ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 20. mája 2008 *

Vo veci C-91/05,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 230 ES, podaná 21. februára 2005,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Petite, P. J. Kuijper a J. Enegren, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Európsky parlament, v zastúpení: R. Passos, ako aj K. Lindahl a D. Gauci, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

* Jazyk konania: angličtina.

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono a S. Marquardt, ako aj E. Finnegan, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: A. Jacobsen a C. Thorning, ako aj L. Lander Madsen, splnomocnení zástupcovia,

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: N. Díaz Abad, splnomocnená zástupkyňa,

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues, ako aj E. Belliard a C. Jurgensen, splnomocnení zástupcovia,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. de Grave, ako aj C. Wissels a H. G. Sevenster, splnomocnení zástupcovia,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Falk, splnomocnená zástupkyňa,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: R. Caudwell a E. Jenkinson, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci A. Dashwood, barrister,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (spravodajca), A. Tizzano a G. Arestis, sudcovia A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský a J.-C. Bonichot,

generálny advokát: P. Mengozzi,
tajomník: J. Swedenborg, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 5. decembra 2006,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 19. septembra 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozhodnutie Rady 2004/833/SZBP z 2. decembra 2004, ktorým sa vykonáva jednotná

akcia 2002/589/SZBP týkajúca sa príspevku Európskej únie ECOWAS v rámci moratória na ručné zbrane a ľahké zbrane (Ú. v. EÚ L 359, s. 65, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), a určil neuplatniteľnosť jednotnej akcie Rady z 12. júla 2002 o príspevku Európskej únie k boju proti destabilizačnému akumulovaniu a rozširovaniu ručných zbraní a ľahkých zbraní a ktorou sa ruší jednotná akcia 1999/34/SZBP (Ú. v. ES L 191, s. 1; Mim. vyd. 18/001, s. 314, ďalej len „sporná jednotná akcia“), z dôvodu jej nezákonnosti, a to najmä jej hlavu II.

Právny rámec a okolnosti predchádzajúce sporu

Dohoda z Cotonou

2 Dňa 23. júna 2000 bola v Cotonou (Benin) podpísaná Dohoda o partnerstve medzi členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane druhej (Ú. v. ES L 317, s. 3; Mim. vyd. 11/035, s. 3, ďalej len „dohoda z Cotonou“), schválená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 2003/159/ES z 19. decembra 2002 (Ú. v. ES L 65, s. 27; Mim. vyd. 11/046, s. 121). Táto dohoda vstúpila do platnosti 1. apríla 2003.

3 V článku 1 tejto dohody s názvom „Ciele partnerstva“ sa stanovuje:

„Spoločenstvo a jeho členské štáty na jednej strane a [africké, karibské a tichomorské] štáty [ďalej len „AKT“] na strane druhej, ďalej ako ‚strany‘, týmto uzatvárajú dohodu

na podporu a urýchlenie hospodárskeho, kultúrneho, a sociálneho rozvoja štátov AKT s cieľom prispieť k mieru a bezpečnosti a podporovať stabilné a demokratické politické prostredie.

Partnerstvo sa sústredí na cieľ zníženia a konečného odstránenia chudoby v súlade s cieľom trvale udržateľného rozvoja a postupného začleňovania krajín AKT do svetového hospodárstva.

Tieto ciele a medzinárodné záväzky strán budú prenikať všetkými rozvojovými stratégiami a budú riešené integrovaným prístupom, berúc súčasne do úvahy politické, hospodárske, sociálne, kultúrne a environmentálne aspekty rozvoja. Partnerstvo má poskytovať súdržný podporný rámec rozvojových stratégií prijatých každým štátom AKT.

…“

4 V článku 11 dohody z Cotonou s názvom „Politika budovania mieru, prevencia a riešenie konfliktov“ sa stanovuje:

„1. Strany sledujú v rámci partnerstva aktívnu, komplexnú a integrovanú politiku budovania mieru, prevencie a riešenia konfliktov. Táto je založená na zásade vlastníctva. Sústreďuje sa najmä na budovanie regionálnych, subregionálnych

a národných kapacít a na zabránenie násilným konfliktom v počiatočnom štádiu tým, že sa cieleným spôsobom pomenujú hlavné príčiny za primeranej kombinácie všetkých dostupných nástrojov.

2. Aktivity v oblasti budovania mieru, prevencie a riešenia konfliktov zahŕňajú najmä podporu vyrovnaných politických, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych príležitostí medzi všetkými časťami spoločnosti, posilňovania demokratickej legitimity a účinnosti vládnutia, zavádzania efektívnych mechanizmov mierového zosúladenia skupinových záujmov, preklenutia deliacich čiar medzi rôznymi časťami spoločnosti, ako aj podporu aktívnej a organizovanej občianskej spoločnosti.

3. Príslušné aktivity taktiež medzi iným zahŕňajú podporu úsilí v sprostredkovaní, rokovaní a riešení konfliktov, podporu efektívnej regionálnej správy spoločných vzácnych prírodných zdrojov, demobilizácie a opätovného začlenenia bývalých účastníkov boja do spoločnosti, riešenia problémov vojakov v detskom veku, ako aj vhodných krokov stanovenia zodpovedných limitov vojenských výdavkov a obchodu so zbraňami, vrátane podpory prostredníctvom rozvoja a uplatňovania dohodnutých štandardov a kódexov správania. V tejto súvislosti sa zvláštny dôraz kladie na boj proti nášľapným mínam, ako aj riešenie rozsiahleho a nekontrolovaného rozšírenia nelegálneho obchodu a hromadenia osobných a ľahkých zbraní.

…“

5 Na základe článkov 6 až 10 prílohy IV k dohode z Cotonou s názvom „Vykonávanie a riadiace postupy“ boli v dokumente, ktorý 19. februára 2003 podpísali na jednej

strane Komisia a na druhej strane Hospodárske spoločenstvo západoafrických štátov (ECOWAS) a Západoafrická hospodárska a menová únia (UEMOA), vytvorené stratégia regionálnej spolupráce a regionálny orientačný program.

6 V oddiele 2.3.1 tohto dokumentu s názvom „Bezpečnosť a predchádzanie konfliktom“ sa zdôrazňuje „dôležitosť, ktorú predstavuje kontrola obchodovania s ľahkými zbraňami tam, kde existuje moratórium na vývoz a dovoz podporované Organizáciou spojených národov“. V oddiele 6.4.1 tohto dokumentu s názvom „Podpora regionálnej politiky predchádzania konfliktom a riadnej správy“ sa uvádza, že sa plánuje akcia na podporu činnosti Organizácie Spojených národov na realizáciu prioritných činností akčného plánu na zavedenie moratória na dovoz, vývoz a výrobu ľahkých zbraní.

7 Na žiadosť ECOWAS Komisia v roku 2004 zahájila prípravu návrhu na financovanie opatrení na predchádzanie konfliktom a budovanie mieru. Podľa Komisie bude najväčšia časť tohto financovania pridelená programu ECOWAS na kontrolu ľahkých zbraní.

Sporná jednotná akcia

8 Dňa 12. júla 2002 prijala Rada Európskej únie na základe článku 14 EÚ spornú jednotnú akciu, ktorá zrušila a nahradila jednotnú akciu Rady 1999/34/SZBP zo 17. decembra 1998, ktorá bola prijatá na základe článku J.3 Zmluvy o Európskej únii,

o príspevku Európskej únie k boju proti destabilizujúcemu hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 9, 1999, s. 1).

9 V zmysle článku 1 ods. 1 spornej jednotnej akcie „cieľmi tejto… akcie sú:

— bojovať a prispieť k ukončeniu destabilizujúceho hromadenia a šírenia ručných zbraní,

— prispieť k zníženiu existujúceho hromadenia týchto zbraní a ich munície na úrovne, ktoré sú v súlade s legitímnymi potrebami pre bezpečnosť krajín, a

— pomôcť riešiť problémy spôsobené s takýmto hromadením“.

