# STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
# PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 19. září 2007 [1]

## Obsah

I – Úvod ..... I - 3656

II – Právní rámec a skutečnosti předcházející sporu ..... I - 3657

A – Dohoda z Cotonou ..... I - 3657

B – Sporná společná akce ..... I - 3659

C – Napadené rozhodnutí ..... I - 3661

III – Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem ..... I - 3663

IV – Analýza ..... I - 3664

A – K přípustnosti ..... I - 3664

1. K přípustnosti návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí ..... I - 3664

2. K přípustnosti námitky protiprávnosti sporné společné akce ..... I - 3665

a) Argumenty účastníků řízení ..... I - 3665

b) Analýza ..... I - 3666

i) K přípustnosti námitky protiprávnosti vznesené privilegovaným žalobcem proti nařízení podle článku 241 ES ..... I - 3666

ii) K přípustnosti námitky protiprávnosti vznesené proti společné akci přijaté na základě hlavy V Smlouvy o EU ..... I - 3671

1 — Jednací jazyk: francouzština.

B – K věci samé ..... I - 3674

1. K výkladu a dosahu článku 47 EU ..... I - 3674

a) Argumenty účastníků řízení ..... I - 3674

b) Analýza ..... I - 3676

2. Ke vztahům mezi bojem proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a pravomocemi Společenství ..... I - 3686

a) Argumenty účastníků řízení ..... I - 3686

b) Analýza ..... I - 3687

i) Úvodní poznámky ..... I - 3687

ii) Působnost rozvojové spolupráce ..... I - 3690

iii) Boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a rozvojová spolupráce ..... I - 3695

3. K legalitě napadeného rozhodnutí a sporné společné akce ..... I - 3700

V – K nákladům řízení ..... I - 3706

VI – Závěry ..... I - 3707

## I – Úvod

1. Svou žalobou se Komise evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2004/833/SZBP ze dne 2. prosince 2004 o provádění společné akce 2002/589/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie ECOWAS v rámci moratoria na ruční palné a lehké zbraně [2] (dále jen „napadené rozhodnutí“) a určil nepoužitelnost hlavy II společné akce Rady 2002/589/SZBP ze dne 12. července 2002 o příspěvku Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní a o zrušení společné akce 1999/34/SZBP [3] (dále jen „sporná společná akce“) z důvodu její protiprávnosti

2 — Úř. věst. L 359, s.65.
3 — Úř. věst. L 191, s. 1.

2. Hlavní význam projednávané věci, pokud jde o věc samou, spočívá ve výkladu článku 47 EU a rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií jednající v rámci hlavy V smlouvy o EU, nazvané „Ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice“ (dále jen „SZBP“), a Evropským společenstvím v oblasti rozvojové spolupráce (hlava XX smlouvy o ES). Projednávaná věc pod procesním úhlem pohledu rovněž nastoluje problematiku přípustnosti námitky protiprávnosti, uplatněné takzvaným „privilegovaným“ žalobcem proti aktu obecné povahy v osobitém kontextu vztahů mezi prvním a druhým pilířem Evropské unie.

## II – Právní rámec a skutečnosti předcházející sporu

### A – *Dohoda z Cotonou*

3. Dne 23. června 2000 byla v Cotonou (Benin) podepsána Dohoda o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé [4] (dále jen „dohoda z Cotonou“), schválená jménem Společenství rozhodnutím Rady 2003/159/ES ze dne 19. prosince 2002 [5]. V platnost vstoupila dne 1. dubna 2003.

4. Článek 1 této dohody, nazvaný „Cíle partnerství“, uvádí:

„Společenství a jeho členské státy na jedné straně a státy AKT na straně druhé (dále jen ‚strany‘) uzavírají tuto dohodu s cílem podpořit a urychlit hospodářský, kulturní a sociální rozvoj států AKT, s cílem přispět k míru a bezpečnosti a podpořit stabilní a demokratické politické prostředí.

Partnerství se zaměří na cíl omezení a případného vymýcení chudoby v souladu s cíli udržitelného rozvoje a postupné integrace států AKT do světové ekonomiky.

Tyto cíle a mezinárodní závazky stran jsou zdrojem všech rozvojových strategií a dosahuje se jich prostřednictvím integrovaného

4 — Úř. věst. L 317, s. 3.

5 — Úř. věst. L 65, s. 27.

přístupu, současně s ohledem na současné politické, hospodářské, sociální, kulturní a environmentální aspekty rozvoje. Partnerství poskytuje souvislý podpůrný rámec pro rozvojové strategie přijaté každým státem AKT.

[…]“

5. Článek 11 dohody z Cotonou, nazvaný „Politiky budování míru, předcházení konfliktům a jejich řešení“, stanoví:

„1. Strany v rámci partnerství sledují aktivní, souhrnnou a integrovanou politiku budování míru a předcházení konfliktům a jejich řešení. Tato politika je založena na zásadě vlastnictví. Soustřeďuje se zejména na budování regionálních, subregionálních a vnitrostátních kapacit a na předcházení násilným konfliktům v raném stadiu cíleným řešením jejich základních příčin a vhodnou kombinací veškerých dostupných nástrojů.

2. Aktivity v oblasti budování míru, předcházení konfliktům a jejich řešení zahrnují zejména podporu vyvažování politických, hospodářských, sociálních a kulturních příležitostí mezi všemi segmenty společnosti, posilování demokratické legitimity a účinnosti správy věcí veřejných, zřizování účinných mechanismů mírového řešení skupinových zájmů, překonávání hranic mezi různými segmenty společnosti, stejně jako podporu aktivní a organizované občanské společnosti.

3. Příslušné činnosti rovněž mimo jiné zahrnují podporu snah o zprostředkování, vyjednávání a usmiřování, účinného regionálního řízení sdílených vzácných přírodních zdrojů, demobilizace a opětovného začlenění bývalých bojovníků do společnosti, řešení problému dětských vojáků, stejně jako vhodných akcí pro stanovení odpovědných limitů vojenských výdajů a obchodu se zbraněmi, včetně podpory používání dohodnutých norem a kodexů chování. V tomto kontextu bude kladen zvláštní důraz na boj proti protipěchotním minám, stejně jako na řešení nadměrného a nekontrolovaného šíření a hromadění ručních palných zbraní a lehkých zbraní a nedovoleného obchodu s nimi.

[…]“

6. Na základě článků 6 až 10 přílohy IV dohody z Cotonou, nazvané „Prováděcí a řídící postupy“, byly v dokumentu podepsaném dne 19. února 2003 Komisí na jedné straně a Hospodářským společenstvím států západní Afriky (ECOWAS)[6] a Západoafrickou měnovou a ekonomickou unií (UEMOA) na straně druhé vytvořeny strategie regionální spolupráce a regionální orientační program.

7. Tento dokument v oddíle 2.3.1, nazvaném „Bezpečnost a předcházení konfliktům“, zdůrazňuje „důležitost, kterou představuje kontrola obchodu s lehkými zbraněmi tam, kde existuje moratorium na vývoz a dovoz podporované Organizací spojených národů“. *(neoficiální překlad)* V oddíle 6.4.1, nazvaném „Podpora regionální politiky předcházení konfliktům a řádného vládnutí“, tento dokument uvádí, že bude poskytnuta pomoc na podporu pomoci Organizace spojených národů k provedení prioritních činností akčního plánu, k zavedení moratoria na dovoz, vývoz a výrobu lehkých zbraní.

8. Na žádost ECOWAS Komise v roce 2004 zahájila přípravu návrhu financování operací předcházení konfliktům a budování míru. Podle Komise bude největší část tohoto financování přidělena programu ECOWAS na kontrolu lehkých zbraní.

## B – *Sporná společná akce*

9. Dne 12. července 2002 Rada Evropské unie přijala spornou společnou akci, která zrušila a nahradila společnou akci Rady 1999/34/SZBP ze dne 17. prosince 1998 o příspěvku Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní[7]. Pokud jde o její věcnou působnost, sporná společná akce se vztahuje, ve vhodných případech, na střelivo pro ruční palné a lehké zbraně, přičemž přebírá jednak ve své příloze výčet zbraní, které byly uvedeny v příloze společné akce 1999/34/SZBP[8],

6 — Tato regionální organizace, založená roku 1975, má za cíl podporu spolupráce a integrace států západní Afriky a v současnosti sdružuje 15 členských států, a sice Beninskou republiku, Burkinu-Faso, Kapverdskou republiku, Republiku Pobřeží slonoviny, Gambijskou republiku, Ghanskou republiku, Guinejskou republiku, Republiku Guinea-Bissau, Libereijskou republiku, Malijskou republiku, Nigerskou republiku, Nigerijskou federativní republiku, Senegalskou republiku, Republiku Sierra Leone a Tožskou republiku. Mauritánská islámská republika tuto organizaci opustila v roce 2002. Viz http://www.ecowas.int/.

7 — Úř. věst. 1999, L 9, s.1.

8 — Příloha sporné společné akce vyjmenovává seznam ručních palných a lehkých zbraní, na které se tato akce vztahuje, aniž by tím byla dotčena definice těchto zbraní, která by byla předmětem mezinárodní dohody. Co se týká první skupiny, jedná se o „lehké pěchotní zbraně“, tedy děla, houfnice a minomety, granátomety, protitankové zbraně, protitankové rakety a raketomety, jakož i protiletadlové rakety, a ohledně druhé skupiny jde o „ruční palné zbraně a [jejich] příslušenství určené výhradně k vojenskému užití“, a sice kulomety, samopaly, plně automatické pušky, poloautomatické pušky a tlumiče.

a jednak ve svém normativním textu, terminologickou metodu, podle které slova „ruční palné zbraně“ v téže společné akci označují „ruční palné a lehké zbraně“.

10. Podle čl. 1 odst. 1 sporné společné akce jsou jejími cíli:

„– bojovat proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a přispět k jeho ukončení,

– přispět k omezení stávajícího hromadění těchto zbraní a střeliva na úroveň slučitelnou s oprávněnými bezpečnostními požadavky zemí a

– pomoci vyřešit obtíže způsobené takovým hromaděním.“

11. Hlava I sporné společné akce, nazvaná „Zásady prevence a reakce“, stanoví zásady a cíle, na kterých Evropská unie bude usilovat o dosažení shody na příslušných regionálních a mezinárodních fórech. Za tímto účelem vyjmenovává zásady a opatření, které musí být uskutečněny k zabránění dalšímu destabilizujícímu hromadění ručních palných zbraní (článek 3) a k omezení stávajícího hromadění ručních palných zbraní a střeliva (článek 4).

12. Mezi zásadami a opatřeními, které musí být uskutečněny k zabránění dalšímu destabilizujícímu hromadění ručních palných zbraní, článek 3 hlavy I uvádí závazky všech dotyčných zemí v oblasti výroby, vývozu, dovozu a držení uvedených zbraní, jakož i vytvoření a udržování celostátních seznamů zbraní a vytvoření omezujících vnitrostátních zbrojních předpisů.

13. Mezi zásadami a opatřeními, které musí být uskutečněny k omezení stávajícího hromadění ručních palných zbraní a střeliva, článek 4 hlavy I zejména uvádí poskytnutí vhodné pomoci zemím, které žádají o podporu při kontrole nebo likvidaci přebytečných ručních palných zbraní, jakož i jejich střeliva na svém území, podporu opatření k posílení důvěry a podnětů k dobrovolnému odevzdání přebytečných nebo nezákonně držených ručních palných zbraní a střeliva.

14. Hlava II sporné společné akce, nazvaná „Příspěvek Unie k zvláštním akcím“, zejména stanoví finanční a technickou pomoc programům a projektům, které přímo a viditelně přispívají k uplatnění zásad a opatření uvedených v hlavě I.

15. Podle čl. 6 odst. 2 hlavy II při poskytování této pomoci vezme Unie v úvahu zejména závazky příjemců dostát zásadám uvedeným v článku 3 sporné společné akce, dodržování lidských práv, soulad s mezinárodním humanitárním právem a ochranu právního státu, jakož i plnění mezinárodních závazků, zejména pokud jde o platné mírové smlouvy a mezinárodní dohody o kontrole zbraní.

16. Článek 8 hlavy II stanoví:

„Rada bere na vědomí, že Komise zamýšlí směrovat svou činnost k dosahování cílů a priorit této společné akce, případně prostřednictvím vhodných opatření Společenství.“

17. Článek 9 odst. 1 hlavy II uvádí:

„Rada a Komise odpovídají za zajištění provázanosti činností Unie v oblasti ručních palných zbraní, zejména s ohledem na její politiku rozvoje. Za tímto účelem předloží členské státy a Komise veškeré důležité informace příslušným institucím Rady. Rada a Komise zajistí provedení svých jednotlivých akcí v souladu se svými pravomocemi.“

C – *Napadené rozhodnutí*

18. Dne 2. prosince 2004 Rada přijala napadené rozhodnutí, které provádí spornou společnou akci s ohledem na příspěvek Evropské unie ECOWAS v rámci moratoria na ruční palné a lehké zbraně [9]. Jako právní základ napadené rozhodnutí uvádí spornou společnou akci, zejména její článek 3, jakož i čl. 23 odst. 2 EU.

9 — Toto moratorium bylo slavnostně vyhlášeno představiteli států a vlád členských států ECOWAS na summitu v Abuji, konaném ve dnech 30.a 31. října 1998, na dobu tří let a bylo v roce 2001 obnoveno na další tři roky. Znění „prohlášení o moratoriu na převozy a výrobu lehkých zbraní v západní Africe“ je k dispozici na následující internetové adrese: http://www.grip.org/bdg/g1650.html.

19. Ve své preambuli napadené rozhodnutí uvádí následující body odůvodnění:

„(1) Nadměrné a nekontrolované hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní ohrožuje mír a bezpečnost a omezuje perspektivy udržitelného rozvoje, což je skutečností zejména v západní Africe.

(2) Při prosazování cílů stanovených v článku 1 [sporné] společné akce Evropská unie zamýšlí jednat na příslušných mezinárodních fórech za účelem podpory opatření k nastolení důvěry. V tomto smyslu je uvedené rozhodnutí určeno k provádění [uvedené] společné akce.

(3) Evropská unie se domnívá, že finanční příspěvek a technická pomoc by mohly přispět ke konsolidaci iniciativy [ECOWAS] v oblasti ručních palných a lehkých zbraní.

(4) Evropská unie proto zamýšlí poskytnout Hospodářskému společenství států západní Afriky finanční a technickou pomoc v souladu s hlavou II [sporné] společné akce.“

20. Podle článku 1 napadeného rozhodnutí Evropská unie přispívá k uskutečňování projektů v rámci moratoria Hospodářského společenství států západní Afriky na dovoz, vývoz a výrobu ručních palných a lehkých zbraní. Za tímto účelem poskytne finanční příspěvek a technickou pomoc na vytvoření útvaru lehkých zbraní v rámci technického sekretariátu Hospodářského společenství států západní Afriky a na přeměnu tohoto moratoria v úmluvu o ručních palných a lehkých zbraních mezi státy Hospodářského společenství států západní Afriky.

21. Článek 3 napadeného rozhodnutí uvádí:

„Provádění finančních opatření tohoto rozhodnutí je svěřeno Komisi. Komise za tímto účelem uzavře s Hospodářským společenstvím států západní Afriky finanční dohodu o podmínkách použití příspěvku Evropské unie, který bude ve formě grantu. […]“

22. Článek 4 odst. 2 napadeného rozhodnutí uvádí:

„Předsednictví a Komise předkládají příslušným útvarům Rady pravidelné zprávy

o soudržnosti činností Evropské unie v oblasti ručních palných a lehkých zbraní, zejména s ohledem na její politiku rozvoje, v souladu s čl. 9 odst. 1 [sporné] společné akce. Komise předkládá zejména zprávy o hlediscích uvedených v první větě článku 3. Tyto informace musí být zejména založeny na pravidelných zprávách poskytnutých Hospodářským společenstvím států západní Afriky v rámci jeho smluvního vztahu s Komisí."

