FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. MENGOZZI fremsat den 19. september 2007 [1]

Indhold

I — Indledning ..... I - 3656

II — Retsforskrifter og tvistens baggrund ..... I - 3657

A — Cotonou-aftalen ..... I - 3657

B — Den omtvistede fælles aktion ..... I - 3659

C — Den anfægtede afgørelse ..... I - 3661

III — Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen ..... I - 3663

IV — Analyse ..... I - 3664

A — Om formaliteten ..... I - 3664

1. Formaliteten med hensyn til påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse ..... I - 3664

2. Formaliteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen mod den omtvistede fælles aktion ..... I - 3665

a) Parternes argumenter ..... I - 3665

b) Analyse ..... I - 3666

i) Formaliteten med hensyn til en ulovlighedsindsigelse nedlagt af en privilegeret sagsøger mod en forordning i henhold til artikel 241 EF ... I - 3666

ii) Formaliteten med hensyn til en ulovlighedsindsigelse fremført mod en fælles aktion vedtaget med hjemmel i EU-traktatens afsnit V ..... I - 3671

1 — Originalsprog: fransk.

B — Realiteten ..... I - 3674

1. Fortolkningen og rækkevidden af artikel 47 EU ..... I - 3674

a) Parternes argumenter ..... I - 3674

b) Analyse ..... I - 3676

2. Forholdet mellem bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben og fællesskabskompetencerne ..... I - 3686

a) Parternes argumenter ..... I - 3686

b) Analyse ..... I - 3687

i) Indledende bemærkninger ..... I - 3687

ii) Udviklingssamarbejdets anvendelsesområde ..... I - 3690

iii) Bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndvåben og udviklingssamarbejdet ..... I - 3695

3. Lovligheden af den anfægtede afgørelse og den omtvistede fælles aktion ... I - 3700

V — Sagens omkostninger ..... I - 3706

VI — Forslag til afgørelse ..... I - 3707

I — Indledning

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer Rådets afgørelse 2004/833/FUSP af 2. december 2004 om gennemførelse af fælles aktion 2002/833/FUSP med henblik på et bidrag fra Den Europæiske Union til Ecowas i forbindelse med moratoriet for håndskydevåben og lette våben [2] (herefter »den anfægtede afgørelse«) og fastslår, at afsnit II i Rådets fælles aktion 2002/589/FUSP af 12. juli 2002 om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben og om ophævelse af fælles aktion 1999/34/FUSP [3] (herefter »den omtvistede fælles aktion«) er retsstridig og derfor uanvendelig.

2 — EUT L 359, s. 65.
3 — EFT L 191, s. 1.

2. Hovedinteressen i den foreliggende sag vedrører — for så vidt angår realiteten — fortolkningen af artikel 47 EU og kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union for så vidt angår EU-traktatens afsnit V (Bestemmelser om en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)) og Det Europæiske Fællesskab på området for udviklingssamarbejde (EF-traktatens afsnit XX). Sagen rejser også processuelt problematikken om antagelse til realitetsbehandling af en ulovlighedsindsigelse, som er påberåbt af en såkaldt »privilegeret« sagsøger, mod en generel retsakt i den originale sammenhæng for forholdet mellem Den Europæiske Unions første og anden søjle.

II — Retsforskrifter og tvistens baggrund

A — *Cotonou-aftalen*

3. Den 23. juni 2000 blev partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater [4] (herefter »Cotonou-aftalen«) undertegnet i Cotonou (Benin), hvilken aftale er godkendt i Fællesskabets navn ved Rådets afgørelse 2003/159/EF af 19. december 2002 [5]. Den trådte i kraft den 1. april 2003.

4. Aftalens artikel 1, der har overskriften »Partnerskabets mål«, bestemmer:

»Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og AVS-staterne på den anden side, i det følgende benævnt »parterne«, indgår denne aftale for at befordre og fremskynde den økonomiske, kulturelle og sociale udvikling i AVS-staterne med det sigte at bidrage til fred og sikkerhed og fremme et stabilt og demokratisk politisk klima.

Partnerskabet har som centralt mål at mindske og med tiden udrydde fattigdom i samspil med målet om at fremme bæredygtig udvikling og gradvis integration af AVS-staterne i verdensøkonomien.

Disse mål og parternes internationale forpligtelser danner grundlag for alle udviklingsstrategier og virkeliggøres gennem en integreret

4 — EFT L 317, s. 3.

5 — EUT 2003 L 65, s. 27.

tilgang, der på én og samme tid tager hensyn til de politiske, økonomiske, sociale, kulturelle og miljømæssige aspekter af udvikling. Partnerskabet danner en sammenhængende ramme til støtte for de udviklingsstrategier, som de enkelte AVS-stater vælger at følge.

[…]«

5. Cotonou-aftalens artikel 11, der har overskriften »Fredskonsolidering samt forebyggelse og løsning af konflikter«, bestemmer:

»1. Parterne fører en aktiv, alsidig og integreret politik for fredskonsolidering og forebyggelse og løsning af konflikter inden for partnerskabets rammer. Denne politik bygger på princippet om ejerskab. Den tager navnlig sigte på at opbygge regional, subregional og national kapacitet og forebygge voldelige konflikter på et tidligt stadium ved at sætte ind over for årsagerne til konflikt på en målrettet måde ved hjælp af en passende kombination af alle til rådighed stående midler.

2. Aktiviteterne på området fredskonsolidering og forebyggelse og løsning af konflikter tager navnlig sigte på at skabe lige politiske, økonomiske, sociale og kulturelle muligheder for alle samfundsgrupper, styrke regeringsførelsens demokratiske legitimitet og effektivitet, tilvejebringe effektive mekanismer til at forlige gruppeinteresser på fredelig vis, slå bro over kløfterne mellem forskellige samfundsgrupper samt støtte et aktivt, organiseret civilsamfund.

3. Relevante aktiviteter omfatter også bl.a. støtte til mæglings-, forhandlings- og forsoningsbestræbelser, til en effektiv regional forvaltning af fælles, knappe naturressourcer, til demobilisering og reintegration af tidligere kombattanter, til tackling af problemet med børnesoldater samt til relevante initiativer med henblik på at få sat rimelige grænser for militærudgifter og våbenhandel, bl.a. gennem støtte til fremme og anvendelse af vedtagne standarder og adfærdskodekser. I denne sammenhæng lægges der særlig vægt på at bekæmpe personelminer og modvirke en umådeholden og ukontrolleret spredning af, ulovlig handel med og ophobning af håndvåben og lette våben.

[…]«

6. I henhold til artikel 6-10 i bilag IV til Cotonou-aftalen, der har overskriften »Gennemførelses- og forvaltningsprocedurer«, blev der i et dokument underskrevet den 19. februar 2003 af Kommissionen på den ene side og Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske stater (»Ecowas«)[6] og Den Vestafrikanske Økonomiske og Monetære union (Waemu) på den anden side indført en regional samarbejdsstrategi og et regionalt vejledende program.

8. Kommissionen påbegyndte på Ecowas' anmodning i 2004 forberedelsen af et finansieringsforslag for foranstaltninger til konfliktforebyggelse og fredskonsolidering. Ifølge Kommissionen skal den væsentligste del af denne finansiering komme fra Ecowas' program for kontrol med lette våben.

B — *Den omtvistede fælles aktion*

7. Dette dokument understreger i afsnit 2.3.1, der har overskriften »Sikkerhed og forebyggelse af konflikter«, »det væsentlige element, som kontrollen med handelen med lette våben udgør, hvor der findes et af De Forenede Nationer støttet moratorium for eksport og import«. I afsnit 6.4.1, der har overskriften »Støtte til en regional politik for konfliktforebyggelse og god regeringsførelse«, nævner dette dokument, at der planlægges en aktion til støtte for De Forenede Nationers aktion til gennemførelse af fortrinsberettigede aktiviteter i aktionsplanen til indførelse af moratoriet for import, eksport og fremstilling af lette våben.

9. Den 12. juli 2002 vedtog Rådet for Den Europæiske Union den omtvistede fælles aktion, der ophævede og erstattede Rådets fælles aktion 1999/34/FUSP af 17. december 1998 om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben[7]. For så vidt angår sit materielle anvendelsesområde omfatter den omtvistede fælles aktion, når det er relevant, ammunition til håndskydevåben og lette våben, idet den dels i sit bilag bevarer opregningen af de våben, som var anført i bilaget til fælles aktion 1999/34/FUSP[8], dels i sin dispositive del

6 — Denne regionale organisation, der blev skabt i 1975, tilsigter at fremme samarbejdet og integrationen mellem de Vestafrikanske stater og omfatter i øjeblikket 15 medlemsstater, nemlig Republikken Benin, Burkina-Faso, Republikken Cap Verde, Republikken Côte d'Ivoire, Republikken Gambia, Republikken Ghana, Republikken Guinea, Republikken Guinea Bissau, Republikken Liberia, Republikken Mali, Republikken Niger, Forbundsrepublikken Nigeria, Republikken Senegal, Republikken Sierra Leone og Republikken Togo. Den Islamiske Republik Mauretanien forlod organisationen i 2002. Jf. http://www.ecowas.int/.

7 — EFT 1999 L 9, s. 1.

8 — Bilaget til den omtvistede fælles aktion indeholder den liste over håndskydevåben og lette våben, som denne retsakt dækker, med forbehold for definitionen af håndskydevåben og lette våben, som kan være genstand for en international aftale. Der er for den første slags våben tale om »håndskydevåben og tilbehør hertil, særligt fremstillet til militær brug«, nemlig tunge maskingeværer, lette maskingeværer, fuldautomatiske rifler, halvautomatiske rifler og lyddæmpere, og for den anden slags »lette våben, som kan bæres af en person eller et mandskab«, nemlig kanoner, haubitser og morterer, granatkastere, antitankvåben, rekylsvage geværer, panserværnsmissiler og affyringsstyr samt luftværnsmissiler.

bevarer det i samme fælles aktion anvendte udtryk »håndskydevåben« til at betegne »håndskydevåben og lette våben«.

10. I henhold til artikel 1, stk. 1, i den omtvistede fælles aktion har den følgende formål:

»— at bekæmpe og bidrage til at bringe destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben til ophør

— at bidrage til, at eksisterende ophobning af sådanne våben og ammunition hertil begrænses til niveauer, der stemmer overens med landenes legitime sikkerhedsinteresser, og

— at hjælpe med at løse problemerne i forbindelse med sådanne ophobninger«.

11. Afsnit I i den omtvistede fælles aktion, der har overskriften »Principper om præventive og reaktive aspekter«, opstiller de principper og formål, hvorom Den Europæiske Union skal søge at skabe konsensus i de relevante regionale og internationale fora. Afsnittet opregner til dette formål de principper og foranstaltninger, der skal konkretiseres for at forebygge yderligere destabiliserende ophobning af håndskydevåben (artikel 3) og begrænse den eksisterende ophobning af håndskydevåben og ammunition hertil (artikel 4).

12. Blandt disse principper og foranstaltninger, der skal konkretiseres for at forebygge yderligere destabiliserende ophobning af håndskydevåben, nævner artikel 3 i afsnit I tilsagn fra alle de lande, der fremstiller, udfører, indfører og lagrer disse våben, samt udarbejdelse og ajourføring af nationale fortegnelser over våben og indførelse af restriktive nationale lovgivninger.

13. Blandt de principper og foranstaltninger, der skal konkretiseres for at begrænse den eksisterende ophobning af håndskydevåben og lette våben, omtaler artikel 4 i afsnit I bl.a. støtte, når det er relevant, til lande, der anmoder om støtte til kontrol med eller afskaffelse af overskydende håndskydevåben og ammunition hertil på deres område, fremme af tillidsskabende foranstaltninger og incitamenter til fremme af frivillig aflevering af overskydende eller ulovlige håndskydevåben og ammunition hertil.

14. Afsnit II i den omtvistede fælles aktion, der har overskriften »Den Europæiske Unions bidrag til specifikke aktioner«, fastsætter bl.a. finansiel og teknisk støtte til programmer og projekter, som yder et direkte og synligt bidrag til de principper og foranstaltninger, der er nævnt i afsnit I.

15. I henhold til artikel 6, stk. 2, i afsnit II tager Den Europæiske Union, når den yder en sådan støtte, navnlig hensyn til modtagernes tilsagn om at overholde de principper, der er nævnt i den omtvistede fælles aktions artikel 3, respekt for menneskerettighederne, iagttagelse af den humanitære folkeret, beskyttelse af retsstatsprincippet og overholdelse af deres internationale forpligtelser, særlig med hensyn til eksisterende fredsaftaler og internationale aftaler om våbenkontrol.

16. Artikel 8 i afsnit II bestemmer:

»Rådet noterer sig, at Kommissionen har til hensigt at rette sin indsats mod gennemførelsen af denne fælles aktions målsætninger og prioriterede områder, i givet fald ved passende fællesskabsforanstaltninger.«

17. Artikel 9, stk. 1, i afsnit II bestemmer:

»Rådet og Kommissionen har ansvaret for at sikre sammenhængen i EU's indsats med hensyn til håndskydevåben, navnlig i henseende til udviklingspolitikkerne. Med henblik herpå forelægger medlemsstaterne og Kommissionen eventuelle relevante oplysninger for de relevante organer i Rådet. Rådet og Kommissionen sikrer gennemførelsen af deres indsats i overensstemmelse med deres respektive beføjelser.«

C — *Den anfægtede afgørelse*

18. Den 2. december 2004 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse, som gennemfører den omtvistede fælles aktion med henblik på et bidrag fra Den Europæiske Union til Ecowas i forbindelse med moratoriet for håndskydevåben og lette våben [9]. Den anfægtede afgørelse nævner som retshjemmel den omtvistede fælles aktion, navnlig artikel 3 og artikel 23, stk. 2, EU.

9 — Dette moratorium blev på tro og love erklæret af Ecowas-medlemsstaternes stats- og regeringschefer under topmødet i Abuja den 30. og 31.10.1998 for en periode på tre år, som i 2001 blev fornyet for yderligere tre år. Ordlyden af »erklæring om moratorium for overdragelse og fremstilling af håndskydevåben i Vestafrika« findes på følgende internetadresse: http://www.grip.org/bdg/g1650.html

19. Den anfægtede afgørelse gengiver i indledningen følgende betragtninger:

»(1) En voldsom og ukontrolleret ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben udgør en trussel for freden og sikkerheden og reducerer mulighederne for en bæredygtig udvikling; dette er ikke mindst tilfældet i Vestafrika.

(2) For at nå de mål, der er fastsat i artikel 1 i [den omtvistede] fælles aktion […], agter Den Europæiske Union at virke inden for de kompetente internationale instanser for at fremme tillidsskabende foranstaltninger. Formålet med denne afgørelse er at gennemføre den omtalte fælles aktion.

(3) Den Europæiske Union skønner, at et finansielt bidrag og teknisk bistand vil kunne medvirke til at konsolidere [Ecowas'] initiativ vedrørende håndskydevåben og lette våben.

(4) Den Europæiske Union agter derfor at yde finansiel støtte samt teknisk bistand til [Ecowas] i henhold til afsnit II i [den omtvistede] fælles aktion […]«

20. I henhold til den anfægtede afgørelses artikel 1 bidrager Den Europæiske Union til gennemførelsen af projekter i forbindelse med Ecowas' moratorium for import, eksport og fremstilling af lette våben. Unionen yder med henblik herpå finansiel støtte samt teknisk bistand til at oprette en afdeling for lette våben i Ecowas' tekniske sekretariat og til at omdanne moratoriet til en konvention om lette våben mellem Ecowas-staterne.

21. Den anfægtede afgørelses artikel 3 bestemmer:

»Den finansielle gennemførelse af denne afgørelse overdrages til Kommissionen. Med henblik herpå indgår denne en finansieringsaftale med [Ecowas] om betingelserne for anvendelsen af Den Europæiske Unions bidrag, der ydes i form af gavebistand […]«

22. Den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 2 anfører:

»Formandskabet og Kommissionen aflægger jævnligt rapport til de relevante organer i

Rådet om sammenhængen i Den Europæiske Unions indsats med hensyn til håndskydevåben, navnlig i henseende til udviklingspolitikkerne, jf. artikel 9, stk. 1, i [den omtvistede] fælles aktion […] Kommissionen aflægger specielt rapport om de aspekter, der er omhandlet i artikel 3, første punktum. Disse oplysninger skal navnlig bygge på de regelmæssige rapporter, som [Ecowas] aflægger inden for rammerne af kontraktforholdet med Kommissionen.«

En FUSP-finansieret fælles aktion ville have været støtteberettiget under 9. EUF og fuldt sammenhængende med det regionale vejledende program med [Ecowas]. Dette fremgår af, at Kommissionen allerede er ved at udarbejde et finansieringsforslag vedrørende et vejledende beløb på 1,5 mio. EUR til støtte af [Ecowas'] moratorium for håndvåben og lette våben.