10 V hlave I spornej jednotnej akcie s názvom „Princípy preventívnych a reaktívnych aspektov“ sa stanovuje program činnosti, na základe ktorého sa bude Európska únia usilovať o vytvorenie dohody na príslušných regionálnych a medzinárodných fórach. Na tento účel sú v tejto hlave vymedzené princípy a opatrenia, ktoré je potrebné vykonať na zabránenie ďalšiemu destabilizujúcemu hromadeniu ručných zbraní (článok 3) a na znižovanie existujúceho hromadenia ručných zbraní a streliva do nich (článok 4).

11 Medzi princípy a opatrenia, ktoré je potrebné vykonať na zabránenie ďalšiemu destabilizujúcemu hromadeniu ručných zbraní, sa v článku 3 uvedenej spornej jednotnej akcie uvádzajú záväzky všetkých dotknutých krajín v oblasti výroby, vývozu, dovozu a držania uvedených zbraní, ako aj vytvorenie a správa národných zásob a vytvorenie reštriktívnych vnútroštátnych zbrojných právnych predpisov.

12 Medzi princípy a opatrenia, ktoré je potrebné vykonať na znižovanie existujúceho hromadenia ručných zbraní a streliva do nich, patrí v zmysle článku 4 uvedenej spornej jednotnej akcie najmä poskytovanie vhodnej pomoci krajinám, ktoré žiadajú o podporu pri kontrole alebo eliminácii nadbytku ručných zbraní na svojich územiach a podporovanie opatrení zameraných na vytváranie dôvery a podnetov na povzbudenie dobrovoľného vzdávania sa nadbytočných alebo ilegálne držaných ručných zbraní a munície.

13 V hlave II spornej jednotnej akcie s názvom „Príspevok únie k špecifickým akciám“ sa stanovuje najmä finančná a technická pomoc programom a projektom, ktoré priamo prispievajú k princípom a opatreniam, ktoré sú uvedené v hlave I tejto jednotnej akcie.

14 Podľa článku 6 ods. 2 uvedenej jednotnej akcie:

„Únia musí pri uskutočňovaní takejto pomoci brať do úvahy hlavne záväzky príjemcov dodržiavať princípy uvedené v článku 3; ich rešpekt voči ľudským právam; ich súhlas s medzinárodným humanitárnym právom a podporu panstva zákona;

ich súlad s medzinárodnými záväzkami, hlavne existujúcimi mierovými dohodami a medzinárodnými dohodami o kontrole zbraní."

15 Na základe článku 7 ods. 1 spornej jednotnej akcie Rada rozhoduje o alokácii finančnej a technickej pomoci uvedenej v článku 6 tejto jednotnej akcie, prioritách využívania týchto fondov a o podmienkach pre implementáciu špecifických akcií Únie. V odseku 2 tohto článku 7 sa stanovuje, že „Rada musí rozhodnúť o princípoch, krokoch a financovaní takýchto projektov na základe konkrétnych finančne zodpovedajúcich návrhov a na základe posudzovania jednotlivých prípadov bez toho, aby tým boli dotknuté bilaterálne príspevky členských štátov a chod spoločenstva".

16 V článku 8 spornej jednotnej akcie sa stanovuje:

„Rada oznamuje [berie na vedomie — *neoficiálny preklad*], že Komisia zamýšľa smerovať svoju činnosť na dosiahnutie cieľov a priorít tejto jednotnej akcie, ak je to potrebné za pomoci vhodných opatrení spoločenstva."

17 V článku 9 ods. 1 tejto jednotnej akcie sa stanovuje:

„Rada a Komisia sú zodpovedné za zabezpečenie konzistentnosti aktivít Únie v oblasti ručných zbraní, hlavne z hľadiska jej politiky vývoja [rozvoja — *neoficiálny preklad*]. Členské štáty a Komisia musia poskytnúť relevantné informácie relevantným

orgánom Rady. Rada a Komisia musia zaručiť vykonávanie svojich činností, každá v súlade so svojimi právomocami."

Napadnuté rozhodnutie

18 Dňa 2. decembra 2004 prijala Rada napadnuté rozhodnutie, ktorým sa vykonáva sporná jednotná akcia týkajúca sa príspevku Únie ECOWAS v rámci moratória na ručné zbrane a ľahké zbrane. Ako právny základ sa v napadnutom rozhodnutí uvádza sporná jednotná akcia, najmä jej článok 3, ako aj článok 23 ods. 2 EÚ.

19 V preambule napadnutého rozhodnutia sa uvádzajú tieto odôvodnenia:

„(1) Nadmerné a nekontrolované zhromažďovanie a rozširovanie ručných zbraní a ľahkých zbraní predstavuje hrozbu pre mier a bezpečnosť a znižuje perspektívy udržateľného rozvoja; čo je najmä prípad západnej Afriky.

(2) Pri sledovaní svojich cieľov stanovených v článku 1 [spornej] jednotnej akcie 2002/589/SZBP má Európska únia v úmysle pôsobiť na príslušných medzinárodných fórach na podporu opatrení zavádzajúcich dôveru. V tomto kontexte je toto rozhodnutie určené na vykonávanie uvedenej jednotnej akcie.

(3) Európska únia sa domnieva, že finančný príspevok a technická pomoc poslúžia na podporu iniciatívy [ECOWAS] v oblasti ručných zbraní a ľahkých zbraní.

(4) Európska únia má preto v úmysle poskytnúť ECOWAS finančnú a technickú pomoc v súlade s hlavou II jednotnej akcie…“

20 V zmysle článku 1 napadnutého rozhodnutia Únia prispieva k uskutočneniu návrhov v rámci moratória ECOWAS na dovoz, vývoz a výrobu ručných zbraní a ľahkých zbraní. Na tento účel poskytuje finančný príspevok a technickú pomoc s cieľom vytvoriť v rámci technického sekretariátu ECOWAS jednotku pre ľahké zbrane a premeniť moratórium na dohovor medzi členskými štátmi ECOWAS o ručných zbraniach a ľahkých zbraniach.

21 V článku 3 napadnutého rozhodnutia sa stanovuje:

„Finančné vykonávanie tohto rozhodnutia je zverené Komisii. Na tento účel Komisia uzatvorí s ECOWAS dohodu o financovaní týkajúcu sa podmienok využívania príspevku Európskej únie, ktorý bude mať formu nenávratnej pomoci. Táto pomoc bude počas obdobia dvanástich mesiacov slúžiť najmä na pokrytie [pokrytie odmien — *neoficiálny preklad*], cestovných nákladov, dodávok tovaru a zariadení potrebných na vytvorenie jednotky pre ľahké zbrane v rámci technického sekretariátu ECOWAS, ako aj na premenu moratória na dohovor medzi štátmi ECOWAS o ručných zbraniach a ľahkých zbraniach. …“

22 Článok 4 ods. 2 uvedeného rozhodnutie znie:

„Predsedníctvo a Komisia predkladajú príslušným orgánom Rady pravidelné správy o ucelenosti činností Európskej únie v oblasti ručných zbraní a ľahkých zbraní, majúc na zreteli najmä jej rozvojové politiky v súlade s článkom 9 ods. 1 [spornej] jednotnej akcie… Komisia vypracováva najmä správu o aspektoch uvedených v prvej vete článku 3. Tieto informácie musia byť založené najmä na pravidelných správach, ktoré poskytne ECOWAS v rámci jeho zmluvného vzťahu s Komisiou.“

23 Pri rokovaniach o návrhu napadnutého rozhodnutia vo Výbore stálych zástupcov z 24. novembra 2004 nechala Komisia zapísať do zápisnice zo zasadnutia Rady toto svoje vyhlásenie (doc. č. 15236/04 SZBP 1039 z 25. novembra 2004):

„Komisia sa domnieva, že táto jednotná akcia nemala byť prijatá a že projekt sa mal financovať deviatym [Európskym rozvojovým fondom (ďalej len‚ERF‘)] na základe dohody z Cotonou. Tento názor jasne potvrdzuje článok 11 ods. 3 dohody z Cotonou, v ktorom sa pri výpočte relevantných činností výslovne uvádza boj proti hromadeniu ručných zbraní a ľahkých zbraní. Okrem toho z komentárov týkajúcich sa príslušného rozpočtového riadku [spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (ďalej len ‚SZBP‘)] (19 03 02) rozpočtu na rok 2004 vyplýva, že financovanie takýchto projektov na základe SZBP je vylúčené, ak sa na tieto projekty už vzťahuje dohoda z Cotonou.

