokazuje, da lahko ukrepi, povezani z varnostjo, sodijo na področje uporabe razvojne pomoči, če so namenjeni uresničevanju ciljev gospodarsko-socialnega razvoja iz člena 177 ES.

166. Ta razmejitev ciljev razvojnega sodelovanja po mojem mnenju omogoča dinamičnost te politike, saj zadeve, ki bi bile lahko predmet navedenega sodelovanja, niso *a priori* izločene z njegovega področja uporabe, pri čemer pa je treba zagotoviti, da Skupnost spoštuje načelo dodelitve pristojnosti in ciljev, ki je določeno v členu 5 ES.

167. Tak pristop je po mojem mnenju prav tako v skladu s splošnim namenom Pogodbe ES, ki se nanaša na doseg omejenih ciljev s pomočjo obsežnih sredstev in ne obratno.

168. Vendar ostaja vprašanje o stopnji povezave, ki mora obstajati med danim ukrepom in cilji socialno-gospodarskega razvoja iz člena 177 ES, da bi lahko ta ukrep sodil v pristojnost Skupnosti na podlagi Naslova XX Pogodbe ES.

169. Ni mogoče zanikati, da obstaja povezava med ohranitvijo miru in krepitvijo mednarodne varnosti iz člena 11(1) EU ter preprečevanjem nasilnih spopadov na eni strani in razvojem na drugi strani. Nobena izmed strank v tem sporu tega ne zanika in dejansko ni sporno, da so oboroženi spopadi, ki so uničili številne svetovne države, in dejstvo, da ni zagotovljena varnost, ovire njihovem razvoju⁷¹.

170. Vendar se zaradi take povezave na področje uporabe razvojnega sodelovanja ne more vključiti ukrepe, ki bi pripeljali do

70 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2001 (UL L 234, str. 1). Od 1. januarja 2007 je ta uredba razveljavljena, nadomestila jo je zgoraj navedena Uredba št. 1717/2006.

71 – Glej med drugim točko 37 zgoraj navedene deklaracije o „Evropskem soglasju o razvojni politiki“.

nespoštovanja delitve pristojnosti v okviru arhitekture stebrov Evropske unije.

bi ukrep sodil med cilje SZVP in prav tako prispeval k uresničitvi socialno-gospodarskih ciljev skupnostne razvojne politike, je treba glede na vsebino in namen tega ukrepa poiskati njegov glavni cilj.

171. Bilo bi namreč napačno in pretirano, če bi menili, da vsak ukrep, ki *spodbuja* gospodarski in socialni razvoj države v razvoju, sodi v pristojnost Skupnosti na podlagi Naslova XX Pogodbe ES.

172. Drugačna razlaga bi drugim skupnostnim politikam, kot je skupna gospodarska politika, nedvomno odvzela njihov *ratio* in učinkovitost⁷². Prav tako bi lahko škodila polnemu učinku določb Naslova V pogodbe EU, kljub omejitvam, ki so za ukrepe Skupnosti določeni v členu 5 ES.

173. Za zagotovitev ravnovesja med spoštovanjem člena 47 EU in člena 5 ES, kadar naj

174. Ta pristop je sprejelo Sodišče v zgoraj navedeni sodbi z dne 13. septembra 2005, s katero je, moramo opozoriti, med drugim razveljavilo člene od 2 do 7 okvirnega sklepa 2003/80/PNZ, čeprav so se nanašali na delno uskladitev kazenskih zakonodaj držav članic⁷³, saj se je pri obravnavi njegovega namena in vsebine izkazalo, da „je *bil njihov glavni namen* varstvo okolja“⁷⁴.

175. Skupna razlaga povezanih členov 47 EU in 5 ES mora prav tako pripeljati do ugotovitve, da je poseganje v pristojnosti Skupnosti, če ukrep Evropske unije prvenstveno zasleduje (seveda *a fortiori* to velja za izključno zasledovanje) cilj ohranitve miru in krepitve mednarodne varnosti, medtem ko istočasno posredno prispeva k socialno-

72 – Preden je Skupnost formalno dobila lastno pristojnost na področju razvoja, je Sodišče glede uporabe sheme splošnih tarifnih preferencialov za določene proizvode, ki izvirajo iz držav v razvoju, odločilo, da čeprav je ta shema odražala novo pojmovanje trgovinskih odnosov, v katerih imajo razvojni cilji pomembno vlogo, „povezava z razvojnimi problemi“ ni pripeljala do tega, da bi bil akt izključen s področja skupne trgovinske politike: glej sodbo z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu (45/86, Recueil, str. 1493, točki 18 in 20).

73 – Zgoraj navedena sodba (točka 47).

74 – *Ibidem* (točka 51) (moj poudarek).

gospodarskemu razvoju držav v razvoju, izključeno.

iii) Dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ter razvojno sodelovanje

176. Po drugi strani bi morala, če sta dva cilja ukrepa nerazdružljivo povezana, pri čemer noben ni podreden in posreden glede na drugega⁷⁵, posebna narava odnosov med Evropsko unijo in Skupnostjo pripeljati do tega, da bi se dala prednost pravni podlagi Skupnosti, pri čemer se mi zdi, da si je v trenutnem stanju prava Evropske unije v okviru teh odnosov zlasti težko, če ne celo nemogoče, predstavljati sklicevanje na dvojno pravno podlago, ne da bi bila podana kršitev člena 47 EU⁷⁶.

