

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 20. maja 2008*

V zadevi C-91/05,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 21. februarja 2005,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo M. Petite, P. J. Kuijper in J. Enegren, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Evropskega parlamenta, ki ga zastopajo R. Passos, K. Lindahl in D. Gauci, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenient,

* Jezik postopka: angleščina.

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono, S. Marquardt in E. Finnegan, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopajo A. Jacobsen, C. Thorning in L. Lander Madsen, zastopniki,

Kraljevine Španije, ki jo zastopa N. Díaz Abad, zastopnica,

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, E. Belliard in C. Jurgensen, zastopniki,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo M. de Grave, C. Wissels in H. G. Sevenster, zastopniki,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopa A. Falk, zastopnica,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata R. Caudwell in E. Jenkinson, zastopnici, skupaj z A. Dashwoodom, barrister,

intervenienti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (poročevalec), A. Tizzano in G. Arestis, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský in J.-C. Bonichot, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: J. Swedenborg, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. decembra 2006,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. septembra 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj Sklep Sveta 2004/833/SZVP z dne 2. decembra 2004 o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589/SZVP z

namenom prispevanja Evropske unije ECOWAS-u v okviru moratorija na lahko orožje in orožje malega kalibra (UL L 359, str. 65, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) razglasi za ničnega in ugotovi, da se Skupni ukrep 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/SZVP (UL L 191, str. 1, v nadaljevanju: sporni skupni ukrep), zlasti njegov naslov II, zaradi nezakovitosti ne uporablja.

Pravni okvir in dejansko stanje

Sporazum iz Cotonouja

- 2 V Cotonouju (Benin) je bil 23. junija 2000 podpisan Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani in Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi strani (UL L 317, str. 3, v nadaljevanju: sporazum iz Cotonouja), ki je bil v imenu Skupnosti potrjen s Sklepom Sveta 2003/159/ES z dne 19. decembra 2002 (UL 2003, L 65, str. 27). Veljati je začel 1. aprila 2003.

- 3 V členu 1 tega sporazuma, naslovljenem „Cilji partnerstva“, je določeno:

„Skupnost in njene države članice na eni strani ter države (Afrike, Karibov in Pacifika (v nadaljevanju: države AKP)) na drugi, v nadaljnjem besedilu ‚pogodbence‘, 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.

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 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.

[...]

- ⁴ V členu 11 sporazuma iz Cotonouja, naslovljenem „Politike vzpostavljanja miru, preprečevanje in reševanje konfliktov“, je določeno:

„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.

2. Ukrepi na področju vzpostavljanja miru ter preprečevanja in reševanja konfliktov zajemajo zlasti podporo uravnoteženju političnih, gospodarskih, socialnih in kulturnih priložnosti med vsemi deli družbe, krepitvi 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.

3. Zadevni ukrepi med drugim vključujejo tudi podporo posredovanju, pogajanjem in prizadevanjem za pomiritev, učinkovitemu regionalnemu upravljanju s skupnimi, nezadostnimi 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 nenadzorovanega širjenja, nezakonite preprodaje in kopičenja majhnega in lahkega orožja.

[...]“

⁵ V skladu s členi od 6 do 10 priloge IV k sporazumu iz Cotonouja, naslovljeni „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) in Gospodarska in monetarna unija zahodnoafriških držav (UEMOA) na drugi strani.

- 6 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“ navedenega dokumenta je navedeno, da bo predvidena akcija v podporo akciji Združenih narodov pri izvedbi prednostnih ukrepov na podlagi akcijskega načrta za izvršitev moratorija na uvoz, izvoz in proizvodnjo lahkega orožja.

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

Sporni skupni ukrep

- 8 Svet Evropske unije je 12. julija 2002 na podlagi člena 14 EU sprejel sporni skupni ukrep, ki je razveljavil in nadomestil Skupni ukrep Sveta 1999/34/SZVP z dne 17. decembra 1998, sprejet na podlagi člena J.3 Pogodbe o Evropski uniji, o prispevku

Evropske unije k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju lahkega orožja in orožja malega kalibra (UL 1999, L 9, str. 1).

- 9 V skladu s členom 1(1) spornega skupnega ukrepa „[s]o [njegovi] cilji:
- bojevati se in prispevati k dokončanju destabilizirajočega kopičenja in razširjanja orožja malega kalibra,
 - prispevati k zmanjšanju obstoječega kopičenja tega orožja in streliva na raven, ki je v skladu z legitimnimi varnostnimi potrebami držav, in
 - pripomoči k reševanju problemov, ki jih povzroča kopičenje takega orožja“.
- 10 Naslov I spornega skupnega ukrepa z naslovom „Načela o preventivnih in reaktivnih vidikih“ določa akcijski program, na podlagi katerega si bo Evropska unija prizadevala za doseganje soglasja v pristojnih regionalnih in mednarodnih forumih. V ta namen navaja načela in ukrepe, ki jih je treba uresničiti, 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).

- 11 Med načeli in ukrepi, ki jih je treba uresničiti, da bi se preprečilo nadaljnje destabilizirajoče kopičenje orožja malega kalibra, so v členu 3 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.
- 12 Med načeli in ukrepi, ki jih je treba uresničiti za zmanjšanje obstoječih zalog orožja malega kalibra in pripadajočega streliva, je v členu 4 navedenega skupnega ukrepa med drugim določena ustrezna pomoč državam, ki prosijo za pomoč pri nadzoru ali odstranjevanju odvečnega orožja 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 streliva zanj.
- 13 V naslovu II „Prispevek Unije k posebnim ukrepom“ spornega skupnega ukrepa je med drugim določena finančna in tehnična pomoč programom in projektom, ki dajejo neposreden in razpoznaven prispevek načelom in ukrepom, navedenim v naslovu I tega skupnega ukrepa.
- 14 V členu 6(2) navedenega skupnega ukrepa je določeno:

„Pri zagotavljanju takšne pomoči Unija upošteva zlasti zavezanost prejemnikov spoštovanju načel, navedenih v členu 3; njihovo spoštovanje človekovih pravic; njihovo spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava in varovanja vladavine

prava; in njihovo spoštovanje mednarodnih zavez, zlasti glede obstoječih mirovnih sporazumov in mednarodnih sporazumov o nadzoru nad orožjem.“

- 15 V skladu s členom 7(1) spornega skupnega ukrepa Svet odloča o dodeljevanju finančne in tehnične pomoči, navedene v členu 6 tega skupnega ukrepa, določanju prioritet pri uporabi teh sredstev in pogojih za izvajanje posebnih ukrepov Evropske unije. V odstavku 2 člena 7 je določeno, da „Svet za vsak primer posebej odloča o temeljnem načelu, dogovorjenih načinih in o financiranju takih projektov na podlagi dejanskih in stroškovno primerno ovrednotenih projektnih predlogov brez poseganja v bilateralne prispevke držav članic in v delovanje Skupnosti“.