Jednotná akcia financovaná na základe SZBP mohla využiť deviaty ERF a bola by v úplnom súlade s regionálnym orientačným programom ECOWAS. Komisia už pripravuje návrh financovania týkajúci sa orientačnej sumy vo výške 1,5 miliónov eur určenej na zavedenie moratória ECOWAS na ručné zbrane a ľahké zbrane.

Napokon, jednotná akcia patrí do delenej právomoci, na ktorej sa zakladajú rozvojová politika Spoločenstva a dohoda z Cotonou. Článok 47 [EÚ] sa uplatní na oblasti delených právomocí rovnako ako na oblasti výlučných právomocí, inak by bol z veľkej časti zbavený svojho potrebného účinku. Komisia si vyhradzuje výkon svojich práv v tejto oblasti."

24 Keďže Komisia zastáva názor, že napadnuté rozhodnutie nebolo prijaté na vhodnom právnom základe, a teda že preto došlo k porušeniu článku 47 EÚ, podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

Návrhy účastníkov konania

25 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor

— zrušil napadnuté rozhodnutie,

— určil, že sporná jednotná akcia, najmä jej hlava II, je nezákonná, a preto neuplatniteľná.

26 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol návrh na zrušenie napadnutého rozhodnutia ako nedôvodný,

— zamietol návrh Komisie smerujúci k určeniu neuplatniteľnosti spornej jednotnej akcie ako neprípustný a subsidiárne ako nedôvodný,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

27 Uznesením zo 7. septembra 2005 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Európskeho parlamentu na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie.

28 Uznesením z toho istého dňa sa vyhovelo návrhom Španielskeho kráľovstvo, Francúzskej republiky, Holandského kráľovstva, Švédskeho kráľovstva a Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Rady. Uznesením z 12. septembra 2005 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Dánskeho kráľovstva na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Rady.

O príslušnosti Súdneho dvora

29 Komisia touto žalobou o neplatnosť, podanou na základe článku 230 ES, navrhuje konštatovať, že Rada tým, že prijala napadnuté rozhodnutie, zasiahla do právomocí Spoločenstva, a preto porušila článok 47 EÚ. Keďže napadnuté rozhodnutie sa zakladá na spornej jednotnej akcii, Komisia sa odvoláva na článok 241 ES na účely domáhania sa neuplatniteľnosti tejto jednotnej akcie, najmä jej hlavy II, takisto z dôvodu porušenia článku 47 EÚ.

30 Rada, ktorú podporujú španielska vláda a vláda Spojeného kráľovstva bez toho, aby spochybňovala právomoc Súdneho dvora rozhodovať o žalobe, najmä tvrdí, že pokiaľ ide o námietku založenú na nezákonnosti spornej jednotnej akcie, Súdny dvor nie je príslušný na rozhodovanie o zákonnosti aktu, ktorý patrí do SZBP.

31 V tejto súvislosti vyplýva z článku 46 písm. f) EÚ, že ustanovenia Zmluvy ES týkajúce sa právomoci Súdneho dvora a výkonu tejto právomoci sa uplatňujú na článok 47 EÚ.

32 Na základe článku 47 EÚ žiadne z ustanovení Zmluvy o EÚ nemá vplyv na ustanovenia Zmluvy ES (rozsudky z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, C-176/03, Zb. s. I-7879, bod 38, a z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, C-440/05, Zb. s. I-9097, bod 52).

33 Je teda úlohou Súdneho dvora, aby zabezpečil, že akty, o ktorých Rada tvrdí, že patria pod uvedenú hlavu V a ktoré z hľadiska svojej povahy môžu mať právne účinky, nezasahovali do právomocí, ktoré ustanovenia Zmluvy ES udeľujú Spoločenstvu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. mája 1998, Komisia/Rada, C-170/96, Zb. s. I-2763, bod 16; z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, už citovaný, bod 39, a z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, už citovaný, bod 53).

34 Z toho vyplýva, že Súdny dvor je príslušný preskúmať žalobu o neplatnosť podanú Komisiou na základe článku 230 ES a v tomto rámci skúmať dôvody uvádzané v zmysle článku 241 ES v rozsahu, v akom sa tieto zakladajú na porušení článku 47 EÚ.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

35 Komisia, ktorú podporuje Parlament, tvrdí, že napadnuté rozhodnutie je potrebné zrušiť z dôvodu, že zasahuje do právomocí, ktoré sa priznávajú Spoločenstvu v oblasti rozvojovej spolupráce, čím došlo k porušeniu článku 47 EÚ.

36 Komisia a Parlament sa domnievajú, že v článku 47 EÚ sa stanovujú „pevné“ hranice medzi právomocami Spoločenstva a právomocami Únie. Hoci v takej oblasti delených právomocí, ako je politika rozvojovej spolupráce, si členské štáty ponechajú svoju právomoc konať samostatne, individuálne alebo kolektívne, ak Spoločenstvo svoju právomoc ešte nevykonalo, to isté neplatí pre Európsku úniu, ktorá v zmysle článku 47 EÚ síce nemá rovnaké doplňujúce právomoci, je však povinná rešpektovať

právomoci Spoločenstva, či už výlučné, alebo nevýlučné, a to aj vtedy, ak ide o nevykonávané právomoci. Preto ide o zasahovanie do právomocí Spoločenstva, keď Rada prijme v kontexte SZBP akt, ktorý mohol byť riadne prijatý na základe Zmluvy ES.

37 Podľa Komisie a Parlamentu boj proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní, keďže sa stal integrálnou súčasťou politiky rozvojovej spolupráce, patrí do právomocí pridelených v tejto oblasti Spoločenstvu. Trvale udržateľná rozvojová spolupráca krajiny totižto môže byť účinná len vtedy, ak existuje určité minimum stability a demokratickej legitímnosti. Politika odmínovania a likvidácie ručných zbraní a ľahkých zbraní, keďže patrí do tejto optiky stability, predstavuje prostriedok na dosiahnutie cieľov politiky rozvojovej spolupráce, ktorý nemožno vynechať.

38 Komisia uvádza, že integrácia boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní do politiky Spoločenstva týkajúcej sa rozvojovej spolupráce bola zakotvená v rámci dohody z Cotonou, najmä v jej článku 11 ods. 3.

39 Spojitosť politiky rozvojovej spolupráce a toho, že hromadenie ručných zbraní a ľahkých zbraní pôsobí destabilizujúco okrem toho uznala samotná Rada, ako aj medzinárodné spoločenstvo.

40 Podľa Komisie, ktorú podporuje Parlament, napadnuté rozhodnutie patrí z hľadiska svojho účelu a obsahu do právomocí Spoločenstva, a teda mohlo byť riadne prijaté na základe Zmluvy ES. Na jednej strane je totiž účelom napadnutého rozhodnutia nielen podpora mieru a bezpečnosti, ale aj zlepšovanie perspektívy trvale udržateľného rozvoja v západnej Afrike. Na druhej strane projekt posilnenia jednotky pre ľahké

zbrane v rámci technického sekretariátu ECOWAS a zapojenia expertov s cieľom pripraviť návrh dohovoru o ľahkých zbraniach, ako sa stanovuje v prílohe napadnutého rozhodnutia, predstavuje pomoc klasického typu v kontexte programov rozvojovej spolupráce, čo si nevyžaduje osobitné činnosti vyplývajúce zo SZBP.