75 – Na podlagi merila iz sodne prakse Sodišča: glej v tem smislu sodbo z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu (C-178/03, ZOdl., str. I-107, točki 42 in 43, in navedena sodna praksa).

76 – Poudariti je treba, da je v okviru Pogodbe ES sklicevanje na dvojno pravno podlago izjemno in je izključeno, kadar so kljub nerazdružljivi naravi ciljev, ki jih zasleduje zadevni akt, postopki, predvideni za eno ali drugo pravno podlago, neskladni in/ali kadar lahko uporaba več pravnih podlag škodi pravicam Parlamenta: glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Parlamentu in Svetu (točka 57 in navedena sodna praksa). V zadevi, ki se nanaša delitev pristojnosti med drugim in prvim stebrom Evropske unije, se zdi uporaba dveh pravnih podlag prav tako nemogoča glede na različne postopkovne zahteve, postavljene v okviru naslova V Pogodbe EU in Naslova XX Pogodbe ES. Medtem ko skupni ukrep, ki zasleduje cilj SZVP, načeloma sprejme Svet s soglasjem (s pridržkom uporabe člena 23(2) EU), po drugi strani na področju razvojnega sodelovanja člen 179(1) ES določa, da „ukrepe, ki so potrebni za uresničevanje ciljev iz člena 177 [ES]“ sprejme Svet v skladu s t. i. postopkom soodločanja. Prav tako lahko dvomimo, da je mogoče postopke, na podlagi katerih se sprejemajo odločitve, s katerimi se dodeljuje finančna in/ali tehnična pomoč in temeljijo na splošnih aktih enega ali drugega stebra, uskladiti, ker je v okviru Naslova V Pogodbe EU za sprejetje takih odločitev pristojen Svet, medtem ko Komisija sprejema ukrepe finančne in/ali tehnične pomoči.

177. Navedene presoje kažejo, da dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ni mogoče v celoti izključiti s področja uporabe skupnostne politike razvojnega sodelovanja.

178. To področje namreč, tako kot boj proti drogam in odstranjevanje min, ni *a priori* izključeno s področja enostranskih ukrepov ali sporazumov, ki jih Skupnost sklepa s tretjimi državami na področju razvojnega sodelovanja, če je glavni namen izvedenih ali predvidenih ukrepov razvojno sodelovanje, s tem da prispevajo k uresnitvi socialno-gospodarskih ciljev te politike.

179. Zdi se mi, da je ta analiza nastala zaradi pobud institucij Evropske unije glede dejavnosti proti lahkemu orožju in orožju malega kalibra.

180. Med hladno vojno so številne države nakopičile zelo velike zaloge konvencionalnega orožja, ki je po koncu hladne vojne in zaradi različnih razlogov, povezanih zlasti z razpadom državnih struktur, služilo oboroženim spopadom v devetdesetih letih prejšnjega stoletja⁷⁷.

181. Svet Evropske unije je 26. junija 1997, nekaj dni po evropskem svetu v Amsterdamu, sprejel prvo politično pobudo Evropske unije na področju dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra v obliki „programa za preprečevanje nezakonite trgovine s konvencionalnim orožjem in boj proti

tej trgovini“⁷⁸ (v nadaljevanju: program iz leta 1997). Program iz leta 1997, ki je ustrezal številnim resolucijam, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov⁷⁹, je vseboval notranji del, naslovljen na države članice, ki so morale okrepiti skupna prizadevanja, da bi preprečile trgovino s tem orožjem na njihovem ozemlju in delovale zoper njo⁸⁰, in zunanji del, ki med drugim določa, da naj bi Skupnost in države članice, v mejah pristojnosti, sprejele usklajene ukrepe, da bi drugim državam pomagale, prvič, preprečevati nezakonito trgovino z orožjem in, drugič, zlasti v „pokonfliktnih“ situacijah in kadar obstaja minimalna raven varnosti in stabilnosti, ustaviti promet in nezakonito trgovino z orožjem⁸¹. Med ukrepi pomoči, predvidenimi v zunanjem delu programa iz leta 1997, so bili sprejete ali okrepitev, glede na okoliščine primera, ustreznega sklopa zakonov in drugih predpisov za ureditev in nadzor prometa z orožjem, priprava programov za zbiranje, odkup in uničenje orožja, sestava izobraževalnih programov za spodbujanje zavedanja med lokalno populacijo o negativnih učinkih nezakonite trgovine z orožjem in za spodbujanje integracije nekdanjih borcev v civilno življenje.