Endelig hører den fælles aktion til de delte kompetencer, som Fællesskabets udviklingspolitik og Cotonou-aftalen er baseret på. Sådanne områder med delt kompetence er i lige så høj grad beskyttet af artikel 47 [EU] som områder, hvor Fællesskabet har enekompetence; i modsat fald ville artikel 47 [EU] miste en stor del af sin nyttevirkning. Kommissionen forbeholder sig sine rettigheder med hensyn til dette spørgsmål« [10].

23. Kommissionen fremkom i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse med følgende erklæring:

»Det er Kommissionens opfattelse, at denne fælles aktion ikke burde have været vedtaget, og at projektet burde være blevet finansieret under 9. [Europæiske Udviklingsfond (EUF)] i henhold til Cotonou-aftalen. Dette fremgår klart af Cotonou-aftalens artikel 11, stk. 3, der eksplicit nævner bekæmpelse af ophobning af håndvåben og lette våben som en relevant aktivitet. Det afspejles også i anmærkningen til den relevante FUSP-budgetpost (19 03 02) i budgettet for 2004, der udelukker FUSP-finansiering af sådanne projekter, hvis de allerede er dækket af Cotonou-aftalerne.

III — Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

24. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

10 — Dok. 15236/04 FUSP 1039 af 25.11.2004.

— Den omtvistede fælles aktion, navnlig afsnit II, erklæres retsstridig og derfor uanvendelig.

25. Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse tages ikke til følge.

— Kommissionens påstand om, at den omtvistede fælles aktion erklæres uanvendelig, afvises, subsidiært tages den ikke til følge.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26. Ved kendelse af 7. september 2005 gav Domstolens præsident Europa-Parlamentet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

27. Ved kendelse af samme dato gav Domstolens præsident Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande. Ved kendelse af 12. september 2005 gav Domstolens præsident Kongeriget Danmark tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

28. Kommissionen og Rådet samt interveienterne blev hørt under retsmødet, der blev afholdt den 5. december 2006, med undtagelse af Kongeriget Nederlandene, som ikke var repræsenteret.

IV — Analyse

A — *Om formaliteten*

1. Formaliteten med hensyn til påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse

29. Der er ikke tvivl om — Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for Rådets påstande, har i øvrigt ikke hævdet det modsatte — at påstanden om annullation af

den anfægtede afgørelse kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det ønskes fastslået, at den af Rådet i henhold til EU-traktatens afsnit V vedtagne retsakt (»Bestemmelser om [FUSP]«) gør indgreb i Det Europæiske Fællesskabs kompetencer på området for samarbejde og udviklingsbistand.

30. Selv om den anfægtede afgørelse, der har hjemmel i artikel 23 EU, og den omtvistede fælles aktion, som er vedtaget i medfør af EU-traktatens afsnit V, i princippet ikke henhører under domstolsprøvelsen i henhold til artikel 230 EF, skal det i overensstemmelse med artikel 46, litra f), EU bemærkes, at EF-traktatens bestemmelser om Domstolens kompetence og udøvelsen heraf finder anvendelse navnlig på artikel 47 EU, som bestemmer, at ingen af EU-traktatens bestemmelser berører EF-traktaten.

31. I lighed med det, der kan udledes af artikel 46, litra f), EU og artikel 47 EU vedrørende domstolsprøvelsen af Rådets retsakter vedtaget med hjemmel i det aktuelle afsnit VI i EU-traktaten (tredje søjle), påhviler det dermed Domstolen at påse, at de retsakter, som ifølge Rådet henhører under EU-traktatens afsnit V, ikke griber ind i de beføjelser, som gives Fællesskabet ved EF-traktaten [11].

11 — Jf. dom af 12.5.1998, sag C-170/96, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2763, præmis 16, og af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 39.

2. Formaliteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen mod den omtvistede fælles aktion

a) Parternes argumenter

32. Ifølge Rådet, der støttes af den spanske regering og Det Forenede Kongeriges regering, skal den af Kommissionen nedlagte ulovlighedsindsigelse mod den omtvistede fælles aktion afvises, dels i det omfang Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af en retsakt, der er omfattet af FUSP, dels i det omfang en privilegeret sagsøger, såsom Kommissionen, ikke kan bestride gyldigheden af en retsakt, imod hvilken sagsøgeren direkte havde kunnet nedlægge påstand om annullation under et søgsmål i henhold til artikel 230 EF.

33. Kommissionen har i replikken og i sine skriftlige bemærkninger til interventionsindlægget fra henholdsvis den spanske regering og Det Forenede Kongeriges regering afvist indvendingerne mod antagelsen til realitetsbehandling af ulovlighedsindsigelsen, idet den for det første har bemærket, at indsigelsen kun er nedlagt i lyset af artikel 47 EU, nemlig af de samme grunde, som den principale påstand om annullation af den anfægtede afgørelse er baseret på, og dernæst, at privilegerede sagsøgere har ret til at bestride gyldigheden af en generel retsakt, når ulovligheden afsløres fuldt ud på tidspunktet for dens konkrete anvendelse, efter at fristen

i artikel 230, stk. 5, EF for anlæggelse af et annullationssøgsmål mod retsakten er udløbet.

b) Analyse

34. Jeg skal først præcisere, at undersøgelsen af formaliteten med hensyn til ulovlighedsindsigelsen mod den omtvistede fælles aktion ikke forekommer mig nødvendig på dette tidspunkt af min redegørelse, i det omfang den realitetsmæssige bedømmelse af den anfægtede afgørelses lovlighed efter min opfattelse ikke kan adskilles fra bedømmelsen af bestemmelserne i den omtvistede fælles aktion.

35. Hensigten med Rådets, den spanske regerings og Det Forenede Kongeriges regerings afvisningspåstand medfører i det væsentlige to slags problemer. For det første spørgsmålet, om en såkaldt »privilegeret« sagsøger inden for rammerne af EF-traktaten kan bestride lovligheden af en retsakt, som han sikkert havde kunnet anfægte direkte i overensstemmelse med artikel 230 EF. Hvis svaret på dette spørgsmål for det andet er i hvert fald delvist bekræftende, er der tale om at afgøre, om denne løsning kan udstrækkes til den situation — som i denne sag — hvor den retsakt, hvis gyldighed er bestridt, blev vedtaget med hjemmel i EU-traktatens afsnit V. Disse to spørgsmål behandles nedenfor efter hinanden.

i) Formaliteten med hensyn til en ulovlighedsindsigelse nedlagt af en privilegeret sagsøger mod en forordning i henhold til artikel 241 EF

36. Det skal bemærkes, at i henhold til artikel 241 EF kan *hver part* i en retstvist, der angår en *forordning* udstedt af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, af Rådet, af Kommissionen eller af Den Europæiske Centralbank, *uanset* udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 230, stk. 5, EF, for Domstolen påberåbe sig de i artikel 230, stk. 2, EF nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse [12].

37. Hvad angår den pågældende retsakts art anerkender retspraksis, at ulovlighedsindsigelsen ikke kan være begrænset til akter, der har form af en forordning i artikel 241 EF's forstand, men snarere knytter sig til indholdet af den akt, hvis lovlighed bestrides, og som skal have en »generel karakter«, idet der foretrækkes en vid fortolkning af artiklen [13].

12 — Min fremhævelse.

13 — Dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 40 og 41. Jf. ligeledes bl.a. Rettens dom af 26.10.1993, forenede sager T-6/92 og T-52/92, Reinarz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1047, præmis 56, og af 2.10.2001, forenede sager T-222/99, T-327/99 og T-329/99, Martinez m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 2823, præmis 134.

38. Denne præcisering har allerede den første følge, at enhver sagsøger, herunder også en privilegeret sagsøger, ikke kan bestride gyldigheden af afgørelser, som han formelt er modtager af, og som han har undladt direkte at anfægte inden for fristen i artikel 230, stk. 5, EF [14], undtagen i det tilfælde — der under alle omstændigheder ikke er relevant i denne sag — hvor retsakten er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som en nullitet [15].

39. For så vidt angår artikel 241 EF's anvendelse ratione personae er problematikken vedrørende formaliteten med hensyn til en ulovlighedsindsigelse, der er nedlagt af en privilegeret sagsøger i medfør af artikel 241 EF, såsom en fællesskabsinstitution eller en medlemsstat — på trods af bestemmelsens ordlyd, der tillader *hver part*, *uanset* udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 230 EF, indirekte at påberåbe sig, at en forordning (forstået som en retsakt af »generel karakter«) ikke finder anvendelse — blevet rejst flere gange i løbet af de seneste tiår.

40. Dette spørgsmåls tilbagevenden forekommer delvist at skyldes Domstolens gentagne nægtelse af at træffe afgørelse om ulovlighedsindsigelser, der er nedlagt af privilegerede sagsøgere, mod fællesskabsforordninger, enten i forbindelse med annullationssøgsmål mod en retsakt med hjemmel i den pågældende forordning, eller som forsvar mod en påstået tilsidesættelse af en forordning [16], på trods af forslag fra flere af generaladvokaterne, som i det væsentlige under henvisning til artikel 241 EF har udtalt sig til fordel for disse indirekte påstandes antagelse til realitetsbehandling [17].

41. Det skal nævnes, at selv om Domstolen i visse af disse sager har undersøgt realiteten

14 — Jf. vedrørende privilegerede sagsøgere, dom af 12.10.1978, sag 156/77, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1881, præmis 21, af 30.6.1988, sag 226/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3611, præmis 14, af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 10, og af 29.6.1995, sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 16 og 17. Fællesskabets retsinstanser har på statsstøtteområdet udtalt, at en modtager af individuel støtte ikke kunne bestride lovligheden af en beslutning fra Kommissionen, som fastslog, at støtten var uforenelig, selv om modtageren ikke formelt var beslutningens adressat, men imod hvilken han uden tvivl ville have kunnet anlægge et annullationssøgsmål, jf. for så vidt angår indsigelse påberåbt for en national ret (i hvilken situation artikel 241 EF ikke finder anvendelse) dom af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833, præmis 17 og 18, og for Fællesskabets retsinstanser, Rettens dom af 13.9.1995, forenede sager T-244/93 og T-486/93, TWD mod Kommissionen, Sml. II, s. 2265, præmis 103.

15 — Jf. dom af 30.6.1988, Kommissionen mod Grækenland, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis.

16 — Jf. dom af 13.7.1966, sag 32/65, Italien mod Rådet og Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 293, org.ref.: Rec. s. 563, af 18.9.1986, sag 116/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2519, af 12.2.1987, sag 181/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 689, præmis 31, af 27.9.1988, sag 204/86, Grækenland mod Rådet, Sml. s. 5323, af 25.7.1991, sag C-258/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3977, og af 18.9.2003, sag C-331/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9085. I sidstnævnte sag blev ulovlighedsindsigelsen imidlertid ikke klart fremført af Grækenland (jf. punkt 114 i generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse).

17 — Jf. generaladvokat Roemers forslag til afgørelse i sagen Italien mod Rådet og Kommissionen, s. 302, generaladvokat Gordon Slynns forslag til afgørelse i sagen Frankrig mod Kommissionen, s. 713, punkt 6 i generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse i sagen Grækenland mod Rådet, og punkt 23-32 i generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien.

i de pågældende forordninger, hvis lovlighed er bestridt [18], idet den antog de nedlagte ulovlighedsindsigelser til realitetsbehandling [19], har nægtelsen af udtrykkeligt at træffe afgørelse om formaliteten fortsat med at nære visse spørgsmål, som man kan antage ligeledes ligger bag det forbehold, som generaladvokat Jacobs udtrykte i sit forslag til afgørelse af 3. oktober 2002 i sagen Kommission mod ECB [20] — som jeg vender tilbage til i nedenstående redegørelse — mod at formulere »en endelig udtalelse« om spørgsmålet [21].

42. Kontroversen forekommer ligeledes at være blevet fremkaldt af en modsætningsfortolkning af begrundelsen i visse af de domme, hvori Fællesskabets retsinstanser har fundet, at artikel 241 EF er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part er berettiget til at anfægte gyldigheden af forordninger eller fællesskabsretsakter af »generel karakter«, *hvis* parten ikke var beføjet til i medfør af artikel 230 EF at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af disse retsakter [22].

43. Denne begrundelse har således tilsyneladende gjort muligheden for at igangsætte en indirekte kontrol af en forordning betinget af, at der ikke var mulighed for at anlægge annullationssøgsmål mod denne retsakt.

44. Det er i øvrigt ikke ubetydeligt at anføre, at Rådet og den spanske regering i vidt omfang har støttet deres synspunkt på, at denne form for argumentation ikke kan tages til følge over for den ulovlighedsindsigelse, Kommissionen har nedlagt mod den omtvistede fælles aktion.

45. Kontroversen er endvidere uden tvivl blevet fordrevet efter Nachi Europe-dommen, der blev afsagt på det vanskelige antidumpingtoldområde, og hvori Domstolen fandt, at en virksomhed, der utvivlsomt for Fællesskabets retsinstanser

18 — Dette var tilfældet i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland (præmis 8), i sagen Frankrig mod Kommissionen (præmis 4, 5 og 31), i sagen Grækenland mod Rådet (præmis 11) og i sagen Grækenland mod Kommissionen (præmis 97). Jeg bemærker, at i dommen i sagen Italien mod Rådet og Kommissionen forkastede Domstolen ulovlighedsindsigelsen med den begrundelse, at der ikke var nogen forbindelse mellem den forordning, hvis lovlighed var bestridt, og den anfægtede retsakt; i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien omgik Domstolen den processuelle vanskelighed, idet den fandt (dommens præmis 6), at det af den spanske regering påberåbte forsvar ikke vedrørte den pågældende forordning som sådan, men Kommissionens fortolkning af forordningen i traktatbrudssagen.

19 — Jeg bemærker imidlertid, at der i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland ikke blev ofret dette processuelle problem nogen særlig opmærksomhed, selv om generaladvokat Tizzano i sagen Grækenland mod Kommissionen i punkt 114 i sit forslag til afgørelse havde foreslået principalt at afvise ulovlighedsindsigelsen med den begrundelse, at den græske regering ikke havde anfægtet den pågældende forordning inden for fristerne i artikel 230 EF.

20 — Dom af 10.7.2003, sag C-11/00, Kommissionen mod ECB, Sml. I, s. 7147.

21 — Punkt 100 og 190 i forslaget til afgørelse i sagen Kommissionen mod ECB.

22 — Jf. Simmenthal-dommen (præmis 39). Jf. ligeledes Rettens dom i sagen Martinez m.fl. mod Parlamentet (præmis 133) og dom af 10.4.2003, forenede sager T-93/00 og T-46/01, Alessandrini m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1635, præmis 76 (min fremhævelse).

kunne anlægge et søgsmål om annullation af en fællesskabsforordning, der fastsatte antidumpingtold, ikke i forbindelse med en tvist for den nationale ret indirekte kunne anfægte denne forordnings gyldighed med begrundelse i retssikkerheden [23].

46. Selv om denne løsnings begrundelse ligeledes hviler på disse forordningers dobbelte karakter, nemlig både generelle retsakter og retsakter, som umiddelbart og individuelt kan berøre visse borgere [24], kan erindringen om den i Simmenthal-dommen [25] anvendte formel, der er fremhævet ovenfor i punkt 42, og dens udstrækning på en fællesskabsforordning, uden at Domstolens begrundelse i øvrigt forekommer at være begrænset til særegenheden ved antidumpingforordninger, også bidrage til at så tvivl om den skæbne, der er forbeholdt en ulovlighedsindsigelse nedlagt af privilegerede sagsøgere for Domstolen i forbindelse med den formelle anvendelse af artikel 241 EF.

