OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 19 września 2007 r. [1]

Spis treści

I — Wprowadzenie ..... I - 3656

II — Ramy prawne i okoliczności poprzedzające powstanie sporu ..... I - 3657

A — Umowa z Kotonu ..... I - 3657

B — Sporne wspólne działanie ..... I - 3659

C — Zaskarżona decyzja ..... I - 3661

III — Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem ..... I - 3663

IV — Analiza ..... I - 3664

A — W przedmiocie dopuszczalności ..... I - 3664

1. W przedmiocie dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. ..... I - 3664

2. W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania ..... I - 3665

a) Argumentacja stron ..... I - 3665

b) Analiza ..... I - 3666

i) W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżącego uprzywilejowanego przeciwko rozporządzeniu wykonawczemu art. 241 WE ..... I - 3666

ii) W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przeciwko wspólnemu działaniu przyjętemu na podstawie tytułu V traktatu UE ..... I - 3671

1 — Język oryginału: francuski.

B — Co do istoty sprawy ..... I - 3674

1. W przedmiocie wykładni i zakresu art. 47 UE ..... I - 3674

a) Argumentacja stron ..... I - 3674

b) Analiza ..... I - 3676

2. W przedmiocie związków między zwalczaniem rozprzestrzeniania się ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej a kompetencjami wspólnotowymi ..... I - 3686

a) Argumenty stron ..... I - 3686

b) Analiza ..... I - 3687

i) Uwagi wstępne ..... I - 3687

ii) Zakres stosowania współpracy na rzecz rozwoju ..... I - 3690

iii) Zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej oraz współpraca na rzecz rozwoju ..... I - 3695

3. W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i spornego wspólnego działania ..... I - 3700

V — W przedmiocie kosztów ..... I - 3706

VI — Wnioski ..... I - 3707

I — Wprowadzenie

1. W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2004/833/WPZiB z dnia 2 grudnia 2004 r. dotyczącej wykonania wspólnego działania 2002/589/WPZiB w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO w ramach moratorium dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [2] (zwanej dalej również bronią strzelecką i lekką) (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") oraz stwierdzenie niemożności zastosowania ze względu na niezgodność z prawem tytułu II wspólnego działania Rady 2002/589/WPZiB z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej (zwanej dalej również bronią strzelecką i lekką) oraz uchylającego wspólne działanie 1999/34/WPZiB [3] (zwanego dalej „spornym wspólnym działaniem").

2 — Dz.U. L 359, s. 65.
3 — Dz.U. L 191, s. 1.

2. W aspekcie materialnym istotę niniejszej sprawy stanowi wykładnia art. 47 UE i podział kompetencji między Unię Europejską działającą w ramach tytułu V traktatu UE zatytułowanego „Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa" (zwanej dalej „WPZiB") oraz Wspólnotę Europejską w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (tytuł XX traktatu WE). W aspekcie proceduralnym postępowania porusza ona również kwestię dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesioną przez skarżącego „uprzywilejowanego" wobec aktu o charakterze ogólnym, w szczególnym kontekście relacji między pierwszym i drugim filarem Unii Europejskiej.

II — Ramy prawne i okoliczności poprzedzające powstanie sporu

A — *Umowa z Kotonu*

3. W dniu 23 czerwca 2000 r. podpisano w Kotonu (Benin) umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony [4] (zwaną dalej „umową z Kotonu"), zatwierdzoną w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2003/159/WE w dniu 19 grudnia 2002 r. [5]. Weszła ona w życie z dniem 1 kwietnia 2003 r.

4. Artykuł 1 tej umowy, zatytułowany „Cele partnerstwa", stanowi:

„Wspólnota i jej Państwa Członkowskie, z jednej strony, oraz państwa AKP, z drugiej strony, zwane dalej »Stronami«, zawierają niniejszą Umowę w celu wspierania oraz przyspieszenia rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw AKP, mając na celu przyczynienie się do pokoju i bezpieczeństwa oraz do wspierania stabilnego i demokratycznego otoczenia politycznego.

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

Cele oraz zobowiązania międzynarodowe Stron przyświecają wszystkim strategiom na rzecz rozwoju i są realizowane za pomocą

4 — Dz.U. L 317, s. 3.

5 — Dz.U. 2003, L 65, s. 27.

zintegrowanego podejścia, przy jednoczesnym uwzględnieniu politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych i środowiskowych aspektów rozwoju. Partnerstwo dostarcza spójnych ram wspierania strategii na rzecz rozwoju, przyjmowanych przez każde państwo AKP.

[…]".

5. Artykuł 11 umowy z Kotonu, zatytułowany „Polityka budowania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz ich rozwiązywania", stanowi:

„1. W ramach partnerstwa Strony prowadzą aktywną, kompleksową i zintegrowaną politykę budowania pokoju oraz zapobiegania konfliktom i rozwiązywania ich. Polityka ta opiera się na zasadzie własności. W szczególności koncentruje się na tworzeniu możliwości regionalnych, lokalnych i krajowych oraz na zapobieganiu konfliktom zbrojnym na wczesnym ich etapie, w drodze bezpośredniego rozpoznawania przyczyn leżących u ich podstaw, oraz przez właściwe łączenie wszelkich dostępnych instrumentów.

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

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

[…]".

6. Na mocy art. 6–10 załącznika IV do umowy z Kotonu, zatytułowanego „Procedury realizacji i zarządzania", aktem z dnia 19 lutego 2003 r. podpisanym z jednej strony przez Komisję, a z drugiej strony przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (zwanej dalej „CEDEAO")[6] oraz Zachodnioafrykańską Unię Gospodarczą i Monetarną (UEMAO) ustanowiono strategię współpracy regionalnej, a także regionalny program indykatywny.

8. Na wniosek CEDEAO Komisja rozpoczęła w 2004 r. przygotowywanie propozycji finansowania działań zapobiegających konfliktom i umacniających pokój. Według Komisji najważniejsza część omawianego finansowania będzie przyznana programowi CEDEAO kontroli ręcznej broni strzeleckiej.

B — *Sporne wspólne działanie*

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

9. Dnia 12 lipca 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła sporne wspólne działanie, które uchyliło i zastąpiło wspólne działanie Rady 1999/34/WPZiB z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawie wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej[7]. Co do przedmiotowego zakresu zastosowania sporne wspólne działanie obejmuje, kiedy taki przypadek występuje, amunicję do broni strzeleckiej i lekkiej, zachowując przy tym w załączniku po pierwsze, wyliczenie broni znajdującej się w załączniku wspólnego działania 1999/34/WPZiB[8] i po drugie, w sentencji, umowny

6 — Ta organizacja regionalna utworzona w 1975 r. ma na celu promowanie współpracy i integracji państw Afryki Zachodniej, obecnie liczy ona 15 państw członkowskich: Republikę Beninu, Burkinę-Faso, Republikę Zielonego Przylądka, Republikę Wybrzeża Kości Słoniowej, Republikę Gambii, Republikę Ghany, Republikę Gwinei, Republikę Gwinei-Bissau, Republikę Liberii, Republikę Mali, Republikę Nigru, Federalną Republikę Nigerii, Republikę Senegalu, Republikę Sierra Leone i Republikę Togo. Islamska Republika Mauretanii opuściła tę organizację w 2002 r. Zobacz http://www.ecowas.int/

7 — Dz.U. 1999, L 9, s. 1.

8 — Załącznik do spornego wspólnego działania wylicza listę broni lekkiej i broni strzeleckiej, których ten akt prawny dotyczy, nie przesądzając innych ustalonych na forum międzynarodowym definicji tych broni. W pierwszym przypadku chodzi o „przenośną broń lekką indywidualną lub zbiorową", mianowicie działa, haubice i moździerze, granatniki, broń lekką przeciwczołgową, przeciwpancerne pociski kierowane i ręczne granatniki przeciwpancerne, a także przeciwlotnicze pociski kierowane, a w drugim przypadku „ręczną broń strzelecką i akcesoria specjalnie zaprojektowane do użytku wojskowego", mianowicie karabiny maszynowe, pistolety maszynowe, karabiny samoczynne, karabiny samopowtarzalne i spowalniacze.

zapis „broń lekka” z tego samego wspólnego działania dla określenia „broni strzeleckiej i lekkiej”.

10. Zgodnie z art. 1 ust. 1 wspólnego działania spornego jego cele są następujące:

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

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

— pomoc w rozwiązywaniu problemów spowodowanych takim nagromadzeniem”.

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

12. Wśród zasad i środków, które powinny zostać urzeczywistnione, by zapobiec dalszemu destabilizującemu gromadzeniu ręcznej broni strzeleckiej, art. 3 tytułu I wymienia zobowiązanie się wszystkich krajów w dziedzinie produkcji, wywozu, przywozu i przechowywania omawianej broni, jak również utworzenie i utrzymywanie narodowych spisów broni kraju oraz ustanowienie restrykcyjnego prawodawstwa krajowego.

13. Wśród zasad i środków, które powinny zostać urzeczywistnione, by zredukować istniejące nagromadzenie broni lekkiej i amunicji, art. 4 tytułu I wymienia w szczególności przyznanie właściwej pomocy krajom o nią wnoszącym, w celu kontroli i wyeliminowania nadwyżek broni lekkiej i amunicji do niej na ich terytorium, popieranie środków budowy zaufania i zachęty w celu popierania dobrowolnego składania nadwyżek broni lekkiej i broni lekkiej posiadanej nielegalnie oraz amunicji do niej.

14. Tytuł II spornego wspólnego działania, zatytułowany „Wkład Unii w określone działania", przewiduje w szczególności udzielanie finansowego i technicznego wsparcia programom i projektom, które wnoszą bezpośredni i rozpoznawalny wkład do zasad i środków określonych w tytule I.

15. Zgodnie z art. 6 ust. 2 tytułu II, udzielając takiego wsparcia, Unia bierze pod uwagę w szczególności zaangażowanie się odbiorców w przestrzeganie zasad wymienionych w art. 3 spornego wspólnego działania, respektowanie przez nich praw człowieka, przestrzeganie przez nich międzynarodowych zasad humanitarnych i ochronę praworządności oraz przestrzeganie przez nich zobowiązań międzynarodowych, w szczególności w odniesieniu do istniejących traktatów pokojowych i międzynarodowych porozumień o kontroli zbrojeń.

16. Artykuł 8 tytułu II stanowi:

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

17. Artykuł 9 ust. 1 tytułu II stanowi:

„Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie spójności działań Unii w dziedzinie broni lekkiej, w szczególności w odniesieniu do polityk rozwoju. W tym celu państwa członkowskie i Komisja przedkładają wszelkie stosowne informacje właściwym organom Rady. Rada i Komisja zapewniają wprowadzenie w życie działań przez nie przeprowadzanych, zgodnie ze swymi kompetencjami".

C — *Zaskarżona decyzja*

18. W dniu 2 grudnia 2004 r. Rada wydała zaskarżoną decyzję dotyczącą wykonania spornego wspólnego działania w celu wniesienia wkładu Unii Europejskiej do CEDEAO w ramach moratorium dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej [9]. Jako podstawę prawną zaskarżona decyzja wymienia sporne wspólne działanie, szczególnie jego art. 3, jak również art. 23 ust. 2 UE.

9 — Moratorium to zostało uroczyście ogłoszone przez szefów państw i rządów państw członkowskich CEDEAO podczas szczytu w Abuja, w dniach 30–31 października 1998 r., na okres trzech lat, przedłużony na kolejne trzy lata w 2001 r. Tekst „deklaracji moratorium dotyczącego transferu i produkcji broni lekkiej w Afryce Zachodniej" jest dostępny pod następującym adresem internetowym: http://www.grip.org/bdg/g1650.html

19. W preambule zaskarżona decyzja wymienia następujące motywy:

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

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

3) Unia Europejska ocenia, że wkład finansowy oraz pomoc techniczna przyczyniłyby się do skonsolidowania inicjatywy [CEDEAO] w zakresie ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej.

4) Unia Europejska ma w związku z tym zamiar udzielić pomocy finansowej i technicznej CEDEAO zgodnie z tytułem II [spornego] wspólnego działania […]".

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

21. Artykuł 3 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Wykonanie niniejszej decyzji pod względem finansowym zostaje powierzone Komisji. W tym celu zawiera ona umowę dotyczącą finansowania z CEDEAO odnoszącą się do warunków wykorzystania wkładu Unii Europejskiej, który przyjmie formę bezzwrotnej pomocy. […]".

22. Artykuł 4 ust. 2 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Prezydencja i Komisja przedstawiają właściwym organom Rady okresowe

sprawozdania dotyczące spójności działań Unii Europejskiej w dziedzinie ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej, w szczególności pod względem swoich polityk w zakresie rozwoju, zgodnie z art. 9 ust. 1 [spornego] wspólnego działania […]. Komisja przedstawia bardziej szczegółowe sprawozdanie dotyczące aspektów, o których mowa w art. 3 zdanie pierwsze. Informacje te powinny być między innymi oparte na regularnych sprawozdaniach przekazywanych przez CEDEAO w ramach stosunku umownego z Komisją".

23. Przy wydawaniu zaskarżonej decyzji Komisja złożyła następującą deklarację:

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

Wspólne działanie finansowane tytułem WPZiB mogłoby podlegać dziewiątemu EFR i znakomicie odpowiadałoby ramom wraz z regionalnym programem orientacyjnym CEDEAO, czego dowodzi fakt, że Komisja jest w trakcie ustalania propozycji finansowania, oszacowanej na kwotę 1,5 mln EUR, przeznaczonej na wsparcie wykonania moratorium CEDEAO dotyczącego broni strzeleckiej i lekkiej (BSiL).

Wreszcie wspólne działanie podlega właściwości dzielonej, na której opierają się wspólnotowa polityka rozwoju i umowa z Kotonu. Artykuł 47 [UE] stosuje się do dziedzin właściwości dzielonej, jak również do właściwości wyłącznej, w przeciwnym razie byłby w znacznej części pozbawiony effet utile. Komisja zastrzega sobie wykonywanie swych praw w tej dziedzinie [tłumaczenie nieoficjalne]" [10].

III — Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

24. Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

10 — Dokument nr 15236/04/WPZiB 1039 z dnia 25 listopada 2004 r.

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

25. Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji jako niezasadnego;

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

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

26. Postanowieniem przewodniczącego Trybunału z dnia 7 września 2005 r. do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji dopuszczony został Parlament Europejski.

27. Postanowieniem przewodniczącego Trybunału z tego samego dnia do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady dopuszczeni zostali Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Królestwo Szwecji. Postanowieniem przewodniczącego Trybunału z dnia 12 września 2005 r. do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady dopuszczone zostało Królestwo Danii.

28. Komisja i Rada, jak również podmioty dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów zostały wysłuchane na rozprawie, która miała miejsce dnia 5 grudnia 2006 r., za wyjątkiem Królestwa Niderlandów, które nie było reprezentowane.

IV — Analiza

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

1. W przedmiocie dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

29. Nie wzbudza wątpliwości — Rada i podmioty dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po jej stronie nie twierdziły zresztą inaczej — że

żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji jest dopuszczalne w tej części, w której zmierza do stwierdzenia, że dokument przyjęty przez Radę w ramach tytułu V traktatu UE („[p]ostanowienia dotyczące [WPZiB]") wkraczałby w kompetencje Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

2. W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania

a) Argumentacja stron

30. Mimo bowiem że zaskarżona decyzja, dla której podstawą prawną jest art. 23 UE i sporne wspólne działanie przyjęte na mocy tytułu V traktatu UE, nie podlega co zasady kontroli sądowej w trybie art. 230 WE, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 46 lit. f) UE postanowienia traktatu WE dotyczące właściwości Trybunału i jego funkcjonowania stosują się w szczególności do art. 47 UE, który stanowi, *że żadne z postanowień traktatu UE nie narusza traktatu WE.*

32. Zdaniem Rady popartej przez rząd hiszpański oraz rząd Zjednoczonego Królestwa zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez Komisję przeciwko spornemu wspólnemu działaniu jest niedopuszczalny w takim zakresie, że po pierwsze Trybunał nie posiada właściwości rozstrzygania o zgodności z prawem aktu podlegającego WPZiB, a po drugie skarżący uprzywilejowany, jakim jest Komisja, nie może podnieść zarzutu niezgodności z prawem aktu, na który może wnieść bezpośrednio skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE.