77 – V tem smislu glej analizo, navedeno v točkah od 1 do 8 Strategije Evropske unije dejavnosti proti kopicenju in nezakoniti trgovini z lahkim orožjem in orožjem malega kalibra, s pripadajočim strelivom, ki je bila sprejeta na evropskem svetu, ki je potekal 15. in 16. decembra 2005 (Dokument št. 5319/06 SZVP 31). V skladu s tem dokumentom naj bi bilo v svetovnem prometu več kot 600 milijonov kosov lahkega orožja in v 49 večjih oboroženih spopadih v 90. letih prejšnjega stoletja je bilo v 47 spopadih uporabljeno lahko orožje in orožje malega kalibra kot glavno orožje. V skladu s študijo iz maja 2004 naj bi bilo v nezakonitem prometu v Zahodni Afriki med 8 do 10 milijonov kosov lahkega orožja (glej: *Bah A., Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, document de travail du Groupe de travail sur les armes légères, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Ploughshares, Ontario, 2004, str. 3. Ta dokument je na voljo na spletni strani: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf).

78 – Besedilo programa je na voljo na spletni strani: <http://grip.org/bdg/g1599.html>.

79 – Program iz leta 1997 navaja zlasti resolucije 51/45 F o „ukrepih, ki se nanašajo na omejevanje nezakonitega prometa s konvencionalnim orožjem in njegove uporabe“, 51/45 L o „[p]omoči državam, da ustavijo nezakonit promet in kopicenje orožja malega kalibra“ in 51/45 N o „okrepitevi miru na račun konkretnih ukrepov razorožitve“, pri čemer so bile vse tri sprejete na 79. plenarnem zasedanju 10. decembra 1996. V zadnjeimeni resoluciji Generalna skupščina Združenih narodov pravi, da je „prepričana, da je globalni in integrirani pristop v zvezi z nekaterimi konkretnimi ukrepi razoroževanja, zlasti nadzorom nad orožjem malega kalibra in lahkim orožjem, pogosto nujni pogoj za ohranitev in okrepitev miru in varnosti ter tako pomeni podlago za učinkovit postopek rehabilitacije ter gospodarski in socialni razvoj“.

80 – Točka 1 programa iz leta 1997.

81 – Točki 2 in 3 programa iz leta 1997.

182. Program iz leta 1997 je bil dopolnjen in okrepljen z zgoraj navedenim skupnim ukrepom Sveta 1999/34/SZVP z dne 17. decembra 1998 o prispevku Evropske unije k dejavnosti proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, ki ga je leta 2002 nadomestil sporni skupni ukrep.

zbiranje in uničenje lahkega orožja in orožja malega kalibra⁸³.

183. Evropska unija je sprejela več posebnih regionalnih ukrepov za izvedbo Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP⁸², v glavnem v obliki finančnih prispevkov in tehnične pomoči za

184. Svet je 21. maja 1999, pri čemer je spomnil na zgoraj navedeni skupni ukrep 1999/34/SZVP, sprejel resolucijo o lahkem orožju, v kateri je navedel, da sta širjenje orožja malega kalibra in nezadosten nadzor povzročila notranje ali meddržavne spopade, pri čemer je bil oviran miren gospodarski in socialni razvoj⁸⁴, in „svetoval, naj bodo Skupnost in države članice v okviru razvojnega sodelovanja posebno pozorne na ukrepe, ki se nanašajo“ zlasti na „vključitev vprašanja glede orožja malega kalibra v politični dialog

82 – Sklep Sveta 1999/730/SZVP z dne 15. novembra 1999 o izvajanju Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP ob prispevku Evropske unije za boj proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega in lahkega orožja v Kambodži (UL L 294, str. 5); Sklep Sveta 1999/845/SZVP z dne 17. decembra 1999 o izvajanju Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP ob prispevku Evropske unije za boj proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega in lahkega orožja v Mozambiku (UL L 326, str. 73); Sklep Sveta (2000/803/SZVP) z dne 14. decembra 2000 o izvajanju Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP ob prispevku Evropske unije za boj proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega in lahkega orožja v Južni Osetiji (UL L 326, str. 1); Sklep Sveta 2001/200/SZVP z dne 12. marca 2001 o izvajanju Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP ob prispevku Evropske unije za boj proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega in lahkega orožja v Latinski Ameriki in na Karibih (UL L 72, str. 1) in Sklep Sveta 2001/850/SZVP z dne 29. novembra 2001 o izvajanju Skupnega ukrepa 1999/34/SZVP ob prispevku Evropske unije za boj proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega in lahkega orožja v Albaniji (UL L 318, str. 1).