47. Domstolen er imidlertid fremkommet med væsentlige præciseringer i dommen i sagen Kommissionen mod ECB, som indebar en anerkendelse af, at en privilegeret sagsøger med en ulovlighedsindsigelse for Domstolen kan påberåbe sig, at en forordning, der er generel eller normativ, er uanvendelig.

48. I nævnte sag påstod Kommissionen annullation af en afgørelse fra Den Europæiske Centralbank (ECB) vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) [26]. ECB gjorde blandt sine anbringender under annullationssagen gældende, at forordning nr. 1073/1999 var ulovlig og skulle erklæres uanvendelig i overensstemmelse med artikel 241 EF, idet den var blevet vedtaget i strid med flere traktatbestemmelser, navnlig artikel 105, stk. 4, EF vedrørende høring af ECB. Kommissionen var af den opfattelse, at et sådant anbringende skulle afvises, da ECB ikke kunne anfægte gyldigheden af en retsakt, mod hvilken ECB kunne have anlagt annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF.

49. Efter at have bemærket, dels at adressaten for en sådan individuel afgørelse ikke kan anfægte dennes gyldighed, dels at en fællesskabsforordning i overensstemmelse

23 — Dom af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 37 og 38.

24 — Dommens præmis 37 in fine.

25 — Ovennævnte dom (præmis 39).

26 — EFT L 136, s. 1.

med Nachi Europe-dommen kan blive endelig for en borger, for hvem den må betragtes som en individuel beslutning, når borgeren utvivlsomt kunne have anlagt sag med påstand om annullation af den i henhold til artikel 230 EF [27], anførte Domstolen, at disse »principper […] imidlertid *ikke på nogen måde* påvirker den regel, der er fastsat i artikel 241 EF, af hvis *ordlyd* det fremgår, at hver part i en retstvist, der angår en forordning omfattet af denne bestemmelse, for Domstolen kan påberåbe sig de i artikel 230, stk. 2, EF nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse« [28]. Eftersom forordning nr. 1073/1999's »generelle karakter« ikke blev bestridt, og eftersom det ikke var blevet hævdet, at forordningen skulle sidestilles med en beslutning, eller at ECB i et sådant tilfælde skulle være adressaten, forkastede Domstolen Kommissionens formalitetsindsigelse og undersøgte realiteten i den af ECB fremførte ulovlighedsindsigelse [29].

50. Domstolen har ved udelukkende at støtte sig til en fortolkning med udgangspunkt i ordlyden af artikel 241 EF for at anerkende, at enhver part har ret til indirekte at påberåbe sig, at en »generel« forordning ikke finder anvendelse, tilsluttet sig — denne gang udtrykkeligt — flere af sine generaladvokaters holdning, der tidligere er anskueliggjort.

51. For så vidt som der endnu kan være tvivl om forståelsen af dommen i sagen Kommissionen mod ECB hvad angår udstrækningen af den løsning vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af den af ECB nedlagte ulovlighedsindsigelse til gavn for alle privilegerede sagsøgere, henset til det forhold, at ECB i medfør af artikel 230, stk. 3, EF kun har søgsmålskompetence for at sikre sine prærogativer, taler et bogstaveligt og logisk argument, der supplerer det i Domstolens dom anførte, for denne udstrækning.

52. Det skal nemlig erindres, at artikel 241 EF giver enhver part ret til at påberåbe sig, at en forordning ikke finder anvendelse i en tvist, der anfægter den, »*uanset* udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 230, stk. 5, [EF]« [30].

53. Det er imidlertid lidet overbevisende at forbeholde denne mulighed for at anfægte gyldigheden af en forordning for parter, der ikke har kunnet anlægge et annullationssøgsmål, hvis denne undtagelse i overensstemmelse med ordlyden af artikel 241 EF kan påberåbes »uanset« udløbet af fristen for at anlægge et annullationssøgsmål [31].

27 — Jf. henholdsvis dommens præmis 74 og 75.

28 — Dommens præmis 76 (min fremhævelse).

29 — Dommens præmis 77.

30 — Min fremhævelse.

31 — Jf. i denne retning generaladvokat Darmons ovennævnte forslag til afgørelse (punkt 25).

54. Artikel 241 EF giver derfor uomtvisteligt privilegerede sagsøgere mulighed for indirekte at anfægte gyldigheden af en »generel« forordning, selv om de havde kunnet anfægte denne retsakt direkte inden for den i artikel 230, stk. 3, EF fastsatte frist.

55. Det skal derfor afgøres, om denne konklusion kan udstrækkes til tilfælde, hvor Kommissionen nedlægger ulovlighedsindsigelse mod en fælles aktion, der er vedtaget med hjemmel i EU-traktatens afsnit V.

ii) Formaliteten med hensyn til en ulovlighedsindsigelse fremført mod en fælles aktion vedtaget med hjemmel i EU-traktatens afsnit V

56. Det er først og fremmest min opfattelse, at det første led af Rådets formalitetsindsigelse, der er generelt formuleret og vedrører Domstolens manglende kompetence til at træffe afgørelse om ulovlighedsindsigelsen mod den omtvistede fælles aktion, skal forkastes af tilsvarende årsager som de, der er redegjort for i punkt 31 ovenfor.

57. EF-traktatens bestemmelser om Domstolens kompetence og udøvelsen heraf, som bestemt er en del af artikel 241 EF, finder anvendelse på artikel 47 EU, hvorfor Domstolen indirekte kan føres til at undersøge, om en fælles aktion fra Rådet, der er vedtaget i medfør af EU-traktatens afsnit V, og hvori den afgørelse, der er sagens genstand, har hjemmel, er ugyldig, i det omfang Rådet — ved at vedtage denne fælles aktion — har gjort indgreb i de kompetencer, som EF-traktaten har tildelt Fællesskabet.

58. Således som det fremgår af ovenstående punkt, opstiller artikel 47 EU naturligvis grænser for Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om en ulovlighedsindsigelse mod en retsakt, der er vedtaget med hjemmel i EU-traktatens afsnit V, i lighed med de grænser, der er opstillet for anvendelsen af artikel 230 EF på de samme retsakter. De anbringender, der er påberåbt til støtte for ulovlighedsindsigelsen, skal således i lighed med de, der er fremført til støtte for den principale annullationspåstand, efter min opfattelse begrænses til en anfægtelse af Rådets kompetence til at vedtage den retsakt, hvis gyldighed anfægtes, idet denne retsakt har gjort indgreb i de kompetencer, som EF-traktaten har tildelt Fællesskabet.

59. Det skal i denne henseende bemærkes, uden at fornægte den generelle rækkevidde af den ulovlighedsindsigelse, som er fremført i Kommissionens påstande, som omhandlende alle bestemmelserne i den omtvistede

fælles aktion, at Kommissionen imidlertid i sine skriftlige bemærkninger har præciseret, at retsaktens afsnit I (eller artikel 1-5) er omfattet af FUSP med undtagelse af »visse elementer« i artikel 4 [32].

60. Dette synspunkt skal føre til, at det fastslås, at Domstolen ikke har kompetence til at vurdere ulovlighedsindsigelsen, for så vidt som den vedrører de ovennævnte artikler. Denne konstatering betyder imidlertid ikke, at Domstolen ikke kan tage hensyn til disse artikler ved undersøgelsen af den anfægtede afgørelses lovlighed, henset til, at afgørelsens eneste henvisning er til artikel 3 i den omtvistede fælles aktion.

61. Dernæst forekommer det mig, at den pågældende ulovlighedsindsigelses antagelse til realitetsbehandling i denne sag afhænger mindre af Kommissionens status som privilegeret sagsøger end af arten af den retsakt, hvis gyldighed anfægtes.

62. Hvis den omtvistede fælles aktion er normativ eller generel i den i Domstolens praksis omhandlede forstand og dermed tilnærmer sig en forordning i artikel 241 EF's forstand, kan Kommissionen som enhver anden part støtte sig til fremgangsmåden i denne bestemmelse for indirekte at bestride Rådets kompetence til at vedtage denne retsakt. Hvis den omtvistede fælles aktion derimod skal omkvalificeres som en afgørelse med Kommissionen som adressat, kan Kommissionen ikke anfægte denne retsakts gyldighed.

63. Det skal i denne henseende erindres, at i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, EU vedrører fælles aktioner situationer, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion fra Den Europæiske Unions side, og de fastsætter mål og rækkevidde, de midler, der skal stilles til rådighed for Den Europæiske Union, om nødvendigt deres varighed, og betingelserne for deres gennemførelse. I øvrigt forpligter fælles aktioner i medfør af artikel 14, stk. 3, EU medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger.

64. I det foreliggende tilfælde skal det erindres, at artikel 1 i den omtvistede fælles aktion definerer formålene vedrørende den fælles kamp mod ophobning og spredning af håndskydevåben, mens afsnit I og II præciserer henholdsvis de principper, der regulerer præventive og reaktive aspekter og Den Europæiske Unions bidrag, som gør det muligt at opfylde disse principper. Ifølge bestemmelserne i afsnit II i den omtvistede fælles aktion træffer Rådet navnlig afgørelse om principper, arrangementer og finansieringen af projekter, som yder et direkte og synligt bidrag til de principper, der er nævnt i afsnit I i den omtvistede fælles aktion. Endvidere noterer Rådet sig i medfør af artikel 8 i den omtvistede fælles aktion,

32 — Jf. navnlig stævningens punkt 52-54.

at Kommissionen har til hensigt at rette sin indsats mod gennemførelsen af denne fælles aktions målsætninger og prioriterede områder i den omtvistede fælles aktion. Endelig bestemmer artikel 12 i den omtvistede fælles aktion, at den træder i kraft på dagen for vedtagelsen, uden at modtagerne præciseres.

65. På baggrund af disse kendetegn, og selv om den omtvistede fælles aktion unægteligt, i det mindste for så vidt angår afsnit II, har et operationelt aspekt, der skyldes selve arten af en sådan retsakt, forekommer den på ingen måde at have, heller ikke for så vidt angår retsaktens afsnit II, karakter af en afgørelse i forhold til Kommissionen, således at Kommissionen er adressat.

66. I øvrigt er det ikke til støtte for formalitetsindsigelsen mod ulovlighedsindsigelsen blevet påstået, at den omtvistede fælles aktion i forhold til Kommissionen har karakter af en individuel afgørelse, og hverken Rådet, den spanske regering eller Det Forenede Kongeriges regering har anfægtet den omtvistede fælles aktions generelle karakter, som Kommissionen med rette har påberåbt sig.

67. Det er under disse betingelser min opfattelse, at den af Kommissionen nedlagte ulovlighedsindsigelse mod den omtvistede fælles aktion kan antages til realitetsbehandling, i det mindste for så vidt angår retsaktens afsnit II.

68. Der rejses ikke tvivl om denne konklusion ved Rådets argument, hvorefter Kommissionens anbringender viser, at den påståede ulovlighed af den omtvistede fælles aktion var blevet åbenbar på tidspunktet for dens vedtagelse, således at Kommissionen ikke kan anfægte dens gyldighed.

69. Lige så lidt som en sådan omstændighed er relevant i forbindelse med en ulovlighedsindsigelse, der er påberåbt mod en forordning i 241 EF's forstand, lige så lidt kan den tages i betragtning som betingelse for antagelse til realitetsbehandling af en ulovlighedsindsigelse mod en general retsakt, såsom den omtvistede fælles aktion, der er vedtaget med hjemmel i EU-traktatens afsnit V.

70. Hvis endvidere relevansen af denne omstændighed forkastes, giver det ikke Kommissionen mulighed for at omgå fristen i artikel 230, stk. 5, EF for anlæggelse af et annullationssøgsmål. Kommissionens påstand er nemlig udelukkende, at den omtvistede fælles aktion skal erklæres uanvendelig

i det foreliggende tilfælde i overensstemmelse med artikel 241 EF, og medfører ikke annullation af denne retsakt eller visse af dens bestemmelser, hvis påstanden skal tages til følge.

71. Rådets, den spanske regerings og Det Forenede Kongeriges regerings-formalitetsindsigelse skal derfor efter min opfattelse forkastes, og det skal anerkendes, at den af Kommissionen nedlagte ulovlighedsindsigelse mod den omtvistede fælles aktion eller i det mindste dens afsnit II skal antages til realitetsbehandling.

72. Påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse og Kommissionens påstand om, at det fastslås, at den omtvistede fælles aktion eller under alle omstændigheder dens afsnit II er uanvendelig, kan derfor antages til realitetsbehandling.

B — *Realiteten*

73. Således som det er anskueliggjort i deres respektive skriftlige bemærkninger, er parterne og intervenienterne for det første uenige om fortolkningen og rækkevidden af artikel 47 EU og for det andet om forholdet mellem bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben på den ene side og fællesskabskompetencerne på den anden side. De udleder for det tredje af deres argumenter for de to ovenstående spørgsmål diametralt modstridende konsekvenser for så vidt angår den anfægtede afgørelses og den omtvistede fælles aktions lovlighed.

74. Jeg foretager derfor i det følgende en undersøgelse af disse tre punkter.

1. Fortolkningen og rækkevidden af artikel 47 EU

a) Parternes argumenter

75. Kommissionen, som støttes af Europa-Parlamentet, er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse vedrørende bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben skal annulleres, da den gør indgreb i de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet på området for udviklingssamarbejdet, hvorved artikel 47 EU tilsidesættes.

76. Ifølge Kommissionen og Europa-Parlamentet tilsigter artikel 47 EU at beskytte fællesskabskompetencerne i forhold til Den Europæiske Unions aktion med hjemmel i EU-traktaten ved at oprette en »fast« grænse mellem Fællesskabets kompetencer og Den Europæiske Unions kompetencer.

77. I medfør af artikel 47 EU svarer forholdet mellem fællesskabskompetencerne og Den Europæiske Unions kompetencer i forbindelse med FUSP ikke til forholdet mellem fællesskabskompetencerne og medlemsstaternes kompetencer i den forstand, at man ikke med henblik på at afgrænse Fællesskabets og Den Europæiske Unions kompetencer kan henholde sig til princippet om foregribelse. Selv om medlemsstaterne på et område med delt kompetence, såsom politikken for udviklingssamarbejdet, fortsat har kompetence til at handle på egen hånd, individuelt eller kollektivt, når Fællesskabet ikke har udøvet sin kompetence, gælder det samme ikke for Den Europæiske Union, som i medfør af artikel 47 EU skal respektere Fællesskabets kompetencer, uanset om det er enekompetencer eller ikke, selv hvis der er tale om kompetencer, som ikke er blevet udøvet.

78. Rådet har påstået, at selv om drøftelsen af kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og Den Europæiske Union bestemt er relevant, er det ikke desto mindre korrekt, at Fællesskabet i det foreliggende tilfælde ikke har nogen (aktuel eller potentiel) kompetence til at bekæmpe ophobningen af lette våben og håndskydevåben.

79. Rådet har vedrørende fortolkningen af artikel 47 EU anført, at denne bestemmelse skal bevare balancen mellem de ved traktaterne indførte beføjelser og ikke kan fortolkes således, at den tilsigter at beskytte de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet, til skade for de kompetencer, der er tildelt Den Europæiske Union. I henhold til artikel 5 EF kan Fællesskabet nemlig kun handle inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved EF-traktaten.

80. Rådet har tilføjet, at artikel 47 EU ikke er til hinder for, at der vedtages foranstaltninger i forbindelse med FUSP, der anvender de samme instrumenter, som Fællesskabet anvender i forbindelse med udviklingssamarbejdet, eftersom disse foranstaltninger ikke tilsigter at opfylde formålene med udviklingssamarbejdet, men de formål, der følger af FUSP.

81. Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at to betingelser skal være opfyldt for, at en retsakt, der har hjemmel i EU-traktaten, kan anses for at være i strid med artikel 47 EU.

82. For det første skal Fællesskabet have kompetence til at vedtage en retsakt, der har samme formål og samme indhold. Selv hvis

den retsakt, der er vedtaget med hjemmel i EU-traktaten, henviser til et område, hvor Fællesskabet kunne have handlet i medfør af de formål, det er tildelt, indebærer det derfor ikke en tilsidesættelse af artikel 47 EU, når denne retsakt forfølger et formål, der er helt anderledes, navnlig et formål, der er specifikt omfattet af FUSP.