23. Při přijetí napadeného rozhodnutí učinila Komise následující prohlášení:

„Komise má za to, že tato společná akce neměla být přijata a že projekt měl být financován 9. [Evropským rozvojovým fondem (ERF)] na základě dohody z Cotonou. Tento názor je jasně potvrzen článkem 11 odst. 3 dohody z Cotonou, který ve výčtu relevantních činností výslovně uvádí boj proti hromadění ručních palných zbraní a lehkých zbraní. Mimoto z komentářů týkajících se příslušné rozpočtové linie SZBP (19 03 02) rozpočtu pro rok 2004 vyplývá, že financování takových projektů na základě SZBP je vyloučeno, jestliže se na tyto projekty již vztahuje dohoda z Cotonou.

Společná akce financovaná na základě SZBP mohla využít 9. ERF a byla by zcela v souladu s regionálním orientačním programem ECOWAS. O tom svědčí skutečnost, že Komise již připravuje návrh financování týkající se orientační částky 1,5 milionu eur určené na podporu zavedení moratoria ECOWAS na ruční palné a lehké zbraně.

Konečně, společná akce spadá do sdílené pravomoci, na níž jsou založeny rozvojová politika Společenství a dohoda z Cotonou. Článek 47 [EU] se použije na oblasti sdílené pravomoci stejně jako na oblasti výlučné pravomoci, poněvadž jinak by byl z velké části zbaven svého užitečného účinku. Komise si vyhrazuje výkon svých práv v této oblasti." [10] *(neoficiální překlad)*

## III – Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

24. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadené rozhodnutí;

10 — Dokument č. 15236/04 SZBP 1039, ze dne 25. listopadu 2004.

– určil, že sporná společná akce, zejména její hlava II, je protiprávní, a tudíž nepoužitelná.

25. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl návrh na zrušení napadeného rozhodnutí jako neopodstatněný;

– odmítl návrh Komise směřující k určení nepoužitelnosti sporné společné akce jako nepřípustný a podpůrně jej zamítl jako neopodstatněný;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

26. Usnesením ze dne 7. září 2005 předseda Soudního dvora povolil Evropskému parlamentu vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise.

27. Usnesením z téhož dne předseda Soudního dvora povolil Španělskému království, Francouzské republice, Nizozemskému království, Švédskému království a Spojenému království Velké Británie a Severního Irska vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady. Usnesením ze dne 12. září 2005 předseda Soudního dvora povolil rovněž Dánskému království vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

28. Komise a Rada, jakož i účastníci řízení, jimž byl povoleno vedlejší účastenství v projednávané věci, byli vyslechnuti během jednání, které se konalo dne 5. prosince 2006, s výjimkou Nizozemského království, které na něm nebylo zastoupeno.

## IV – Analýza

### A – *K přípustnosti*

#### 1. K přípustnosti návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí

29. Není pochyb – přičemž Rada a účastníci řízení, kteří vstoupili do řízení na podporu jejích návrhových žádání ostatně netvrdili opak – že návrh na zrušení napadeného

rozhodnutí je přípustný, protože má za cíl určení toho, že akt přijatý Radou v rámci hlavy V Smlouvy o EU („[u]stanovení o [SZBP]“) zasahuje do pravomocí Evropského společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

2. K přípustnosti námitky protiprávnosti sporné společné akce

a) Argumenty účastníků řízení

30. Ačkoli napadené rozhodnutí, založené na článku 23 EU a na sporné společné akci přijaté na základě hlavy V Smlouvy o EU, v zásadě nespadá pod soudní přezkum na základě článku 230 ES, je třeba připomenout, že v souladu s čl. 46 písm. f) EU se ustanovení Smlouvy ES, která se týkají pravomocí Soudního dvora a jejich výkonu, vztahují zejména na 47 EU, který stanoví, *že se smlouva o EU nedotýká smlouvy o ES*.

32. Podle Rady, podporované španělskou vládou a vládou Spojeného království, je námitka protiprávnosti vznesená Komisí proti sporné společné akci nepřípustná, jelikož Soudní dvůr jednak není příslušný k rozhodování o legalitě aktu spadajícího do SZBP, a jednak privilegovaný žalobce, jako je Komise, již není oprávněn namítat protiprávnost aktu, jehož zrušení se mohl přímo domáhat žalobou na základě článku 230 ES.

31. Po vzoru toho, co bylo dovozeno z článků 46 písm. f) EU a 47 EU, co se týče soudního přezkumu aktů Rady přijatých na základě nynější hlavy V Smlouvy o EU (třetí pilíř), tedy Soudnímu dvoru přísluší dbát na to, aby akty, o kterých Rada tvrdí, že vycházejí z hlavy V Smlouvy o EU, nezasahovaly do pravomocí, které ustanovení Smlouvy o ES svěřují Společenství [11].

33. Komise ve své replice a ve svých vyjádřeních k příslušným spisům španělské vlády a vlády Spojeného království jakožto vedlejších účastníků vyvrací výhrady k přípustnosti námitky protiprávnosti tím, že nejprve připomíná, že tato námitka byla vznesena pouze ve smyslu článku 47 EU, a sice ze stejných důvodů, na kterých se zakládá její hlavní návrh na zrušení napadeného rozhodnutí, a dále, že privilegovaní žalobci jsou oprávněni namítat protiprávnost normativního aktu, pokud se uvedená protiprávnost plně

11 — Viz rozsudky ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada (C-170/96, Recueil, s. I-2763, bod 16), a ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada (C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, bod 39).

ukáže v okamžiku jeho konkrétního použití, po uplynutí lhůty stanovené v čl. 230 druhém pododstavci ES pro podání žaloby na neplatnost proti uvedenému aktu.

b) Analýza

34. Chtěl bych bez dalšího upřesnit, že se mi zkoumání přípustnosti námitky protiprávnosti sporné společné akce zdálo v této fázi mých úvah nezbytné, jelikož ve věci samé nemůže být posouzení legality napadeného rozhodnutí, podle mého názoru, odděleno od posouzení legality ustanovení sporné společné akce.

35. Námitka nepřípustnosti uplatněná Radou a vládami Španělska a Spojeného království nastoluje hlavně otázky dvojího druhu. Jednak tu, zda v rámci Smlouvy o ES je takzvaný „privilegovaný" žalobce aktivně legitimován namítat protiprávnost aktu, který mohl dozajista přímo napadnout podle článku 230 ES. A dále se jedná, je-li odpověď na tuto otázku alespoň částečně kladná, o určení toho, zda toto řešení může být rozšířeno na situaci, kde, jako je tomu v projednávané věci, akt, jehož protiprávnost je namítána, byl přijat na základě hlavy V Smlouvy o EU. Tyto dvě otázky budou jedna po druhé zkoumány níže.

i) K přípustnosti námitky protiprávnosti vznesené privilegovaným žalobcem proti nařízení podle článku 241 ES

36. Je důvodné připomenout, že podle článku 241 ES, dotýká-li se spor *nařízení* vydaného společně Evropským parlamentem a Radou nebo nařízení Rady, Komise nebo Evropské centrální banky, může se *každý účastník řízení* domáhat z důvodů stanovených v čl. 230 druhém pododstavci ES před Soudním dvorem nepoužitelnosti tohoto nařízení, i *když* lhůta stanovená v čl. 230 pátém pododstavci uplynula [12].

37. Co se týče povahy dotčeného aktu, judikatura uznává, že námitka protiprávnosti nemůže být omezena na akty mající formu nařízení ve smyslu článku 241 ES, ale spíše se, při upřednostnění širokého výkladu uvedeného článku, pojí s obsahem aktu, jehož protiprávnost je namítána, který musí být „obecné povahy" [13].

12 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

13 — Rozsudek ze dne 6. března 1979, Simmenthal v. Komise (92/78, Recueil, s. 777, body 40 a 41). Viz rovněž zejména rozsudky Soudu ze dne 26. října 1993, Reinarz v. Komise (T-6/92 a T-52/92, Recueil, s. II-1047, bod 56), a ze dne 2. října 2001, Martinez a další v. Parlament (T-222/99, T-327/99 a T-329/99, Recueil, s. II-2823, bod 134).

38. Toto upřesnění již s sebou přináší první důsledek v rozsahu, v němž žádný žalobce, tedy včetně privilegovaného žalobce, není oprávněn namítat protiprávnost rozhodnutí, kterých je formálně adresátem a která opomenul přímo napadnout ve lhůtě stanovené v článku 230 druhém pododstavci ES [14], kromě případu – který každopádně není relevantní v projednávané věci – kdy by akt byl stižen zvláště závažnými a zjevnými vadami v takové míře, že by jej bylo možno označit za nicotný [15].

39. Co se týče působnosti článku 241 ES *ratione personae*, navzdory jeho znění, které umožňuje *každému účastníku řízení*, i *když* lhůta stanovená v čl. 230 pátém pododstavci uplynula, domáhat se uplatněním námitky nepoužitelnosti nařízení, – chápaného jako akt, který má „obecnou povahu“ –, vyvstala v průběhu posledních desítiletí několikrát problematika přípustnosti námitky protiprávnosti, vznesené podle článku 241 ES privilegovaným žalobcem, jakým je orgán Společenství nebo členský stát.

40. Zdá se, že opakovaný výskyt této otázky byl částečně vyvolán opakovaným odmítnutím Soudního dvora rozhodnout o přípustnosti námitek protiprávnosti uplatněných privilegovanými žalobci proti nařízením Společenství, buď v rámci žaloby na neplatnost proti aktu založenému na dotyčném nařízení, nebo jako důvod na obranu proti tvrzenému porušení nařízení [16], a to navzdory návrhům jeho několika generálních advokátů, kteří se, hlavně s odkazem na znění článku 241 ES, ohledně přípustnosti těchto návrhů uplatněných formou námitky vyslovili kladně [17].

41. Uvádím, že ačkoli v některých z těchto věcí Soudní dvůr meritorně přezkoumal

14 — Viz, co se týče privilegovaných žalobců, rozsudky ze dne 12. října 1978, Komise v. Belgie, (156/77 Recueil, s. 1881, bod 21), ze dne 30. června 1988, Komise v. Řecko (226/87, Recueil, s. 3611, bod 14), ze dne 10. června 1993, Komise v. Řecko (C-183/91, Recueil, s. I-3131, bod 10), a ze dne 29. června 1995, Španělsko v. Komise (C-135/93, Recueil, s. I-1651, body 16 a 17). V oblasti státních podpor měly soudy Společenství za to, že příjemce individuální podpory není oprávněn namítat protiprávnost rozhodnutí Komise konstatujícího neslučitelnost této podpory, ačkoli není formálně adresátem uvedeného rozhodnutí, avšak proti kterému bez jakýchkoli pochyb mohl podat žalobu na neplatnost; viz, co se týče námitky uplatněné před vnitrostátním soudem (situace v níž článek 241 ES není použitelný), rozsudek ze dne 9. března 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Recueil, s. I-833, body 17 a 18), a před soudem Společenství, rozsudek Soudu ze dne 13. září 1995, TWD v. Komise (T-244/93 a T-486/93, Recueil, s. II-2265, bod 103).

15 — Viz výše uvedený rozsudek ze dne 30. června 1998. Komise v. Řecko (bod 16 a citovaná judikatura).

16 — Viz rozsudky ze dne 13. července 1966, Itálie v. Rada a Komise (32/65, Recueil, s. 563); ze dne 18. září 1986, Komise v. Německo (116/82, Recueil, s. 2519); ze dne 12. února 1987, France v. Komise (181/85, Recueil, s. 689, bod 31); ze dne 27. září 1988, Řecko v. Rada (204/86, Recueil, s. 5323); ze dne 25. července 1991, Komise v. Španělsko (C-258/89, Recueil, s. I-3977), a ze dne 18. září 2003, Řecko v. Komise (C-331/00, Recueil, s. I-9085). V této poslední věci však námitka protiprávnosti nebyla Řeckem jasně vznesena (viz bod 114 stanoviska generálního advokáta Tizzana).

17 — Viz stanovisko generálního advokáta Roemera přednesené ve výše uvedené věci Itálie v. Rada a Komise, s. 600; stanovisko generálního advokáta Gordona Slynna ve výše uvedené věci Francie v. Komise, s. 703; bod 6 stanoviska generálního advokáta Manciniho ve výše uvedené věci Řecko v. Rada, a body 23 až 32 stanoviska generálního advokáta Darmona ve výše uvedené věci Komise v. Španělsko.

namítané protiprávnosti dotčených nařízení [18], přičemž měl k dispozici kladná stanoviska k přípustnosti vznesených námitek protiprávnosti [19], odmítnutí výslovně o uvedené přípustnosti rozhodnout bylo i nadále živnou půdou pro některé otázky, o nichž se lze domnívat, že rovněž byly příčinou zdrženlivosti vyjádřené generálním advokátem Jacobsem v jeho stanovisku přednesené dne 3. října 2002 ve věci Komise v. ECB [20] – k němuž se vrátím v následujících úvahách – vyjádřit k této otázce „definitivní stanovisko“ [21].

42. Tato rozepře byla zřejmě rovněž vyvolána výkladem a *contrario* odůvodnění některých rozsudků, ve kterých měl soud Společenství za to, že článek 241 ES představuje výraz obecné zásady zajišťující každému účastníku řízení právo napadnout prostřednictvím námitky platnost nařízení nebo aktů Společenství „majících obecnou povahu“, *jestliže* tento účastník řízení nemá podle článku 230 ES právo podat přímou žalobu proti těmto aktům [22].

43. Toto odůvodnění se tak zdálo vázat možnost iniciovat přezkum nařízení prostřednictvím námitky na neexistenci možnosti podat žalobu na neplatnost proti takovému aktu.

44. Ostatně není bezvýznamné uvést, že jak Rada, tak španělská vláda svou námitku nepřípustnosti mířící proti námitce protiprávnosti sporné společné akce uplatněné Komisí z velké části zakládají na tomto směru úvah.

45. Mimoto tato rozepře bezpochyby nebyla rozptýlena rozsudkem Nachi Europe, vydaném v komplexní oblasti ukládání antidumpingového cla a na základě kterého měl Soudní dvůr za to, že podnik, který bezpochyby disponoval právem na podání žaloby před soudem Společenství za účelem dosažení zrušení nařízení Společenství

18 — Tak tomu bylo ve výše uvedených rozsudcích Komise v. Německo (bod 8), Francie v. Komise (body 4, 5 a 31), Řecko v. Rada (bod 11), a Řecko v. Komise (bod 97). Poznamenávám, že ve výše uvedené věci Itálie v. Rada a Komise Soudní dvůr námitku protiprávnosti zamítl jako nepřípustnou z důvodu, že neexistuje žádná souvislost mezi nařízením, jehož protiprávnost byla namítána, a napadeným aktem; ve výše uvedené věci Komise v. Španělsko se Soudní dvůr procesní obtíži vyhnul tím, že usoudil (bod 6 rozsudku), že důvod na obranu uplatněný španělskou vládou se netýká dotčeného nařízení jako takového, nýbrž výkladu uvedeného nařízení podaného Komisí v její žalobě pro nesplnění povinnosti.

19 — Poznamenávám však, že ve výše uvedené věci Komise v. Německo nebyla tomuto procesnímu problému věnována žádná zvláštní pozornost, zatímco ve výše uvedené věci Řecko v. Komise generální advokát Tizzano v bodě 114 svého stanoviska navrhl námitku protiprávnosti zamítnout primárně jako nepřípustnou z důvodu, že řecká vláda dotčené nařízení nenapadla ve lhůtách stanovených v článku 230 ES.

20 — Rozsudek ze dne 10. července 2003, Komise v. ECB (C-11/00, Recueil, s. I-7147).

21 — Body 100 a 190 stanoviska ve výše uvedené věci Komise v. ECB.