- 16 Člen 8 spornega skupnega ukrepa 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) navedenega skupnega ukrepa 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.“

Izpodbijani sklep

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

19 V izpodbijanem sklepu so te uvodne izjave:

„(1) Pretirano in nenadzorovano kopičenje in širjenje orožja malega kalibra in lahkega orožja predstavlja 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 [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 V skladu s členom 1 izpodbijanega sklepa Unija prispeva k izvedbi projektov v okviru moratorija ECOWAS-a na uvoz, izvoz in izdelavo orožja malega kalibra in lahkega orožja. V ta namen daje finančni prispevek in tehnično pomoč za ustanovitev enote za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS-a in za preoblikovanje moratorija v konvencijo o orožju malega kalibra in lahkem orožju med državami članicami ECOWAS-a.

21 Člen 3 spornega sklepa določa:

„Komisijo 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. Ta pomoč je namenjena predvsem dvanajstmesečnemu kritju plač, potnih stroškov, dobav in potrebne opreme, potrebnih za vzpostavitev enote za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS-a kot tudi za preoblikovanje moratorija v konvencijo o orožju malega kalibra in lahkem orožju med državami ECOWAS-a. [...]“

22 V členu 4(2) navedenega sklepa je določeno:

„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 pogodbenega odnosa s Komisijo.“

23 Ob razpravi o osnutku izpodbijanega sklepa v okviru odbora stalnih predstavnikov 24. novembra 2004 je Komisija v zapisnik sestanka Sveta vključila to izjavo (dokument št. 15236/04 SZVP 1039, z dne 25. novembra 2004):

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

Skupni ukrep, ki se financira iz naslova SZVP bi lahko bil financiran iz devetega ERS in bi bil popolnoma v skladu z okvirnim regionalnim programom ECOWAS. Dejstvo je, da Komisija pripravlja predlog o financiranju, ki se nanaša na okvirni znesek 1,5 milijona evrov in je namenjen podpori izvedbe moratorija ECOWAS na lahko orožje in orožje malega kalibra.

Na koncu, skupni ukrep spada na področje deljene pristojnosti, na kateri temeljita razvojna politika Skupnosti in Sporazum iz Cotonouja. Člen 47 [EU] se uporablja na področjih deljene pristojnosti, prav tako kot na področjih izključne pristojnosti, sicer ne bi imel polnega učinka. Komisija si pridržuje izvrševanje svojih pravic na tem področju.“

²⁴ Ker je Komisija menila, da izpodbijani sklep ni bil sprejet na ustrezni pravni podlagi in da je bil zato kršen člen 47 EU, je vložila to tožbo.

Predlogi strank

²⁵ Komisija Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničn;

- ugotovi, da je sporni skupni ukrep, zlasti njegov naslov II, nezakonit, zaradi česar se ne uporablja.

26 Svet Sodišču predlaga, naj:

- predlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa kot neutemeljenega zavrne;
- predlog Komisije, naj se ugotovi, da se sporni skupni ukrep ne uporablja, kot nedopustnega zavrže, podredno pa naj ga zavrne kot neutemeljenega;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

27 Evropskemu parlamentu je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 7. septembra 2005 dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

28 Z istim sklepom je bilo Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Kraljevini Nizozemski, Kraljevini Švedski in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta. Kraljevini Danski je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 12. septembra 2005 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Pristojnost Sodišča

- 29 Komisija skuša s to ničnostno tožbo, vloženo na podlagi člena 230 ES, doseči, da se ugotovi, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa posegel v pristojnosti Skupnosti in zato kršil člen 47 EU. Ker izpodbijani sklep temelji na spornem skupnem ukrepu, se Komisija pri utemeljitvi, da se ta skupni ukrep in zlasti njegov naslov II ne uporablja, opira na člen 241 ES, zaradi enake kršitve člena 47 EU.
- 30 Svet, ki ga podpirata vladi Španije in Združenega kraljestva, kljub nesporni pristojnosti Sodišča za odločanje o tožbi opozarja, zlasti glede ugovora nezakonnosti spornega skupnega ukrepa, da Sodišče ni pristojno za odločanje o zakonitosti akta s področja SZVP.
- 31 V zvezi s tem iz člena 46(f) EU izhaja, da se določbe Pogodbe ES, ki se nanašajo na pristojnost Sodišča in na izvajanje te pristojnosti, uporabljajo za člen 47 EU.
- 32 Na podlagi člena 47 EU nobena določba Pogodbe EU ne vpliva na določbe Pogodbe ES (sodbi z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu, C-176/03, ZOdl., str. I-7879, točka 38, in z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Svetu, C-440/05, ZOdl., str. I-9097, točka 52).

- 33 Sodišče mora paziti, da akti, za katere Svet trdi, da se zanje uporablja naslov V Pogodbe EU, in ki imajo lahko pravne učinke, ne posegajo v pristojnosti, ki jih določbe Pogodbe ES priznavajo Skupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu, C-170/96, Recueil, str. I-2763, točka 16, ter zgoraj navedeni sodbi z dne 13. septembra 2005 Komisija proti Svetu, točka 39, in z dne 23. oktobra 2007 Komisija proti Svetu, točka 53).
- 34 Iz tega izhaja, da je Sodišče pristojno za odločanje o ničnostni tožbi, ki jo je vložila Komisija v skladu s členom 230 ES, in v tem okviru za obravnavanje tožbenih razlogov, navedenih na podlagi člena 241 ES, kolikor se ti nanašajo na kršitev člena 47 EU.