83 – Kot zgoraj navedeni Sklep 1999/845/SZVP, s katerim je Evropska unija dodelila prispevek v obliki finančne pomoči za odkrivanje, zbiranje in uničenje orožja v Mozambiku s čezmejnimi operacijami, ki jih je izvajala z južnoafriško in mozambiško policijo (operacija Rachel), zgoraj navedeni Sklep 2000/803/SZVP, v okviru katerega je bila dodeljena pomoč v obliki opreme za lokalne policijske sile v Južni Osetiji, pristojne za zbiranje in uničenje lahkega orožja in orožja malega kalibra na tem področju, in manj zgoraj navedeni Sklep 1999/730/SZVP, ki se nanaša na finančni prispevek in tehnično pomoč kambaški vladi, zlasti za pripravo ustrezne zakonodaje in drugih predpisov o lastništvu, posesti, uporabi, prodaji in prometu z orožjem in pripadajočim strelivom, da bi se opredelili postopki za prostovoljno predajo orožja malega kalibra in odkrile ter uničile presežne zaloge orožja malega kalibra ter podprli programi civilne družbe, ki se nanašajo na ozaveščanje javnosti o problemih, povezanih z lahkim orožjem in orožjem malega kalibra, ter zgoraj navedeni Sklep 2001/850/SZVP, ki se nanaša na finančno pomoč programu nadzora lahkega orožja in orožja malega kalibra v Albaniji, vzpostavljenega v okviru programa Združenih narodov za razvoj (PNUD), ki prispeva zlasti k spodbujanju zbiranja orožja v tej državi. V okviru zgoraj navedenega Sklepa 2001/200/SZVP je Evropska unija dodelila finančni prispevek za projekte Regionalnega centra Združenih narodov za mir, razorožitev in razvoj Latinske Amerike in Karibov s sedežem v Limi, ki so namenjeni izobraževanju lokalnih carinskih in policijskih organov.

84 – Točka 1 resolucije. Besedilo resolucije je na voljo na spletni strani: <http://grip.org/bdg/g1786.html>.

z državami AKP in drugimi partnericami Evropske unije v okviru razvojnega sodelovanja, da bi v okviru razvojnega sodelovanja zagotovile pomoč državam, ki želijo prejemati pomoč za omejitev ali odpravo presežnih zalog orožja malega kalibra, in določile druge spodbujevalne ukrepe, s katerimi bi se spodbudila prostovoljna predaja tega orožja in njegovo uničenje“, ter „glede na okoliščine določile podporo za okrepitev vladnih institucij in zadevne zakonodaje glede boljšega nadzora nad orožjem malega kalibra. Prve intervencije bi se lahko nanašale na [...] Zahodno Afriko (ECOWAS)), kjer je bil opažen znaten napredek in je bil začrtan in sprejet okvir za dejavnost proti širjenju orožja malega kalibra“⁸⁵. Svet je prav tako, z namenom zagotovitve koordiniranega in dopolnilnega pristopa, zahteval, naj se na ravni Skupnosti zagotovi skladnost dejavnosti Evropske unije glede orožja malega kalibra, zlasti z vidika SZVP⁸⁶.

185. Program iz leta 1997 in resolucija Sveta z dne 21. maja 1999 ponazarjata, da Svet ni izključil, da bi lahko Skupnost izvajala ukrepe, ki se nanašajo na dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene na področju razvojnega sodelovanja.

85 – Točka 7 resolucije (moj poudarek).

86 – Točka 9 resolucije.

186. Glede na te dokumente, ki jih je sprejel Svet, ni dosledno trditi, kot so to pred Sodiščem storili Svet in vlade intervenientov, z izjemo nizozemske vlade, da področje dejavnosti proti lahkemu orožju in orožju malega kalibra nikakor ne sodi v skupnostno politiko razvojnega sodelovanja.

187. Prav tako se mi zdi, da člena 11(3) Sporazuma iz Cotonouja, o razlagi in obsegu katerega se je veliko razpravljalo med stranikami tega spora, čeprav ne govori o delitvi pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, vendarle ni mogoče razlagati tako, da bi bil izključen vsak ukrep Skupnosti, ki se nanaša na podporo „dejavnosti proti prekomernemu in nenadzorovanemu kopičenju orožja malega kalibra in lahkega orožja“.

188. Po drugi strani, kot priznava Komisija, le navedba tega področja v Sporazumu iz Cotonouja tudi ne pomeni, da Evropska unija nima nobene pristojnosti za sprejetje ukrepov, ki bi se nanašali na dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra.

189. Razmejitev med pristojnostmi Skupnosti in Evropske unije se bo torej dokončno določila z opredelitvijo namena zadevnega

ukrepa, glede na to, ali zasleduje izključni ali glavni cilj ohranitve miru in/ali krepitve mednarodne varnosti in tako sodi v SZVP ali cilj socialno-gospodarskega razvoja, pri čemer v tem primeru sodi v skupnostno politiko razvojnega sodelovanja. Ta pristop prav tako potrjujejo pojasnjevalne opombe k poglavju SZVP o splošnem proračunu Evropske unije za leto 2004, ki kljub temu, da gre le za smernice, kažejo, da Skupnost in Evropska unija, pri čemer ta deluje v skladu s Naslovom V Pogodbe EU, v skladu s pristojnostmi lahko sprejemata ukrepe za dejavnost proti kopičenju lahkega orožja in orožja malega kalibra.

190. Poleg tega, v nasprotju s trditvijo francoske vlade na obravnavi, ne menim, da bi bilo v tej zadevi mogoče iz člena 3 zgoraj navedene Uredbe št. 1717/2006 izpeljati sistematično izključitev dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra s področja skupnostne politike razvojnega sodelovanja⁸⁷.