41 Keďže sa napadnuté rozhodnutie zakladá na spornej jednotnej akcii, Komisia, ktorú podporuje Parlament, navrhuje, aby bola sporná jednotná akcia a najmä jej hlava II vyhlásená za nezákonnú z dôvodu, že zasahuje do právomocí Spoločenstva. Hoci totiž niektoré aspekty boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní môžu patriť do SZBP, najmä policajné akcie alebo akcie armády, ktorých cieľom je zber uvedených zbraní alebo začatie programov ich likvidácie, nie je to tak v prípade opatrení finančnej a technickej pomoci uvedených v hlave II, ktoré patria do právomocí Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce a hospodárskej, finančnej a technickej spolupráce s tretími štátmi.

42 Rada, ktorú v konaní podporujú všetky vlády členských štátov, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, uvádza, že sa nemožno odvolávať na žiadne porušenie článku 47 EÚ, pretože boj proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní nepatrí do právomocí Spoločenstva v oblasti politiky rozvojovej spolupráce, ani do iných právomocí Spoločenstva.

43 V prvom rade, pokiaľ ide o článok 47 EÚ, Rada tvrdí, že cieľom tohto ustanovenia je chrániť rovnováhu právomocí stanovenú v Zmluvách, pričom sa nemôže vykladať v tom zmysle, že jeho cieľom je chrániť právomoci udelené Spoločenstvu na úkor právomocí udelených Únii. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, v článku 47 EÚ sa nestanovujú pevné hranice medzi právomocami Spoločenstva a právomocami Únie. Na účely zistenia, či akcia Únie ovplyvňuje právomoci Spoločenstva, je potrebné

zohľadniť povahu právomocí pridelených Spoločenstvu v predmetnej oblasti, najmä doplňujúcu povahu právomoci Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce.

44 Podľa vlády Spojeného kráľovstva na účely toho, aby sa bolo možné domnievať, že akt založený na Zmluve EÚ je v rozpore s článkom 47 EÚ, je potrebné po prvé, aby Spoločenstvo malo právomoc prijať akt, ktorý má rovnaký účel a rovnaký obsah. Po druhé akt založený na Zmluve EÚ musí zasahovať do právomoci priznanej Spoločenstvu tým, že bráni jej výkonu alebo ju obmedzuje, čo by takto viedlo k vzniku vylučovacieho účinku voči právomociam Spoločenstva. Takýto účinok je však nemožný v oblasti, akou je rozvojová spolupráca, kde má Spoločenstvo paralelné právomoci.

45 Rada, ktorú v tejto súvislosti podporujú všetky vlády členských štátov, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, ďalej tvrdí, že boj proti destabilizujúcemu hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní nepatrí do právomocí pridelených Spoločenstvu.

46 Ani boj proti šíreniu ľahkých zbraní a ručných zbraní, ani všeobecnejšie ciele zachovať mier a posilniť bezpečnosť sa nenachádzajú medzi cieľmi Spoločenstva uvedenými v článkoch 2 a 3 ES. Okrem toho podľa článku 177 ods. 1 ES je hlavným cieľom politiky Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce zníženie chudoby. Ciele zachovania mieru a posilnenia medzinárodnej bezpečnosti patria výlučne do Zmluvy EÚ, najmä SZBP. Ustanovenia Zmluvy ES však nemožno vykladať extenzívne, aby sa narušila koexistencia Únie a Spoločenstva, ako právnych poriadkov, ktoré sú síce integrované, ale odlišné, ako aj ústavná architektúra celku predstavujúceho tri „piliere“.

47 Podľa Rady, ktorú podporujú francúzska a holandská vláda a vláda Spojeného kráľovstva, skutočnosť, že šírenie ručných zbraní a ľahkých zbraní môže mať ako vedľajší účinok dosah na perspektívu trvale udržateľného rozvoja, neznamená, že celá táto oblasť patrí do právomocí Spoločenstva.

48 Rada a vláda Spojeného kráľovstva okrem toho zdôrazňujú, že keby sa uznala teória Komisie, SZBP by bola zbavená akéhokoľvek potrebného účinku. Táto vláda dodáva, že ak by na to, aby akcia patrila do právomoci Spoločenstva, stačilo, aby mala dopad na ciele, ktoré sleduje právomoc Spoločenstva, neexistovali by už viac hranice rozsahu právomocí Spoločenstva, čo by bolo v rozpore so zásadou pridelenia právomocí. Holandská vláda sa domnieva, že nie je vhodné, aby sa úloha SZBP, pokiaľ ide o zachovanie mieru a bezpečnosti v rozvojových krajinách, obmedzovala, keďže táto politika umožňuje Rade konať v takýchto krajinách rýchlo a účinne.

49 Rada, ktorú podporuje španielska, francúzska, švédska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, zdôrazňuje, že vzhľadom na „zmiešanú“ povahu dohody z Cotonou nie je možné existenciu právomoci Spoločenstva v oblasti boja proti destabilizujúcemu hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní vyvodiť ani z tejto dohody.

50 Tak Rada, ako aj všetky vlády členských štátov, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania okrem toho tvrdia, že pri prijatí napadnutého rozhodnutia boli dodržané ustanovenia a zámer Zmluvy EÚ. Keďže hlavným cieľom napadnutého rozhodnutia je boj proti hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní, nepatrí do právomocí Spoločenstva, ale do právomocí Únie v rámci SZBP.

51 Na jednej strane totiž boj proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní patrí do základného cieľa SZBP, ktorým je zachovanie mieru a posilnenie medzinárodnej bezpečnosti, uvedeného v článku 11 EÚ. Švédska vláda dodáva, že v oblasti boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní v západnej Afrike Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov prijala rezolúcie, v ktorých vyzvala medzinárodné spoločenstvo prispievateľov na uplatnenie moratória ECOWAS na uvedené zbrane a podporu technického sekretariátu ECOWAS.

52 Na druhej strane Rada a vlády členských štátov, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, uvádzajú, že ak akcia patrí do SZBP, článok 47 EÚ nebráni tomu, aby Únia použila tie isté metódy, ako sú metódy, ktoré používa Spoločenstvo v oblasti rozvojovej spolupráce. Únia má totiž na sledovanie cieľov, ktoré sú jej zverené v rámci SZBP, k dispozícii nástroje, ktoré sa neobmedzujú na diplomatické alebo vojenské demarše, ale zahŕňajú aj operatívne akcie, medzi ktoré patrí finančná alebo technická pomoc, ktoré sú potrebné na realizáciu predmetných cieľov.

53 Rada a francúzska vláda navyše zdôrazňujú, že sporná jednotná akcia bola vykonaná sériou rozhodnutí patriacich do SZBP, ktorých zákonnosť Komisia nespochybnila; ide o rozhodnutie Rady 2002/842/SZBP z 21. októbra 2002 týkajúce sa vykonania jednotnej akcie 2002/589/SZBP vzhľadom na príspevok Európskej únie k boju proti destabilizujúcemu akumulovaniu a rozširovaniu ručných zbraní a ľahkých zbraní v juhovýchodnej Európe (Ú. v. ES L 289, s. 1; Mim. vyd. 18/002, s. 17); rozhodnutie Rady 2003/543/SZBP z 21. júla 2003 o vykonávaní jednotnej akcie 2002/589/SZBP o príspevku Európskej únie k boju proti destabilizačnému akumulovaniu a rozširovaniu ručných zbraní a ľahkých zbraní v Latinskej Amerike a Karibiku (Ú. v. EÚ L 185, s. 59; Mim. vyd. 18/002, s. 157); rozhodnutie Rady 2004/790/SZBP z 22. novembra 2004 o predĺžení účinnosti a o zmene a doplnení rozhodnutia 2003/276/SZBP o vykonávaní jednotnej akcie 2002/589/SZBP v súvislosti s príspevkom Európskej únie na zničenie streliva do ručných zbraní a ľahkých zbraní v Albánsku (Ú. v. EÚ L 348, s. 45); rozhodnutie Rady 2004/791/SZBP z 22. novembra 2004 o predĺžení účinnosti a o zmene a doplnení rozhodnutia 2002/842/SZBP týkajúceho sa vyko-

nania jednotnej akcie 2002/589/SZBP vzhľadom na príspevok Európskej únie k boju proti destabilizujúcemu akumulovaniu a rozširovaniu ručných zbraní a ľahkých zbraní v juhovýchodnej Európe (Ú. v. EÚ L 348, s. 46); rozhodnutie Rady 2004/792/SZBP z 22. novembra 2004 o predĺžení účinnosti a o zmene a doplnení rozhodnutia 1999/730/SZBP o vykonávaní jednotnej akcie 1999/34/SZBP na účely príspevku Európskej únie k boju proti destabilizačnému zhromažďovaniu a rozširovaniu zbraní malého kalibru a ľahkých zbraní v Kambodži (Ú. v. EÚ L 348, s. 47), ako aj rozhodnutie Rady 2005/852/SZBP z 29. novembra 2005 o zničení ručných a ľahkých zbraní (RĽZ) a ich munície na Ukrajine (Ú. v. EÚ L 315, s. 27).