83. For det andet skal den retsakt, der har hjemmel i EU-traktaten, gøre indgreb i en kompetence, der er tildelt Fællesskabet, ved at hindre eller begrænse udøvelsen heraf. En sådan foregribelsesvirkning er udelukket på et område, såsom udviklingssamarbejdet, hvor Fællesskabet har sideløbende kompetencer. På et område med sideløbende kompetencer hindrer det blotte forhold, at Fællesskabet har udøvet sin kompetence, ikke Den Europæiske Union i at udøve sin. Den eneste begrænsning, der således hviler på Den Europæiske Union, er overholdelsen af pligten til sammenhæng, der findes i artikel 3 EU.

b) Analyse

84. Den »giftige« drøftelse mellem navnlig Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering hvad angår fortolkningen af artikel 47 EU forekommer kun at være en del af en mere grundlæggende divergens vedrørende Den Europæiske Unions struktur.

85. Ifølge den af Kommissionen forsvarede model er forbindelserne mellem Den Europæiske Union og Fællesskabet ikke sammenlignelige med de forbindelser, der regulerer forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. I denne model, der kan kvalificeres som »triangulær«, har og udøver Den Europæiske Union sine egne kompetencer, der ikke blot svarer til den fælles udøvelse af medlemsstaternes kompetencer. Det er på denne måde, at Kommissionen har forsvaret synspunktet med en »fast« grænse mellem Fællesskabet og Den Europæiske Union for så vidt angår FUSP.

86. Det Forenede Kongeriges regering har derimod forsvaret en model, man kan kalde »dualistisk«, ved at ligestille grænsen mellem Fællesskabets kompetencer og Den Europæiske Unions kompetencer med Fællesskabets og dets medlemsstaters kompetencer. Ifølge denne fremgangsmåde gør en aktion fra Den Europæiske Unions side i henhold til EU-traktatens afsnit V, der forfølger formålene i artikel 11, stk. 1, EU, som er bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, med andre ord *aldrig* indgreb i Fællesskabets kompetencer på området for udviklingssamarbejdet, herunder hvis denne aktion har et indhold, der svarer til indholdet af den af Fællesskabet vedtagne aktion, eftersom Fællesskabet i lighed med dets medlemsstater udøver sine kompetencer

sideløbende med Fællesskabets kompetencer, hvorved søgsmålsinteressen i henhold til 47 EU fjernes [33].

87. Denne drøftelse kan umiddelbart forekomme retorisk, i det omfang hverken Kommissionen eller Det Forenede Kongeriges regering har benægtet, at den undersøgelse, som Domstolen skal foretage med henblik på at efterprøve den eventuelle tilsidesættelse af artikel 47 EU, skal hvile på vurderingen af formålet med og indholdet af den anfægtede afgørelse i lyset af den omtvistede fælles aktion. Det fremgår imidlertid ligeledes klart af Det Forenede Kongeriges regerings skriftlige bemærkninger, at dens synspunkt indebærer, at sagsøgte skal frifindes uden en undersøgelse af den anfægtede afgørelses indhold, eftersom det reelt kun er formålet med Den Europæiske Unions aktion, der er virkeligt relevant ved fastslåelsen af, om der i denne sag foreligger en tilsidesættelse af artikel 47 EU.

88. På trods af spidsfindigheden i den af Det Forenede Kongeriges regerings foreslåede analyse forekommer det mig, at regeringens argumentation hviler på visse urigtige forudsætninger hvad angår fortolkningen af artikel 47 EU, således som den følger af Domstolens domme, og som skal føre til en forkastelse af dens synspunkt.

33 — Jf. navnlig punkt 70-72 i Det Forenede Kongeriges regerings interventionsindlæg.

89. Som en generel bemærkning skal jeg først anføre, at Det Forenede Kongeriges regering ikke har påstået, at Den Europæiske Union kunne vedtage en aktion i medfør af FUSP, der forfølger et socio-økonomisk formål for udviklingssamarbejdet uden at tilsidesætte artikel 47 EU. Regeringen har nemlig indrømmet — ligesom Rådets udtrykkelige holdning på dette punkt — at Den Europæiske Union ikke kunne forfølge et sådant formål i forbindelse med EU-traktatens afsnit V. Under alle omstændigheder har både Rådet og Det Forenede Kongeriges regering anført, at den anfægtede afgørelse og den omtvistede fælles aktion forfølger et formål, der er omfattet af FUSP.

90. Det Forenede Kongeriges regering har derimod anført, at Fællesskabet på grund af kompetencernes parallelitet aldrig er forhindret i at vedtage en aktion i medfør af udviklingssamarbejdet, selv når Den Europæiske Union i forbindelse med FUSP har vedtaget en aktion, hvis indhold er tilsvarende (nemlig i denne sag en finansiel og/eller teknisk støtte til en regional afrikansk organisation), men som forfølger et af formålene i artikel 11, stk. 1, EU, i dette tilfælde bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed. Dette synspunkt hviler delvist på den forudsætning, at der ifølge Domstolens praksis skal være opfyldt to uafhængige betingelser for at fastslå en tilsidesættelse af artikel 47 EU, dels skal Fællesskabet have kompetence

til at vedtage en retsakt, hvis indhold, men især hvis formål, er analogt med indholdet og formålet med den af Den Europæiske Union vedtagne retsakt, dels skal der gøres indgreb i Fællesskabets kompetencer.

91. Det skal først bemærkes, at i henhold til artikel 47 EU kan ingen af bestemmelserne i EF-traktaten berøres af en bestemmelse i EU-traktaten [34].

92. Artikel 47 EU skal bevare de kompetencer, som EF-traktatens bestemmelser tildeler Fællesskabet, mod ethvert indgreb fra retsakter, som Rådet påstår er omfattet af EU-traktatens afsnit V og VI [35].

93. Det skal også bemærkes, at Domstolen i dommen af 13. september 2005, Kommissionen mod Rådet, tog Kommissionens påstand til følge i et annullationssøgsmål mod Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der blev vedtaget i medfør af EU-traktatens afsnit V [36], idet den fastslog, at rammeafgørelsens artikel 1-7, *på grund af deres formål og indhold,* havde miljøbeskyttelse som overordnet mål, *hvorfor de gyldigt kunne have været vedtaget* med hjemmel i artikel 175 EF [37].

94. Domstolen præciserede derefter, at »*[d]a rammeafgørelsen således griber ind i* de kompetencer, som Fællesskabet er tillagt i henhold til artikel 175 EF, er den i strid med artikel 47 EU, hvilket gælder for hele rammeafgørelsen, eftersom denne ikke kan opdeles« [38].

95. I modsætning til det af Det Forenede Kongeriges regering foreslåede gør de citerede præmisser i dommen af 13. september 2005 det ikke muligt at sondre mellem, om et indgreb i Fællesskabets kompetencer kan udgøre en selvstændig betingelse i forhold til den, der omfatter undersøgelsen af den anfægtede retsakts indhold og formål. Det fremgår tværtimod, at Domstolen ved i dommens præmis 53 at anvende udtrykket »således« lader indgrebet i Fællesskabets kompetencer og dermed tilsidesættelsen af artikel 47 EU følge af sin forudgående

34 — Ovennævnte dom af 13.9.2005, Kommissionen mod Rådet (præmis 38).

35 — Jf. ovennævnte dom af 12.5.1998, Kommissionen mod Rådet (præmis 16), og af 13.9.2005, Kommissionen mod Rådet (præmis 39).

36 — Denne rammeafgørelse er offentliggjort i EUT L 29, s. 55.

37 — Dommens præmis 51 (min fremhævelse). Domstolen anvendte dermed, således som den anførte i dommens præmis 45, sin faste retspraksis om valget af en fællesskabsakts retshjemmel, hvorefter dette valg »sker på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder af retsaktens formål og indhold«.

38 — Ibidem (præmis 53) (min fremhævelse).

undersøgelse af formålet med og indholdet af Rådets rammeafgørelse. Det er derfor ved afslutningen af denne undersøgelse, at Domstolen har kunnet fastslå, at artikel 47 EU er blevet tilsidesat, uden at den desuden har skullet efterprøve, om en supplerende påstået betingelse vedrørende indgreb i Fællesskabets kompetencer er opfyldt.

96. Dernæst skal Det Forenede Kongeriges regerings argument undersøges, hvorefter en aktion fra Den Europæiske Unions side, der forfølger et FUSP-formål, aldrig kan gøre indgreb i Fællesskabets kompetencer på området for udviklingssamarbejdet på grund af de sideløbende eller supplerende kompetencer, der er tildelt Fællesskabet i forhold til medlemsstaternes kompetencer på området for udviklingssamarbejdet [39].

97. Det skal i denne henseende for det første anføres, at denne generelle fremgangsmåde fortsat mindst er betinget af Domstolens undersøgelse af, om det med Den Europæiske Unions aktion forfulgte FUSP-formål i medfør af EU-traktatens afsnit V er autentisk, idet Unionen, således som Rådet og Det Forenede Kongeriges regering har anerkendt, kun kan forfølge et formål med udviklingssamarbejdet, som det er tildelt ved EU-traktaten [40].

98. Det skal dernæst bemærkes, at artikel 47 EU ikke indfører nogen graduering i den beskyttelse, der tildeles EF-traktatens bestemmelser i forhold til kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet og dermed arten af de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet. Artikel 47 EU forekommer derfor at hvile på den formodning, at alle de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet, uafhængigt af den fordeling, der er mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, fortjener at være beskyttet mod ethvert indgreb, som Den Europæiske Union gør heri ved at vedtage en retsakt, som har hjemmel i EU-traktatens afsnit V og/eller VI.

99. Det fremgår ligeledes af dommen af 12. maj 1998, Kommissionen mod Rådet, og af 13. september 2005, Kommissionen mod Rådet, at Domstolen undersøgte den eventuelle tilsidesættelse af artikel 47 EU gennem de retsakter, Den Europæiske Union havde

39 — Det skal for god ordens skyld bemærkes, at artikel I-12 i traktaten om en forfatning for Europa (EUT 2004 C 310, s. 1) sondrer mellem tre kompetence-»kategorier« for Unionen (fusioneret med Fællesskabet), nemlig henholdsvis enekompetence, kompetence delt med medlemsstaterne på et bestemt område, hvor disse sidstnævnte udøver deres kompetence, »i det omfang Unionen ikke har udøvet sin eller er ophørt med at udøve den« og (ikke nærmere kvalificeret) kompetence på visse områder »til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes indsats, uden at denne beføjelse dog træder i stedet for medlemsstaternes beføjelser på disse områder«.

40 — Ifølge Domstolens praksis kan valget af hjemmel for en retsakt ikke foretages alene på grundlag af institutionens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal, således som det allerede er blevet præciseret ovenfor i fodnote 37, ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, jf. bl.a. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11, og af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10.

vedtaget på områder (henholdsvis visapolitikken og miljøpolitikken), der ikke var omfattet af Fællesskabets enekompetence, men som tilhørte området for kompetence delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og hvori Fællesskabet endnu ikke havde grebet ind.

100. Disse elementer forekommer at være antydninger hvad angår den ligegyldige karakter af arten af den kompetence, der er tildelt Fællesskabet, og kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne med henblik på anvendelsen af artikel 47 EU, for så vidt som denne kompetence eksisterer. Det kan imidlertid ikke nægtes, at Fællesskabet har kompetence på området for udviklingssamarbejdet, hvilket bestemmelserne i EF-traktatens afsnit XX bevidner.

101. Det er bestemt korrekt, således som Det Forenede Kongeriges regering har anført, at Fællesskabets kompetence på området for udviklingssamarbejdet er et supplement til medlemsstaternes kompetence.

102. Det skal nemlig bemærkes, at Fællesskabets politik på området for udviklingssamarbejdet, der er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra r), EF og EF-traktatens afsnit XX, i henhold til artikel 177, stk. 1, EF er »et supplement til medlemsstaternes politik«. Artikel 180, stk. 1, EF bestemmer også, at »Fællesskabet og medlemsstaterne samordner deres politik med hensyn til udviklingssamarbejde og fører samråd om deres bistandsprogrammer« og »kan iværksætte fælles aktioner«. Artikel 181, stk. 1, EF tilføjer, at »[i]nden for rammerne af deres respektive beføjelser samarbejder Fællesskabet og medlemsstaterne med tredjelande og med kompetente internationale organisationer«, mens stk. 2 præciserer, at Fællesskabets kompetence på området ikke »berører […] medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå internationale aftaler«.

103. Det er derfor utvivlsomt, således som Domstolen allerede fastslog i en dom af 2. marts 1994 — der blev afsagt efter EU-traktatens ikrafttræden, men hvis faktiske forhold lå før denne ikrafttræden — at Fællesskabet ikke har enekompetence på dette område [41]. Domstolen har i øvrigt bekræftet denne vurdering efter EU-traktatens ikrafttræden i dommen i sagen Portugal mod Rådet [42].

104. Domstolen udledte i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet af konstateringen

41 — Dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 26.

42 — Dom af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177, præmis 36. Domstolen har imidlertid præciseret, at Fællesskabet har en specifik kompetence til at indgå aftaler med tredjelande på området for udviklingssamarbejdet.

af, at Fællesskabet ikke havde enekompetence, at medlemsstaterne på egne vegne kunne påtage sig forpligtelser over for tredjelande, såvel kollektivt som individuelt, eller sammen med Fællesskabet [43].

105. Selv om Domstolen ikke positivt har kvalificeret den af Fællesskabet udøvede kompetence, skal det anføres, at i lighed med generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i den nævnte sag forkastede Domstolen hele Parlamentets argumentation, hvorved det navnlig blev påstået, at da Fællesskabet havde udøvet sin kompetence, havde medlemsstaterne mistet deres kompetence til at handle [44]. Efter generaladvokat Jacobs' opfattelse var dette synspunkt uantageligt på et område, hvor Fællesskabet og medlemsstaterne har en sideløbende kompetence [45].

106. I en samtidig dom, som parterne i denne tvist har omtalt flere gange, og hvori der blev stillet spørgsmålet, om den af Parlamentet anfægtede afgørelse var en retsakt, der kunne anfægtes i EF-traktatens artikel 173's forstand (efter ændring nu artikel 230 EF), bemærkede Domstolen ligeledes, at Fællesskabets kompetence på området for humanitær hjælp ikke var eksklusiv, og at medlemsstaterne derfor ikke var forhindret i kollektivt at udøve deres kompetence på dette område, *enten i eller uden for rådsregi* [46].

107. Det følger heraf, at i modsætning til det af Kommissionen i sine skriftlige bemærkninger antydede kan medlemsstaterne på området for udviklingssamarbejdet ikke fratages retten til at udøve deres egen kompetence, herunder når Fællesskabet har udøvet sin på dette område [47].

108. En anden fortolkning af bestemmelserne i EF-traktatens afsnit XX vil fratage forpligtelsen, der findes i artikel 180 EF, og som Fællesskabet og medlemsstaterne er underlagt med henblik på at samordne deres politik med hensyn til udviklingssamarbejde og at føre samråd om deres bistandsprogrammer, enhver effektiv virkning. Den af

43 — Ibidem.

44 — Punkt 42 i forslaget til afgørelse fremsat den 10.11.1993.

45 — Jf. navnlig punkt 44 og 50 i ovennævnte forslag til afgørelse.

46 — Dom af 30.6.1993, forenede sager C-181/91 og C-248/91, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3685, præmis 16 (min fremhævelse).

47 — Eksistensen af sideløbende kompetencer på området for udviklingssamarbejdet betyder naturligvis ikke, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres egen kompetence ikke skal samarbejde loyalt, således som det følger af artikel 10 EF. Denne forpligtelse er i øvrigt præciseret i behovet for at koordinere Fællesskabets og de nationale politikker på området for udviklingssamarbejdet, som findes i artikel 180, stk. 1, EF. En medlemsstat kan dermed for eksempel ikke i forbindelse med sin bilaterale politik opretholde eller forny et program med udviklingsbistand til et tredjeland, for hvilket Fællesskabet har besluttet at standse sit eget bidrag på grund af en alvorlig menneskerettighedskrænkelse i dette tredjeland.

Kommissionen forsvarede fortolkning gør ligeledes den mulighed, som Fællesskabet og medlemsstaterne gives for at vedtage fælles aktioner i overensstemmelse med artikel 180, stk. 1, EF, lidet forståelig.

109. Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Indien om partnerskab og udvikling [48], som gav anledning til dommen i sagen Portugal mod Rådet, er i øvrigt et eksempel på den sideløbende eller supplerende karakter af kompetencerne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. I henhold til denne aftales artikel 25 berører aftalen eller foranstaltninger, der træffes i henhold til aftalen, på ingen måde medlemsstaternes beføjelser til at iværksætte bilaterale aktiviteter med Indien inden for rammerne af det økonomiske samarbejde eller til om fornødent at indgå nye aftaler om økonomisk samarbejde med Indien. Domstolen udledte navnlig af denne bestemmelse, at »[d]en blotte omstændighed, at aftalen indeholder bestemmelser om samarbejde på et særligt område, […] foregriber […] ikke kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne eller retsgrundlaget for fællesskabsretsakter til gennemførelse af samarbejdet på området« [49].

110. Det forholder sig ikke desto mindre således, at kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne skal adskilles fra den fordeling, der reguleres i artikel 47 EU, mellem Fællesskabet og Den Europæiske Union for så vidt angår den anden og tredje søjle [50].

111. Selv om medlemsstaterne i princippet har handlefrihed [51], er Den Europæiske Unions aktion i henhold til EU-traktatens afsnit V og VI udelukket, når der er tilstrækkelige kompetencer i EF-traktaten, uafhængigt af spørgsmålet om arten (ene, delt eller sideløbende) af de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet.

112. Hvis de høje kontraherende parter havde haft til hensigt at afgrænse rækkevidden af artikel 47 EU i henhold til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, ville denne artikel bestemt ikke have haft den ordlyd — med undtagelse af de udtrykkelige bestemmelser, der er omfattet af artikel 47 EU — at »ingen« af EU-traktatens bestemmelser »berører« EF-traktaten.

113. Den omstændighed, at medlemsstaterne har frihed til at handle sammen,

48 — EFT 1994 L 223, s. 35.

49 — Dommens præmis 47.

50 — Jf. i denne retning punkt 58 i generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse fremsat den 28.6.2007 i sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet.

51 — Undtagelse for Fællesskabets enekompetence og den situation, hvor Fællesskabet har udøvet sin kompetence på et område, hvor det sideløbende deler sin kompetence med medlemsstaterne.

forekommer ikke at være i strid med det forhold, at Den Europæiske Union er forhindret i at iværksætte en aktion i henhold til EU-traktatens afsnit V og VI, der kan være omfattet af Fællesskabets kompetence.

114. Ud over det forhold, som Kommissionen har anført, og som Rådet og Det Forenede Kongeriges regering har anerkendt, at medlemsstaterne ikke sammen udøver deres kompetence, når en aktion vedtages ved en retsakt fra Rådet i medfør af EU-traktatens afsnit V, hvilket gælder så meget desto mere, som denne retsakt i lighed med den anfægtede afgørelse kan vedtages med kvalificeret flertal [52], har dommen af 12. maj 1998, Kommissionen mod Rådet, og af 13. september 2005, Kommissionen mod Rådet, ikke udelukket Den Europæiske Unions eventuelle tilsidesættelse af artikel 47 EU i forbindelse med EU-traktatens afsnit VI - den anden dom konkluderede endda, således som det allerede er fremgået, at der var gjort indgreb i Fællesskabets kompetencer — selv om Fællesskabet endnu ikke har handlet på de pågældende områder, og dermed at medlemsstaterne i princippet har bevaret deres kompetence til at handle på disse områder.

115. Jeg ser ingen grund til, at fortolkningen og rækkevidden af artikel 47 EU i forbindelse med forholdet mellem EU-traktatens afsnit V og Fællesskabets politik for udviklingssamarbejdet skal afhænge af kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i henhold til EF-traktaten.

116. Således som det allerede er skitseret ovenfor, tilsigter artikel 47 EU på kvasihermetisk vis at sikre, at Fællesskabets aktion i henhold til EF-traktaten har forrang for foranstaltninger, der gennemføres på grundlag af EU-traktatens afsnit V eller VI, således at hvis en aktion *kan* gennemføres i overensstemmelse med EF-traktaten, *skal* den gennemføres i medfør af denne traktat [53].

117. Sikringen af Fællesskabets aktion fremgår ligeledes af flere andre bestemmelser i EU-traktaten.

118. Det er bestemt korrekt, at EU-traktatens artikel 11, stk. 1, på området for ekstern aktion giver FUSP et anvendelsesområde, der »dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken«, hvilket udtryk er tilstrækkeligt bredt til bl.a. at dække Fællesskabets politik for udviklingssamarbejdet.

52 — Rådet træffer nemlig i overensstemmelse med artikel 23, stk. 2, EU afgørelse med kvalificeret flertal, bl.a. når det vedtager fælles aktioner eller fælles holdninger.

53 — Jf. ligeledes i denne retning punkt 53 i generaladvokat Mazáks ovennævnte forslag til afgørelse.

119. Denne bestemmelse, der findes i EU-traktatens afsnit V, kan imidlertid ikke forstås isoleret, men skal derimod fortolkes i lyset af denne traktats fælles og endelige bestemmelser, der henviser til Den Europæiske Union som de tre søjlers »facade«.

120. Det skal således anføres, at ud over artikel 47 EU bestemmer artikel 1 EU, at den politik og de former for samarbejde, som indføres ved denne traktat, nemlig bl.a. FUSP, *supplerer* De Europæiske Fællesskaber, mens artikel 2 EU præciserer, at Den Europæiske Union bl.a. har til formål »at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og udbygge den«, hvilket formål er gentaget i en lidt anden form i artikel 3, stk. 1, EU.

121. Der er dermed tale om at beskytte Fællesskabets aktionsområder, således at Den Europæiske Union skal afholde sig fra at gøre indgreb i disse områder ved at henholde sig til mindre integrerede samarbejdsmåder end de, der er fastsat i EF-traktaten, nemlig fremgangsmåderne i EU-traktatens afsnit V og VI. Selv om henvisningen til begrebet gældende fællesskabsret ud fra et materielt synspunkt forbliver upræcist, omfatter det uden tvivl de kompetencer, Fællesskabet er blevet tildelt.

122. Det kan endelig foreslås, at FUSP dækker »alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken«, med undtagelse af de former for udenrigspolitik, der er omfattet af Fællesskabets kompetence, såsom den fælles handelspolitik eller politikken for udviklingssamarbejdet, uanset kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. Denne fremgangsmåde forekommer at være den eneste, som sikrer en sammenhæng mellem alle EU-traktatens bestemmelser.

123. Dette synspunkt bestyrkes modsætningsvist af den forbindelse, som specifikt blev etableret ved Maastricht-traktaten og opretholdt i den nuværende version af EU-traktaten i overensstemmelse med artikel 47 EU [54], mellem Fællesskabets handlinger i form af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 60 EF og artikel 301 EF og EU-traktatens mål, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, EU, på området for forbindelserne udadtil. Dette er to helt specielle bestemmelser for EF-traktaten [55], idet det udtrykkeligt fremgår af disse, at Den Europæiske Union, når den handler i henhold til EU-traktatens afsnit V, kan *iværksætte* en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, idet fællesskabsaktionen således er betinget af den aktion, der er vedtaget i forbindelse med FUSP.

54 — Selv om, således som det er bestemt i denne artikel, ingen af bestemmelserne i EU-traktaten berører EF-traktaten, er det nemlig udelukkende »[m]ed forbehold af bestemmelserne om ændring af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på oprettelse af Det Europæiske Fællesskab«.

55 — Jf. Rettens domme af 21.9.2005, sag T-306/01, Yusuf og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3533, præmis 160, og sag T-315/01, Kadi mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3649, præmis 124. Det bemærkes, at begge disse domme er blevet appelleret. Appelsagerne, der er verserende, er registreret under henholdsvis sag C-415/05 P og sag C-402/05 P.

124. Herudover tvivler jeg i modsætning til det af Det Forenede Kongeriges regering påståede på, at Den Europæiske Unions aktion i henhold til EU-traktatens afsnit V aldrig kan gøre indgreb i Fællesskabets kompetencer på området for udviklingssamarbejdet.

125. Det skal i denne forbindelse allerede bemærkes, at Det Forenede Kongeriges regering selv har indrømmet, at et indgreb kun kan udelukkes, for så vidt som Den Europæiske Unions aktion i henhold til EU-traktatens afsnit V forfølger et FUSP-formål. Således som det er anført ovenfor, skal et sådan formåls autentiske karakter imidlertid altid efterprøves af Domstolen med henblik på at udelukke den påståede tilsidesættelse af artikel 47 EU.

126. Herudover angiver den meget forsigtige ordlyd af artikel 8 i den omtvistede fælles aktion, hvorefter Rådet »*noterer sig*, at Kommissionen *har til hensigt* at rette sin indsats mod gennemførelsen af [den omtvistede] fælles aktions målsætninger og prioriterede områder, *i givet fald ved passende fællesskabsforanstaltninger*«[56], klart, at Rådet er helt opmærksom på, at en aktion, der er vedtaget i henhold til EU-traktatens afsnit V, generelt kan gøre indgreb i fællesskabskompetencer på området for udviklingssamarbejdet.

127. Det følger af ovenstående betragtninger, at fortolkningen og rækkevidden af artikel 47 EU ikke er afhængig af kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i henhold til EF-traktaten.

128. Den undersøgelse, som Domstolen skal foretage i denne sag, skal derfor vedrøre spørgsmålet, om den anfægtede afgørelse i medfør af de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet på området for udviklingssamarbejdet, og henset til afgørelsen formål og indhold samt i lyst af den omtvistede fælles aktion, den skal gennemføre, kunne have været vedtaget af Fællesskabet i henhold til EF-traktatens afsnit XX.

129. Denne undersøgelse er imidlertid betinget af spørgsmålet, der ligeledes har været meget drøftet blandt parterne, om bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben er undtaget fra fællesskabskompetencerne som sådan. Hvis dette er tilfældet, skal sagsøgte i princippet frifindes.

56 — Min fremhævelse.

2. Forholdet mellem bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben og fællesskabskompetencerne

a) Parternes argumenter

130. Ifølge Kommissionen og Parlamentet er bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben, i det omfang den er blevet en integrerende del af politikken for udviklingssamarbejdet, omfattet af de kompetencer, Fællesskabet er tildelt på dette område.

131. Samarbejdet om en bæredygtig udvikling i et land kan nemlig kun være effektiv, hvis der er et minimum af stabilitet og demokratisk legitimitet. Ved at være omfattet af dette stabilitetsperspektiv er minerydningspolitikken og deklassering af lette våben og håndskydevåben et uomgængeligt middel til at opfylde formålene med politikken for udviklingssamarbejdet.

132. Kommissionen har gjort gældende, at integrationen af bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben i fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet er blevet stadfæstet i forbindelse med Cotonouaftalen, selv om der er tale om en blandet aftale. Den omstændighed, at deklasseringen af lette våben og håndskydevåben er omfattet af fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet, bekræftes af, at den er integreret i planlægningen af gennemførelsen af det regionale vejledende program for Vestafrika af 19. februar 2003 og i medtagelsen i Den Europæiske Unions almindelige budget for 2004 i kapitlet om FUSP, hvor der findes en post bestemt til finansiering af dispositioner, der navnlig tilsigter at bekæmpe spredningen af lette våben og den ulovlige våbenhandel, for så vidt som sådanne aktioner ikke allerede er dækket af Cotonou-aftalerne, som kan iværksætte samme type aktioner i AVS-landene.

133. Den forbindelse, der forener politikken for udviklingssamarbejdet og den destabiliserende ophobning af lette våben og håndskydevåben, er i øvrigt anerkendt af Rådet selv og af det internationale samfund. Kommissionen har i sit svar på interventionsindlæggene præciseret, at dette ikke udelukker, at visse aspekter af bekæmpelsen af lette våben og håndskydevåben på grund af deres formål og indhold kan være omfattet af FUSP.

134. Rådet, som støttes af alle de intervenerende regeringer, er af den opfattelse, at bekæmpelse af lette våben og håndskydevåben ikke er omfattet af de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet.

135. Hverken bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben eller de mere generelle formål med bevarelse af freden og styrkelse af sikkerheden er omfattet af de fællesskabsformål, der er opregnet i artikel 2 EF og 3 EF, men er udelukkende omfattet af EU-traktaten, navnlig FUSP. Ifølge artikel 177, stk. 1, EF er hovedformålet med fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet derimod at nedbringe fattigdommen. EF-traktatens bestemmelser kan ikke fortolkes udvidende, således at de rokker ved den omstændighed, at Unionen og Fællesskabet består ved siden af hinanden som to integrerede, men særskilte retsordener, samt den grundlæggende søjleopbygning.

136. Rådet, der støttes af den franske regering, den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering, er af den opfattelse, at den omstændighed, at ophobningen af lette våben og håndskydevåben kan have en bivirkning på mulighederne for en bæredygtig udvikling, ikke indebærer, at hele dette område er omfattet af fællesskabskompetencerne. Rådet og Det Forenede Kongeriges regering har understreget, at hvis Kommissionens synspunkt følges, mister FUSP sin effektive virkning.

137. Rådet, der støttes af den spanske regering, den franske regering, den svenske regering og Det Forenede Kongeriges regering, har understreget, at en fællesskabskompetence på området for bekæmpelse af lette våben og håndskydevåben heller ikke kan udledes af Cotonou-aftalen, henset navnlig til en sådan aftales blandede karakter, eller af de andre instrumenter, som Kommissionen har påberåbt sig.

138. Den franske regering har under retsmødet præciseret, at artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1717/2006 af 15. november 2006 om oprettelse af et stabilitetsinstrument [57] bekræfter, at Fællesskabets udviklingsbistand ikke omfatter støtte til foranstaltninger, der tilsigter at bekæmpe ophobningen af lette våben og håndskydevåben.

b) Analyse

i) Indledende bemærkninger

139. Jeg har to indledende bemærkninger hvad angår Kommissionens argumentation.

140. Det skal for det første bemærkes, at Kommissionen under retsforhandlingerne mærkbart har nuanceret sin holdning hvad

57 — EUT L 327, s. 1.

angår den forbindelse, der efter Kommissionens opfattelse er mellem bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben og fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet. Selv om Kommissionen i stævningen i det væsentlige har anført, at aktionen mod ophobningen af disse våben var en integrerende del af fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet, endog af hele udviklingspolitikken [58], har den i svaret på interventionsindlæggene forsvaret det synspunkt, at denne aktion er omfattet af Fællesskabets kompetence, *i det omfang den* er blevet en integrerende del af fællesskabspolitikken på området for udviklingssamarbejdet, idet den dermed har anerkendt, at visse af aktionens aspekter kan være omfattet af FUSP [59].

141. Kommissionens nuancering i de skriftlige bemærkninger gør uden tvivl analysen mere kompleks, eftersom denne fremgangsmåde, hvis den skal følges, kan føre til en fastlæggelse af de kriterier, der gør det muligt at adskille de eventuelle aspekter af bekæmpelsen af ophobning af lette våben og håndskydevåben, der er omfattet af udviklingssamarbejdet, fra de aspekter, der falder inden for FUSP's anvendelsesområde.

142. Kommissionen forekommer i denne henseende, således som det navnlig er fremgået af dens procedure, at trække en grænse for de pågældende aktioners art mellem dels politiske aktioner, såsom udfoldelse af militære eller politiopgaver for at afvæbne lokale militser eller beslutningen om at nedlægge fabrikker, der fremstiller lette våben, hvilke aktioner er omfattet af FUSP, dels tekniske og økonomiske aktioner med støtte til lokale initiativer på det pågældende område, som er omfattet af fællesskabskompetencen på området for udviklingssamarbejdet.

143. Det bemærkes, at Rådet og de intervenerende regeringer derimod kategorisk har anfægtet, at bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben er, endog delvist, omfattet af anvendelsesområdet for udviklingssamarbejdet.

144. Jeg bemærker for det andet, at Kommissionen i sine skriftlige indlæg yderst sporadisk har påstået, at den anfægtede afgørelse og den omtvistede fælles aktion ligeledes har gjort indgreb i de kompetencer, som Fællesskabet udleder af artikel 181 A EF, hvilket er den eneste artikel i EF-traktatens afsnit XXI, der vedrører »[ø]konomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande« [60].