22 — Viz výše uvedený rozsudek Simmenthal v. Komise (bod 39). Viz rovněž výše uvedený rozsudek Soudu Martinez a další v. Parlament (bod 133), a rozsudek Soudu ze dne 10. dubna 2003, Alessandrini a další v. Komise (T-93/00 a T-46/01, Recueil, s. II-1635, bod 76) (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

stanovícího antidumpingové clo, nemohl při sporu před vnitrostátním soudem prostřednictvím námitky protiprávnosti zpochybnit platnost tohoto nařízení, a to z důvodů spojených s právní jistotou [23].

46. Ačkoli odůvodnění tohoto řešení rovněž spočívá na hybridní povaze tohoto typu nařízení, totiž zároveň normativní a způsobilé bezprostředně a osobně se dotýkat jednotlivců [24], mohlo odvolání se na formulaci obsaženou v rozsudku Simmenthal v Komise [25], vyzdvihnutou v bodě 42 výše, jakož i její rozšíření na případ nařízení Společenství, aniž by se mimoto odůvodnění Soudního dvora zdálo být omezeno na zvláštní případ antidumpingových nařízení, rovněž přispět k trvání pochybností, pokud jde o to, jak má být postupováno ohledně námitky protiprávnosti vznesené privilegovanými žalobci před Soudním dvorem v rámci formálního použití článku 241 ES.

47. Soudní dvůr nicméně poskytl důležitá upřesnění ve svém výše uvedeném rozsudku Komise v. ECB, která vedou k uznání toho, že se privilegovaný žalobce může před Soudním dvorem formou námitky protiprávnosti dovolávat nepoužitelnosti nařízení, jež má obecně závaznou nebo normativní povahu.

48. V této věci se Komise domáhala zrušení rozhodnutí Evropské centrální banky (ECB) týkajícího se předcházení podvodům z důvodu, že toto rozhodnutí porušilo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) [26]. Mezi důvody na obranu použitými ECB proti žalobě na neplatnost ECB uplatnila, že je nařízení č. 1073/1999 protiprávní, a musí být prohlášeno za nepoužitelné podle článku 241 ES z důvodu, že údajně bylo přijato v rozporu s několika ustanoveními Smlouvy, zvláště s čl. 105 odst. 4 ES o konzultaci s ECB. Komise měla za to, že je takový důvod na obranu nepřípustný, jelikož ECB není oprávněna namítat protiprávnost aktu, jehož zrušení se mohla domáhat na základě článku 230 ES.

49. Po připomenutí jednak toho, že adresát individuálního rozhodnutí není oprávněn namítat jeho protiprávnost, a jednak toho, že v souladu s výše uvedeným rozsudkem Nachi

23 — Rozsudek ze dne 15. února 2001, Nachi Europe (C-239/99, Recueil, s. I-1197, body 37 a 38).

24 — Bod 37 *in fine* rozsudku.

25 — Výše uvedený rozsudek (bod 39).

26 — Úř. věst. L 136, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 91.

Europe se nařízení Společenství může pro jednotlivce stát pravomocným, pokud toto nařízení musí být považováno za jemu určené individuální rozhodnutí, jehož zrušení se mohl bezpochyby domáhat na základě článku 230 ES [27], Soudní dvůr uvedl, že tyto „zásady […] se nicméně *žádným způsobem* nedotýkají pravidla uloženého článkem 241 ES, jehož *znění* stanoví, že, dotýká-li se spor nařízení, na které se toto ustanovení vztahuje, může se každý účastník řízení domáhat z důvodů stanovených v čl. 230 druhém pododstavci ES před Soudním dvorem nepoužitelnosti tohoto nařízení“ [28]. Protože v této věci nebyla „normativní povaha“ nařízení č. 1073/1999 zpochybněna a nebylo tvrzeno, že uvedené nařízení musí být považováno za rozhodnutí, jehož by byla ECB v takovém případě adresátem [29], Soudní dvůr zamítl námitku nepřípustnosti uplatněnou Komisí a meritorně přezkoumal námitku protiprávnosti vznesenou ECB.

50. Tím, že uznání práva každého účastníka řízení domáhat se prostřednictvím námitky protiprávnosti nepoužitelnosti nařízení „normativní povahy“ Soudní dvůr založil výhradně na doslovném znění článku 241 ES, potvrdil tentokráte výslovně názor některých generálních advokátů vyzdvihnutý výše.

51. Existují-li při výkladu výše uvedeného rozsudku Komise v. ECB stále ještě pochyby, co se týče rozšíření ve prospěch všech privilegovaných žalobců toho řešení, které Soudní dvůr přijal, pokud jde o přípustnost námitky protiprávnosti vznesené ECB, vzhledem ke skutečnosti, že podle čl. 230 třetího pododstavce ES, má ECB aktivní legitimaci pouze za účelem ochrany svých výsad, hovoří pro toto rozšíření další argument vycházející z doslovného i logického významu, který doplňuje argument uvedený v uvedeném rozsudku Soudního dvora.

52. Je totiž třeba připomenout, že článek 241 ES přiznává každému účastníku řízení právo domáhat se nepoužitelnosti nařízení, dotýká-li se spor tohoto nařízení, „*i když* lhůta stanovená v čl. 230 pátém pododstavci [ES] uplynula“ [30].

53. Bylo by přitom málo přesvědčivé vyhradit možnost namítat protiprávnost nařízení účastníkům řízení, kteří nemohli podat žalobu na neplatnost, jestliže podle znění článku 241 ES tato námitka může být uplatněna, „i když“ lhůta pro podání žaloby na neplatnost uplynula [31].

27 — Viz body 74 a 75 rozsudku.

28 — Bod 76 rozsudku (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

29 — Bod 77 rozsudku.

30 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

31 — Viz v tomto smyslu výše uvedené stanovisko generálního advokáta Darmona (bod 25).

54. Článek 241 ES tak nesporně privilegovaným žalobcům otevírá možnost incidenčně namítat protiprávnost nařízení „normativní povahy“, i když tento akt mohli přímo napadnout ve lhůtě stanovené v čl. 230 pátém pododstavci ES.

55. Je tudíž důvodné určit, zda tento závěr může být rozšířen na případ, kdy je námitka protiprávnosti vznesena Komisí proti společné akci přijaté na základě hlavy V smlouvy o EU.

ii) K přípustnosti námitky protiprávnosti vznesené proti společné akci přijaté na základě hlavy V Smlouvy o EU

56. Nejprve soudím, že první část námitky nepřípustnosti uplatněné Radou, vyjádřená obecně a vycházející z nepříslušnosti Soudního dvora rozhodovat o námitce protiprávnosti sporné společné akce, musí být zamítnuta z důvodů podobných těm, které byly vylíčeny výše v bodu 31.

57. Jelikož se totiž ustanovení Smlouvy o ES týkající se pravomoci Soudního dvora a jejího výkonu, jejichž částí článek 241 ES dozajista je, použijí na článek 47 EU, může být Soudní dvůr přiměn určit na základě námitky protiprávnosti, zda společná akce Rady přijatá na základě hlavy V smlouvy o EU, na níž je založeno rozhodnutí, které je předmětem žaloby, je nepoužitelná v rozsahu, v němž Rada přijetím uvedené společné akce zasáhla do pravomocí, které jsou přiznány Společenství Smlouvou o ES.

58. Jak vyplývá z předcházejícího bodu, článek 47 EU přirozeně stanoví meze pravomoci Soudního dvora rozhodovat o námitce protiprávnosti aktu přijatého na základě hlavy V Smlouvy o EU, obdobné mezím, které stanoví pro použití článku 230 ES na téže akty. Důvody uplatněné na podporu námitky protiprávnosti tak podle mého názoru musí být, obdobně jako důvody vznesené na podporu hlavního návrhu na zrušení, omezeny na popření pravomoci Rady přijmout akt, vůči němuž je namítána protiprávnost z důvodu, že tento akt zasáhl do pravomocí, které jsou Smlouvou o ES přiznány Společenství.

59. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že Komise, aniž by popřela obecný dosah námitky protiprávnosti vznesené ve svých návrhových žádáních jakožto týkající se veškerých ustanovení sporné společné akce, ve svých písemnostech nicméně upřesnila,

že hlava I uvedeného aktu (tedy články 2 až 5) spadá do SZBP, kromě „některých částí“ článku 4 [32].

60. Tento názor by měl vést k určení, že Soudní dvůr nemá pravomoc posoudit námitku protiprávnosti v rozsahu, v němž se týká výše uvedených článků. Toto určení by však neznamenalo, že Soudní dvůr nemůže uvedené články vzít v úvahu při přezkumu legality napadeného rozhodnutí, zejména vzhledem ke skutečnosti, že jediné právní východisko tohoto rozhodnutí odkazuje na článek 3 sporné společné akce.

61. Dále se mi zdá, že přípustnost námitky protiprávnosti dotčené v projednávané věci závisí méně na statutu Komise jakožto privilegovaného žalobce nežli na povaze aktu, vůči němuž je namítána protiprávnost.

62. Jestliže sporná společná akce má normativní nebo obecnou povahu, ve smyslu judikatury Soudního dvora, a blíží se tak nařízení ve smyslu článku 241 ES, Komise, jako každý účastník řízení, může použít tohoto ustanovení, aby incidenčně popřela pravomoc Rady k přijetí tohoto aktu. Naproti tomu, jestliže by sporná společná akce měla být překvalifikována na rozhodnutí určené Komisi, nebyla by již Komise oprávněna namítat protiprávnost uvedeného aktu.

63. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s čl. 14 odst. 1 EU je společná akce zaměřena na řešení situace, při níž se operativní akce ze strany Evropské unie považuje za žádoucí a ve společné akci jsou vymezeny cíle, rozsah, prostředky poskytnuté Evropské unii, podmínky jejího provádění, a je-li to nezbytné, doba trvání. Mimoto podle čl. 14 odst. 3 EU společné akce zavazují členské státy při zaujímání postojů a při provádění jejich činnosti.

64. V projednávané věci připomínám, že článek 1 sporné společné akce definuje cíle týkající se boje proti hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní, zatímco její hlavy I a II upřesňují zásady, kterými se řídí prevence a reakce a příspěvek Evropské unie umožňující dosažení uvedených zásad. Podle ustanovení hlavy II sporné společné akce musí Rada rozhodovat zejména o zásadách, ujednáních a financování projektů přispívajících přímo a viditelně k uplatnění

32 — Viz zejména body 52 až 54 žaloby.

zásad uvedených v hlavě I sporné společné akce. Mimoto podle článku 8 sporné společné akce Rada bere na vědomí, že Komise zamýšlí směrovat svou činnost k dosahování cílů a priorit sporné společné akce. Konečně článek 12 sporné společné akce stanoví, že vstupuje v platnost dnem přijetí, bez upřesnění adresátů.

65. Sporná společná akce se vzhledem k těmto charakteristickým znakům, ačkoli nesporně, alespoň pokud jde o její hlavu II, má operativní aspekt vlastní samotné povaze takového aktu, v žádném případě nejeví mít, i pokud se jedná o hlavu II tohoto aktu, povahu rozhodnutí vzhledem ke Komisi, která by tak byla adresátem tohoto aktu.

66. Na podporu námitky nepřípustnosti vůči námitce protiprávnosti ostatně nebylo tvrzeno, že sporná společná akce má vzhledem ke Komisi povahu individuálního rozhodnutí a Rada ani vlády Španělska a Spojeného království nezpochybnily obecnou povahu sporné společné akce, jak je právem zastávána Komisí.

67. Za těchto podmínek soudím, že výjimka protiprávnosti vznesená Komisí proti sporné společné akci je přípustná, alespoň co se týče hlavy II uvedeného aktu.

68. Tento závěr není zpochybněn argumentem podaným Radou, podle kterého důvody předložené Komisí prokazují, že tvrzená protiprávnost sporné společné akce byla zjevná v okamžiku jejího přijetí, takže Komise není oprávněna namítat její protiprávnost.

69. Stejně tak, jako je taková okolnost irelevantní v rámci námitky protiprávnosti uplatněné proti nařízení ve smyslu článku 241 ES, nemůže být zohledněna jako podmínka přípustnosti námitky protiprávnosti vůči aktu obecné povahy, jako je sporná společná akce přijatá na základě hlavy V Smlouvy o EU.

70. Mimoto zamítnutí této okolnosti jako irelevantní neznamená, že Komise může obejít lhůtu kogentně stanovenou v čl. 230 pátém pododstavci ES pro podání žaloby na neplatnost. Návrh podaný Komisí totiž představuje pouze určení, že sporná společná akce je nepoužitelná v projednávané věci, v souladu s článkem 241 ES, a v případě, že by

tomuto návrhu bylo vyhověno, neznamenal by zrušení tohoto aktu nebo některých jeho ustanovení.

71. Podle mého názoru je tedy důvodné zamítnout námitku nepřípustnosti vznesenou Radou a vládami Španělska a Spojeného království a uznat přípustnost námitky protiprávnosti sporné společné akce, nebo alespoň její hlavy II, vznesené Komisí.

72. Návrhové žádání směřující ke zrušení napadeného rozhodnutí a návrh Komise na prohlášení sporné společné akce nebo každopádně její hlavy II za nepoužitelnou jsou tedy přípustné.

B – *K věci samé*

73. Jak zdůrazňují ve svých příslušných písemnostech, odporují si hlavní i vedlejší účastníci řízení zaprvé ohledně výkladu a dosahu článku 47 EU a zadruhé v otázce vztahu mezi bojem proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a pravomocemi Společenství. Zatřetí ze svých argumentů podaných k předcházejícím dvěma otázkám vyvozují diametrálně protikladné důsledky, co se týče legality napadeného rozhodnutí a legality sporné společné akce.

74. V následující úvahách proto provedu přezkum těchto tří bodů.

1. K výkladu a dosahu článku 47 EU

a) Argumenty účastníků řízení

75. Komise, podporovaná Evropským parlamentem, má za to, že napadené rozhodnutí týkající se boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní musí být zrušeno z důvodu, že zasahuje do pravomocí, které jsou přiznány Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, čímž porušuje článek 47 EU.

76. Podle Komise a Evropského parlamentu má článek 47 EU za cíl ochranu pravomocí Společenství vzhledem k činnosti Evropské unie založené na smlouvě o EU tím, že vytváří „pevnou“ hranici mezi pravomocemi Společenství a pravomocemi Evropské unie.

77. Na základě článku 47 EU je vztah mezi pravomocemi Společenství a pravomocemi Evropské unie jednající v rámci SZBP podle nich odlišný od vztahu mezi pravomocemi Společenství a pravomocemi členských států v tom smyslu, že pro vymezení pravomocí Společenství a Evropské unie nelze použít zásadu vylučovacího účinku. Jestliže v oblasti sdílených pravomocí, jako je politika rozvojové spolupráce, si členské státy podrží svou pravomoc jednat samostatně, jednotlivě nebo kolektivně potud, pokud Společenství ještě svou pravomoc nevykonalo, neplatí totéž pro Evropskou unii, která, podle článku 47 EU, musí zachovávat pravomoci, ať již výlučné, nebo nevýlučné, Společenství, a to i v případě, že se jedná o pravomoci nevykonávané.

78. Rada zastává názor, že diskuse ohledně rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a Evropskou unií je zajisté relevantní, nic to však nemění na tom, že v projednávané věci nemělo Společenství žádnou pravomoc (potenciální ani skutečnou) pro boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní.

79. Pokud jde o výklad článku 47 EU, Rada tvrdí, že toto ustanovení má za cíl chránit vyváženost pravomocí stanovených smlouvami a nemůže být vykládáno v tom smyslu, že má za cíl ochranu pravomocí svěřených Společenství na úkor pravomocí svěřených Evropské unii. Podle článku 5 ES totiž Společenství může jednat pouze v mezích pravomocí svěřených mu Smlouvou o ES a cílů v ní stanovených.

80. Rada dodává, že článek 47 EU nebrání přijetí opatření v rámci SZBP, která používají tytéž nástroje, jaké Společenství používá v rámci rozvojové spolupráce, pokud tato opatření směřují k dosažení cílů nikoli rozvojové spolupráce, nýbrž těch, které vyplývají ze SZBP.