191. Člen 3(1) navedene uredbe določa, da se lahko tehnična in finančna pomoč Skupnosti

izvaja kot odziv na nujne razmere, krizne razmere ali porajajočo se krizo ali razmere, ki bi lahko prerasle v oborožen spopad ali resno destabilizirale tretjo državo oziroma zadevne države. Njegov odstavek 2 določa področja, na katera se nanaša navedena tehnična in finančna pomoč. Člen 3(2)(i), prvi pododstavek, se v zvezi s tem nanaša na „podporo ukrepom, ki se v okviru politike sodelovanja Skupnosti in njenih ciljev nanašajo na vpliv nezakonite uporabe in dostopa do strelnega orožja na prebivalstvo. Taka podpora je omejena na raziskovalne dejavnosti, pomoč žrtvam, dvigovanje ozaveščenosti javnosti in razvoj pravnega ter upravnega strokovnega znanja in dobrih praks“. Drugi pododstavek te določbe, pri katerem vztraja francoska vlada, določa, da „se pomoč zagotovi le do mere, ki je potrebna za ponovno vzpostavitev pogojev za družbeni in gospodarski razvoj zadevnih prebivalcev v kriznih razmerah ali razmerah porajajoče se krize iz odstavka 1. Ne vključuje podpore ukrepom za boj proti širjenju orožja“.

192. Vendar je treba opozoriti, da sta Svet in Komisija ob sprejetju tega akta, ki je začel veljati 1. januarja 2007, sprejela skupno izjavo, v skladu s katero sta se ti instituciji med drugim dogovorili, da se nobene določbe Uredbe [št. 1717/2006] ne sme „razlagati, kot da posega v stališča, sprejeta

87 – Opozoriti je treba, da bi bilo treba tako utemeljitev, čeprav je bila navedena le na obravnavi in se nanaša na akt Skupnosti, ki je bil sprejet po vložitvi tožbe, razglasiti za dopustno, ker zadeva izpodbijanje pristojnosti Skupnosti za sprejemanje ukrepov na področju dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, kar je vprašanje javnega reda, zaradi česar lahko sodišče Skupnosti nanj pazi po uradni dolžnosti.

v zadevi [C-]91/05“ in da „[d]okler Sodišče ne odloči v tej zadevi, Komisija ne bo skušala sprejeti ukrepov na podlagi člena 3(2)(i)“ navedene uredbe, ker se področje tega člena glede na okoliščine primera lahko spremeni na podlagi predloga Komisije in glede na sodbo Sodišča v tej zadevi⁸⁸.

193. V vsakem primeru, če bi bilo člen 3(2)(i), drugi pododstavek, Uredbe št. 1717/2006 treba razlagati tako, da bi ta izključeval podporo ukrepom, ki se nanašajo na boj proti širjenju orožja, bi to veljalo le glede skupnostne pomoči v odgovor na krizne razmere ali porajajočo se krizo, ne pa glede vseh skupnostnih ukrepov, ki prispevajo k uresničitvi socialno-gospodarskih ciljev razvojnega sodelovanja, saj se, med drugim, pomoč na podlagi Uredbe št. 1717/2006 v skladu z njenim členom 2(1) izvaja le, če je ni mogoče izvajati v okviru drugih instrumentov Skupnosti, ki so namenjeni zunanji pomoči in ki nujno zajemajo geografske instrumente za razvojno sodelovanje, kot je sporazum iz Cotonouja. Kot je že bilo navedeno, ta sporazum ne izključuje tega, da Skupnost lahko sprejme ukrepe, ki prispevajo k boju proti razširjanju lahkega orožja in orožja malega kalibra.

194. Zaradi vseh teh razlogov menim, da dejavnost proti prekomernemu kopičenju lahkega orožja in orožja malega kalibra kot taka ne sodi zunaj področja skupnostne politike razvojnega sodelovanja, ampak nasprotno, lahko sodi vanjo, kadar je izključni ali glavni namen ukrepa, ki prispeva k tej dejavnosti, razvojno sodelovanje, ki prispeva k uresničevanju ciljev socialno-gospodarskega razvoja tega sodelovanja.

195. Zdaj je treba obravnavati zakonitost izpodbijanega sklepa in spornega skupnega ukrepa.

3. Zakonitost izpodbijanega sklepa in sporni skupni ukrep

196. Zlasti glede na zgoraj navedeno sodbo z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu in kot je bilo že navedeno, da bi se ugotovilo, ali je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa posegel v pristojnosti, dodeljene Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, ob kršitvi člena 47 EU, je treba preveriti, ali je bil vsaj glavni predmet tega sklepa, glede na njegov namen in vsebino, razvojno sodelovanje.

⁸⁸ – Dokument št. 14010/06, CODEC 1113, SZVP 966, 27. oktober 2006, str. 1.

197. Glede namena izpodbijanega sklepa je treba spomniti, da njegova prva uvodna izjava določa, da prekomerno in nenadzorovano kopičenje in širjenje lahkega orožja in orožja malega kalibra pomeni grožnjo miru in varnosti ter zmanjšuje možnosti trajnostnega razvoja.