31. Podobnie jak wywiedziono z art. 46 lit. f) UE i art. 47 UE odnośnie do kontroli sądowej aktów prawnych Rady przyjętych na podstawie obecnego tytułu VI traktatu UE (trzeci filar), do Trybunału należy zatem zapewnienie, by akty prawne, które według Rady objęte są tytułem V traktatu UE, nie naruszały kompetencji, które postanowieniami traktatu WE powierzone zostały Wspólnocie [11].

33. W replice i złożonych odpowiedziach na uwagi interwenientów — rządu hiszpańskiego i rządu Zjednoczonego Królestwa Komisja odpiera argumenty w przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem, przypominając po pierwsze, że został on podniesiony jedynie w świetle art. 47 UE, mianowicie na podstawie tych samych argumentów, na których opiera się główne żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, a następnie, że w jej opinii skarżący uprzywilejowany ma prawo podnieść zarzut niezgodności z prawem aktu normatywnego, dopiero gdy wspomniana niezgodność z prawem ujawni się w pełni w momencie rzeczywistego zastosowania

11 — Zobacz wyroki: z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-170/96 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-2763, pkt 16 oraz z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7879, pkt 39.

danego aktu, po wygaśnięciu przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu.

b) Analiza

34. Chciałbym od razu sprecyzować, że badanie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania wydało mi się niezbędne na tym etapie moich rozważań, ponieważ — co do istoty — ocena zgodności z prawem zaskarżonej decyzji nie może być moim zdaniem oddzielona od oceny zgodności z prawem postanowień spornego wspólnego działania.

35. Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę oraz rządy hiszpański i Zjednoczonego Królestwa niesie ze sobą, co do zasady, dwojakie trudności. Po pierwsze, czy w ramach traktatu WE skarżący zwany „uprzywilejowanym" ma legitymację do podniesienia zarzutu niezgodności z prawem aktu, który mógłby z całą pewnością zaskarżyć bezpośrednio na podstawie art. 230 WE. Po drugie, jeśli odpowiedź na to pytanie będzie przynajmniej w części twierdząca, należy ustalić, czy rozwiązanie to może znaleźć przełożenie na sytuację taką jak niniejsza, gdy akt, wobec którego podniesiono zarzut niezgodności z prawem, został przyjęty na podstawie tytułu V traktatu UE. Te dwa zagadnienia zostaną kolejno omówione poniżej.

i) W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżącego uprzywilejowanego przeciwko rozporządzeniu wykonawczemu art. 241 WE

36. W tym miejscu należy przypomnieć, że na mocy art. 241 WE, *bez względu* na upływ terminu przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE, *każda ze stron* może, w postępowaniu dotyczącym *rozporządzenia* uchwalonego wspólnie przez Parlament Europejski i Radę lub rozporządzenia Rady, Komisji, lub EBC, podnieść zarzuty określone w art. 230 akapit drugi, w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości na niemożność stosowania tego rozporządzenia [12].

37. Co zaś się tyczy charakteru niniejszego aktu, orzecznictwo uznaje, że zarzut niezgodności z prawem nie może dotyczyć wyłącznie aktów przyjmujących formę rozporządzenia w znaczeniu art. 241 WE, ale łączy się raczej, w myśl szerokiej wykładni omawianego artykułu, z treścią aktu, którego niezgodność z prawem jest podnoszona, a który musi posiadać „charakter ogólny" [13].

12 — Wyróżnienie własne.

13 — Wyrok z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 92/78 Simmenthal przeciwko Komisji, Rec. s. 777, pkt 40 i 41. Zobacz także wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z dnia 26 października 1993 r. w sprawach T-6/92 i T-52/92 Reinarz przeciwko Komisji, Rec. s. II-1047, pkt 56 oraz z dnia 2 października 2001 r. w sprawach T-222/99, T-327/99 i T-329/99 Martinez i in. przeciwko Parlamentowi, Rec. s. II-2823, pkt 134.

38. To uściślenie pociąga za sobą pierwszą konsekwencję polegającą na tym, że żaden skarżący, włączając w to skarżącego uprzywilejowanego, nie może z powodu prekluzji podnieść zarzutu niezgodności z prawem decyzji, której jest formalnym odbiorcą oraz której nie zaskarżył bezpośrednio w terminie przewidzianym w art. 230 akapit piąty WE [14], za wyjątkiem przypadku — niemającego miejsca w niniejszej sprawie — gdy akt zawiera tak bardzo poważne i oczywiste uchybienia, że może być uznany za akt nieistniejący [15].

39. Odnośnie do zakresu zastosowania art. 241 WE ratione personae, mimo jego brzemienia, które zezwala *każdej ze stron, bez względu* na upływ terminu przewidzianego w art. 230 WE, powołać się tytułem zarzutu wzajemnego na niemożność stosowania rozporządzenia rozumianego jako akt o „charakterze ogólnym", zagadnienie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego na podstawie art. 241 WE przez skarżącego uprzywilejowanego, jak instytucja wspólnotowa lub państwo członkowskie, powracało wielokrotnie na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci.

40. Powrót tego zagadnienia wydaje się być częściowo spowodowany powtarzającą się odmową ze strony Trybunału orzekania w sprawie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżących uprzywilejowanych wobec rozporządzeń wspólnotowych — bądź w ramach skargi o stwierdzenie nieważności aktu, dla którego dane rozporządzenie stanowiło podstawę prawną, bądź jako środek obrony przed zarzutem naruszenia rozporządzenia [16]. Działo się tak pomimo propozycji wielu rzeczników generalnych, którzy odnosząc się przede wszystkim do brzmienia art. 241 WE, zajęli stanowisko przychylne dopuszczalności żądań wzajemnych [17].

41. Chociaż w niektórych sprawach Trybunał zbadał co do istoty zarzucaną

14 — Zobacz o skarżących uprzywilejowanych wyroki: z dnia 12 października 1978 r. w sprawie 156/77 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 1881, pkt 21; z dnia 30 czerwca 1988 r. w sprawie 226/87 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 3611, pkt 14; z dnia 10 czerwca 1993 r. w sprawie C-183/91 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-3131, pkt 10 oraz z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie C-135/93 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-1651, pkt 16 i 17. W dziedzinie pomocy państwa sąd wspólnotowy rozstrzygnął, że nie można podnieść zarzutu niezgodności z prawem wobec decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność pomocy indywidualnej, jeżeli jej beneficjent, nawet jeśli nie jest formalnym odbiorcą, mógłby bez wątpienia wnieść skargę o stwierdzenie nieważności danej decyzji: zob. w sprawie zarzutu podniesionego przed sądem krajowym (sytuacja, w której nie stosuje się art. 241 WE) wyrok z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf, Rec. s. I-833, pkt 17 i 18 oraz przed sądem wspólnotowym wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 września 1995 r. w sprawach T-244/93 i T-486/93 TWD przeciwko Komisji, Rec. s. II-2265, pkt 103.

15 — Zobacz ww. wyrok z dnia 30 czerwca 1988 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Zobacz wyroki: z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawie 32/65 Włochy przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. 563; z dnia 18 września 1986 r. w sprawie 116/82 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 2519; z dnia 12 lutego 1987 r. w sprawie 181/85 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 689, pkt 31; z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 204/86 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. 5323; z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-258/89 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-3977 oraz z dnia 18 września 2003 r. w sprawie C-331/00 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. I-9085. W ostatniej cytowanej sprawie zarzut niezgodności z prawem nie był wyraźnie podniesiony przez Grecję (zob. pkt 114 opinii rzecznika generalnego Tizzana).

17 — Zobacz opinia rzecznika generalnego Roemera w ww. sprawie Włochy przeciwko Radzie, s. 600; opinia rzecznika generalnego Gordona Slynna w ww. sprawie Francja przeciwko Komisji, s. 713; pkt 6 opinii rzecznika generalnego Manciniego w ww. sprawie Grecja przeciwko Radzie oraz pkt 23–32 opinii rzecznika generalnego Darmona w ww. sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii.

niezgodność z prawem badanych rozporządzeń [18], dysponując przy tym pozytywnymi opiniami dotyczącymi dopuszczalności podniesionych zarzutów niezgodności z prawem [19], odmowa wyraźnego orzekania w kwestii dopuszczalności podsycała pewne wątpliwości, które, jak można przypuszczać, były źródłem zastrzeżeń wyrażonych przez rzecznika generalnego Jacobsa w opinii przedstawionej dnia 3 października 2002 r. w sprawie Komisja przeciwko EBC [20] — do której wrócę w dalszych rozważaniach — wobec wyrażenia „ostatecznego stanowiska" w tej kwestii [21].

42. Wątpliwości wzbudzała także wykładnia a contrario uzasadnień niektórych wyroków, w których sąd wspólnotowy uznał, że art. 241 WE wyraża ogólną zasadę gwarantującą każdej stronie prawo do zaskarżenia w sposób wzajemny ważności rozporządzeń lub aktów wspólnotowych o „charakterze ogólnym", *jeśli* strona ta nie posiadała prawa złożenia bezpośredniej skargi, na mocy art. 230 WE [22].

43. Uzasadnienie to zdawało się łączyć w ten sposób możliwość przeprowadzenia wpadkowej kontroli rozporządzenia przy braku prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu.

44. Nie jest zatem bez znaczenia, że idąc tym samym tokiem rozumowania, zarówno Rada, jak i rząd hiszpański podnoszą zarzut niedopuszczalności na odparcie zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania podniesionego przez Komisję.

45. Ponadto wątpliwości te nie zostały rozwiane z chwilą ogłoszeniu wyroku w sprawie Nachi Europe, w złożonej dziedzinie nakładania antydumpingowych opłat celnych, w którym Trybunał uznał, że przedsiębiorstwo, któremu z całą pewnością przysługiwało prawo wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia

18 — Tak było w przypadku ww. wyroków w sprawach Komisja przeciwko Niemcom, pkt 8; Francja przeciwko Komisji, pkt 4, 5 i 31; Grecja przeciwko Radzie, pkt 11 oraz Grecja przeciwko Komisji, pkt 97. Pamiętajmy, że w ww. sprawie Włochy przeciwko Radzie i Komisji Trybunał oddalił zarzut niezgodności z prawem jako niedopuszczalny, uzasadniając, że nie istnieje żaden związek między rozporządzeniem, którego niezgodność z prawem była podniesiona i zaskarżonym aktem; w ww. sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii Trybunał zręcznie ominął trudności proceduralne, uznając (pkt 6 wyroku), że środek obrony podniesiony przez rząd hiszpański nie odnosił się do badanego rozporządzenia jako takiego, ale do jego wykładni przytoczonej przez Komisję w skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

19 — Pamiętajmy przy tym, że w ww. sprawie Komisja przeciwko Niemcom nie przywiązano szczególnej uwagi do tego zagadnienia proceduralnego, tymczasem w ww. sprawie Grecja przeciwko Komisji rzecznik generalny Tizzano w pkt 114 swojej opinii zaproponował przede wszystkim odrzucenie zarzutu niezgodności z prawem jako niedopuszczalnego, uzasadniając, iż rząd grecki nie zaskarżył kwestionowanego rozporządzenia w terminie przewidzianym w art. 230 WE.

20 — Wyrok z dnia 10 lipca 2003 w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko EBC, Rec. I-7147.

21 — Punkty 100 i 190 opinii ww. w sprawie Komisja przeciwko EBC.

22 — Zobacz ww. wyrok Simmenthal przeciwko Komisji, pkt 39. Zobacz także wyroki Sądu Pierwszej Instancji: w sprawie Martinez i in. przeciwko Parlamentowi, pkt 133 oraz z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-93/00 i T-46/01 Alessandrini i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1635, pkt 76, wyróżnienia moje.

ustalającego opłaty antydumpingowe przed sądem wspólnotowym, nie może wpadkowo, w razie sporu przed sądem krajowym, podważyć ważności tego rozporządzenia, a to ze względów dotyczących pewności prawa [23].

46. Mimo że uzasadnienie tego rozwiązania wynika z niejednorodnej natury tego typu rozporządzeń, które jednocześnie mają charakter normatywny oraz mogą dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie jednostek [24], powtórzenie rozwiązania przyjętego w wyroku Simmenthal przeciwko Komisji [25], podkreślonego w pkt 42 powyżej, jak również jego rozszerzenie na przypadek rozporządzenia wspólnotowego — przy braku postrzegania uzasadnienia Trybunału jako ograniczonego do szczególnego przypadku rozporządzeń antydumpingowych — mogłoby również sprzyjać pozostaniu wątpliwości co do postępowania w przypadku zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżącego uprzywilejowanego przed Trybunałem, w ramach formalnego stosowania art. 241 WE.

47. Tymczasem Trybunał w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko EBC przedstawił istotne rozwiązania, które pozwalają uznać, że uprzywilejowany skarżący może powołać się przed Trybunałem, poprzez zarzut niezgodności z prawem, na niemożność stosowania rozporządzenia o charakterze ogólnym lub normatywnym.

48. W sprawie tej Komisja wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) dotyczącej zapobieganiu nadużyciom finansowym z tego powodu, że decyzja ta naruszała rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) [26]. Broniąc się przed żądaniem stwierdzenia nieważności, EBC podnosił między innymi, że rozporządzenie nr 1073/1999 jest niezgodne z prawem i na podstawie art. 241 WE należy orzec niemożność jego stosowania, ponieważ zostało ono przyjęte z naruszeniem kilku przepisów traktatu, w szczególności art. 105 ust. 4 WE dotyczącego konsultacji z EBC. Zdaniem Komisji taki środek obrony był niedopuszczalny, ponieważ EBC nie mógł podnieść zarzutu niezgodności z prawem aktu, wobec którego mógł wcześniej wnosić o stwierdzenie nieważności na mocy art. 230 WE.

49. Po przypomnieniu po pierwsze, że adresat indywidualnej decyzji nie może podnosić zarzutu jej niezgodności z prawem oraz po drugie, że zgodnie z ww. wyrokiem

23 — Wyrok z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-239/99 Nachi Europe, Rec. s. I-1197, pkt 37 i 38.

24 — Punkt 37 in fine wyroku.

25 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 39.

26 — Dz.U. L 136, s. 1.

Nachi Europe rozporządzenie wspólnotowe staje się dla jednostki ostateczne, gdy rozporządzenie powinno być traktowane jako decyzja indywidualna jednostki tej dotycząca, wobec której mógł bez wątpienia wnieść o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE [27], Trybunał wskazał, że „zasady te […] nie wpływają w *żaden sposób* na normę zawartą w art. 241 WE, którego *brzmienie* stanowi, że każda strona może, w postępowaniu dotyczącym rozporządzenia, o którym mowa w tym postanowieniu, podnieść zarzuty określone w art. 230 akapit drugi WE, w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości na niemożność stosowania tego rozporządzenia" [28]. Ponieważ w omawianej sprawie nie było wątpliwości dotyczących „normatywnego charakteru" rozporządzenia nr 1073/1999, ani nie podnoszono, że powyższe rozporządzenie powinno być zrównane z decyzją, której adresatem byłby w takim wypadku EBC [29], Trybunał odrzucił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję i zbadał co do istoty zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez EBC.

50. Opierając się jedynie na dosłownym brzmieniu art. 241 WE w celu uznania prawa każdej ze stron do podniesienia, tytułem incydentalnym, braku zastosowania rozporządzenia „o charakterze normatywnym", Trybunał przyjął, tym razem w sposób wyraźny, stanowisko licznych rzeczników generalnych przedstawione powyżej.

51. Jeśli po lekturze ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko EBC pozostają jeszcze pewne wątpliwości dotyczące rozszerzenia na rzecz wszystkich skarżących uprzywilejowanych przyjętego w nim rozwiązania odnośnie do dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez EBC, to biorąc pod uwagę fakt, że na mocy art. 230 akapit trzeci WE EBC posiada czynną legitymację procesową jedynie w celu zachowania swoich prerogatyw, dodatkowy argument dosłowny i logiczny, poza tym wskazanym w wyroku, przemawia za powyższym rozszerzeniem.

52. Istotnie należy przypomnieć, że art. 241 WE przyznaje każdej ze stron prawo powołania się na brak zastosowania rozporządzenia w sporze dotyczącym, „*bez względu na* upływ terminu przewidzianego w art. 230 akapit piąty [WE]" [30].

53. Wydaje się mało przekonujące zastrzeżenie możliwości podniesienia zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia jedynie na rzecz stron, które nie mogły złożyć wniosku o stwierdzenie nieważności, skoro zgodnie z brzmieniem art. 241 WE zarzut ten może być podniesiony „bez względu na" upływ terminu złożenia skargi o stwierdzenie nieważności [31].