54 Nakoniec Rada, ktorú v tejto súvislosti podporuje španielska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, uvádza, že námietka nezákonnosti spornej jednotnej akcie je neprípustná, keďže privilegovaný žalobca, akým je Komisia, nie je oprávnený namietať nezákonnosť aktu, ktorého zrušenia sa mohol domáhať priamo prostredníctvom žaloby na základe článku 230 ES.

55 Odkazujúc na tvrdenia týkajúce sa napadnutého rozhodnutia Rada, holandská a švédska vláda a vláda Spojeného kráľovstva tvrdia, že sporná jednotná akcia bola v každom prípade prijatá tak, že bol v plnej miere dodržaný článok 47 EÚ.

Posúdenie Súdnym dvorom

O uplatnení článku 47 EÚ

56 Z bodov 31 až 33 tohto rozsudku vyplýva, že podľa článku 47 EÚ prináleží Súdnemu dvoru dbať na to, aby akty, o ktorých Rada tvrdí, že patria do hlavy V a ktoré môžu

mať právne účinky, nezasahovali do právomocí, ktoré ustanovenia Zmluvy ES udeľujú Spoločenstvu.

57 Podľa Komisie napadnuté rozhodnutie porušuje rozdelenie právomocí zriadené článkom 47 EÚ medzi Spoločenstvom a Úniou, pretože mohlo byť prijaté na základe právomocí pridelených Spoločenstvu v oblasti rozvojovej spolupráce. To isté platí o ustanoveniach hlavy II spornej jednotnej akcie, ktorej vykonaním je napadnuté rozhodnutie, ktoré patria buď do právomocí Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce, alebo do právomocí týkajúcich sa hospodárskej, finančnej a technickej spolupráce s tretími štátmi.

58 Je teda potrebné overiť, či ustanovenia napadnutého rozhodnutia nemajú vplyv na právomoci Spoločenstva podľa Zmluvy ES, keďže mohli byť, ako tvrdí Komisia, prijaté na základe ustanovení Zmluvy ES (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, už citovaný, bod 40, a z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, už citovaný, bod 54).

59 Článok 47 EÚ tým, že stanovuje, že žiadne ustanovenie Zmluvy EÚ nemá vplyv na Zmluvu o založení Európskych spoločenstiev ani na ďalšie zmluvy a akty, ktoré tieto zmluvy menia alebo dopĺňajú, totiž chce docieliť v súlade s článkom 2 piatou zarážkou EÚ a článkom 3 prvým odsekom EÚ zachovanie a rozvoj práva Spoločenstva.

60 Na rozdiel od toho, čo tvrdí vláda Spojeného kráľovstva, akt, ktorý má právne účinky a ktorý bol prijatý v rámci hlavy V Zmluvy EÚ, ovplyvňuje ustanovenia Zmluvy ES v zmysle článku 47 EÚ, pretože mohol byť prijatý na základe Zmluvy ES, a to bez toho, aby bolo potrebné skúmať, či tento akt bráni Spoločenstvu vo výkone jeho

právomocí, alebo ho obmedzuje. Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že keď sa zdá, že ustanovenia aktu prijatého v rámci hláv V alebo VI Zmluvy EÚ majú z hľadiska svojho účelu, ako aj obsahu za svoj hlavný cieľ vykonanie politiky pridelenej Spoločenstvu Zmluvou ES a mohli byť riadne prijaté na základe Zmluvy ES, Súdny dvor musí skonštatovať, že uvedené ustanovenia boli prijaté spôsobom, ktorý je v rozpore s článkom 47 EÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, už citovaný, body 51 a 53, ako aj z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, už citovaný, body 69 až 74).

61 Keďže porušenie článku 47 EÚ vyplýva z toho, že akt, ktorý má právne účinky a ktorý prijala Únia na základe Zmluvy EÚ, mohlo prijať Spoločenstvo, ak ide o takú oblasť, akou je oblasť rozvojovej spolupráce, ktorá nepatrí do výlučnej právomoci Spoločenstva a v ktorej v dôsledku toho môžu členské štáty spoločne alebo individuálne vykonávať svoje právomoci (pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. júna 1993, Parlament/Rada a Komisia, C-181/91 a C-248/91, Zb. s. I-3685, bod 16, a z 2. marca 1994, Parlament/Rada, C-316/91, Zb. s. I-625, bod 26), nie je relevantné ani to, či takýto akt mohli prijať členské štáty pri výkone svojich právomocí.

62 Okrem toho sa však otázka, či ustanovenia takého aktu prijatého Úniou patria do právomoci Spoločenstva, týka zverenia, a teda samotnej existencie tejto právomoci, a nie jej výlučnej alebo delenej povahy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. mája 2006, Komisia/Írsko, C-459/03, Zb. s. I-4635, bod 93).

63 Je teda potrebné určiť, či je napadnuté rozhodnutie v rozpore s článkom 47 EÚ, keďže mohlo byť prijaté na základe ustanovení Zmluvy ES.

O rozdelení oblastí politiky Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce a SZBP

64 Pokiaľ ide o politiku Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce, Súdny dvor rozhodol, že ciele uvedené v článku 130 U Zmluvy ES (teraz článok 177 ES) sú široko koncipované v tom zmysle, že potrebné opatrenia na ich sledovanie sa môžu týkať rôznych konkrétnych oblastí (rozsudok z 3. decembra 1996, Portugalsko/Rada, C-268/94, Zb. s. I-6177, bod 37).

65 Články 177 ES až 181 ES, v ktorých sa upravuje spolupráca s rozvojovými krajinami, sa totiž týkajú nielen trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho rozvoja týchto krajín, ich harmonickej a postupnej integrácie do svetovej ekonomiky a boja proti chudobe, ale aj rozvoja a upevnenia demokracie a právneho štátu, ako aj rešpektovania ľudských práv a základných slobôd, a to za plnenia záväzkov prevzatých v rámci Organizácie Spojených národov a iných medzinárodných organizácií (rozsudok z 23. októbra 2007, Parlament/Komisia, C-403/05, Zb. s. I-9045, bod 56).

66 Navyše zo spoločného vyhlásenia Rady a zástupcov vlád členských štátov na zasadnutí Rady, Európskeho parlamentu a Komisie o politike rozvoja Európskej únie s názvom „Európsky konsenzus [o rozvoji]“ (Ú. v. EÚ C 46, 2006, s. 1) vyplýva, že trvalo udržateľný rozvoj a odstraňovanie chudoby nie sú možné bez mieru a bezpečnosti a že sledovanie cieľov novej rozvojovej politiky Spoločenstva prebieha nevyhnutne za podpory demokracie a dodržiavania ľudských práv (rozsudok Parlament/Komisia, už citovaný, bod 57).

67 Hoci teda nie je potrebné obmedziť ciele politiky Spoločenstva týkajúcej sa súčasnej rozvojovej spolupráce na opatrenia sledujúce priamo boj proti chudobe, musí opatrenie na to, aby patrilo do tejto politiky, prispieť k sledovaniu cieľov uvedenej politiky týkajúcich sa hospodárskeho a sociálneho rozvoja (pozri v tomto zmysle rozsudok Portugalsko/Rada, už citovaný, body 44, 60, 63 a 73).