Tožba

Trditve strank

- 35 Komisija, ki jo podpira Parlament, navaja, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničn, ker posega v pristojnosti, priznane Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, in je zato v nasprotju s členom 47 EU.
- 36 Komisija in Parlament menita, da člen 47 EU določa „nespremenljivo“ razmejitve med pristojnostmi Skupnosti in pristojnostmi Unije. Čeprav 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, enako ne velja za Evropsko unijo, ki v skladu s členom 47 EU nima

enake komplementarne pristojnosti, ampak mora spoštovati izključne ali neizključne pristojnosti Skupnosti, čeprav gre za neizvršene pristojnosti. Zato pride do poseganja v pristojnosti Skupnosti, če Svet v okviru SZVP sprejme akt, ki bi bil lahko zakonito sprejet na podlagi Pogodbe ES.

- 37 Po mnenju Komisije in Parlamenta boj proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, zato ker je postal sestavni del politike razvojnega sodelovanja, spada med pristojnosti, ki jih ima na tem področju Skupnost. Dolgoročno razvojno sodelovanje države je namreč lahko učinkovito le, če obstaja 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.
- 38 Komisija zatrjuje, da je bila dejavnost proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra v politiko Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja vključena s Sporazumom iz Cotonouja, zlasti njegovim členom 11(3).
- 39 Povezavo med destabilizirajočim kopičenjem lahkega orožja in orožja malega kalibra in politiko razvojnega sodelovanja naj bi med drugim priznal sam Svet in tudi mednarodna skupnost.
- 40 Po mnenju Komisije, ki jo podpira Parlament, se izpodbijani sklep, glede na svoj namen in vsebino nanaša na pristojnosti Skupnosti in bi ga bilo mogoče zakonito sprejeti na podlagi Pogodbe ES. Na eni strani naj namreč namen izpodbijanega sklepa ne bi bil samo spodbujanje miru in varnosti, ampak tudi izboljšanje perspektiv trajnostnega razvoja v Zahodni Afriki. Na drugi strani naj bi projekt krepitve enote

za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS-a in najetje strokovnjakov za pripravo osnutka konvencije o lahkem orožju, kot to predvideva priloga k izpodbijanemu sklepu, vključeval klasično pomoč v okviru programov razvojnega sodelovanja, ki naj ne bi zahtevala posebnih dejavnosti v okviru SZVP.

- 41 Ker izpodbijani sklep temelji na spornem skupnem ukrepu, Komisija, ki jo podpira Parlament, predlaga, naj se sporni skupni ukrep in zlasti njegov naslov II ugotovi za nezakonitega, ker posega v pristojnosti Skupnosti. Čeprav nekateri vidiki dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra lahko spadajo na področje SZVP, zlasti policijski in vojaški ukrepi za zbiranje navedenega orožja ali vzpostavitve programov za uničenje, pa to ne velja za ukrepe finančne in tehnične pomoči iz navedenega naslova II, ki naj bi spadali v pristojnost Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja ter gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami.
- 42 Svet, ki ga podpirajo vse vlade držav članic intervenientk, meni, da se ni mogoče sklicevati na nobeno kršitev člena 47 EU, ker boj proti razširjanju lahkega orožja in orožja malega kalibra ne spada med pristojnosti Skupnosti na področju politike razvojnega sodelovanja niti med katere koli druge pristojnosti Skupnosti.
- 43 Najprej, Svet v zvezi z razlago člena 47 EU poudarja, da je namen te določbe ohraniti ravnotežje pristojnosti, vzpostavljeno s pogodbami, in ga ni mogoče razlagati tako, da je njegov cilj varstvo pristojnosti, dodeljenih Skupnosti, v škodo pristojnosti, dodeljenih Uniji. V nasprotju s trditvami Komisije naj člen 47 EU ne bi določal nespremenljive razmejitve med pristojnostmi Skupnosti in pristojnostmi Unije. Da bi

ugotovili, ali ravnanje Unije posega v pristojnosti Skupnosti, bi bilo treba upoštevati značilnosti pristojnosti, ki jih ima Skupnost na zadevnem področju, zlasti komplementarnost pristojnosti Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

- 44 Vlada Združenega kraljestva meni, da bi morala biti Skupnost za ugotovitev, da je akt, ki temelji na Pogodbi EU, v nasprotju s členom 47 EU, prvič, pristojna za sprejetje akta, ki bi imel isti namen in isto vsebino. Drugič, akt, ki temelji na Pogodbi EU, bi moral posegati v pristojnost, dodeljeno Skupnosti, s tem da bi preprečeval ali omejeval njeno izvrševanje, kar bi pripeljalo do učinka izključitve pristojnosti Skupnosti. Vendar naj tak učinek ne bi bil mogoč pri razvojnem sodelovanju, pri katerem ima Skupnost vzporedne pristojnosti.
- 45 Svet, ki ga v zvezi s tem podpirajo države članice intervenientke, dalje zatrjuje, da boj proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja ne spada v pristojnosti, ki jih ima Skupnost.
- 46 Niti dejavnost proti širjenju navedenega orožja niti splošnejši cilji za ohranitev miru in krepitev varnosti ne spadajo med cilje Skupnosti, navedene v členih 2 ES in 3 ES. Poleg tega naj bi bil v skladu s členom 177(1) ES glavni cilj politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja zmanjšanje revščine. Cilji ohranitve miru in krepitev mednarodne varnosti naj bi namreč spadali izključno na področje uporabe Pogodbe EU, zlasti na področje SZVP. Vendar naj se določbe Pogodbe ES ne bi razlagale široko, saj bi bil sicer omajan soobstoj Unije in Skupnosti kot integriranih, a različnih pravnih sistemov, kot tudi ustavna arhitektura celote, ki jo sestavljajo trije „stebri“.