27 — Zobacz odpowiednio pkt 74 i 75 wyroku.

28 — Punkt 76 wyroku (wyróżnienie własne).

29 — Punkt 77 wyroku.

30 — Wyróżnienia własne.

31 — W odniesieniu do tego zagadnienia zob. ww. opinię rzecznika generalnego Darmona, pkt 25.

54. Zatem art. 241 WE niepodważalnie otwiera skarżącym uprzywilejowanym możliwość podniesienia, w sposób incydentalny, zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia „o charakterze normatywnym", nawet jeśli mogli oni zaskarżyć ten akt w terminie przewidzianym w art. 230 akapit piąty WE.

55. W konsekwencji należy w tym miejscu ustalić, czy wniosek ten znajduje przełożenie na przypadek, kiedy zarzut niezgodności z prawem jest podniesiony przez Komisję przeciwko wspólnemu działaniu przyjętemu na podstawie tytułu V traktatu UE.

ii) W przedmiocie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przeciwko wspólnemu działaniu przyjętemu na podstawie tytułu V traktatu UE

56. Przede wszystkim uważam, że pierwsza część zarzutu niedopuszczalności podniesiona przez Radę, wyrażona w sposób ogólny i oparta na braku właściwości Trybunału do orzekania co do zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania, musi zostać odrzucona ze względu na te same argumenty, jak te przytoczone w pkt 31 powyżej.

57. Zgodnie bowiem z postanowieniami traktatu WE dotyczącymi właściwości Trybunału i jego uprawnień, do których z całą pewnością należy art. 241 WE, stosując się do art. 47 UE, Trybunał może orzekać w sposób incydentalny, czy wspólne działanie Rady, przyjęte na mocy tytułu V traktatu UE, na którym opiera się decyzja będąca przedmiotem skargi, narusza właściwość Wspólnoty powierzoną jej na mocy traktatu WE.

58. Jak wynika z powyższego punktu, art. 47 UE naturalnie ogranicza właściwość Trybunału do orzekania w przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem aktu przyjętego na podstawie tytułu V traktatu UE, na wzór ograniczeń, które stawia przy stosowaniu art. 230 WE do tych samych aktów. Zarzuty przytoczone w celu wykazania niezgodności z prawem, podobnie jak przywołane na poparcie głównej skargi o stwierdzenie nieważności, powinny moim zdaniem być ograniczone do negacji właściwości Rady w przedmiocie wydawania aktu, któremu zarzucana jest niezgodność z prawem z uwagi naruszenia kompetencji powierzonych Wspólnocie traktatem WE.

59. W tym względzie należy zauważyć, że nie wycofując się z przedstawionego w swych żądaniach ogólnego zakresu zarzutu niezgodności z prawem, obejmującego całość postanowień spornego wspólnego działania, Komisja uściśliła w swoich pismach,

że tytuł II omawianego aktu (czyli art. 1–5) wchodził w zakres WPZiB, poza „pewnymi elementami" z art. 4 [32].

60. Stanowisko to powinno prowadzić do stwierdzenia braku właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem w części dotyczącej wyżej wymienionych artykułów. Wniosek taki nie oznaczałby jednak, że Trybunał nie może wziąć pod uwagę omawianych artykułów, badając zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, mając na względzie w szczególności fakt, że jej umocowanie ma swoje odbicie w art. 3 spornego wspólnego działania.

61. Następnie sądzę, że dopuszczalność zarzutu niezgodności z prawem w niniejszej sprawie zależy w mniejszym stopniu od statusu Komisji jako skarżącego uprzywilejowanego niż od charakteru aktu, którego niezgodność z prawem jest podnoszona.

62. Jeżeli bowiem sporne wspólne działanie ma charakter normatywny czy ogólny, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, i zbliża się ono do rozporządzenia w pojęciu art. 241 WE, Komisja — jak każda ze stron — mogłaby skorzystać z drogi, przewidzianej w tym postanowieniu, by podważyć, tytułem incydentalnym, kompetencję Rady do przyjęcia tego aktu. Jeśli natomiast sporne wspólne działanie powinno być zakwalifikowane jako decyzja, której odbiorcą była Komisja, nie mogłaby ona podnieść zarzutu niezgodności z prawem wymienionego aktu.

63. W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 UE wspólne działanie dotyczy sytuacji, w której działanie operacyjne Unii Europejskiej jest niezbędne, oraz określa jego cele, zakres, środki, jakie mają być oddane do dyspozycji Unii Europejskiej, warunki wprowadzania ich w życie oraz w razie potrzeby czas ich trwania. Co więcej, na mocy art. 14 ust. 3 UE wspólne działania wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do zajmowanych przez nie stanowisk i prowadzonych działań.

64. W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że art. 1 spornego wspólnego działania określa cele dotyczące zwalczania gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej, natomiast tytuły I i II dotyczą zasad zapobiegania, reagowania i wniesienia wkładu Unii Europejskiej, zezwalających na osiągnięcie powyższych celów. Zgodnie z postanowieniami tytułu II spornego wspólnego działania Rada powinna decydować między innymi o zasadach, warunkach i finansowaniu projektów biorących udział w sposób bezpośredni i widoczny w stosowaniu zasad zawartych w tytule I spornego wspólnego działania. Poza tym

32 — Zobacz w szczególności pkt 52–54 skargi.

w art. 8 spornego wspólnego działania Rada zwraca uwagę, że Komisja zamierza nakierować swoje działania na osiąganie celów i priorytetów spornego wspólnego działania. Wreszcie art. 12 spornego wspólnego działania przewiduje, że wchodzi ono w życie z dniem jego przyjęcia, bez określenia jego adresatów.

65. Biorąc pod uwagę te cechy i mimo iż sporne wspólne działanie przybiera niezaprzeczalnie, przynajmniej jeśli chodzi o tytuł II, aspekt operacyjny, będący istotą takiego aktu, w żaden sposób nie wydaje się ono przybierać, łącznie z tytułem II, charakteru decyzyjnego w stosunku do Komisji, tak by można ją uznać za adresata.

66. Zresztą, gdy zarzutowi niezgodności z prawem przeciwstawiano zarzut jego niedopuszczalności, nie była podnoszona okoliczność, by sporne wspólne działanie przybierało w odniesieniu do Komisji charakter decyzji indywidualnej i ani Rada, ani rządy hiszpański i Zjednoczonego Królestwa nie podważały ogólnego charakteru spornego wspólnego działania, słusznie bronionego przez Komisję.

67. Biorąc powyższe pod uwagę, twierdzę, że zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez Komisję w odniesieniu do spornego wspólnego działania jest dopuszczalny, przynajmniej w zakresie tytułu II omawianego aktu.

68. Wniosku tego nie podważa argument wytoczony przez Radę, zgodnie z którym zarzuty podniesione przez Komisję mają wykazywać, że domniemana niezgodność z prawem spornego wspólnego działania była oczywista w chwili jego przyjęcia, a zatem, że Komisja nie może już podnosić zarzutu jego niezgodności z prawem.

69. Istotnie, tak jak okoliczność ta nie ma znaczenia w ramach zarzutu niezgodności rozporządzenia z prawem w rozumieniu art. 241 WE, nie można uzależnić od niej dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem aktu o charakterze ogólnym, takiego jak sporne wspólne działanie przyjęte na podstawie tytułu V traktatu UE.

70. Poza tym uznanie tej okoliczności za niemającą znaczenia nie pozwoli Komisji na obejście bezwzględnego terminu do złożenia skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE. Skarga złożona przez Komisję w niniejszej sprawie zmierza bowiem jedynie, zgodnie z art. 241 WE, do stwierdzenia niemożności

stosowania spornego wspólnego działania, i w razie jej uwzględnienia nie pociągnęłaby za sobą stwierdzenia nieważności tego aktu lub pewnych jego postanowień.

71. Należy zatem moim zdaniem odrzucić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę oraz rządy hiszpański i Zjednoczonego Królestwa i uznać dopuszczalność podniesionego przez Komisję zarzutu niezgodności z prawem spornego wspólnego działania lub przynajmniej jego tytułu II.

72. Żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji oraz żądanie Komisji dotyczące stwierdzenia niemożności stosowania spornego wspólnego działania lub przynajmniej jego tytułu II są dopuszczalne.

B — *Co do istoty sprawy*

73. Tak jak podkreślone zostało w pismach odpowiednio stron głównych i interwenientów, sprzeciwiają się oni po pierwsze wykładni i zakresowi art. 47 UE, a po drugie — związkowi między zwalczaniem rozprzestrzeniania j broni strzeleckiej i lekkiej a kompetencjami wspólnotowymi. Po trzecie, na podstawie argumentów przytoczonych odnośnie do dwóch poprzednich zagadnień, wyciągają oni całkowicie sprzeczne wnioski co do zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i spornego wspólnego działania.

74. W poniższych rozważaniach przystąpię do badania tych trzech kwestii.

1. W przedmiocie wykładni i zakresu art. 47 UE

a) Argumentacja stron

75. Komisja, wspierana przez Parlament Europejski, uważa, że zaskarżona decyzja w sprawie zwalczania rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i lekkiej powinna być uznana za nieważną ze względu na fakt, że wkracza w kompetencje w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju powierzone Wspólnocie i narusza w ten sposób art. 47 UE.

76. Według Komisji i Parlamentu Europejskiego art. 47 UE ma na celu ochronę kompetencji wspólnotowych wobec działania Unii Europejskiej opartego na traktacie UE, tworząc „sztywną" granicę między kompetencjami Wspólnoty oraz kompetencjami Unii Europejskiej.

77. Na mocy art. 47 UE związek między kompetencjami wspólnotowymi i kompetencjami Unii Europejskiej działającej w ramach WPZiB nie jest taki sam jak ten między kompetencjami wspólnotowymi i kompetencjami państw członkowskich w tym znaczeniu, że dla określenia granic kompetencji Wspólnoty i Unii Europejskiej nie można odnieść się do zasady zajętego pola. O ile w dziedzinie kompetencji dzielonych, tak jak w polityce współpracy na rzecz rozwoju, państwa członkowskie zachowują kompetencję, by działać samodzielnie, w sposób indywidualny lub zbiorowy do czasu, gdy Wspólnota nie skorzysta ze swojej kompetencji, o tyle inaczej jest w przypadku Unii Europejskiej, która na mocy art. 47 UE musi uszanować kompetencje Wspólnoty, wyłączne lub nie, nawet jeśli chodzi o kompetencje niewykonywane.

78. Rada twierdzi, że jeśli debata nad podziałem kompetencji między Wspólnotę i Unię Europejską jest z pewnością istotna, w niniejszej sprawie nie wynika z niej nic więcej jak tylko, że Wspólnota nie ma żadnej kompetencji (potencjalnej lub rzeczywistej) do zwalczania rozprzestrzeniania się j broni strzeleckiej i lekkiej.

79. W przedmiocie wykładni art. 47 UE Rada utrzymuje, że przepis ten służy ochronie równowagi władz ustalonej traktatem i nie może być interpretowany w ten sposób, że ma na celu ochronę kompetencji powierzonych Wspólnocie, ze szkodą dla tych przyznanych Unii Europejskiej. Na mocy art. 5 WE Wspólnota może bowiem działać jedynie w granicach kompetencji przyznanych jej traktatem WE i w wyznaczonych w nim celach.

80. Rada dodaje, że art. 47 UE nie stoi na przeszkodzie przyjęciu środków w ramach WPZiB, którym przysługują takie same instrumenty jak te, które w ramach współpracy na rzecz rozwoju stosuje Wspólnota, o ile środki te nie są podejmowane w celu współpracy na rzecz rozwoju, ale wynikają z WPZiB.

81. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, by akt oparty na traktacie UE mógł być uznany za sprzeczny z art. 47 UE, muszą być spełnione dwie przesłanki.

82. Po pierwsze, Wspólnota musi posiadać kompetencje do wydania aktu mającego ten sam cel i tę samą treść. Nawet jeśli akt

przyjęty na podstawie traktatu UE dotyczy dziedziny, w której Wspólnota mogłaby działać na mocy powierzonych jej celów, to jeśli akt ten realizuje całkowicie odmienny cel, szczególnie wchodzący konkretnie w zakres WPZIB, nie dojdzie do naruszenia art. 47 UE.

83. Po drugie, akt przyjęty na podstawie traktatu UE musi wkraczać w kompetencję powierzoną Wspólnocie, uniemożliwiając lub ograniczając jej działanie. Taki skutek „zajętego pola" jest jego zdaniem wykluczony w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, gdzie Wspólnota posiada kompetencje równoległe. W dziedzinie kompetencji równoległych sam fakt, że Wspólnota wykonała swoją kompetencję, nie przeszkodziłby Unii Europejskiej wykonywać swojej. Jedynym ciążącym na Unii Europejskiej ograniczeniem byłoby poszanowanie zasady spójności przewidzianej w art. 3 UE.

b) Analiza

84. Żywa debata dotycząca wykładni art. 47 UE, przeciwstawiająca sobie szczególnie Komisję i rząd Zjednoczonego Królestwa, wydaje się być tylko wierzchołkiem góry lodowej w odniesieniu do znacznie dalej idącej różnicy zdań w kwestii struktury Unii Europejskiej.

85. Zgodnie z modelem bronionym przez Komisję stosunki, jakie utrzymują ze sobą Unia Europejska i Wspólnota, nie są porównywalne z kontaktami między Wspólnotą a państwami członkowskimi. Zgodnie z tym modelem, który można by określić jako „trójkątny", Unia Europejska posiada i wykonuje własne kompetencje, które nie są zwykłym odpowiednikiem kompetencji wykonywanych wspólnie przez państwa członkowskie. W ten sposób Komisja broni tezy o „sztywnej" granicy między Wspólnotą a Unią Europejską, działając w ramach WPZiB.

86. Rząd Zjednoczonego Królestwa broni natomiast modelu, który można by określić jako „dualistyczny", zrównując granicę miedzy kompetencjami Wspólnoty i Unii Europejskiej z tą, która rozdziela Wspólnotę i państwa członkowskie. Innymi słowy, zgodnie z tym stanowiskiem działanie Unii Europejskiej przy stosowaniu tytułu V traktatu UE, obierające jeden z celów przewidzianych w art. 11 ust. 1 UE, w tym utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, *nigdy* nie wkroczy w kompetencje Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, nawet jeśli działanie to będzie miało treść podobną do działania Wspólnoty, ponieważ na wzór swoich państw członkowskich Unia realizuje kompetencje równoległe

do kompetencji Wspólnoty; w ten sposób skarga na podstawie art. 47 UE okazuje się pozbawiona interesu prawnego [33].

87. Debata ta może się wydawać a priori retoryczną w tym znaczeniu, że ani Komisja, ani rząd Zjednoczonego Królestwa nie przeczą, że badanie, którego dokona Trybunał w celu ustalenia ewentualnego naruszenia art. 47 UE, musi opierać się na ocenie celu i treści zaskarżonej decyzji w świetle spornego wspólnego działania. Z pism rządu Zjednoczonego Królestwa wynika jednoznacznie, że jego teza zakłada odrzucenie skargi bez konieczności zbadania treści zaskarżonej decyzji, ponieważ w rzeczywistości jedynie cel działania Unii Europejskiej miałby w niniejszej w sprawie znaczenie dla stwierdzenia naruszenia art. 47 UE.

88. Mimo finezji analizy przedstawionej przez rząd Zjednoczonego Królestwa sądzę, że jego argumentacja dotycząca wykładni art. 47 UE wynikającej z orzeczeń Trybunału opiera się błędnych założeniach, co powinno doprowadzić do odrzucenia jego tezy.

33 — Zobacz w szczególności pkt 70–72 uwag interwenienta rządu Zjednoczonego Królestwa.

89. Tytułem uwag ogólnych należy przede wszystkim zauważyć, że rząd Zjednoczonego Królestwa nie twierdzi, że Unia Europejska mogłaby przyjąć działanie tytułem WPZiB, chcąc realizować cel społeczno-gospodarczej współpracy na rzecz rozwoju bez naruszenia art. 47 UE. W rzeczywistości rząd ten wydaje się uznawać, na wzór zdecydowanej postawy Rady w tym względzie, że Unia Europejska nie mogłaby realizować tego celu w ramach tytułu V traktatu UE. W każdym razie zarówno Rada, jak i rząd Zjednoczonego Królestwa utrzymują, że zaskarżona decyzja i sporne wspólne działanie realizują cel wchodzący w zakres WPZiB.

