ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н P. MENGOZZI
представено на 19 септември 2007 година [1]

Съдържание

I — Въведение ..... I - 3656

II — Правна уредба и обстоятелства, предхождащи спора ..... I - 3657

А — Споразумението от Котону ..... I - 3657

Б — Спорното съвместно действие ..... I - 3659

В — Обжалваното решение ..... I - 3661

III — Искания на страните и производство пред Съда ..... I - 3663

IV — Анализ ..... I - 3664

А — По допустимостта ..... I - 3664

1. По допустимостта на искането за отмяна на обжалваното решение ... I - 3664

2. По допустимостта на възражението за незаконосъобразност на спорното съвместно действие ..... I - 3665

а) Доводи на страните ..... I - 3665

б) Анализ ..... I - 3666

i) По допустимостта на направено от привилегирован жалбоподател възражение за незаконосъобразност срещу регламент на основание член 241 ЕО ..... I - 3666

ii) По допустимостта на възражение за незаконосъобразност, направено срещу съвместно действие, прието въз основа на дял V от Договора за ЕС ..... I - 3671

1 — Език на оригиналния текст: френски.

Б — По същността на спора ..... I - 3674

1. По тълкуването и обхвата на член 47 ЕС ..... I - 3674

а) Доводи на страните ..... I - 3674

б) Анализ ..... I - 3676

2. По отношението между борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие и общностната компетентност ... I - 3686

а) Доводи на страните ..... I - 3686

б) Анализ ..... I - 3687

i) Уводни бележки ..... I - 3687

ii) Приложно поле на сътрудничеството за развитие ..... I - 3690

iii) Борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие и сътрудничеството за развитие ..... I - 3695

3. По законосъобразността на обжалваното решение и на спорното съвместно действие ..... I - 3700

V — По съдебните разноски ..... I - 3706

VI — Заключение ..... I - 3707

I — Въведение

1. С жалбата си Комисията на Европейските общности иска от Съда да отмени Решение 2004/833/ОВППС на Съвета от 2 декември 2004 година за изпълнение на Съвместно действие 2002/589/ОВППС относно приноса на Европейския съюз за ИОЗАД в рамките на мораториума върху лекото стрелково и малокалибрено оръжие [2] (наричано по-нататък „обжалваното решение“) и да установи, че дял II от Съвместно действие 2002/589/ОВППС на Съвета от 12 юли 2002 година относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие и за отмяна на Съвместно действие 1999/34/ОВППС [3] (наричано по-нататък „спорното съвместно действие“) е неприложим поради незаконосъобразност.

2 — ОВ L 359, стр. 65.

3 — ОВ L 191, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 206.

2. Най-голям интерес в настоящото дело по същество представлява тълкуването на член 47 ЕС и разпределянето на правомощията между действията на Европейския съюз в рамките на дял V от Договора за ЕС, озаглавен „Разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“ (наричан по-нататък „ОВППС“), и Европейската общност в областта на сътрудничеството за развитие (дял XX от Договора за ЕО). От процесуална гледна точка настоящото дело повдига и въпроса за допустимостта на възражението за незаконосъобразност, изтъкнато от жалбоподател, наречен „привилегирован“, срещу акт от общ характер в своеобразния контекст на отношенията между първия и втория стълб на Европейския съюз.

II — Правна уредба и обстоятелства, предхождащи спора

A — *Споразумението от Котону*

3. На 23 юни 2000 г. в Котону (Бенин) е подписано Споразумение за партньорство между членовете на групата страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави-членки, от друга страна[4] (наричано по-нататък „Споразумението от Котону“), одобрено от името на Общността с Решение 2003/159/ЕО на Съвета от 19 декември 2002 година[5]. Споразумението влиза в сила на 1 април 2003 г.

4. Член 1 от това споразумение, озаглавен „Цели на партньорството“, предвижда:

„Общността и нейните държави-членки, от една страна, и страните от АКТБ, от друга, наричани по-долу „Страните“ с настоящото сключват настоящото споразумение, за да насърчат и ускорят икономическото, културното и социалното развитие на страните от АКТБ, с оглед да допринесат за мира и сигурността и да насърчат стабилната и демократична политическа среда.

Партньорството се изгражда около целта за намаляването и постепенното премахване на бедността в съответствие с целите на устойчивото развитие и постепенното интегриране на страните от АКТБ в световната икономика.

Тези цели и международните ангажименти на Страните информират за всички стратегии за развитие и ще се постигат

4 — ОВ L 317, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 23, стр. 3.

5 — ОВ L 65, 2003 г., стр. 27; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 31, стр. 93.

чрез интегриран подход, който в същото време ще отчита политическите, икономическите, социалните и културните аспекти на развитието. Партньорството предвижда единна рамка за подкрепа за стратегиите за развитие, приети от всяка страна от АКТБ.

[…]“.

5. Член 11 от Споразумението от Котону, озаглавен „Политика за изграждане на мир, предотвратяване и решаване на конфликти“, предвижда:

„1. Страните ще следват активна, подробна и интегрирана политика за изграждане на мир и предотвратяване и решаване на конфликти в рамките на партньорството. Тази политика се основава на принципа на собственост. В частност, тя ще се фокусира върху регионалното подпомагане, подрегионалните и националните способности за предотвратяване на конфликтите на насилие на ранна фаза като се обръща към коренните им предпоставки по целенасочен начин и с подходяща комбинация от всички налични инструменти.

2. Дейностите в областта на изграждането на мира, предотвратяване и решаване на конфликтите по-специално включват подпомагане на балансираните политически, икономически, социални и културни възможности между всички сегменти на общественото за укрепване на демократичната легитимност и ефективността на управлението, за създаването на ефективни механизми за мирно решаване на групови интереси, за свързване на разделителните линии между различните сегменти на обществото, както и на подкрепата на активното и организирано гражданско общество.

3. Съответните действия също така включват, inter alia, подкрепата на усилията за посредничество, преговори и помиряване, за ефективно регионално управление на споделени, редки природни ресурси, за демобилизацията и реинтеграцията на бившите бойци в обществото, за обръщането към проблема на децата-войници, както и на подходящото действие за поставяне на отговорни ограничения пред военните разходи и търговията с оръжие, включително посредством подпомагането на насърчаването и прилагането на одобрени стандарти и кодекси на поведение. В този контекст трябва да се отдели особено внимание на борбата с противопехотните мини, както и на решаването на проблема с голямото [другаде в текста: „прекомерното“] и неконтролирано разпространение, незаконен трафик и събирането на малки и леки оръжия [другаде в текста: „натрупването на малокалибрено и леко стрелково оръжие“].

[…]“.

6. По силата на членове 6—10 от приложение IV към Споразумението от Котону, озаглавено „Процедури по прилагане и управление“, са изготвени стратегия за регионална подкрепа, като и регионална индикативна програма, приети с документ, подписан на 19 февруари 2003 г. от Комисията, от една страна, и от Икономическата общност на западноафриканските държави (ИОЗАД) [6] и Западноафриканския икономически и паричен съюз (ЗАИПС), от друга страна.

8. По искане на ИОЗАД през 2004 г. Комисията започва работа по подготовката на предложение за финансиране на операции за предотвратяване на конфликти и за изграждането на мира. Според Комисията най-голямата част от това финансиране ще се предостави за програмата на ИОЗАД за контрол върху лекото стрелково оръжие.

Б — *Спорното съвместно действие*

7. В раздел 2.3.1. от този документ, озаглавен „Сигурност и предотвратяване на конфликти“ [неофициален превод], се подчертава „голямото значение на контрола върху трафика на леко стрелково оръжие, за което съществува подкрепян от Организацията на обединените нации мораториум върху вноса и износа“ [неофициален превод]. В раздел 6.4.1., озаглавен „Подкрепа на регионална политика за предотвратяване на конфликти и за добро управление“ [неофициален превод], този документ споменава, че се предвижда помощ в подкрепа на тази на Организацията на обединените нации за осъществяването на приоритетните дейности от плана за действие за установяването на мораториум върху вноса, износа и производството на леко стрелково оръжие.

9. На 12 юли 2002 г. Съветът на европейския съюз приема спорното съвместно действие, което отменя и заменя Съвместно действие 1999/34/ОВППС на Съвета от 17 декември 1998 година относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие [7]. Що се отнася до материалния му обхват, спорното съвместно действие включва, където е необходимо, боеприпасите за леко стрелково и малокалибрено оръжие, от една страна, като запазва в приложението си изброяването на оръжията, което се съдържа в приложението към Съвместно действие 1999/34/ОВППС [8], и

6 — Тази регионална организация, създадена през 1975 г., има за цел да насърчава сътрудничеството и интегрирането на западноафриканските държави и понастоящем включва 15 държави членки, а именно Република Бенин, Буркина Фасо, Република Кабо Верде, Република Кот д`Ивоар, Република Гамбия, Република Гана, Република Гвинея, Република Гвинея-Бисау, Република Либерия, Република Мали, Република Нигер, Федерална република Нигерия, Република Сенегал, Република Сиера Леоне и Република Того. Ислямска република Мавритания е напуснала тази организация през 2002 г. Вж.http://www.ecowas.int/.

7 — ОВ L 9, 1999 г., стр. 1.

8 — В приложението към спорното съвместно действие се съдържа списъкът на лекото стрелково и малокалибрено оръжие, което този акт обхваща, без да се накърнява определението на тези оръжия, което ще бъде предмет на международно споразумение. Леко стрелково оръжие е „индивидуалното или колективно преносимо леко огнестрелно оръжие“, а именно оръдия, гаубици и минохвъргачки, гранатомети, противотанково леко огнестрелно оръжие, противотанкови снаряди и ракети, както и противовъздушни ракети, а малокалибрено оръжие е „малокалибрено оръжие и специално конструирани за военна употреба принадлежности [за него]“, а именно картечници, леки картечници, автоматични пушки, полуавтоматични пушки и заглушители.

от друга страна, като запазва в текста си установената от същото това съвместно действие практика да се използва изразът „малокалибрено оръжие“ за обозначаване на „лекото стрелково и малокалибрено оръжие“.

10. Съгласно член 1, параграф 1 от спорното съвместно действие целите на същото са следните:

„— да се бори и да съдейства, за да се сложи край на дестабилизиращото натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие,

— да съдейства за съкращаване на съществуващите запаси от такива оръжия и боеприпаси за тях до нива, съответстващи на законните нужди на страните [в областта на сигурността], и

— да съдейства за разрешаване на проблемите, породени от натрупването на тези запаси.“

11. Дял I от спорното съвместно действие, озаглавен „Принципи, свързани с различните аспекти на превенцията и резултата“, установява принципите и целите, съгласно които Европейският съюз полага усилия за търсене на консенсус в рамките на съответните регионални и международни форуми. За тази цел той изброява приложимите принципи и мерки за предотвратяване на по-нататъшното дестабилизиращо натрупване на малокалибрено оръжие (член 3) и за ограничаване на натрупаните запаси от малокалибрено оръжие и боеприпаси за него (член 4).

12. Сред принципите и мерките, които следва да се приложат, за да се предотврати ново дестабилизиращо натрупване на малокалибрено оръжие, дял I, член 3 предвижда всички заинтересовани страни да поемат задължение относно производството, износа, вноса и съхранението на посочените оръжия, както и за създаването и воденето на национални регистри за оръжие и изготвянето на ограничително национално законодателство.

13. Сред принципите и мерките, които следва да се приложат за ограничаване на натрупаните запаси от малокалибрено оръжие и боеприпаси за него, дял I, член 4 посочва по-специално предоставяне на подходяща подкрепа на страните, поискали помощ, с цел ограничаване или премахване на излишъка от малокалибрено оръжие и на боеприпаси за него на тяхна територия и въвеждане на мерки за укрепване на доверието и на стимули за насърчаване на доброволното предаване на излишъка или незаконно притежаваното малокалибрено оръжие и боеприпаси за него.

14. Дял II от спорното съвместно действие, озаглавен „Принос на Европейския съюз към специални действия“, предвижда по-специално финансова и техническа помощ за програми и проекти, които пряко и видимо допринасят за прилагането на принципите и мерките, посочени в дял I.

15. Съгласно дял II, член 6, параграф 2 при предоставяне на такава помощ Европейският съюз взема по-специално под внимание поетите от получателите на помощта ангажименти да спазват принципите, упоменати в член 3 от спорното съвместно действие, да зачитат правата на човека, да се съобразяват с международното хуманитарно право и да защитават правовата държава, както и да изпълняват международните си ангажименти, по-специално по отношение на съществуващите мирни договори и международни споразумения за контрол върху въоръженията.

16. Дял II, член 8 предвижда:

„Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да насочи действията си към постигане на целите и приоритетите на настоящото съвместно действие, при нужда посредством подходящи мерки на Общността.“

17. Дял II, член 9, параграф 1 гласи:

„Съветът и Комисията отговарят за осигуряване съгласуваността на дейностите на Европейския съюз в областта на малокалибреното оръжие, по-специално по отношение на политиката му за развитие. За тази цел държавите-членки и Комисията предоставят всякаква полезна информация на компетентните органи на Съвета. Съветът и Комисията осигуряват осъществяването на съответните действия всеки съобразно компетенциите си.“

B — *Обжалваното решение*

18. На 2 декември 2004 г. Съветът приема обжалваното решение за изпълнение на спорното съвместно действие с оглед на приноса на Европейския съюз към ИОЗАД в рамките на мораториума върху лекото стрелково и малокалибрено оръжие[9]. Като правно основание на обжалваното решение се посочва спорното съвместно действие, по-специално член 3 от същото, както и член 23, параграф 2 ЕС.

9 — Този мораториум е бил тържествено обявен от държавните глави и правителствените ръководители на държавите — членки на ИОЗАД, на срещата на върха в Абуджа на 30 и 31 октомври 1998 г. за период от три години, който през 2001 г. е бил продължен за още три години. Текстът на „декларацията за мораториум върху трансфера и производството на леко стрелково оръжие в Западна Африка“ е достъпен на следния интернет адрес: http://www.grip.org/bdg/g1650.html.

19. В преамбюла на обжалваното решение се съдържат следните съображения:

„(1) Прекомерното и неконтролираното натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие представляват опасност за мира и за сигурността и намаляват възможностите за устойчиво развитие, какъвто именно е случаят в Западна Африка.

(2) При преследването на целите, посочени в член 1 от [спорното] съвместно действие, Европейският съюз възнамерява да предприеме действия в рамките на компетентните международни организации за насърчаване на мерки, които създават обстановка на доверие. В този смисъл настоящото решение е предназначено за изпълнение на посоченото съвместно действие.

(3) Европейският съюз счита, че финансовата и техническата помощ ще послужат за консолидирането на инициативата на [ИОЗАД] в областта на лекото стрелково и малокалибрено оръжие.

(4) Поради това Европейският съюз възнамерява да предостави финансова и техническа помощ на ИОЗАД в съответствие с дял II от [спорното] съвместно действие.“ [неофициален превод]

20. Съгласно член 1 от обжалваното решение Европейският съюз съдейства за осъществяването на проекти в рамките на мораториума на ИОЗАД върху вноса, износа и производството на леко стрелково и малокалибрено оръжие. За тази цел Европейският съюз предоставя финансова и техническа помощ за създаването на отдел за леко стрелково оръжие към техническия секретариат на ИОЗАД и за преобразуването на мораториума в конвенция относно лекото стрелково и малокалибрено оръжие между държавите на ИОЗАД.

21. Член 3 от обжалваното решение предвижда:

„Финансовото изпълнение на настоящото решение се осигурява от Комисията. За тази цел Комисията сключва споразумение за финансиране с ИОЗАД относно условията за използване на субсидията на Европейския съюз, която е под формата на безвъзмездна помощ. […]“ [неофициален превод]

22. Член 4, параграф 2 от обжалваното решение посочва:

„Председателството и Комисията представят пред компетентните органи на

Съвета периодични доклади за съгласуваността на дейностите на Европейския съюз в областта на лекото стрелково и малокалибрено оръжие, по-специално по отношение на политиката му за развитие, в съответствие с член 9, параграф 1 от [спорното] съвместно действие. Комисията изготвя доклад по-специално по въпросите, посочени в член 3, първо изречение. Тази информация трябва да се основава на редовни доклади, предоставяни от ИОЗАД в рамките на договорните ѝ правоотношения с Комисията.“ [неофициален превод]

23. При приемането на обжалваното решение Комисията прави следната декларация:

„Комисията счита, че това съвместно действие не е следвало да се приема и че проектът е следвало да бъде финансиран от деветия [Европейски фонд за развитие (ЕФР)] по силата на Споразумението от Котону. Това становище се потвърждава ясно от член 11, параграф 3 от Споразумението от Котону, който посочва изрично сред съответните действия борбата срещу натрупването на малокалибрено и леко стрелково оръжие. Освен това от коментарите по отношение на съответната бюджетна линия [на] ОВППС (19 03 02) от бюджета за 2004 г. е видно, че финансирането на такива проекти на основание на ОВППС е изключено, ако същите вече са обхванати от Споразумението от Котону.

Финансираното на основание на ОВППС съвместно действие би могло да се ползва от деветия ЕФР и би съвпаднало напълно с регионалната индикативна програма на ИОЗАД. Всъщност Комисията е в процес на изготвяне на предложение за финансиране в приблизителен размер от 1,5 милиона евро, предназначено за подпомагане на изпълнението на мораториума на ИОЗАД върху лекото стрелково и малокалибрено оръжие.

На последно място, съвместното действие спада към споделената компетентност, на която се основават политиката на Общността за развитие и Споразумението от Котону. Член 47 [ЕС] се прилага както за областите на изключителна компетентност, така и за областите на споделена компетентност, като в противен случай той би бил лишен до голяма степен от своето полезно действие. Комисията запазва правото да упражни своите права в тази област.“ [10] [неофициален превод]

III — Искания на страните и производство пред Съда

24. Комисията моли Съда:

— да отмени обжалваното решение,

10 — Документ № 15236/04 ОВППС 1039 от 25 ноември 2004 г.

— да обяви за незаконосъобразно, а следователно и за неприложимо спорното съвместно действие, и по-специално дял II от него.

25. Съветът моли Съда:

— да отхвърли искането за отмяна на обжалваното решение като неоснователно,

— да отхвърли искането на Комисията за обявяване на неприложимостта на спорното съвместно действие като недопустимо, а при условията на евентуалност — като неоснователно,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26. С определение от 7 септември 2005 г. председателят на Съда допуска Европейския парламент да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

27. С определение от същия ден председателят на Съда допуска Кралство Испания, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Съвета. С определение от 12 септември 2005 г. председателят на Съда допуска Кралство Дания също да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Съвета.

28. Комисията и Съветът, както и страните, допуснати да встъпят по настоящото дело, са изслушани в хода на съдебното заседание, състояло се на 5 декември 2006 г., с изключение на Кралство Нидерландия, което не е било представлявано на това съдебно заседание.

IV — Анализ

A — *По допустимостта*

1. По допустимостта на искането за отмяна на обжалваното решение

29. Без съмнение — Съветът и встъпилите в подкрепа на неговите искания страни впрочем не твърдят противното — искането за отмяна на обжалваното

решение е допустимо, доколкото има за цел да се установи, че актът, приет от Съвета в рамките на дял V от Договора за ЕС („[р]азпоредби относно [ОВППС]“), засяга компетентността на Европейската общност в областта на сътрудничеството за развитие.

2. По допустимостта на възражението за незаконосъобразност на спорното съвместно действие

а) Доводи на страните

30. Всъщност въпреки че обжалваното решение, основано на член 23 ЕС и на приетото съгласно дял V от Договора за ЕС спорно съвместно действие, по принцип не се обхваща от съдебния контрол на основание член 230 ЕО, следва да се напомни, че съгласно член 46, буква е) ЕС разпоредбите от Договора за ЕО, които се отнасят до правомощията на Съда и до тяхното упражняване, се прилагат по-специално по отношение на член 47 ЕС, който предвижда, че *нито една разпоредба на Договора за ЕС не засяга Договора за ЕО*.

31. По подобие на изведеното от член 46, буква е) ЕС и от член 47 ЕС заключение относно съдебния контрол на актовете на Съвета, приети въз основа на настоящия дял VI от Договора за ЕС (трети стълб), Съдът трябва да следи актовете, за които Съветът твърди, че спадат към дял V от Договора за ЕС, да не засягат компетентността, предоставена на Общността от разпоредбите на Договора за ЕО [11].

11 — Вж. Решение от 12 май 1998 г. по дело Комисия/Съвет (C-170/96, Recueil, стр. I-2763, точка 16) и Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет (C-176/03, Recueil, стр. I-7879, точка 39).

32. Според становището на Съвета, поддържано от испанското правителство и от правителството на Обединеното кралство, възражението за незаконосъобразност, направено от Комисията срещу спорното съвместно действие, е недопустимо, доколкото, от една страна, Съдът не е компетентен да се произнася по законосъобразността на акт, който спада към ОВППС, и от друга страна, правото на позоваване на привилегирован жалбоподател като Комисията на незаконосъобразността на акт, чиято отмяна същият е могъл да поиска пряко на основание член 230 ЕО, е погасено по давност.

33. В писмената си реплика и в писменото си становище относно писмените становища при встъпване съответно на испанското правителство и на правителството на Обединеното кралство Комисията отхвърля възраженията срещу допустимостта на възражението за незаконосъобразност, като напомня, на първо място, че същото е направено само в светлината на член 47 ЕС, а именно на същите основания, върху които се гради основното ѝ искане за отмяна на обжалваното решение, и на следващо място, че привилегированите жалбоподатели имат право да се позовават на незаконосъобразността

на нормативен акт, когато тя се прояви напълно при конкретното му прилагане, след изтичането на предвидения в член 230, пета алинея ЕО срок за подаване на жалба за отмяна на посочения акт.

б) Анализ

34. Държа в самото начало да уточня, че разглеждането на допустимостта на възражението за незаконосъобразност на спорното съвместно действие изглежда необходимо на този етап от изложението ми, доколкото по мое мнение преценката на законосъобразността на обжалваното решение по същество не може да бъде отделена от преценката на разпоредбите на спорното съвместно действие.

35. Липсата на процесуална предпоставка, на която се позовават Съветът, испанското правителство и правителството на Обединеното кралство, поставя по същество два вида трудности. От една страна, въпросът дали е допустимо в рамките на Договора за ЕО жалбоподател, наречен „привилегирован“, да се позове на незаконосъобразност на акт, който той несъмнено е имал възможност пряко да оспори в съответствие с член 230 ЕО. От друга страна, ако поне отчасти отговорът на този въпрос е положителен, следва да се определи дали това решение може да обхване случаите, при които, както е в конкретния случай, актът, за който се твърди, че е незаконосъобразен, е приет въз основа на дял V от Договора за ЕС. Тези два въпроса ще бъдат разгледани последователно по-долу.

i) По допустимостта на направено от привилегирован жалбоподател възражение за незаконосъобразност срещу регламент на основание член 241 ЕО

36. Следва да се напомни, че съгласно член 241 ЕО *независимо* от изтичането на срока, предвиден в член 230, пета алинея ЕО *всяка страна* може при спор, който засяга *регламент*, приет съвместно от Парламента и Съвета, или регламент на Съвета, на Комисията или на Европейската централна банка, да изтъква основанията, посочени в член 230, втора алинея ЕО, за да обоснове пред Съда неприложимостта на този регламент [12].

37. Що се отнася до естеството на разглеждания акт, съдебната практика приема, че възражението за незаконосъобразност не може да бъде ограничено до актовете, които имат правната форма на регламент по смисъла на член 241 ЕО, а отдавайки предпочитание на по-широко тълкуване на посочения член, го свързва по-скоро със съдържанието на акта, за който се твърди, че е незаконосъобразен, което съдържание трябва да има „общ характер“ [13].

12 — Курсивът е мой.

13 — Решение от 6 март 1979 г. по дело Simmenthal/Комисия (92/78, Recueil, стр. 777, точки 40 и 41). Вж. по-специално и Решение на Първоинстанционния съд от 26 октомври 1993 г. по дело Reinarz/Комисия (T-6/92 и T-52/92, Recueil, стр. II-1047, точка 56) и Решение от 2 октомври 2001 г. по дело Martinez и др./Парламент (T-222/99, T-327/99 и T-329/99, Recueil, стр. II-2823, точка 134).

38. Първата последица от това уточнение е, че за всеки жалбоподател, в това число следователно и привилегирован, правото на позоваване на незаконосъобразност на решения, на които формално е адресат и които е пропуснал пряко да оспори в срока, предвиден от член 230, пета алинея ЕО, е погасено по давност [14], с изключение на хипотезата — при всички обстоятелства ирелевантна за конкретния случай — при която актът до такава степен е опорочен от особено тежки и очевидни пороци, че би могъл да се счита за несъществуващ [15].

39. По отношение на приложното поле ratione personae на член 241 ЕО, въпреки редакцията му, позволяваща на *всяка страна независимо от* изтичането на предвидения в член 230 ЕО срок да се позове инцидентно на неприложимостта на регламент, разбиран като акт, който има „общ характер“, въпросът за допустимостта на възражение за незаконосъобразност, направено на основание член 241 ЕО от привилегирован жалбоподател, като например институция на Общността или държава-членка, се е поставял няколко пъти през последните десетилетия.

40. Връщането към този въпрос изглежда отчасти е поради нееднократния отказ на Съда да се произнесе по допустимостта на възражения за незаконосъобразност, направени от привилегировани жалбоподатели срещу общностни регламенти, било в рамките на жалба за отмяна срещу основан на съответния регламент акт, било като правно основание за защита срещу твърдяно неизпълнение на регламент [16], въпреки предложенията на няколко генерални адвокати, които, позовавайки се основно на текста на член 241 ЕО, се произнасят в подкрепа на допустимостта на тези искания в хода на производството [17].

41. Следва да се отбележи, че макар в някои от тези дела Съдът да е разгледал

14 — Относно привилегированите жалбоподатели вж. Решение от 12 октомври 1978 г. по дело Комисия/Белгия, 156/77, Recueil, стр. 1881, точка 21, Решение от 30 юни 1988 г. по дело Комисия/Гърция (226/87, Recueil, стр. 3611, точка 14), Решение от 10 юни 1993 г. по дело Комисия/Гърция (C-183/91, Recueil, стр. I-3131, точка 10) и Решение от 29 юни 1995 г. по дело Испания/Комисия (C-135/93, Recueil, стр. I-1651, точки 16 и 17). В областта на държавните помощи общностният съд счита, че правото на позоваване на бенефициера на индивидуална помощ на незаконосъобразността на решение на Комисията, с което се установява несъвместимост на тази помощ, е погасено по давност, въпреки че той формално не е адресат на посоченото решение, но срещу което е могъл без съмнение да подаде жалба за отмяна: вж. относно възражението, направено пред национален съд (положение, при което член 241 ЕО не е приложим), Решение от 9 март 1994 г. по дело TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Recueil, стр. I-833, точки 17 и 18), а пред общностния съд — Решение на Първоинстанционния съд от 13 септември 1995 г. по дело TWD/Комисия (T-244/93 и T-486/93, Recueil, стр. II-2265, точка 103).

15 — Вж. Решение от 30 юни 1998 г. по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе (точка 16 и цитираната съдебна практика).

16 — Вж. Решение от 13 юли 1966 г. по дело Италия/Съвет и Комисия (32/65, Recueil, стр. 563), Решение от 18 септември 1986 г. по дело Комисия/Германия (116/82, Recueil, стр. 2519), Решение от 12 февруари 1987 г. по дело Франция/Комисия (181/85, Recueil, стр. 689, точка 31), Решение от 27 септември 1988 г. по дело Гърция/Съвет (204/86, Recueil, стр. 5323), Решение от 25 юли 1991 г. по дело Комисия/Испания (C-258/89, Recueil, стр. I-3977) и Решение от 18 септември 2003 г. по дело Гърция/Комисия (C-331/00, Recueil, стр. I-9085). В последното дело обаче възражението за незаконосъобразност не е направено ясно от Гърция (вж. точка 114 от заключението на генералния адвокат Tizzano).

17 — Вж. заключението на генералния адвокат Roemer, представено по дело Италия/Съвет и Комисия, посочено по-горе, стр. 600; заключението на генералния адвокат Gordon Slynn по дело Франция/Комисия, посочено по-горе, стр. 713, точка 6 от заключението на генералния адвокат Mancini по дело Гърция/Съвет, посочено по-горе, и точки 23—32 от заключението на генералния адвокат Darmon по дело Комисия/Испания, посочено по-горе.

по същество твърденията за незаконосъобразност на въпросните регламенти [18], разполагайки същевременно със заключения в подкрепа на допустимостта на направените възражения за незаконосъобразност [19], отказът да се произнесе изрично по допустимостта продължава да поражда някои въпроси, за които може да се предположи, че са в основата и на резервите, изразени от генералния адвокат Jacobs в заключението му, представено на 3 октомври 2002 г. по дело Комисия/ЕЦБ [20] — към което ще се върна по-нататък в изложението — да формулира „окончателно становище“ по въпроса [21].

42. Изглежда спорът е предизвикан и от тълкуване a contrario на мотивите на някои решения, в които общностният съд приема, че член 241 ЕО е израз на общ принцип, който гарантира на всяка страна правото да оспорва инцидентно валидността на общностни регламенти или актове „от общ характер“, *ако* същата не разполага с правото да предяви пряк иск срещу тези актове по силата на член 230 ЕО [22].

43. Следователно тези мотиви изглежда обвързват възможността да се предизвика инцидентен контрол на регламент с липсата на възможност да се иска отмяната на такъв акт.

44. Впрочем не е без значение да се отбележи, че както Съветът, така и испанското правителство основават липсата на процесуална предпоставка, противопоставена на изтъкнатото от Комисията възражение за незаконосъобразност на спорното съвместно действие, главно като следват тази посока на разсъждения.

45. Освен това разногласието без съмнение не се разрешава с приемането на Решение по дело Nachi Europe, постановено в сложната област на налагането на антидъмпингови мита, в което Съдът приема, че предприятие, което несъмнено разполага с право на жалба

18 — Такъв бе случаят в Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 8), Решение по дело Франция/Комисия, посочено по-горе (точки 4, 5 и 31), Решение по дело Гърция/Съвет, посочено по-горе (точка 11) и Решение по дело Гърция/Комисия, посочено по-горе (точка 97). Следва да се отбележи, че в Решение по дело Италия/Съвет и Комисия, посочено по-горе, Съдът отхвърля възражението за незаконосъобразност като недопустимо, поради това че не съществува никаква връзка между регламента, за който се твърди, че е незаконосъобразен, и обжалвания акт; в Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, Съдът е избегнал процесуалната трудност, като приема (точка 6 от решението), че правното основание за защита, на което се позовава испанското правителство, се отнася не за разглеждания регламент като такъв, а за тълкуването му, изложено от Комисията в иска ѝ за неизпълнение.

19 — Следва обаче да се отбележи, че по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, не се отделя каквото и да било специално внимание на този процесуален проблем, докато по дело Гърция/Комисия, посочено по-горе, генералният адвокат Tizzano предлага в точка 114 от заключението си да се отхвърли възражението за незаконосъобразност като недопустимо, основно поради това че гръцкото правителство не е обжалвало разглеждания регламент в предвидения от член 230 ЕО срок.

20 — Решение от 10 юли 2003 г. по дело Комисия/ЕЦБ (C-11/00, Recueil, стр. I-7147).

21 — Точки 100 и 190 от заключението по дело Комисия/ЕЦБ, посочено по-горе.

22 — Вж. Решение по дело Simmenthal/Комисия, посочено по-горе (точка 39). Вж. и Решение на Първоинстанционния съд по дело Martinez и др./Парламент, посочено по-горе (точка 133) и Решение на Първоинстанционния съд от 10 април 2003 г. по дело Alessandrini и др./Комисия (T-93/00 и T-46/01, Recueil, стр. II-1635, точка 76) (курсивът е мой).

пред общностния съд за отмяна на определящ антидъмпингови мита общностен регламент, не може в спор пред национална юрисдикция отново инцидентно да постави под въпрос действителността на този регламент поради съображения, свързани с правната сигурност [23].

46. Въпреки че мотивите за това разрешение се основават и на хибридното естество на този тип регламенти, които именно са актове с нормативен характер и едновременно с това могат да засегнат пряко и лично частноправни субекти [24], позоваването на формулировката от Решение по дело Simmenthal/Комисия [25], посочена в точка 42, по-горе, както и разпростирането ѝ по отношение на случай с общностен регламент, без при това мотивите на Съда да изглеждат ограничени до специалния характер на антидъмпинговите регламенти, може също да е имало принос за оставане на място за съмнения относно съдбата на възражение за незаконосъобразност, направено от привилегировани жалбоподатели пред Съда в рамките на формалното прилагане на член 241 ЕО.

47. Съдът все пак дава важни уточнения в Решение по дело Комисия/ЕЦБ, посочено по-горе, които навеждат на мисълта, че е допустимо привилегирован жалбоподател да се позове пред Съда чрез възражение за незаконосъобразност на неприложимостта на регламент, който има общ или нормативен характер.

48. По това дело Комисията иска отмяна на решение на Европейската централна банка (ЕЦБ) относно предотвратяването на измамите, поради това че нарушавало Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) [26]. Сред правните основания за защита, изтъкнати от ЕЦБ срещу жалбата за отмяна, тя посочва, че Регламент № 1073/1999 е незаконосъобразен и трябва да бъде обявен за неприложим в съответствие с член 241 ЕО, поради това че бил приет в нарушение на няколко разпоредби от Договора, по-конкретно на член 105, параграф 4 ЕО относно консултирането на ЕЦБ. Комисията счита, че такова правно основание за защита е недопустимо, тъй като правото на позоваване на незаконосъобразността на даден акт, чиято отмяна ЕЦБ е могла да поиска съгласно член 230 ЕО, е погасено по давност.

49. След като напомня, от една страна, че правото на адресата на индивидуално решение да се позове на незаконосъобразността на същото е погасено по давност,

23 — Решение от 15 февруари 2001 г. по дело Nachi Europe (C-239/99, Recueil, стр. I-1197, точки 37 и 38).

24 — Точка 37 в края на решението.

25 — Посоченото по-горе решение (точка 39).

26 — ОВ L 136, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 129.

и от друга страна, че в съответствие с Решение по дело Nachi Europe, посочено по-горе, общностен регламент може да стане окончателен за частноправен субект, когато по отношение на него този регламент трябва да се разглежда като индивидуално решение, чиято отмяна той несъмнено е могъл да поиска по силата на член 230 ЕО [27], Съдът посочва, че тези „принципи […] обаче *по никакъв начин* не засягат правилото, установено с член 241 ЕО, чийто *текст* предвижда, че всяка страна може при спор, който засяга регламент, посочен в тази разпоредба, да изтъква основанията, посочени в член 230, втора алинея ЕО, за да обоснове пред Съда неприложимостта на този регламент“ [28]. Тъй като по това дело „нормативният характер“ на Регламент № 1073/1999 не е бил поставен под въпрос и не се е твърдяло, че той трябва да бъде отъждествен с решение, на което ЕЦБ в подобен случай би била адресат [29], Съдът е отхвърлил липсата на процесуална предпоставка, изтъкната от Комисията, и е разгледал по същество направеното от ЕЦБ възражение за незаконосъобразност.

50. Като се основава единствено на буквалното тълкуване на член 241 ЕО, за да признае на всяка страна правото да се позовава инцидентно на неприложимостта на регламент с „нормативен характер“, Съдът подкрепя, този път изрично, посоченото по-горе становище на няколко генерални адвокати.

51. Ако след прочита на Решение по дело Комисия/ЕЦБ, посочено по-горе, изобщо съществува съмнение относно разпростирането в полза на всички привилегировани жалбоподатели на възприетото разрешение за допустимостта на направеното от ЕЦБ възражение за незаконосъобразност, предвид обстоятелството че по силата на член 230, трета алинея ЕО ЕЦБ има активна легитимация само с оглед на защитата на нейните правомощия, то в допълнение към изтъкнатия в посоченото решение довод в полза на това разпростиране работи и довод, изведен от буквалния текст и от логиката.

52. Всъщност уместно е да се напомни, че член 241 ЕО предоставя на всяка страна правото да обоснове неприложимостта на даден регламент при спор, който го засяга, „*независимо* от изтичането на срока, предвиден в пети параграф от член 230 [ЕО]“ [30].

53. Не е убедително обаче, че възможността за позоваване на незаконосъобразността на регламент следва да бъде запазена за страните, които не са могли да подадат жалба за отмяна, ако в съответствие с редакцията на член 241 ЕО това позоваване може да бъде направено „независимо“ от изтичането на срока за подаване на жалба за отмяна [31].

27 — Вж. съответно точки 74 и 75 от решението.

28 — Точка 76 от решението (курсивът е мой).

29 — Точка 77 от решението.

30 — Курсивът е мой.

31 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Darmon, посочено по-горе (точка 25).

54. Следователно член 241 ЕО безспорно предоставя възможност на привилегированите жалбоподатели да се позоват инцидентно на незаконосъобразността на регламент с „нормативен характер“, въпреки че са могли пряко да обжалват този акт в предвидения в член 230, пета алинея ЕО срок.

55. Поради това следва да се определи дали този извод може да обхване случай, при който възражението за незаконосъобразност е направено от Комисията и е срещу съвместно действие, прието въз основа на дял V от Договора за ЕС.

ii) По допустимостта на възражение за незаконосъобразност, направено срещу съвместно действие, прието въз основа на дял V от Договора за ЕС

56. Най-напред считам, че първата част от изтъкнатото от Съвета правно основание за липса на процесуална предпоставка, която част е формулирана общо и е изведена от липсата на компетентност на Съда да се произнесе по възражението за незаконосъобразност на спорното съвместно действие, трябва да бъде отхвърлена поради съображения, аналогични на изложените по-горе в точка 31.

57. Всъщност тъй като разпоредбите на Договора за ЕО относно компетентността на Съда и нейното упражняване, сред които със сигурност е член 241 ЕО, се прилагат по отношение на член 47 ЕС, Съдът може да бъде принуден да разгледа инцидентно дали приетото на основание дял V от Договора за ЕС съвместно действие на Съвета, което е правно основание на решението, предмет на обжалване, е неприложимо, доколкото като е приел посоченото съвместно действие, Съветът е засегнал компетентността, предоставена на Общността с Договора за ЕО.

58. Както е видно от предходната точка, член 47 ЕС естествено налага граници на компетентността на Съда да се произнася по възражение за незаконосъобразност на акт, приет въз основа на дял V от Договора за ЕС, подобно на границите, които поставя на прилагането на член 230 ЕО по отношение на същите актове. Поради това правните основания, изтъкнати в подкрепа на възражението за незаконосъобразност, подобно на правните основания, посочени в подкрепа на основното искане за отмяна, според мен трябва да са ограничени до оспорване на компетентността на Съвета да приеме акта, за който се твърди, че е незаконосъобразен, поради това че този акт е засегнал компетентността, предоставена на Общността с Договора за ЕО.

59. В това отношение следва да се отбележи, че без да отрича общия обхват на направеното в исканията ѝ възражение за незаконосъобразност като отнасящо се за всички разпоредби на спорното съвместно действие, Комисията все пак уточнява в своите писмени изявления, че дял I от

посочения акт (или членове 2—5) спада към ОВППС, освен „някои елементи“ на член 4 от него [32].

60. Това виждане трябвало да доведе до установяване на некомпетентността на Съда да прецени възражението за незаконосъобразност, доколкото то засягало посочените по-горе членове. Тази констатация обаче не означавала, че Съдът не може да вземе предвид посочените членове при разглеждането на законосъобразността на обжалваното решение, предвид по-специално обстоятелството, че единственото позоваване в обжалваното решение е на член 3 от спорното съвместно действие.

61. По-нататък, според мен допустимостта на разглежданото в случая възражение за незаконосъобразност зависи по-малко от статута на привилегирован жалбоподател на Комисията, отколкото от естеството на акта, за който се твърди, че е незаконосъобразен.

62. Всъщност ако спорното съвместно действие има нормативен или общ характер по смисъла на практиката на Съда и следователно се доближава до регламент по смисъла на член 241 ЕО, Комисията като всяка друга страна може да се позове на средството за защита, предвидено в тази разпоредба, за да оспори инцидентно компетентността на Съвета да приеме този акт. Напротив, ако спорното съвместно действие трябва да бъде преквалифицирано като решение, чийто адресат е Комисията, правото ѝ на позоваване на незаконосъобразността на посочения акт би било погасено по давност.

63. В това отношение следва да се напомни, че съгласно член 14, параграф 1 ЕС съвместните действия се отнасят до определени обстоятелства, за които се преценява, че са необходими оперативни действия от страна на Европейския съюз, и с тях се определят задачите, обхватът и средствата, които трябва да се предоставят на Европейския съюз, условията за изпълнението им и, ако е необходимо, тяхната продължителност. Освен това съгласно член 14, параграф 3 ЕС съвместните действия обвързват държавите-членки относно позициите, които приемат и провеждането на действията им.

64. В случая следва да се напомни, че член 1 от спорното съвместно действие определя целите, свързани с борбата срещу натрупването и разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие, докато дялове I и II от него уточняват съответно принципите, уреждащи различните аспекти на превенцията и резултата, и приноса на Европейския съюз, позволяващ осъществяването на тези принципи. Съгласно разпоредбите на дял II от спорното съвместно действие Съветът трябва да реши какви да бъдат принципите, условията и финансирането на тези проекти, които пряко и видимо допринасят за прилагането на принципите, посочени в дял I от спорното съвместно действие. Освен това съгласно

32 — Вж. по-специално точки 52—54 от жалбата.

член 8 от спорното съвместно действие Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да насочи действията си към постигане на целите и приоритетите на спорното съвместно действие. Накрая, член 12 от спорното съвместно действие предвижда, че то влиза в сила в деня на приемането му, без да уточнява неговите адресати.

65. С оглед на тези характеристики и макар спорното съвместно действие неизбежно да разкрива, поне що се отнася до дял II от него, присъщ на самото естество на такъв акт оперативен аспект, то по никакъв начин не изглежда да има, включително що се отнася до дял II от този акт, характер на решение по отношение на Комисията, така че тя да бъде негов адресат.

66. Впрочем няма твърдения в подкрепа на липсата на процесуална предпоставка, противопоставена на възражението за незаконосъобразност, че спорното съвместно действие има характер на индивидуално решение по отношение на Комисията и нито Съветът, нито испанското правителство и правителството на Обединеното кралство са оспорили общия характер на спорното съвместно действие, основателно защитаван от Комисията.

67. При тези условия считам, че възражението за незаконосъобразност, направено от Комисията срещу спорното съвместно действие, е допустимо, поне що се отнася до дял II от посочения акт.

68. Този извод не се поставя под въпрос от довода, изтъкнат от Съвета, според който правните основания, изложени от Комисията, показвали, че твърдяната незаконосъобразност на спорното съвместно действие била очевидна към момента на неговото приемане, поради което правото на позоваване на Комисията на незаконосъобразността му било погасено по давност.

69. Всъщност тъй като такова обстоятелство не е релевантно в рамките на възражение за незаконосъобразност, направено срещу регламент по смисъла на член 241 ЕО, то не може да бъде взето предвид като условие за допустимостта на възражение за незаконосъобразност срещу акт от общ характер, каквото е спорното съвместно действие, прието въз основа на дял V от Договора за ЕС.

70. По-нататък, да се отхвърли релевантността на това обстоятелство не означава да се позволи на Комисията да заобиколи предвидения в член 230, пета алинея ЕО императивен срок за подаване на жалба за отмяна. Всъщност искането, направено от Комисията, представлява единствено декларация за неприложимостта

на спорното съвместно действие в конкретния случай в съответствие с член 241 ЕО и не предполага отмяната на този акт или на някои от неговите разпоредби, ако това искане бъде уважено.

71. Поради това според мен следва да се отхвърли липсата на процесуална предпоставка, изтъкната от Съвета, от испанското правителство и от правителството на Обединеното кралство, като се приеме за допустимо направеното от Комисията възражение за незаконосъобразност на спорното съвместно действие или поне на дял II от него.

72. Следователно искането за отмяна на обжалваното решение и искането на Комисията за обявяване на спорното съвместно действие за неприложимо, или във всеки случай на дял II от него, са допустими.

Б — *По съществото на спора*

73. Както се подчертава в съответните им писмени изявления, главните и встъпилите страни се противопоставят, на първо място, на тълкуването и обхвата на член 47 ЕС, и на второ място, на връзката между борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие и общностната компетентност. На трето място, главните и встъпилите страни извеждат от доводите си, изложени по предходните два въпроса, напълно противоположни последици относно законосъобразността на обжалваното решение и на спорното съвместно действие.

74. Следователно в изложението, което следва, ще пристъпя към разглеждане на тези три въпроса.

1. По тълкуването и обхвата на член 47 ЕС

а) Доводи на страните

75. Комисията счита, и Парламентът я подкрепя, че обжалваното решение относно борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие трябва да бъде отменено, тъй като засяга компетентността, предоставена на Общността в областта на сътрудничеството за развитие, нарушавайки по този начин член 47 ЕС.

76. Според Комисията и Парламента член 47 ЕС има за цел да защити общностната компетентност от действията на Европейския съюз, основани на Договора за ЕС, като установява „твърдо определена“ граница между компетентността на Общността и тази на Европейския съюз.

77. Съгласно член 47 ЕС отношението между общностната компетентност и компетентността на Европейския съюз да предприема действия в рамките на ОВППС не е подобно на отношението между общностната компетентност и компетентността на държавите-членки, в смисъл че за да се разграничи компетентността на Общността от компетентността на Европейския съюз не може да се прибегне към принципа на изземване. Макар че в област на споделена компетентност, каквато е политиката на сътрудничество за развитие, държавите-членки запазвали компетентността си да извършват самостоятелни действия индивидуално или колективно, доколкото Общността все още не е упражнила своята компетентност, това не се отнасяло за Европейския съюз, който по силата на член 47 ЕС бил длъжен да се съобрази с компетентността на Общността, била тя изключителна или не, дори когато въпросната компетентност не е упражнена.

78. Съветът твърди, че макар спорът относно разпределянето на правомощията между Общността и Европейския съюз да е безспорно релевантен, така или иначе в конкретния случай Общността нямала никаква компетентност (възможна или действителна), за да се бори срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие.

79. Относно тълкуването на член 47 ЕС Съветът твърди, че тази разпоредба има за цел да запази установеното от Договорите равновесие на властите и не може да се тълкува в смисъл, че цели да защити предоставената на Общността компетентност в ущърб на компетентността, предоставена на Европейския съюз. Всъщност съгласно член 5 ЕО Общността действала само в рамките на правомощията, предоставени ѝ от Договора за ЕО, и с оглед на целите, предвидени в него.

80. Съветът допълва, че член 47 ЕС не представлява пречка за приемането на мерки в рамките на ОВППС посредством същите инструменти като използваните от Общността в рамките на сътрудничеството за развитие, след като тези мерки са насочени не към постигане на цели на сътрудничеството за развитие, а към цели, произтичащи от ОВППС.

81. Правителството на Обединеното кралство счита, че две условия трябва да бъдат изпълнени, за да се приеме, че акт, който се основава на Договора за ЕС, противоречи на член 47 ЕС.

82. На първо място, Общността трябва да е компетентна да приеме акт със същата цел и същото съдържание. Дори ако

приетият въз основа на Договора за ЕС акт се отнася до област, в която Общността е могла да предприеме действия с оглед на определените ѝ цели, то следователно нямало нарушение на член 47 ЕС, тъй като този акт преследвал напълно различна цел, по-конкретно цел, спадаща специално към ОВППС.

83. На второ място, основаният на Договора за ЕС акт трябва да засяга компетентност, предоставена на Общността, като възпрепятства или ограничава нейното упражняване. Такава последица на изземване обаче била изключена в област като сътрудничеството за развитие, където Общността разполага с паралелна компетентност. В област на паралелна компетентност самият факт, че Общността е упражнила компетентността си, не възпрепятствал Европейския съюз да упражни своята компетентност. В този случай единственото изискване в тежест на Европейския съюз било за спазване на задължението за съвместимост, съдържащо се в член 3 ЕС.

б) Анализ

84. Остриятспор, който противопоставя по-конкретно Комисията и правителството на Обединеното кралство по отношение на тълкуването на член 47 ЕС, изглежда е само видимата част от по-съществено различие, свързано със структурата на Европейския съюз.

85. Според модела, защитаван от Комисията, отношенията, които поддържат Европейският съюз и Общността, не могат да бъдат сравнени с отношенията между Общността и държавите-членки. В този модел, който би могъл да се квалифицира като „триъгълен“, Европейският съюз притежава и упражнява собствена компетентност, която не е просто равностойна на колективното упражняване на компетентност, възприето от държавите-членки. По този начин Комисията защитава тезата за „твърдо определена“ граница между Общността и действията на Европейския съюз в рамките на ОВППС.

86. Напротив, правителството на Обединеното кралство защитава модел, който може да бъде наречен „дуалистичен“, като уподобява границата между компетентността на Общността и тази на Европейския съюз на границата, която разделя Общността и нейните държави-членки. С други думи, според този подход действия на Европейския съюз на основание дял V от Договора за ЕС, преследващи една от целите, предвидени в член 11, параграф 1 ЕС, сред които са опазването на мира и укрепването на международната сигурност, не засягали *никога* компетентността на Общността в областта на сътрудничеството за развитие, включително ако тези действия имат аналогично съдържание на действията, приети от Общността, тъй като подобно на неговите държави-членки Съюзът упражнявал

компетентност, паралелна на компетентността на Общността, като по този начин правел безсмислено прибягването до член 47 ЕС [33].

87. Този спор може да изглежда a priori реторичен, доколкото нито Комисията, нито правителството на Обединеното кралство отричат, че разглеждането, към което Съдът трябва да пристъпи, за да провери евентуалното нарушение на член 47 ЕС, трябва да се основава на преценката на целта и на съдържанието на обжалваното решение в светлината на спорното съвместно действие. От писмените изявления на правителството на Обединеното кралство обаче произтича ясно и че тезата му предполага, че жалбата би трябвало да се отхвърли, без да е необходимо да се разглежда съдържанието на обжалваното решение, тъй като в действителност само преследваната от действията на Европейския съюз цел била наистина релевантна, за да се установи в конкретния случай нарушение на член 47 ЕС.

88. Въпреки проницателността на анализа, предложен от правителството на Обединеното кралство, според мен неговите доводи се основават на някои погрешни предпоставки относно тълкуването на член 47 ЕС, произтичащо от решенията на Съда, които би следвало да доведат до отхвърляне на неговата теза.

33 — Вж. по-конкретно точки 70—72 от становището при встъпване на правителството на Обединеното кралство.

89. Като обща бележка на първо място следва да се отбележи, че правителството на Обединеното кралство не твърди, че Европейският съюз може да предприеме на основание на ОВППС действия, които преследват социално-икономическа цел на сътрудничество за развитие, без да наруши член 47 ЕС. Всъщност това правителство изглежда приема, подобно на изричната позиция на Съвета по този въпрос, че Европейският съюз не може да преследва такава цел в рамките на дял V от Договора за ЕС. Във всеки случай както Съветът, така и правителството на Обединеното кралство твърдят, че обжалваното решение и спорното съвместно действие преследват цел, която спада към ОВППС.

90. Напротив, правителството на Обединеното кралство твърди, че поради паралелния характер на правомощията Общността никога не е възпрепятствана да предприеме действия на основание на сътрудничеството за развитие, дори когато Европейският съюз в рамките на ОВППС е предприел действия, чието съдържание е сходно (а именно в конкретния случай финансова и/или техническа помощ за регионална африканска организация), но които преследват една от целите, посочени в член 11, параграф 1 ЕС, в случая опазването на мира и укрепването на международната сигурност. В една част тази теза се основава на предпоставката, според която съгласно практиката на Съда трябвало да бъдат изпълнени две независими условия, за да се установи нарушение на член 47 ЕС: от една страна, Общността трябвало да е

компетентна да приеме акт, чието съдържание, но най-вече цел, са аналогични на тези на приетия от Европейския съюз акт, и от друга страна — трябвало да е налице засягане на компетентността на Общността.

91. На първо място следва да се напомни, че съгласно член 47 ЕС нито една разпоредба на Договора за ЕО не може да бъде засегната от разпоредба на Договора за ЕС [34].

92. Функцията на член 47 ЕС се състои в защита на компетентността, която разпоредбите на Договора за ЕО предоставят на Общността, от всяко засягане чрез актовете, за които Съветът твърди, че спадат към дялове V и VI от Договора за ЕС [35].

93. Следва също да се напомни, че в Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, Съдът уважава подадената от Комисията жалба за отмяна срещу приетото съгласно дял VI от Договора за ЕС Рамково решение 2003/80/ПВР на Съвета, относно защитата на околната среда чрез наказателно право [36], като установява, че *както поради своята цел, така и с оглед на съдържанието си* членове 1—7 от посоченото рамково решение имат за основен предмет защитата на околната среда и *са могли валидно да бъдат приети* на основание на член 175 ЕО. [37]

94. След това Съдът уточнява, че *„[п]ри тези условия, като засяга* компетентността, която член 175 ЕО предоставя на Общността, поради своята неделимост цялото рамково решение нарушава член 47 ЕС“ [38].

95. В противоречие с предлаганото от правителството на Обединеното кралство посочените по-горе мотиви на решението от 13 септември 2005 г. не позволяват да се приеме, че съществуването на засягане на компетентността на Общността може да представлява самостоятелно условие по отношение на условието, което включва разглеждане на съдържанието и целта на спорния акт. Напротив, изглежда, че като въвежда точка 53 в това решение с израза „при тези условия“, Съдът извежда засягането на компетентността на Общността и следователно нарушението на член 47 ЕС от предварителното си разглеждане

34 — Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 38).

35 — Вж. Решение от 12 май 1998 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 16) и Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 39).

36 — Това рамково решение е публикувано в ОВ L 29, стр. 55.

37 — Посоченото по-горе решение (точка 51) (курсивът е мой). Следователно както се посочва в точка 45 от това решение, Съдът е приложил постоянната си практика относно избора на правно основание на общностен акт, съгласно която този избор „трябва да се основава на обективни критерии, подлежащи на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта“.

38 — Вж. посоченото по-горе решение (точка 53) (курсивът е мой).

на целта и на съдържанието на рамковото решение на Съвета. Следователно в резултат на това разглеждане Съдът е могъл да установи, че член 47 ЕС е нарушен, без да е трябвало да проверява и дали е изпълнено твърдяното допълнително условие, изведено от засягането на компетентността на Общността.

96. На следващо място трябва да се разгледа доводът на правителството на Обединеното кралство, според който поради паралелния или допълнителен характер на предоставената на Общността компетентност по отношение на компетентността на държавите-членки в областта на сътрудничеството за развитие [39], действията на Европейския съюз, които преследват цел на ОВППС, в никакъв случай не могат да засегнат компетентността на Общността в областта на сътрудничеството за развитие.

97. В това отношение първо следва да се посочи, че този общ подход поне продължава да бъде подчинен на разглеждането от Съда на същинския характер на целта на ОВППС, преследвана от действията на Европейския съюз съгласно дял V от Договора за ЕС, тъй като Европейският съюз, както признават Съветът и правителството на Обединеното кралство, не може да преследва цел на сътрудничеството за развитие, каквато никоя разпоредба от Договора за ЕС не му определя [40].

98. Второ, следва да се отбележи, че член 47 ЕС не въвежда никакво степенуване в защитата, която предоставя на разпоредбите на Договора за ЕО, в зависимост от разпределянето на правомощията между държавите-членки и Общността и следователно в зависимост от естеството на компетентността, предоставена на Общността. Следователно изглежда, че член 47 ЕС се основава на презумпцията, според която съвкупността от правомощия, предоставени на Общността, независимо от разпределението, което съществува между Общността и държавите-членки, заслужава да бъде защитена от всяко засягане, което би извършил Европейският съюз, приемайки акт, основан на дял V и/или дял VI от Договора за ЕС.

99. От Решение от 12 май 1998 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, и от Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, е видно също че Съдът е разгледал евентуалното нарушение на член 47 ЕС

39 — Бих искал да посоча, за да се запомни и с оглед на всякакви полезни цели, че член I-12 от проекта на Договора за създаване на Конституция за Европа (ОВ C 310 (2004 г.), стр. 1) различава три „категории“ компетентност на Европейския съюз (след сливане с Общността), а именно изключителна компетентност, споделена с държавите-членки компетентност в определена област, като последните упражняват своята компетентност „доколкото Съюзът не е упражнил своята компетентност или е решил да прекрати упражняването [ѝ]“, и (неквалифицирана) компетентност в определени области „да осъществява действия по подкрепа, координиране или допълване на дейността на държавите-членки, без с това да замества тяхната компетентност в тези области“.

40 — Според практиката на Съда изборът на правно основание на даден акт не може да зависи единствено от убеждението на институцията относно преследваната цел, но както бе уточнено в бележка под линия 37 по-горе, трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол: вж. по-специално Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет (45/86, Recueil, стр. 1493, точка 11) и Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет (C-300/89, Recueil, стр. I-2867, точка 10).

посредством актовете, приети от Европейския съюз в областите (съответно визова политика и политика на околната среда), които не спадат към изключителната компетентност на Общността, но които принадлежат към сферата на споделената компетентност между Общността и държавите-членки и в които Общността все още не е предприела действия.

100. Тези елементи изглежда са показателни за това, че естеството на компетентността, предоставена на Общността, и разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки са без значение за прилагането на член 47 ЕС, доколкото тази компетентност съществува. Не може обаче да се отрече, че компетентността на Общността в областта на сътрудничеството за развитие съществува, както е видно от разпоредбите на дял XX от Договора за ЕО.

101. Разбира се, вярно е, както твърди правителството на Обединеното кралство, че компетентността на Общността в областта на сътрудничеството за развитие допълва тази на държавите-членки.

102. Всъщност следва да се отбележи, че политиката на Общността в областта на сътрудничеството за развитие, посочена в член 3, параграф 1, буква с) ЕО и в дял XX от Договора за ЕО, „допълва политиките, провеждани от държавите-членки“ съгласно член 177, параграф 1 ЕО. Член 180, параграф 1 ЕО предвижда също че „Общността и държавите-членки координират своите политики, свързани със сътрудничеството за развитие и се консултират взаимно относно програмите си за помощ“ и „могат да предприемат съвместни действия“. Член 181, първа алинея ЕО допълва, че „[в] рамките на съответните области на тяхната компетентност Общността и държавите-членки си сътрудничат с трети страни и с компетентни международни организации“, а втора алинея от него уточнява, че компетентността на Общността в тази област не „накърнява компетентността на държавите-членки да водят преговори в рамките на международни организации и да сключват международни договори“.

103. Следователно няма съмнение, както Съдът вече е установил в решение от 2 март 1994 г. — постановено след влизането в сила на Договора за ЕС, но фактите по което предхождат това влизане в сила — че компетентността на Общността в тази област не е изключителна [41]. Впрочем Съдът е потвърдил тази преценка след влизането в сила на Договора за ЕС в Решение по дело Португалия/Съвет [42].

104. В Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, Съдът извежда от уста-

41 — Решение от 2 март 1994 г. по дело Парламент/Съвет (C-316/91, Recueil, стр. I-625, точка 26).

42 — Решение от 3 декември 1996 г. по дело Португалия/Съвет (C-268/94, Recueil, стр. I-6177, точка 36). Съдът обаче уточнява, че Общността има специална компетентност за сключване на споразумения с трети страни в областта на сътрудничеството за развитие.

новяването на неизключителния характер на общностната компетентност, че самите държави-членки имат право да сключват споразумения с трети държави, колективно или индивидуално, дори съвместно с Общността [43].

105. Въпреки че Съдът не е направил положителна преценка на упражняваната от Общността компетентност, уместно е да се посочи, че подобно на генералния адвокат Jacobs в заключението му, представено по това дело, Съдът е отхвърлил всички доводи, изложени от Парламента, който по-специално твърди, че след като Общността е упражнила своята компетентност, държавите-членки вече нямат право да упражнят своята компетентност [44]. Според генералния адвокат Jacobs тази теза е неприемлива в област, в която Общността и държавите-членки разполагат с паралелна компетентност [45].

106. В решение от същия период — няколко пъти цитирано от страните по настоящия спор — в което се поставя въпросът дали обжалваното от Парламента решение представлява акт, който може да бъде обжалван по смисъла на член 173 от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 230 ЕО), Съдът също е напомнил, че компетентността на Общността в областта на хуманитарната помощ не е изключителна и че следователно няма пречка държавите-членки да упражняват колективно, *в рамките на Съвета или извън него*, компетентността си в това отношение [46].

107. Следователно в противоречие с това, което Комисията твърди в своите писмени изявления, в областта на сътрудничеството за развитие държавите-членки не са лишени от възможността да упражняват собствената си компетентност, включително когато Общността е упражнила своята компетентност в разглежданата област [47].

108. Различно тълкуване на разпоредбите на дял XX от Договора за ЕО би лишило от всякакво полезно действие задължението, което се съдържа в член 180 ЕО и с което са обвързани Общността и държавите-членки, да координират своите политики, свързани със сътрудничеството за развитие, и да се консултират взаимно относно програмите си за помощ. Защита-

43 — Вж. бележка по линия 42.

44 — Точка 42 от заключението, представено на 10 ноември 1993 г.

45 — Вж. по-специално точки 44 и 50 от посоченото по-горе заключение.

46 — Решение от 30 юни 1993 г. по дело Парламент/Съвет и Комисия (C-181/91 и C-248/91, Recueil, стр. I-3685, точка 16) (курсивът е мой).

47 — Разбира се, съществуването на паралелна компетентност в областта на сътрудничеството за развитие не означава, че при упражняването на собствената си компетентност държавите-членки не са длъжни да спазват произтичащото от член 10 ЕО задължение за лоялно сътрудничество. Впрочем това задължение се конкретизира от посочената в член 180, параграф 1 ЕО необходимост да се координират общностните и националните политики на сътрудничеството за развитие. Следователно дадена държава-членка не може, например в рамките на двустранната си политика, да запази или да поднови програма за помощи за развитие в полза на трета държава, за която Общността е решила да преустанови субсидиите си, по-специално поради тежки нарушения на правата на човека.

ваното от Комисията тълкуване би направило също трудно разбираема възможността, предоставена на Общността и на държавите-членки, да приемат съвместни действия в съответствие с член 180, параграф 1 ЕО.

109. Споразумението за сътрудничество между Европейската общност и Република Индия за партньорство и развитие [48], което е в основата на Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, представлява впрочем пример за паралелния или допълнителен характер на компетентността на Общността и на държавите-членки. Всъщност съгласно член 25 от това споразумение нито посоченото споразумение, нито някакво друго действие, предприето по него, може по някакъв начин да засегне правомощията на държавите-членки да предприемат двустранни действия с Република Индия в рамките на икономическото сътрудничество или да сключват, където това е подходящо, нови споразумения за икономическо сътрудничество с нея. Съдът по-специално заключава от тази разпоредба, че „самото включване [в споразумението] на разпоредби, които предвиждат сътрудничество в специфична област […], не накърнява […] разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки, нито правното основание на общностните актове за прилагане на сътрудничеството в такава област“ [49].

110. Така или иначе разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки трябва да се разграничи от разпределянето, уредено в член 47 ЕС, между Общността и действията на Европейския съюз в рамките на втори и трети стълб [50].

111. Всъщност докато държавите-членки по принцип имат свобода на действие [51], действията на Европейския съюз на основание дялове V и VI от Договора за ЕС са по принцип изключени, тъй като съществува съответна компетентност, предвидена от Договора за ЕО, независимо от естеството на компетентността (изключителна, споделена или паралелна), предоставена на Общността.

112. Ако високодоговарящите страни са имали намерение да разграничат обхвата на член 47 ЕС в зависимост от разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки, със сигурност този член нямаше да е формулиран така, че освен изричните разпоредби, посочени от член 47 ЕС, „нито една“ разпоредба на Договора за ЕС „не засяга“ Договора за ЕО.

113. Свободата на държавите-членки да действат колективно не изглежда да е в

48 — ОВ L 223, 1994 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 9, стр. 290.

49 — Посоченото по-горе решение (точка 47).

50 — Вж. в този смисъл точка 58 от заключението на генералния адвокат Mazak, представено на 28 юни 2007 г. (дело Комисия/Съвет, C-440/05, висящо пред Съда).

51 — Освен при изключителна компетентност на Общността и при положение че Общността е упражнила компетентността си в област, в която тя конкурентно споделя компетентността си с държавите-членки.

противоречие с факта, че самият Европейски съюз е възпрепятстван да предприема действия на основание дялове V и VI от Договора за ЕС, които могат да спадат към компетентността на Общността.

114. Всъщност освен факта, че както твърди Комисията и както приемат Съветът и правителството на Обединеното кралство, държавите-членки не упражняват колективно своята компетентност, когато е предприето действие чрез акт на Съвета на основание дял V от Договора за ЕС, още повече когато този акт, подобно на обжалваното решение, може да бъде приет с квалифицирано мнозинство [52], Решение от 12 май 1998 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, и Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, не изключват евентуално нарушение на член 47 ЕС от страна на Европейския съюз, който предприема действия в рамките на дял VI от Договора за ЕС — като във второто решение дори се заключава, както вече видяхме, че е налице засягане на компетентността на Общността — дори когато Общността все още не е предприела действия в разглежданите области и следователно държавите-членки запазват по принцип компетентност да предприемат действия в посочените области.

115. Не намирам никаква причина, поради която в рамките на отношенията между дял V от Договора за ЕС и общностната политика на сътрудничество за развитие тълкуването и обхватът на член 47 ЕС трябва да зависят от разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки на основание на Договора за ЕО.

116. Както бе очертано по-горе, член 47 ЕС има за цел почти „херметично“ да запази предимството на общностните действия на основание на Договора за ЕО пред действията, предприети въз основа на дял V и/или на дял VI от Договора за ЕС, така че ако дадено действие *може* да бъде предприето в съответствие с Договора за ЕО, то *трябва* да бъде предприето по силата на този Договор [53].

117. Защитата на общностните действия произтича и от няколко други разпоредби на Договора за ЕС.

118. Разбира се, вярно е, че в областта на външните действия член 11, параграф 1 от Договора за ЕС предоставя на ОВППС приложно поле, което обхваща „всички въпроси на външната политика и политика на сигурност“ — израз, който е достатъчно широк, за да включи по-специално общностната политика на сътрудничество за развитие.

52 — Всъщност съгласно член 23, параграф 2 ЕС Съветът решава с квалифицирано мнозинство, по-специално когато приема каквото и да било решение за изпълнението на съвместно действие или обща позиция.

53 — Вж. в този смисъл и точка 53 от заключението на генералния адвокат Mazak, посочено по-горе.

119. Все пак тази разпоредба, която се съдържа в дял V от Договора за ЕС, не може да се тълкува изолирано, а напротив, трябва да се тълкува в светлината на общите и заключителни разпоредби на посочения договор, които се отнасят за Европейския съюз като „фасада“ на трите стълба.

120. Следва да се отбележи, че освен член 47 ЕС, член 1 ЕС посочва, че политиките и формите на сътрудничество, създадени от Договора, и по-специално ОВППС, *допълват* Европейските общности, докато член 2 ЕС уточнява, че Европейският съюз има за цел в частност „да запази изцяло достиженията на правото на ЕО и да ги развива“ — цел, повторена в малко по-различна форма в член 3, първа алинея ЕС.

121. Следователно става въпрос наистина за защита на областите на действие на Общността, така че Европейският съюз трябва да се въздържа от намеса в тези области, като прибягва до форми на сътрудничество, които са по-малко възприети от предвидените в Договора за ЕО, а именно формите на сътрудничество от дялове V и VI от Договора за ЕС. Макар от обективна гледна точка позоваването на понятието за достиженията на правото на Общността да остава неточно, то без съмнение включва компетентността, предоставена на Общността.

122. В крайна сметка може да се предположи, че ОВППС обхваща „всички въпроси на външната политика и политика на сигурност“, с изключение на формите на външна политика, които спадат към компетентността на Общността, като общата търговска политика или политиката на сътрудничество за развитие, независимо от разпределянето на правомощията между държавите-членки и Общността. Този подход изглежда единственият, който гарантира съгласуваност на всички разпоредби от Договора за ЕС.

123. Тази теза е подкрепена a contrario от единствения мост, специфично установен от Договора от Маастрихт и запазен в настоящата редакция на Договора за ЕС в съответствие с член 47 ЕС [54], между действията на Общността, включващи икономически санкции на основание членове 60 ЕО и 301 ЕО и целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения, предвидени в член 11, параграф 1 ЕС. Тези особени специални разпоредби от Договора за ЕС [55] всъщност изрично предвиждат, че Европейският съюз, като предприема действия на основание дял V от Договора за ЕС, може да *предвиди* действия на Общността за спирането или ограничаването, изцяло или отчасти, на икономическите отношения с една или повече трети страни, като по този начин подчини общностните действия на действията, за които е взето решение в рамките на ОВППС.

54 — Всъщност както предвижда този член, нито една разпоредба на Договора за ЕС не засяга Договора за ЕО, а единствено „при спазване на разпоредбите за изменение на Договора за създаване на Европейската икономическа общност с цел създаването на Европейската общност“.

55 — Вж. Решение на Първоинстанционния съд от 21 септември 2005 г. по дело Yusuf и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (T-306/01, Recueil, стр. II-3533, точка 160) и Решение на Първоинстанционния съд от 21 септември 2005 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (T-315/01, Recueil, стр. II-3649, точка 124). Следва да се отбележи, че всяко от тези решения е предмет на обжалване. Тези обжалвания, понастоящем висящи пред Съда, са регистрирани съответно под референтни номера C-415/05 P и C-402/05 P.

124. Освен това, за разлика от твърдяното от правителството на Обединеното кралство, съмнявам се, че действия на Европейския съюз на основание дял V от Договора за ЕС *в никакъв случай* не могат да засегнат общностната компетентност в областта на сътрудничеството за развитие.

125. В това отношение ще напомня, че правителството на Обединеното кралство допуска, че може да бъде изключено засягане само доколкото действията на Европейския съюз на основание дял V от Договора за ЕС преследват цел на ОВППС. Както обаче бе посочено по-горе, Съдът все пак винаги трябва да проверява автентичния характер на такава цел, за да изключи твърдяно нарушение на член 47 ЕС.

126. Освен това доста предпазливата редакция на член 8 от спорното съвместно действие, съгласно който Съветът *„отбелязва*, че Комисията *възнамерява* да насочи действията си към постигане на целите и приоритетите на [...] [спорното] съвместно действие, *при нужда посредством подходящи мерки на Общността“*[56] , ясно разкрива, че Съветът напълно съзнава факта, че действия, които предприема на основание дял V от Договора за ЕС, могат като цяло да засегнат общностната компетентност в областта на сътрудничеството за развитие.

127. От изложените по-горе съображения следва, че тълкуването и обхватът на член 47 ЕС не могат да са в зависимост от разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки на основание на Договора за ЕО.

128. Следователно въпросът, който трябва да бъде разгледан от Съда в конкретния случай, е дали съгласно предоставената на Общността компетентност в областта на сътрудничеството за развитие обжалваното решение — предвид неговата цел и съдържание, както и с оглед на спорното съвместно действие, което има за цел да изпълни — е могло да бъде прието от Общността на основание дял XX от Договора за ЕО.

129. Това разглеждане обаче зависи и от много обсъждания от страните въпрос дали борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие излиза извън общностната компетентност като такава. Ако случаят е такъв, жалбата по принцип следва да бъде отхвърлена.

56 — Курсивът е мой.

2. По отношението между борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие и общностната компетентност

а) Доводи на страните

130. Според Комисията и Парламента, доколкото е станала неразделна част от политиката на сътрудничество за развитие, борбата срещу разпространението на лекото стрелково и малокалибрено оръжие спада към предоставената на Общността компетентност в тази област.

131. Всъщност сътрудничеството за устойчивото развитие на определена държава можело да бъде ефикасно само при наличие на определен минимум на стабилност и на демократична легитимност. Като част от тази цел за стабилност политиката за разминиране и за изваждане от употреба на лекото стрелково и малокалибрено оръжие представлявала незаменимо средство за постигането на целите на политиката на сътрудничество за развитие.

132. Комисията твърди, че включването на борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие към общностната политика на сътрудничество за развитие е установено в рамките на Споразумението от Котону, въпреки че става въпрос за смесено споразумение. Обстоятелството, че изваждането от употреба на лекото стрелково и малокалибрено оръжие спада към общностната политика на сътрудничество за развитие, се потвърждавало от това, че то се обхващало от планирането, предприето с Регионалната индикативна програма за Западна Африка от 19 февруари 2003 г., и че в общия бюджет на Европейския съюз за 2004 г., в рамките на главата за ОВППС, била включена точка, отнасяща се до финансирането на операции, които имат за цел по-специално борбата срещу разпространението на леко стрелково оръжие и незаконния трафик на оръжие, доколкото такива действия не са вече обхванати от Споразумението от Котону, което предвижда същия вид действия в страните от АКТБ.

133. Впрочем съществуването на връзка между политиката на сътрудничество за развитие и дестабилизиращото натрупване на леко стрелково и малокалибрено оръжие било признато от самия Съвет, както и от международната общност. В отговора си на становищата при встъпване Комисията уточнява, че това не изключва възможността някои аспекти на борбата срещу лекото стрелково и малокалибрено оръжие, в зависимост от тяхната цел и съдържание, да спадат към ОВППС.

134. Съветът, подкрепян от всички встъпили правителства, счита, че борбата срещу лекото стрелково и малокалибрено оръжие не спада към компетентността, предоставена на Общността.

135. Нито борбата срещу разпространението на лекото стрелково и малокалибрено оръжие, нито по-общите цели за опазването на мира и укрепването на сигурността били сред целите на Общността, посочени в членове 2 и 3 ЕО, а спадали изключително към Договора за ЕС, по-специално към ОВППС. За сметка на това съгласно член 177, параграф 1 ЕО главната цел на общностната политика на сътрудничество за развитие била намаляването на бедността. Разпоредбите на Договора за ЕО не можело да се тълкуват разширително, без да се дестабилизира едновременното съществуване на Европейския съюз и на Общността като две обединени, но различни правни системи, както и конституционната структура на стълбовете.

136. Съветът, подкрепян от френското и от нидерландското правителство, както и от правителството на Обединеното кралство, счита, че обстоятелството, че разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие може да окаже странично въздействие върху перспективите за устойчиво развитие, не означава, че тази област като цяло спада към общностната компетентност. Съветът и правителството на Обединеното кралство подчертават, че ако се приеме тезата на Комисията, ОВППС щяла да бъде лишена от всякакво полезно действие.

137. Съветът, подкрепян от испанското, френското и шведското правителство, както и от правителството на Обединеното кралство, подчертава, че общностна компетентност в областта на борбата срещу лекото стрелково и малокалибрено оръжие не може да бъде изведена нито от Споразумението от Котону, предвид по-конкретно смесения характер на такова споразумение, нито от другите инструменти, посочени от Комисията.

138. В съдебното заседание френското правителство уточнява, че член 3 от Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 година за установяване на Инструмент за стабилност[57] потвърждавал, че общностната помощ за развитие не включва подкрепа за мерки, насочени към борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие.

б) Анализ

i) Уводни бележки

139. Две уводни бележки се налагат относно доводите, изложени от Комисията.

140. На първо място, важно е да се отбележи, че в хода на настоящото производство Комисията чувствително нюансира

57 — ОВ L 327, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 50, стр. 215.

позицията си относно връзката, която според нея съществува между борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие и общностната политика относно сътрудничеството за развитие. Всъщност докато в жалбата си тя по същество твърди, че действията срещу разпространението на тези оръжия са неразделна част от общностната политика на сътрудничество за развитие и дори от всяка политика за развитие [58], в отговора си на становищата при встъпване Комисията защитава тезата, че тези действия спадат към компетентността на Общността, *доколкото* са станали неразделна част от общностната политика в областта на сътрудничеството за развитие, като следователно приема, че определени аспекти от действията могат да спадат към ОВППС [59].

141. Нюансът, въведен от Комисията в писменото ѝ становище, би могъл да направи по-сложен анализа, тъй като, ако трябва да бъде следван, този подход би могъл да означава, че трябва да се определят критериите, които позволяват евентуалните аспекти на борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие, които спадат към сътрудничеството за развитие, да се разграничат от тези, които попадат в приложното поле на ОВППС.

142. В това отношение, както е видно по-специално от устното ѝ изказване, Комисията изглежда прокарва разграничителна линия с оглед на естеството на разглежданите действия между, от една страна, политическите действия, като изпълнението на военни или полицейски мисии за разоръжаване на местни въоръжени групировки или решението за разрушаване на заводи за производство на леко стрелково оръжие, които действия спадат към ОВППС, и от друга страна, техническите и финансовите действия по подпомагане на местните инициативи в разглежданата област, които се отнасят към общностната компетентност в областта на сътрудничеството за развитие.

143. От друга страна, следва да се напомни, че Съветът и встъпилите правителства се противопоставят категорично на довода, че борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие попада дори частично в приложното поле на сътрудничеството за развитие.

144. На второ място, следва да се отбележи, че в своите писмени изявления Комисията по особено непоследователен начин твърди, че обжалваното решение и спорното съвместно действие също засягат компетентността, която Общността извежда от член 181 а ЕО — единствен член на дял XXI от Договора за ЕО, който се отнася за „[и]кономическо, финансово и техническо сътрудничество с трети страни“ [60].

58 — Вж. точки 38 и 40 от жалбата.

59 — Вж. точка 16, както и точки 9, 11, 12, и 19 от становището на Комисията по становището при встъпване.

60 — Вж. точки 52, 60 и 63 от жалбата.

145. Дял XXI е въведен в Договора за ЕО при ревизията, произтичаща от Договора от Ница. Член 181 а ЕО предвижда по-конкретно че без да се накърняват разпоредбите на Договора за ЕО, и в частност на дял XX, Общността изпълнява, в областта на своята компетентност, мерки за икономическо, финансово и техническо сътрудничество с трети страни.

146. Преди влизането в сила на този член и доколкото общностните инструменти не спадат към други политики, Общността е приела мерки и е сключила споразумения за сътрудничество с трети страни, които не са развиващи се страни, въз основа на член 235 от Договора за ЕО (понастоящем член 308 ЕО), при липсата на специфично правно основание [61].

147. Следователно въвеждането в Договора за ЕО на нов дял XXI създава специфично правно основание за това сътрудничество и улеснява процедурата за приемане на общностни инициативи в тази област, като заменя изискването за единодушие, установено от член 308 ЕО, с квалифицирано мнозинство на Съвета.

148. Доколкото член 181 а ЕО се прилага, без да накърнява дял XX относно сътрудничеството за развитие, този член не обхваща сътрудничеството с трети развиващи се страни, както впрочем Комисията признава в своите писмени изявления [62].

149. Въпреки че за понятието за развиващи се страни, използвано няколко пъти в разпоредбите на Договора за ЕО, същият не дава определение, в конкретния случай е напълно ясно, че всички държави, които са страни по ИОЗАД, бенефициер на обжалваното решение, са договарящи страни по Споразумението от Котону и са сред развиващите се страни, независимо от критериите и показателите за

61 — Вж. по-специално Регламент (ЕИО) № 3906/89 на Съвета от 18 декември 1989 година относно икономическата помощ за Република Унгария и Полската народна република (ОВ L 375, стр. 11), Регламент (ЕО) № 2666/2000 на Съвета от 5 декември 2000 година относно помощта за Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Федеративна република Югославия и бивша югославска република Македония, за отмяна на Регламент (ЕО) № 1628/96 и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3906/89 и (ЕИО) № 1360/90 и Решения 97/256/ЕО и 1999/311/ЕО (ОВ L 306, стр. 1), и Регламент (ЕО) № 382/2001 на Съвета от 26 февруари 2001 година относно изпълнение на проектите, които насърчават сътрудничеството и търговските отношения между Европейския съюз и индустриализираните страни от Северна Америка, Далечния изток и Австралазия, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1035/1999 (ОВ L 57, стр. 10). Според съдебната практика използването на член 308 ЕО като правно основание на даден акт е обосновано само ако никоя друга разпоредба от Договора за ЕО не предоставя на общностните институции компетентността, необходима за приемането на този акт: вж. по-специално Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе (точка 21 и цитираната съдебна практика).

62 — Вж. по-специално точка 20 от жалбата.

определянето на това понятие [63]. Така в съобщението си от 26 април 2000 година до Съвета и до Европейския парламент относно политиката за развитие на Европейската общност Комисията по-специално включва в категорията на развиващите се страни от икономическа, социална и структурна гледна точка всички страни, които в миналото са се ползвали от прилагането на Конвенцията от Ломе (заменена след това със Споразумението от Котону) [64].

150. Поради това връзката, която последното има с борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие, следва да се разглежда единствено с оглед на общностната компетентност в областта на сътрудничеството за развитие.

63 — Световната банка обикновено използва израза „развиващи се страни“, за да означи страните с нисък и среден доход въз основа на брутния национален доход на глава от населението. От 2005 г. Комитетът за подпомагане на развитието към ОИСР се ръководи от същите критерии, които са възприети и в Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството (ОВ L 378, стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 232), приложение II към който се отнася до развиващите се страни, определени в списъка на Комитета за подпомагане на развитието към ОИСР, и в което по-конкретно са включени държавите —членки на ИОЗАД. Следва също да се отбележи, че Конференцията на Организацията на обединените нации за търговия и развитие (UNCTAD) от седемдесетте години насам изготвя списък на най-слабо развитите страни, който актуализира на всеки три години и който се основава на три критерия: брутен национален доход на глава от населението, човешки капитал въз основа на „human assets index“ и икономическа уязвимост. През 2006 г. дванадесет от петнадесетте държави — членки на ИОЗАД, са включени в списъка на UNCTAD на най-слабо развитите страни, с изключение на Кот д'Ивоар, Либерия и Нигерия: вж. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2.

64 — COM (2000) 212 окончателен, стр. 5. Вж. също член 30 от Регламент № 1905/2006, посочен по-горе, и приложение II към него.

ii) Приложно поле на сътрудничеството за развитие

151. Преди да се разгледа този въпрос, следва първо да се напомни редакцията на член 177 ЕО.

152. Според параграф 1 от този член „[п]олитиката на Общността в областта на сътрудничеството за развитие, [...] подпомага:

— устойчивото икономическо и социално развитие на развиващите се страни и в частност на онези от тях, които с в най-неблагоприятно положение;

— гладката и постепенна интеграция на развиващите се страни в световната икономика;

— кампанията срещу бедността в развиващите се страни.“

153. Член 177, параграф 2 ЕО уточнява, че политиката на Общността в тази област допринася за осъществяването на общата цел за развитие и укрепване на демокрацията и принципа на правовата държава, както и за зачитане на човешките права и на основните свободи.

154. Според член 177, параграф 3 ЕО Общността е длъжна да се съобразява с поетите ангажименти и да вземе предвид целите, които са одобрени в рамките на Обединените нации и другите компетентни международни организации.

155. Параграф 1 от този член показва, че целите на политиката на сътрудничеството за развитие са преди всичко от икономически и социален характер. При преследването на тези цели Общността трябва да допринася за общата политическа цел, посочена в член 177, параграф 2 ЕО.

156. Наистина, в светлината на член 177, параграф 3 ЕО може да се предположи, че предложеното в параграф 1 изброяване не е изчерпателно, доколкото Общността трябва да вземе предвид целите, одобрени на международно равнище, от които по-конкретно тези в рамките на Обединените нации.

157. Все пак като оставим настрана обстоятелството, че Общността трябва да „вземе предвид“ единствено целите, които са одобрени в рамките на компетентните международни организации, този израз не означава във всеки случай, че посочените цели могат валидно да допринесат за разширяване на целите, определени за Общността съгласно дял XX от Договора за ЕО, до такава степен, че всяка инициатива на Европейския съюз и/или на Общността, насочена към развиващите се държави, да спада към общностната политика за развитие [65].

158. Различно тълкуване със сигурност би било в противоречие с член 5 ЕО, според който, нека напомня, Общността може да действа само в рамките на правомощията, предоставени ѝ от Договора за ЕО, и с оглед на целите, предвидени в него.

159. Опазването на мира и укрепването на международната сигурност обаче не могат да бъдат отнесени към нито една от целите, които са определени за Общността изрично в членове 2 и 3 ЕО, и

65 — Освен това ще отбележа, че осемте цели на хилядолетието за развитие, които бяха приети през 2000 г. под егидата на Организацията на обединените нации и които държавите-членки и Общността полагат усилия да осъществят, са съсредоточени главно върху осигуряването на елементарните жизнени нужди на населението, върху борбата срещу бедността и върху социално-икономическото развитие, а именно изкореняване на бедността и недохранването, осигуряване на основно образование за всички, насърчаване равенството между половете и самостоятелността на жените, намаляване на детската смъртност, подобряване здравословното състояние на майките, борба с разпространението на ХИВ/СПИН, малария и други болести, осигуряване на устойчива околна среда и разработване на глобално партньорство за развитие: вж. в това отношение неотдавнашната Съвместна декларация на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки, които заседават в рамките на Съвета, Парламента и Комисията относно политиката за развитие на Европейския съюз, озаглавена „Европейски консенсус за развитие“ (ОВ C 46, 2006 г., стр. 1).

по-общо в преамбюла на Договора за ЕО. Макар опазването на мира и укрепването на международната сигурност да трябва да ръководят действията на Общността, съгласно член 11, параграф 1 ЕС те не спадат към Договора за ЕО, а към целите на Договора за ЕС, и по-конкретно към ОВППС [66].

160. Социално-икономическото естество на целите, преследвани от общностната политика на сътрудничество за развитие, е потвърдено от Съда в решението му по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе.

161. В това решение Съдът наистина приема, че посочените в член 130 ф от Договора за ЕО (понастоящем член 177 ЕО) цели са широки, в смисъл че необходимите за постигането им мерки трябва да се отнасят до различни специфични области [67]. Все пак Съдът уточнява, от една страна, че за да бъдат валидно приети на основание член 130 ш от Договора за ЕО (понастоящем член 181 ЕО) клаузите на дадено споразумение за сътрудничество в тези различни специфични области не могат да съдържат задължения, които представляват в действителност цели, различни от тези на сътрудничеството за развитие [68], и проверява, от друга страна, при разглеждането на една от клаузите на посоченото споразумение относно сътрудничеството на договарящите страни в областта на борбата срещу наркотиците дали тази клауза остава в необходимите граници за преследване на целите „на икономическо и социално развитие“, посочени в член 130 ф от Договора за ЕО, или на „социално-икономическите“ цели на сътрудничеството за развитие, без да е необходимо прибягването до присъща или присъщо на разглежданата област компетентност или правно основание [69].

162. Този подход може да изглежда относително стриктен, що се отнася до разграничаването на преследваните от сътрудничеството за развитие цели.

163. Относителната му строгост обаче се балансира, както показва Решение по дело Португалия/Съвет, посочено по-горе, с възможността в обхвата на сътрудничеството за развитие да се включи широк кръг от области, ако същите допринасят за постигането на целите, посочени в член 177 ЕО.

164. Поради това Общността приема Регламент (ЕО) № 1724/2001 относно действията срещу противопехотните

66 — Вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд по дело Yusuf и Al Barakaaf International Foundation/Съвет и Комисия, посочено по-горе (точки 152—155), и Решение на Първоинстанционния съд по дело Kadi/Съвет и Комисия, посочено по-горе (точки 116—119).

67 — Посочено по-горе решение (точка 37).

68 — Вж. посоченото по-горе решение (точка 39).

69 — Вж. посоченото по-горе решение (точки 60, 61 и 63).

мини в развиващите се страни [70], който съгласно член 2 има за цел да се подпомогнат страните, които търпят последиците от тези мини, да „създадат необходимите за икономическото и социалното им развитие условия“ [неофициален превод], като същевременно напомня в съображение 15, че е необходимо да се следи за съвместимостта на действията на Общността, предприети на основание на посочения регламент, с външната политика на Европейския съюз като цяло, и по-специално с ОВППС.

165. Примерът с проектите за разминиране показва, че свързаните със сигурността мерки могат да попаднат в приложното поле на помощта за развитие, доколкото служат за постигане на целите на социално-икономическо развитие, посочени в член 177 ЕО.

166. Това разграничаване на целите на сътрудничеството за развитие, при което областите, които могат да бъдат предмет на посоченото сътрудничество, *a priori* не излизат извън неговото приложно поле, според мен позволява да се осигури динамичният характер на тази политика, като същевременно се гарантира, че Общността спазва принципа на предоставянето на правомощия и определянето на целите, записани в член 5 ЕО.

167. Според мен такъв подход е в съответствие и с общата структура на Договора за ЕО, който е насочен към постигането на ограничени цели с помощта на широки средства, а не обратното.

168. Остава обаче въпросът каква степен на свързаност трябва да съществува между дадена мярка и целите на социално-икономическо развитие, посочени в член 177 ЕО, за да може тази мярка да спада към общностната компетентност на основание дял XX от Договора за ЕО.

169. Не може да се отрече, че съществува връзка между, от една страна, опазването на мира и укрепването на международната сигурност, посочени в член 11, параграф 1 ЕС, както и предотвратяването на конфликти на насилие, и от друга страна, развитието. Впрочем нито една от страните по настоящия спор не поставя под въпрос факта, който в действителност не може да се отрече, че въоръжените конфликти, които опустошават много страни по света, и съществуващата там несигурност са пречки за тяхното развитие [71].

170. Такава връзка обаче не може да доведе до включване в обхвата на сътрудничеството за развитие на мерки, които

70 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2001 година (ОВ L 234, стр. 1). От 1 януари 2007 г. този регламент е отменен и заменен с Регламент № 1717/2006, посочен по-горе.

71 — Вж., наред с другите, и точка 37 от декларацията за „Европейският консенсус за развитие“, посочена по-горе.

водят до незачитане на разпределянето на правомощията в рамките на стълбовидната структура на Европейския съюз.

171. Всъщност би било погрешно и прекомерно да се счита, че всяка мярка, която *подпомага* икономическото и социалното развитие на развиваща се страна, спада към компетентността на Общността на основание дял XX от Договора за ЕО.

172. Различно тълкуване несъмнено би обезсмислило и лишило от ефикасност другите общностни политики, като например общата търговска политика [72]. То може и да нанесе вреда на полезното действие на разпоредбите от дял V от Договора за ЕС, въпреки поставените от член 5 ЕО граници на действията на Общността.

173. Когато дадена мярка може едновременно да спада към целите на ОВППС и да допринася за осъществяването на социално-икономическите цели на общностната политика за развитие, осигуряването на равновесие между спазването на член 47 ЕС и на член 5 ЕО предполага да се търси основният предмет на тази мярка с оглед на нейното съдържание и цел.

174. Този подход е възприет от Съда в Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, с което, следва да се напомни, Съдът отменя по-специално членове 2—7 от Рамково решение 2003/80/ПВР, въпреки че същите съдържат частично хармонизиране на наказателните законодателства на държавите-членки [73], доколкото разглеждането на тяхната цел и съдържание доказва, че имат „*за основен предмет* опазването на околната среда“ [74].

175. Тълкуването на член 47 ЕС, във връзка с член 5 ЕО, трябва също да доведе до извода, че ако дадени действия на Европейския съюз имат основно (и разбира се, a fortiori изключително) за предмет опазването на мира и укрепването на международната сигурност, като същевременно допринасят непряко за социално-икономическото развитие на развиващите се

72 — Преди формалното предоставяне на собствена компетентност на Общността в областта на развитието Съдът постановява във връзка с прилагането на системата на общи тарифни преференции за някои продукти с произход от развиващи се страни, че макар системата да е израз на ново виждане за търговските отношения, в което целите за развитие заемат широко място, „връзката с проблемите на развитие“ не води до изключване на даден акт от областта на общата търговска политика: вж. Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет (45/86, Recueil, стр. 1493, точки 18 и 20).

73 — Посоченото по-горе решение (точка 47).

74 — Вж. посоченото по-горе решение (точка 51) (курсивът е мой).

държави, засягане на общностната компетентност е изключено.

176. Напротив, ако двата предмета на мярката са неделимо свързани, без единият от тях да е второстепенен или непряк по отношение на другия [75], особеният характер на отношенията между Европейския съюз и Общността трябва да доведе до даване на предимство на общностното правно основание, тъй като в рамките на тези отношения ми изглежда особено трудно, дори невъзможно на настоящия етап на правото на Европейския съюз да си представим прибягване до двойно правно основание, без да се наруши член 47 ЕС [76].

iii) Борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие и сътрудничеството за развитие

177. Изложената по-горе преценка показва, че пълното изключване на борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие от приложното поле на общностната политика на сътрудничество за развитие трябва да бъде отхвърлено.

178. Всъщност тази област, подобно на борбата срещу наркотиците или разминирането, не е a priori изключена от обхвата на едностранните мерки или на споразуменията, сключени от Общността с трети страни в областта на сътрудничеството за развитие, доколкото предприетите или предвидените действия имат за основен предмет сътрудничество за развитие, като допринасят за осъществяването на социално-икономическите цели на тази политика.

179. Струва ми се, че този анализ се подкрепя от инициативите на институциите на Европейския съюз, свързани с борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие.

75 — Според критерия, изложен в практиката на Съда: вж. в това отношение Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет (C-178/03, Recueil, стр. I-107, точки 42 и 43, както и цитираната съдебна практика).

76 — Следва да се отбележи, че в рамките на Договора за ЕО прибягването към двойно правно основание е по изключение и е невъзможно, когато въпреки неделимия характер на целите, преследвани от разглеждания акт, предвидените за едното или другото правно основание процедури са несъвместими и/или когато кумулирането на правни основания може да накърни правата на Парламента: вж. Решение по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе (точка 57 и цитираната съдебна практика). По дело относно разпределянето на правомощията между втория и третия стълб на Европейския съюз кумулирането на две правни основания изглежда също невъзможно с оглед на различните процедурни изисквания, поставени в рамките на дял V от Договора за ЕС и в рамките на дял XX от Договора за ЕО. По този начин, докато съвместно действие, което преследва цел на ОВППС, се приема по принцип единствено от Съвета с единодушие (освен при прилагане на член 23, параграф 2 ЕС), то, напротив, в областта на сътрудничеството за развитие член 179, параграф 1 ЕО предвижда, че „необходимите мерки за изпълнението на целите, посочени в член 177 [ЕО]“ се приемат от Съвета, който действа в съответствие с процедурата, известна като „съвместно вземане на решения“. Освен това съществуват съмнения дали процедурите за приемане на решения, с които се предоставя финансова и/или техническа помощ и които са основани на актове от общ характер от единия или другия стълб, могат да бъдат съгласувани, тъй като в рамките на дял V от Договора за ЕС компетентността за приемането на такива решения е на Съвета, докато в рамките на сътрудничеството за развитие Комисията следва да приеме мерки за финансова и/или техническа помощ.

180. През периода на студената война много държави са натрупали значителни запаси от конвенционално оръжие, които след края ѝ по различни причини, свързани по-конкретно с разпадане на държавни структури, са послужили за снабдяване на основните въоръжени конфликти на деветдесетте години [77].

181. На 26 юни 1997 г., няколко дни след Европейския съвет от Амстердам, Съветът на Европейския съюз приема първата инициатива от политическо естество на Европейския съюз в областта на борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие под формата на „програма за предотвратяване и борба с незаконния трафик на конвенционални оръжия“ [неофициален превод] [78] (наричана по-нататък „програмата от 1997 г.“). Програмата от 1997 г., която е в отговор на няколко резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации [79], съдържа вътрешна част, отправена към държавите-членки, които трябва да засилят колективните си усилия за предотвратяване и борба с трафика на тези оръжия на тяхна територия [80], и външна част, която по-специално посочва, че в рамките на съответната си компетентност Общността и държавите-членки взимат съгласувани мерки, за да помогнат на други държави, от една страна, да предотвратят незаконния трафик на оръжия, и от друга страна, да прекратят незаконното движение и трафик на оръжия, по-конкретно при „следконфликтни“ положения и когато съществува минимално равнище на сигурност и стабилност [81]. Сред предвидените във външната част на програмата от 1997 г. мерки за помощ са приемането или укрепването, в зависимост от случая, на подходящ набор от закони и административни мерки, предназначени ефективно да уредят и контролират трансфера на оръжие, прилагането на програми за събиране, изкупуване и унищожаване на оръжие, прилагането на образователни програми, предназначени да насърчат осъзнаването сред местното население на отрицателните последици от незаконния трафик на оръжие и спомагане на интегрирането на бившите бойци в цивилния живот.

77 — Вж. в това отношение анализа, изложен в точки 1—8 от Стратегията на Европейския съюз за борба срещу натрупването и незаконния трафик на леко стрелково и малокалибрено оръжие и боеприпаси за него, приета от Европейския съвет на проведена на 15 и 16 декември 2005 г. среща (Документ № 5319/06 ОВППС 31). Според този документ повече от 600 милиона броя леко стрелково оръжие са в обращение в света и от 49 важни военни конфликти през деветдесетте години 47 са водени основно с леко стрелково и малокалибрено оръжие. Според проучване от май 2004 г. между 8 и 10 милиона броя леко стрелково оръжие са в незаконно обращение в Западна Африка (вж. *Bah A., Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre,* работен документ на работната група за лекото стрелково оръжие на Канадския координационен комитет за изграждането на мира, Ploughshares, Онтарио, 2004, стр. 3. Този документ е достъпен на следния интернет адрес: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf).

78 — Текстът на тази програма е достъпен на следния интернет адрес: http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — Програмата от 1997 г. посочва по-специално Резолюция 51/45 F относно „мерки за ограничаване на незаконния трансфер и употреба на конвенционални оръжия“ [неофициален превод], Резолюция 51/45 L относно „помощ за държавите за намаляване на незаконното движение на малокалибрено оръжие и за събирането му“ [неофициален превод] и Резолюция 51/45 N относно „изграждане на мира чрез практически мерки за разоръжаване“, и трите приети на 79. пленарно заседание от 10 декември 1996 г. В последната резолюция Общото събрание на Организацията на обединените нации заявява, че е „убедено, че общ и обединен подход по отношение на определени практически мерки за разоръжаване, по-специално контролът на малокалибреното и лекото стрелково оръжие [...], често е необходимо условие за опазването и изграждането на мира и сигурността и в този смисъл се явява като основа за всеки ефективен процес на възстановяване и социално и икономическо развитие“. [неофициален превод]

80 — Точка 1 от програмата от 1997 г.

81 — Точки 2 и 3 от програмата от 1997 г.

182. Програмата от 1997 г. е допълнена и потвърдена със Съвместно действие 1999/34/ОВППС на Съвета от 17 декември 1998 година, посочено по-горе, относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие, което е заменено през 2002 г. със спорното съвместно действие.

183. Европейският съюз приема редица специфични регионални действия в изпълнение на Съвместно действие 1999/34/ОВППС [82], главно под формата на финансовата и техническата помощ за събирането и унищожаването на лекото стрелково и малокалибрено оръжие [83].

184. На 21 май 1999 г., като се позовава на Съвместно действие 1999/34/ОВППС, посочено по-горе, Съветът приема резолюция за лекото стрелково оръжие, в която посочва, че разпространението на малокалибрено оръжие и недостатъчният контрол подхранват вътрешните или междудържавните конфликти, като пречат на мирното социално-икономическо развитие [84], и „препоръчва Общността и държавите-членки да отделят особено внимание в рамките на сътрудничеството за развитие на мерките, които целят“

82 — Решение 1999/730/ОВППС на Съвета от 15 ноември 1999 година за изпълнението на Съвместно действие 1999/34/ОВППС относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в Камбоджа (ОВ L 294, стр. 5); Решение 1999/845/ОВППС на Съвета от 17 декември 1999 година за изпълнението на Съвместно действие 1999/34/ОВППС относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в Мозамбик (ОВ L 326, стр. 73); Решение 2000/803/ОВППС на Съвета от 14 декември 2000 година за изпълнението на Съвместно действие 1999/34/ОВППС относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в Южна Осетия (ОВ L 326, стр. 1); Решение 2001/200/ОВППС на Съвета от 12 март 2001 година за изпълнението на Съвместно действие 1999/34/ОВППС относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в Латинска Америка и Карибския район (ОВ L 72, стр. 1) и Решение 2001/850/ОВППС на Съвета от 29 ноември 2001 година за изпълнението на Съвместно действие 1999/34/ОВППС относно приноса на Европейския съюз в борбата срещу дестабилизиращото натрупване и разпространение на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в Албания (ОВ L 318, стр. 1).

83 — Подобно на Решение 1999/845/ОВППС, с което Европейският съюз предоставя субсидия под формата на финансова помощ за локализирането, събирането и унищожаването на оръжия в Мозамбик чрез трансгранични операции, водени съвместно с южноафриканската и мозамбикската полиция (операция „Rachel“), на Решение 2000/803/ОВППС, с което се предоставя помощ под формата на оборудване на местните полицейски сили в Южна Осетия, които отговарят за контрола, събирането и унищожаването на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в този регион, и в по-малка степен подобно на Решение 1999/730/ОВППС, с което се предоставя финансова и техническа помощ на камбоджанското правителство, по-специално за изготвянето на подходящите закони и подзаконови нормативни актове относно притежаването, съхраняването, използването, продажбата и трансфера на оръжия и боеприпаси, за определянето на процедури за доброволно предаване на малокалибрено оръжие и за откриване и унищожаване на излишъците от малокалибрено оръжие, както и за подпомагане на програмите на гражданското общество за повишаване на общественото съзнание относно проблемите, свързани с лекото стрелково и малокалибрено оръжие, и подобно на Решение 2001/850/ОВППС, с което се предоставя финансова подкрепа на програмата за контрол на лекото стрелково и малокалибрено оръжие в Албания, изготвена по егидата на Програмата за развитие на Организацията на обединените нации (ПРООН), допринасяща по-конкретно за насърчаването на събирането на оръжия в тази държава. С Решение 2001/200/ОВППС Европейският съюз предоставя финансова помощ за проектите на намиращия се в Лима Регионален център на Организацията на обединените нации за мир, разоръжаване и развитие в Латинска Америка и Карибския район, предназначени за обучение на местните митнически и полицейски служби.

84 — Точка 1 от резолюцията. Текстът на резолюцията е достъпен на интернет страница http://grip.org/bdg/g1786.html

[неофициален превод], по-специално да „включат въпроса за малокалибреното оръжие в политическия диалог с държавите от АКТБ и с другите партньори на [Европейския съюз] в сътрудничеството за развитие; *да подпомогнат държавите, които желаят да се ползват от помощ за ограничаване или унищожаване на излишъците от малокалибрено оръжие, в рамките на сътрудничеството за развитие и да предвидят други стимули за насърчаване на доброволното предаване на тези оръжия и тяхното унищожаване*“ [неофициален превод], както и *„при необходимост да предвидят помощ с цел да се укрепят съответните правителствени институции и законодателство с оглед на по-добър контрол върху малокалибреното оръжие. Първите интервенции могат да се отнасят за […] Западна Африка (ИОЗАД), където е осъществен значителен напредък и където е изготвена и приета рамка за борба срещу разпространението на малокалибрено оръжие“*[85] . [неофициален превод] За да се осигури координиран и допълващ подход, Съветът иска да се гарантира съгласуваност на общностно равнище на дейностите на Европейския съюз относно малокалибреното оръжие, по-специално по отношение на ОВППС[86].

185. Програмата от 1997 г. и резолюцията на Съвета от 21 май 1999 г. показват, че Съветът не изключва възможността Общността да предприема действия, насочени към борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие, в границите на компетентността, която ѝ е предоставена в областта на сътрудничеството за развитие.

186. С оглед на тези документи, изготвени от Съвета, изглежда нелогично да се твърди, както правят Съветът и встъпилите пред Съда правителства, с изключение на нидерландското правителство, че областта на борбата срещу лекото стрелково и малокалибрено оръжие в никакъв случай не спада към общностната политика на сътрудничество за развитие.

187. Считам също, че член 11, параграф 3 от Споразумението от Котону, чието тълкуване и обхват са широко разисквани между страните по настоящия спор, въпреки че не изяснява разпределянето на правомощията между Общността и държавите-членки, все пак не може да се тълкува в смисъл, че е изключено всяко действие на Общността, насочено към подкрепа на „борбата с […] голямото и неконтролирано […] събирането на малки и леки оръжия [другаде в текста: „прекомерното и неконтролираното натрупване на малокалибрено и леко стрелково оръжие“]“.

188. Напротив, както приема Комисията, самото споменаване на тази област в Споразумението от Котону не означава и че Европейският съюз не притежава никаква компетентност за приемане на мерки и действия, насочени към борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие.

189. Следователно разграничението между съответната компетентност на Общността и на Европейския съюз в крайна сметка

85 — Точка 7 от резолюцията (курсивът е мой).

86 — Точка 9 от резолюцията.

минава през установяване на предмета на разглежданата мярка в зависимост от това дали има за изключителен или главен предмет опазването на мира и/или укрепването на международната сигурност, попадайки по този начин в ОВППС, или социално-икономическото развитие, в който случай спада към общностната политика на сътрудничество за развитие. Този подход се потвърждава също от обяснителните бележки относно главата за ОВППС от общия бюджет на Европейския съюз за 2004 г., които въпреки указателния си характер разкриват, че както Общността, така и Европейският съюз, в неговата дейност на основание дял V от Договора за ЕС, могат да предприемат действия за борба срещу натрупването на леко стрелково и малокалибрено оръжие според съответната си компетентност.

190. Освен това, в противоречие с изложеното от френското правителство в съдебното заседание, не мисля, че по настоящото дело може да се направи извод от член 3 от Регламент № 1717/2006 за систематичното изключване на борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие от обхвата на общностната политика на сътрудничество за развитие [87].

191. Член 3, параграф 1 от посочения регламент предвижда, че техническа и финансова помощ на Общността може да бъде предприета в отговор по-специално на ситуация на неотложност, на криза или възникваща криза или на ситуация, застрашаваща да ескалира във въоръжен конфликт или да дестабилизира сериозно съответната трета страна или страни. Член 3, параграф 2 от него изброява областите, които обхваща посочената по-горе техническа и финансова помощ. В това отношение член 3, параграф 2, буква и), първа алинея посочва „подкрепа[та] за мерки, които да са насочени, в рамките на политиките за сътрудничество на Общността и техните цели, към въздействието върху гражданското население на незаконната употреба на и достъпа до огнестрелни оръжия; тази подкрепа се ограничава до дейности по наблюдение, оказване на помощ на жертви, повишаване на общественото съзнание и развитие на правен и административен опит и добри практики“. Втора алинея от тази разпоредба, която се изтъква от френското правителство, уточнява, че „[п]омощта се предоставя само до размера, необходим за възстановяване на условията за социално и икономическо развитие на разглежданите населения, в ситуация на криза или възникваща криза, както е посочено в параграф 1. Не включва подкрепа за мерки за борба с разпространението на оръжия“.

192. Уместно е обаче да се отбележи, че при приемането на този акт, който е влязъл в сила от 1 януари 2007 г., Съветът и Комисията приемат съвместна декларация, според която тези институции по-конкретно се съгласяват, че нито една разпоредба на Регламент [№ 1717/2006] не трябва да бъде „тълкувана като накърняваща изводите, направени по дело [C-]91/05“ [неофициален превод] и че „[д]окато Съдът не се произнесе по това дело,

87 — Следва да се отбележи, че такъв довод, макар и да е изложен единствено в съдебното заседание и да се отнася за приет след подаването на жалбата общностен акт, трябва да бъде обявен за допустим, тъй като има за цел да оспори компетентността на Общността да приеме мерки в областта на борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие — въпрос, който е свързан с обществения ред и следователно може да бъде повдигнат служебно от общностния съд.

Комисията няма да започне да приема мерки на основание член 3, параграф 2, буква и)“ [неофициален превод] от посочения регламент, тъй като приложното поле на посочения член може, ако е необходимо, да бъде преразгледано въз основа на предложение на Комисията и в светлината на решението на Съда по настоящото дело [88].

193. Във всеки случай, ако е необходимо да се тълкува член 3, параграф 2, буква и), втора алинея от Регламент № 1717/2006, този член изглежда изключва подкрепата за мерки за борба с разпространението на оръжия само що се отнася до общностната помощ в отговор на криза или на възникваща криза, но не относно всяка общностна мярка, която допринася за осъществяване на социално-икономическите цели на сътрудничеството за развитие, тъй като предвидената по-специално от Регламент № 1717/2006 помощ се предоставя в съответствие с член 2, параграф 1 от него само доколкото това не може да бъде осъществено в рамките на други общностни инструменти за външна помощ, които включват по необходимост географските инструменти за сътрудничество за развитие, каквото е Споразумението от Котону. Както вече бе посочено, това споразумение не изключва възможността Общността да приема мерки, които имат за цел да допринесат за борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие.

194. Поради всички тези съображения считам, че борбата срещу прекомерното натрупване на леко стрелково и малокалибрено оръжие сама по себе си не излиза извън общностната политика на сътрудничество за развитие, а напротив, може да спада към нея, когато дадена мярка, която допринася за тази борба, има за изключителен или основен предмет сътрудничеството за развитие, като допринася за осъществяване на целите на социално-икономическо развитие на това сътрудничество.

195. Уместно е сега да се разгледа законосъобразността на обжалваното решение и на спорното съвместно действие.

3. По законосъобразността на обжалваното решение и на спорното съвместно действие

196. В светлината по-специално на Решението от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, и както вече бе отбелязано, за да се определи дали като приема обжалваното решение Съветът засяга в нарушение на член 47 ЕС компетентността, предоставена на Общността в областта на сътрудничеството за развитие, следва да се провери дали предвид целта и съдържанието си това решение има поне за основен предмет сътрудничеството за развитие.

88 — Документ № 14010/06, CODEC 1113, ОВППС 966 от 27 октомври 2006 г., стр. 1.

197. Относно целта на обжалваното решение, уместно е да се напомни, че съображение 1 от него уточнява, че прекомерното и неконтролираното натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие представляват опасност за мира и за сигурността и намаляват възможностите за устойчиво развитие.

198. Съображение 2 от обжалваното решение посочва, че Европейският съюз възнамерява да предприеме действия в рамките на компетентните международни форуми за насърчаване на мерки за укрепване на доверието. Това съображение подчертава, че „[в] този смисъл настоящото решение е предназначено за изпълнение на посоченото [спорно] съвместно действие“. [неофициален превод] Това съображение трябва да се тълкува в светлината на единственото позоваване в обжалваното решение, което е на член 3 от спорното съвместно действие — разпоредба, която впрочем споменава въвеждането на мерки за укрепване на доверието.

199. Съгласно член 3 от спорното съвместно действие при преследването на целите на спорното съвместно действие „Европейският съюз ще се стреми да търси консенсус в рамките на съответните международни форуми, а при нужда, и *на регионално ниво, с оглед прилагане на* следните *принципи* и мерки *за предотвратяване на по-нататъшното* дестабилизиращо *натрупване* на малокалибрено оръжие“ [89]. Принципите и мерките, посочени от член 3, включват в буква а) „поемане задължение от всички страни да внасят и съхраняват малокалибрено оръжие единствено за законните им нужди [за сигурност], до ниво, съизмеримо с техните законни изисквания за самозащита и сигурност“, в буква б) „поемане задължение от страните износителки да доставят малокалибрено оръжие единствено на правителства […], в съответствие с […] регионални и международни ограничителни критерии“, в буква в) „поемане задължение от всички страни да произвеждат малокалибрено оръжие единствено за целите, изложени в буква а), или за определения в буква б) износ“ и в буква д) — „въвеждане на мерки за укрепване на доверието, по-специално на мерки, насочени към осигуряване на по-голяма прозрачност и откритост, чрез водене на регионални регистри на малокалибреното оръжие и редовен обмен на наличната информация относно износа, вноса, производството и съхранението на малокалибрено оръжие и националното законодателство относно оръжията, както и посредством консултации между съответните страни във връзка с обменената информация“.

200. Следва да се напомни, че Комисията по никакъв начин не отрича, че член 3 от спорното съвместно действие, подобно на повечето от другите разпоредби на дял I от посочения акт, спада към областта на ОВППС [90].

89 — Курсивът е мой. Следва да се запомни, че изразът „малокалибрено оръжие“, използван в текста на спорното съвместно действие, включва „леко стрелково оръжие“ (вж. точка 9 по-горе).

90 — Вж. точка 59 по-горе.

201. Следва също да се отбележи отново, че предоставената от Европейския съюз помощ, предвидена в обжалваното решение, се отнася по същество за превръщането на мораториума на ИОЗАД върху лекото стрелково оръжие в регионална конвенция със задължителен характер.

202. Разглежданият мораториум, приет от ИОЗАД през октомври 1998 г., се отнася за вноса, износа и производството на леко стрелково оръжие в държавите — членки на ИОЗАД. Преамбюлът на мораториума подчертава, че разпространението на леко стрелково оръжие представлява дестабилизиращ фактор за държавите — членки на ИОЗАД, и заплаха за мира и сигурността на народите [91].

203. Като поддържа превръщането на тази политическа инициатива на ИОЗАД в регионална конвенция със задължителен характер, обжалваното решение подкрепя, на основание член 3 от спорното съвместно действие, предотвратяването на по-нататъшното натрупване на леко стрелково и малокалибрено оръжие в Западна Африка, което може (още повече) да дестабилизира този регион.

204. Следователно обжалваното решение има за цел конкретно и пряко да подкрепи усилията на ИОЗАД за борба срещу несигурността, която би последвала от по-нататъшно натрупване на леко стрелково и малокалибрено оръжие в Западна Африка. Следователно целта на обжалваното решение изглежда главно, ако не и изключително, свързана със сигурността.

205. Разбира се, трябва да се съглася, че сигурността е необходимо условие за развитието [92]. В противоречие с предлаганото от Комисията обаче, самата констатация в първото съображение от обжалваното решение, че прекомерното и неконтролираното натрупване и разпространение на леко стрелково и малокалибрено оръжие намаляват възможностите за устойчиво развитие, не означава, че обжалваното решение има за цел да подкрепи проект, който е насочен пряко и/или главно към подобряване на човешките и/или социално-икономическите условия на населението на съответните африканските държави.

206. Напротив, последната цел изглежда по-скоро далечна и във всеки случай непряка и второстепенна по отношение

91 — Второ съображение от декларацията за мораториум върху трансфера и производството на леко стрелково оръжие в Западна Африка, посочена по-горе.

92 — Както впрочем напомнят точки I и III от Стратегията на Европейския съюз за борба срещу натрупването и незаконния трафик на леко стрелково и малокалибрено оръжие и боеприпаси за него, позовавайки се на Европейската стратегия за сигурност, приета от Европейския съвет през декември 2003 г.

на целта за запазване на териториалната сигурност на държавите — членки на ИОЗАД.

207. Що се отнася до съдържанието на обжалваното решение, следва да се напомни, че то определя финансова и техническа помощ от 515 000 EUR за срок от дванадесет месеца за създаването на отдел за леко стрелково оръжие към техническия секретариат на ИОЗАД и за преобразуването на мораториума на ИОЗАД относно трансфера и производството на леко стрелково оръжие в правно задължителна конвенция.

208. Вярно е, както подчертава Комисията, че финансовата и техническата помощ представляват типични инструменти, използвани в рамките на помощта за развитие.

209. Според мен обаче подобен довод не отчита обстоятелството, че за да спадат към сътрудничеството и помощта за развитие, такива инструменти трябва да имат конкретно за цел развитието. С други думи, самият факт на използване на финансов инструмент, като например помощ, не означава автоматично, че тази помощ спада към общностната компетентност в областта на сътрудничеството за развитие, както и че трябва да бъде квалифицирана като „помощ за развитие“. Освен това никоя разпоредба на Договора за ЕС не забранява използването на финансови инструменти или техническа помощ в рамките на дял V от посочения Договор. Впрочем самата Комисия приема това, а практиката за вземане на решения на Европейския съюз предоставя многобройни примери в тази насока [93].

210. Като цяло ми се струва, че в случаите, когато с решение се определя финансова и техническа помощ за трета държава или, както е в конкретния случай, за регионална организация за сътрудничество, разглеждането на съдържанието на това решение, за разлика от разглеждането на съдържанието на мярка с нормативен характер, в голяма степен е обусловено от проверката на преследваната от посоченото решение цел.

211. Всъщност финансовата и техническата помощ сами по себе си са неутрални и според мен само от гледна точка на целите, които преследват, могат да бъдат отнесени или към сътрудничеството за развитие, или към ОВППС.

212. Както бе установено обаче в светлината на спорното съвместно действие, преследваната с обжалваното решение цел е поне главно свързана със сигурността. Освен това, както твърди Комисията, обстоятелството, че обжалваното решение подкрепя институционалното укрепване, по-конкретно посредством създаването на отдел за леко стрелково

93 — Вж. по-специално решенията, посочени в бележка под линия 83, по-горе.

оръжие към техническия секретариат на ИОЗАД, не обезсилва тази преценка, тъй като за да спада към сътрудничеството за развитие, укрепването на публичните административни органи, били те национални, регионални или международни, не може да представлява самоцел, а би трябвало да преследва цел на развитие [94].

213. При тези условия обжалваното решение не спада към сътрудничеството за развитие, но преследва поне главно целите, посочени в член 11, параграф 1 ЕС, и по-конкретно опазването на мира и укрепването на международната сигурност — цели, които не съответстват на нито една от целите, определени за Общността, което Комисията не оспорва [95].

214. Според Комисията обстоятелството, че се е предвиждала помощ (на пръв поглед), аналогична на приетата с обжалваното решение, не променя тази преценка. Освен че такава инициатива не променя разпределянето на правомощията между Общността и Европейския съюз, посочените от Комисията документи в подкрепа на тезата ѝ не доказват, че Общността се е ангажирала да финансира проект, чието съдържание е еднакво или аналогично на предвиденото от обжалваното решение.

215. Следва да се подчертае, че релевантните точки от Стратегията за регионална подкрепа и от Регионалната индикативна програма за Западна Африка, подписани на 19 февруари 2003 г. в приложение на Споразумението от Котону по-конкретно между ИОЗАД и Комисията [96] и сочени от последната в подкрепа на доводите ѝ, напомнят, от една страна, по единствено описателен начин важността на контрола на трафика на леко стрелково оръжие в региона, в който съществува подкрепен от Организацията обединените нации мораториум [97] върху износа и вноса, и от друга страна, че помощ „*се предвижда* в подкрепа на тази на Организацията на обединените нации, […] за *установяването на мораториум* върху вноса, износа и производството на леко стрелково оръжие“ [98]. [неофициален превод]

216. Все пак относно последната точка и независимо от въпроса за разпределянето на правомощията между държавите-членки и Общността относно финансирането на такива проекти, предвиждането на помощ за *установяване* на мораториума

94 — Вж. в този смисъл точка 63 от заключението на генералния адвокат Kokott, представено на 22 май 2007 г. (дело Парламент/Комисия, C-403/05, висящо пред Съда).

95 — Вж. също точка 159, по-горе.

96 — Приложение IV към жалбата. Правилата за подготовката и приемането на стратегии за подкрепа и индикативни програми са уточнени в приложение IV към Споразумението от Котону. Според член 10, параграф 2 от това приложение регионалните индикативни програма се приемат по общо съгласие между Общността и заинтересованите страни от АКТБ.

97 — Раздел 2.3, стр. 19 от документа.

98 — Раздел 6.4.1., стр. 40 от документа.

не може да бъде уподобено на подкрепата за преобразуване на този мораториум в правно задължителна конвенция.

217. Всъщност, колкото в рамките на установяването на мораториума е възможно разумно да бъдат предвидени мерки, които могат да преследват главно цели на човешкото и социално-икономическото развитие, като например подкрепа за местни инициативи относно повишаване на общественото съзнание на съответното население за прекомерното разпространение на оръжие, допринасянето за проекти, които имат за цел да възпрат производството на самоделно леко стрелково оръжие и/или неговото заместване с производството на потребителски стоки, или дори подкрепата на програми за изкупуване на оръжие от местното население или на размяната на храна срещу предаването на леко стрелково и малокалибрено оръжие, толкова от друга страна подкрепата за преобразуване на мораториум като този на ИОЗАД в правно задължителна конвенция, преследва, както вече бе посочено, поне главно цел на укрепване на регионалната и международната сигурност.

218. Заключението, до което се достига в точка 213 по-горе, не се оборва и от посочването на член 4, параграф 2 от обжалваното решение, който възпроизвежда почти идентично редакцията на член 9, параграф 1 от спорното съвместно действие и според който периодичните доклади за „съгласуваността на дейностите на Европейския съюз в областта на лекото стрелково и малокалибреното оръжие, по-специално по отношение на политиката *му* за развитие“, се представят от председателството на Европейския съюз и от Комисията [99].

219. Всъщност, от една страна, тази констатация изглежда в съответствие с разпределянето на правомощията между Европейския съюз и Европейската общност в областта на борбата срещу натрупването на леко стрелково и малокалибрено оръжие, признавайки, както разгледах по-горе, че тази област може да попадне в приложното поле на сътрудничеството за развитие, доколкото мерките, които са приети или проектирани, имат за основен предмет сътрудничеството за развитие, а именно имат за цел социално-икономическото развитие на съответното население. Впрочем в този смисъл следва да се тълкува и член 7, параграф 2 от спорното съвместно действие, който уточнява, че „Съветът решава какви да бъдат принципите, условията и финансирането на тези проекти [...], *без това да накърнява* двустранния принос на държавите-членки и *функционирането на Общността*“, както и член 8 от него, според който, напомням, „Съветът *отбелязва*, че Комисията възнамерява да насочи действията си към постигане на целите и приоритетите на [...] [спорното] съвместно

99 — Курсивът е мой.

действие, *при нужда посредством подходящи мерки на Общността*“ [100].

220. От друга страна, в противоречие с твърдяното от Комисията, изразите „Европейски съюз“ и „политиката му за развитие“, които се съдържат в член 4, параграф 2 от обжалваното решение и в член 9, параграф 1 от спорното съвместно действие, без съмнение не се отнасят за действията на Европейския съюз в рамките на дял V от Договора за ЕС, а напротив, предвид посочването и на необходимостта да се осигури „съгласуваността на дейностите“ представляват изрично препращане към общото задължение, формулирано в член 3 ЕС, който, включен сред общите разпоредби на Договора за ЕС и следователно насочен към Европейския съюз като „фасада“ на трите „стълба“, изисква от него по-конкретно да осигурява „единство във *всички* свои действия на международно ниво в рамките на насоките в политиката в областта на *своите* външни отношения, *сигурността*, икономиката и *развитието*“ [101].

221. Поради всички тези съображения считам, че обжалваното решение не може да бъде прието от Общността на основание дял XX от Договора за ЕО. Освен това спорното съвместно действие не може да бъде обявено за неприложимо в конкретния случай, тъй като този акт не разрешава на Съвета да приеме обжалваното решение в нарушение на член 47 ЕС. Поради това предлагам Съдът да отхвърли жалбата.

V — По съдебните разноски

222. По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Комисията и последната според мен е загубила делото, считам, че тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

223. В съответствие с член 69, параграф 4 от Процедурния правилник Кралство Дания, Кралство Испания, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство и Парламентът понасят направените от тях съдебни разноски.

100 — Курсивът е мой.
101 — Курсивът е мой.

VI — Заключение

224. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам Съдът да се произнесе, както следва:

„1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноски.

3) Кралство Дания, Кралство Испания, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейският парламент понасят направените от тях съдебни разноски.“