58 — Jf. punkt 38 og 40 i stævningen.

59 — Jf. punkt 16 samt 9, 11, 12 og 19 i Kommissionens bemærkninger til interventionsindlæggene.

60 — Jf. punkt 52, 60 og 63 i stævningen.

145. Afsnit XXI blev indsat i EF-traktaten ved den revision, der fulgte af Nice-traktaten. Artikel 181 A EF bestemmer navnlig, at med forbehold af bestemmelserne i EF-traktaten, især bestemmelserne i afsnit XX, iværksætter Fællesskabet inden for sine kompetenceområder samarbejdsaktioner med tredjelande på det økonomiske, finansielle og tekniske område.

146. Inden denne artikel trådte i kraft, og for så vidt som fællesskabsinstrumenterne ikke er omfattet af andre politikker, har Fællesskabet truffet foranstaltninger og indgået samarbejdsaftaler med tredjelande, som ikke var udviklingslande, med hjemmel i EF-traktatens artikel 235 EF (nu artikel 308 EF) i mangel af en specifik hjemmel [61].

147. Indsættelsen af det nye afsnit XXI i EF-traktaten skaber dermed en specifik hjemmel for dette samarbejde og letter vedtagelsesproceduren for fællesskabsinitiativer på dette område ved gennem Rådets kvalificerede flertal at mildne det krav om enstemmighed, der findes i artikel 308 EF.

148. I det omfang artikel 181 A EF finder anvendelse uden forbehold for afsnit XX på udviklingssamarbejdet, udstrækker denne artikel sig ikke til samarbejdet med udviklingslande, således som Kommissionen i øvrigt har anerkendt det i sine skriftlige indlæg [62].

149. Selv om begrebet »udviklingsland«, der er anvendt flere gange i EF-traktatens bestemmelser, ikke er defineret heri, er det meget klart i denne sag, at alle de stater, der er en del af Ecowas, som drager fordel af den anfægtede afgørelse, er kontraherende parter i Cotonou-aftalen og er blandt udviklingslandene, uafhængigt af kriterierne og

61 — Jf. f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 3906/89 af 18.12.1989 om økonomisk bistand til Republikken Ungarn og Folkerepublikken Polen (EFT L 375, s. 11), Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5.12.2000 om bistand til Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien samt om ophævelse af forordning (EF) nr. 1628/96 og om ændring af forordning (EØF) nr. 3906/89 og (EØF) nr. 1360/90 og af afgørelse 97/256/EF og 1999/311/EF (EFT L 306, s. 1), og Rådets forordning (EF) nr. 382/2001 af 26.2.2001 om gennemførelse af projekter til fremme af samarbejde og handelsmæssige forbindelser mellem Den Europæiske Union og de industrialiserede lande i Nordamerika, Fjernøsten og Australasien og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1035/1999 (EFT L 57, s. 13). Ifølge retspraksis kan artikel 308 EF kun anvendes som hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden bestemmelse i EF-traktaten giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt, jf. bl.a. dommen i sagen Portugal mod Rådet (præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

62 — Jf. f.eks. punkt 20 i stævningen.

prisindekset til definition af dette begreb [63]. Kommissionen har således i sin meddelelse af 26. april 2000 til Rådet og Europa-Parlamentet om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik [64], navnlig i udviklingslandekategorien ud fra et økonomisk, socialt og strukturelt synspunkt medtaget alle de lande, der tidligere havde draget fordel af Lomé-konventionen (nu erstattet af Cotonou-aftalen).

150. Det er derfor udelukkende for så vidt angår fællesskabskompetencen på området for udviklingssamarbejdet, at den forbindelse, som udviklingssamarbejdet har med bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndvåben, skal undersøges.

63 — Verdensbanken anvender sædvanligvis udtrykket »udviklingsland« for at henvise til et land med en lille indkomst og en middelindkomst på grundlag af bruttonationalproduktet pr. indbygger. OECD's udvalg for udviklingsstøtte har siden 2005 ladet sig inspirere af de samme kriterier, der er blevet gentaget i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18.12.2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 378, s. 41), hvis bilag II omfatter udviklingslande som defineret på OECD's udvalg for udviklingsstøttes liste, og som navnlig omfatter Ecowas' medlemsstater. Det skal også bemærkes, at De Forenede Nationers Konference om Handel og Udvikling (UNCTAD) siden 1970'erne har opstillet en liste, der ajourføres hvert tredje år, over de mindst udviklede lande, som bygger på tre kriterier vedrørende bruttonationalproduktet pr. indbygger, menneskelig kapital på grundlag af et »human assets index« og den økonomiske sårbarhed. I 2006 var 12 af Ecowas' 15 medlemsstater på UNCTAD-listen over de mindst udviklede lande, med undtagelse af Côte d'Ivoire, Liberia og Nigeria, jf. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2

64 — KOM(2000) 212 endelig, s. 5. Jf. også artikel 30 og bilag II til ovennævnte forordning nr. 1905/2006.

ii) Udviklingssamarbejdets anvendelsesområde

151. Der skal, inden dette spørgsmål undersøges, erindres om formuleringen af 177 EF.

152. Ifølge artikel 177, stk. 1, EF skal »Fællesskabets politik med hensyn til udviklingssamarbejde […] fremme:

— en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene og særlig i de mest ugunstigt stillede blandt disse

— en harmonisk og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien

— bekæmpelse af fattigdommen i udviklingslandene«.

153. Artikel 177, stk. 2, EF præciserer, at Fællesskabets politik på dette område skal bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

154. Artikel 177, stk. 3, EF bestemmer, at Fællesskabet respekterer de forpligtelser og tager hensyn til de målsætninger, som er godkendt inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre kompetente internationale organisationer.

155. Artiklens stk. 1 viser, at målsætningerne for politikken for udviklingssamarbejdet frem for alt er af økonomisk- og social art. Fællesskabet skal ved opfyldelsen af disse målsætninger bidrage til den generelle politiske målsætning i artikel 177, stk. 2, EF.

156. Det kan bestemt i lyset af artikel 177, stk. 3, EF foreslås, at opregningen i stk. 1 ikke er udtømmende, i det omfang Fællesskabet skal tage hensyn til de målsætninger, som internationalt er godkendt, herunder navnlig inden for rammerne af De Forenede Nationer.

157. Ud over den omstændighed, at Fællesskabet udelukkende har forpligtet sig til at »tage hensyn« til de målsætninger, der er godkendt i forbindelse med de kompetente internationale organisationer, betyder dette udtryk imidlertid under alle omstændigheder ikke, at disse målsætninger gyldigt kan bidrage til at udvide de målsætninger, som Fællesskabet er pålagt i medfør af EF-traktatens afsnit XX, således at alle initiativer fra Den Europæiske Union og/eller Fællesskabet, der er rettet mod udviklingslande, fremover er omfattet af Fællesskabets udviklingspolitik [65].

158. En anden fortolkning vil bestemt være i strid med artikel 5 EF, hvorefter Fællesskabet, som det erindres, kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved EF-traktaten.

159. Bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed kan imidlertid hverken tilknyttes et af de formål, som Fællesskabet udtrykkeligt er tillagt ved artikel 2 EF og 3 EF eller mere generelt ved

65 — Det bemærkes i øvrigt, at de otte årtusindeudviklingsmål, der blev godkendt i 2000 under De Forenede Nationers auspicier, og som Fællesskabets medlemsstater bestræber sig på at gennemføre, i det væsentlige er centreret om sikring af befolkningernes basale livsfornødenheder, bekæmpelse af fattigdom og den socio-økonomiske udvikling, dvs. afskaffelse af ekstrem fattigdom og hungersnød, sikring af grundskoleundervisning for alle, fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders selvbestemmelsesret, mindskelse af børnedødeligheden, forbedring af mødres sundhed, bekæmpelse af hiv/aids, malaria og andre sygdomme, sikring af et bæredygtigt miljø og indførelse af et verdenspartnerskab for udvikling, jf. i denne henseende den nylige fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om »den europæiske konsensus om udvikling« (EUT 2006 C 46, s. 1).

EF-traktatens præambel. Selv om bevarelsen af freden og styrkelsen af den internationale sikkerhed skal tjene som inspiration for Fællesskabets indsats, er de ikke omfattet af EF-traktaten, men af EU-traktatens formål, navnlig af FUSP, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, EU [66].

160. Den socio-økonomiske art af de formål, der forfølges med fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet, er blevet bekræftet af Domstolen i dommen i sagen Portugal mod Rådet.

161. I denne dom anerkendte Domstolen, at den målsætning, der er anført i EF-traktatens artikel 130 U (nu artikel 177 EF), er vid, idet de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen, skal kunne omfatte forskellige særlige områder [67]. Domstolen præciserede ikke desto mindre, dels at bestemmelserne i en samarbejdsaftale på disse forskellige områder ikke, hvis den skal være gyldigt vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 130 Y (nu artikel 181 EF), kan indeholde forpligtelser, der i realiteten må anses for særskilte målsætninger i forhold til formålet med udviklingssamarbejdet [68], og efterprøvede dels i forbindelse med undersøgelsen af en af disse bestemmelser i aftalen om samarbejde mellem de kontraherende parter på området for bekæmpelse af narkotikamisbrug, om denne bestemmelse lå inden for de nødvendige grænser for opfyldelsen af målsætningerne »den økonomiske og sociale udvikling«, der er anført i EF-traktatens artikel 130 U, eller »socio-økonomiske« målsætninger for udviklingssamarbejdet, uden at der kræves en selvstændig kompetence og hjemmel [69].

162. Denne fremgangsmåde kan forekomme forholdsvis streng for så vidt angår de med udviklingssamarbejdet forfulgte formål.

163. Denne forholdsvise strenghed afvejes, således som dommen i sagen Portugal mod Rådet viser, af muligheden for at henføre en lang række områder under udviklingssamarbejdet, for så vidt som disse bidrager til at opfylde målsætningerne i 177 EF.

164. Det er således, at Fællesskabet har vedtaget forordning (EF) nr. 1724/2001 om aktion mod personelminer i udviklings-

66 — Jf. i denne retning Rettens dom i sagen Yusuf og Al Barakaaf International Foundation mod Rådet og Kommissionen (præmis 152-155) og i sagen Kadi mod Rådet og Kommissionen (præmis 116-119).

67 — Dommens præmis 37.

68 — Ibidem, præmis 39.

69 — Samme sted, præmis 60, 61 og 63.

lande [70], som i henhold til artikel 2 »tager sigte på at bistå lande, der lider under følgerne af personelminer, med at skabe de nødvendige forudsætninger for deres økonomiske og sociale udvikling«, idet det bemærkes i 15. betragtning hertil, at det er vigtigt at sikre sammenhængen mellem Fællesskabets aktioner i henhold til denne forordning og Den Europæiske Unions samlede udenrigspolitik, herunder FUSP.

165. Eksemplet med minerydningsprojekter viser, at foranstaltninger, der er forbundet med sikkerheden, kan henhøre under anvendelsesområdet for udviklingsbistanden, for så vidt som de tjener til at opfylde målsætninger for den socio-økonomiske udvikling i henhold til artikel 177 EF.

166. Denne afgrænsning af målsætningerne for udviklingssamarbejdet gør det efter min opfattelse muligt at sikre denne politiks dynamiske karakter, idet det garanteres, at Fællesskabet overholder princippet om tildeling af kompetencer og angivelse af målsætninger, der findes i artikel 5 EF, uden at de områder, der kan være genstand for samarbejdet, *umiddelbart* derimod falder uden for anvendelsesområdet.

167. En sådan fremgangsmåde er ligeledes efter min opfattelse i overensstemmelse med EF-traktatens generelle opbygning, som tilsigter at opfylde formål, der er begrænset til støtte med effektive midler, og ikke omvendt.

168. Tilbage står dog stadig spørgsmålet vedrørende den grad af forbindelse, der skal være mellem en given foranstaltning og de målsætninger for den socio-økonomiske udvikling, der er anført i artikel 177 EF, for at denne foranstaltning kan være omfattet af fællesskabskompetencen i henhold til EF-traktatens afsnit XX.

169. Det kan ikke benægtes, at der er en forbindelse mellem dels bevarelsen af freden og styrkelsen af den internationale sikkerhed, som artikel 11, stk. 1, EU omhandler, og forebyggelsen af voldelige konflikter, dels udviklingen. Ingen af parterne i denne tvist har i øvrigt bestridt dette, og det er unægteligt således, at væbnede konflikter, som ødelægger flere af verdens lande, og den usikkerhed, som hersker der, er til hinder for deres udvikling [71].

170. En sådan forbindelse indebærer dog ikke, at der i udviklingssamarbejdets anvendelsesområde skal medtages foranstaltninger,

70 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 23.7.2001 (EFT L 234, s. 1). Denne forordning har siden den 1.1.2007 været ophævet og erstattet af ovennævnte forordning nr. 1717/2006.

71 — Jf. bl.a. punkt 37 i erklæringen om »den europæiske konsensus om udvikling«.

der fører til, at der ikke tages hensyn til kompetencefordelingen i forbindelse med strukturen i Den Europæiske Unions søjler.

171. Det vil nemlig være urigtigt og umådeholdent at antage, at alle foranstaltninger, der fremmer den økonomiske og sociale udvikling i et udviklingsland, er omfattet af Fællesskabets kompetence i henhold til EF-traktatens afsnit XX.

172. En anden fortolkning vil utvivlsomt fratage andre fællesskabspolitikker, såsom den fælles handelspolitik, deres begrundelse og virkning [72]. Den kan ligeledes skade den effektive virkning af bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V på trods af de grænser, der er opstillet for Fællesskabers aktion i artikel 5 EF.

173. At sikre balancen mellem overholdelsen af artikel 47 EU og artikel 5 EF forudsætter, når en foranstaltning kan være omfattet af FUSP-formål og ligeledes kan bidrage til gennemførelsen af socio-økonomiske formål i Fællesskabets udviklingspolitik, at hovedformålet efterprøves, henset til denne foranstaltnings indhold og målsætning.

174. Denne fremgangsmåde blev således vedtaget af Domstolen i dom af 13. september 2005, Kommissionen mod Rådet, hvorom det skal bemærkes, at den bl.a. annullerede artikel 2-7 i Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA, selv om de indeholdt en delvis harmonisering af straffelovgivningen i medlemsstaterne [73], i det omfang undersøgelsen af deres formål og indhold havde godtgjort, at de havde »miljøbeskyttelse som *overordnet mål*« [74].

175. En samlet læsning af artikel 47 EU og artikel 5 EF skal ligeledes føre til, at det anerkendes, at hvis Den Europæiske Unions aktion overordnet (og naturligvis så meget desto mere udelukkende) forfølger et formål med bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, som indirekte bidrager til udviklingslandes

72 — Domstolen har, inden Fællesskabet fik tildelt sin egen kompetence på udviklingsområdet, vedrørende arrangementet med generelle toldpræferencer på visse varer fra udviklingslande udtalt, at hvis dette arrangement var udtryk for en ny opfattelse med hensyn til det internationale handelssamkvem, hvor udviklingsformål spiller en væsentlig rolle, bevirker forbindelsen »med udviklingsproblemerne« ikke, at en retsakt ikke er omfattet af den fælles handelspolitik, jf. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 18 og 20.

73 — Dommens præmis 47.

74 — Ibidem, præmis 51 (min fremhævelse).

socio-økonomiske udvikling, er et indgreb i fællesskabskompetencer udelukket.

176. Hvis foranstaltningens to formål derimod er uadskilleligt forbundne, uden at et af dem er sekundært og indirekte i forhold til det andet [75], skal den særegne art af forholdet mellem Den Europæiske Union og Fællesskabet medføre, at fællesskabsretshjemmelen gives prioritet, henset til, at det i forbindelse med dette forhold forekommer mig vanskeligt, om ikke umuligt på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin at forestille sig anvendelsen af en dobbelthjemmel uden samtidig at tilsidesætte artikel 47 EU [76].

75 — Ifølge det kriterium, der er udviklet i Domstolens praksis, jf. i denne henseende dom af 10.1.2006, sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 107, præmis 42 og 43 og den deri anførte retspraksis.