90. Rząd Zjednoczonego Królestwa utrzymuje natomiast, że z racji równoległości kompetencji Wspólnota nigdy nie zostanie pozbawiona możliwości przyjmowania działania tytułem współpracy na rzecz rozwoju, nawet jeśli w ramach WPZiB Unia Europejska przyjęła działanie o podobnej treści (mianowicie w niniejszej sprawie pomoc finansowa lub techniczna afrykańskiej organizacji regionalnej), ale które realizuje jeden z celów przewidzianych w art. 11 ust. 1 UE, w niniejszej sprawie są to utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego. Teza ta opiera się po części na założeniu, że — zgodnie z orzecznictwem Trybunału — by stwierdzić naruszenie art. 47 UE, powinny być spełnione dwa niezależne warunki: po pierwsze Wspólnota

powinna posiadać kompetencję do przyjęcia aktu, którego treść, ale przede wszystkim cel byłyby analogiczne do tych, jakie posiada akt przyjęty przez Unię Europejską, po drugie powinno zaistnieć wkroczenie w kompetencje Wspólnoty.

91. Należy przede wszystkim przypomnieć, że na mocy art. 47 UE żadne z postanowień traktatu UE nie narusza postanowień traktatu WE [34].

92. Zadaniem art. 47 UE jest ochrona kompetencji, które przepisami traktatu WE powierzone zostały Wspólnocie, przed naruszaniem przez akty, które według Rady podlegają tytułom V i VI traktatu UE [35].

93. Przypomnijmy również, że w ww. wyroku z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie Trybunał uwzględnił skargę Komisji o stwierdzenie nieważności decyzji ramowej Rady 2003/80/WSiSW przyjętej na mocy tytułu VI traktatu UE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne [36], stwierdzając, że z uwagi na zamierzony cel i ich treść art. 1–7 decyzji ramowej przyjęły za główny cel ochronę środowiska i mogły zostać skutecznie przyjęte na podstawie art. 175 WE [37].

94. Następnie Trybunał uściślił, że „[*w*] *tych okolicznościach* decyzja ramowa, *naruszając* kompetencje powierzone przez art. 175 WE Wspólnocie, jest w całości, z uwagi na swoją niepodzielność, niezgodna z art. 47 UE” [38].

95. W przeciwieństwie do tego, co sugeruje rząd Zjednoczonego Królestwa, przytoczone uzasadnienie wyroku z dnia 13 września 2005 r. nie pozwala ustalić, czy istnienie naruszenia kompetencji Wspólnoty może stanowić przesłankę autonomiczną w stosunku do tej, która obejmuje badanie treści i celu spornego aktu prawnego. Przeciwnie, wydaje się, że rozpoczynając pkt 53 tego wyroku od wyrażenia „w tych okolicznościach”, Trybunał wywodzi wniosek naruszeniu kompetencji Wspólnoty — i tym

34 — Zobacz ww. wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 38.

35 — Zobacz ww. wyroki: z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 16 i z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 39.

36 — Ta decyzja ramowa została opublikowana w Dz.U. L 29, s. 55.

37 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 51 (wyróżnienia moje). Trybunał zastosował bowiem, tak jak zapowiadał pkt 45 tego wyroku, swoje utrwalone orzecznictwo w sprawie wyboru podstawy prawnej aktu wspólnotowego, na mocy której wybór ten „musi zostać oparty na obiektywnych okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należy do nich w szczególności, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, cel i treść aktu prawnego”.

38 — Idem, pkt 53 (wyróżnienia moje).

samym naruszeniu art. 47 UE — z uprzedniego badania celu i treści decyzji ramowej Rady. Dopiero w wyniku tego badania Trybunał mógł stwierdzić, że art. 47 UE został naruszony, bez potrzeby ustalania, czy została spełniona dodatkowa podnoszona przesłanka, polegająca na naruszeniu kompetencji Wspólnoty.

96. Następnie należy zbadać argument rządu Zjednoczonego Królestwa, zdaniem którego ze względu na równoległy lub uzupełniający charakter kompetencji przyznanych Wspólnocie w porównaniu z tymi, jakie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju posiadają państwa członkowskie [39], działanie Unii Europejskiej realizujące cel WPZiB nigdy nie naruszy kompetencji Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

97. W tym względzie należy najpierw zauważyć, że to ogólne podejście pozostaje zależne od zbadania przez Trybunał prawdziwego charakteru celu WPZiB realizowanego przez działanie Unii Europejskiej na mocy tytułu V traktatu UE, ponieważ, jak przyznają Rada i rząd Zjednoczonego Królestwa, Unia nie może realizować celu współpracy na rzecz rozwoju, który nie został jej przyznany żadnym postanowieniem traktatu UE [40].

98. Następnie należy zauważyć, że art. 47 UE nie wprowadza stopniowania ochrony, którą przyznaje postanowieniom traktatu WE zgodnie z podziałem kompetencji między państwa członkowskie a Wspólnotę oraz charakterem kompetencji przyznanych Wspólnocie. Artykuł 47 UE wydaje się zatem opierać na zasadzie domniemania, że całość kompetencji przyznanych Wspólnocie, niezależnie od podziału, jaki istnieje między Wspólnotą a państwami członkowskimi, zasługuje na ochronę przed naruszeniem ze strony Unii Europejskiej przyjmującej akt prawny na podstawie tytułów V lub VI traktatu UE.

99. Z ww. wymienionych wyroków z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie oraz z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie wynika, że Trybunał zbadał ewentualne naruszenie art. 47 UE przez akty prawne przyjęte przez Unię Europejską w dziedzinach

39 — Zauważmy dla pamięci i w zakresie, w jakim może to mieć znaczenie dla niniejszej sprawy, że art. I-12 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy [Dz.U. 2004, C 310, s. 1] wyróżnia trzy „kategorie" kompetencji Unii (połączonej ze Wspólnotą), mianowicie kompetencję wyłączną, kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi w określonej dziedzinie — tu państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję „w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji" oraz kompetencję (nienazwaną) w niektórych dziedzinach „w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach".

40 — Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu nie może zależeć wyłącznie od przekonań instytucji co do powziętego celu, ale — jak już wskazano w przypisie 37 powyżej — musi opierać się na obiektywnych okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej: zob. w szczególności wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 1493, pkt 11 oraz z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-2867, pkt 10.

(odpowiednio, polityki wizowej i polityki ochrony środowiska) niepodlegających wyłącznej kompetencji Wspólnoty, ale należących do sfery kompetencji dzielonych Wspólnoty i państw członkowskich, w których Wspólnota jeszcze nie podjęła działań.

100. Powyższe elementy wydają się stanowić wskazówki w kwestii neutralnego charakteru kompetencji powierzonych Wspólnocie i podziału kompetencji między nią i państwa członkowskie do celów stosowania art. 47 UE, o ile dana kompetencja istnieje. Bezsporne jest, że kompetencja Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju istnieje, co potwierdzają postanowienia tytułu XX traktatu WE.

101. Oczywiście prawdą jest, jak twierdzi rząd Zjednoczonego Królestwa, że kompetencja Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełnia kompetencje państw członkowskich.

102. Istotnie należy zauważyć, że polityka Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, określona w art. 3 ust. 1 lit. r) WE oraz tytule XX traktatu WE, zgodnie z brzmieniem art. 177 ust. 1 WE stanowi „uzupełnienie polityk realizowanych przez państwa członkowskie". Artykuł 180 ust. 1 WE stanowi również, że „Wspólnota i państwa członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie co do swych programów pomocy" oraz „[m]ogą one podejmować wspólne działania". Artykuł 181 akapit pierwszy WE dodaje, że „[w] zakresie swoich odpowiednich kompetencji Wspólnota i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi", podczas gdy akapit drugi uściśla, że kompetencja Wspólnoty w tej dziedzinie nie „nie przesądza o kompetencji państw członkowskich do negocjowania w organach międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych".

103. Jest zatem niewątpliwe, tak jak Trybunał stwierdził już w wyroku z dnia 2 marca 1994 r. — ogłoszonym po wejściu w życie traktatu UE, ale dotyczącym stanu faktycznego sprzed tego wejścia w życie — że w tej dziedzinie Wspólnota nie posiada kompetencji wyłącznej [41]. Trybunał potwierdził tę ocenę po wejściu w życie traktatu UE w wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie [42].

104. W ww. wyroku w sprawie Parlament przeciwko Radzie, Trybunał ze stwierdzenia

41 — Wyrok z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C-316/91 Parlament przeciwko Komisji, Rec. s. I-625, pkt 26.

42 — Wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie C-268/94 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-6177, pkt 36. Trybunał uściślił jednak, że Wspólnota posiadała szczególną kompetencję zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

niewyłącznego charakteru kompetencji wspólnotowej wywiódł, że państwa członkowskie posiadały prawo do podejmowania samodzielnie zobowiązań wobec państw trzecich, zbiorowo lub indywidualnie, jak również wspólnie ze Wspólnotą [43].

105. Mimo że Trybunał nie określił pozytywnie kompetencji powierzonej Wspólnocie, należy podnieść, że idąc wzorem opinii przedstawionej w tej sprawie przez rzecznika generalnego Jacobsa, Trybunał odrzucił wszystkie argumenty przytoczone przez Parlament, który utrzymywał w szczególności, że ponieważ Wspólnota wykonywała swoją kompetencję, państwa członkowskie nie miały prawa wykonywać własnej [44]. Zdaniem rzecznika generalnego Jacobsa teza ta była nie do przyjęcia w dziedzinie, w której Wspólnota i państwa członkowskie posiadały kompetencje równoległe [45].

106. W wielokrotnie przywoływanym przez strony w niniejszym sporze aktualnym wyroku, wydanym w sprawie, w której powstało pytanie, czy zaskarżona przez Parlament decyzja stanowiła akt zaskarżalny w znaczeniu art. 173 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 230 WE), Trybunał przypomniał również, że kompetencja Wspólnoty w dziedzinie pomocy humanitarnej nie była wyłączna, a tym samym państwa członkowskie nie miały przeszkód, by wspólnie wykonywać w *ramach lub poza Radą* kompetencje w tym względzie [46].

107. Wynika z tego, że — wbrew twierdzeniom Komisji zawartym w jej pismach — w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju państwa członkowskie nie są pozbawione możliwości wykonywania swojej własnej kompetencji, również wtedy, kiedy Wspólnota wykonała swoją w danej dziedzinie [47].

108. Odmienna wykładnia postanowień tytułu XX traktatu WE pozbawiłaby całkowicie effet utile obowiązek, zapisany w art. 180 WE, któremu podlega Wspólnota i państwa członkowskie, dotyczący koordynowania ich polityk w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i uzgadniania ich programów pomocowych. Wykładnia,

43 — Idem.

44 — Punkt 42 opinii przedstawionej dnia 10 listopada 1993 r.

45 — Zobacz w szczególności pkt 44 i 50 ww. opinii.

46 — Wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r. w sprawie C-181/91 i C-248/91 Parlament przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-3685, pkt 16 (wyróżnienie moje).

47 — Oczywiście istnienie kompetencji równoległych w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie oznacza, że państwa członkowskie przy wykonywaniu swojej własnej kompetencji unikają obowiązku lojalnej współpracy wynikającego z art. 10 WE. Obowiązek ten jest poza tym usprawiedliwiony koniecznością koordynacji wspólnotowej i narodowych polityk współpracy na rzecz rozwoju, o której mowa w art. 180 ust. 1 WE. Państwo członkowskie nie mogłoby zatem, na przykład w ramach swojej polityki bilateralnej, utrzymywać lub wznowić programu pomocy na rzecz rozwoju państwa trzeciego, wobec którego Wspólnota zdecydowała zawiesić udział, szczególnie ze względu na ciężkie pogwałcenie praw człowieka w tymże kraju.

której broni Komisja, uczyniłaby również mało zrozumiałą możliwość daną Wspólnocie i państwom członkowskim w kwestii podejmowania działań wspólnych, zgodnie z art. 180 ust. 1 WE.

109. Umowa o współpracy między Wspólnotą a Republiką Indii dotycząca partnerstwa na rzecz rozwoju [48], która jest u źródła ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, stanowi zresztą przykład równoległego czy uzupełniającego charakteru podziału kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi. Zgodnie bowiem z art. 25 tej umowy ani umowa ta, ani inne działanie przedsięwzięte w tych ramach nie wpływa na możliwość podjęcia przez państwa członkowskie bilateralnych działań z Republiką Indii w ramach współpracy gospodarczej lub na możliwość zawarcia z nią w stosownym przypadku nowych umów o współpracy gospodarczej. Trybunał wywnioskował z tego postanowienia, że „samo włączenie [do tej umowy] postanowień przewidujących współpracę w danej dziedzinie […] nie przesądza […] o podziale kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie ani o podstawie prawnej aktów wspólnotowych dotyczących realizowania współpracy w danej dziedzinie” [49].

110. Podobnie nie ulega wątpliwości, że podział kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie powinien być odróżniony od regulowanego art. 47 UE podziału między Wspólnotę i Unię Europejską, działającą w ramach drugiego i trzeciego filaru [50].

111. Podczas bowiem gdy państwa członkowskie mają co do zasady swobodę działania [51], działanie Unii Europejskiej na podstawie tytułów V i VI traktatu WE jest z zasady wyłączone, jeżeli istnieją odpowiednie kompetencje przewidziane traktatem WE, niezależnie od tego, jaki charakter mają takie kompetencje przyznane Wspólnocie (wyłączny, dzielony czy równoległy).

112. Gdyby Wysokie Umawiające się Strony zamierzały ograniczyć zakres art. 47 UE zgodnie z podziałem kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie, artykuł ten nie brzmiałby z całą pewnością w ten sposób, że poza wyraźnymi postanowieniami określonymi art. 47 UE „żadne” postanowienie traktatu UE „nie narusza” traktatu WE.

113. To, że państwa członkowskie mają swobodę wspólnego działania, nie wydaje się

48 — Dz.U. 1994, L 223, s. 35.

49 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 47.

50 — Zobacz w tej kwestii pkt 58 opinii rzecznika generalnego Mazáka przedstawionej dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie (w toku).

51 — Wyjątek od wyłącznej kompetencji Wspólnoty i sytuacji, w której Wspólnota wykonała swoją kompetencję w dziedzinie, w której dzieli ona w sposób konkurencyjny kompetencje z państwami członkowskimi.

sprzeczne z faktem, że Unia Europejska nie może na podstawie tytułów V i VI traktatu UE podjąć działania, które mogłoby podlegać kompetencjom Wspólnoty.

114. Istotnie poza tym, że — jak utrzymuje Komisja oraz przyznają Rada i rząd Zjednoczonego Królestwa — państwa członkowskie nie wykonują wspólnie kompetencji, kiedy działanie zostało przyjęte aktem Rady na mocy tytułu V traktatu UE, tym bardziej jeśli akt ten, tak jak ma to miejsce w przypadku zaskarżonej decyzji, może być przyjęty kwalifikowaną większością głosów [52], ww. wyroki z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie oraz z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie nie wykluczyły ewentualnego naruszenia art. 47 UE przez Unię Europejską działającą w ramach tytułu VI traktatu UE — w drugim z cytowanych wyroków stwierdzono nawet, jak już widzieliśmy, naruszenie kompetencji Wspólnoty — podczas gdy Wspólnota nie podjęła jeszcze działań w danej dziedzinie, oraz że tym samym państwa członkowskie z zasady zachowywały kompetencje do działania w omawianych dziedzinach.

115. Nie widzę żadnej przyczyny, dla której w ramach związków między tytułem V traktatu UE a wspólnotową polityką współpracy na rzecz rozwoju wykładnia i zakres art. 47 UE powinny zależeć od podziału kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie na mocy traktatu WE.

116. Jak zasygnalizowano powyżej, art. 47 UE ma na celu prawie hermetyczną ochronę pierwszeństwa działania wspólnotowego na mocy traktatu WE nad działaniami podejmowanymi na podstawie tytułu V lub tytułu VI traktatu UE, w ten sposób, że jeśli działanie *może* być podjęte zgodnie z traktatem WE, *powinno* ono być podjęte zgodnie z tymże traktatem [53].