81. Vláda Spojeného království má za to, že pro to, aby akt založený na smlouvě EU mohl být považován za akt, který je v rozporu s článkem 47 EU, musí být splněny dvě podmínky.

82. Zaprvé Společenství musí mít pravomoc k přijetí aktu majícího týž účel a týž obsah. I když se akt přijatý na základě Smlouvy

o EU týká oblasti, ve které by Společenství mohlo jednat na základě jemu svěřených cílů, nejednalo by se tedy o porušení článku 47 EU, pokud tento akt sleduje zcela odlišný cíl, zejména cíl spadající typicky do SZBP.

83. Zadruhé musí akt založený na Smlouvě o EU zasahovat do pravomoci svěřené Společenství tím, že brání v jejím výkonu nebo ho omezuje. Takový vylučovací účinek je však vyloučen v oblasti, jako je rozvojová spolupráce, kde Společenství disponuje paralelními pravomocemi. V oblasti paralelních pravomocí pouhá skutečnost, že Společenství vykonalo svou pravomoc, nebrání tomu, aby Evropská unie vykonala pravomoc svou. Jediné omezení, kterému Evropská unie podléhá, je dodržení povinnosti soudržnosti uvedené v článku 3 EU.

b) Analýza

84. Prudká diskuse mezi zejména Komisí a vládou Spojeného království týkající se výkladu článku 47 EU se zdá být pouze viditelnou špičkou ledovce zásadnějších rozporů týkající se struktury Evropské unie.

85. Podle modelu zastávaného Komisí vztahy, které udržují Evropská unie a Společenství nejsou srovnatelné se vztahy mezi Společenstvím a členskými státy. V tomto modelu, který by bylo možno označit za „trojúhelníkový“, Evropská unie má a vykonává vlastní pravomoci, které se nerovnají pouze kolektivnímu výkonu pravomocí, které si ponechaly členské státy. Komise tak zastává tezi „pevné“ hranice mezi Společenstvím a Evropskou unií jednající v rámci SZBP.

86. Naproti tomu vláda Spojeného království zastává model, který lze nazvat „dualistickým“, když hranici mezi pravomocemi Společenství a pravomocemi Evropské unie klade na roveň hranici oddělující Společenství a jeho členské státy. Jinými slovy, podle tohoto přístupu by akce Evropské unie podle hlavy V Smlouvy o EU, sledující jeden z cílů stanovených v čl. 11 odst. 1 EU, včetně zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti, *nikdy* nezasahovala do pravomocí Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, i když by tato akce měla obsah podobný obsahu opatření přijatého Společenstvím, protože Unie by, podobně jako její

členské státy, vykonávala pravomoci paralelní s pravomocemi Společenství, čímž by odkaz na článek 47 EU ztratil význam [33].

87. Tato diskuse se a *priori* může jevit akademickou, jelikož ani Komise, ani vláda Spojeného království nepopírají, že přezkum, který má Soudní dvůr provést, aby prověřil případné porušení článku 47 EU, musí spočívat na posouzení cíle a obsahu napadeného rozhodnutí ve světle sporné společné akce. Z písemností vlády Spojeného království však rovněž jasně vyplývá, že jeho teze znamená, že žaloba má být zamítnuta bez nutnosti zkoumat obsah napadeného rozhodnutí, protože ve skutečnosti pouze cíl sledovaný akcí Evropské unie je opravdu relevantní pro konstatování porušení článku 47 EU v projednávané věci.

88. Navzdory subtilnosti analýzy navrhované vládou Spojeného království se mi zdá, že její argumentace spočívá na některých chybných předpokladech, pokud jde o výklad článku 47 EU, tak jak vyplývá z rozsudků Soudního dvora, což by mělo vést k nepřijetí této teze.

89. Jako obecnou poznámku nejdříve poznamenávám, že vláda Spojeného království netvrdí, že Evropská unie může přijmout akci na základě SZBP, která sleduje socio-ekonomický cíl rozvojové spolupráce, aniž by porušila článek 47 EU. Zdá se totiž, že tato vláda po vzoru výslovného stanoviska Rady v této otázce uznala, že Evropská unie nemůže takový cíl sledovat v rámci hlavy V Smlouvy o EU. V každém případě jak Rada, tak i vláda Spojeného království tvrdí, že napadené rozhodnutí a sporná společná akce sledují cíl spadající do SZBP.

90. Naproti tomu vláda Spojeného království trvá na tom, že z důvodu paralelních pravomocí není Společenství nikdy bráněno v přijetí akce na základě rozvojové spolupráce, ani pokud Evropská unie v rámci SZBP přijala akci, jejíž obsah je podobný (totiž v projednávané věci finanční a technickou pomoc africké regionální organizaci), ale která sleduje jeden z cílů uvedených v čl. 11 odst. 1 EU, v projednávané věci zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti. Tato teze částečně spočívá na předpokladu, podle kterého musí být na základě judikatury Soudního dvora pro konstatování

33 — Viz zvláště body 70 až 72 spisu vlády Spojeného království jakožto vedlejšího účastníka.

porušení článku 47 EU splněny dvě nezávislé podmínky: zaprvé musí mít Společenství pravomoc přijmout akt, jehož obsah, ale především cíl jsou shodné s obsahem a cílem aktu přijatého Evropskou unií, a zadruhé existence zásahu do pravomocí Společenství.

91. Nejprve je třeba připomenout, že na základě článku 47 EU nemůže být žádné ustanovení Smlouvy o ES dotčeno ustanovením Smlouvy o EU [34].

92. Funkce článku 47 EU spočívá v ochraně pravomocí, které ustanovení Smlouvy o ES přiznávají Společenství, před jakýmkoli zásahem akty, o nichž Rada tvrdí, že spadají do hlavy V a VI smlouvy o EU [35].

93. Připomínám rovněž, že ve výše uvedeném rozsudku ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, Soudní dvůr vyhověl žalobě na neplatnost podané Komisí proti rámcovému rozhodnutí Rady 2003/80/SVV, přijatému na základě hlavy VI Smlouvy o EU, o trestněprávní ochraně životního prostředí [36], když konstatoval, že články 1 až 7 uvedeného rámcového rozhodnutí mají z *důvodu jak svého účelu, tak svého obsahu* za hlavní cíl ochranu životního prostředí a *mohly být platně přijaty* na základě článku 175 ES [37].

94. Soudní dvůr poté upřesnil, že „*za těchto podmínek* rámcové rozhodnutí *tím, že zasahuje* do pravomocí, které článek 175 ES svěřuje Společenství, porušuje ve svém celku z důvodu své nedělitelnosti článek 47 EU“ [38].

95. Na rozdíl od toho, co tvrdí vláda Spojeného království, výše uvedené odůvodnění rozsudku ze dne 13. září 2005 neumožňuje shledat, že existence zásahu do pravomocí Společenství může představovat podmínku nezávislou na podmínce, která zahrnuje přezkum obsahu a účelu sporného aktu. Naopak se zdá, že uvedením bodu 53 tohoto

34 — Výše uvedený rozsudek ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada (bod 38).

35 — Viz výše uvedené rozsudky ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada (bod 16), a ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada (bod 39).

36 — Toto rámcové rozhodnutí bylo zveřejněno v Úř. věst. L 29, s. 55.

37 — Výše uvedený rozsudek (bod 55) (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Soudní dvůr tak uplatnil, jak ohlašoval bod 45 tohoto rozsudku, svou ustálenou judikaturu týkající se volby právního základu aktu Společenství, na základě které se tato volba „[musí] zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří cíl a obsah aktu“.

38 — Tamtéž (bod 53) (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

rozsudku výrazem „za těchto podmínek“ dovozuje Soudní dvůr zásah do pravomocí Společenství, a tudíž porušení článku 47 EU ze svého předchozího přezkumu cíle a obsahu rámcového rozhodnutí Rady. Právě na základě ukončení tohoto přezkumu mohl tedy Soudní dvůr konstatovat, že článek 47 EU byl porušen, aniž by ještě musel prověřit, zda byla splněna uváděná dodatečná podmínka vycházející ze zásahu do pravomocí Společenství.

96. Dále musí být přezkoumán argument vlády Spojeného království, podle kterého nemůže z důvodu paralelní nebo doplňkové povahy pravomocí přiznaných Společenství vzhledem k pravomocem členských států v oblasti rozvojové spolupráce [39] akce Evropské unie sledující cíl SZBP nikdy zasahovat do pravomocí Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

97. V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že tento obecný přístup nadále podléhá alespoň přezkumu Soudního dvora, co se týče autentické povahy cíle SZBP sledovaného akcí Evropské unie na základě hlavy V Smlouvy o EU, protože Evropská unie nemůže, jak uznávají Rada a vláda Spojeného království, sledovat cíl rozvojové spolupráce, který jí žádné ustanovení Smlouvy o EU nepřiznává [40].

98. Zadruhé je důvodné poznamenat, že článek 47 EU nezavádí žádné stupňování v ochraně, kterou poskytuje ustanovením Smlouvy o ES podle rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Společenstvím, a tudíž podle povahy pravomocí, které jsou přiznány Společenství. Proto se zdá, že článek 47 EU spočívá na domněnce, podle které všechny pravomoci přiznané Společenství bez ohledu na rozdělení, které existuje mezi Společenstvím a členskými státy, mají být chráněny před jakýmkoli zásahem ze strany Evropské unie při přijímání aktu založeného na hlavě V nebo VI Smlouvy o EU.

99. Z výše uvedených rozsudků ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada, a ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, rovněž vyplývá, že Soudní dvůr přezkoumal případné porušení článku 47 EU akty přijatými Evropskou unií v oblastech (vízové politiky v dříve uvedeném rozsudku a politiky životního

39 — Pro připomenutí a pro všechny případy uvádím, že článek I-12 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu [Úř. věst. (2004) C 310, s. 1] rozlišuje mezi třemi „kategoriemi“ pravomocí Unie (sloučené se Společenstvím), totiž výlučnou pravomocí, pravomocí sdílenou s členskými státy v určené oblasti, ve které členské státy vykonávají svou pravomoc „v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala nebo se ji rozhodla přestat vykonávat“, a pravomocí (nekvalifikovanou) v některých oblastech „provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc“.

40 — Podle judikatury Soudního dvora nemůže volba právního základu aktu záviset pouze na přesvědčení orgánu ohledně sledovaného cíle, nýbrž, jak bylo upřesněno výše v poznámce 37, se musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly: viz zejména rozsudky ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada (45/86, Recueil, s. 1493, bod 11), a ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (C 300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10).

prostředí v druhém rozsudku), které nespadají do výlučné pravomoci Společenství, nýbrž náleží do sféry pravomoci sdílené mezi Společenstvím a členskými státy, ve kterých Společenství ještě nejednalo.

100. Tyto skutečnosti se zdají dokazovat to, že povaha pravomoci přiznané Společenství a rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy jsou pro účely použití článku 47 EU, pokud tato pravomoc existuje, irelevantní. Je přitom nepopiratelné, že pravomoc Společenství v oblasti rozvojové spolupráce existuje, jak o tom svědčí ustanovení hlavy XX Smlouvy o ES.

101. Je zajisté pravda, že, jak tvrdí vláda Spojeného království, pravomoc Společenství v oblasti rozvojové spolupráce doplňuje pravomoci členských států.

102. Je rovněž třeba poznamenat, že politika Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, uvedená v čl. 3 odst. 1 písm. r) ES a v hlavě XX Smlouvy o ES, představuje podle čl. 177 odst. 1 ES „doplnění odpovídajících politik prováděných členskými státy“. Článek 180 odst. 1 ES stanoví, že „Společenství a členské státy koordinují své politiky v oblasti rozvojové spolupráce a vzájemně slaďují své programy pomoci“ a „mohou přijímat společná opatření“. Článek 181 první pododstavec ES dodává, že „[v] rámci svých pravomocí spolupracují Společenství a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi“, zatímco jeho druhý pododstavec upřesňuje, že pravomocí Společenství v této oblasti „není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy“.

103. Není tedy pochyb, jak již Soudní dvůr konstatoval v rozsudku ze dne 2. března 1994 – vydaném poté, co Smlouva o EU vstoupila v platnost, avšak jehož skutkové okolnosti tomuto vstupu v platnost předcházely – že v této oblasti není pravomoc Společenství výlučná [41]. Soudní dvůr ostatně toto posouzení potvrdil, poté, co Smlouva o EU vstoupila v platnost, v rozsudku Portugalsko v. Rada [42].

104. Ve výše uvedeném rozsudku Parlament v. Rada Soudní dvůr z určení nevýlučné

41 — Rozsudek ze dne 2. března 1994, Parlament v. Rada (C-316/91, Recueil, s. I-625, bod 26).

42 — Rozsudek ze dne 3. prosince 1996, Portugalsko v. Rada (C-268/94, Recueil, s. I-6177, bod 36). Soudní dvůr však upřesnil, že Společenství má zvláštní pravomoc uzavírat dohody s třetími zeměmi v oblasti rozvojové spolupráce.

povahy pravomoci Společenství dovodil, že členské státy jsou oprávněny samy se smluvně zavazovat vůči třetím státům, buď kolektivně, nebo jednotlivě, nebo dokonce společně se Společenstvím [43].

105. Ačkoli Soudní dvůr přímo nekvalifikoval pravomoc vykonávanou Společenstvím, je třeba uvést, že podobně jako generální advokát Jacobs ve svém stanovisku předneseném v této věci, Soudní dvůr odmítl všechny argumenty uvedené Evropským parlamentem, který zejména tvrdil, že jakmile Společenství vykonalo svou pravomoc, členské státy svou pravomoc již nejsou oprávněny vykonávat [44]. Podle názoru generálního advokáta Jacobse byla tato teze nepřijatelná v oblasti, ve které Společenství a členské státy disponují paralelními pravomocemi [45].

106. V rozsudku ze stejné doby, několikrát uváděném účastníky řízení v projednávaném sporu, v němž vyvstala otázka, zda rozhodnutí napadené Evropským parlamentem představuje napadnutelný akt ve smyslu čl. 173 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 230 ES), Soudní dvůr rovněž připomenul, že pravomoc Společenství v oblasti humanitární pomoci není výlučná, a že tudíž členským státům nebrání vykonávat kolektivně, v *Radě nebo mimo ni*, své pravomoci v tomto ohledu [46].

107. Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co Komise uvedla ve svých písemnostech, nejsou v oblasti rozvojové spolupráce členské státy zbaveny možnosti vykonávat svou vlastní pravomoc, a to i pokud Komise v dotčené oblasti svou pravomoc vykonala [47].

108. Jiný výklad ustanovení hlavy XX Smlouvy o ES by zbavoval veškerého užitečného účinku povinnost stanovenou v článku 180 ES, které podléhají Společenství a členské státy, koordinovat své politiky v oblasti rozvojové spolupráce a vzájemně slaďovat své programy pomoci. Výklad zastávaný Komisí by rovněž činil nesrozumitelnou

43 — Tamtéž.

44 — Bod 42 stanoviska předneseného dne 10. listopadu 1993.

45 — Viz zejména body 44 a 50 výše uvedeného stanoviska.

46 — Rozsudek ze dne 30. června 1993, Parlament v. Rada a Komise (C-181/91 a C-248/91, Recueil, s. I-3685, bod 16) (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

47 — Existence paralelních pravomocí v oblasti rozvojové spolupráce samozřejmě neznamená, že členské státy při výkonu své vlastní pravomoci nepodléhají povinnosti loajální spolupráce, jak vyplývá z článku 10 ES. Tato povinnost je ostatně upřesněna nezbytností koordinace politik rozvojové spolupráce jak Společenství, tak vnitrostátních, která je uvedena v čl. 180 odst. 1 ES. Členský stát by tedy například nemohl v rámci své bilaterální politiky zachovat nebo obnovit program rozvojové pomoci ve prospěch třetího státu, ohledně něhož Společenství rozhodlo o zastavení svých příspěvků zejména z důvodu závažného porušování lidských práv v uvedeném třetím státě.

možnost danou Společenství a členským státům přijímat společná opatření podle čl. 180 odst. 1 ES.