76 — Det skal anføres, at i forbindelse med EF-traktaten er anvendelsen af en dobbelthjemmel usædvanlig og udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmeler, er uforenelige, og/eller når anvendelsen af flere hjemmeler samtidigt kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder, på trods af at de formål, der forfølges med den pågældende retsakt, ikke kan adskilles, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). I en sag vedrørende kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Unions anden og første søjle forekom sammenlægningen af to retshjemmeler ligeledes umulig, henset til de forskellige processuelle krav i EU-traktatens afsnit V og EF-traktatens afsnit XX. Selv om en fælles aktion, der forfølger et FUSP-formål, således i princippet udelukkende vedtages af Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed (under forbehold for anvendelsen af artikel 23, stk. 2, EU), bestemmer artikel 179, stk. 1, EF derimod på området for udviklingssamarbejdet, at Rådet efter den såkaldte procedure med fælles beslutningstagning træffer »nødvendige foranstaltninger med henblik på at forfølge målene i artikel 177 [EF]«. Man kan på samme måde tvivle på, at de procedurer, der fører til vedtagelse af afgørelser om tildeling af finansiel og/eller teknisk støtte, som bygger på generelle retsakter i den ene eller anden søjle, kan forenes, eftersom Rådet inden for rammerne af EU-traktatens afsnit V har kompetence til at vedtage de første, mens det tilkommer Kommissionen i forbindelse med udviklingssamarbejdet at vedtage foranstaltninger med hensyn til økonomisk og/eller teknisk bistand.

iii) Bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndvåben og udviklingssamarbejdet

177. De vurderinger, der netop er redegjort for, lader det allerede fremgå, at den totale udelukkelse af bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben fra anvendelsesområdet for fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet må forkastes.

178. Dette område er ligesom narkotikabekæmpelsen og minerydningen ikke umiddelbart udelukket fra anvendelsesområdet for ensidige foranstaltninger eller Fællesskabets aftaler med tredjelande på området for udviklingssamarbejdet, for så vidt som iværksatte eller påtænkte aktioner har udviklingssamarbejdet som hovedformål, hvorved der bidrages til at gennemføre denne politiks socio-økonomiske formål.

179. Denne analyse forekommer mig at blive støttet af Den Europæiske Unions institutioners initiativer til bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben.

180. Under den kolde krig havde mange stater samlet meget betydelige lagre af konventionelle våben, som efter den kolde krigs afslutning og af forskellige årsager, navnlig vedrørende statsstrukturers opløsning, nærede 1990'ernes væbnede hovedkonflikter [77].

181. Den 26. juni 1997, nogle få dage efter Det Europæiske Råds møde i Amsterdam, vedtog Rådet for Den Europæiske Union det første politiske initiativ i Den Europæiske Union på området for bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben i form af et »program til forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig handel med konventionelle våben« [78] (herefter »1997-programmet«). 1997-programmet, der svarede på flere resolutioner fra De Forenede Nationers Generalforsamling [79], indeholdt et internt aspekt rettet mod medlemsstaterne, som skulle intensivere deres fælles bestræbelser for at forebygge og bekæmpe handelen med disse våben på deres område [80], og et eksternt aspekt, der bl.a. indebar, at Fællesskabet og medlemsstaterne inden for grænserne for deres respektive kompetencer skulle træffe samordnede foranstaltninger for at hjælpe andre lande, dels for at forebygge ulovlig våbenhandel, dels og navnlig i »postkonflikt«-situationer for at sætte en stopper for udbredelsen af våben og ulovlig våbenhandel [81]. Blandt de i 1997-programmets eksterne aspekt påtænkte støtteforanstaltninger fandtes vedtagelsen eller i givet fald styrkelsen af en passende helhed af love og administrative bestemmelser om effektiv regulering og overvågning af våbenhandel, indførelse af våbenindsamlings-, tilbagekøbs- og destruktionsprogrammer samt iværksættelse af uddannelsesprogrammer med henblik på bevidstgørelse af den lokale befolkning om de negative følger af ulovlig handel med håndskydevåben og fremme af tidligere soldaters integration i det civile liv.

77 — Jf. i denne henseende analysen i punkt 1-8 i EU-strategi for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med lette våben og håndskydevåben samt ammunition hertil, som Det Europæiske Råd vedtog den 15. og 16.12.2005 (dok. 5319/06 FUSP 31). Ifølge dette dokument er der mere end 600 mio. våben i omløb i verden, og af de 49 større væbnede konflikter i 1990'erne blev 47 af dem ført med lette våben og håndskydevåben som hovedvåben. Ifølge en undersøgelse fra maj 2004 er der mellem 8 og 10 mio. lette våben ulovligt i omløb i Vestafrika (jf. A. Bah, Mise en oeuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre, document de travail du Groupe de travail sur les armes légères, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Ploughshares, Ontario, 2004, s. 3). Dette dokument er til rådighed på følgende internetadresse: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 — 1997-programmets tekst er til rådighed på følgende internetadresse: http://grip.org/bdg/g1599.html

79 — 1997-programmet nævner bl.a. resolution 51/45 F om »foranstaltninger, der bremser den ulovlige overdragelse og brug af klassiske våben«, 51/45 L om »bistand til stater til standsning af den ulovlige udbredelse og indsamling af håndvåben« og 51/45 N om »konsolideringen af freden takket være konkrete nedrustningsforanstaltninger«, som alle tre blev vedtaget under 79. plenarmøde den 10.12.1996. I den sidstnævnte resolution anser De Forenede Nationers Generalforsamling sig for »overbevist om, at en global og integreret fremgangsmåde, henset til visse konkrete nedrustningsforanstaltninger, navnlig reguleringen af håndskydevåben og lette våben, ofte er en nødvendig betingelse for bevarelsen og konsolideringen af freden og sikkerheden og udgør således grundlaget for enhver effektiv proces for genopbygning og økonomisk og social udvikling«.

80 — 1997-programmets punkt 1.

81 — 1997-programmets punkt 2 og 3.

182. 1997-programmet blev suppleret og styrket ved Rådets fælles aktion 1999/34/FUSP af 17. december 1998 om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben, der i 2002 blev erstattet af den omtvistede fælles aktion.

183. Den Europæiske Union har vedtaget flere specifikke regionale aktioner, som iværksætter fælles aktion 1999/34/FUSP [82], hovedsagelig i form af finansielle bidrag og teknisk bistand til indsamling og destruktion af lette våben og håndskydevåben [83].

184. Den 21. maj 1999 vedtog Rådet, idet det erindrede om fælles aktion 1999/34/FUSP, en resolution om lette våben, hvori Rådet anførte, at ophobningen af håndskydevåben og den utilstrækkelige kontrol har næret interne konflikter og konflikter mellem stater, hvilket er til hinder for en fredelig økonomisk og social udvikling [84], og Rådet »anbefale[de], at Fællesskabet og medlemsstaterne i forbindelse med udviklingssamarbejdet var særligt opmærksomme på foranstaltninger«, som navnlig skulle »omfatte spørgsmålet om håndskydevåben i den politiske dialog med AVS-staterne og andre af [Den Europæiske Unions] partnere i udviklingssamarbejdet,

82 — Rådets afgørelse 1999/730/FUSP af 15.11.1999 om gennemførelse af fælles aktion 1999/34/FUSP om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Cambodja (EFT L 294, s. 5), Rådets afgørelse 1999/845/FUSP af 17.12.1999 om gennemførelse af fælles aktion 1999/34/FUSP om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Mozambique (EFT L 326, s. 73), Rådets afgørelse 2000/803/FUSP af 14.12.2000 om gennemførelse af fælles aktion 1999/34/FUSP med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Sydossetien (EFT L 326, s. 1), Rådets afgørelse 2001/200/FUSP af 12.3.2001 om gennemførelse af fælles aktion 1999/34/FUSP med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Latinamerika og Caribien (EFT L 72, s. 1), og Rådets afgørelse 2001/850/FUSP af 29.11.2001 om gennemførelse af fælles aktion 1999/34/FUSP med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Albanien (EFT L 318, s. 1).

83 — I lighed med afgørelse 1999/845/FUSP, hvorved Den Europæiske Union gav et bidrag i form af finansiel støtte til lokalisering, indsamling og destruktion af våben i Mozambique gennem grænseoverskridende operationer, der er fælles for det sydafrikanske politi og det mozambiquiske politi (operation Rachel), yder afgørelse 2000/803/FUSP støtte i form af udstyr til de lokale politistyrker i Sydossetien, der skal kontrollere, indsamle og destruere håndskydevåben og lette våben i denne region, og i mindre omfang giver afgørelse 1999/730/FUSP et bidrag i form af teknisk bistand til den cambodjanske regering, navnlig til udarbejdelse af passende love og bestemmelser om ejendomsret til samt besiddelse, brug, salg og overførsel af våben og ammunition, til fastlæggelse af procedurer for frivillig aflevering af håndskydevåben og identificering og destruktion af overskydende håndskydevåben, og til støtte til civilsamfundsprogrammer, der skal gøre offentligheden mere bevidst om problemer i forbindelse med håndskydevåben og lette våben og involvere civilsamfundet yderligere i indsamlingen og destruktionen af våben, og afgørelse 2001/850/FUSP giver økonomisk støtte til projektet under De Forenede Nationers »udviklingsprogram (UNDP) vedrørende kontrol med håndvåben og lette våben i Albanien« ved at bidrage især til fremme af indsamlingen af våben i denne stat. Den Europæiske Union har ved afgørelse 2001/200/FUSP givet et finansielt bidrag til projekterne i De Forenede Nationers regionale center for fred, nedrustning og udvikling i Latinamerika og Caribien, der er beliggende i Lima og er rettet mod uddannelsesaktiviteter for de lokale told- og politimyndigheders ansatte.

84 — Resolutionens punkt 1. Resolutionens tekst er til rådighed på sitet: http://grip.org/bdg/g1786.html

yde støtte i forbindelse med udviklingssamarbejdet til lande, der ønskede at modtage støtte med henblik på at begrænse eller fjerne overskydende håndskydevåben, og at fastsætte andre ansporende foranstaltninger, som opfordrede til frivillig aflevering af disse våben og destruktion heraf«, samt »*i givet fald planlægge støtte til styrkelse af de berørte regeringsinstitutioner og lovgivning med henblik på en forbedret kontrol med håndskydevåben. De første indgreb kunne vedrøre […] de vestafrikanske stater (Ecowas), hvor der har været et betydeligt fremskridt, og hvor der er indført og vedtaget en ramme for bekæmpelse af ophobningen af håndskydevåben*« [85]. Rådet krævede ligeledes, at der med henblik på at sikre en koordineret og supplerende fremgangsmåde blev sikret et sammenhængende fællesskabsniveau for Den Europæiske Unions aktiviteter vedrørende håndskydevåben, navnlig hvad angår FUSP [86].

185. 1997-programmet og Rådets resolution af 21. maj 1999 viser, at Rådet ikke har udelukket, at Fællesskabet kan iværksætte aktioner til bekæmpelse af ophobningen af lette våben og håndskydevåben inden for grænserne for de kompetencer, som det er tildelt på området for udviklingssamarbejdet.

186. I lyset af disse af Rådet udfærdigede dokumenter forekommer det lidet sammenhængende at anføre, således som Rådet og de intervenerende regeringer — med undtagelse af den nederlandske regering — har gjort, at bekæmpelsen af lette våben og håndskydevåben i intet tilfælde er omfattet af fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet.

187. Det forekommer mig ligeledes, at Cotonou-aftalens artikel 11, stk. 3, hvis fortolkning og rækkevidde har været drøftet meget mellem parterne i nærværende tvist, selv om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne ikke udtrykkeligt fremgår heraf, imidlertid ikke kan fortolkes således, at alle Fællesskabets aktioner, der tilsigter at støtte »kampen mod den umådeholdne og ukontrollerede ophobning af håndskydevåben og lette våben«, er udelukket.

188. Således som Kommissionen har anerkendt, betyder den blotte angivelse af dette område i Cotonou-aftalen derimod heller ikke, at Den Europæiske Union ikke har nogen kompetence til at vedtage foranstaltninger og aktioner, der tilsigter at bekæmpe ophobningen af lette våben og håndskydevåben.

189. Afgrænsningen mellem Fællesskabets og Den Europæiske Unions respektive kompetencer kræver derfor i sidste ende

85 — Resolutionens punkt 7 (min fremhævelse).

86 — Resolutionens punkt 9.

en identifikation af den pågældende foranstaltnings formål, alt efter om den udelukkende eller overordnet forfølger et formål med bevarelse af freden og/eller styrkelse af den internationale sikkerhed, der således er omfattet af FUSP, eller socio-økonomisk udvikling, der således hører til fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet. Denne fremgangsmåde bekræftes ligeledes af de forklarende noter til FUSP-kapitlet i Den Europæiske Unions almindelige budget for 2004, som — på trods af deres vejledende karakter — anfører, at både Fællesskabet og Den Europæiske Union, hvoraf den sidstnævnte handler i medfør af EU-traktatens afsnit V, kan vedtage aktioner i henhold til deres respektive kompetencer til bekæmpelse af ophobningen af lette våben og håndskydevåben.

190. I modsætning til det, den franske regering har redegjort for under retsmødet, er det endvidere ikke min opfattelse, at man i denne sag af artikel 3 i forordning nr. 1717/2006 kan udlede, at kampen mod ophobningen af lette våben og håndskydevåben systematisk er udelukket fra anvendelsesområdet for fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet [87].

191. Denne forordnings artikel 3, stk. 1, bestemmer, at der kan ydes teknisk og finansiel EF-bistand bl.a. i tilfælde af en nødsituation, en eksisterende eller begyndende krisesituation eller en situation, der truer med at udvikle sig til en væbnet konflikt eller alvorligt at destabilisere det eller de pågældende tredjeland(e). Artikel 3, stk. 2, opregner de områder, som den tekniske og finansielle støtte vedrører. Artikel 3, stk. 2, litra i), første afsnit, vedrører i denne henseende »støtte til foranstaltninger med henblik på inden for rammerne af Fællesskabets samarbejdspolitikker og målene herfor at håndtere følgerne for den civile befolkning af ulovlig handel med og adgang til skydevåben, idet denne støtte begrænses til overvågningsaktiviteter, bistand til ofre, sensibilisering af offentligheden og udvikling af juridisk og administrativ ekspertise samt god praksis«. Denne bestemmelses andet afsnit, som den franske regering har fremhævet, præciserer følgende: »Der ydes kun bistand i den udstrækning, det er nødvendigt for at genskabe betingelserne for de pågældende befolkningers sociale og økonomiske udvikling i en eksisterende eller begyndende krisesituation, jf. stk. 1. Der ydes ikke støtte til foranstaltninger til bekæmpelse af våbenspredning.«

192. Det skal imidlertid bemærkes, at Rådet og Kommissionen ved vedtagelsen af denne retsakt, der trådte i kraft den 1. januar 2007, vedtog en fælles erklæring, hvorefter disse institutioner navnlig er enige om, at ingen bestemmelse i forordning [nr. 1717/2006] må »fortolkes som en foregriben af holdninger, der er indtaget i sag [C-]91/05«, og

87 — Jeg bemærker, at et sådant argument, selv om det udelukkende blev fremsat under retsmødet og vedrører en fællesskabsretsakt, der ligger efter stævningens indlevering, skal antages til realitetsbehandling, eftersom det tilsigter at anfægte Fællesskabets kompetence til at vedtage foranstaltninger på området for bekæmpelse af ophobningen af lette våben og håndskydevåben, hvilket spørgsmål er omfattet af ordre public og derfor kan rejses ex officio af Fællesskabets retsinstanser.

at »[i]ndtil Domstolen afsiger dom i den sag, vil Kommissionen ikke prøve at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 3, stk. 2, litra i)«, i denne forordning, idet denne artikels anvendelsesområde i givet fald kunne prøves på grundlag af Kommissionens forslag og i lyset af Domstolens dom i nærværende sag [88].