117. Ochrona działania wspólnotowego wynika również z wielu innych postanowień traktatu UE.

118. Oczywiście prawdą jest, że w dziedzinie działania zewnętrznego art. 11 ust. 1 traktatu UE daje WPZiB zakres stosowania „obejmując[y] wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa"; wyrażenie to jest wystarczająco szerokie, by objąć w szczególności wspólnotową politykę współpracy na rzecz rozwoju.

52 — Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 2 UE Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, szczególnie jeśli przyjmuje decyzje dotyczące wykonania wspólnego działania lub wspólnego stanowiska.

53 — Zobacz również w odniesieniu do tej kwestii pkt 53 ww. opinii rzecznika generalnego Mazáka.

119. Tymczasem postanowienie to, znajdujące się w tytule V traktatu UE, nie może być odczytywane w sposób izolowany, lecz wprost przeciwnie, powinno być interpretowane w świetle przepisów wspólnych i końcowych przytaczanego traktatu, które odnoszą się do Unii Europejskiej jako „fasady" trzech filarów.

120. Należy zauważyć, że poza art. 47 UE w art. 1 UE wskazano, że polityki i formy współpracy ustanowione tym traktatem, mianowicie w szczególności WPZiB, *uzupełniają* Wspólnoty Europejskie, natomiast w art. 2 UE uściślono, że Unia Europejska ma w szczególności na celu „zachowanie dorobku wspólnotowego i jego rozwój"; cel ten powtórzono w nieznacznie odmiennej formie w art. 3 akapit pierwszy UE.

121. Chodzi zatem o ochronę dziedzin działania Wspólnoty w ten sposób, że Unia Europejska musi powstrzymać się od ingerowania w te dziedziny, korzystając ze sposobów współpracy mniej zintegrowanych niż te przewidziane traktatem WE, mianowicie określonych w tytułach V i VI traktatu UE. Chociaż z materialno-prawnego punktu widzenia odniesienie do pojęcia dorobku wspólnotowego pozostaje nieprecyzyjne, bez wątpliwości zawiera ono kompetencje, które zostały powierzone Wspólnocie.

122. W rezultacie można by zasugerować, że WPZiB dotyczy „wszystkich dziedzin polityki zagranicznej i bezpieczeństwa" za wyjątkiem form polityki zagranicznej podlegających kompetencji Wspólnoty, jak wspólna polityka handlowa lub wspólna polityka współpracy na rzecz rozwoju, niezależnie od podziału kompetencji między państwa członkowskie i Wspólnotę. Takie założenie wydaje się być jedynym, które zapewnia spójność całości postanowień traktatu UE.

123. Tezę tę a contrario wzmacnia istnienie jedynej „kładki" ustanowionej konkretnie w traktacie z Maastricht i utrzymanej w aktualnej wersji traktatu UE, zgodnie z art. 47 UE [54], między nakładaniem przez Wspólnotę sankcji gospodarczych na podstawie art. 60 WE i 301 WE oraz celami traktatu UE, przewidzianymi w art. 11 ust. 1 UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Te postanowienia traktatu WE, absolutnie szczególne [55], mają wprost na celu, by Unia Europejska, działając na mocy tytułu V traktatu UE, mogła *ustanowić* działanie Wspólnoty mające na celu całkowite lub częściowe zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z jednym lub wieloma państwami trzecimi, podporządkowując w ten sposób działanie wspólnotowe działaniu, o którym zadecydowano w ramach WPZiB.

54 — W istocie, jeżeli — jak przewiduje ten artykuł — żadne postanowienie traktatu UE nie narusza traktatu WE, to jedynie „z zastrzeżeniem postanowień zmieniających Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą w celu ustanowienia Wspólnoty Europejskiej".

55 — Zobacz wyroki Sądu Pierwszej Instancji z dnia 21 września 2005 r.: w sprawach T-306/01 Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. II-3533, pkt 160 oraz T-315/01 Kadi przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. II-3649, pkt 124. Należy zauważyć, że oba te wyroki zostały zaskarżone. Odwołania te, obecnie czekające na rozpatrzenie, zostały zarejestrowane pod numerami C-415/05 P i C-402/05 P.

124. Ponadto, inaczej niż twierdzi rząd Zjednoczonego Królestwa, mam wątpliwości co do tego, czy działanie Unii Europejskiej na mocy tytułu V traktatu UE *nigdy* nie może naruszyć kompetencji wspólnotowych w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

125. W tej kwestii przypomnijmy, że rząd Zjednoczonego Królestwa sam przyznaje, że takiego wkroczenia w kompetencje nie można wykluczyć, chyba że działanie Unii Europejskiej na mocy tytułu V traktatu UE realizuje cel WPZiB. Jak wskazano powyżej, rzeczywisty charakter takiego celu musi być zawsze sprawdzony przez Trybunał, by wykluczyć podniesione naruszenie art. 47 UE.

126. Ponadto bardzo ostrożne sformułowanie art. 8 spornego wspólnego działania, w którym Rada „*zwraca uwagę*, że Komisja *zamierza* nakierować swoje działania na osiąganie celów i priorytetów [spornego] wspólnego działania w *stosownym przypadku poprzez odpowiednie środki wspólnotowe*” [56] wskazuje wyraźnie, że Rada jest w pełni świadoma faktu, że na płaszczyźnie ogólnej, działanie podejmowane na podstawie tytułu V traktatu UE może wkraczać w kompetencje wspólnotowe w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

127. Z powyższych rozważań wynika, że wykładnia i zakres art. 47 UE nie mogą zależeć od podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie na mocy traktatu WE.

128. Badanie, do którego musi przystąpić Trybunał w niniejszej sprawie, powinno zatem dotyczyć kwestii, czy na mocy kompetencji powierzonych Wspólnocie w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju zaskarżona decyzja, mając na względzie swój cel i swoją treść, jak również w świetle spornego wspólnego działania, które zamierza wdrożyć, mogła być przyjęta przez Wspólnotę na mocy tytułu XX traktatu WE.

129. Badanie to zależy jednak od kwestii, również szczegółowo roztrząsanej przez strony, czy zwalczanie rozprzestrzeniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej wymyka się spod kompetencji wspólnotowej jako takiej. Jeśli tak by się działo, wniosek powinien być co do zasady odrzucony.

56 — Wyróżnienia moje.

2. W przedmiocie związków między zwalczaniem rozprzestrzeniania się ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej a kompetencjami wspólnotowymi

a) Argumenty stron

130. Według Komisji i Parlamentu zwalczanie rozprzestrzeniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej, w tej mierze, w której stało się ono częścią integralną polityki współpracy na rzecz rozwoju, podlega kompetencjom powierzonym w tej dziedzinie Wspólnocie.

131. Współpraca na rzecz trwałego rozwoju danego kraju może być skuteczna jedynie przy istnieniu minimum stabilizacji i legitymacji demokratycznej. Przyjmując tę optykę stabilizacji, polityka rozminowywania i wycofywania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej stanowiłaby niezawodny środek do osiągnięcia celów polityki współpracy na rzecz rozwoju.

132. Komisja zwraca uwagę, że włączenie zwalczania rozprzestrzeniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w politykę wspólnotową współpracy na rzecz rozwoju było zatwierdzone w ramach umowy z Kotonu, mimo że chodziło o porozumienie mieszane. Fakt, że wycofywanie ręcznej broni strzeleckiej i lekkiej wchodzi w zakres wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju, znajduje jej zdaniem potwierdzenie we włączeniu go w planowanie regionalnego programu orientacyjnego dla Afryki Zachodniej z dnia 19 lutego 2003 r. oraz we włączeniu do ogólnego budżetu Unii Europejskiej na rok 2004, w ramach rozdziału WPZiB, stanowiska poświęconego finansowaniu działań mających na celu w szczególności zwalczanie rozprzestrzeniania broni strzeleckiej i działanie przeciw nielegalnemu obrotowi bronią, tym bardziej że działania takie nie były już objęte umową z Kotonu, która przewiduje ten sam rodzaj działań w państwach AKP.

133. Istnienie związku między polityką współpracy na rzecz rozwoju a destabilizującym gromadzeniem broni strzeleckiej i lekkiej zostało zresztą, zdaniem Komisji, przyznane przez samą Radę, jak również przez wspólnotę międzynarodową. W odpowiedzi na uwagi interwenienta Komisja uściśla, że nie wyklucza to, że pewne aspekty zwalczania broni strzeleckiej i lekkiej mogą, w zależności od ich celu i treści podlegać WPZiB.

134. Rada, popierana przez wszystkie interweniujące rządy, ocenia, że zwalczanie broni strzeleckiej i lekkiej nie wchodzi w zakres kompetencji powierzonych Wspólnocie.

135. W jej opinii ani zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej, ani bardziej ogólne cele utrzymania pokoju i wzmocnienia bezpieczeństwa nie znajdują się wśród celów Wspólnoty wymienionych w art. 2 WE i 3 WE, ale podlegają wyłącznie traktatowi UE, w szczególności WPZiB. Natomiast zgodnie z art. 177 ust. 1 WE głównym celem wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju jest zmniejszenie ubóstwa. Postanowienia traktatu WE nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający, by nie zachwiać współistnieniem Unii i Wspólnoty jako zintegrowanych, lecz odrębnych porządków prawnych, jak również konstytucyjną architekturą filarów.

136. Rada, popierana przez rządy francuski, niderlandzki i Zjednoczonego Królestwa, uważa, iż okoliczność, że rozprzestrzenianie się broni strzeleckiej i lekkiej może dodatkowo zagrażać perspektywom trwałego rozwoju, nie oznacza, że całość tej dziedziny podlega kompetencjom wspólnotowym. Rada i rząd Zjednoczonego Królestwa podkreślają, że przyjęcie tezy Komisji pozbawi WPZiB jej effet utile.

137. Rada, popierana przez rządy hiszpański, francuski, szwedzki i Zjednoczonego Królestwa podkreśla, że istnienia kompetencji wspólnotowej w dziedzinie zwalczania broni strzeleckiej i lekkiej nie można również wywieść z umowy w Kotonu, w szczególności biorąc pod uwagę mieszany charakter tego porozumienia, ani z innych instrumentów przywołanych przez Komisję.

138. Na rozprawie rząd francuski uściślił, że art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności [57] potwierdza, że pomoc wspólnotowa na rzecz rozwoju nie obejmuje wspierania środków mających na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej.

b) Analiza

i) Uwagi wstępne

139. W kwestii argumentacji przedstawionej przez Komisję niezbędne są dwie uwagi wstępne.

140. Po pierwsze należy zauważyć, że w trakcie trwania niniejszego postępowania Komisja wyraźnie zróżnicowała swoje

57 — Dz.U. L 327, s. 1.

stanowisko w kwestii związku, jaki według niej istnieje między zwalczaniem rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej a wspólnotową polityką dotyczącą współpracy na rzecz rozwoju. Podczas gdy w skardze utrzymywała ona co do zasady, że działanie przeciwko rozprzestrzenianiu się broni i lekkiej jest częścią integralną wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju [58], w odpowiedzi na uwagi interwenienta broniła ona tezy, zgodnie z którą działanie to podlega kompetencji Wspólnoty, w *zakresie, w jakim* stało się ono częścią integralną polityki wspólnotowej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, zakładając w konsekwencji, że pewne aspekty działania mogłyby podlegać WPZiB [59].

141. Rozróżnienie wprowadzone przez Komisję w jej uwagach na piśmie bez wątpienia czyni analizę bardziej złożoną, ponieważ jeśli pójdziemy tym tokiem rozumowania, mógłby on prowadzić do ustalenia kryteriów, które pozwalają rozróżnić ewentualne aspekty zwalczania rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej j lekkiej, które podlegają współpracy na rzecz rozwoju, od tych które wchodzą w zakres stosowania WPZiB.

142. Pod tym względem, jak wynika w szczególności z jej wystąpienia na rozprawie, Komisja wydaje się wyznaczać linię podziału dotyczącą charakteru danych działań, pomiędzy z jednej strony działaniami typu politycznego, takimi jak rozmieszczenie misji wojskowych lub policyjnych w celu zredukowania sił zbrojnych lokalnej milicji lub decyzja o likwidacji fabryki produkującej broń strzelecką, które to działania wchodzą w zakres WPZiB, a z drugiej strony działaniami technicznymi i finansowymi wspierającymi lokalne inicjatywy w danej dziedzinie, wchodzącymi w zakres kompetencji wspólnotowej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

143. Przypomnijmy natomiast, że Rada i rządy interweniujące kategorycznie sprzeciwiają się przyjęciu poglądu, że zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej lekkiej wchodzi, nawet częściowo, w zakres stosowania współpracy na rzecz rozwoju.

144. Po drugie zauważam, że w swoich pismach Komisja podnosiła w sposób wyjątkowo sporadyczny okoliczność, że zaskarżona decyzja i sporne wspólne działanie wkraczają również w kompetencje, które Wspólnota wywodzi z art. 181A WE, jedynego artykułu tytułu XXI traktatu WE odnoszącego się do „współprac[y] gospodarcz[ej], finansow[ej] i techniczn[ej] z państwami trzecimi” [60].

58 — Zobacz pkt 38–40 skargi.

59 — Zobacz pkt 16 oraz 9, 11, 12 i 19 uwag Komisji odnośnie do uwag interwenienta.

60 — Zobacz pkt 52, 60 i 63 skargi.

145. Tytuł XXI został wprowadzony do traktatu wraz ze zmianami wprowadzonymi traktatem z Nicei. Artykuł 181A WE stanowi w szczególności, że bez uszczerbku dla postanowień traktatu, w szczególności postanowień tytułu XX, Wspólnota prowadzi w zakresie swoich kompetencji współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi.

146. Przed wejściem w życie tego artykułu Wspólnota, o ile wspólnotowe instrumenty polityczne nie wchodziły w zakres innych polityk, przyjmowała środki i zawierała porozumienia o współpracy z państwami trzecimi niebędącymi krajami rozwijającymi się — wobec braku szczególnej podstawy prawnej — na podstawie art. 308 WE (lub dawnego art. 235 WE) [61].

147. Wprowadzenie do traktatu WE nowego tytułu XXI tworzy zatem odpowiednią do tej współpracy podstawę prawną i upraszcza procedurę podejmowania inicjatyw wspólnotowych w tej dziedzinie, łagodząc, poprzez odwołanie się do kwalifikowanej większości głosów w Radzie, wymóg jednomyślności ustanowiony art. 308 WE.

148. Ponieważ art. 181A WE stosuje się bez uszczerbku do tytułu XX odnoszącego się do współpracy na rzecz rozwoju, artykuł ten nie rozciąga się na współpracę z rozwijającymi się krajami trzecimi, jak zresztą przyznała Komisja w swoich pismach [62].

149. Chociaż pojęcie „kraje rozwijające się" użyte wiele razy w postanowieniach traktatu WE, nie zostało zdefiniowane, w niniejszej sprawie jest oczywiste, że wszystkie kraje członkowskie CEDEAO, odbiorcy zaskarżonej decyzji, są stronami umowy z Kotonu i należą do krajów rozwijających się, niezależnie od kryteriów i wskaźników przyjętych

61 — Zobacz na przykład rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Rzeczypospolitej Polskiej (PHARE), Dz.U. L 375, s. 11; Rozporządzenie Rady (WE) nr 2666/2000 z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie pomocy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Federalnej Jugosławii i byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1628/96, jak również zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3906/89 i (EWG) nr 1360/90 oraz decyzje 97/256/WE i 1999/311/WE, Dz.U. L 306, s. 1, oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 382/01 z dnia 26 lutego 2001 r. dotyczące wdrażania projektów wspierających współpracę i stosunki gospodarcze między Unią Europejską a uprzemysłowionymi państwami Ameryki Północnej, Dalekiego Wschodu i Australazji oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1035/1999, Dz.U. L 57, s. 13. Zgodnie z orzecznictwem powołanie się na art. 308 WE jako podstawę prawną danego aktu prawnego jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy żadne inne postanowienie traktatu nie powierzyło instytucjom wspólnotowym niezbędnej kompetencji, by przyjąć ten akt prawny: zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 — Zobacz na przykład pkt 20 skargi.

dla definicji tego pojęcia [63]. W komunikacie z dnia 26 kwietnia 2000 r. skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie polityki rozwoju Wspólnoty Europejskiej [64] Komisja zawarła w kategorii krajów rozwijających się z punktu widzenia gospodarczego, socjalnego i strukturalnego wszystkie kraje, które w przeszłości skorzystały z umowy w Lomé (zastąpionej od tego czasu przez umowę z Kotonu).