109. Dohoda o partnerství a rozvoji mezi Evropským společenstvím a Indickou republikou [48], která stála na počátku výše uvedeného rozsudku Portugalsko v. Rada ostatně představuje příklad paralelní nebo doplňkové povahy pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy. Podle článku 25 této dohody se totiž tato dohoda, i jakákoli činnost prováděná v souladu s ní, nijak nedotýká pravomocí členských států Společenství provádět dvoustranné činnosti s Indickou republikou v oblasti hospodářské spolupráce, nebo popřípadě s ní uzavírat nové dohody o hospodářské spolupráci. Soudní dvůr z tohoto ustanovení zejména dovodil, že „pouhé zahrnutí [do dohody] ustanovení o spolupráci v konkrétní oblasti […] nepředjímá […] rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy ani právní základ aktů Společenství k provedení spolupráce v takové oblasti“ [49].

110. Nic to nemění na tom, že rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy musí být odlišeno od rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a Evropskou unií v rámci druhého a třetího pilíře, tak jak ho upravuje článek 47 EU [50].

111. Zatímco jsou členské státy v zásadě oprávněny jednat [51], akce Evropské unie podle hlavy V a VI je v zásadě vyloučena, jakmile existují odpovídající pravomoci stanovené Smlouvou o ES, bez ohledu na otázku, jaká je povaha (výlučná, sdílená nebo paralelní) uvedených pravomocí přiznaných Společenství.

112. Kdyby vysoké smluvní strany zamýšlely vymezit dosah článku 47 EU podle rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy, tento článek by jistě nezněl tak, že kromě výslovných ustanovení uvedených v článku 47 se smlouva o EU „nedotýká“ smlouvy o ES.

113. Skutečnost, že členské státy mohou být kolektivně oprávněny jednat, se nejeví

48 — Úř. věst. 1994, L 223, s. 35.

49 — Výše uvedený rozsudek (bod 47).

50 — Viz v tomto smyslu bod 58 stanoviska generálního advokáta Mazáka předneseného dne 28. června 2007 Komise v. Rada (C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097).

51 — S výjimkou výlučné pravomoci Společenství a situace, kdy Společenství vykonalo svou pravomoc v oblasti, kde konkurenčně sdílí pravomoc s členskými státy.

být v rozporu se skutečností, že samotná Evropská unie nemůže provádět akci podle hlavy V a VI Smlouvy o EU, která by mohla spadat do pravomocí Společenství.

114. Kromě skutečnosti, že, jak tvrdí Komise a uznávají Rada a vláda Spojeného království, členské státy kolektivně nevykonávají svou kompetenci, jestliže je přijata akce aktem Rady podle hlavy V Smlouvy o EU a tento navíc akt, jako v případě napadeného rozhodnutí, může být přijat kvalifikovanou většinou [52], výše uvedené rozsudky ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada, a ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, nevyloučily případné porušení článku 47 EU Evropskou unií jednající v rámci hlavy VI Smlouvy o EU – přičemž druhý rozsudek dokonce, jak jsme již viděli, shledal zásah do pravomocí Společenství –, zatímco Společenství ještě v dotčených oblastech nejednalo, a členské státy si tudíž v zásadě v uvedených oblastech zachovaly pravomoc jednat.

115. Nevidím žádný důvod, proč by v rámci vztahů mezi hlavou V smlouvy o EU a politikou Společenství v oblasti rozvojové spolupráce měly výklad a dosah článku 47 EU záviset na rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy podle Smlouvy o ES.

116. Jak již bylo naznačeno výše, cílem článku 47 EU je takřka hermeticky zachovat přednost činnosti Společenství podle Smlouvy o ES před činnostmi vykonávanými na základě hlavy V nebo hlavy VI Smlouvy o EU, takže *může-li* činnost být provedena podle smlouvy o ES, *musí* být podle uvedené Smlouvy provedena [53].

117. Ochrana [přednosti] činnosti Společenství vyplývá rovněž z některých dalších ustanovení smlouvy o EU.

118. Je zajisté pravda, že v oblasti vnější činnosti čl. 11 odst. 1 Smlouvy o EU svěřuje SZBP působnost, „která zahrnuje všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky“, což je výraz dostatečně široký pro to, aby zahrnoval zejména politiku Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

52 — V souladu s čl. 23 odst. 2 EU totiž Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou zejména přijímá-li rozhodnutí k provedení společné akce nebo společného postoje.

53 — Viz rovněž v tomto smyslu bod 53 výše uvedeného stanoviska generálního advokáta Mazáka.

119. Toto ustanovení, které je uvedeno v hlavě V Smlouvy o EU, však nemůže být vykládáno odděleně, nýbrž naopak musí být vykládáno ve světle společných a závěrečných ustanovení uvedené Smlouvy, která odkazují na Evropskou unii jakožto „fasádu" všech tří pilířů.

120. Rovněž konstatuji, že kromě článku 47 EU uvádí článek 1 EU, že politiky a formy spolupráce stanovené touto smlouvou, tedy zejména SZBP, *doplňují* Evropská společenství, zatímco článek 2 EU upřesňuje, že Evropská unie má zejména za cíl „v plném rozsahu zachovávat *acquis communautaire* a rozvíjet je", přičemž tento cíl je zopakován v lehce pozměněné formě v čl. 3 odst. 1 EU.

121. Jedná se tedy skutečně o ochranu oblastí činnosti Společenství, takže Evropská unie se musí zdržet zásahů do těchto oblastí použitím způsobů spolupráce méně integrovaných, než jsou způsoby stanovené Smlouvou o ES, tedy ty stanovené v hlavě V a VI Smlouvy o EU. I když z věcného hlediska zůstává odkaz na pojem *„acquis communautaire"* nepřesný, zahrnuje bez jakýchkoli pochyb pravomoci, které byly svěřeny Společenství.

122. V konečném důsledku lze tvrdit, že SZBP zahrnuje „všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky", s výjimkou forem zahraniční politiky, které spadají do pravomoci Společenství, jako je společná obchodní politika nebo politika rozvojové spolupráce, bez ohledu na rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Společenstvím. Tento přístup se zdá být jediným přístupem, který zajišťuje celkovou soudržnost ustanovení Smlouvy o EU.

123. Tato teze je posílena a *contrario* jedinou spojnicí zvlášť vytvořenou Maastrichtskou smlouvou a zachovanou v nyní platném znění Smlouvy o EU, v souladu s článkem 47 EU [54], mezi činností Společenství týkající se hospodářských sankcí na základě článků 60 ES a 301 ES a cíli Smlouvy o EU, stanovenými v čl. 11 odst. 1 EU v oblasti vnějších vztahů. Tato naprosto zvláštní ustanovení Smlouvy o ES [55] totiž výslovně předpokládají, že Evropská unie, jednající podle hlavy V Smlouvy o EU, může *stanovit* určitý postup Společenství směřující k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, čímž postup Společenství podřazuje postupu, o němž bylo rozhodnuto v rámci SZBP.

54 — Jestliže se totiž, jak stanoví tento článek, Smlouva o EU nedotýká Smlouvy o ES, je tomu tak pouze „s výhradou ustanovení pozměňujících Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství s ohledem na založení Evropského společenství".

55 — Viz rozsudky Soudu ze dne 21. září 2005, Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (T-306/01, Sb. rozh. s. II-3533, bod 160), a Kadi v. Rada a Komise (T-315/01, Sb. rozh. s. II-3649, bod 124). Poznamenejme, že proti oběma rozsudkům byl podán kasační opravný prostředek. Tyto kasační opravné prostředky, v současnosti projednávané před Soudním dvorem, byly zapsány pod čísly C-415/05 P a C-402/05 P.

124. Nadto pochybuji, že akce Evropské unie podle hlavy V smlouvy o EU nemůže *nikdy* zasahovat do pravomocí Společenství v oblasti rozvojové spolupráce na rozdíl od toho, co tvrdí vláda Spojeného království.

125. V tomto ohledu připomínám, že samotná vláda Spojeného království připouští, že zásah může být vyloučen, pouze pokud akce Evropské unie podle hlavy V Smlouvy o EU sleduje cíl SZBP. Přitom, jak již bylo uvedeno dříve, autentická povaha takového cíle musí být nicméně vždy prověřena Soudním dvorem, aby bylo vyloučeno tvrzené porušení článku 47 EU.

126. Navíc velmi opatrné znění článku 8 sporné společné akce, podle kterého Rada „*bere na vědomí*, že Komise *zamýšlí* směrovat svou činnost k dosahování cílů a priorit […] [sporné] společné akce, *případně prostřednictvím vhodných opatření Společenství*“ [56], jasně ukazuje, že si je Rada plně vědoma skutečnosti, že z obecného hlediska akce, kterou přijímá podle hlavy V Smlouvy o EU, může zasahovat do pravomocí Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

127. Z předchozích úvah vyplývá, že výklad a dosah článku 47 EU nemůže záviset na rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy podle Smlouvy o ES.

128. Přezkum, ke kterému Soudní dvůr musí přistoupit v projednávané věci, se tak musí týkat otázky, zda na základě pravomocí svěřených Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, mohlo být napadené rozhodnutí, s ohledem na svůj cíl a obsah a ve světle sporné společné akce, jejíž provedení má za cíl, přijato Společenstvím podle hlavy XX Smlouvy o ES.

129. Tento přezkum nicméně závisí na otázce, rovněž široce rozebírané účastníky řízení, zda boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní spadá mimo pravomoci Společenství jako takové. Pokud by tomu tak bylo, musela by být žaloba v zásadě zamítnuta.

56 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

2. Ke vztahům mezi bojem proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a pravomocemi Společenství

a) Argumenty účastníků řízení

130. Podle Komise a Evropského parlamentu boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní spadá v rozsahu, v němž se stal nedílnou součástí politiky rozvojové spolupráce, do pravomocí svěřených v této oblasti Společenství.

131. Spolupráce na udržitelném rozvoji země může být totiž účinná pouze tehdy, existuje-li minimální stupeň stability a demokratické legitimity. V souladu s tímto hlediskem stability představuje politika odminování a likvidace ručních palných a lehkých zbraní nevyhnutelný prostředek pro dosažení cílů politiky rozvojové spolupráce.

132. Komise uplatňuje, že včlenění boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní do politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce bylo zakotveno v rámci dohody z Cotonou, ačkoli se jedná o smíšenou dohodu. Skutečnost, že likvidace ručních palných a lehkých zbraní spadá do politiky rozvojové spolupráce Společenství je údajně potvrzena jejím včleněním do plánování provedeného regionálním orientačním programem pro západní Afriku ze dne 19. února 2003 a zahrnutím do souhrnného rozpočtu Evropské unie pro rok 2004, v rámci kapitoly SZBP, položky určené k financování operací týkajících se boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a nedovolenému obchodu se zbraněmi v rozsahu, v němž takové činnosti již nejsou kryty dohodou z Cotonou, která stanovuje tentýž druh akcí v zemích AKT.

133. Spojitost mezi politikou rozvojové spolupráce a destabilizujícím hromaděním ručních palných a lehkých zbraní je ostatně uznáváno samotnou Radou, jakož i mezinárodním společenstvím. Ve své odpovědi na spisy vedlejších účastníků Komise upřesňuje, že to nevylučuje, že by některé aspekty boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní v závislosti na svém účelu a obsahu mohly spadat do SZBP.

134. Rada, podporovaná všemi vládami, které předložily vyjádření, má za to, že boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní nespadá do pravomocí svěřených Společenství.

135. Ani boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní, ani obecnější cíle zachovávání míru a posilování bezpečnosti nejsou zahrnuty mezi cíle Společenství uvedené v článcích 2 ES a 3 ES, nýbrž spadají výlučně do Smlouvy o EU, zejména SZBP. Naproti tomu je podle čl. 177 odst. 1 ES hlavním cílem politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce snížení chudoby. Ustanovení Smlouvy o ES nemohou být vykládána extenzivně tak, že by došlo k rozkolísání koexistence Unie a Společenství coby spojených, ale odlišných právních řádů, jakož i ústavní architektury pilířů.

136. Rada, podporovaná vládami Francie, Nizozemska a Spojeného království, se domnívá, že skutečnost, že šíření ručních palných a lehkých zbraní může mít vedlejší vliv na perspektivy udržitelného rozvoje, neznamená, že celá tato oblast spadá do pravomocí Společenství. Rada a vláda Spojeného království zdůrazňují, že kdyby byla přijata teze Komise, byla by SZBP zbavena veškerého užitečného účinku.

137. Rada, podporovaná vládami Španělska, Francie, Švédska a Spojeného království, zdůrazňuje, že pravomoc Společenství v oblasti boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní nemůže být dovozena ani z dohody z Cotonou, zvláště vzhledem ke smíšené povaze takové dohody, ani z jiných nástrojů, na které Komise odkazuje.

138. Francouzská vláda na jednání upřesnila, že článek 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1717/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o zřízení nástroje stability [57] potvrzuje, že rozvojová pomoc Společenství nezahrnuje podporu opatření pro boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní.

b) Analýza

i) Úvodní poznámky

139. Pokud jde o argumentaci uvedenou Komisí, je nutno učinit dvě úvodní poznámky.

140. Zaprvé je třeba poznamenat, že v průběhu tohoto řízení Komise značně upravila svůj postoj, co se týče spojitosti,

57 — Úř. věst. L 327, s. 1

která podle ní existuje mezi bojem proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a politikou Společenství týkající se rozvojové spolupráce. Zatímco ve své žalobě v zásadě tvrdila, že opatření proti šíření těchto zbraní tvoří nedílnou součást politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, či dokonce jakékoli rozvojové politiky [58], zastávala ve své odpovědi na spisy vedlejších účastníků tezi, podle které toto opatření spadá do pravomoci Společenství v *rozsahu, v němž* se stalo nedílnou součástí politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, čímž tedy uznala, že některé aspekty tohoto opatření mohou spadat do SZBP [59].

141. Relativizování postoje Komise obsažené v jejím písemném vyjádření může analýzu učinit složitější, protože kdyby mělo být podle něj postupováno, mohl by tento přístup znamenat, že je třeba určit kritéria, která umožňují odlišit případné aspekty boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní, které spadají do rozvojové spolupráce od aspektů spadajících do působnosti SZBP.

142. V tomto ohledu, jak vyplývá zejména z její řeči, se zdá, že Komise rýsuje demarkační linii týkající se povahy dotčených činností mezi jednak politickými opatřeními, jako jsou provádění vojenských nebo policejních misí k odzbrojení místních milicí nebo rozhodnutí o likvidaci továren na výrobu lehkých zbraní, což jsou činnosti, které spadají do SZBP, a jednak technickými a finančními opatřeními na podporu místních iniciativ v dotčené oblasti, které spadají do pravomoci Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

143. Naproti tomu připomínám, že Rada a vlády, které předložily vyjádření, kategoricky odmítají argument, že boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní spadá, byť jen částečně, do působnosti rozvojové spolupráce.

144. Zadruhé poznamenávám, že Komise ve svých písemnostech tvrdila, ovšem velmi sporadicky, že napadené rozhodnutí a sporná společná akce rovněž zasáhly do pravomoci Společenství vyplývající z článku 181a ES, jediného článku hlavy XXI Smlouvy o ES týkající se „hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi“ [60].

58 — Viz body 38 a 40 žaloby.

59 — Viz body 16, jakož i 9, 11, 12 a 19 vyjádření Komise ke spisům vedlejších účastníků.

60 — Viz body 52, 60 a 63 žaloby.

145. Hlava XXI byla do Smlouvy o ES doplněna revizí vyplývající z Niceské smlouvy. Článek 181a ES zejména stanoví, že aniž jsou dotčena ustanovení smlouvy o ES, a zejména hlava XX, provádí Společenství v rámci svých pravomocí činnosti hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi.

146. Před tím, než tento článek vstoupil v platnost, a v rozsahu, v jakém instrumenty Společenství nespadaly do jiných politik, Společenství přijímalo opatření a uzavíralo dohody o spolupráci s třetími zeměmi, které nebyly rozvojovými zeměmi, na základě článku 308 ES (nebo bývalého článku 235 ES) z důvodu nedostatku zvláštního právního základu [61].

147. Vložení nové hlavy XXI do Smlouvy o ES tak vytváří nový zvláštní právní základ pro tuto spolupráci a zjednodušuje postup přijímání iniciativ Společenství v této oblasti tím, že požadavek jednomyslnosti stanovený v článku 308 ES nahrazuje kvalifikovanou většinou v Radě.

148. Jelikož se článek 181a ES uplatňuje, aniž je dotčena hlava XX o rozvojové spolupráci, nevztahuje se tento článek na spolupráci se třetími zeměmi, které jsou zeměmi rozvojovými, jak ostatně Komise uznala ve svých písemnostech [62].

149. Ačkoli pojem „rozvojové země“, v ustanoveních Smlouvy o ES několikrát použitý, není v této Smlouvě definován, je v projednávané věci jasné, že veškeré státy, které jsou členy ECOWAS, beneficienta napadeného rozhodnutí, jsou smluvními stranami dohody z Cotonou a patří mezi rozvojové státy bez ohledu na kritéria a indexy použí-

61 — Viz například nařízení Rady (EHS) č. 3906/89 ze dne 18. prosince 1989 o hospodářské pomoci Maďarské republice a Polské lidové republice (PHARE) (Úř. věst. L 375, s. 11); nařízení Rady (ES) č. 2666/2000 ze dne 5. prosince 2000 o pomoci pro Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Chorvatsko, Svazovou republiku Jugoslávii a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii, o zrušení nařízení (ES) č. 1628/96 a o změně nařízení (EHS) č. 3906/89 a (EHS) č. 1360/90 a rozhodnutí 97/256/ES a 1999/311/ES (Úř. věst. L 306, s. 1), a nařízení Rady (ES) č. 382/2001 ze dne 26. února 2001 o provádění projektů na podporu spolupráce a obchodních vztahů mezi Evropskou unií a průmyslovými zeměmi Severní Ameriky, Dálného východu a Oceánie a o zrušení nařízení (ES) č. 1035/1999 (Úř. věst. L 57, s. 13). Podle judikatury je použití článku 308 ES jako právního základu aktu oprávněné pouze tehdy, když žádné jiné ustanovení Smlouvy neposkytuje orgánům Společenství nezbytnou pravomoc pro přijetí tohoto aktu: viz zejména výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Rada (bod 21 a citovaná judikatura).

62 — Viz například bod 20 žaloby.

vané pro definici tohoto pojmu [63]. Ve svém sdělení Radě a Evropskému parlamentu o rozvojové politice Evropských společenství ze dne 26. dubna 2000 tak Komise do kategorie rozvojových zemí z hlediska hospodářského, sociálního a strukturálního začlenila všechny země, na které se v minulosti uplatnila Loméská úmluva (mezitím nahrazená dohodou z Cotonou) [64].

150. Spojitost, kterou má rozvojová spolupráce s bojem proti šíření ručních palných a lehkých zbraní je tedy třeba zkoumat pouze s ohledem na pravomoc Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

63 — Světová banka obvykle výraz „rozvojové země“ používá pro země s nízkým a středním příjmem na základě hrubého domácího příjmu na obyvatele. Stejná kritéria používá od roku 2005 Výbor pro rozvojovou pomoc OECD, přičemž tato kritéria byla přejata nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. L 378, s. 41), jehož příloha II se týká rozvojových zemí, jak jsou definovány v seznamu Výboru pro rozvojovou pomoc OECD, a který zahrnuje zvláště členské státy ECOWAS. Rovněž poznamenávám, že Konference OSN pro obchod a rozvoj (UNCTAD) od 70. let sestavuje seznam nejméně rozvinutých zemí, aktualizovaný každé tři roky, přičemž poslední seznam se zakládal na třech kritériích týkajících se hrubého domácího příjmu na obyvatele, lidského kapitálu na základě „human assets index“ a hospodářské zranitelnosti. V roce 2006 bylo dvanáct z patnácti členských států ECOWAS uvedeno na seznamu nejméně rozvinutých zemí, sestaveném UNCTAD, tedy kromě Pobřeží slonoviny, Libérie a Nigérie: viz http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2.

64 — KOM(2000) 212 konečné, s. 5. Viz rovněž článek 30 a přílohu II výše uvedeného nařízení č. 1905/2006.

ii) Působnost rozvojové spolupráce

151. Před zkoumáním této otázky je nejprve třeba připomenout znění článku 177 ES.

152. Podle odstavce 1 tohoto článku „politika Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, […] podporuje:

– udržitelný hospodářský a sociální rozvoj rozvojových zemí, a především těch nejvíce znevýhodněných z nich,

– hladké a postupné zapojení rozvojových zemí do světového hospodářství,

– boj proti chudobě v rozvojových zemích.“

153. Článek 177 odst. 2 ES upřesňuje, že politika Společenství v této oblasti přispívá k obecnému cíli rozvoje a upevnění demokracie a právního státu, jakož i k zachovávání lidských práv a základních svobod.

154. Podle čl. 177 odst. 3 ES Společenství dodržuje závazky a přihlíží k cílům schváleným v rámci Organizace spojených národů a ostatních příslušných mezinárodních organizací.

155. Odstavec 1 tohoto článku ukazuje, že cíle politiky rozvojové spolupráce jsou především hospodářské a sociální. Při sledování těchto cílů musí Společenství přispívat k obecnému politickému cíli uvedenému v čl. 177 odst. 2 ES.

156. Ve světle odstavce 3 článku 177 ES by zajisté mohlo být tvrzeno, že výčet uvedený v odstavci 1 není taxativní v rozsahu, v němž Společenství musí přihlížet k cílům schváleným na mezinárodní úrovni, včetně těch, které byly schváleny v rámci Organizace spojených národů.

157. Ale kromě skutečnosti, že Společenství pouze musí „přihlížet“ k cílům schváleným v rámci příslušných mezinárodních organizací, každopádně tento výraz neznamená, že uvedené cíle mohou platně přispívat k rozšíření cílů stanovených Společenství podle hlavy XX Smlouvy o ES natolik, že by každá iniciativa Evropské unie nebo Společenství určená rozvojovým státům napříště spadala do rozvojové politiky Společenství [65].

158. Odlišný výklad by byl jistě v rozporu s článkem 5 ES, podle kterého, jak připomínám, Společenství může jednat pouze v mezích pravomocí svěřených mu Smlouvou o ES a cílů v ní stanovených.

159. Zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti však nemohou být vztaženy ani k žádnému z cílů výslovně svěřených Společenství články 2 ES a 3 ES, ani šíře k preambuli Smlouvy o ES. I když

65 — Mimoto poznamenávám, že osm rozvojových cílů tisíciletí schválených v roce 2000 pod záštitou Organizace spojených národů, a o jejichž uskutečnění členské státy a Společenství usilují, se zejména zaměřuje na zajištění základních životních potřeb obyvatelstva, na boj proti chudobě a na sociálně-ekonomický rozvoj, tedy na odstranění extrémní chudoby a hladu, zajištění základního vzdělání pro všechny, šíření zásady rovnosti pohlaví a osamostatnění žen, snížení dětské úmrtnosti, zlepšení zdravotního stavu matek, boj proti HIV/AIDS, malárii a jiným nemocem, zajištění udržitelného životního prostředí a zavedení světového partnerství pro rozvoj: viz v tomto ohledu nedávno Společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropského parlamentu a Komise o rozvojové politice Evropské unie nazvané: „Evropský konsensus o rozvoji“ (Úř. věst. 2006 C 46, s. 1).

zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti musí vést činnost Společenství, nespadají do Smlouvy o ES, nýbrž do cílů smlouvy o EU, zvláště SZBP, v souladu s čl. 11 odst. 1 EU [66].

160. Socio-ekonomická povaha cílů sledovaných politikou Společenství v oblasti rozvojové spolupráce byla Soudním dvorem potvrzena v jeho výše uvedeném rozsudku Portugalsko v. Rada.

161. Je pravda, že v tomto rozsudku Soudní dvůr uznal, že cíle stanovené v článku 130u Smlouvy o ES (nyní článek 177 ES) jsou široké v tom smyslu, že pro opatření nezbytná k jejich sledování musí být možné, aby se týkala různých zvláštních oblastí [67]. Soudní dvůr nicméně upřesnil jednak, že pro platné přijetí na základě článku 130y Smlouvy o ES (nyní článek 181 ES) nemohou ujednání dohody o spolupráci v těchto různých zvláštních oblastech obsahovat povinnosti, které ve skutečnosti představují cíle odlišné od cílů rozvojové spolupráce [68], a za druhé prověřil v rámci přezkumu jednoho z ujednání uvedené dohody o spolupráci smluvních stran v oblasti boje proti drogám, zda toto ujednání zůstalo v mezích nezbytných pro sledování cílů „socio-ekonomického rozvoje" stanovených v článku 130u Smlouvy o ES nebo „socio-ekonomických" cílů rozvojové spolupráce, aniž by bylo požadováno použití zvláštní pravomoci a právního základu pro dotčenou oblast [69].

162. Tento přístup se může zdát relativně přísný s ohledem na vymezení cílů sledovaných rozvojovou spoluprací.

163. Tato relativní přísnost je však vyvážena, jak ukazuje výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Rada, možností zahrnout do působnosti rozvojové spolupráce širokou paletu oblastí, pokud tyto oblasti přispívají k uskutečňování cílů stanovených v článku 177 ES.

164. Společenství tak přijalo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1724/2001 o boji proti protipěchotním minám v rozvo-

66 — Viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Soudu Yusuf a Al Barakaaf International Foundation v. Rada a Komise (body 152 až 155) a Kadi v. Rada a Komise (body 116 až 119).

67 — Výše uvedený rozsudek (bod 37).

68 — Tamtéž (bod 39).

69 — Tamtéž (body 60, 61 a 63).

jových zemích [70], které se podle svého článku 2 zaměřuje na pomoc zemím, které trpí následky těchto min, „za účelem vytvoření podmínek nezbytných pro jejich hospodářský a společenský rozvoj“, přičemž ve svém patnáctém bodě odůvodnění připomíná, že je nezbytné zajistit soulad akcí Společenství prováděných podle uvedeného nařízení se zahraniční politikou Evropské unie jako celku, včetně SZBP.

165. Příklad projektů pro odminování ukazuje, že opatření spojená s bezpečností mohou spadat do působnosti rozvojové pomoci, pokud slouží k uskutečnění cílů socio-ekonomického rozvoje stanovených v článku 177 ES.

166. Toto vymezení cílů rozvojové spolupráce podle mého názoru umožňuje zajistit dynamickou povahu této politiky, zatímco je zajištěno, že Komise dodržuje zásadu svěřených pravomocí a stanovení cílů, jak je stanoveno v článku 5 ES, aniž by naproti tomu oblasti, které mohou být předmětem takové spolupráce, a *priori* spadaly mimo působnost rozvojové spolupráce.

167. Takový přístup je podle mého názoru rovněž v souladu s obecnou strukturou Smlouvy, která má za cíl dosažení omezených cílů pomocí širokých prostředků, a nikoli naopak.

168. Zůstává však otázka týkající se stupně spojitosti, která musí existovat mezi daným opatřením a cíli socio-ekonomického rozvoje stanovenými v článku 177 ES, aby toto opatření mohlo spadat do pravomoci Společenství podle hlavy XX Smlouvy o ES.

169. Nelze popřít, že existuje spojitost mezi jednak zachováváním míru a posilováním mezinárodní bezpečnosti, stanovanými v čl. 11 odst. 1 EU, jakož i předcházením násilným konfliktům, a jednak rozvojem. Žádný z účastníků projednávaného sporu to ostatně nezpochybnil a je vskutku nepopiratelné, že ozbrojené konflikty, které pustoší mnohé země světa, a nebezpečí, které tam panuje, jsou překážkou jejich rozvoje [71].

170. Taková spojitost však nemůže mít za následek to, že by do působnosti rozvojové spolupráce byla zahrnuta opatření, která

70 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. července 2001 (Úř. věst., s. 1). K 1. lednu 2007 bylo toto nařízení zrušeno a nahrazeno výše uvedeným nařízením č. 1717/2006.

71 — Viz mimo jiné bod 37 výše uvedeného prohlášení o „evropském konsensu pro rozvoj“.

by vedla k porušení rozdělení pravomocí v rámci architektury pilířů Evropské unie.

171. Bylo by totiž mylné a přehnané domnívat se, že každé opatření, které *podporuje* hospodářský a sociální rozvoj rozvojové země, spadá do pravomoci Společenství podle hlavy XX Smlouvy o ES.

172. Odlišný výklad by bezpochyby zbavoval smyslu další politiky Společenství, jako je společná obchodní politika, a činil by je neúčinnými [72]. Mohl by také uškodit užitečnému účinku ustanovení hlavy V Smlouvy o EU, navzdory omezením stanoveným činnosti Společenství v článku 5 ES.

173. Zajištění rovnováhy mezi dodržením článku 47 EU a článku 5 ES – mělo-li by určité opatření spadat do cílů SZBP a rovněž přispívat k uskutečnění socio-ekonomických cílů rozvojové politiky Společenství – předpokládá, vzhledem k obsahu a účelu tohoto opatření, hledat jeho hlavní cíl.

174. Tento postup byl rovněž přijat Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, ve kterém, jak již uvedeno, zejména zrušil články 2 až 7 rámcového rozhodnutí 2003/80/SVV, ačkoli obsahovaly částečnou harmonizaci trestněprávních předpisů členských států [73], v rozsahu, v němž přezkum jejich účelu a jejich obsahu prokázal, že měly *„za hlavní cíl* ochranu životního prostředí“ [74].

175. Výklad článku 47 EU ve spojení s článkem 5 ES musí rovněž vést k závěru, že jestliže akce Evropské unie sleduje především (a samozřejmě a *fortiori*, pokud je to cíl výlučný) cíl zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti, přičemž zároveň nepřímo přispívá k socio-ekonomic-

72 — Před tím, něž byla Společenství formálně udělena vlastní pravomoc v oblasti rozvoje, Soudní dvůr s ohledem na použití všeobecného systému celních preferencí na některé výrobky pocházející z rozvojových zemí rozhodl, že i když je tento systém výrazem nové koncepce obchodních vztahů, ve kterých cíle rozvoje hrají velkou roli, „spojitost s problémy rozvoje“ nezpůsobuje vynětí aktu z oblasti společné obchodní politiky; viz rozsudek ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada (45/86, Recueil, s. 1493, body 18 a 20).

73 — Výše uvedený rozsudek (bod 47).

74 — Tamtéž (bod 51) (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

kému rozvoji rozvojových států, je zásah do pravomocí Společenství vyloučen.

176. Naproti tomu, jestliže jsou oba cíle opatření neoddělitelně spojeny, aniž by jeden byl druhotný a nepřímý ve vztahu k druhému [75], měla by zvláštní povaha vztahů mezi Evropskou unií a Společenstvím způsobovat poskytnutí přednosti právnímu základu Společenství, protože v rámci těchto vztahů se mi zdá být zvláště obtížné, ne-li za současného stavu práva Evropské unie nemožné, uvažovat o použití dvojího právního základu, aniž by došlo k porušení článku 47 EU [76].

75 — Podle kritéria dovozeného judikaturou Soudního dvora: viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada (C-178/03, Sb. rozh. s. I-107, body 42 a 43, jakož i uvedená judikatura).