- 47 Svet, ki ga pri tem podpirajo francoska in nizozemska vlada ter vlada Združenega kraljestva, meni, da dejstvo, da bi lahko širjenje lahkega orožja in orožja malega kalibra morda vplivalo na vidike trajnostnega razvoja, ne pomeni, da to celotno področje spada med pristojnosti Skupnosti.
- 48 Svet in vlada Združenega kraljestva poleg tega zatrjujeta, da SZVP, če bi bila sprejeta trditev Komisije, ne bi imela polnega učinka. Ta vlada dodaja, da če bi neka dejavnost spadala v pristojnost Skupnosti samo zato, ker vpliva na cilje te pristojnosti, ne bi bilo več omejitve obsega pristojnosti Skupnosti, kar bi bilo v nasprotju z načelom dodelitve pristojnosti. Nizozemska vlada meni, da ni dobro omejevati vloge SZVP glede ohranitve miru in varnosti v državah v razvoju, ker taka politika Svetu omogoča, da v teh državah ukrepa hitro in učinkovito.
- 49 Svet, ki ga pri tem podpirajo španska, francoska, švedska vlada in vlada Združenega kraljestva, poudarja, da glede na to, da je sporazum iz Cotonouja „mešan“ sporazum, iz njega ne more izhajati pristojnost Skupnosti na področju boja proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja.
- 50 Svet in vse druge vlade držav članic, intervenientke, poleg tega menijo, da je bil izpodbijani sklep sprejet v skladu z določbami in v duhu Pogodbe EU. Ker naj bi bil namreč glavni cilj izpodbijanega sklepa boj proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja, naj ne bi spadal v pristojnosti Skupnosti, ampak v pristojnosti Unije v okviru SZVP.

- 51 Na eni strani naj bi namreč boj proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja spadal v temeljni cilj SZVP, ki je ohranitev miru in okrepitev mednarodne varnosti, kar izhaja iz člena 11 EU. Švedska vlada dodaja, da je Varnostni svet Združenih narodov v boju proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja v Zahodni Afriki sprejel resolucije, v katerih je pozval mednarodno skupnost donatorjev, naj izvedejo moratorij ECOWAS-a na navedeno orožje in podprejo njegov tehnični sekretariat.
- 52 Na drugi strani Svet in vlade držav članic intervenientk menijo, da če ukrep ali dejavnost spadata v okvir SZVP, člen 47 EU ne nasprotuje temu, da Unija uporabi ista sredstva, kot jih uporablja Skupnost pri razvojnem sodelovanju. Za doseganje ciljev v okviru SZVP naj bi Unija namreč imela instrumente, ki niso omejeni na diplomatske ali vojaške intervencije, ampak vključujejo operativne ukrepe, med katerimi sta tudi finančna ali tehnična pomoč, potrebni za uresničenje določenih ciljev.
- 53 Svet in francoska vlada poleg tega poudarjata, da je bil sporni skupni ukrep izvršen s številnimi sklepi s področja SZVP, katerih zakonitosti Komisija ni izpodbijala, in sicer s Sklepom Sveta 2002/842/SZVP z dne 21. oktobra 2002 o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589/SZVP z namenom, da bi Evropska unija prispevala k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega orožja in lahkega orožja v jugovzhodni Evropi (UL L 289, str. 1); s Sklepom Sveta 2003/543/SZVP z dne 21. julija 2003 o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589 o prispevku Evropske unije k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju lahkega orožja in orožja malega kalibra v Latinski Ameriki in na Karibskem otočju (UL L 185, str. 59); s Sklepom Sveta 2004/790/SZVP z dne 22. novembra 2004 o podaljšanju veljavnosti in spremembi Sklepa 2003/276/SZVP o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589 glede prispevka Evropske unije za uničenje streliva za osebno in lahko orožje v Albaniji (UL L 348, str. 45); s Sklepom Sveta 2004/791/SZVP z dne 22. novembra 2004 o podaljšanju in spremembi Sklepa 2003/842/SZVP o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589 z namenom, da bi Evropska unija prispevala k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju osebnega orožja in lahkega orožja v jugovzhodni Evropi (UL L 348, str. 46); s Sklepom Sveta

2004/792/SZVP z dne 22. novembra 2004 o podalšanju veljavnosti in spremembi Sklepa 1999/730/SZVP o izvajanju Skupnega ukrepa 1999/341 o prispevku Evropske unije k boju proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju orožja malega kalibra in lahkega orožja v Kambodži (UL L 348, str. 47) in Sklepom Sveta 2005/852/SZVP z dne 29. novembra 2005 za uničenje orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja (SALW) ter pripadajočega streliva v Ukrajini (UL L 315, str. 27).

- 54 Nazadnje, Svet, ki ga v zvezi s tem podpirata vladi Španije in Združenega kraljestva, meni, da je ugovor nezakonitosti spornega skupnega ukrepa nedopusten, ker privilegirana tožeča stranka, kot je Komisija, ne sme več uveljavljati ugovora nezakonitosti akta, glede katerega bi lahko neposredno predlagala razglasitev ničnosti s tožbo na podlagi člena 230 ES.
- 55 Svet, nizozemska in švedska vlada ter vlada Združenega kraljestva s sklicevanjem na trditve glede izpodbijanega sklepa menijo, da je bil sporni skupni ukrep v vsakem primeru sprejet popolnoma v skladu s členom 47 EU.

Presoja Sodišča

Uporaba člena 47 EU

- 56 Iz točk od 31 do 33 te sodbe izhaja, da mora Sodišče na podlagi člena 47 EU paziti, da akti, za katere Svet trdi, da se zanje uporablja naslov V Pogodbe EU, in ki imajo

lahko pravne učinke, ne posegajo v pristojnosti, ki jih določbe Pogodbe ES priznavajo Skupnosti.

- 57 Komisija meni, da izpodbijani sklep ne upošteva razdelitve pristojnosti med Skupnostjo in Unijo, določene v členu 47 EU, ker bi bil lahko sprejet v skladu s pristojnostmi, ki jih ima Skupnost na področju razvojnega sodelovanja. Isto velja za določbe iz naslova II spornega skupnega ukrepa, ki so uresničene z izpodbijanim sklepom in ki se nanašajo bodisi na pristojnosti Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja bodisi na pristojnosti v zvezi z gospodarskim, finančnim in tehničnim sodelovanjem s tretjimi državami.
- 58 Preveriti je torej treba, ali določbe izpodbijanega sklepa vplivajo na pristojnost, ki jo ima Skupnost na podlagi Pogodbe ES, s tem da bi lahko bile, kot zatrjuje Komisija, sprejete na podlagi določb te pogodbe (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi z dne 13. septembra 2005 Komisija proti Svetu, točka 40, in z dne 23. oktobra 2007 Komisija proti Svetu, točka 54).
- 59 S tem da je določeno, da nobena določba Pogodbe EU ne vpliva na pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti ali na poznejše pogodbe in akte, ki prve spreminjajo ali dopolnjujejo, se namreč člen 47 EU v skladu s členom 2, peta alineja, EU in členom 3, prvi odstavek, EU nanaša na ohranitev in razvijanje pravnega reda Skupnosti.
- 60 V nasprotju s trditvami vlade Združenega kraljestva akt, ki ima pravne učinke in je bil sprejet na podlagi naslova V Pogodbe EU, vpliva na določbe Pogodbe ES v smislu člena 47 EU, ker bi bil lahko sprejet na podlagi Pogodbe ES, ne da bi bilo treba preveriti, ali ta akt Skupnosti preprečuje ali omejuje izvrševanje njenih pristojnosti. Iz

sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da če je očitno, da je glavni cilj določb akta, sprejetega na podlagi naslova V in naslova VI Pogodbe EU, glede na njihov namen in vsebino, uresničitev politike, ki je na podlagi Pogodbe ES dodeljena Skupnosti, pri čemer bi bile te določbe lahko prav tako veljavno sprejete na podlagi zadnjenavedene pogodbe, Sodišče meni da so bile te določbe sprejete v nasprotju s členom 47 EU (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi z dne 13. septembra 2005 Komisija proti Svetu, točki 51 in 53, in z dne 23. oktobra 2007 Komisija proti Svetu, točke od 69 do 74).

- ⁶¹ Kadar kršitev člena 47 EU izhaja iz dejstva, da bi akt, ki ima pravne učinke in ga je sprejela Unija na podlagi Pogodbe EU, lahko sprejela Skupnost, ni več upoštevno vprašanje, ali bi lahko tak akt – na področju, kot je razvojno sodelovanje, ki ne spada v izključno pristojnost Skupnosti in na katerem državam članicam zato ni preprečeno skupno ali posamično izvrševanje njihovih pristojnosti (glej v tem smislu sodbi 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, in z dne 2. marca 1994 v zadevi Parlament proti Svetu, C-316/91, Recueil, str. I-625, točka 26) – sprejele države članice pri izvrševanju svojih pristojnosti.
- ⁶² Poleg tega se vprašanje, ali so določbe takega akta, ki ga je sprejela Unija, v pristojnosti Skupnosti, nanaša na dodelitev in torej obstoj te pristojnosti, ne na njeno izključnost ali deljenost (glej v tem smislu sodbo z dne 30. maja 2006 v zadevi Komisija proti Irski, C-459/03, ZOdl., str. I-4635, točka 93).
- ⁶³ Ugotoviti je torej treba, ali je izpodbijani sklep v nasprotju s členom 47 EU, ker bi bil lahko sprejet na podlagi določb Pogodbe ES.

Razmejitev področij, ki se nanašajo na politiko Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja in SZVP

- ⁶⁴ Sodišče je v zvezi s politiko Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja razsodilo, da so cilji iz člena 130 U Pogodbe ES (postal člen 177 ES) širši v tem smislu, da se morajo ukrepi, potrebni za doseganje teh ciljev, nanašati na različna posebna področja (sodba z dne 3. decembra 1996 v zadevi Portugalska proti Svetu, C-268/94, Recueil, str. I-6177, točka 37).
- ⁶⁵ Členi od 177 ES do 181 ES, ki se nanašajo na sodelovanje z državami v razvoju, namreč zadevajo trajnostni gospodarski in socialni razvoj teh držav, skladno in postopno vključevanje v svetovno gospodarstvo in boj proti revščini, in tudi razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svobod ob upoštevanju zavez, sprejetih v okviru OZN in drugih mednarodnih organizacij (sodba z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Parlament proti Komisiji, C-403/05, ZOdl., str. I-9045, točka 56).
- ⁶⁶ Poleg tega iz Skupne izjave Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje [za razvoj]“ (UL 2006, C 46, str. 1) izhaja, da do trajnostnega razvoja in izkoreninjenja revščine ne more priti brez miru in varnosti ter da je sledenje ciljem nove razvojne politike Skupnosti mogoče le s pospeševanjem demokracije in spoštovanjem človekovih pravic (zgoraj navedena sodba Parlament proti Komisiji, točka 57).

- 67 Čeprav ciljev sedanje politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja ni treba omejiti na ukrepe, ki se neposredno nanašajo na boj proti revščini, mora ukrep, da ga je mogoče uvrstiti v okvir te politike, vendarle prispevati k zasledovanju ciljev gospodarskega in socialnega razvoja navedene politike (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Portugalska proti Svetu, točke 44, 60, 63 in 73).
- 68 V zvezi s tem iz več dokumentov institucij Unije in Evropskega sveta izhaja, da nekateri ukrepi, namenjeni preprečevanju šibkosti držav v razvoju, vključno s tistimi, ki so bili sprejeti na področju dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, lahko prispevajo k odstranitvi ali zmanjšanju ovir pri gospodarskem in socialnem razvoju navedenih držav.
- 69 Zato je Svet „Razvoj“ Evropske unije 21. maja 1999 sprejel resolucijo o lahkem orožju, v kateri je širjenje navedenega orožja predstavil kot težavo svetovne razsežnosti, ki zlasti v državah in na kriznih območjih, ki so z vidika varnosti v nestabilnem položaju, ovira miren gospodarski in socialni razvoj. Nedavno je Evropski svet v Strategiji Evropske unije o dejavnosti proti kopičenju 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 z dne 13. januarja 2006), med posledicami nezakonitega širjenja lahkega orožja in orožja malega kalibra, zlasti tistimi v zvezi z razvojem zadevnih držav, navedel: slabitev državnih struktur, preseljevanje oseb, zrušitev zdravstvenega in šolskega sistema, propadanje gospodarske dejavnosti, zmanjšanje vladnih sredstev, širjenje pandemij, oškodovanje socialnovarstvenega sistema in, nazadnje, zmanjšanje ali odvzem razvojne pomoči, pri čemer je treba dodati, da te posledice pomenijo za podsaharsko Afriko, ki je najbolj prizadeta, glavni dejavnik pri zaviranju razvoja.

- 70 Poleg tega so v točki 37 Skupne izjave Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije – omenjeni v točki 66 te sodbe – negotovost in nasilni konflikti navedeni kot največje ovire pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja, dogovorjenih v okviru Združenih narodov, pri tem pa je v tem okviru omenjen boj proti nenadzorovanemu širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra.
- 71 Vendar ostaja dejstvo, da lahko Skupnost sprejme konkretni ukrep proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra v okviru svoje politike razvojnega sodelovanja, le če ta ukrep po svojem namenu in svoji vsebini spada v pristojnosti, ki jih Skupnosti na tem področju daje Pogodba ES.
- 72 To ne velja, kadar je glavni namen ukrepa uresničitev SZVP, čeprav prispeva k gospodarskemu in socialnemu razvoju držav v razvoju.
- 73 Če se namreč pri preizkusu ukrepa izkaže, da ima ta dvojni cilj, ali če ima dva sestavna dela, pri čemer je en glavni, drugi pa stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (glej v tem smislu sodbe z dne 11. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Svetu, C-211/01, Recueil, str. I-8913, točka 39; z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, C-338/01, Recueil, str. I-4829, točka 55, in z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, C-94/03, ZOdl., str. I-1, točka 35, ter glede uporabe člena 47 EU in glede uporabe člena 47 EU zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 13. septembra 2005, točke od 51 do 53, in z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Svetu, točke od 71 do 73).

- 74 Iz tega izhaja, da ukrepi dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra ne spadajo v pristojnosti Skupnosti na področju politike razvojnega sodelovanja, če je njihov glavni namen ali glavni sestavni del uresničevanje SZVP.
- 75 Sodišče je glede ukrepa, ki hkrati zasleduje več ciljev ali ima več sestavnih delov, ne da bi bil en v primerjavi z drugim le stranski, razsodilo, da mora tak ukrep, če je mogoče uporabiti različne pravne podlage Pogodbe ES, izjemoma temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi z dne 11. septembra 2003 Komisija proti Svetu, točka 40, in z dne 10. januarja 2006, Komisija proti Svetu, točka 36).
- 76 Vendar je taka rešitev na podlagi člena 47 EU izključena glede ukrepa, ki sledi več ciljem ali ki ima več sestavnih delov, ki spadajo na področje politike razvojnega sodelovanja, ki je na podlagi Pogodbe ES v pristojnosti Skupnosti, in na področje SZVP, ne da bi bili nekateri stranski.
- 77 Ker namreč člen 47 EU prepoveduje, da bi Unija na podlagi Pogodbe EU sprejela ukrep, ki bi bil lahko veljavno sprejet na podlagi Pogodbe ES, se Unija za sprejetje določb, ki prav tako spadajo v pristojnost, ki jo Pogodba ES priznava Skupnosti, ne more sklicevati na pravno podlago, ki se nanaša na SZVP.
- 78 Glede na te ugotovitve je treba ugotoviti, ali izpodbijani sklep, ki uresničuje sporni skupni ukrep za prispevek Unije k ECOWAS-u v okviru moratorija na lahko orožje

in orožje malega kalibra, glede na svoj namen in svojo vsebino spada na področje politike razvojnega sodelovanja, ki je na podlagi Pogodbe ES v pristojnosti Skupnosti, kot trdi Komisija.

Namen izpodbijanega sklepa

- 79 Glede namena izpodbijanega sklepa iz njegovega naslova in podlage ter uvodnih izjav od 2 do 4 izhaja, da je ta sklep s finančnim in tehničnim prispevkom k iniciativi ECOWAS-a na področju dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra namenjen uresničevanju spornega skupnega ukrepa, ki ga je Svet sprejel na podlagi naslova V Pogodbe EU.
- 80 Kolikor izpodbijani sklep pomeni uresničenje akta, ki spada na področje SZVP, je treba najprej preučiti, ali je zato ta sklep treba razumeti tako, da skuša doseči cilje SZVP, ne pa ciljev politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.
- 81 V zvezi s tem je treba, ne da bi bilo v tej fazi treba preučiti ugovor Komisije o domnevni nezakonitosti spornega skupnega ukrepa, poudariti, da je ta v njegovih uvodnih izjavah predstavljen kot ukrep, namenjen nadomestitvi skupnega ukrepa 1999/34, da bi v skupni ukrep Unije vključil strelivo za lahko orožje in orožje malega kalibra, kjer je to potrebno.
- 82 Kot izhaja iz člena 1(1) spornega skupnega ukrepa so njegovi cilji boj proti destabilizirajočemu kopičenju in širjenju orožja malega kalibra in pomoč pri prenehanju

te dejavnosti, pomoč pri zmanjševanju obstoječih zalog tega orožja in pripadajočega streliva na raven, ki je v skladu z legitimnimi varnostnimi potrebami držav, in pomoč pri reševanju problemov, ki jih povzroča kopičenje tega orožja.

83 Ti cilji se uresničujejo, na eni strani, na podlagi naslova I skupnega spornega ukrepa, ki našteva nekatera načela in nekatere ukrepe, za katere si Unija prizadeva doseči soglasje za boj proti destabilizirajočemu kopičenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, in, na drugi strani, na podlagi naslova II tega skupnega ukrepa, ki obravnava finančno in tehnično pomoč Unije za projekte, ki prispevajo k uporabi navedenih načel in navedenih ukrepov.

84 Vendar iz spornega skupnega ukrepa ne izhaja, da uresničevanje programa dejavnosti proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra, ki ga ta ukrep vključuje, nujno pomeni ukrep, ki zasleduje cilje SZVP, kot sta ohranitev miru in krepitev mednarodne varnosti, ne pa ciljev politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.

85 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je skupni ukrep 1999/34 – ki ga je nadomestil sporni skupni ukrep in je v celoti povzel njegove cilje, naštetna načela in vrsto načrtovanega prispevka – v prvi uvodni izjavi jasno določal, da je pojav pretiranega in nenadzorovanega kopičenja in širjenja lahkega orožja in orožja malega kalibra nevarnost za mir in varnost ter da slabi prihodnost trajnostnega razvoja v številnih svetovnih regijah, in je tako od začetka predvideval boj zoper ta pojav za ohranitev miru in mednarodne varnosti na eni strani in zaščite razvojnih perspektiv na drugi strani.

86 Dalje, iz določb naslova II spornega skupnega ukrepa, ki s povzemanjem določbe skupnega ukrepa 1999/34 določajo vrsto prispevanja Unije in razdelitev nalog, ki so v tem okviru naložene Svetu in Komisiji, izhaja, da bi lahko cilje in akcijski program, določene s tem skupnim ukrepom, uresničila ne samo Unija, ki bi delovala v okviru SZVP, ampak tudi Skupnost na podlagi svojih pristojnosti.

87 V členu 7 spornega skupnega ukrepa je namreč določeno, da Svet odloča o dodeljevanju finančne in tehnične pomoči, navedene v členu 6 tega skupnega ukrepa, v odstavku 2 navedenega člena 7 pa je določeno, da Svet „brez poseganja v [...] delovanje Skupnosti“ za vsak primer posebej odloča o temeljnem načelu, načinih in financiranju projektov, ki uresničujejo naveden skupni ukrep. Dejstvo, da sporni skupni ukrep lahko izvedeta Skupnost in Unija, je potrjeno v njegovem členu 8, v skladu s katerim 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, in v členu 9 navedenega spornega ukrepa, ki Svetu in Komisiji pušča skrb za zagotavljanje skladnosti dejavnosti Unije na področju orožja malega kalibra, „zlasti glede razvojnih politik“ in izvajanje svojih lastnih zadevnih ukrepov v skladu z njunimi pristojnostmi. Potreba po skladnosti delovanja Unije na področju lahkega orožja in orožja malega kalibra je prav tako z istimi izrazi navedena v „politiki [Unije] na področju razvoja“ v členu 4(2) izpodbijanega sklepa.

88 Sklep, da cilje spornega skupnega ukrepa lahko uresniči tako Unija v okviru naslova V Pogodbe EU kot Skupnost v okviru svoje politike razvojnega sodelovanja, nazadnje ustreza pristopu, ki ga v veliko dokumentih priporočajo institucije Unije in Evropski svet.

89 Prvič, Svet je v resoluciji o lahkem orožju, navedeni v točki 69 te sodbe, s sklicevanjem na delovanje Unije v okviru SZVP in opozorilom na potrebo po zagotavljanju skladnosti dejavnosti Unije na področju orožja malega kalibra, zlasti glede SZVP v istem dokumentu svetoval, da so 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 z državami AKP in drugimi partnericami 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 [...]; da bi glede na okoliščine določile podporo za okrepitev vladnih institucij in zadevne zakonodaje glede boljšega nadzora nad orožjem malega kalibra“, ter glede tega zadnjega dodal, da „[bi] se prve intervencije lahko nanašale na Južno Afriko [...] in Zahodno Afriko (ECOWAS), kjer je prišlo do znatnega napredka in je bil načrtan in sprejet okvir za dejavnost proti širjenju orožja malega kalibra“.

90 Drugič, Evropski svet v Strategiji Evropske unije o dejavnosti proti kopičenju in nezakoniti trgovini z lahkim orožjem in orožjem malega kalibra, s pripadajočim strelivom, navedeni v točki 69 te sodbe, med sredstvi, ki jih lahko Unija uporabi zoper grožnjo nezakonitega razširjanja navedenega orožja, poleg civilnih in vojaških ukrepov za ureditev kriz in drugih diplomatskih ukrepov navaja zlasti sporazume o partnerstvu in sodelovanju s tretjimi državami ter razvojne programe in programe pomoči, ki se nanašajo na sodelovanje ES-AKP in vsebujejo del, ki je namenjen lahkemu orožju in orožju malega kalibra ter pripadajočemu strelivu. Potem ko je v tem dokumentu v točki 15 poudarjeno, da je po mnenju Sveta prispevek Unije k strategiji o lahkem orožju in orožju malega kalibra delovanje proti taki grožnji in zagotavljanje skladnosti med varnostnimi in razvojnimi politikami, je dalje kot zadnji element akcijskega načrta proti kopičenju navedenega orožja navedeno „[z]agotavljanj[e] skladnosti in komplementarnosti sklepov Sveta v okviru SZVP in dejavnosti Komisije na področju razvojne pomoči za spodbujanje skladnega pristopa k vsem dejavnostim [Unije] na področju [lahkega orožja in orožja malega kalibra]“.

- 91 Tretjič, v točki 37 Skupne izjave Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije, navedene v točki 66 te sodbe, so navedeni konkretni ukrepi za omejitev nenadzorovane razširjanja lahkega orožja in orožja malega kalibra, ki jih bo v skladu z evropsko strategijo boja proti kopičenju in nedovoljeni trgovini z osebnim in lahkim orožjem ter njegovim strelivom sprejela „Unija v okviru pristojnosti, ki jih imajo Skupnost in države članice“.
- 92 Ker akt, ki spada na področje SZVP in ki naj bi bil izveden na podlagi izpodbijane sklepa, ne nasprotuje temu, da je cilje mogoče doseči z ukrepi, ki jih sprejme Skupnost v skladu s svojimi pristojnostmi na področju razvojnega sodelovanja, je treba preučiti, ali je treba izpodbijati sklep kot tak šteti za ukrep, ki sledi ciljem, ki spadajo na področje politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja.
- 93 V zvezi s tem je v uvodni izjavi 1 izpodbijanega sklepa potrjeno, da pretirano in nenadzorovano kopičenje in širjenje lahkega orožja in orožja malega kalibra ni samo grožnja za mir in varnost, ampak prav tako slabi perspektive trajnostnega razvoja zlasti v Zahodni Afriki.
- 94 Kot izhaja iz uvodne izjave 2 izpodbijanega sklepa, je ta namenjen uresničevanju sporne skupnega ukrepa, s katerim Unija zlasti s spodbujanjem ukrepov za vzpostavitev zaupanja sledi ciljem, navedenim v členu 1 tega skupnega ukrepa, in sicer boju proti destabilizirajočemu kopičenju in razširjanju orožja malega kalibra in lahkega strelnega orožja ter zmanjšanju obstoječih zalog tega orožja.