150. Istnienie związku kompetencji wspólnotowej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju ze zwalczaniem rozprzestrzeniania się ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej należy zatem zbadać wyłącznie w świetle tej właśnie kompetencji.

ii) Zakres stosowania współpracy na rzecz rozwoju

151. Przed przystąpieniem do zbadania tej kwestii należy najpierw przypomnieć brzmienie art. 177 WE.

152. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu „[p]olityka Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju […] sprzyja:

— trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich,

— harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej,

— walce z ubóstwem w krajach rozwijających się".

63 — Bank Światowy używa zazwyczaj pojęcia „kraje rozwijające się" w odniesieniu do krajów o niskim i średnim dochodzie na podstawie dochodu krajowego brutto na jednego mieszkańca. Komitet Pomocy na Rzecz Rozwoju przy OECD od 2005 r. czerpie z tych samych kryteriów, które powtórzone zostały w rozporządzeniu (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącym ustanowienia instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dz.U. L 378, s. 41, którego załącznik II określa kraje rozwijające się, te same, jakie zawiera lista Komitetu Pomocy na Rzecz Rozwoju przy OECD, na której znajdują się w szczególności państwa członkowskie CEDEAO. Zauważmy również, że Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych dotycząca gospodarki i rozwoju (UNCTAD) od lat 70-tych prowadzi aktualizowaną co trzy lata listę krajów najsłabiej rozwiniętych, z których ostatnia oparta była na trzech kryteriach, to jest dochodzie krajowym brutto na jednego mieszkańca, kapitale ludzkim na podstawie „human assets index" oraz wrażliwości gospodarczej. W 2006 r. 12 z 15 państw członkowskich CEDEAO było wpisanych na listę UNCTAD krajów najsłabiej rozwiniętych, za wyjątkiem Wybrzeża Kości Słoniowej, Liberii i Nigerii: zob. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2

64 — COM (2000) 212 wersja ostateczna, s. 5. Zobacz również art. 30 i załącznik II ww. rozporządzenia nr 1905/2006.

153. Artykuł 177 ust. 2 WE uściśla, że polityka Wspólnoty w tej dziedzinie przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i zasady państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

154. Zgodnie z art. 177 ust. 3 WE Wspólnota szanuje zobowiązania i uwzględnia cele przyjęte w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych kompetentnych organizacji międzynarodowych.

155. Ustęp 1 tego artykułu ukazuje, że cele polityki współpracy na rzecz rozwoju mają przede wszystkim charakter gospodarczy i społeczny. Dla osiągnięcia tych celów Wspólnota powinna brać udział w realizacji celu ogólnego, o charakterze politycznym, ustanowionego w art. 177 ust. 2 WE.

156. Oczywiście w świetle art. 177 ust. 3 WE można by przypuszczać, że wyliczenie zawarte w ust. 1 nie jest wyczerpujące, w tym znaczeniu, że Wspólnota musi brać pod uwagę cele przyjęte na poziomie międzynarodowym, czyli przede wszystkim w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

157. Jednakże, poza faktem, że Wspólnota zobowiązuje się jedynie „brać pod uwagę" cele przyjęte w ramach kompetentnych organizacji międzynarodowych, wyrażenie to nie oznacza w każdym razie, że wspomniane cele mogłyby w sposób skuteczny przyczyniać się do rozszerzania celów, do których realizacji Wspólnota jest zobowiązana na mocy tytułu XX traktatu WE, do tego stopnia, że każda inicjatywa Unii Europejskiej lub Wspólnoty skierowana do krajów rozwijających się podlegałaby od tego momentu wspólnotowej polityce rozwoju [65].

158. Inna wykładnia byłaby z pewnością sprzeczna z art. 5 WE, zgodnie z którym, przypomnijmy, Wspólnota może działać jedynie w granicach kompetencji, które zostały jej powierzone, i celów, które zostały jej wyznaczone traktatem WE.

159. Utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego nie mogą być ani dołączone do jednego z celów wyraźnie wyznaczonych Wspólnocie w art. 2 WE i 3 WE, ani szerzej w preambule

65 — Należy poza tym zauważyć, że osiem milenijnych celów na rzecz rozwoju przyjętych w 2000 r. pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych, które państwa członkowskie i Wspólnota starają się zrealizować, jest z reguły skoncentrowanych na zapewnieniu podstawowych potrzeb życiowych ludności, na walce z ubóstwem i na rozwoju społeczno-gospodarczym, mianowicie obniżeniu skrajnego ubóstwa i głodu, zapewnianiu powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, propagowaniu równości płci i awansu społecznego kobiet, zmniejszaniu wskaźnika umieralności dzieci, polepszeniu stanu zdrowia matek, zwalczaniu HIV/AIDS, malarii i innych chorób, zapewnianiu równowagi środowiska i opracowaniu globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju. Zobacz ostatnio w odniesieniu do tej kwestii Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, zatytułowane „Konsensus Europejski w sprawie rozwoju", Dz.U. 2006, C 46, s. 1.

traktatu WE. Chociaż utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego muszą wpływać na działanie Wspólnoty, nie podlegają one traktatowi WE, ale celom traktatu UE, w szczególności WPZiB, zgodnie z art. 11 ust. 1 UE [66].

160. Charakter społeczno-gospodarczy celów zamierzonych przez wspólnotową politykę współpracy na rzecz rozwoju został przez Trybunał potwierdzony w ww. wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Radzie.

161. Z pewnością w wyroku tym Trybunał przyznał, że cele określone w art. 130U WE (obecnie art. 177 WE) są szerokie, w tym znaczeniu, że środki niezbędne do ich realizacji powinny móc dotyczyć różnorodnych, specjalistycznych dziedzin [67]. Niemniej uściślił on po pierwsze, że dla ważności przyjęcia na podstawie art. 130Y traktatu WE (obecnie art. 181 WE) klauzule porozumienia o współpracy w różnorodnych, specjalistycznych dziedzinach nie mogą zawierać obowiązków, które w rzeczywistości ustanawiałyby cele różne od tych dotyczących współpracy na rzecz rozwoju [68], oraz po drugie, zweryfikował on w ramach badania jednej z klauzul omawianego porozumienia, dotyczącego współpracy stron umowy w dziedzinie zwalczania narkotyków, czy klauzula ta mieściła się w granicach niezbędnych do realizacji celów „rozwoju gospodarczego i społecznego" zawartych w art. 130U traktatu WE lub celów „społeczno-gospodarczych" współpracy na rzecz rozwoju, bez wymogu odwołania się do kompetencji i właściwej danej dziedziny podstawy prawnej [69].

162. Takie podejście, jeśli chodzi o wyznaczenie celów realizowanych poprzez współpracę na rzecz rozwoju, może wydawać się stosunkowo ścisłe.

163. Tymczasem ta względna restrykcyjność jest wyważona, tak jak obrazuje to ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, poprzez możliwość włączenia do zakresu współpracy na rzecz rozwoju szerokiego wachlarza dziedzin, o ile przyczyniają się one do realizacji celów przewidzianych w art. 177 WE.

164. W ten sposób Wspólnota przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1724/2001 dotyczące działań podejmowanych w zakresie

66 — Zobacz w odniesieniu do tej kwestii ww. wyroki Sądu Pierwszej Instancji: w sprawie Yusuf i Al Barakaaf International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 152–155 oraz w sprawie Kadi przeciwko Radzie i Komisji, pkt 116–119.

67 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 37.

68 — Idem, pkt 39.

69 — Ibidem, pkt 60, 61 i 63.

zwalczania min przeciwpiechotnych w krajach rozwijających się [70], które zgodnie z brzmieniem art. 2 ma na celu pomóc krajom, które odczuwają skutki stosowania tych min, w „tworzeniu warunków niezbędnych dla ich rozwoju gospodarczego i społecznego", przypominając w motywie 15, że niezbędne jest zapewnienie, by działania prowadzone na podstawie tego rozporządzenia były zgodne z całą polityką zagraniczną Unii Europejskiej, w tym także z WPZIB.

165. Przykład projektów rozminowywania wskazuje, że środki związane z bezpieczeństwem mogą znaleźć się w zakresie zastosowania pomocy na rzecz rozwoju, o ile służą one realizacji celów rozwoju społeczno-gospodarczego, wskazanych w art. 177 WE.

166. Takie zakreślenie celów współpracy na rzecz rozwoju, tak by dziedziny mogące być przedmiotem omawianej współpracy nie wymykały się jednak a priori z jej zakresu stosowania, pozwala moim zdaniem zapewnić tej polityce dynamiczny charakter, gwarantując przy tym, że Wspólnota będzie przestrzegać zasady powierzania kompetencji i wyznaczania celów zapisanej w art. 5 WE.

167. To podejście jest również zgodne, moim zdaniem, z ogólną systematyką traktatu WE, która zmierza do osiągnięcia ograniczonych celów przy pomocy skutecznych środków, a nie odwrotnie.

168. Tymczasem pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia stopnia powiązania, jakie musi istnieć między danym środkiem a celami rozwoju społeczno-gospodarczego, przewidzianymi w art. 177 WE, by środek ten mógł podlegać wspólnotowej kompetencji na mocy tytułu XX traktatu WE.

169. Nie można zaprzeczyć, że istnieje powiązanie między, z jednej strony utrzymaniem pokoju i umocnieniem bezpieczeństwa międzynarodowego, określonych w art. 11 ust. 1 UE, jak również zapobieganiem konfliktom zbrojnym, a z drugiej strony rozwojem. Żadna ze stron niniejszego sporu nie kwestionowała, iż w istocie niezaprzeczalne jest, że konflikty zbrojne, niszczące wiele krajów świata oraz brak poczucia bezpieczeństwa tam obecny są przeszkodami w ich rozwoju [71].

170. Jednakże takie powiązanie nie może doprowadzić do włączenia w zakres współpracy na rzecz rozwoju środków, które

70 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 2001 r., Dz.U. L 234, s. 1. Począwszy od dnia 1 stycznia 2007 r. rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione ww. rozporządzeniem nr 1717/2006.

71 — Zobacz między innymi pkt 37 ww. Deklaracji dotyczącej „Konsensusu Europejskiego w sprawie rozwoju".

doprowadziłyby do naruszenia podziału kompetencji w ramach filarowej architektury Unii Europejskiej.

171. Błędne i zbyteczne byłoby bowiem uznanie, że każdy środek *sprzyjający* rozwojowi gospodarczemu i społecznemu kraju rozwijającego się podlega kompetencji Wspólnoty na mocy tytułu XX traktatu WE.

172. Odmienna wykładnia pozbawiłaby niewątpliwie inne polityki wspólnotowe, takie jak wspólna polityka handlowa, ich ratio i skuteczności [72]. Mogłaby również zaszkodzić effet utile postanowień tytułu V traktatu UE wbrew ograniczeniom działania Wspólnoty nałożonym w art. 5 WE.

173. Zapewnienie równowagi między przestrzeganiem art. 47 UE i art. 5 WE wymaga, w sytuacji gdy dany środek może być objęty celami WPZiB i przyczyniać się do realizacji celów społeczno-gospodarczych wspólnotowej polityki rozwoju, znalezienia jego głównego celu, biorąc pod uwagę treść i cel tego środka.

174. W ten sposób postąpił Trybunał w ww. wyroku z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, w którym, jak należy przypomnieć, stwierdził nieważność art. 2–7 decyzji ramowej Rady, mimo że zawierały częściowe zbliżenie przepisów prawa karnego państw członkowskich [73] w zakresie, w jakim badanie ich celowości i treści wykazało, że miały one „*za główny cel* ochronę środowiska” [74].

175. Wykładnia art. 47 UE w zw. z art. 5 WE musi również prowadzić do uznania, że jeśli działanie Unii Europejskiej tytułem głównym służy realizacji (jak i oczywiście a fortiori tytułem wyłącznym) celu utrzymania pokoju i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, przyczyniając się przy tym pośrednio do rozwoju społeczno-gospodarczego krajów

72 — Zanim nastąpiło formalne powierzenie Wspólnocie własnej kompetencji w dziedzinie rozwoju, Trybunał orzekł w sprawie zastosowania systemu ogólnych preferencji taryfowych dla niektórych produktów pochodzących z krajów rozwijających się, że nawet jeżeli system ten jest wyrażeniem nowej koncepcji relacji handlowych, pozostawiającej szerokie miejsce celom rozwojowym „powiązanie z problematyką rozwoju” nie powoduje, że dany akt jest wyłączony z dziedziny wspólnej polityki handlowej: zob. wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 1493, pkt 18 i 20.

73 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 47.

74 — Idem, pkt 51, wyróżnienia moje.

rozwijających się, wkroczenie w kompetencje wspólnotowe jest wykluczone.

176. Natomiast, jeśli oba cele danego środka są ze sobą nierozerwalnie związane, przy czym żaden z aspektów nie jest drugorzędny lub pośredni w stosunku do drugiego [75], szczególny charakter stosunków miedzy Unią Europejską a Wspólnotą powinien dać pierwszeństwo wspólnotowej podstawie prawnej, przy czym w ramach tych stosunków wydaje mi się wyjątkowo trudne, a nawet niemożliwe w obecnym stanie prawnym Unii Europejskiej, branie pod uwagę możliwości korzystania z podwójnej podstawy prawnej, bez naruszenia art. 47 UE [76].

iii) Zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej oraz współpraca na rzecz rozwoju

177. Uwagi przytoczone powyżej pozwalają już zauważyć, że zupełne wykluczenie zwalczania rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej z zakresu stosowania polityki wspólnotowej współpracy na rzecz rozwoju musi zostać odrzucone.

178. Dziedzina ta bowiem, podobnie jak zwalczanie narkotyków lub rozminowywanie, nie jest a priori wykluczona z zakresu środków jednostronnych lub umów zawartych przez Wspólnotę z państwami trzecimi w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, jako że działania prowadzone lub planowane mają jako główny cel współpracę na rzecz rozwoju, przyczyniając się do realizacji celów społeczno-gospodarczych tej polityki.

179. Sądzę, że analizę tę potwierdzają inicjatywy instytucji Unii Europejskiej dotyczące zwalczania rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej.

75 — Zgodnie z kryteriami przyjętymi w orzecznictwie Trybunału: zob. odnośnie do tej kwestii wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-107, pkt 42 i 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

76 — Należy wskazać, że w ramach traktatu WE użycie podwójnej podstawy prawnej jest wyjątkowe i jest wykluczone, gdy określone dla obu tych podstaw prawnych procedury są ze sobą niezgodne lub gdy połączenie podstaw prawnych może naruszyć uprawnienia Parlamentu: zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo. W sprawie tej, dotyczącej podziału kompetencji między drugi i pierwszy filar Unii Europejskiej, połączenie obu podstaw prawnych wydaje się również niemożliwe w świetle różnorodnych wymogów proceduralnych ustanowionych w ramach tytułu V traktatu UE oraz tytułu XX traktatu WE. I tak, wspólne działanie służące realizacji celu WPZiB jest, z zasady, przyjmowane jedynie przez Radę stanowiącą jednomyślnie (z zastrzeżeniem zastosowania art. 23 ust. 2 UE), natomiast w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju art. 179 ust. 1 WE stanowi, że „środki niezbędne do osiągnięcia celów określonych w artykule 177 [WE]" są przyjmowane przez Radę stanowiącą zgodnie z tak zwaną procedurą współdecydowania. Tym samym można również wątpić, by procedury dopełniane w celu przyjęcia decyzji przyznających wsparcie finansowe lub techniczne oraz opartych na aktach prawnych o charakterze ogólnym jednego lub drugiego filaru mogły być ze sobą zgodne, ponieważ kompetencja dla ich przyjęcia wygasa w Radzie, natomiast w ramach współpracy na rzecz rozwoju Komisji przypadnie przyjęcie środków pomocowych finansowych lub technicznych.

180. W okresie zimnej wojny liczne kraje zgromadziły duże rezerwy broni konwencjonalnej, które na koniec zimnej wojny, z różnych przyczyn, dotyczących w szczególności rozpadu struktur państwowych, stanowiły pożywkę dla wielu konfliktów zbrojnych lat 90. [77].