76 — Uvádím, že v rámci Smlouvy o ES je použití dvojího právního základu výjimečné a je vyloučené, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto základů neslučitelné nebo pokud by kumulace právních základů mohla způsobit újmu právům Parlamentu: viz výše uvedený rozsudek Komise v. Parlament a Rada (bod 57 a uvedená judikatura). Ve věci týkající se rozdělení pravomocí mezi prvním a druhým pilířem Evropské unie by se kumulace dvou právních základů jevila nemožnou také vzhledem k procesním požadavků stanoveným v rámci hlavy V Smlouvy o EU a hlavy XX Smlouvy o ES. Zatímco společná akce sledující cíl SZBP je v zásadě přijímána pouze Radou rozhodující jednomyslně (s výhradou uplatnění čl. 23 odst. 2 EU), stanoví naproti tomu v oblasti rozvojové spolupráce čl. 179 odst. 1 ES, že „opatření nezbytná pro dosahování cílů uvedených v článku 177 [ES]“ jsou přijímána Radou postupem tzv. „spolurozhodování“. Stejně tak je pochybné, zda mohou být sladěny postupy pro přijímání rozhodnutí poskytujících finanční nebo technickou podporu a založených na aktech obecné povahy v jednom či druhém pilíři, protože v rámci hlavy V Smlouvy o EU pravomoc k přijetí takových rozhodnutí připadá Radě, zatímco v rámci rozvojové spolupráce přísluší Komisi přijímat opatření finanční a technické pomoci.

iii) Boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní a rozvojová spolupráce

177. Již předchozí posouzení ukazují na to, že úplné vyloučení boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní z působnosti politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce musí být odmítnuto.

178. Tato oblast totiž podobně jako boj proti drogám nebo odminování není a *priori* vyloučena z působnosti jednostranných opatření nebo dohod uzavřených Společenstvím s třetími zeměmi v oblasti rozvojové spolupráce, pokud prováděné nebo zamýšlené činnosti mají za svůj hlavní cíl rozvojovou spolupráci tím, že přispívají k uskutečňování socio-ekonomických cílů této politiky.

179. Domnívám se, že tato analýza je posílena iniciativami orgánů Evropské unie týkajícími se boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní.

180. V průběhu období studené války mnohé státy nahromadily značné zásoby konvenčních zbraní, které po skončení studené války, a z rozličných důvodů spojených zvláště s rozpadem státních struktur, přispěly k trvání hlavních ozbrojených konfliktů 90. let [77].

181. Dne 26. června 1997, několik dní po zasedání Evropské rady v Amsterodamu, přijala Rada Evropské unie první politickou iniciativu Evropské unie v oblasti boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní ve formě „programu zaměřeného na prevenci a boj proti nezákonnému obchodování s konvenčními zbraněmi“ [78] (dále jen „program z roku 1997“). Program z roku 1997, který byl odpovědí na několik rezolucí přijatých Valným shromážděním Organizace spojených národů [79], obsahoval interní část určenou členským státům, které měly zesílit své kolektivní úsilí pro předcházení a boj proti obchodu se zbraněmi na svém území [80], a vnější část oznamující zejména, že Společenství a členské státy v mezích svých příslušných pravomocí přijmou opatření ve vzájemné shodě na pomoc dalším zemím jednak pro předcházení nedovolenému obchodu se zbraněmi, a jednak zvláště v situacích po skončení konfliktu, a existuje-li minimální úroveň bezpečnosti a stability, pro ukončení nedovoleného oběhu a obchodování se zbraněmi [81]. Mezi opatřeními na pomoc zamýšlenými vnější částí programu z roku 1997 byly uvedeny přijetí nebo posílení, podle případu, veškerých vhodných zákonů a správních opatření určených k regulaci a účinné kontrole transferů zbraní, zavedení programů sběru zbraní, výkupu a likvidace zbraní, zavedení vzdělávacích programů na podporu uvědomění si v rámci místního obyvatelstva negativních důsledků nedovoleného obchodu se zbraněmi a podpora znovuzačlenění bývalých kombatantů do civilního života.

77 — Viz v tomto ohledu analýzu vypracovanou v bodech 1 až 8 strategie Evropské unie pro boj proti nedovolenému hromadění ručních palných a lehkých zbraní a střeliva do nich a nedovolenému obchodu s nimi, přijaté na zasedání Evropské rady konaném ve dnech 15. a 16. prosince 2005 (dok. č. 5319/06 SZBP 31). Podle tohoto dokumentu je na světě v oběhu více než 600 milionů lehkých zbraní a z 49 velkých ozbrojených konfliktů 90. let jich 47 bylo vedeno ručními palnými a lehkými zbraněmi jakožto hlavními zbraněmi. Podle studie z roku 2004 bylo v západní Africe nezákonně v oběhu 8 až 10 milionů lehkých zbraní (viz 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, pracovní dokument Small Arms Working Group, Canadian Peacebuilding Coordination Committee, Ploughshares, Ontario, 2004, s. 3). Tento dokument je k dispozici na následující internetové adrese: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 — Znění tohoto programu je k dispozici na následující internetové adrese: http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — Program z roku 1997 zmiňuje zejména rezoluce 51/45 F o „opatřeních k omezení nedovoleného transferu a používání konvenčních zbraní“, 51/45 L o „pomoci státům při omezování nedovoleného obchodu s ručními palnými zbraněmi a při sběru těchto zbraní“ a 51/45 N o „upevňování míru pomocí praktických opatření v oblasti odzbrojení“, přičemž všechny tři rezoluce byly přijaty na 79. plenárním zasedání konaném dne 10. prosince 1996. V posledně uvedené rezoluci Valné shromáždění Organizace spojených národů uvádí, že „je přesvědčeno, že společný a integrovaný přístup s ohledem na některá konkrétní odzbrojovací opatření, zejména kontroly ručních palných zbraní a lehkých zbraní, je často nezbytnou podmínkou udržování a budování míru a bezpečnosti a představuje tak základ veškerého účinného procesu obnovy a hospodářského a sociálního rozvoje“.

80 — Bod 1 programu z roku 1997.

81 — Body 2 a 3 programu z roku 1997.

182. Program z roku 1997 byl doplněn a posílen výše uvedenou společnou akcí Rady 1999/34/SZBP ze dne 17. prosince 1998 o příspěvku Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a lehkých zbraní, která byla v roce 2002 nahrazena spornou společnou akcí.

183. Evropská unie přijala několik konkrétních regionálních akcí k provedení společné akce 1999/34/SZBP [82], hlavně ve formě finančních příspěvků a technické pomoci pro sběr a likvidaci ručních palných a lehkých zbraní [83].

184. Dne 21. května 1999 Rada s odkazem na výše uvedenou společnou akci 1999/34/SZBP přijala rezoluci o lehkých zbraních, ve které uvedla, že šíření ručních palných zbraní a nedostatečnost kontrol přispěly k trvání vnitřních nebo mezistátních konfliktů, čímž vytvořily překážky mírového hospodářského a sociálního rozvoje [84], a „doporučila, aby v rámci rozvojové spolupráce Společenství a členské státy věnovaly zvláštní pozornost opatřením majícím za cíl" zejména „zahrnout otázku ručních palných zbraní do politického dialogu se státy AKP a dalšími partnery Evropské unie v rozvojové spolupráci, *podpořit v rámci rozvojové spolupráce země, které si přejí být příjemci pomoci*

82 — Rozhodnutí Rady 1999/730/SZBP ze dne 15. listopadu 1999 o provádění společné akce 1999/34/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a lehkých zbraní v Kambodži (Úř. věst. L 294, s. 5); rozhodnutí Rady 1999/845/SZBP ze dne 17. prosince 1999 o provádění společné akce 1999/34/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a lehkých zbraní v Mosambiku (Úř. věst. L 326, s.. 73); rozhodnutí Rady 2000/803/SZBP ze dne 14. prosince 2000 o provádění společné akce 1999/34/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a lehkých zbraní v Jižní Osetii (Úř. věst. L 326, s. 1); rozhodnutí Rady 2001/200/SZBP ze dne 12. března 2001 o provádění společné akce 1999/34/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a lehkých zbraní v Latinské Americe a v Karibiku (Úř. věst L 72, s. 1) a rozhodnutí Rady 2001/850/SZBP ze dne 29. listopadu 2001 o provádění společné akce 1999/34/SZBP s ohledem na příspěvek Evropské unie k boji proti destabilizujícímu hromadění a šíření ručních palných zbraní a lehkých zbraní v Albánii (Úř. věst. L 318, s. 1).

83 — Jako v rozhodnutí 1999/845/SZBP, kterým Evropská unie přidělila příspěvek ve formě finanční pomoci na lokalizaci, sběr a likvidaci zbraní v Mosambiku přeshraničními operacemi prováděnými společně jihoafrickou a mosambickou policií (operace Rachel), v rozhodnutí 2000/803/SZBP, poskytujícím pomoc, ve formě vybavení, místním policejním silám v Jižní Osetii pověřeným kontrolou, sběrem a likvidací ručních palných zbraní a lehkých zbraní v této oblasti, a, v menší míře, v rozhodnutí 1999/730/SZBP, přinášejícím finanční příspěvek a technickou pomoc kambodžské vládě zejména při vypracování vhodných právních předpisů o vlastnictví, držení, používání, prodeji a přemísťování zbraní a střeliva, při vypracování postupu pro dobrovolné odevzdání lehkých zbraní a pro identifikaci a zničení nadbytečných lehkých zbraní, při podpoře programů občanské společnosti ke zvýšení úrovně osvěty veřejnosti v otázkách týkajících se ručních palných zbraní a lehkých zbraní, a v rozhodnutí 2001/850/SZBP, přinášejícím finanční podporu programu kontroly ručních palných zbraní a lehkých zbraní v Albánii zřízenému pod záštitou Rozvojového programu Organizace spojených národů (UNDP) přispívající zvláště k podpoře sběru zbraní v tomto státu. Rozhodnutím 2001/200/SZBP Evropská unie poskytla finanční podporu projektům Regionálního střediska OSN pro mír, odzbrojení a rozvoj v Latinské Americe a Karibiku se sídlem v Limě, určeným ke vzdělávání místních celních a policejních orgánů.

84 — Bod 1 rezoluce. Text rezoluce je k dispozici na stránce: http://grip.org/bdg/g1786.html.

*s cílem omezení nebo odstranění přebytečných ručních palných zbraní a stanovit další motivační opatření mající za cíl podnítit k dobrovolnému odevzdání těchto zbraní a jejich likvidaci*", jakož i „*v případě potřeby stanovit podporu posílení dotyčných vládních orgánů a předpisů za účelem lepší kontroly ručních palných zbraní. První opatření by se mohla týkat […] západní Afriky (ECOWAS), kde bylo dosaženo značného pokroku a kde byl vypracován a přijat rámec pro boj proti šíření ručních palných zbraní*"[85]. *(neoficiální překlad)* Rada rovněž žádala, aby za účelem zajištění koordinovaného a komplementárního přístupu byla na úrovni Společenství zajištěna provázanost činností Evropské unie týkajících se ručních palných zbraní, zejména s ohledem na SZBP[86].

185. Program z roku 1997 a rezoluce Rady ze dne 21. května 1999 ukazují, že Rada nevyloučila, že Společenství může provádět činnosti pro boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní, v mezích pravomocí, které jsou mu přiznány v oblasti rozvojové spolupráce.

186. Ve světle těchto dokumentů vyhotovených Radou se nezdá být soudržné tvrdit, jak před Soudním dvorem činí Rada a vlády, které předložily vyjádření, s výjimkou nizozemské vlády, že oblast boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní v žádném případě nespadá do politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce.

187. Rovněž se mi zdá, že čl. 11 odst. 3 dohody z Cotonou, jehož výklad a dosah byly účastníky řízení v projednávaném sporu široce diskutovány, ačkoli výslovně neuvádí rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy, nemůže být nicméně vykládán tak, že je vyloučena každá činnost Společenství mající za cíl podpořit „boj proti nadměrnému a nekontrolovanému hromadění ručních palných a lehkých zbraní".

188. Naproti tomu, jak uznala Komise, pouhá zmínka této oblasti v dohodě z Cotonou také neznamená, že Evropská unie nemá žádnou pravomoc přijímat opatření a akce pro boj proti šíření ručních palných a lehkých zbraní.

189. K vymezení příslušných pravomocí mezi Společenstvím a Evropskou unií tak v konečném důsledku dochází pomocí

85 — Bod 7 rezoluce (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

86 — Bod 9 rezoluce.

identifikace cíle dotčeného opatření podle toho, zda sleduje výlučný, nebo hlavní cíl zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti, a spadá tak do SZBP, nebo cíl socio-ekonomického rozvoje, a spadá tak do politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce. Tento přístup je rovněž potvrzen vysvětlivkami ke kapitole SZBP souhrnného rozpočtu Evropské unie pro rok 2004, které, byť mají jen orientační povahu, ukazují, že jak Společenství, tak Evropská unie, posledně uvedená jednající na základě hlavy V Smlouvy o EU, mohou podle svých příslušných pravomocí přijímat opatření pro boj proti hromadění ručních palných a lehkých zbraní.

190. Mimoto, na rozdíl od toho, co francouzská vláda uvedla na jednání, si nemyslím, že v projednávané věci lze z článku 3 nařízení č. 1717/2006 logicky dovodit systematické vynětí boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní z působnosti politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce [87].

191. Článek 3 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví, že technickou a finanční pomoc Společenství lze poskytnout v reakci na naléhavou situaci, krizi nebo vznikající krizi nebo na situaci, u které hrozí, že by mohla vyústit v ozbrojený konflikt nebo by mohla vážně destabilizovat dotyčnou třetí zemi nebo země. Jeho odstavec 2 vypočítává oblasti, na které se vztahuje výše uvedená technická a finanční pomoc. V tomto ohledu čl. 3 odst. 2 písm. i) první pododstavec uvádí „podporu opatření uskutečňovaných v rámci politik spolupráce Společenství a jejich cílů k řešení následků způsobených civilnímu obyvatelstvu nedovoleným používáním střelných zbraní a jejich dostupností; tato pomoc se omezuje na průzkum, pomoc obětem, zvyšování veřejné informovanosti a rozvoj právní a správní odbornosti a dobré praxe“. Druhý pododstavec tohoto ustanovení, který zdůrazňuje francouzská vláda, upřesňuje, že „[p]omoc je poskytována pouze v míře nezbytné k obnovení podmínek pro společenský a hospodářský rozvoj příslušného obyvatelstva v krizové situaci nebo nově vznikající krizi uvedené v odstavci 1. Nezahrnuje podporu opatření na boj proti šíření zbraní“.

192. Je však třeba poznamenat, že při přijetí tohoto aktu, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2007, Rada a Komise přijaly společné prohlášení, podle kterého se tyto orgány zvláště dohodly, že žádné ustanovení nařízení [č. 1717/2006] nemůže být „vykládáno tak, že předem určuje stanoviska přijatá ve věci [C-]91/05“ a že „do doby, než Soudní dvůr v této věci rozhodne, Komise nebude usilovat

87 — Poznamenávám, že takový argument, ačkoli byl podán teprve na jednání a týká se aktu Společenství přijatého po podání žaloby, by měl být prohlášen za přípustný, protože směřuje ke zpochybnění pravomoci Společenství přijímat opatření v oblasti boje proti šíření ručních palných a lehkých zbraní, což je otázka veřejného pořádku, a může být tudíž soudem Společenství vznesena z úřední povinnosti.

o přijetí opatření podle článku 3 odst. 2 písm. i)“ uvedeného nařízení a že působnost uvedeného článku bude v případě potřeby revidována na základě návrhu Komise a ve světle rozsudku Soudního dvora v projednávané věci [88].