68 V tejto súvislosti z viacerých dokumentov pochádzajúcich z inštitúcií Únie, ako aj od Európskej rady vyplýva, že určité opatrenia zamerané na predchádzanie nestálosti rozvojových krajín vrátane tých, ktoré boli prijaté v rámci boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní, môžu prispieť k odstráneniu alebo zníženiu prekážok hospodárskeho a sociálneho rozvoja uvedených krajín.

69 Dňa 21. mája 1999 teda Rada „Rozvoja“ Európskej únie prijala rezolúciu o ľahkých zbraniach, v ktorej uviedla, že šírenie uvedených zbraní je problém celosvetového rozmeru, ktorý najmä v krízových krajinách a oblastiach s nestálou situáciou z hľadiska bezpečnosti je prekážkou mierového hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Nedávno Európska rada v stratégii Európskej únie na boj proti nezákonnému hromadeniu a obchodovaniu s ľahkými zbraňami a ručnými zbraňami a so strelivom do nich, ktorú prijala na zasadnutí z 15. a 16. decembra 2005 (dok. č. 5319/06 SZBP 31 z 13. januára 2006), uviedla ako dôsledky nezákonného šírenia ručných zbraní a ľahkých zbraní najmä tie, ktoré sa týkajú rozvoja dotknutých krajín, teda oslabenie štátnych štruktúr, premiestňovanie osôb, kolaps zdravotných a vzdelávacích služieb, úpadok hospodárskej činnosti, zníženie vládnych zdrojov, šírenie epidémií, škody na sociálnej štruktúre a napokon zníženie alebo stiahnutie rozvojovej pomoci, pričom dodala, že tieto dôsledky predstavujú v sub-saharskej Afrike, ktorej sa to najviac týka, podstatný faktor brzdenia rozvoja.

70 Takisto spoločné vyhlásenie Rady a zástupcov vlád členských štátov na zasadnutí Rady, Európskeho parlamentu a Komisie, ktoré sa týka politiky rozvoja Európskej únie, uvedené v bode 66 tohto rozsudku uvádza v bode 37 neistotu a násilné konflikty ako najväčšie prekážky realizácie miléniových rozvojových cieľov, schválených v rámci Organizácie spojených národov, a takisto v tomto kontexte uvádza boj proti nekontrolovanému šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní.

71 Nič to však nemení na tom, že na to, aby konkrétne opatrenie sledujúce boj proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní mohlo byť prijaté Spoločenstvom v rámci politiky rozvojovej spolupráce, toto opatrenie musí patriť tak z hľadiska účelu, ako aj obsahu do právomocí, ktoré Zmluva ES pridelila Spoločenstvu v tejto oblasti.

72 Tak to však nie je, keď takéto opatrenie, hoci prispieva k hospodárskemu a sociálnemu rozvoju rozvojovej krajiny, má ako hlavný cieľ realizáciu SZBP.

73 Ak totiž preskúmanie opatrenia preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, ak jednu z nich možno označiť ako hlavný cieľ alebo hlavnú zložku, zatiaľ čo druhá je iba doplňujúcim cieľom alebo doplňujúcou zložkou, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý vyžaduje hlavný cieľ alebo hlavná zložka (pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. septembra 2003, Komisia/Rada, C-211/01, Zb. s. I-8913, bod 39; z 29. apríla 2004, Komisia/Rada, C-338/01, Zb. s. I-4829, bod 55, a z 10. januára 2006, Komisia/Rada, C-94/03, Zb. s. I-1, bod 35, ako aj, pokiaľ ide o uplatnenie článku 47 EÚ, rozsudky z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, už citovaný, body 51 až 53, a z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, už citovaný, body 71 až 73).

74 Z toho vyplýva, že opatrenia boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní nepatria do právomocí pridelených Spoločenstvu v oblasti politiky rozvojovej spolupráce, keďže z hľadiska svojho hlavného cieľa alebo hlavnej zložky patria do sledovania SZBP.

75 Pokiaľ ide o opatrenie, ktoré naraz sleduje viacero cieľov alebo ktoré má viac zložiek bez toho, aby jeden cieľ alebo zložka boli doplňujúcimi oproti ostatným, Súdny dvor rozhodol, keď sa takto majú uplatniť rôzne právne základy Zmluvy ES, že takéto opatrenie sa musí zakladať výnimočne na rôznych príslušných právnych základoch (pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. septembra 2003, Komisia/Rada, už citovaný, bod 40, a z 10. januára 2006, Komisia/Rada, už citovaný, bod 36).

76 Podľa článku 47 EÚ však takéto riešenie je vylúčené vo vzťahu k opatreniu, ktoré sleduje viac cieľov alebo ktoré má viacero zložiek patriacich do politiky rozvojovej spolupráce, pridelenej Spoločenstvu Zmluvou ES a do SZBP bez toho, aby jeden cieľ alebo zložka boli doplňujúcimi k ostatným.

77 Keďže totiž článok 47 EÚ bráni tomu, aby bolo na základe Zmluvy EÚ zo strany Únie prijaté opatrenie, ktoré mohlo byť riadne prijaté na základe Zmluvy ES, Únia nemôže použiť právny základ vyplývajúci zo SZBP na prijatie ustanovení, ktoré patria takisto do právomoci pridelenej Zmluvou ES Spoločenstvu.

78 Práve vzhľadom na tieto okolnosti je potrebné určiť, či ako tvrdí Komisia, napadnuté rozhodnutie, ktorým sa vykonáva sporná jednotná akcia s cieľom prispieť zo strany Únie v prospech ECOWAS v rámci moratória na ručné zbrane a ľahké zbrane, patrí

z hľadiska tak svojho účelu, ako aj obsahu do politiky rozvojovej spolupráce pridelenej Spoločenstvu Zmluvou ES.

O účele napadnutého rozhodnutia

79 Pokiaľ ide o účel napadnutého rozhodnutia, tak z jeho nadpisu, ako aj z jeho právneho základu a odôvodnení č. 2 až 4 vyplýva, že toto rozhodnutie tým, že prispelo finančne a technicky na iniciatívu ECOWAS v oblasti boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní, má za cieľ vykonať spornú jednotnú akciu, ktorú Rada prijala na základe hlavy V Zmluvy EÚ.

80 Keďže napadnuté rozhodnutie predstavuje vykonanie aktu patriaceho do SZBP, je potrebné najprv preskúmať, či z dôvodu tejto okolnosti sa má toto rozhodnutie chápať ako také, ktoré sleduje skôr dosiahnutie cieľov SZBP než cieľov politiky Spoločenstva týkajúcej sa rozvojovej spolupráce.

81 V tejto súvislosti a bez toho, aby bolo v tomto štádiu potrebné skúmať námietku Komisie založenú na údajnej nezákonnosti spornej jednotnej akcie, je potrebné uviesť, že sporná jednotná akcia je vo svojich odôvodneniach predstavená ako opatrenie určené na nahradenie jednotnej akcie 1999/34, tak aby bola v jednotnej akcii Únie zahrnutá, v prípadoch, ak je potrebné, munícia určená pre ručné zbrane a ľahké zbrane.

82 Ako vyplýva z článku 1 ods. 1 spornej jednotnej akcie, tá si stanovila za ciele boj proti destabilizujúcemu hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a pomoc s ich ukončením,

pomoc znížiť existujúce zásoby týchto zbraní a ich munície, aby sa znížili na úroveň, ktorá je v súlade s legitímnymi potrebami krajín v oblasti bezpečnosti a pomoc pri riešení problémov vzniknutých hromadením týchto zásob.

83 Tieto ciele sa konkretizujú na jednej strane v hlave I spornej jednotnej akcie, ktorá vymenováva určité princípy a opatrenia, v súvislosti s ktorými sa Únia snaží dosiahnuť konsenzus s cieľom bojovať proti destabilizujúcemu hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní, a na druhej strane v hlave II tejto jednotnej akcie, ktorá sa venuje finančnej a technickej pomoci poskytnutej Úniou, pokiaľ ide o projekty, ktoré prispievajú k uplatneniu uvedených princípov a opatrení.