181. W dniu 26 czerwca 1997 r., kilka dni po zgromadzeniu Rady Europejskiej w Amsterdamie, Rada Unii Europejskiej przyjęła pierwszą inicjatywę Unii Europejskiej o charakterze politycznym w dziedzinie zwalczania rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej w formie „programu przeciwdziałania nielegalnemu handlowi bronią konwencjonalną i zwalczania tego handlu" [78] (zwanego dalej „programem 1997"). Program 1997 był odpowiedzią na liczne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych [79] i obejmował aspekt wewnętrzny skierowany do państw członkowskich, które powinny były zwielokrotnić wspólne wysiłki, by zapobiegać handlowi bronią na swoich terytoriach i zwalczać go [80], a także aspekt zewnętrzny zapowiadający w szczególności, że Wspólnota i państwa członkowskie, odpowiednio w granicach swoich kompetencji, podejmą uzgodnione środki w celu udzielania pomocy innym krajom — po pierwsze, w zakresie zapobiegania nielegalnemu obrotowi bronią, a po drugie, w szczególności w sytuacjach „pokonfliktowych" oraz kiedy istnieje minimalny poziom bezpieczeństwa i stabilizacji — położenia kresu nielegalnemu obrotowi i handlowi bronią [81]. Wśród środków pomocowych branych pod uwagę w aspekcie zewnętrznym Programu 1997 znajduje się przyjęcie i umocnienie, zależnie od przypadku, całościowych i adekwatnych przepisów i środków administracyjnych mających na celu skuteczne regulowanie i kontrolowanie transferu broni, wdrożenie programów zbiórki, wykupu i niszczenia broni, wdrażanie programów edukacyjnych mających na celu podwyższenie wśród ludności lokalnej świadomości negatywnych konsekwencji nielegalnego handlu bronią oraz promowanie integracji weteranów w życiu cywilnym.

77 — Zobacz w tej kwestii analizę przedstawioną w pkt 1–8 Strategii UE zwalczania nielegalnego gromadzenia i handlu ręczną bronią strzelecką i bronią lekką oraz amunicją do niej, przyjętej przez Radę Europejską zebraną w dniach 15 i 16 grudnia 2005 r. (Doc. Nr 5319/06 WPZiB 31). Zgodnie z tym dokumentem w światowym obrocie znajduje się ponad 600 milionów sztuk broni lekkiej, a przypadku 47 z 49 największych konfliktów lat 90-tych ręczna broń strzelecka i lekka były podstawowymi rodzajami używanej broni. Według badania przeprowadzonego w maju 2004 r. od 8 do 10 milionów sztuk broni lekkiej znajduje się w nielegalnym obrocie w Afryce Zachodniej (zobacz A. Bah, *Wykonanie moratorium CEDEAO dotyczącego ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Sierra Leone po wojnie*, dokument roboczy grupy roboczej ds. ręcznej broni strzeleckiej, Kanadyjski Komitet Koordynujący na rzecz umacniania pokoju, Ploughshares, Ontario 2004, s. 3. Dokument ten jest dostępny pod następującym adresem internetowym: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf.

78 — Tekst tego programu jest dostępny pod następującym adresem internetowym: http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — Program ten wymienia w szczególności rezolucję 51/45 F dotyczącą „środków mających na celu ograniczenie transferu i nielegalnego użycia broni konwencjonalnej", 51/45 L dotyczącą „wsparcia dla państw w celu powstrzymania nielegalnego obrotu oraz zbiórki broni drobnej" i 51/45 N dotyczącej „umacniania pokoju poprzez konkretne środki rozbrojeniowe"; wszystkie trzy przyjęte zostały podczas 79. sesji plenarnej w dniu 10 grudnia 1996 r. W ostatniej przywołanej rezolucji Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych uznało się „przekonanym, że założenie ogólne jest przyjęte pod względem niektórych konkretnych środków rozbrojeniowych, w szczególności opanowanie ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej […] jest często niezbędnym warunkiem dla utrzymania i umacniania pokoju i bezpieczeństwa i stanowi w ten sposób podstawę skutecznego procesu wzrostu i rozwoju gospodarczego i społecznego".

80 — Punkt 1 Programu 1997.

81 — Punkty 2 i 3 Programu 1997.

182. Program 1997 został uzupełniony i wzmocniony ww. wspólnym działaniem Rady 1999/34/WPZiB z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawie wniesienia wkładu Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej, które w 2002 r. zostało zastąpione spornym wspólnym działaniem.

183. Liczne specjalne działania regionalne, wdrażające wspólne działanie 1999/34/WPZiB, zostały przyjęte przez Unię Europejską [82] przede wszystkim w formie wkładu finansowego i pomocy technicznej w zbiórce i niszczeniu strzeleckiej broni ręcznej i broni lekkiej [83].

184. W dniu 21 maja 1999 r., przypominając ww. wspólne działanie 1999/34/WPZiB, Rada przyjęła rezolucję w sprawie broni strzeleckiej, w której podnosiła, że rozprzestrzenienie broni lekkiej i niewystarczające kontrole sprzyjały konfliktom wewnętrznym lub wewnątrzpaństwowych, stanowiąc przeszkodę dla pokojowego rozwoju gospodarczego i społecznego [84], oraz „zalecała, by w ramach współpracy na rzecz rozwoju Wspólnota i państwa członkowskie zwróciły szczególną uwagę na środki mające na celu" między innymi „włączenie kwestii broni lekkiej do dialogu politycznego z państwami AKP i innymi partnerami [Unii Europejskiej] we współpracy na rzecz rozwoju,

82 — Decyzja Rady 1999/730/WPZiB z dnia 15 listopada 1999 r. wdrażająca wspólne działanie 1999/34/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Kambodży, Dz.U. L 294 s. 5; decyzja Rady 1999/845/WPZiB z dnia 17 grudnia 1999 r. wdrażająca wspólne działanie 1999/34/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Mozambiku, Dz.U. L 326, s. 73; decyzja Rady 2000/803/WPZiB z dnia 14 grudnia 2000 r. wdrażająca wspólne działanie 1999/34/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Osetii Południowej, Dz.U. L 326, s. 1; decyzja Rady 2001/200/WPZiB z dnia 12 marca 2001 r. wdrażająca wspólne działanie 1999/34/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, Dz.U. L 72, s. 1 oraz decyzja Rady 2001/850/WPZiB z dnia 29 listopada 2001 r. wdrażająca wspólne działanie 1999/34/WPZiB w związku z wkładem Unii Europejskiej w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej w Albanii, Dz.U. L 318, s. 1.

83 — Przykładowo ww. decyzja 1999/845/WPZiB, na mocy której Unia Europejska wniosła udział w postaci wkładu finansowego przy lokalizacji, zbiórce i niszczeniu broni w Mozambiku poprzez działania transgraniczne, prowadzone wspólnie przez policję południowoafrykańską i policję mozambijską (operacja Rachel), ww. decyzja 2000/803/WPZiB dająca pozwolenie na pomoc w formie wyposażenia siłom lokalnej policji w Osetii Południowej zajmującej się opanowaniem, zbiórką i niszczeniem broni strzeleckiej j lekkiej w tym regionie, oraz w mniejszym stopniu decyzja 1999/730/WPZiB przynosząca rządowi kambodżańskiemu wsparcie finansowe i pomoc techniczną, szczególnie w celu wypracowania ustawodawstwa i właściwych uregulowań dotyczących posiadania, przetrzymywania, używania, sprzedaży i transferu broni i amunicji, w celu ustalenia procedury dobrowolnego oddania broni lekkiej oraz wykrywania i niszczenia nadmiarów broni lekkiej, jak również w celu wspierania programów społeczeństwa cywilnego, by uwrażliwić populację na problemy związane z bronią strzelecką i lekką, oraz ww. decyzja 2001/850/WPZiB przynosząca wsparcie finansowe programowi kontroli broni strzeleckiej i lekkiej w Albanii, powstałemu pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych dla rozwoju (PNUD), a przyczyniającemu się w szczególności do promowania zbiórek broni w tym kraju. Przez ww. decyzję 2001/200/WPZiB Unia Europejska wniosła wkład finansowy w projekty szkolenia urzędników celnych i lokalnej policji Centrum Regionalnego Narodów Zjednoczonych na rzecz pokoju, rozbrojenia i rozwoju w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, mieszczącego się w Limie.

84 — Punkt 1 rezolucji. Tekst rezolucji jest dostępny na stronie internetowej: http://grip.org/bdg/g1786.html

niesienie wsparcia w ramach współpracy na rzecz rozwoju państwom, które życzą sobie skorzystać z pomocy w celu ograniczenia lub likwidacji nadwyżek broni lekkiej oraz wprowadzenie innych zachęt do dobrowolnego oddawania broni i jej niszczenia", jak również *„w stosownym wypadku rozważenie wsparcia mającego na celu wzmocnienie instytucji rządowych i stosownego ustawodawstwa dla lepszej kontroli broni lekkiej. Pierwsze interwencje mogłyby dotyczyć [...] Afryki Zachodniej(CEDEAO), gdzie zanotowano znaczne postępy oraz gdzie ramy programowe zostały dopracowane i przystosowane do zwalczania rozprzestrzeniania się broni lekkiej*" [85]. Rada domagała się również, by w celu zagwarantowania skoordynowanego i uzupełniającego charakteru działania, na poziomie wspólnotowym zapewniona była spójność działań Unii Europejskiej, dotyczących broni lekkiej, szczególnie w odniesieniu do WPZiB [86].

185. Program 1997 i rezolucja Rady z dnia 21 maja 1999 r. obrazują, że Rada nie wykluczyła, by Wspólnota mogła prowadzić działania mające na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się broni strzeleckiej i lekkiej w granicach kompetencji, które zostały jej powierzone w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

186. W świetle tych dokumentów Rady mało spójne okazuje się — jak czynią Rada i rządy występujące przed Trybunałem w charakterze interwenientów, za wyjątkiem rządu niderlandzkiego — utrzymywanie, że dziedzina zwalczania broni strzeleckiej i lekkiej w żadnym wypadku nie podlega wspólnotowej polityce współpracy na rzecz rozwoju.

187. Sądzę również, że art. 11 ust. 3 umowy z Kotonu, którego wykładnia i zakres zostały szeroko omówione przez strony niniejszego sporu, mimo że nie określa on wyraźnie podziału kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie, nie może być interpretowany w ten sposób, że każde działanie Wspólnoty mające na celu poparcie „zwalczania nadmiernego i niekontrolowanego gromadzenia broni strzeleckiej i lekkiej" będzie wyłączone.

188. Natomiast, tak jak przyjęła Komisja, jedyna wzmianka w tej kwestii w umowie z Kotonu nie oznacza również, że Unia Europejska nie posiada jakiejkolwiek kompetencji do przyjęcia środków i działań, mających na celu zwalczanie rozpowszechniania się broni strzeleckiej i lekkiej.

189. Rozgraniczenie pomiędzy kompetencjami, odpowiednio Wspólnoty i Unii Europejskiej, przebiega w rezultacie poprzez

85 — Punkt 7 rezolucji (wyróżnienia moje).
86 — Punkt 9 rezolucji.

określenie przedmiotu danego środka, w zależności od tego, czy jego głównym lub wyłącznym przedmiotem jest utrzymanie pokoju lub umocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, co spowoduje, że środek ten będzie wchodził w zakres WPZiB, czy też przedmiotem tym jest rozwój społeczno-gospodarczy, a zatem będzie należał do wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju. Pogląd ten znajduje potwierdzenie również w notach wyjaśniających, odnoszących się do rozdziału WPZiB budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok 2004, które — mimo swojego orientacyjnego charakteru — wskazują, że zarówno Wspólnota, jak i Unia Europejska, która działa na mocy tytułu V traktatu UE, mogą zgodnie ze swoimi odpowiednimi kompetencjami podejmować działania w celu zwalczania rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej.

190. Poza tym, w przeciwieństwie do tego, co przedstawił rząd francuski na rozprawie, nie uważam, by z art. 3 ww. rozporządzenia WE nr 1717/2006 można było w niniejszej sprawie wywieść systemowe wyłączenie zwalczania rozpowszechniania się broni strzeleckiej i lekkiej z zakresu wspólnotowej polityki współpracy na rzecz rozwoju [87].

191. Artykuł 3 ust. 1 przytoczonego rozporządzenia stanowi, że techniczna i finansowa pomoc Wspólnoty może zostać udzielona, szczególnie w sytuacji nagłej, sytuacji kryzysu lub początku kryzysu lub w sytuacji mogącej przeistoczyć się w konflikt zbrojny albo spowodować istotną destabilizację w danym państwie trzecim lub państwach trzecich. Ustęp 2 wylicza dziedziny, w których udziela pomocy technicznej i finansowej przytoczonej powyżej. W odniesieniu do tej kwestii art. 3 ust. 2 lit. i) akapit pierwszy dotyczy „wspierani[a] działań w ramach wspólnotowej polityki współpracy i jej celów w zakresie oddziaływania, jakie wywiera na ludność cywilną nielegalne korzystanie z broni palnej i dostęp do niej; wsparcie takie powinno być ograniczone do działań inspekcyjnych, udzielania pomocy ofiarom, uświadamiania problemu ogółowi społeczeństwa oraz rozwijania prawnej i administracyjnej wiedzy specjalistycznej w tej dziedzinie oraz dobrych praktyk". Akapit drugi tego przepisu, który podkreśla rząd francuski, uściśla, że „[w]sparcie jest udzielane wyłącznie w zakresie niezbędnym do przywrócenia populacjom dotkniętym tymi problemami warunków do rozwoju społecznego i gospodarczego oraz w sytuacjach kryzysowych lub sytuacjach początku kryzysu, o których mowa w ust. 1. Nie obejmuje ono wsparcia dla środków zwalczania rozprzestrzeniania broni".

192. W tym miejscu należy zauważyć, że podczas przyjmowania tego aktu prawnego, który wszedł w życie dnia 1 stycznia 2007 r. Rada i Komisja przyjęły wspólną deklarację, w której instytucje te w szczególności uzgodniły, że żaden z przepisów rozporządzenia [nr 1717/2006] nie może być „interpretowany tak, jakby przesądzał o stanowiskach zajętych w sprawie [C-]91/05", oraz że „[d]opó-

87 — Zauważmy, że taki argument, nawet jeśli został podniesiony jedynie na rozprawie i dotyczy aktu wspólnotowego uprzedniego w stosunku do złożenia skargi, powinien zostać uznany za dopuszczalny, ponieważ ma na celu zakwestionowanie kompetencji Wspólnoty do przyjęcia środków w dziedzinie zwalczania rozpowszechniania się broni strzeleckiej i lekkiej, która to kwestia, mająca charakter bezwzględny, może być z urzędu brana pod uwagę przez sąd wspólnotowy.

ki Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie wyda orzeczenia w tej sprawie, dopóty Komisja nie będzie podejmowała żadnych środków na podstawie art. 3 ust. 2 lit. i)" przytoczonego rozporządzenia, a zakres stosowania omawianego artykułu będzie mógł być w razie potrzeby powtórnie oceniony na podstawie propozycji Komisji i w świetle wyroku Trybunału w tej sprawie [88].

193. W każdym razie, co się tyczy wykładni art. 3 ust. 2 lit. i) akapit drugi rozporządzenia nr 1717/2006, które wydaje się wyłączać wsparcie środków mających na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się broni jedynie w części dotyczącej pomocy wspólnotowej będącej reakcją na sytuacje kryzysowe lub sytuacje początku kryzysu, nie zaś jeśli chodzi o wszelkie środki wspólnotowe uczestniczące w realizacji społeczno-gospodarczych celów współpracy na rzecz rozwoju, ponieważ w szczególności wsparcie przewidziane w rozporządzeniu nr 1717/2006 jest zgodnie z jego art. 2 ust. 1 udzielane jedynie w sytuacji, gdy nie może być wdrożone w ramach innych instrumentów wspólnotowych poświęconych pomocy zewnętrznej, do których z pewnością zaliczają się geograficzne instrumenty współpracy, takie jak umowa z Kotonu. Jak wyżej wspomniano, umowa ta nie wyklucza, by Wspólnota mogła przyjąć środki określające udział w zwalczaniu rozpowszechniania się broni strzeleckiej i lekkiej.

194. Biorąc pod uwagę wszystkie te argumenty, oceniam, że zwalczanie nadmiernego gromadzenia broni strzeleckiej i lekkiej nie wymyka się spod zasięgu polityki wspólnotowej współpracy na rzecz rozwoju, a wprost przeciwnie, może podlegać jej od momentu, kiedy wyłącznym lub głównym celem środka przyczyniającego się do tego zwalczania jest współpraca na rzecz rozwoju i przyczynianie się do realizacji celów społeczno-gospodarczych tej współpracy.