193. V každém případě, kdyby se jednalo o výklad čl. 3 odst. 2 písm. i) druhého pododstavce nařízení č. 1717/2006, zdálo by se, že toto ustanovení vylučuje podporu opatření pro boj proti šíření zbraní, pouze pokud jde o pomoc Společenství v reakci na krizi nebo vznikající krizi, ale nikoli pokud jde o každé opatření Společenství přispívající k uskutečnění socio-ekonomických cílů rozvojové spolupráce, zejména proto, že pomoc, kterou uvádí nařízení č. 1717/2006, je podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení poskytnuta pouze potud, pokud nemůže být poskytnuta na základě jiných nástrojů vnější pomoci Společenství, které nezbytně zahrnují zeměpisné nástroje rozvojové spolupráce, jako je dohoda z Cotonou. Jak přitom již bylo uvedeno, tato dohoda nevylučuje, že by Společenství mohlo přijímat opatření, jejichž cílem je přispět k boji proti šíření ručních palných a lehkých zbraní.

194. Ze všech těchto důvodů mám za to, že boj proti nadměrnému hromadění ručních palných a lehkých zbraní jako takový není vyloučen z působnosti politiky Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, ale naopak může spadat do této působnosti, pokud opatření přispívající k tomuto boji má za výlučný nebo hlavní cíl rozvojovou spolupráci tím, že přispívá k uskutečňování cílů socio-ekonomického rozvoje této spolupráce.

195. Nyní je třeba přezkoumat legalitu napadeného rozhodnutí a sporné společné akce.

## 3. K legalitě napadeného rozhodnutí a sporné společné akce

196. Ve světle zejména výše uvedeného rozsudku ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, a jak již uvedeno, je pro určení toho, zda Rada přijetím napadeného rozhodnutí zasáhla do pravomocí přiznaných Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, a porušila tak článek 47 EU, třeba ověřit, zda s ohledem na jeho účel a obsah mělo toto rozhodnutí přinejmenším za hlavní cíl rozvojovou spolupráci.

88 — Dokument č. 14010/06, CODEC 1113, SZBP 966, ze dne 27. října 2006, s. 1.

197. Co se týče účelu napadeného rozhodnutí, je třeba připomenout, že jeho první bod odůvodnění upřesňuje, že nadměrné a nekontrolované hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní ohrožuje mír a bezpečnost a omezuje perspektivy udržitelného rozvoje.

198. Druhý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že Evropská unie zamýšlí jednat na příslušných mezinárodních fórech za účelem podpory opatření k nastolení důvěry. Zdůrazňuje, že „v tomto smyslu je uvedené rozhodnutí určeno k provádění" sporné „společné akce". Tento bod odůvodnění musí být vykládán ve světle jediného právního východiska napadeného rozhodnutí, které odkazuje na článek 3 sporné společné akce, což je ustanovení, které ostatně zmiňuje zavedení opatření k posílení důvěry.

199. Podle článku 3 sporné společné akce při prosazování cílů sporné společné akce „usiluje Unie o dosažení shody na příslušných mezinárodních fórech a případně i v *regionálních souvislostech, pokud jde o uskutečnění* následujících *zásad* a opatření, *které mají zabránit dalšímu* destabilizujícímu *hromadění* ručních palných zbraní" [89]. Zásady a opatření, na něž odkazuje článek 3, zahrnují pod písmenem a) „závazek všech zemí dovážet a držet ruční palné zbraně pouze pro oprávněné bezpečnostní potřeby na úrovni odpovídající jejich oprávněným požadavkům na sebeobranu a bezpečnost", pod písmenem b) „závazek vyvážejících zemí dodávat ruční palné zbraně pouze vládám v souladu s [odpovídajícími] mezinárodními a regionálními kritérii omezujícími vývoz zbraní", pod písmenem c) „závazek všech zemí vyrábět ruční palné zbraně pouze pro účely držby uvedené [pod písmenem] a) nebo vývozu v souladu s písmenem b)" a pod písmenem e) „zavedení opatření k posílení důvěry, včetně opatření podporujících průhlednost a otevřenost, pomocí regionálních rejstříků ručních palných zbraní a pravidelné výměny dostupných informací o vývozu, dovozu, výrobě a držení ručních palných zbraní a o vnitrostátních zbrojních předpisech, a pomocí konzultací mezi vhodnými stranami o poskytnutých informacích".

200. Je třeba připomenout, že Komise nijak nepopírá, že článek 3 sporné společné akce, podobně jako většina dalších ustanovení hlavy I uvedeného aktu, spadá do oblasti SZBP [90].

89 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. Pro připomenutí, výraz „ruční palné zbraně" použitý v normativním textu sporné společné akce zahrnuje „lehké zbraně" (viz bod 9 výše).

90 — Viz bod 59 výše.

201. Znovu také podotýkám, že pomoc poskytnutá Evropskou unií, stanovená napadeným rozhodnutím, se týká hlavně přeměny moratoria ECOWAS na lehké zbraně na závaznou regionální úmluvu.

202. Dotčené moratorium, přijaté ECOWAS v říjnu 1998, se týká dovozu, vývozu a výroby lehkých zbraní v členských státech ECOWAS. Preambule moratoria zdůrazňuje, že oběh lehkých zbraní představuje pro členské státy ECOWAS destabilizující faktor a hrozbu pro mír a bezpečnost jejich národů [91].

203. Podporou přeměny této politické iniciativy ECOWAS na závaznou regionální úmluvu tak podle článku 3 sporné společné akce podporuje napadené rozhodnutí předcházení dalšímu hromadění ručních palných a lehkých zbraní v západní Africe, které může (více) destabilizovat tento region.

204. Napadené rozhodnutí má tedy za cíl konkrétně a přímo podpořit snahy ECOWAS bojovat proti nebezpečí, které by vyplývalo z dalšího hromadění ručních palných a lehkých zbraní v západní Africe. Účelem napadeného rozhodnutí se tudíž hlavně, ne-li výlučně, zdá být bezpečnost.

205. Souhlasím s tím, že bezpečnost je zajisté nezbytnou podmínkou rozvoje [92]. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, však pouhé konstatování v prvním bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, tedy že nadměrné a nekontrolované hromadění a šíření ručních palných a lehkých zbraní omezuje perspektivy udržitelného rozvoje, neznamená, že napadené rozhodnutí má za cíl podpořit projekt, který směřuje přímo a hlavně ke zlepšení životních a socio-ekonomických podmínek obyvatelstva dotyčných afrických států.

206. Naopak se tento posledně uvedený cíl zdá být spíše vzdálený a v každém případě nepřímý a druhotný ve vztahu k cíli zacho-

91 — Druhý bod odůvodnění výše uvedeného prohlášení o moratoriu na převozy a výrobu lehkých zbraní v západní Africe.

92 — Jak ostatně připomínají body I a III strategie Evropské unie pro boj proti nedovolenému hromadění ručních palných a lehkých zbraní a střeliva do nich a nedovolenému obchodu s nimi, s odkazem na Evropskou bezpečnostní strategii, přijatou Evropskou radou v prosinci 2003.

vání regionální bezpečnosti členských států ECOWAS.

207. Co se týče obsahu napadeného rozhodnutí, je třeba připomenout, že stanoví finanční příspěvek a technickou pomoc ve výši 515 000 eur po dobu dvanácti měsíců za účelem vytvoření útvaru lehkých zbraní v rámci technického sekretariátu ECOWAS a přeměny moratoria ECOWAS na transfery a výrobu lehkých zbraní na právně závaznou úmluvu.

208. Je pravda, že, jak zdůrazňuje Komise, finanční příspěvek a technická pomoc představují typické nástroje používané v rámci rozvojové pomoci.

209. Zdá se mi však, že takový argument nepřihlíží k okolnosti, že takové instrumenty k tomu, aby mohly spadat do rozvojové spolupráce a pomoci, musí mít za cíl právě rozvoj. Jinými slovy, pouhá skutečnost použití finančního instrumentu, jako je podpora, automaticky neznamená, že tato podpora spadá do pravomoci Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, musí být totiž ještě kvalifikovatelná jako „rozvojová pomoc". Mimoto žádné ustanovení Smlouvy o EU nezakazuje použití finančního instrumentu nebo technické pomoci v rámci hlavy V uvedené Smlouvy. Komise to ostatně sama uznala a rozhodovací praxe Evropské unie pro to poskytuje mnoho příkladů [93].

210. Obecně se mi zdá, že v situaci, kdy rozhodnutí stanoví finanční příspěvek a technickou pomoc třetímu státu nebo, jako je tomu v projednávané věci, organizaci pro regionální spolupráci, je přezkum obsahu takového rozhodnutí na rozdíl od přezkumu opatření normativního typu široce podmíněn prověřením cíle sledovaného uvedeným rozhodnutím.

211. Finanční příspěvek a technická pomoc jsou totiž samy o sobě neutrální a do rozvojové spolupráce nebo do SZBP mohou podle mého názoru spadat pouze ve světle cílů, které sledují.

212. Jak bylo zjištěno analýzou, je ve světle sporné společné akce přinejmenším hlavním cílem sledovaným napadeným rozhodnutím bezpečnost. Mimoto skutečnost, že, jak tvrdila Komise, napadené rozhodnutí podporuje institucionální posílení, zejména vytvořením útvaru lehkých zbraní v rámci technického sekretariátu ECOWAS, toto posouzení

93 — Viz zejména rozhodnutí uvedená výše v poznámce pod čarou 83.

nevyvrací, protože posílení veřejné správy, ať již na vnitrostátní, regionální nebo mezinárodní úrovni, nemůže představovat cíl sám o sobě, nýbrž k tomu, aby spadalo do rozvojové spolupráce, musí sledovat cíl rozvoje [94].

213. Za těchto podmínek napadené rozhodnutí nespadá do rozvojové spolupráce, nýbrž sleduje, přinejmenším hlavně, cíle uvedené v čl. 11 odst. 1 EU, zvláště cíle zachovávání míru a posilování mezinárodní bezpečnosti, tedy cíle, které se, což Komise nezpochybňuje, neshodují s žádným z cílů svěřených Společenství [95].

214. Skutečnost, že Komise podle svého tvrzení zamýšlela pomoc, která je (na první pohled) podobná pomoci přijaté napadeným rozhodnutím, toto hodnocení nemění. Kromě skutečnosti, že taková iniciativa nemění rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a Evropskou unií, dokumenty uvedené Komisí na podporu její teze neprokazují, že se Společenství zavázalo financovat projekt, jehož obsah je shodný nebo podobný tomu, který sleduje napadené rozhodnutí.

215. Je třeba zdůraznit, že relevantní body strategie regionální spolupráce a regionální orientační program pro západní Afriku podepsané dne 19. února 2003 na základě dohody z Cotonou zejména ECOWAS a Komisí [96], uvedené Komisí na podporu její argumentace připomínají jednak, pouze popisně, důležitost kontroly obchodu s lehkými zbraněmi v oblasti, kde existuje moratorium na vývoz a dovoz podporované Organizací spojených národů [97], a jednak, že „bude *poskytnuta* pomoc na podporu pomoci Organizace spojených národů k […] *zavedení* moratoria na dovoz, vývoz a výrobu lehkých zbraní“ [98].

216. Co se však týče tohoto posledního bodu, a bez ohledu na otázku rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Společenstvím, pokud jde o financování takových projektů, úmysl poskytnout podporu *zavedení* moratoria nemůže být srovnáván s podporou přeměny

94 — Viz v tomto smyslu bod 63 stanoviska generální advokátky Kokott, předneseného dne 22. května 2007 (věc Parlament v. Komise, C-403/05, Sb. rozh. s. I-9045).

95 — Viz rovněž bod 159 výše.

96 — Příloha IV žaloby. Pravidla přípravy a přijetí strategií spolupráce a orientačních programů jsou upřesněny v příloze IV dohody z Cotonou. Podle čl. 10 odst. 2 této přílohy se regionální orientační programy přijímají společnou dohodou mezi Společenstvím a dotyčnými státy AKT.

97 — Oddíl 2.3, s. 19 dokumentu.

98 — Oddíl 6.4, s. 40 dokumentu.

tohoto moratoria na právně závaznou úmluvu.

217. Stejně jako totiž v rámci zavedení moratoria mohou být rozumně zamýšlena opatření vhodná ke sledování hlavně cílů lidského a socio-ekonomického rozvoje, jako je podpora místních iniciativ týkajících se zvýšení úrovně osvěty dotyčného obyvatelstva v otázce nadměrného oběhu zbraní, příspěvek na projekty mající za cíl odrazovat od výroby podomácku vyrobených lehkých zbraní a její nahrazení výrobou spotřebního zboží, či dokonce i podpora programů výkupu zbraní od místního obyvatelstva nebo výměny potravy za ruční palné a lehké zbraně, tak naproti tomu podpora přeměny moratoria, jako je moratorium ECOWAS, na závaznou úmluvu sleduje, jak již bylo uvedeno, přinejmenším hlavně cíl posilování regionální a mezinárodní bezpečnosti.

218. Posouzení podané výše v bodě 213 není vyvráceno ani tím, co je uvedeno v čl. 4 odst. 2 napadeného rozhodnutí, který téměř shodně opakuje znění čl. 9 odst. 1 sporné společné akce, a sice že předsednictvím Unie a Komisi jsou předkládány pravidelné zprávy o soudržnosti činností Evropské unie v oblasti ručních palných a lehkých zbraní, zejména s ohledem na *její* politiku rozvoje [99].

219. Jednak se totiž toto konstatování zdá být v souladu s rozdělením pravomocí mezi Unií a Evropským společenstvím v oblasti boje proti hromadění ručních palných a lehkých zbraní tím, že uznává, že, jak jsem analyzoval výše, tato oblast může spadat do působnosti rozvojové spolupráce, pokud přijatá nebo navržená opatření mají za hlavní cíl rozvojovou spolupráci, tedy pokud směřují k socio-ekonomickému rozvoji dotyčného obyvatelstva. V tomto smyslu je ostatně také třeba vykládat čl. 7 odst. 2 sporné společné akce, který upřesňuje, že „Rada rozhoduje o zásadách, ujednáních a financování projektů […], *aniž jsou dotčeny* dvoustranné příspěvky členských států a *operace Společenství*“, jakož i článek 8, podle kterého, jak připomínám, „Rada *bere na vědomí*, že Komise zamýšlí směrovat svou činnost k dosahování cílů a priorit […] [sporné] společné akce,

99 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

*případně prostřednictvím vhodných opatření Společenství*“ [100].

220. Dále není pochyb, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, že výrazy „Evropská unie“ a „její politika rozvoje“, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 2 napadeného rozhodnutí a v čl. 9 odst. 1 sporné společné akce, neoznačují Evropskou unii jednající v rámci hlavy V Smlouvy o EU, ale naopak představují, i s ohledem na odkaz na nezbytnost zajištění „provázanosti činností“, výslovný odkaz na obecnou povinnost vyjádřenou v článku 3 EU, která vzhledem k tomu, že je zahrnuta do obecných ustanovení Smlouvy o EU, a vztahuje se tudíž na Evropskou unii jakožto „fasádu“ všech tří pilířů, od ní požaduje, aby zajišťovala zejména „soudržnost *všech* svých vnějších činností *jako celku* v rámci své zahraniční, *bezpečnostní* a hospodářské politiky a *politiky rozvoje*“ [101].

221. Na základě všech těchto úvah mám za to, že napadené rozhodnutí nemohlo být přijato Společenstvím podle hlavy XX Smlouvy o ES. Mimoto sporná společná akce nemůže být v projednávané věci prohlášena za nepoužitelnou, jelikož tento akt Radu k přijetí napadeného rozhodnutí nezmocnil způsobem, který by porušoval článek 47 EU. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby žalobu zamítl.

## V – K nákladům řízení

222. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada náhradu nákladů řízení od Komise požadovala a Komise, podle mého názoru, neměla ve věci úspěch, domnívám se, že by bylo důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení.

223. V souladu s čl. 69 odst. 4 jednacího řádu Dánské království, Španělské království, Francouzská republika, Nizozemské království, Spojené království, Švédské království, jakož i Evropský parlament ponesou vlastní náklady řízení.

100 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.
101 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

## VI – Závěry

224. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1) Žaloba se zamítá.

2) Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Dánské království, Španělské království, Francouzská republika, Nizozemské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Švédské království, jakož i Evropský parlament ponesou vlastní náklady řízení.“