84 Zo spornej jednotnej akcie však nevyplýva, že vykonanie programu boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní, ktorý ohlasuje, by nevyhnutne malo mať formu opatrení, ktoré patria skôr pod sledovanie cieľov SZBP, ktorými sú zachovanie mieru a posilnenie medzinárodnej bezpečnosti, ako pod sledovanie cieľov politiky Spoločenstva týkajúcej sa rozvojovej spolupráce.

85 V tejto súvislosti je potrebné najprv uviesť, že jednotná akcia 1999/34, ktorú nahradila sporná jednotná akcia a z ktorej sporná jednotná akcia prebrala v plnej miere ciele, uvedené princípy, ako aj typ plánovaného prispenia, jasne uviedla vo svojom prvom odôvodnení, že jav nadmerného a nekontrolovaného hromadenia a šírenia ručných zbraní a ľahkých zbraní predstavuje hrozbu pre mier a bezpečnosť a znižuje perspektívy trvale udržateľného rozvoja v mnohých oblastiach sveta, takže zaradila hneď od začiatku boj proti tomuto javu do dvojitej optiky zachovania mieru a medzinárodnej bezpečnosti na jednej strane a zachovania perspektív rozvoja na druhej strane.

86 Ďalej z ustanovení hlavy II spornej jednotnej akcie, ktoré, preberajúc ustanovenia jednotnej akcie 1999/34, spresňujú typ prispenia, ktoré Únia poskytne a rozdelenie úloh, ktoré budú prináležať v tejto súvislosti Rade a Komisii, vyplýva, že ciele a akčný program stanovené touto jednotnou akciou môžu byť vykonané nielen Úniou konajúcou v rámci SZBP, ale takisto Spoločenstvom, na základe svojich vlastných právomocí.

87 V článku 7 spornej jednotnej akcie sa totiž uvádza, že Rade prináleží, aby rozhodla o alokácii finančnej a technickej pomoci uvedenej v článku 6 tejto jednotnej akcie, pričom sa v odseku 2 uvedeného článku 7 uvádza, že Rada „bez toho, aby tým bol… dotknut[ý]… chod spoločenstva“ rozhodne, ak je to potrebné, o zásadách, spôsoboch a financovaní takýchto projektov, ktoré vykonávajú uvedenú spoločnú akciu. Skutočnosť, že sporná jednotná akcia môže byť vykonaná tak Spoločenstvom, ako aj Úniou, je potvrdená v článku 8 spornej jednotnej akcie, podľa ktorého Rada berie na vedomie, že Komisia zamýšľa smerovať svoju činnosť na dosiahnutie cieľov a priorít tejto spoločnej akcie, ak je to potrebné za pomoci vhodných opatrení Spoločenstva, ako aj v článku 9 uvedenej jednotnej akcie, ktorý zveruje Rade a Komisii zodpovednosť za zabezpečenie koherentnosti činností Únie v oblasti ručných zbraní, „hlavne z hľadiska jej politiky vývoja [rozvoja — *neoficiálny preklad*]“ a zaručenie vykonávania svojich činností, pričom každá z nich tak má konať v súlade so svojimi právomocami. Potreba koherentnosti činností Únie v oblasti ručných zbraní a ľahkých zbraní sa uvádza ďalej v článku 4 ods. 2 napadnutého rozhodnutia, a to vo forme identického odkazu na „rozvojové politiky [Únie]“.

88 Záver, podľa ktorého ciele spornej jednotnej akcie môžu byť vykonané tak Úniou v rámci hlavy V Zmluvy EÚ, ako aj Spoločenstvom v rámci politiky rozvojovej spolupráce, zodpovedá nakoniec prístupu vytýčenému inštitúciami Únie a Európskou radou vo viacerých dokumentoch.

89 Po prvé Rada samotná v rezolúcii o ľahkých zbraniach, uvedenej v bode 69 tohto rozsudku, odkazujúc na akciu podniknutú Úniou v rámci SZBP a pripomínajúc potrebu zabezpečenia koherentnosti činností Únie týkajúcich sa ručných zbraní, najmä vzhľadom na SZBP, odporučila v tom istom dokumente, aby v rámci rozvojovej spolupráce Spoločenstvo a členské štáty venovali osobitnú pozornosť opatreniam majúcim za cieľ „zahrnúť otázku ručných zbraní do politického dialógu so štátmi AKP a ďalšími partnermi Únie v oblasti rozvojovej spolupráce; podporiť v rámci rozvojovej spolupráce krajiny, ktoré si želajú byť príjemcami pomoci na účely obmedzenia alebo odstránenia prebytočných ručných zbraní…; v prípade potreby poskytnúť podporu smerom k posilneniu predmetných vládnych inštitúcií a právnych predpisov na účely lepšej kontroly ručných zbraní“, pričom dodáva, pokiaľ ide o posledný uvedený bod, že „prvé opatrenie by sa mohlo týkať južnej Afriky… a západnej Afriky (ECOWAS), kde sa dosiahli značné pokroky a kde bol vypravovaný a prijatý rámec na boj proti šíreniu ručných zbraní“.

90 Po druhé v stratégii Európskej únie na boj proti nezákonnému hromadeniu a obchodovaniu s ľahkými zbraňami a ručnými zbraňami a so strelivom do nich, citovanej v bode 67 tohto rozsudku Európska rada uvádza medzi prostriedkami, ktoré má k dispozícii Únia, Spoločenstvo a členské štáty na odpovedanie na hrozbu nezákonného šírenia uvedených zbraní, najmä, okrem civilných a vojenských činností riadenia kríz a iných diplomatických nástrojov, dohody o partnerstve a spolupráci s tretími štátmi, aj rozvojové a asistenčné programy patriace do spolupráce ES-AKP, ktoré obsahujú aj ustanovenie venované ručným zbraniam a ľahkým zbraniam a ich munícii. V tomto dokumente sa uvádza v bode 15, že podľa Európskej rady výzva pre Úniu, pokiaľ ide o stratégiu týkajúcu sa ručných zbraní a ľahkých zbraní, spočíva v odpovedi na túto hrozbu a v zabezpečení koherentnosti medzi jej bezpečnostnou a rozvojovou politikou a ďalej sa uvádza, ako konečný prvok akčného plánu ohláseného ako odpoveď na hromadenie uvedených zbraní, skutočnosť „zabezpečenia koherentnosti a komplementárnosti medzi rozhodnutiami Rady v rámci SZBP a akciami vykonanými Komisiou v oblasti rozvojovej pomoci s cieľom uprednostniť koherentnosť všetkých akcií vykonávaných [Úniou] v oblasti [ručných zbraní a ľahkých zbraní]“.

91 Po tretie v bode 37 spoločného vyhlásenia Rady a zástupcov vlád členských štátov na zasadnutí Rady, Európskeho parlamentu a Komisie, ktoré sa týka politiky rozvoja Európskej únie, uvedeného v bode 66 tohto rozsudku, sú uvedené konkrétne opatrenia na obmedzenie nekontrolovaného šírenia ručných zbraní a ľahkých zbraní, ktoré budú prijaté v súlade s európskou stratégiou boja proti zhromažďovaniu a nezákonnému obchodovaniu s uvedenými zbraňami a munície do nich zo strany „Únie, v rámci príslušných právomocí Spoločenstva a členských štátov".

92 Takto teda, keďže akt patriaci do SZBP, ktorý má napadnuté rozhodnutie za cieľ vykonať, nevylučuje, aby jeho ciele mohli byť ovplyvnené opatreniami prijatými Spoločenstvom na základe jeho právomocí v oblasti rozvojovej spolupráce, je potrebné skúmať, či napadnuté rozhodnutie ako také musí byť považované za opatrenie, ktoré sleduje ciele patriace do politiky Spoločenstva týkajúcej sa rozvojovej spolupráce.