195. W tym miejscu należy zbadać zgodność z prawem zaskarżonej decyzji i spornego wspólnego działania.

3. W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i spornego wspólnego działania

196. W świetle przede wszystkim ww. wyroku z dnia 13 września 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie oraz — jak już wskazano — w celu określenia, czy wydając sporną decyzję, Rada, z naruszeniem art. 47 UE, wkroczyła w kompetencje w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju powierzone Wspólnocie, należy sprawdzić, czy biorąc pod uwagę swój cel i swoją treść, decyzja ta miała przynajmniej jako główny cel współpracę na rzecz rozwoju.

88 — Dokument nr 14010/06, CODEC 1113, WPZiB 966, z dnia 27 października 2006 r., s. 1.

197. W kwestii celu zaskarżonej decyzji należy przypomnieć, że z pierwszego jej motywu wynika, że nadmierne i niekontrolowane gromadzenie i rozpowszechnianie broni strzeleckiej i lekkiej stanowią zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa i zmniejszają perspektywy trwałego rozwoju.

198. Motyw drugi zaskarżonej decyzji stanowi, że Unia Europejska zamierza działać w ramach właściwych organizacji międzynarodowych, aby wspierać środki służące budowaniu zaufania. Podkreśla, że „w tym znaczeniu niniejsza decyzja przeznaczona jest do wykonania [spornego] wspólnego działania". Motyw ten należy interpretować w świetle umocowania spornej decyzji, która ma swoje odbicie w art. 3 spornego wspólnego działania, który to przepis wspomina zresztą o stworzeniu środków budowy zaufania.

199. Zgodnie z art. 3 spornego wspólnego działania, w kontekście realizacji celów spornego wspólnego działania „Unia ma na celu budowanie zgody na stosownych płaszczyznach międzynarodowych i, gdzie właściwe, w *kontekście regionalnym dla urzeczywistnienia* następujących *zasad* i środków *mających zapobiegać dalszemu* destabilizującemu *gromadzeniu* broni lekkiej" [89]. Wśród zasad i środków przytoczonych w art. 3 znajdują się: pod lit. a) „zobowiązanie się wszystkich krajów do importu i posiadania broni lekkiej tylko dla ich słusznych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, do poziomu proporcjonalnego do ich słusznych wymogów obronności i bezpieczeństwa", pod lit. b) „zobowiązanie się krajów wywożących do dostarczania broni lekkiej wyłącznie rządom zgodnie z odpowiednimi restrykcyjnymi międzynarodowymi i regionalnymi kryteriami", pod lit. c) zobowiązanie się wszystkich krajów do produkcji broni lekkiej wyłącznie do celów posiadania, jak wymieniono w lit. a), lub eksportu, jak wymieniono w lit. b); oraz pod lit. e) „stworzenie środków budowy zaufania, obejmujących środki popierania przejrzystości i otwartości, przez regionalne rejestry broni lekkiej i wymianę dostępnych informacji dotyczących wywozu, przywozu, produkcji i własności broni lekkiej oraz narodowego prawodawstwa dotyczącego broni, a także przez konsultacje z udziałem właściwych stron w sprawie wymienionych informacji".

200. Należy przypomnieć, że Komisja nie neguje w żaden sposób, że art. 3 spornego wspólnego działania, idąc za wzorem większości innych postanowień tytułu I przytaczanego aktu prawnego, wchodzi w zakres WPZiB [90].

89 — Wyróżnienia moje. Dla przypomnienia, wyrażenie „broń lekka" użyte w sentencji spornego wspólnego działania obejmuje „broń strzelecką", zob. pkt 9 powyżej.

90 — Zobacz pkt 59 powyżej.

201. Należy jeszcze raz zauważyć, że wsparcie proponowane przez Unię Europejską, przewidziane w spornej decyzji, dotyczy głównie przekształcenia moratorium CEDEAO dotyczącego broni strzeleckiej w konwencję regionalną o charakterze wiążącym.

202. Moratorium, przyjęte przez CEDEAO w październiku 1998 r. dotyczy przywozu, wywozu i produkcji broni strzeleckiej w państwach członkowskich CEDEAO. Preambuła moratorium podkreśla, że obrót bronią strzelecką stanowi czynnik destabilizujący dla państw członkowskich CEDEAO oraz zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa ludności [91].

203. Wspierając przekształcenie tej inicjatywy politycznej CEDEAO w regionalną konwencję wiążącą, zaskarżona decyzja wnosi w ten sposób swoje poparcie dla zapobiegania nowemu nagromadzeniu broni strzeleckiej i lekkiej w Afryce Zachodniej mogącemu zdestabilizować (jeszcze bardziej) ten obszar, na podstawie art. 3 spornego wspólnego działania.

204. Zaskarżona decyzja ma zatem na celu, w określony i bezpośredni sposób, wesprzeć wysiłki CEDEAO w zwalczaniu braku bezpieczeństwa wypływającego z nowego nagromadzenia broni strzeleckiej i lekkiej w Afryce Zachodniej. Tym samym celem zaskarżonej decyzji wydaje się być głównie, a nawet wyłącznie bezpieczeństwo.

205. Należy przyznać, że z pewnością bezpieczeństwo jest warunkiem niezbędnym dla rozwoju [92]. Niemniej w przeciwieństwie do tego, co sugeruje Komisja, zwykłe stwierdzenie poczynione w motywie 1 zaskarżonej decyzji, że nadmierne i niekontrolowane gromadzenie oraz rozpowszechnianie broni strzeleckiej i lekkiej zmniejszają perspektywy trwałego rozwoju, nie oznacza, że zaskarżona decyzja ma na celu wsparcie projektu zmierzającego bezpośrednio lub przede wszystkim do poprawy warunków ludzkich lub społeczno-gospodarczych ludności krajów afrykańskich, których problem dotyczy.

206. Wprost przeciwnie, ten ostatni wymieniony cel wydaje się być odległy, a w każdym razie pośredni i drugoplanowy w porównaniu

91 — Wyżej wymieniony motyw drugi deklaracji moratorium dotyczący transferu i produkcji broni strzeleckiej w Afryce Zachodniej.

92 — Jak przypominają to pkt I i III strategii Unii Europejskiej dotyczące zwalczania gromadzenia i nielegalnego handlu bronią strzelecką i lekką oraz amunicją do niej, odnoszącej się do europejskiej strategii bezpieczeństwa, przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2003 r.

z celem ochrony bezpieczeństwa regionalnego państw członkowskich CEDEAO.

207. Jeśli zaś chodzi o treść zaskarżonej decyzji, należy przypomnieć, że określa ona wkład finansowy i pomoc techniczną w wysokości 515 000 EUR na okres dwunastu miesięcy w celu stworzenia jednostki ds. broni strzeleckiej w ramach sekretariatu technicznego CEDEAO oraz przekształcenia moratorium CEDEAO dotyczącego przywozu, wywozu i produkcji broni strzeleckiej i lekkiej w konwencję w prawnie wiążącą.

208. Prawdą jest, jak podkreśla Komisja, że wkład finansowy i pomoc techniczna stanowią typowe instrumenty stosowane w ramach pomocy na rzecz rozwoju.

209. Niemniej argument ten wydaje mi się pomijać okoliczność, że instrumenty takie, aby uznać, że wchodzą one w zakres współpracy i pomocy na rzecz rozwoju, powinny mieć na celu konkretnie rozwój. Innymi słowy, sam fakt korzystania z instrumentu finansowego takiego jak pomoc, nie oznacza automatycznie, że pomoc taka podlega kompetencji wspólnotowej w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju; trzeba jeszcze, by była ona zakwalifikowana jako „pomoc na rzecz rozwoju". Poza tym żadne z postanowień traktatu UE nie zabrania skorzystania z instrumentu finansowego lub pomocy technicznej w ramach tytułu V traktatu UE. Przyznała to zresztą sama Komisja, a praktyka decyzyjna Unii Europejskiej dostarcza licznych przykładów [93].

210. Ogólnie rzecz ujmując, sądzę, że w sytuacji, gdy dana decyzja ustanawia wkład finansowy i pomoc techniczną na rzecz państwa trzeciego lub — jak w niniejszej sprawie — organizacji współpracy regionalnej, badanie treści tej decyzji, inaczej niż w przypadku aktu o charakterze normatywnym, podlega w szerokim zakresie kontroli celu tej decyzji.

211. Wkład finansowy i pomoc techniczna są bowiem same w sobie neutralne i moim zdaniem jedynie w świetle realizowanych celów mogą wchodzić w zakres bądź współpracy na rzecz rozwoju, bądź WPZiB.

212. Jak wynika z przedstawionej analizy, celem realizowanym przez zaskarżoną decyzję, w świetle spornego wspólnego działania jest, przynajmniej w głównej mierze, bezpieczeństwo. Poza tym fakt, że — jak utrzymywała Komisja — zaskarżona decyzja daje wsparcie wzmocnieniu instytucjonalnemu, w szczególności poprzez utworzenie

93 — Zobacz w szczególności decyzje przytoczone w przypisie 83 powyżej.

jednostki ds. broni strzeleckiej przy sekretariacie technicznym CEDEAO, nie osłabia tej oceny, ponieważ wzmocnienie administracji publicznej, zarówno krajowej, regionalnej czy międzynarodowej, nie może stanowić celu samego w sobie, ale powinno — aby mieścić się w zakresie współpracy na rzecz rozwoju — służyć realizacji celu rozwoju [94].

213. W tych okolicznościach zaskarżona decyzja nie wchodzi w zakres współpracy na rzecz rozwoju, ale realizuje przede wszystkim cele określone w art. 11 ust. 1 UE, w szczególności utrzymanie pokoju i umocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego; cele te — czego Komisja nie kwestionuje — nie odpowiadają jednemu z celów wyznaczonych Wspólnocie [95].

214. Fakt, że, jak podała Komisja, rozważała ona pomoc (początkowo) podobną do tej, jaka została przyjęta w zaskarżonej decyzji, nie zmienia niniejszej oceny. Poza tym, że działanie takie nie zmienia podziału kompetencji między Wspólnotę i Unię Europejską, akty prawne wymienione przez Komisję na poparcie jej tezy nie wykazują, by Wspólnota zobowiązała się do finansowania projektu, którego treść była taka sama lub podobna do tej, jaką zawierała zaskarżona decyzja.

215. Należy podkreślić, że właściwe punkty strategii współpracy regionalnej i regionalnego programu orientacyjnego dla Afryki Zachodniej, podpisane w dniu 19 lutego 2003 r. na podstawie umowy z Kotonu między innymi pomiędzy CEDEAO i Komisją [96], cytowane przez nią dla poparcia własnej argumentacji, przypominają po pierwsze jedynie w sposób opisowy o istotności kontroli handlu ręczną bronią strzelecką w regionie, gdzie obowiązuje wspierane przez Organizację Narodów Zjednoczonych moratorium w sprawie wywozu i przywozu [97], a po drugie, że pomoc „będzie *rozważana* przy poparciu pomocy Organizacji Narodów Zjednoczonych dla […] *wdrożenia* moratorium w sprawie wywozu, przywozu i produkcji broni strzeleckiej” [98].

216. Odnośnie do ostatniego punktu, a niezależnie od kwestii podziału kompetencji między państwa członkowskie i Wspólnotę w sprawie finansowania projektów tego typu, rozważanie pomocy dla *wdrożenia* moratorium nie może być zrównane ze wspar-

94 — Zobacz w tej kwestii pkt 63 opinii rzecznika generalnego Kokott przedstawionej dnia 22 maja 2007 r. w sprawie C-403/05 Parlament przeciwko Komisji (w toku).

95 — Zobacz również pkt 159 powyżej.

96 — Załącznik IV do skargi. Zasady stosowania i przyjęcia strategii współpracy i programu orientacyjnego zostały określone w załączniku IV do umowy z Kotonu. Zgodnie z art. 10 ust. 2 tego załącznika orientacyjne programy regionalne są przyjmowane za obopólnym porozumieniem Wspólnoty i państw AKP.

97 — Sekcja 2.3, s. 19 tego aktu.

98 — Sekcja 6.4.1, s. 40 tego aktu.

ciem dla przekształcenia tego moratorium w konwencję prawnie wiążącą.

217. O ile bowiem w ramach wdrażania moratorium można zasadnie rozważać środki mogące realizować przede wszystkim cele rozwoju społecznego i społeczno-gospodarczego, takie jak wsparcie inicjatyw lokalnych mających na celu podniesienie świadomości ludności w kwestii nadmiernego obrotu bronią, udział w projektach mających na celu zniechęcenie do rzemieślniczej produkcji ręcznej strzeleckiej lub zastąpienie jej produkcją dóbr konsumenckich lub wsparcie programów wykupu broni od ludności lokalnej lub wymiany żywności w zamian za oddanie broni strzeleckiej i lekkiej, o tyle jednak wsparcie przekształcenia moratorium takiego jak moratorium CEDEAO w wiążącą konwencję realizuje, jak już wskazano, przynajmniej w głównym stopniu, cel umocnienia bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego.

218. Ocena przedstawiona powyżej w pkt 213 nie jest podważona wzmianką zawartą w art. 4 ust. 2 zaskarżonej decyzji, w którym powtórzono w sposób prawie identyczny sformułowanie art. 9 ust. 1 spornego wspólnego działania, zgodnie z którym Prezydencja Unii i Komisja przedstawiają okresowe sprawozdania „dotyczące spójności działań Unii Europejskiej w dziedzinie broni strzeleckiej i lekkiej, uwzględniając w szczególności [*jej*] polityki w zakresie rozwoju” [99].

219. Z jednej strony stwierdzenie to wydaje się zgodne z podziałem kompetencji między Unię Europejską i Wspólnotę w dziedzinie zwalczania gromadzenia ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej, przyznając, jak przedstawiłem powyżej, że dziedzina ta może wchodzić w zakres stosowania współpracy na rzecz rozwoju, o ile przyjęte środki lub projekty mają za główny cel współpracę na rzecz rozwoju, tj. że mają one na celu rozwój społeczno-gospodarczy ludności. Zresztą również w tym znaczeniu należy rozumieć art. 7 ust. 2 spornego wspólnego działania, który określa, że „Rada decyduje o zasadzie, przygotowaniu i finansowaniu takich projektów […], *nie naruszając* dwustronnego wkładu państw członkowskich i *funkcjonowania Wspólnoty*”, jak również art. 8, w którym, przypominam, „Rada *zwraca uwagę*, że Komisja zamierza nakierować swoje działania na osiąganie celów i priorytetów [spornego] wspólnego działania, *gdzie*

99 — Wyróżnienie moje.

stosowne, za pomocą środków przynależnych Wspólnocie" [100].

220. Z drugiej strony nie wzbudza żadnych wątpliwości, w przeciwieństwie do tego, co sugeruje Komisja, że zwrot „Unia Europejska" i „[jej] polityki w zakresie rozwoju", znajdujący się w art. 4 ust. 2 zaskarżonej decyzji oraz w art. 9 ust. 1 spornego wspólnego działania, nie wskazuje na Unię Europejską działającą w ramach tytułu V traktatu UE, a przeciwnie, biorąc również pod uwagę konieczność zapewnienia „spójności działań", stanowi wyraźne nawiązanie do ogólnego wymogu określonego w art. 3 UE, który — wprowadzony do wspólnych postanowień traktatu UE i adresowany zatem do Unii Europejskiej jako „fasady" trzech filarów — zawiera kierowany do niej wymóg czuwania, w szczególności nad „spójnością całości swych działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach [*jej*] polityk w dziedzinach stosunków zagranicznych, *bezpieczeństwa*, gospodarczej i *rozwoju*" [101].

221. W świetle ogółu powyższych rozważań sądzę, że zaskarżona decyzja nie mogła być przyjęta przez Wspólnotę na mocy tytułu XX traktatu WE. Ponadto w niniejszej sprawie nie powinno nastąpić stwierdzenie niemożności stosowania spornego wspólnego działania, ponieważ akt ten nie upoważniał Rady do przyjęcia zaskarżonej decyzji z naruszeniem art. 47 UE. Tym samym proponuję Trybunałowi, by oddalił skargę.

V — W przedmiocie kosztów

222. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a moim zdaniem Komisja powinna przegrać sprawę, uważam, że należy obciążyć ją kosztami postępowania.

223. Zgodnie z art. 69 ust. 4 regulaminu Królestwo Danii, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo oraz Parlament pokryją własne koszty.

100 — Wyróżnienia moje.
101 — Wyróżnienia moje.

VI — Wnioski

224. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał orzekł następująco:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

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