198. Druga uvodna izjava izpodbijanega sklepa določa, da Evropska unija predvideva delovanje v okviru pristojnih mednarodnih organov za spodbujanje ukrepov, ki gradijo zaupanje. Poudarja, da je „v tem smislu ta sklep namenjen izvedbi navedenega skupnega ukrepa“, ki je sporen. To uvodno izjavo je treba razlagati glede na edino uvodno navedbo izpodbijanega sklepa, ki se sklicuje na člen 3 spornega skupnega ukrepa, pri čemer gre za določbo, ki med drugim navaja ukrepe, ki gradijo zaupanje.

199. V skladu s členom 3 spornega skupnega ukrepa si pri zasledovanju ciljev spornega skupnega ukrepa „Evropska unija, v okviru pristojnih mednarodnih organov in glede na okoliščine primera *na regionalni ravni*, prizadeva poiskati soglasje, da bi uresničila načela in ukrepe za preprečitev nadaljnje destabilizirajočega kopičenja orožja malega kalibra“⁸⁹. Med načeli in ukrepi iz člena 3

so pod točko (a) „[z]aveza vseh držav, da orožje malega kalibra uvažajo in razpolagajo z njim samo za zadovoljevanje svojih legitimnih varnostnih in samoobrambnih potreb [...]“, pod točko (b) „zaveza držav izvoznic, da orožje malega kalibra pošiljajo samo vladam v skladu z mednarodnimi in regionalnimi omejitvenimi merili“, pod točko (c) „[z]aveza vseh držav, da orožje malega kalibra proizvajajo samo za namene, navedene [pod točko] (a) ali glede izvoza, kakor je navedeno [pod točko] (b)“ in pod točko (e) „[v]zpostavitev ukrepov za krepitev zaupanja, vključno z ukrepi za izboljšanje večje preglednosti in odprtosti z vodenjem regionalnih registrov o orožju malega kalibra in z redno izmenjavo razpoložljivih informacij o izvozu, uvozu, proizvodnji in hranjenju orožja malega kalibra ter o nacionalni zakonodaji v zvezi z orožjem, kakor tudi s posvetovanji med zadevnimi strankami o izmenjanih informacijah“.

200. Opozoriti je treba, da Komisija nikakor ne prereka, da člen 3 spornega skupnega ukrepa, kot večina drugih določb Naslova I navedenega akta, sodi na področje SZVP⁹⁰.

89 – Moj poudarek. Naj opomnim, da izraz „orožje malega kalibra“ uporabljen v spornem skupnem ukrepu zajema „lahka orožja in orožja malega kalibra“. (Glej točko 9 zgoraj).

90 – Glej točko 59 zgoraj.

201. Znova je treba opozoriti, da se pomoč, ki jo je Evropska unija predvidela v izpodbijanem sklepu, v bistvu nanaša na preoblikovanje moratorija ECOWAS na lahko orožje v zavezujočo regionalno konvencijo.

vanj ECOWAS za boj proti nevarnosti, ki naj bi izhajala iz ponovnega kopičenja lahkega orožja in orožja malega kalibra v Zahodni Afriki. Zato je namen izpodbijanega sklepa predvsem, če ne izključno, varnost.

202. Zadevni moratorij, ki ga je oktobra 1998 sprejel ECOWAS, se nanaša na uvoz, izvoz in proizvodnjo lahkega orožja v državah članicah ECOWAS. V preambuli moratorija je poudarjeno, da promet z lahkim orožjem pomeni destabilizirajoč dejavnik za države članice ECOWAS in grožnja miru in varnosti ljudi⁹¹.

205. Moram se strinjati, da je varnost gotovo nujni pogoj za razvoj⁹². Vendar v nasprotju s predlogom Komisije le ugotovitev iz prve uvodne izjave izpodbijanega sklepa, da kopičenje in prekomerno in nenadzorovano širjenje lahkega orožja in orožja malega kalibra zmanjšuje možnosti za trajnostni razvoj, ne pomeni, da bi izpodbijani sklep podpiral projekt, ki se nanaša neposredno in/ali predvsem na izboljšanje človeških in/ali socialno-gospodarskih pogojev populacij zadevnih afriških držav.

203. Izpodbijani sklep s podpiranjem preoblikovanja te politične pobude ECOWAS v zavezujočo regionalno konvencijo tako prispeva k preprečevanju ponovnega kopičenja lahkega orožja in orožja malega kalibra v Zahodni Afriki, ki bi lahko (še naprej) destabiliziralo to regijo, na podlagi člena 3 spornega skupnega ukrepa.

204. Izpodbijani sklep se torej dejansko in neposredno nanaša na podpiranje prizade-

206. Ravno nasprotno, ta zadnji cilj se zdi prej oddaljen in v vsakem primeru posreden

91 – Druga uvodna izjava deklaracije moratorija na uvoz, izvoz in izdelavo orožja malega kalibra in lahkega orožja v Zahodni Afriki.

92 – Kot je med drugim poudarjeno v točkah I in III zgoraj navedene strategije Evropske unije boja proti kopičenju in nezakonitemu prometu z lahkim orožjem in orožjem malega kalibra s pripadajočim strelivom, ob sklicevanju na Evropsko varnostno strategijo, ki je bila sprejeta na Evropskem svetu decembra 2003.

in postranski glede na cilj ohranjanja regionalne varnosti držav članic ECOWAS.

uporabe finančnega instrumenta ali tehnične pomoči v okviru Naslova V Pogodbe EU. To je priznala tudi sama Komisija in v okviru prakse odločanja Evropske unije so bili podani številni primeri⁹³.

207. Glede vsebine izpodbijanega sklepa je treba opozoriti, da ta določa finančni prispevek in tehnično pomoč v višini 515.000 eurov za dvanajst mesecev za ustanovitev enote za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS in za spremembo zgoraj navedenega moratorija na prodajo in proizvodnjo lahkega orožja ECOWAS v pravno zavezujočo konvencijo.

210. Na splošno se mi zdi, da je v okoliščinah, v katerih se sprejema odločitev o finančnemu prispevku in tehnični pomoči tretji državi ali, kot je v tem primeru, regionalni organizaciji za sodelovanje, obravnava te odločitve, v nasprotju z odločitvijo o normativnem ukrepu, zelo močno podrejena preverjanju cilja, ki ga zasleduje navedena odločitev.

208. Res je, kot poudarja Komisija, da sta finančni prispevek in tehnična pomoč značilna instrumenta, ki se uporabljata pri razvojni pomoči.

211. Finančni prispevek in tehnična pomoč sta namreč sama po sebi nevtralna in lahko po mojem mnenju, glede na cilj, ki ga zasledujeta, sodita le na področje razvojnega sodelovanja ali SZVP.

209. Vendar se mi zdi, da taka utemeljitev ne upošteva dejstva, da se morajo taki instrumenti, da bi sodili na področje sodelovanja in razvojne pomoči, jasno nanašati na razvoj. Z drugimi besedami, le dejstvo, da je mogoče poseči po finančnem instrumentu, kakršna je pomoč, ne pomeni avtomatično, da ta pomoč sodi v pristojnost Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, opredeljena mora biti namreč kot „razvojna pomoč“. Poleg tega nobena določba Pogodbe EU ne prepoveduje

212. Kot sem ugotovil, je namen, ki ga zasleduje izpodbijani sklep, glede na sporni skupni ukrep, vsaj v bistvenem, varnost. Poleg tega dejstvo, da, kot navaja Komisija, izpodbijani sklep prispeva k institucionalni okrepitvi zlasti z ustanovitvijo enote za lahko orožje

93 – Glej zlasti zgoraj navedeni sklep v opombi 83 zgoraj.

v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS, ne izpodbije te presoje, saj okrepitev organov oblasti, bodisi nacionalnih, regionalnih ali mednarodnih, ni cilj sam po sebi, saj mora, da bi sodil v okvir razvojnega sodelovanja, zasledovati cilj razvoja.⁹⁴

213. V teh okoliščinah izpodbijani sklep ne sodi na področje razvojnega sodelovanja, ampak vsaj v bistvenem zasleduje cilje iz člena 11(1) EU, zlasti ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti, pri čemer gre za cilje, ki ne ustrezajo nobenemu izmed ciljev, dodeljenih Skupnosti, česar Komisija ne prereka⁹⁵.

214. Po mnenju Komisije dejstvo, da je bila pomoč, ki jo je predvidela, (na prvi pogled) podobna pomoči, sprejeti v okviru izpodbijanega sklepa, ne spreminja te presoje. Poleg tega, da tak predlog ne spreminja delitve pristojnosti med Skupnostjo in Evropsko unijo, dokumenti, ki jih je Komisija navedla v podporo stališču, ne dokazujejo,

da je Skupnost financirala projekt, katerega vsebina je bila enaka ali podobna vsebini, ki je predmet izpodbijanega sklepa.

215. Poudariti je treba, da upoštevni deli regionalne strategije o sodelovanju in okvirnega regionalnega programa za Zahodno Afriko, podpisani 19. februarja 2003 na podlagi Sporazuma iz Cotonouja zlasti med ECOWAS in Komisijo⁹⁶, ki jih je ta navedla v podporo utemeljitvi, le opisno opozarjajo, prvič, na pomen nadzora nad prometom z lahkim orožjem v regiji, v kateri obstaja moratorij na izvoz in uvoz in ga podpirajo Združeni narodi⁹⁷, in, drugič, da bo pomoč „predvidena v podporo pomoči Združenih narodov za [...] udejanjenje moratorija na uvoz, izvoz in proizvodnjo lahkega orožja“⁹⁸.

216. Vendar glede te zadnje točke in neodvisno od vprašanja delitve pristojnosti med državami članicami in Skupnostjo glede financiranja teh projektov predvidene

94 – Glej v tem smislu točko 63 sklepnih predlogov generalne pravobranilke Kokottove, predstavljenih 22. maja 2007 (zadeva Parlament proti Komisiji, C-403/05, ki poteka pred Sodiščem).

95 – Glej tudi točko 159 zgoraj.

96 – Priloga IV k tožbi. Načini priprave in sprejetja strategij sodelovanja in okvirnih programov so pojasnjeni v Prilogi IV Sporazuma iz Cotonouja. V skladu s členom 10(2) te priloge okvirne regionalne programe sprejmejo Skupnost in zadevne države AKP v skupnem soglasju.

97 – Oddelek 2.3, str. 19 dokumenta.

98 – Oddelek 6.4.1, str. 40 dokumenta.

pomoči za *udejanjenje* moratorija ni mogoče primerjati s podporo preoblikovanju tega moratorija v pravno zavezujočo konvencijo.

Evropske unije na področju lahkega orožja in orožja malega kalibra, zlasti v zvezi z *njenimi* razvojnimi politikami“ predložita predsedstvo Unije in Komisija⁹⁹.

217. Namreč, čeprav je v okviru izvrševanja moratorija mogoče razumno predvideti ukrepe, ki bi zasledovali predvsem cilje človeškega in socialno-gospodarskega razvoja, kot je podpora lokalnim predlogom v zvezi z ozaveščenjem zadevne populacije o prekomernem prometu z orožjem, prispevek k projektom, ki se nanašajo na preprečevanje domače izdelave lahkega orožja in/ali njeno nadomestitev s proizvodnjo potrošnih dobrin, oziroma podpora programom odkupa orožja pri lokalnemu prebivalstvu ali zamenjava za hrano ob predaji lahkega orožja in orožja malega kalibra, podpora preoblikovanju moratorija, kot je ta, sprejet v okviru ECOWAS, v zavezujočo konvencijo, zasleduje, kot je bilo že navedeno, vsaj v bistvenem cilj krepitve regionalne in mednarodne varnosti.

218. Presoji iz točke 213 zgoraj ne nasprotuje niti člen 4(2) izpodbijanega sklepa, ki skoraj dobesedno povzema člen 9(1) spornega skupnega ukrepa, v skladu s katerim periodična poročila „o doslednosti dejavnosti

219. Ta ugotovitev naj bi bila namreč, prvič, v skladu z delitvijo pristojnosti med Unijo in Evropskimi skupnostmi na področju boja proti kopičenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, ob priznanju, da lahko to področje, kot sem navedel zgoraj, sodi na področje uporabe razvojnega sodelovanja, če je glavni namen sprejetih ali načrtovanih ukrepov razvojno sodelovanje, in sicer če se nanašajo na socialno-gospodarski razvoj zadevnega prebivalstva. Prav tako je treba v tem smislu razlagati člen 7(2) spornega skupnega ukrepa, ki določa, da „Svet odloči o cilju, podrobnostih in financiranju takih projektov [...] *ne da bi posegal* v bilateralne prispevke držav članic in *delovanje Skupnosti*“, medtem ko njegov člen 8, v skladu s katerim, spominjam, „Svet *opozarja*, da ima Komisija namen voditi svojo dejavnost v smeri uresničitve ciljev in prioritet [...] [spornega] skupnega ukrepa, *glede na*

99 – Moj poudarek.

*okolščine primera z upoštevnimi ukrepi Skupnosti*¹⁰⁰.

ES. Poleg tega se za sporni skupni ukrep v tem primeru ne bi smelo ugotoviti, da se ne uporablja, ker ta ni vseboval pooblastila Svetu za sprejetje izpodbijanega sklepa ob neupoštevanju člena 47 EU. Zato predlagam, da Sodišče tožbo zavrne.

220. Drugič, v nasprotju s tem, kar predlaga Komisija, ni dvoma, da pojma „Evropska unija“ in „njene politike na področju razvoja“ iz člena 4(2) izpodbijanega sklepa in člena 9(1) spornega skupnega ukrepa ne določata, da Evropska unija deluje v okviru Naslova V Pogodbe EU, ampak pomenita, nasprotno, ob upoštevanju tudi potrebe po zagotovitvi „doslednosti dejavnosti“, izrecno napotilo na splošno obveznost iz člena 3 EU, ki je vključena v skupne določbe Pogodbe EU in torej naslavljata Evropsko unijo kot „fasado“ treh stebrov, ki od nje zahteva, da zagotovi zlasti „doslednost vseh njenih zunanjih dejavnosti v okviru njenih politik na področju zunanjih odnosov, varnosti, gospodarstva in razvoja“¹⁰¹.

V – Stroški

222. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Svet je predlagal, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

221. Glede na zgoraj navedeno menim, da Skupnost ne bi smela sprejeti izpodbijanega sklepa na podlagi Naslova XX Pogodbe

223. V skladu s členom 69(4) Poslovnika Kraljevina Danska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska, Združeno kraljestvo ter Evropski parlament nosijo vsak svoje stroške.

100 – Moj poudarek.

101 – Moj poudarek.

VI – Predlog

224. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Tožba se zavrne.

2. Komisiji Evropskih skupnosti se naloži plačilo stroškov.

3. Kraljevina Danska, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropski parlament nosijo svoje stroške.