193. Hvis der var tale om at fortolke artikel 3, stk. 2, litra i), andet afsnit, i forordning nr. 1717/2006, forekommer den under alle omstændigheder kun at udelukke støtte til foranstaltninger til bekæmpelse af våbenspredningen for så vidt angår fællesskabsstøtte som svar på en eksisterende eller begyndende krisesituation, men ikke når der er tale om enhver fællesskabsforanstaltning, som bidrager til gennemførelse af socio-økonomiske formål med udviklingssamarbejdet, navnlig den bistand, som ifølge forordning nr. 1717/2006 kun ydes i overensstemmelse med dens artikel 2, stk. 1, for så vidt som den ikke kan iværksættes inden for rammerne af lignende fællesskabsbestemmelser for ekstern bistand, der nødvendigvis omfatter geografiske instrumenter for udviklingsarbejdet, såsom Cotonou-aftalen. Som allerede anført, udelukker denne aftale ikke, at Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger til bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndvåben.

194. Det er af alle disse årsager min opfattelse, at bekæmpelse af den umådeholdne ophobning af håndskydevåben og lette våben ikke som sådan er undtaget fra fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet, men derimod kan være omfattet heraf, idet en foranstaltning, der bidrager til denne bekæmpelse, har udviklingssamarbejdet som eneste eller overordnet formål ved at bidrage til at opfylde dette samarbejdes målsætninger for den socio-økonomiske udvikling.

195. Lovligheden af den anfægtede afgørelse og den omtvistede fælles aktion skal nu undersøges.

3. Lovligheden af den anfægtede afgørelse og den omtvistede fælles aktion

196. I lyset af dommen af 13. september 2005 i sagen Kommissionen mod Rådet, og som allerede anført, skal det for at afgøre, om Rådet ved at vedtage den anfægtede afgørelse har gjort indgreb i de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet på området for udviklingssamarbejdet, i strid med artikel 47 EU, efterprøves, om denne afgørelse, henset til dens formål og indhold, i det mindste havde udviklingssamarbejdet som hovedformål.

88 — Dok. 14010/06, CODEC 1113, FUSP 966, af 27.10.2006, s. 1.

197. Hvad angår den anfægtede afgørelses formål skal det bemærkes, at første betragtning hertil præciserer, at en voldsom og ukontrolleret ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben udgør en trussel for freden og sikkerheden og reducerer mulighederne for en bæredygtig udvikling.

198. Det anføres i anden betragtning til den anfægtede afgørelse, at Den Europæiske Union agter at virke inden for de kompetente internationale instanser for at fremme tillidsskabende foranstaltninger. Den understreger, at »[f]ormålet med denne afgørelse er at gennemføre den [omtvistede] fælles aktion«. Denne betragtning skal læses i lyset af den anfægtede afgørelses eneste henvisning til artikel 3 i den omtvistede fælles aktion, hvilken bestemmelse i øvrigt nævner indførelse af tillidsskabende foranstaltninger.

199. I henhold til artikel 3 i den omtvistede fælles aktion søger Den Europæiske Union med henblik på at nå målene i den omtvistede fælles aktion »at skabe konsensus i de relevante internationale fora og *i en regional sammenhæng*, hvis det er hensigtsmæssigt, *om gennemførelse af følgende principper* og foranstaltninger *for at forebygge yderligere* destabiliserende *ophobning* af håndskydevåben« [89]. Blandt de principper og foranstaltninger, der er opregnet i artikel 3, findes litra a) om »tilsagn fra alle lande om kun at indføre og lagre håndskydevåben med henblik på at dække deres legitime sikkerhedsinteresser til et niveau, der svarer til deres legitime selvforsvars- og sikkerhedsbehov […]«, litra b) om »tilsagn fra eksportlandenes side om kun at levere håndskydevåben til regeringer […] i overensstemmelse med relevante internationale og regionale restriktive våbeneksportkriterier«, litra c) om »tilsagn fra alle lande om kun at fremstille håndskydevåben til lagre eller eksport, jf. henholdsvis litra a) og b)«, og litra e) om »indførelse af tillidsskabende foranstaltninger, herunder foranstaltninger til fremme af øget gennemsigtighed og åbenhed gennem regionale registre om håndskydevåben og regelmæssig udveksling af tilgængelige oplysninger om eksport, import, fremstilling og lagre af håndskydevåben og om national våbenlovgivning og gennem konsultationer mellem de relevante parter om de udvekslede oplysninger«.

200. Det skal erindres, at Kommissionen ikke har bestridt, at artikel 3 i den omtvistede fælles aktion er omfattet af FUSP-området i lighed med hovedparten af de andre bestemmelser i retsaktens afsnit I [90].

89 — Min fremhævelse. Det erindres, at udtrykket »håndskydevåben« i den dispositive del af den omtvistede fælles aktion inkluderer »lette våben« (jf. ovenfor, punkt 9).

90 — Jf. punkt 59 ovenfor.

201. Det skal også på ny bemærkes, at Den Europæiske Unions bistand, der fastsættes i den anfægtede afgørelse, i det væsentlige vedrører omdannelse af Ecowas' moratorium for lette våben til en juridisk bindende regional konvention.

202. Det pågældende moratorium, som Ecowas vedtog i oktober 1998, vedrører import, eksport og fremstilling af lette våben i Ecowas' medlemsstater. Moratoriets præambel understreger, at handelen med lette våben udgør en destabiliserende faktor for Ecowas' medlemsstater og en trussel mod freden og folkeslagenes sikkerhed [91].

203. Den anfægtede afgørelse støtter således i henhold til artikel 3 i den omtvistede fælles aktion — ved at give støtte til at omdanne dette politiske initiativ fra Ecowas til en juridisk bindende regional konvention — forebyggelsen af yderligere ophobning af lette våben og håndskydevåben i Vestafrika, som kan destabilisere denne region (yderligere).

204. Den anfægtede afgørelse tilsigter dermed konkret og direkte at støtte Ecowas' bestræbelser i kampen mod den usikkerhed, der følger af en yderligere ophobning af lette våben og håndskydevåben i Vestafrika. Den anfægtede afgørelses formål forekommer derfor hovedsageligt, om ikke udelukkende, at være sikkerhedsmæssigt.

205. Sikkerheden er bestemt en nødvendig betingelse for udviklingen [92]. I modsætning til det af Kommissionen foreslåede betyder den blotte konstatering i første betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter en voldsom og ukontrolleret ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben reducerer mulighederne for en bæredygtig udvikling, ikke, at den anfægtede afgørelse tilsigter at støtte et projekt, der direkte og/eller hovedsagelig skal forbedre de menneskelige og/eller socio-økonomiske vilkår for befolkningerne i de berørte vestafrikanske stater.

206. Dette sidste formål forekommer tværtimod ret fjernt og under alle omstændigheder indirekte og sekundært i forhold til formålet

91 — Anden betragtning til erklæringen om moratorium for overdragelse og fremstilling af håndskydevåben i Vestafrika.

92 — Således som det i øvrigt er bemærket i punkt I og III i EU-strategien for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med lette våben og håndskydevåben samt ammunition hertil under henvisning til den europæiske sikkerhedsstrategi, som Det Europæiske Råd vedtog i december 2003.

med bevarelse af den regionale sikkerhed i Ecowas' medlemsstater.

207. Hvad angår den anfægtede afgørelses indhold skal det bemærkes, at den fastsætter en finansiel støtte samt teknisk bistand på 515 000 EUR for en periode på 12 måneder til oprettelse af en afdeling for lette våben i Ecowas' sekretariat og til at omdanne Ecowas' moratorium til en juridisk bindende konvention.

208. Det er korrekt, således som Kommissionen har understreget, at en finansiel støtte og teknisk bistand udgør typiske instrumenter, der anvendes i forbindelse med udviklingsstøtte.

209. Et sådant argument forekommer mig imidlertid ikke at tage hensyn til den omstændighed, at sådanne instrumenter for at være omfattet af samarbejdet og udviklingsbistanden netop skal omhandle udviklingen. Det blotte forhold, at der henvises til et finansielt instrument, såsom støtte, betyder med andre ord ikke automatisk, at denne støtte er omfattet af fællesskabskompetencen på området for udviklingssamarbejdet. Det kræves også, at den skal kunne kvalificeres som »udviklingsbistand«. Der er endvidere ingen af EU-traktatens bestemmelser, der bestemmer, at der skal henvises til et finansielt instrument eller teknisk bistand i forbindelse med EU-traktatens afsnit V. Kommissionen har i øvrigt selv anerkendt dette, og Den Europæiske Unions afgørelsespraksis har givet mange eksempler herpå [93].

210. Det forekommer mig generelt, at undersøgelsen af en afgørelses indhold i en situation, hvor denne afgørelse fastsætter en finansiel støtte og teknisk bistand til et tredjeland, eller som i denne sag til en regional samarbejdsorganisation, i vidt omfang er betinget af efterprøvelsen af afgørelsens formål, i modsætning til undersøgelsen af en normativ foranstaltning.

211. En finansiel støtte og teknisk bistand er nemlig i sig selv neutrale, og det er efter min opfattelse kun i lyset af de formål, som de forfølger, at de kan være omfattet af enten udviklingssamarbejdet eller af FUSP.

212. Således som det er blevet analyseret, er det med den anfægtede afgørelse forfulgte formål imidlertid i lyset af den omtvistede fælles aktion — i det mindste overordnet — sikkerhedsmæssigt. Desuden afkræfter den omstændighed, således som Kommissionen har hævdet, at den omtvistede afgørelse

93 — Jf. bl.a. de afgørelser, der er omtalt ovenfor i fodnote 83.

bidrager til den institutionelle styrkelse, navnlig ved oprettelse af en afdeling for lette våben i Ecowas' tekniske sekretariat, ikke denne vurdering, idet styrkelse af offentlige administrationer, uanset om de er nationale, regionale eller internationale, ikke kan udgøre et mål i sig selv, men skal for at henhøre under udviklingsarbejdet forfølge et udviklingsmål [94].

213. Under disse omstændigheder er den anfægtede afgørelse ikke omfattet af udviklingssamarbejdet, men forfølger i det mindste overordnet formål opregnet i artikel 11, stk. 1, EU, navnlig bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, hvilke formål ikke svarer til et af de formål, som Fællesskabet er tildelt, hvilket Kommissionen ikke har bestridt [95].

214. Det forhold, at Fællesskabet ifølge Kommissionen agter at yde (umiddelbar) bistand, der er analog med bistanden i den anfægtede afgørelse, ændrer ikke denne vurdering. Ud over, at et sådant initiativ ikke ændrer kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og Den Europæiske Union, godtgør de dokumenter, som Kommissionen har omtalt til støtte for sit synspunkt, ikke, at Fællesskabet forpligtede sig til at finansiere et projekt, hvis indhold var identisk eller analogt med det af den anfægtede afgørelse omfattede.

215. Det skal understreges, at de afsnit i den regionale samarbejdsstrategi og det regionale vejledende program for Vestafrika, der blev undertegnet den 19. februar 2003, i henhold til Cotonou-aftalen mellem navnlig Ecowas og Kommissionen [96], som Kommissionen har omtalt til støtte for sin argumentation, bemærker dels og udelukkende beskrivende betydningen af kontrollen med handelen med lette våben i den region, hvor det af De Forenede Nationer støttede moratorium for eksport og import findes [97], dels at bistand »*planlægges* [til] en aktion til støtte for De Forenede Nationers aktion til *gennemførelse* […] af moratoriet for indførsel, udførsel og fremstilling af lette våben« [98].

216. Hvad angår dette sidste punkt, og uafhængigt af spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet vedrørende finansieringen af sådanne projekter, kan støtte, der planlægges til *gennemførelse* af moratoriet, imidlertid

94 — Jf. i denne retning punkt 63 i generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse, fremsat den 22.5.2007 i sag C-403/05, Parlamentet mod Kommissionen, som i øjeblikket verserer for Domstolen.

95 — Jf. ligeledes punkt 159 ovenfor.

96 — Bilag IV til stævningen. Fremgangsmåden ved forberedelse og vedtagelse af samarbejdsstrategier og vejledende programmer er præciseret i bilag IV til Cotonou-aftalen. Ifølge dette bilags artikel 10, stk. 2, vedtages de regionale vejledende programmer ved fælles aftale mellem Fællesskabet og de berørte AVS-stater.

97 — Dokumentets punkt 2.3, s. 19.

98 — Dokumentets punkt 6.4.1, s. 40.

ikke ligestilles med støtte til omdannelse af dette moratorium til en juridisk bindende konvention.

217. For så vidt som der i forbindelse med moratoriets gennemførelse med rimelighed kan planlægges foranstaltninger, der overordnet kan forfølge formål med menneskelig og socio-økonomisk udvikling, såsom støtte til lokale initiativer vedrørende sensibilisering af den befolkning, der er berørt af den umådeholdne våbenhandel, bidrag til projekter, der tilsigter at fraråde ikke-industrialiseret fremstilling af lette våben og/eller erstatning med fremstilling af forbrugsgoder, endog støtte til programmer for tilbagekøb af våben fra de lokale befolkninger eller bytte med fødevarer mod aflevering af lette våben og håndskydevåben, forfølger støtte til omdannelsen af et moratorium, såsom Ecowas', til en bindende konvention derimod, som allerede anført, i det mindste overordnet et formål med styrkelse af den regionale og internationale sikkerhed.

218. Den vurdering, der er redegjort for i punkt 213 ovenfor, svækkes heller ikke af omtalen i artikel 4, stk. 2, i den anfægtede afgørelse, som næsten ordret gengiver ordlyden af artikel 9, stk. 1, i den omtvistede fælles aktion, og hvorefter formandskabet og Kommissionen aflægger periodiske rapporter »om sammenhængen i Den Europæiske Unions indsats med hensyn til håndskydevåben, navnlig i henseende til *udviklingspolitikkerne*« [99].

219. For det første forekommer denne konstatering at være i overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Fællesskab på området for bekæmpelse af ophobningen af lette våben og håndskydevåben, idet det anerkendes, således som jeg har analyseret ovenfor, at dette område kan være omfattet af udviklingssamarbejdets anvendelsesområde, for så vidt som de foranstaltninger, der vedtages eller planlægges, har udviklingssamarbejdet som hovedformål, nemlig at de vedrører de berørte befolkningers socio-økonomiske udvikling. Det er i øvrigt ligeledes på denne måde, at artikel 7, stk. 2, i den omtvistede fælles aktion skal forstås, idet den præciserer, at »Rådet træffer afgørelse om princippet, arrangementer og finansieringen af sådanne projekter […], *uden* at dette dog berører medlemsstaternes bilaterale bidrag og *Det Europæiske Fællesskabs virksomhed*«, og artikel 8, som bestemmer, således som det er fremgået, at »Rådet *noterer sig*, at Kommissionen har til hensigt at rette sin indsats mod gennemførelsen af [den omtvistede] fælles aktions målsætninger og prio-

99 — Min fremhævelse.

riterede områder, *i givet fald ved passende fællesskabsforanstaltninger*« [100].

220. For det andet er der ikke tvivl om — i modsætning til det af Kommissionen foreslåede — at udtrykkene »Den Europæiske Union« og »udviklingspolitikkerne« i artikel 4, stk. 2, i den anfægtede afgørelse og i artikel 9, stk. 1, i den omtvistede fælles aktion ikke betegner Den Europæiske Union, når den handler i forbindelse med EU-traktatens afsnit V, men derimod, henset ligeledes til henvisningen til behovet for at sikre »sammenhængen i EU's indsats«, udgør en udtrykkelig henvisning til den generelle forpligtelse i artikel 3 EU, som findes blandt EU-traktatens fælles bestemmelser og dermed vedrører Den Europæiske Union som de tre søjlers »facade«, hvorefter Unionen navnlig skal påse, at »der er sammenhæng i *hele* Unionens optræden udadtil som led i *de fælles politikker* for udenrigsanliggender, *sikkerhed*, økonomi og *udviklingssamarbejde*« [101].

221. På baggrund af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at Fællesskabet ikke kunne vedtage den anfægtede afgørelse i henhold til EF-traktatens afsnit XX.

100 — Min fremhævelse.
101 — Min fremhævelse.

Desuden skal den omtvistede fælles aktion ikke erklæres uanvendelig i denne sag, idet denne retsakt ikke gav Rådet tilladelse til at vedtage den anfægtede afgørelse i strid med artikel 47 EU. Jeg foreslår derfor Domstolen at frifinde Rådet.

V — Sagens omkostninger

222. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen efter min opfattelse har tabt sagen, bør Kommissionen derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

223. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Danmark, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Europa-Parlamentet deres egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

224. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Danmark, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.