- 95 V nasprotju s trditvami Komisije in Parlamenta ni mogoče zanikati, da se izpodbijani sklep v delu, v katerem skuša preprečiti novo kopičenje lahkega orožja in orožja malega kalibra v Zahodni Afriki, ki bi lahko destabiliziralo to območje, umešča v okvir splošnega pristopa k ohranitvi miru in krepitvi mednarodne varnosti.
- 96 Vendar iz izpodbijanega sklepa ni mogoče sklepati, da je v primerjavi z njegovimi cilji ohranitve miru in krepitve mednarodne varnosti njegova skrb za odstranitev ali zmanjšanje ovire za razvoj zadevnih držav, to je kopičenje navedenega orožja, zgolj stranska.
- 97 Kot je potrjeno v uvodnih izjavah 3 in 4 navedenega sklepa, je namreč finančna in tehnična pomoč, ki naj bi jo prispevala Unija, namenjena utrditvi pobude, ki jo je na področju lahkega orožja in orožja malega kalibra sprejel ECOWAS.
- 98 Posebni namen izpodbijanega sklepa je torej okrepitev zmožnosti skupine afriških držav v razvoju za boj proti pojavu, ki pomeni v skladu z uvodno izjavo 1 tega sklepa oviro za trajnostni razvoj teh držav.
- 99 Iz tega izhaja, da izpodbijani sklep sledi več ciljem, ki spadajo na področje SZVP in politike razvojnega sodelovanja, ne da bi bil pri tem kateri od njih le stranski.

Vsebina izpodbijanega sklepa

- 100 Sklepne ugotovitve, ki izhajajo iz preizkusa namena izpodbijanega sklepa v prejšnjih točkah, ni mogoče ovreči z analizo njegove vsebine.
- 101 Iz njegovega člena 1(2) namreč izhaja, da Evropska unija daje finančni prispevek in tehnično pomoč za ustanovitev enote za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS-a in za preoblikovanje moratorija v konvencijo o orožju malega kalibra in lahkem orožju med državami članicami te organizacije. V ta namen je v členu 4(1) izpodbijanega sklepa določen referenčni znesek 515.000 EUR.
- 102 V skladu s členom 3 izpodbijanega sklepa je finančna izvedba navedenega sklepa zaupana Komisiji in ta z ECOWAS-om sklene finančni sporazum o pogojih uporabe prispevka Evropske unije, ki bo v obliki sredstev nepovratne pomoči in ki je namenjena predvsem letnemu kritju plač, potnih stroškov, dobav in opreme, potrebnih za vzpostavitev enote za lahko orožje v okviru tehničnega sekretariata ECOWAS-a in tudi za preoblikovanje navedenega moratorija v konvencijo.
- 103 Glede tehnične pomoči, ki jo mora zagotoviti Unija, iz načrta v prilogi k izpodbijanemu sklepu izhaja, da ta vključuje najetjete strokovnjakov za izvršitev strokovnih mnenj, potrebnih za pripravo osnutka konvencije.
- 104 Vendar, kot je v točki 211 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, je mogoče finančni prispevek in tehnično pomoč opredeliti kot instrumenta SZVP

ali politike Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja le glede na cilje, ki jim sledita.

105 Čeprav je res, da nekateri ukrepi, kot je dajanje politične podpore za vzpostavitev moratorija ali celo zbiranje in uničenje orožja, spadajo bolj med dejavnosti za ohranitev miru, krepitev mednarodne varnosti ali spodbujanje mednarodnega sodelovanja, ki so cilji SZVP, navedeni v členu 11(1) EU, pa odločitev o zbiranju sredstev in dodelitvi tehnične pomoči skupini držav v razvoju, ki bi pripeljala do osnutka konvencije, lahko spada tako na področje politike razvojnega sodelovanja kot SZVP.

106 Na podlagi tega, da je bil sporni skupni ukrep izveden z drugimi sklepi, sprejetimi na podlagi naslova V Pogodbe EU, katerih zakonitost Komisija ni izpodbijala, ni mogoče določiti rezultata preizkusa, ki ga mora izvršiti Sodišče v obravnavani zadevi. Pravno podlago nekega akta je namreč treba določiti ob upoštevanju njegovega namena in njegove vsebine, in ne glede na pravno podlago, potrebno za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 10. januarja 2006 Komisija proti Svetu, točka 50).

107 Poleg tega, kot je bilo poudarjeno v točki 87 te sodbe, sporni skupni ukrep, ki naj bi bil uresničen z izpodbijanim sklepom, sam po sebi ne nasprotuje temu, da je cilj boja proti širjenju lahkega orožja in orožja malega kalibra lahko dosežen z ukrepi, ki jih sprejme Skupnost, ker je v njegovih členih 8 in 9 naveden namen Komisije, usmeriti svoje delovanje k uresničitvi tega cilja, glede na okoliščine primera, s primernimi ukrepi Skupnosti, ter obveznost Sveta in Komisije za zagotavljanje skladnosti dejavnosti Unije na področju orožja malega kalibra, zlasti glede politik na razvojnem področju in izvajanja njunih ukrepov v skladu z njunimi pristojnostmi.

- 108 Iz vsega navedenega izhaja, da izpodbijani sklep glede na namen in vsebino vključuje dva sestavna dela, ne da bi bil eden v razmerju do drugega stranski, pri čemer spada eden v politiko Skupnosti na področju razvojnega sodelovanja, drugi pa v SZVP.
- 109 Glede na ugotovitve iz točk 76 in 77 te sodbe je treba ugotoviti, da je Svet s tem, ko je izpodbijani sklep sprejel na podlagi naslova V Pogodbe EU, čeprav ta prav tako spada na področje politike razvojnega sodelovanja, kršil člen 47 EU.
- 110 Zato je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničn.
- 111 Ker je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničn zaradi nepravilnosti, ki so podane pri njem, ni treba presojati ugovora domnevne nezakonitosti spornega skupnega ukrepa.

Stroški

- 112 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija ni predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, obe instituciji nosita svoje stroške. Na podlagi odstavka 4 istega člena nosijo intervenienti v tem postopku svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklep Sveta 2004/833/SZVP z dne 2. decembra 2004 o izvajanju Skupnega ukrepa 2002/589/SZVP z namenom prispevanja Evropske unije ECOWAS-u v okviru moratorija na lahko orožje in orožje malega kalibra se razglasi za ničnega.**

- 2. Komisija Evropskih skupnosti in Svet Evropske unije nosita svoje stroške.**

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

Podpisi