93 V tejto súvislosti sa v odôvodnení č. 1 napadnutého rozhodnutia uvádza, že nadmerné a nekontrolované hromadenie a šírenie ručných zbraní a ľahkých zbraní predstavuje nielen hrozbu pre mier a bezpečnosť, ale takisto znižuje perspektívy udržateľného rozvoja; čo je najmä prípad západnej Afriky.

94 Ako vyplýva z odôvodnenia č. 2 napadnutého rozhodnutia, toto rozhodnutie má za cieľ vykonať spornú jednotnú akciu, ktorou Únia sleduje, najmä podporou opatrení vytvárajúcich dôveru, ciele stanovené v článku 1 tejto jednotnej akcie, teda boj proti destabilizujúcemu hromadeniu a šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní a znížiť existujúce zásoby týchto zbraní.

95 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia a Parlament, nemožno poprieť, že napadnuté rozhodnutie, keďže má za cieľ predchádzať novému hromadeniu ručných zbraní a ľahkých zbraní v západnej Afrike, ktoré by mohlo destabilizovať túto oblasť, patrí do všeobecnej optiky zachovania mieru a posilnenia medzinárodnej bezpečnosti.

96 Z napadnutého rozhodnutia však nemožno vyvodzovať, že oproti jeho cieľom zachovať mier a posilniť medzinárodnú bezpečnosť, je jeho zámer likvidácie alebo zníženia prekážky rozvoja predmetných krajín, ktorou je hromadenie uvedených zbraní, čisto doplňujúci.

97 Ako to totiž potvrdzujú odôvodnenia č. 3 a 4 uvedeného rozhodnutia, finančné a technické prispenie, ktoré chce Únia poskytnúť, slúži na konsolidáciu iniciatívy prijatej v oblasti ručných zbraní a ľahkých zbraní zo strany ECOWAS.

98 Konkrétnym cieľom napadnutého rozhodnutia je teda posilniť kapacitu skupiny rozvojových afrických krajín bojovať proti javu, ktorý predstavuje podľa odôvodnenia č. 1 tohto rozhodnutia prekážku trvalo udržateľného rozvoja týchto krajín.

99 Z toho vyplýva, že napadnuté rozhodnutie sleduje viacero cieľov patriacich do SZBP a politiky rozvojovej spolupráce bez toho, aby jeden z nich bol doplňujúcim vo vzťahu k inému.

O obsahu napadnutého rozhodnutia

100 Záver vyvodený v predchádzajúcich bodoch zo skúmania účelu napadnutého rozhodnutia nespochybňuje analýza obsahu tohto rozhodnutia.

101 Z jeho článku 1 ods. 2 totiž vyplýva, že sa týka finančného príspevku a technickej pomoci s cieľom vytvoriť v rámci technického sekretariátu ECOWAS jednotku pre ľahké zbrane a premeniť moratórium na dohovor medzi štátmi ECOWAS o ručných zbraniach a ľahkých zbraniach. Podrobnosti o tejto pomoci sú stanovené v prílohe. Na tieto účely napadnuté rozhodnutie stanovuje v článku 4 ods. 1 referenčnú sumu 515 000 eur.

102 Podľa článku 3 napadnutého rozhodnutia finančné vykonanie tohto rozhodnutia je zverené Komisii a keďže Komisia uzavrela dohodu o financovaní s ECOWAS, bude mať formu nenávratnej pomoci, ktorá má slúžiť najmä na pokrytie odmien, cestovných nákladov, dodávok tovaru a zariadení potrebných na vytvorenie jednotky pre ľahké zbrane v rámci technického sekretariátu ECOWAS, ako aj na premenu uvedeného moratória na dohovor v priebehu roka.

103 Pokiaľ ide o technickú pomoc, ktorú má poskytnúť Únia, z projektu uvedeného v prílohe k napadnutému rozhodnutiu vyplýva, že obsahuje poskytnutie expertov poverených vykonaním štúdie potrebnej na vypracovanie návrhu dohovoru.

104 Ako uviedol generálny advokát v bode 211 svojich návrhov, finančný príspevok a technická pomoc môžu byť považované za nástroj patriaci do SZBP alebo politiky Spoločenstva týkajúcej sa rozvojovej spolupráce len vzhľadom na sledované ciele.

105 Hoci totiž existujú opatrenia ako poskytnutie podpory politike realizácie moratória na mieste alebo zber a likvidácia zbraní, ktoré patria skôr medzi činnosti zachovania mieru, posilnenia medzinárodnej bezpečnosti alebo podpory medzinárodnej spolupráce, nachádzajúce sa medzi cieľmi SZBP uvedenými v článku 11 ods. 1 EÚ, rozhodnutie sprístupniť finančné prostriedky a poskytnúť technickú pomoc skupine rozvojových krajín s cieľom dopracovať sa k projektu dohovoru môže patriť tak do politiky rozvojovej spolupráce, ako aj do SZBP.

106 Pokiaľ ide o to, že sporná jednotná akcia bola vykonaná inými rozhodnutiami prijatými v rámci hlavy V Zmluvy EÚ, v prípade ktorých Komisia nespochybňovala ich zákonnosť, táto skutočnosť nemôže určiť výsledok skúmania, ktoré má Súdny dvor vykonať v rámci tejto veci. Treba totiž určenie právneho základu aktu uskutočniť s prihliadnutím na jeho vlastný cieľ a obsah a nie vzhľadom na právny základ zvolený na prijatie iných aktov Únie, ktoré prípadne vykazujú podobné vlastnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. januára 2006, Komisia/Rada, už citovaný, bod 50).

107 Okrem toho, ako sa uvádza v bode 87 tohto rozsudku, sporná jednotná akcia, ktorú má napadnuté rozhodnutie vykonať, nevylučuje sama osebe, aby cieľ boja proti šíreniu ručných zbraní a ľahkých zbraní mohol byť dosiahnutý opatreniami prijatými Spoločenstvom, keďže sama uvádza v článkoch 8 a 9 zámer Komisie uskutočniť akciu na realizáciu uvedeného cieľa, v prípade potreby, príslušnými opatreniami Spoločenstva, ako aj povinnosť Rady a Komisie zabezpečiť koherentnosť činností Únie v oblasti ručných zbraní, najmä vzhľadom na svoju politiku v oblasti rozvoja a realizáciu akcií v rámci vlastných právomocí.

108 Z vyššie uvedeného vyplýva, že napadnuté rozhodnutie obsahuje, vzhľadom na jeho účel a obsah, dve zložky bez toho, aby jedna z nich mohla byť považovaná za doplňujúcu vo vzťahu k druhej, pričom jedna patrí do politiky Spoločenstva týkajúcej sa rozvojovej spolupráce a druhá do SZBP.

109 Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 76 a 77 tohto rozsudku je potrebné dospieť k záveru, že Rada tým, že prijala napadnuté rozhodnutie na základe hlavy V Zmluvy EÚ, hoci toto rozhodnutie patrí takisto aj do politiky rozvojovej spolupráce, porušila článok 47 EÚ.

110 Preto je potrebné napadnuté rozhodnutie zrušiť.

111 Keďže uvedené rozhodnutie musí byť zrušené z dôvodu, že obsahuje vady, nie je potrebné skúmať námietku založenú na údajnej nezákonnosti spornej jednotnej akcie.

O trovách

112 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nenavrhla zaviazať Radu na náhradu trov konania, tieto dve inštitúcie znášajú svoje vlastné trovy konania. Na základe odseku 4 toho istého článku vedľajší účastníci tohto konania znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Rozhodnutie Rady 2004/833/SZBP z 2. decembra 2004, ktorým sa vykonáva jednotná akcia 2002/589/SZBP týkajúca sa príspevku Európskej únie ECOWAS v rámci moratória na ručné zbrane a ľahké zbrane, sa zrušuje.**

2. **Komisia Európskych spoločenstiev a Rada Európskej únie znášajú svoje vlastné trovy konania.**

3. **Dánske kráľovstvo, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ako aj Európsky parlament znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy