CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 19 september 2007 [1]

Inhoud

I — Inleiding ..... I - 3656

II — Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding ..... I - 3657

A — De Overeenkomst van Cotonou ..... I - 3657

B — Het litigieuze gemeenschappelijk optreden ..... I - 3659

C — Het bestreden besluit ..... I - 3661

III — Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof ..... I - 3663

IV — Analyse ..... I - 3664

A — Ontvankelijkheid ..... I - 3664

1. Ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit ..... I - 3664

2. Ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden ..... I - 3665

a) Argumenten van partijen ..... I - 3665

b) Analyse ..... I - 3666

i) Ontvankelijkheid van een door een bevoorrechte verzoeker krachtens artikel 241 EG opgeworpen exceptie van onwettigheid van een verordening ..... I - 3666

ii) Ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid tegen een op grond van titel V van het EU-Verdrag aangenomen gemeenschappelijk optreden ..... I - 3671

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

B — Ten gronde ..... I - 3674

1. Uitlegging en strekking van artikel 47 EU ..... I - 3674

a) Argumenten van partijen ..... I - 3674

b) Analyse ..... I - 3676

2. Verhouding tussen de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en de bevoegdheden van de Gemeenschap ..... I - 3686

a) Argumenten van partijen ..... I - 3686

b) Analyse ..... I - 3687

i) Inleidende opmerkingen ..... I - 3687

ii) Werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking ..... I - 3690

iii) De bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en de ontwikkelingssamenwerking ..... I - 3695

3. Wettigheid van het bestreden besluit en het litigieuze gemeenschappelijk optreden ..... I - 3700

V — Kosten ..... I - 3706

VI — Conclusie ..... I - 3707

I — Inleiding

1. Met haar verzoekschrift vraagt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof om besluit 2004/833/GBVB van de Raad van 2 december 2004 betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie in het kader van het moratorium van de ECOWAS op lichte wapens [2] (hierna: „bestreden besluit") nietig te verklaren en om vast te stellen dat titel II van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB van de Raad van 12 juli 2002 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB [3] (hierna: „litigieus gemeenschappelijk optreden") niettoepasselijk is omdat het onwettig is.

2 — PB L 359, blz. 65.
3 — PB L 191, blz. 1.

2. De belangrijkste materieelrechtelijke kwestie die in deze zaak aan de orde is, betreft de uitlegging van artikel 47 EU en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie, handelend in het kader van titel V van het EU-Verdrag („Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid"; hierna: „GBVB"), en de Europese Gemeenschap op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking (titel XX van het EG-Verdrag). Ook rijst hierin de procedurele vraag of de exceptie van onwettigheid die door een zogenaamde „bevoorrechte" verzoeker wordt opgeworpen tegen een handeling van algemene aard in de geheel nieuwe context van de verhouding tussen de eerste en de tweede pijler van de Europese Unie, ontvankelijk is.

II — Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

A — *De Overeenkomst van Cotonou*

3. Op 23 juni 2000 is te Cotonou (Benin) de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds [4] (hierna: „Overeenkomst van Cotonou") ondertekend, die namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2003/159/EG van de Raad van 19 december 2002. [5] De overeenkomst is op 1 april 2003 in werking getreden.

4. Artikel 1 van deze overeenkomst („Doelstellingen van het partnerschap") bepaalt:

„De Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de ACS-staten, anderzijds, hierna ‚de partijen' genoemd, sluiten deze Overeenkomst om de economische, culturele en maatschappelijke ontwikkeling van de ACS-staten te bevorderen en te versnellen, teneinde tot vrede en veiligheid bij te dragen en een stabiel en democratisch politiek klimaat te bevorderen.

De kern van het partnerschap wordt gevormd door de doelstelling armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te roeien, overeenkomstig de doelstellingen van duurzame ontwikkeling en geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie.

Aan alle ontwikkelingsstrategieën liggen deze doelstellingen en de internationale verbintenissen van de partijen ten grondslag; zij

4 — PB L 317, blz. 3.

5 — PB 2003, L 65, blz. 27.

worden verwezenlijkt volgens een geïntegreerde benadering, die de politieke, economische, maatschappelijke, culturele en milieuaspecten van de ontwikkeling tegelijkertijd in aanmerking neemt. Het partnerschap biedt een samenhangend kader voor de ondersteuning van de ontwikkelingsstrategieën van elke ACS-staat.

[…]"

5. Artikel 11 van de Overeenkomst van Cotonou („Vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing") bepaalt:

„1. De partijen voeren in het kader van het partnerschap een actief, veelomvattend en geïntegreerd beleid inzake vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing. Dit beleid wordt gebaseerd op het beginsel van eigen inbreng. Het richt zich met name op de opbouw van capaciteiten op regionaal, subregionaal en nationaal vlak en op het voorkomen van gewelddadige conflicten in een vroeg stadium, door de onderliggende oorzaken op gerichte wijze en met een passende combinatie van alle beschikbare instrumenten aan te pakken.

2. De activiteiten op het gebied van vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing houden met name in: steun voor de evenwichtige verdeling van politieke, economische, sociale en culturele kansen onder alle geledingen van de samenleving, steun voor versterking van de democratische legitimiteit en de effectiviteit van het bestuur, steun voor de totstandbrenging van effectieve instrumenten voor de vreedzame verzoening van groepsbelangen, steun voor het overbruggen van scheidslijnen tussen verschillende geledingen van de samenlevingen en steun voor een actieve en georganiseerde civiele samenleving.

3. Andere relevante activiteiten in dit verband zijn onder meer: steun voor bemiddeling, onderhandelingen en verzoening, steun voor effectief regionaal beheer van gedeelde schaarse natuurlijke hulpbronnen, steun voor demobilisatie van voormalig strijdenden en hun re-integratie in de samenleving, steun voor het aanpakken van het probleem van kindsoldaten, alsmede steun voor passende maatregelen om de militaire uitgaven en de wapenhandel tot een verantwoord niveau terug te brengen, onder meer door steun te verlenen ter bevordering en toepassing van overeengekomen gedragsnormen en gedragscodes. In dit verband wordt bijzondere aandacht besteed aan de bestrijding van antipersoneelmijnen en van de buitensporige en ongecontroleerde verspreiding en accumulatie van de illegale handel in kleine en lichte wapens.

[…]"

6. Overeenkomstig de artikelen 6 tot en met 10 van bijlage IV bij de Overeenkomst van Cotonou („Procedures voor tenuitvoerlegging en beheer") zijn een regionale ondersteunende strategie en een regionaal indicatief programma vastgesteld in een document dat op 19 februari 2003 is ondertekend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds, en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (hierna: „ECOWAS")[6] en de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (WAEMU) anderzijds.

7. Dit document benadrukt in deel 2.3.1 („Veiligheid en conflictpreventie") „het belang van de controle op de handel in lichte wapens waarvoor een door de Verenigde Naties ondersteund moratorium op de uitvoer en de invoer bestaat". In deel 6.4.1 („Steun voor een regionaal beleid inzake conflictpreventie en goed bestuur") van dit document is bepaald dat bijstand wordt overwogen ter ondersteuning van het optreden van de Verenigde Naties voor de verwezenlijking van de prioriteiten van het actieplan voor de uitvoering van het moratorium op de invoer, de uitvoer en de vervaardiging van lichte wapens.

8. Op verzoek van de ECOWAS is de Commissie in 2004 gestart met de voorbereiding van een voorstel tot financiering van operaties van conflictoplossing en vredesopbouw. Volgens de Commissie zal het grootste deel van deze financiering worden toegewezen aan het programma van de ECOWAS voor de controle op lichte wapens.

B — *Het litigieuze gemeenschappelijk optreden*

9. Op 12 juli 2002 heeft de Raad van de Europese Unie het litigieuze gemeenschappelijk optreden aangenomen, waarmee Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB van de Raad van 17 december 1998 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens[7] is ingetrokken en vervangen. Wat de materiële werkingssfeer betreft, omvat het litigieuze gemeenschappelijk optreden nu mede de munitie van handvuurwapens en lichte wapens; in de bijlage wordt de lijst van wapens in de bijlage bij gemeenschappelijk optreden 1999/34/GBVB[8] overgenomen, en in het dispositief wordt de in dat gemeen-

6 — Deze in 1975 opgerichte regionale organisatie beoogt de samenwerking en integratie van de staten van West-Afrika te bevorderen; zij omvat thans 15 lidstaten: de Republiek Benin, Burkina Faso, de Republiek Kaapverdië, de Republiek Ivoorkust, de Republiek Gambia, de Republiek Ghana, de Republiek Guinee, de Republiek Guinee-Bissau, de Republiek Liberia, de Republiek Mali, de Republiek Niger, de Federale Republiek Nigeria, de Republiek Senegal, de Republiek Sierra Leone en de Republiek Togo. De Islamitische Republiek Mauritanië heeft in 2002 de organisatie verlaten. Zie: http://www.ecowas.int/.

7 — PB 1999, L 9, blz. 1.

8 — De bijlage bij het litigieuze gemeenschappelijk optreden bevat de lijst van lichte wapens en handvuurwapens die hieronder vallen, zonder vooruit te lopen op eventuele toekomstige in internationaal verband overeengekomen definities van die wapens. De eerste categorie betreft „door een of meer personen te dragen lichte wapens", te weten kanonnen, houwitsers en mortieren, granaatwerpers, anti-tankwapens, anti-tankraketten en werpers, alsmede luchtverdedigingsraketten; de tweede categorie betreft „handvuurwapens en [hun] toebehoren die speciaal voor militair gebruik ontworpen zijn", te weten mitrailleurs, pistoolmitrailleurs, volledig automatische geweren, semi-automatische geweren en geluiddempers.

schappelijk optreden gebezigde uitdrukking „handvuurwapens" gehandhaafd ter aanduiding van „handvuurwapens en lichte wapens".

10. Volgens artikel 1, lid 1, van het litigieuze gemeenschappelijk optreden wordt hiermede beoogd:

„— de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens te bestrijden en bij te dragen tot de beëindiging ervan;

— bij te dragen tot de beperking van de bestaande accumulaties van deze wapens en hun munitie tot niveaus die corresponderen met de legitieme veiligheidsbehoeften van landen; en

— te helpen bij het oplossen van de problemen die door dergelijke accumulaties veroorzaakt zijn."

11. Titel I van het gemeenschappelijk optreden („Beginselen inzake preventieve en reactieve aspecten") stelt de beginselen en doeleinden vast waaronder de Europese Unie zich zal inspannen om binnen de relevante regionale en internationale gremia een consensus tot stand te brengen. Daartoe somt het de beginselen en maatregelen op die moeten worden verwezenlijkt ter voorkoming van de verdere destabiliserende accumulatie van handvuurwapens (artikel 3) en ter beperking van de bestaande accumulaties van handvuurwapens en hun munitie (artikel 4).

12. Onder de beginselen en maatregelen die moeten worden verwezenlijkt ter voorkoming van de verdere destabiliserende accumulatie van handvuurwapens, vermeldt artikel 3 van titel I de verbintenissen van alle betrokken landen met betrekking tot productie, export, import en het in bezit houden van deze wapens, alsook het opstellen en bijhouden van nationale lijsten van wapens en het opstellen van een restrictieve nationale wapenwetgeving.

13. Onder de beginselen en maatregelen die moeten worden verwezenlijkt ter beperking van de bestaande accumulaties van handvuurwapens en hun munitie, noemt artikel 4 van titel I met name het verlenen van passende bijstand aan de landen die vragen om ondersteuning bij het onder controle brengen of elimineren van een overschot aan handvuurwapens en hun munitie op hun grondgebied, en het bevorderen van vertrouwenscheppende maatregelen en stimulansen om de vrijwillige inlevering van overtollige of illegaal in bezit gehouden handvuurwapens en hun munitie aan te moedigen.

14. Titel II van het litigieuze gemeenschappelijk optreden („Bijdrage van de Unie aan specifieke acties") voorziet met name in financiële en technische bijstand voor programma's of projecten die een rechtstreekse bijdrage vormen aan de in titel I genoemde beginselen en maatregelen.

15. Volgens artikel 6, lid 2, van titel II houdt de Europese Unie bij het verlenen van deze bijstand in het bijzonder rekening met de verbintenis van de ontvanger dat hij zich zal houden aan de in artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden genoemde beginselen, de eerbiediging van de mensenrechten, de inachtneming van het internationaal humanitair recht en de bescherming van de rechtstaat, en de vraag of hij al dan niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen, vooral wat betreft de bestaande vredesverdragen en internationale wapencontroleovereenkomsten.

16. Artikel 8 van titel II luidt:

„De Raad neemt er nota van dat de Commissie zinnens is haar activiteiten te richten op het verwezenlijken van de doelstellingen en prioriteiten, neergelegd in dit gemeenschappelijk optreden, in voorkomend geval via passende communautaire maatregelen."

17. Artikel 9, lid 1, van titel II luidt:

„De Raad en de Commissie waarborgen de samenhang van de activiteiten van de Unie op het gebied van handvuurwapens, met name in het licht van haar ontwikkelingsbeleid. Daartoe leggen de lidstaten en de Commissie alle relevante informatie voor aan de betrokken Raadsinstanties. De Raad en de Commissie dragen zorg voor de uitvoering van hun respectieve optreden, elk overeenkomstig zijn of haar bevoegdheden."

C — *Het bestreden besluit*

18. Op 2 december 2004 heeft de Raad het bestreden besluit vastgesteld, dat het litigieuze gemeenschappelijk optreden uitvoert met het oog op een bijdrage van de Europese Unie in het kader van het moratorium van de ECOWAS op lichte wapens. [9] Als rechtsgrondslag noemt het bestreden besluit het litigieuze gemeenschappelijk optreden, met name artikel 3, en artikel 23, lid 2, EU.

9 — Dit moratorium is door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de ECOWAS tijdens de topconferentie van Abuja op 30 en 31 oktober 1998 plechtig afgekondigd voor een periode van drie jaar, die in 2001 met nog drie jaar is verlengd. De tekst van de verklaring inzake het „moratorium op de invoer, uitvoer en vervaardiging van lichte wapens in West-Afrika" is beschikbaar op de internetsite http://www.grip.org/bdg/g1650.html.

19. De considerans van het bestreden besluit luidt:

„(1) De bovenmatige en ongecontroleerde accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens vormt een bedreiging voor de vrede en de veiligheid en beperkt de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling; dit is een acuut probleem in West-Afrika.

(2) De Europese Unie is, bij het nastreven van de in artikel 1 van [het litigieuze gemeenschappelijk optreden] genoemde doelstellingen, voornemens in de betrokken internationale gremia te ijveren voor de bevordering van vertrouwenscheppende maatregelen. Dit besluit is bedoeld om uitvoering te geven aan genoemd gemeenschappelijk optreden.

(3) De Europese Unie is van mening dat financiële en technische bijstand het initiatief van de ECOWAS op het gebied van handvuurwapens en lichte wapens zal consolideren.

(4) De Europese Unie is derhalve voornemens de ECOWAS financiële en technische bijstand te verlenen overeenkomstig titel II van [het litigieuze gemeenschappelijk optreden].”

20. Volgens artikel 1 van het bestreden besluit draagt de Europese Unie bij tot de verwezenlijking van projecten in het kader van het moratorium op de invoer, uitvoer en vervaardiging van lichte wapens van de ECOWAS. Hiertoe verleent zij financiële en technische bijstand om in het technisch secretariaat van de ECOWAS een eenheid lichte wapens op te richten, alsmede om het moratorium om te vormen tot een verdrag over lichte wapens tussen de staten van de ECOWAS.

21. Artikel 3 van het bestreden besluit bepaalt:

„De Commissie wordt belast met de uitvoering van dit besluit. Daartoe sluit de Commissie met de ECOWAS een financieringsovereenkomst over de voorwaarden voor de besteding van de bijdrage van de Europese Unie, die de vorm krijgt van een niet-terugvorderbare hulp. […]”

22. Artikel 4, lid 2, van het bestreden besluit luidt:

„Het voorzitterschap en de Commissie dienen bij de betrokken Raadsinstanties

periodieke verslagen in over de samenhang van de activiteiten van de Europese Unie op het gebied van handvuurwapens, met name in het licht van haar ontwikkelingsbeleid, overeenkomstig artikel 9, lid 1, van [het litigieuze gemeenschappelijk optreden]. De Commissie brengt met name verslag uit over de in artikel 3, eerste zin, vermelde aspecten. Deze informatie moet met name gebaseerd zijn op de regelmatige verslagen die de ECOWAS in het kader van haar contractuele relatie met de Commissie verstrekt."

23. Bij de vaststelling van het bestreden besluit heeft de Commissie de volgende verklaring afgelegd:

„De Commissie is van oordeel dat dit gemeenschappelijk optreden niet had mogen worden aangenomen en dat het project had moeten worden gefinancierd uit het [negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)], in het kader van de Overeenkomst van Cotonou. Dit blijkt duidelijk uit artikel 11, lid 3, van de Overeenkomst van Cotonou, waar de bestrijding van de accumulatie van kleine en lichte wapens uitdrukkelijk wordt genoemd als een relevante activiteit. Dit blijkt voorts ook uit het commentaar bij de relevante GBVB-begrotingspost (19 03 02) in de begroting voor 2004, waar de GBVB-financiering van dergelijke projecten alleen mogelijk is voor zover in dergelijke projecten ‚nog niet werd voorzien door de overeenkomsten van Cotonou'.

Het gemeenschappelijk optreden, dat nu wordt gefinancierd uit de GBVB-begroting, zou in aanmerking zijn gekomen voor financiering uit het [negende] EOF en volledig verenigbaar zijn met het regionale indicatieve programma van de ECOWAS. Dit blijkt uit het feit dat de Commissie al een financieringsvoorstel aan het voorbereiden is voor een indicatief bedrag van 1,5 miljoen euro ter ondersteuning van de uitvoering van het moratorium van de ECOWAS op handvuurwapens en lichte wapens […]

Tot slot merkt de Commissie op dat het gemeenschappelijk optreden valt onder de gedeelde bevoegdheid waarop het communautaire ontwikkelingsbeleid en de Overeenkomst van Cotonou zijn gebaseerd. Deze gebieden van gedeelde bevoegdheid zijn door artikel 47 [EU] evenzeer beschermd als de gebieden van de exclusieve communautaire bevoegdheid; dit artikel zou anders van een groot deel van zijn zin worden beroofd. De Commissie behoudt zich haar rechten voor." [10]

III — Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

24. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

10 — Doc. nr. 15236/04 GBVB 1039 van 25 november 2004.

— het litigieuze gemeenschappelijk optreden, met name titel II daarvan, onwettig en derhalve niet-toepasselijk te verklaren.

25. De Raad concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit te verwerpen;

— het verzoek van de Commissie om het litigieuze gemeenschappelijk optreden niet-toepasselijk te verklaren, niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

26. Bij beschikking van 7 september 2005 heeft de president van het Hof het Europees Parlement toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

27. Bij beschikking van diezelfde dag heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad. Bij beschikking van 12 september 2005 heeft de president van het Hof ook het Koninkrijk Denemarken toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

28. De Commissie, de Raad en de partijen die zijn toegelaten tot interventie in de onderhavige zaak zijn, met uitzondering van het Koninkrijk der Nederlanden, dat niet vertegenwoordigd was, gehoord ter terechtzitting van 5 december 2006.

IV — Analyse

A — *Ontvankelijkheid*

1. Ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit

29. Het lijdt geen twijfel — de Raad en de partijen die ter ondersteuning van zijn conclusies hebben geïntervenieerd hebben dit overigens niet tegengesproken — dat

het verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit ontvankelijk is voor zover daarmee wordt beoogd vast te stellen dat het door de Raad in het kader van titel V van het EU-Verdrag („Bepalingen betreffende een [GBVB]") vastgesteld besluit inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking.

2. Ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden

a) Argumenten van partijen

30. Hoewel het bestreden besluit, dat is gebaseerd op artikel 23 EU en op het krachtens titel V van het EU-Verdrag aangenomen litigieuze gemeenschappelijk optreden, in beginsel niet in aanmerking komt voor rechterlijke toetsing krachtens artikel 230 EG, moet er toch op worden gewezen dat overeenkomstig artikel 46, sub f, EU de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de bevoegdheden van het Hof en de uitoefening van die bevoegdheden met name van toepassing zijn op artikel 47 EU, volgens hetwelk *geen enkele bepaling van het EU-Verdrag afbreuk doet aan het EG-Verdrag.*

31. In navolging van hetgeen is afgeleid uit de artikelen 46, sub f, EU en 47 EU betreffende de rechterlijke toetsing van handelingen van de Raad die zijn vastgesteld op grond van de huidige titel VI van het EU-Verdrag (derde pijler), dient het Hof dus erop toe te zien, dat de handelingen waarvan de Raad stelt dat zij onder titel V van het EU-Verdrag vallen, geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekennen. [11]

11 — Zie arresten van 12 mei 1998, Commissie/Raad (C-170/96, Jurispr. blz. I-2763, punt 16), en 13 september 2005, Commissie/Raad (C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 39).

32. Volgens de Raad, hierbij ondersteund door de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, is de exceptie van onwettigheid die de Commissie heeft opgeworpen tegen het litigieuze gemeenschappelijk optreden niet-ontvankelijk, aangezien het Hof niet bevoegd is te beslissen over de wettigheid van een handeling die onder het GBVB valt, en een bevoorrecht verzoeker, zoals de Commissie, geen exceptie van onwettigheid kan opwerpen tegen een handeling waarvan hij krachtens artikel 230 EG rechtstreeks nietigverklaring had kunnen vorderen.

33. In repliek en in haar schriftelijke opmerkingen over de memories in interventie van de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk wijst de Commissie de bezwaren tegen de ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid van de hand. Zij herinnert er om te beginnen aan dat deze exceptie alleen in het licht van artikel 47 EU is opgeworpen, en wel om dezelfde redenen die aan haar primaire verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit ten grondslag liggen. Verder mogen bevoorrechte verzoekers een exceptie van onwettigheid opwerpen tegen een normatieve handeling, wanneer die onwettigheid ten volle blijkt wanneer die handeling daadwerkelijk wordt

toegepast nadat de in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn voor de instelling van een beroep tot nietigverklaring van die handeling is verstreken.

b) Analyse

34. Ik wil meteen al stellen dat het mij noodzakelijk lijkt in deze fase van mijn overwegingen te onderzoeken of de tegen het litigieuze gemeenschappelijk optreden opgeworpen exceptie van onwettigheid ontvankelijk is, aangezien in wezen de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit volgens mij niet los kan worden gezien van de wettigheid van de bepalingen van het litigieuze gemeenschappelijk optreden.

35. De door de Raad, de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde grond van niet-ontvankelijkheid werpt in hoofdzaak een tweeledige problematiek op. Enerzijds is het de vraag of in het kader van het EG-Verdrag een zogenoemde „bevoorrechte" verzoeker een exceptie van onwettigheid kan opwerpen tegen een handeling die hij stellig ook rechtstreeks op grond van artikel 230 EG had kunnen aanvechten. Indien deze vraag, althans gedeeltelijk, bevestigend wordt beantwoord, moet anderzijds worden vastgesteld of dit ook geldt voor de situatie waarin, zoals in casu, de handeling waarvan de onwettigheid wordt aangevoerd, is vastgesteld op grond van titel V van het EU-Verdrag. Deze twee vragen zullen hierna achtereenvolgens worden behandeld.

i) Ontvankelijkheid van een door een bevoorrechte verzoeker krachtens artikel 241 EG opgeworpen exceptie van onwettigheid van een verordening

36. Ik herinner eraan dat krachtens artikel 241 EG *iedere partij*, *ook al is* de in artikel 230, vijfde alinea, EG bedoelde termijn verstreken, naar aanleiding van een geschil waarbij een door het Parlement en de Raad gezamenlijk vastgestelde *verordening* of een verordening van de Raad, van de Commissie of van de Europese Centrale Bank in het geding is, de in artikel 230, tweede alinea, EG bedoelde middelen kan aanvoeren om voor het Hof van Justitie de niet-toepasselijkheid van deze verordening in te roepen. [12]

37. Wat de aard van de betrokken handeling betreft, erkent de rechtspraak dat de exceptie van onwettigheid niet kan worden beperkt tot handelingen in de vorm van een verordening in de zin van artikel 241 EG, doch dat deze eerder, door een ruime uitlegging van dit artikel, aansluit bij de inhoud van de handeling, die van „algemene strekking" moet zijn. [13]

12 — Cursivering van mij.

13 — Arrest van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie (92/78, Jurispr. blz. 777, punten 40 en 41). Zie met name ook arresten Gerecht van 26 oktober 1993, Reinarz/Commissie (T-6/92 en T-52/92, Jurispr. blz. II-1047, punt 56), en 2 oktober 2001, Martinez e.a./Parlement (T-222/99, T-327/99 en T-329/99, Jurispr. blz. II-2823, punt 134).

38. Deze precisering heeft reeds als eerste gevolg dat iedere verzoeker, dus ook een bevoorrechte, wordt belet om een exceptie van onwettigheid op te werpen tegen besluiten die formeel tot hem zijn gericht en die hij niet rechtstreeks binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG bedoelde termijn heeft aangevochten [14], behoudens het — in casu hoe dan ook niet relevante — geval dat de handeling zulke ernstige en kennelijke gebreken vertoont, dat zij als niet-bestaande moet worden aangemerkt. [15]

39. Wat de personele werkingssfeer van artikel 241 EG betreft, is de problematiek van de ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid die op grond van artikel 241 EG wordt opgeworpen door een bevoorrecht verzoeker, zoals een instelling van de Gemeenschap of een lidstaat, in de laatste decennia verschillende keren aan de orde geweest, niettegenstaande de bewoordingen van dat artikel, volgens welke *iedere partij, ook al* is de in artikel 230 EG bedoelde termijn verstreken, incidenteel de niet-toepasselijkheid van een verordening, opgevat als een handeling van „algemene strekking", kan inroepen.

40. Dat deze vraag terugkeert, lijkt gedeeltelijk te zijn veroorzaakt door het feit dat het Hof herhaaldelijk geweigerd heeft zich uit te spreken over de ontvankelijkheid van excepties van onwettigheid die door bevoorrechte verzoekers waren opgeworpen tegen communautaire verordeningen in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een op de betrokken verordening gebaseerde handeling, dan wel als verweermiddel tegen een beweerde niet-nakoming van een verordening. [16] Dit gebeurde niettegenstaande de voorstellen van verschillende advocaten-generaal die, hoofdzakelijk onder verwijzing naar de bewoordingen van artikel 241 EG, zich voor de ontvankelijkheid van deze incidentele vorderingen hebben uitgesproken. [17]

41. Weliswaar heeft het Hof in enkele van deze zaken de gestelde onwettigheid van de

14 — Zie wat bevoorrechte verzoekers betreft arresten van 12 oktober 1978, Commissie/België, (156/77, Jurispr. blz. 1881, punt 21); 30 juni 1988, Commissie/Griekenland (226/87, Jurispr. blz. 3611, punt 14); 10 juni 1993, Commissie/Griekenland (C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 10), en 29 juni 1995, Spanje/Commissie (C-135/93, Jurispr. blz. I-1651, punten 16 en 17). Op het gebied van staatssteun heeft de gemeenschapsrechter geoordeeld dat het voor de begunstigde van een steunmaatregel uitgesloten was om de onwettigheid in te roepen van een besluit van de Commissie waarbij deze een individuele steun onverenigbaar achtte, hoewel dit besluit formeel niet tot hem was gericht, doch hij daartegen ongetwijfeld een beroep tot nietigverklaring had kunnen instellen: zie voor de bij de nationale rechter opgeworpen exceptie (situatie waarin artikel 241 niet van toepassing is) arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punten 17 en 18), en voor de bij de gemeenschapsrechter opgeworpen exceptie arrest Gerecht van 13 september 1995, TWD/Commissie (T-244/93 en T-486/93, Jurispr. blz. II-2265, punt 103).

15 — Zie arrest van 30 juni 1988, Commissie/Griekenland (reeds aangehaald, punt 16, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Zie arresten van 13 juli 1966, Italië/Raad en Commissie (32/65, Jurispr. blz. 563); 18 september 1986, Commissie/Duitsland (116/82, Jurispr. blz. 2519); 12 februari 1987, Frankrijk/Commissie (181/85, Jurispr. blz. 689, punt 31); 27 september 1988, Griekenland/Raad (204/86, Jurispr. blz. 5323); 25 juli 1991, Commissie/Spanje (C-258/89, Jurispr. blz. I-3977), en 18 september 2003, Griekenland/Commissie (C-331/00, Jurispr. blz. I-9085). In deze laatste zaak had Griekenland evenwel niet uitdrukkelijk de exceptie van onwettigheid opgeworpen (zie punt 114 van de conclusie van advocaat-generaal Tizzano).

17 — Zie conclusie van advocaat-generaal Roemer in de zaak Italië/Raad en Commissie, blz. 600; conclusie van advocaat-generaal Slynn in de zaak Frankrijk/Commissie, blz. 703; punt 6 van de conclusie van advocaat-generaal Mancini in de zaak Griekenland/Raad en punten 23-32 van de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Commissie/Spanje.

betrokken verordeningen ten gronde onderzocht [18]; hoewel het beschikte over conclusies waarin werd gepleit voor de ontvankelijkheid van de opgeworpen excepties van onwettigheid van de betrokken verordeningen [19], heeft de weigering om uitdrukkelijk uitspraak te doen over deze ontvankelijkheid voedsel blijven geven aan bepaalde vragen waarvan kan worden verondersteld dat deze ook ten grondslag lagen aan het voorbehoud van advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie van 3 oktober 2002 in de zaak Commissie/ECB [20] — waarop ik hierna nog terugkom — om „een definitief standpunt" over deze kwestie in te nemen. [21]

42. De controverse lijkt ook te zijn opgewekt door een a contrario uitlegging van de motivering van bepaalde arresten waarin de gemeenschapsrechter heeft overwogen dat in artikel 241 EG een algemeen beginsel tot uitdrukking komt, krachtens hetwelk iedere procespartij incidenteel de rechtsgeldigheid van verordeningen of handelingen van de Gemeenschap „van algemene strekking" mag aanvechten, *wanneer* zij niet, krachtens artikel 230 EG, rechtstreeks tegen die handelingen in beroep mocht komen. [22]

43. Deze motivering lijkt aldus de mogelijkheid om een verordening incidenteel te toetsen te willen verbinden aan het ontbreken van de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring van die handeling in te stellen.

44. Het kan wellicht geen kwaad erop te wijzen dat zowel de Raad als de Spaanse regering hun niet-ontvankelijkheidsgrond tegen de door de Commissie opgeworpen exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden grotendeels op deze redenering baseren.

45. Bovendien is de controverse waarschijnlijk niet uit de weg geruimd door het arrest Nachi Europe, dat is gewezen in de complexe materie van het opleggen van antidumpingrechten en waarin het Hof heeft overwogen dat een onderneming die ongetwijfeld het recht had om bij de gemeenschapsrechter

18 — Dat was het geval in de arresten Commissie/Duitsland (punt 8), Frankrijk/Commissie (punten 4, 5 en 31), Griekenland/Raad (punt 11), en Griekenland/Commissie (punt 97). In de zaak Italië/Raad en Commissie heeft het Hof de exceptie van onwettigheid niet-ontvankelijk verklaard op grond van het feit dat er geen verband bestond tussen de verordening waarvan de onwettigheid werd ingeroepen en de bestreden handeling; in de zaak Commissie/Spanje heeft het Hof de procedurele moeilijkheid vermeden door (in punt 6 van het arrest) te overwegen dat het door de Spaanse regering aangevoerde verweermiddel geen betrekking had op de betrokken verordening als zodanig, maar op de uitlegging van deze verordening door de Commissie in haar niet-nakomingsberoep.

19 — In de zaak Commissie/Duitsland is geen specifieke aandacht geschonken aan dit procedurele probleem, terwijl advocaat-generaal Tizzano in punt 114 van zijn conclusie in de zaak Griekenland/Commissie had voorgesteld om de exceptie van onwettigheid niet-ontvankelijk te verklaren omdat de Helleense regering de betrokken verordening niet binnen de in artikel 230 EG bedoelde termijn had aangevochten.

20 — Arrest van 10 juli 2003 (C-11/00, Jurispr. blz. I-7147).

21 — Punten 100 en 190 van de conclusie in de zaak Commissie/ECB.

22 — Zie arrest Simmenthal/Commissie (reeds aangehaald, punt 39). Zie ook arrest Martinez e.a./Parlement (reeds aangehaald, punt 133), en arrest Gerecht van 10 april 2003, Alessandrini e.a./Commissie (T-93/00 en T-46/01, Jurispr. blz. II-1635, punt 76) (cursivering van mij).

beroep in te stellen tot nietigverklaring van een verordening waarbij antidumpingrechten werden ingesteld, op grond van redenen van rechtszekerheid niet incidenteel in een geding voor de nationale rechter de geldigheid van deze verordening in twijfel kon trekken. [23]

46. Hoewel de motivering van deze oplossing ook berust op de hybride aard van dit soort verordeningen, die zowel een normatief karakter hebben als particulieren rechtstreeks en individueel kunnen raken [24], kon het in herinnering brengen van de in punt 42 aangehaalde formulering van het arrest Simmenthal/Commissie [25], en de toepassing ervan op een communautaire verordening, waarbij bovendien de motivering van het Hof zich niet tot het bijzondere geval van antidumpingverordeningen lijkt te beperken, ook bijdragen tot het voortbestaan van twijfel over het lot dat is beschoren aan een exceptie van onwettigheid die door bevoorrechte verzoekers voor het Hof wordt opgeworpen in het kader van de formele toepassing van artikel 241 EG.

47. Het Hof heeft echter in het arrest Commissie/ECB belangrijke preciseringen verstrekt, die ertoe leiden dat een bevoorrechte verzoeker kan worden geacht om voor het Hof bij wijze van exceptie van onwettigheid de niet-toepasselijkheid van een verordening van algemene of normatieve aard te kunnen inroepen.

48. In die zaak verzocht de Commissie om nietigverklaring van een besluit van de Europese Centrale Bank (ECB) betreffende de preventie van fraude, op grond dat dit besluit inbreuk maakte op verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). [26] De ECB voerde als een van de verweermiddelen in het beroep tot nietigverklaring aan dat verordening nr. 1073/1999 onwettig was en overeenkomstig artikel 241 EG niet-toepasselijk moest worden verklaard op grond dat bij de vaststelling van de verordening verschillende verdragsbepalingen, in het bijzonder artikel 105, lid 4, EG inzake de raadpleging van de ECB, waren geschonden. Volgens de Commissie was dit verweermiddel niet-ontvankelijk, aangezien de ECB zich niet mocht beroepen op de onwettigheid van een handeling waarvan zij krachtens artikel 230 EG de nietigverklaring had kunnen vorderen.

49. Het Hof bracht eerst in herinnering dat de adressaat van een individuele beschikking zich niet op de onwettigheid ervan kan beroepen en dat overeenkomstig het

23 — Arrest van 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, Jurispr. blz. I-1197, punten 37 en 38).

24 — Punt 37 van het arrest, in fine.

25 — Reeds aangehaald (punt 39).

26 — PB L 136, blz. 1.

arrest Nachi Europe een communautaire verordening voor een particulier definitief kan worden, wanneer die verordening ten aanzien van hem als een individuele beschikking moet worden beschouwd, waarvan hij ongetwijfeld nietigverklaring had kunnen vorderen krachtens artikel 230 EG [27], en overwoog vervolgens: „Deze beginselen doen echter *stellig niet* af aan de regel van artikel 241 EG, dat *letterlijk* bepaalt dat iedere partij, naar aanleiding van een geschil waarbij een in die bepaling bedoelde verordening in het geding is, de in artikel 230, tweede alinea, EG bedoelde middelen kan aanvoeren om voor het Hof de niet-toepasselijkheid van deze verordening in te roepen." [28] Aangezien in die zaak het „normatief karakter" van verordening nr. 1073/1999 niet in twijfel was getrokken en niet was gesteld dat die verordening moest worden gelijkgesteld met een beschikking die in dat geval tot de ECB gericht zou zijn geweest [29], heeft het Hof de door de Commissie aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond afgewezen en de door de ECB opgeworpen exceptie van onwettigheid ten gronde onderzocht.

50. Door uitsluitend op grond van een letterlijke uitlegging van artikel 241 EG het recht van iedere partij te erkennen om zich incidenteel op de niet-toepasselijkheid van een verordening „met een normatief karakter" te beroepen, heeft het Hof dit keer expliciet ingestemd met het hierboven uiteengezette standpunt van verschillende advocaten-generaal.

51. Zo er na lezing van het arrest Commissie/ECB nog twijfel mocht bestaan over de vraag of de daarin aangehouden oplossing met betrekking tot de ontvankelijkheid van de door de ECB opgeworpen exceptie van onwettigheid ook geldt voor alle bevoorrechte verzoekers, gelet op het feit dat de ECB krachtens artikel 230, derde alinea, EG alleen beschikt over een actieve legitimatie ter waarborging van zijn prerogatieven, pleit er naast het argument in het arrest van het Hof nog een letterlijk en logisch argument voor deze uitbreiding.

52. Ik herinner er namelijk aan dat artikel 241 EG aan iedere partij het recht toekent om de niet-toepasselijkheid van een verordening in te roepen in een geschil waarin deze verordening in het geding is „*ook al* is de in artikel 230, vijfde alinea, [EG] bedoelde termijn verstreken". [30]

53. Het zou niet erg overtuigend zijn om de bevoegdheid om zich op de onwettigheid van een verordening te beroepen, voor te behouden aan partijen die geen beroep tot nietigverklaring konden instellen, wanneer deze exceptie overeenkomstig de bewoordingen van artikel 241 EG kan worden ingeroepen, „ook al" is de termijn om een beroep tot nietigverklaring in te stellen verstreken. [31]

27 — Zie punten 74 en 75 van het arrest.

28 — Punt 76 van het arrest (cursivering van mij).

29 — Punt 77 van het arrest.

30 — Cursivering van mij.

31 — Zie in deze zin de conclusie van advocaat-generaal Darmon (reeds aangehaald, punt 25).

54. Artikel 241 EG biedt bevoorrechte verzoekers derhalve ontegenzeggelijk de mogelijkheid om incidenteel de onwettigheid van een verordening „met normatief karakter" in te roepen, hoewel zij deze handeling binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG bedoelde termijn rechtstreeks hadden kunnen aanvechten.

55. Bijgevolg moet worden bepaald of deze conclusie ook kan gelden ingeval de exceptie van onwettigheid door de Commissie wordt opgeworpen tegen een gemeenschappelijk optreden dat is aangenomen op grond van titel V van het EU-Verdrag.

ii) Ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid tegen een op grond van titel V van het EU-Verdrag aangenomen gemeenschappelijk optreden

56. Om te beginnen meen ik dat het eerste onderdeel van de door de Raad aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond, dat in algemene bewoordingen is gesteld en is gebaseerd op de onbevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen over de exceptie van onwettigheid van het gemeenschappelijk optreden, moet worden afgewezen om gelijksoortige redenen als die welke ik heb uiteengezet in punt 31.

57. Aangezien de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de bevoegdheden van het Hof en de uitoefening van die bevoegdheden, waartoe artikel 241 EG zeker behoort, van toepassing zijn op artikel 47 EU, kan het Hof ertoe worden gebracht incidenteel te onderzoeken of een gemeenschappelijk optreden van de Raad dat is aangenomen krachtens titel V van het EU-Verdrag en waarop het besluit dat het voorwerp is van het beroep, is gebaseerd, niet-toepasselijk is omdat de Raad door de aanneming van dit gemeenschappelijk optreden inbreuk heeft gemaakt op de door het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden.

58. Zoals uit het vorige punt blijkt, stelt artikel 47 EU natuurlijk grenzen aan de bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen over een exceptie van onwettigheid van een op grond van titel V van het EU-Verdrag vastgestelde handeling, zoals die welke het stelt aan de toepassing van artikel 230 EG op diezelfde handelingen. Zo mogen, volgens mij, de middelen ter staving van de exceptie van onwettigheid net als die ter staving van de primaire vordering tot nietigverklaring, alleen de bevoegdheid van de Raad aanvechten tot vaststelling van de handeling waarvan de onwettigheid wordt ingeroepen op grond dat deze handeling inbreuk zou hebben gemaakt op de door het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden.

59. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de Commissie, zonder de algemene strekking van de in haar vordering aangevoerde exceptie van onwettigheid met betrekking tot alle bepalingen van het litigieuze gemeenschappelijk optreden te verloochenen, in haar stukken toch heeft aangegeven dat titel I van

deze handeling (dat wil zeggen de artikelen 2 tot en met 5) onder het GBVB viel, behoudens „bepaalde elementen" van artikel 4. [32]

60. Op grond hiervan zou moeten worden vastgesteld dat het Hof onbevoegd is om over de exceptie van onwettigheid te oordelen voor zover zij die artikelen betreft. Dit betekent evenwel niet dat het Hof bij zijn toetsing van de wettigheid van het bestreden besluit geen rekening kan houden met deze artikelen, met name gelet op het feit dat als rechtsgrondslag voor dit besluit enkel artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden wordt genoemd.

61. Voorts hangt de ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid in kwestie volgens mij meer af van de aard van de handeling waarvan de onwettigheid wordt ingeroepen dan van de status van de Commissie als bevoorrecht verzoeker.

62. Indien het litigieuze gemeenschappelijk optreden namelijk van normatieve of algemene aard is in de zin van de rechtspraak van het Hof en bijgevolg gelijkenis vertoont met een verordening in de zin van artikel 241 EG, kan de Commissie, net als iedere andere partij, het in deze bepaling vervatte middel inroepen om incidenteel de bevoegdheid van de Raad tot vaststelling van deze handeling aan te vechten. Is het litigieuze gemeenschappelijk optreden daarentegen als een tot de Commissie gericht besluit aan te merken, dan kan de Commissie zich niet op de onwettigheid van deze handeling beroepen.

63. In dit opzicht herinner ik eraan dat overeenkomstig artikel 14, lid 1, EU, een gemeenschappelijk optreden betrekking heeft op een situatie waarin een operationeel optreden van de Europese Unie nodig wordt geacht, en dat hierin de doelstellingen, de draagwijdte, de middelen welke de Unie ter beschikking dienen te worden gesteld, zo nodig de tijdsduur, en de voorwaarden voor de uitvoering van dat optreden worden omschreven. Overigens binden krachtens artikel 14, lid 3, EU de gemeenschappelijke optredens de lidstaten bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optredens.

64. In casu beschrijft artikel 1 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden de doelstellingen van de bestrijding van de accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, terwijl titel I en II respectievelijk de beginselen inzake preventie en reactieve aspecten specificeren en de bijdrage van de Europese Unie om die beginselen te kunnen bereiken. Volgens de bepalingen van titel II van het gemeenschappelijk optreden moet de Raad met name besluiten nemen over de beginselen, de regelingen en de financiering van projecten die een rechtstreekse en herkenbare bijdrage vormen aan de in titel I van het litigieuze gemeenschappelijk optreden genoemde beginselen. Bovendien neemt de Raad er volgens artikel 8 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden nota van dat de Commissie zinnens is haar

32 — Zie met name punten 52-54 van het verzoekschrift.

activiteiten te richten op het verwezenlijken van de doelstellingen en prioriteiten, neergelegd in het litigieuze gemeenschappelijk optreden. Ten slotte bepaalt artikel 12 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden dat dit optreden in werking treedt op de dag waarop het wordt aangenomen, zonder te preciseren tot wie dit optreden gericht is.

65. Gelet op deze kenmerken lijkt het gemeenschappelijk optreden, ook al vertoont het ontegenzeggelijk, althans wat titel II ervan betreft, een operationeel aspect dat inherent is aan de aard zelf van deze handeling, ten aanzien van de Commissie, ook waar het om titel II hiervan gaat, niet van een zodanige beschikkende aard te zijn dat dit optreden tot haar gericht zou zijn.

66. Overigens is ter staving van de tegen de exceptie van onwettigheid aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond niet gesteld dat het gemeenschappelijk optreden ten aanzien van de Commissie de aard van een individueel besluit heeft, en noch de Raad, noch de Spaanse regering of de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben de door de Commissie terecht bepleite algemene aard van het litigieuze gemeenschappelijk optreden betwist.

67. In die omstandigheden acht ik de exceptie van onwettigheid die de Commissie tegen het litigieuze gemeenschappelijk optreden heeft opgeworpen ontvankelijk, althans voor zover deze betrekking heeft op titel II van dit optreden.

68. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument van de Raad dat de door de Commissie aangevoerde middelen aantonen dat de gestelde onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden duidelijk was toen dit optreden werd aangenomen, zodat de Commissie de onwettigheid ervan thans niet kan inroepen.

69. Evenmin als deze omstandigheid relevant is in het kader van een tegen een verordening in de zin van artikel 241 EG opgeworpen exceptie van onwettigheid, kan zij namelijk niet als voorwaarde worden gesteld voor de ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid tegen een handeling van algemene aard, zoals het litigieuze gemeenschappelijk optreden dat is aangenomen op grond van titel V van het EU-Verdrag.

70. Bovendien betekent het irrelevant achten van deze omstandigheid niet dat de Commissie de in artikel 230, vijfde alinea, EG bedoelde termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring kan omzeilen. De Commissie vordert namelijk overeenkomstig artikel 241 EU alleen een niet-toepasselijkverklaring van het litigieuze gemeenschappelijk

optreden in de onderhavige zaak en dit zou, mocht haar vordering slagen, niet de nietigverklaring van deze handeling of sommige bepalingen ervan met zich brengen.

71. Volgens mij moet de door de Commissie, de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond derhalve worden afgewezen en moet de door de Commissie opgeworpen exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden of althans van titel II daarvan, ontvankelijk worden verklaard.

72. De vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit en de vordering van de Commissie om het litigieuze gemeenschappelijk optreden of in ieder geval titel II daarvan niet-toepasselijk te verklaren, zijn derhalve ontvankelijk.

B — *Ten gronde*

73. Blijkens de door hen ingediende stukken zijn partijen en interveniënten het in de eerste plaats oneens over de uitlegging en de strekking van artikel 47 EU, en in de tweede plaats over de verhouding tussen de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en de bevoegdheden van de Gemeenschap. In de derde plaats trekken zij uit hun argumenten over deze twee vragen diametraal tegenover elkaar staande conclusies betreffende de wettigheid van het bestreden besluit en het litigieuze gemeenschappelijk optreden.

74. Ik zal hierna derhalve deze drie punten onderzoeken.

1. Uitlegging en strekking van artikel 47 EU

a) Argumenten van partijen

75. De Commissie, hierin ondersteund door het Parlement, meent dat het bestreden besluit inzake de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens nietig moet worden verklaard omdat daarmee inbreuk wordt gemaakt op de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, en aldus artikel 47 EU wordt geschonden.

76. Volgens de Commissie en het Parlement wil artikel 47 EU de bevoegdheden van de Gemeenschap beschermen tegen een op het EU-Verdrag gebaseerd optreden van de Europese Unie, door een „vaste" grens te trekken tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Europese Unie.

77. Op grond van artikel 47 EU verhouden de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Europese Unie optredend in het kader van het GBVB zich anders tot elkaar dan de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de lidstaten, in die zin dat voor de afbakening van de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Europese Unie geen gebruik kan worden gemaakt van het beginsel van voorrang. Terwijl de lidstaten op een gebied met gedeelde bevoegdheden, zoals het ontwikkelingsbeleid, bevoegd blijven om, individueel of collectief, alleen op te treden voor zover de Gemeenschap haar bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend, ligt dat anders voor de Europese Unie, die op grond van artikel 47 EU de al dan niet exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap moet eerbiedigen, ook al zijn die nog niet uitgeoefend.

78. De Raad stelt dat de discussie over de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Europese Unie stellig relevant is, doch dat dit niet wegneemt dat de Gemeenschap in casu volstrekt geen (potentiële of actuele) bevoegdheid heeft voor de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens.

79. Wat de uitlegging van artikel 47 EU betreft, stelt de Raad dat deze bepaling het evenwicht tussen de door de Verdragen gecreëerde bevoegdheden wil bewaren en niet aldus kan worden uitgelegd dat hiermee wordt beoogd de bevoegdheden van de Gemeenschap te beschermen ten koste van die van de Europese Unie. Krachtens artikel 5 EG kan de Gemeenschap immers alleen handelen binnen de grenzen van de haar door het EG-Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

80. De Raad voegt hieraan toe dat artikel 47 EU niet belet om in het kader van het GBVB maatregelen te nemen met gebruikmaking van dezelfde instrumenten als die welke de Gemeenschap in het kader van de ontwikkelingssamenwerking hanteert, zolang deze maatregelen doelstellingen trachten te bereiken die onder het GBVB vallen, en niet doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking.

81. De regering van het Verenigd Koninkrijk meent van haar kant dat aan twee voorwaarden moet zijn voldaan, wil een op het EU-Verdrag gebaseerde handeling geacht kunnen worden in strijd te zijn met artikel 47 EU.

82. Om te beginnen moet de Gemeenschap bevoegd zijn om een handeling vast te stellen met dezelfde doelstelling en dezelfde

inhoud. Ook al betreft de op grond van het EU-Verdrag vastgestelde handeling een gebied waarop de Gemeenschap krachtens de haar toegewezen doelstellingen had kunnen optreden, dan zou er nog geen schending van artikel 47 EU zijn, wanneer daarmee een geheel ander doel wordt nagestreefd, met name een doel dat specifiek onder het GBVB valt.

83. Ten tweede moet de op het EU-Verdrag gebaseerde handeling inbreuk maken op een aan de Gemeenschap verleende bevoegdheid doordat deze de uitoefening hiervan belet of beperkt. Een dergelijke uitwerking van het recht van voorrang is evenwel uitgesloten op een gebied als de ontwikkelingssamenwerking, waar de Gemeenschap over parallelle bevoegdheden beschikt. Op een gebied met parallelle bevoegdheden belet het enkele feit dat de Gemeenschap haar bevoegdheid heeft uitgeoefend, niet dat de Europese Unie de hare uitoefent. Op de Europese Unie rust dan enkel de verplichting, zorg te dragen voor de in artikel 3 EU bedoelde samenhang.

b) Analyse

84. De heftige discussie tussen vooral de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk over de uitlegging van artikel 47 EU lijkt slechts het zichtbare deel te zijn van een veel fundamenteler verschil van mening over de structuur van de Europese Unie.

85. Volgens het door de Commissie verdedigde model zijn de verhoudingen tussen de Europese Unie en de Gemeenschap niet vergelijkbaar met die tussen de Gemeenschap en de lidstaten. In dit model, dat als „driehoeksmodel" kan worden aangemerkt, zijn de bevoegdheden die de Europese Unie bezit en uitoefent eigen bevoegdheden die niet eenvoudigweg gelijkstaan aan de collectieve uitoefening van de bij de lidstaten verbleven bevoegdheden. Aldus verdedigt de Commissie de stelling van een „vaste" afgrenzing tussen de Gemeenschap en de in het kader van het GBVB optredende Europese Unie.

86. De regering van het Verenigd Koninkrijk verdedigt daarentegen een model dat „dualistisch" zou kunnen worden genoemd, nu het de afbakening tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Europese Unie gelijkstelt met die tussen de Gemeenschap en haar lidstaten. Met andere woorden, volgens deze benadering maakt een optreden van de Europese Unie overeenkomstig titel V van het EU-Verdrag dat een van de in artikel 11, lid 1, EU vervatte doelstellingen nastreeft, waaronder handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid, *nooit* inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, ook indien de inhoud van dit optreden vergelijkbaar is met die van het optreden waartoe de Gemeenschap zou besluiten, aangezien de Unie, net als de lidstaten, bevoegdheden uitoefent die

parallel zijn met die van de Gemeenschap, waardoor artikel 47 EU niet meer relevant is. [33]

87. Deze discussie kan voorshands retorisch lijken, aangezien de Commissie noch de regering van het Verenigd Koninkrijk ontkent dat het onderzoek dat het Hof moet verrichten om te verifiëren of artikel 47 EU is geschonden, moet vertrekken van een beoordeling van de doelstelling en de inhoud van het bestreden besluit in het licht van het litigieuze gemeenschappelijk optreden. Toch blijkt ook duidelijk uit de memories van de regering van het Verenigd Koninkrijk dat haar stelling impliceert dat het beroep moet worden verworpen zonder de inhoud van het bestreden besluit te onderzoeken, aangezien in feite alleen het door het optreden van de Europese Unie nagestreefde doel daadwerkelijk van belang is om in casu een schending van artikel 47 EU vast te stellen.

88. Ondanks de spitsvondigheid van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk voorgestelde analyse berust haar argumentatie volgens mij op bepaalde onjuiste uitgangspunten betreffende de uitlegging van artikel 47 EU in de rechtspraak van het Hof, waardoor haar stelling van de hand moet worden gewezen.

89. Als algemene opmerking wijs ik er om te beginnen op dat de regering van het Verenigd Koninkrijk niet stelt dat de Europese Unie uit hoofde van het GBVB een optreden zou kunnen aannemen met een sociaal-economische doelstelling van ontwikkelingssamenwerking zonder in strijd te zijn met artikel 47 EU. Deze regering lijkt namelijk, net als het expliciete standpunt van de Raad op dit punt, te erkennen dat de Europese Unie een dergelijke doelstelling niet kan nastreven in het kader van titel V van het EU-Verdrag. In elk geval voeren zowel de Raad als de regering van het Verenigd Koninkrijk aan dat het bestreden besluit en het litigieuze gemeenschappelijk optreden een doelstelling van het GBVB nastreven.

90. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt daarentegen nadrukkelijk dat de Gemeenschap wegens de parallelle bevoegdheden er nooit van wordt weerhouden om uit hoofde van de ontwikkelingssamenwerking tot actie te besluiten, ook al heeft de Europese Unie in het kader van het GBVB een optreden aangenomen met een soortgelijke inhoud (namelijk in casu een financiële en/of technische ondersteuning voor een regionale organisatie in Afrika), doch waarbij een van de in artikel 11, lid 1, EU beoogde doeleinden wordt nagestreefd, in dit geval de handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid. Deze stelling berust gedeeltelijk op het uitgangspunt dat volgens de rechtspraak van het Hof twee onafhankelijke voorwaarden moeten zijn vervuld, wil een schending van artikel 47 EU worden vastgesteld: enerzijds moet de Gemeenschap bevoegd zijn om een besluit te nemen

33 — Zie in het bijzonder de punten 70-72 van de memorie in interventie van de regering van het Verenigd Koninkrijk.

waarvan de inhoud maar vooral de doelstelling soortgelijk is aan die van het door de Europese Unie genomen besluit, anderzijds moet inbreuk zijn gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap.

91. Om te beginnen herinner ik eraan dat krachtens artikel 47 EU aan geen enkele bepaling van het EG-Verdrag afbreuk kan worden gedaan door een bepaling van het EU-Verdrag. [34]

92. De rol van artikel 47 EU bestaat erin om de bevoegdheden die het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekent te behoeden voor iedere inbreuk door handelingen die volgens de Raad onder titel V en VI van het EU-Verdrag vallen. [35]

93. Verder heeft het Hof in het arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad, het beroep van de Commissie tot nietigverklaring van het krachtens titel VI van het EU-Verdrag aangenomen kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht [36] toegewezen op grond van de vaststelling dat de artikelen 1 tot en met 7 van het kaderbesluit *wegens het doel en de inhoud ervan*, de bescherming van het milieu als hoofddoel hadden en *hadden kunnen worden vastgesteld* op de grondslag van artikel 175 EG. [37]

94. Vervolgens overwoog het Hof: „*Nu* het kaderbesluit *inbreuk maakt* op de bevoegdheden die artikel 175 EG toekent aan de Gemeenschap, is het wegens zijn ondeelbare karakter derhalve in zijn geheel in strijd met artikel 47 EU." [38]

95. Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk suggereert, blijkt uit die overwegingen van het arrest van 13 september 2005 niet, dat het bestaan van een inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschap een autonome voorwaarde is naast die van de toetsing van de inhoud en het doel van de litigieuze handeling. Juist integendeel, door punt 53 van dit arrest te laten beginnen met de woorden „nu het kaderbesluit inbreuk maakt", laat het Hof de inbreuk op de bevoegdheden van de Commissie en derhalve de schending van artikel 47 EU voortvloeien

34 — Arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punt 38).

35 — Zie reeds aangehaalde arresten van 12 mei 1998, Commissie/Raad (punt 16), en 13 september 2005, Commissie/Raad (punt 39).

36 — Dit kaderbesluit is bekendgemaakt in PB L 29, blz. 55.

37 — Aangehaald arrest (punt 51) (cursivering van mij). Zoals in punt 45 van dit arrest al werd aangekondigd, heeft het Hof zijn vaste rechtspraak inzake de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling toegepast, volgens welke deze keuze „moet berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling".

38 — Idem (punt 53) (cursivering van mij).

uit zijn voorafgaande toetsing van het doel en de inhoud van het kaderbesluit van de Raad. Het Hof heeft derhalve na deze toetsing kunnen vaststellen dat artikel 47 EU was geschonden, zonder dat het nog hoefde na te gaan of aan een vermeende extra voorwaarde van inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschap was voldaan.

96. Vervolgens moet ik het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk onderzoeken, dat wegens het parallelle of aanvullende karakter van de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de lidstaten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking[39], een optreden van de Europese Unie die een doel van het GBVB nastreeft, nooit inbreuk kan maken op de bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking.

97. Op dit punt moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat voor deze algemene zienswijze althans de voorwaarde geldt dat het Hof het ware karakter van de doelstelling van het GBVB die met het optreden van de Europese Unie op grond van titel V van het EU-Verdrag wordt nagestreefd, onderzoekt, aangezien de Europese Unie, zoals de Raad en de regering van het Verenigd Koninkrijk erkennen, geen doelstelling van ontwikkelingssamenwerking kan nastreven die haar door geen enkele bepaling van het EU-Verdrag wordt toegewezen.[40]

98. In de tweede plaats wil ik opmerken dat artikel 47 EU geen gradatie in de aan de bepalingen van het EG-Verdrag verleende bescherming aanbrengt naargelang de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Gemeenschap en derhalve naar de aard van de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden. Artikel 47 EU lijkt dus te berusten op de veronderstelling dat alle aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden, ongeacht hoe deze zijn verdeeld tussen de Gemeenschap en de lidstaten, behoed moeten worden voor iedere inbreuk die de Europese Unie zou plegen door een besluit te nemen op basis van titel V en/of VI van het EU-Verdrag.

99. Uit de arresten van 12 mei 1998, Commissie/Raad, en 13 september 2005, Commissie/Raad, blijkt ook dat het Hof heeft onderzocht of artikel 47 EU kon zijn geschonden door besluiten die de Europese Unie had vastgesteld op verschillende gebieden (respectievelijk visumbeleid en

39 — Ik merk pro memorie en volledigheidshalve op dat artikel I-12 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (PB 2004, C 310, blz. 1) onderscheid maakt tussen drie „categorieën" bevoegdheden van de (met de Gemeenschap samengesmolten) Unie, te weten de exclusieve bevoegdheid, de bevoegdheid die zij op een bepaald gebied met de lidstaten deelt, waarbij deze laatste hun bevoegdheid uitoefenen „voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft deze niet langer uit te oefenen", en de (niet gekwalificeerde) bevoegdheid op bepaalde gebieden „om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, zonder evenwel de bevoegdheid van de lidstaten op die gebieden over te nemen".

40 — Volgens de rechtspraak van het Hof mag de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling niet alleen afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet deze, zoals in voetnoot 37 reeds is gepreciseerd, berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn: zie met name arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11), en 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10).

milieubeleid) die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, maar die behoren tot het gebied waar de Gemeenschap en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben en waar de Gemeenschap nog niet was opgetreden.

100. Deze factoren lijken erop te wijzen dat de aard van de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheid en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten voor de toepassing van artikel 47 EU niet van belang zijn, voor zover die bevoegdheid maar bestaat. De Gemeenschap is echter ontegenzeggelijk bevoegd op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, zoals de bepalingen van titel XX van het EG-Verdrag aantonen.

101. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, vult de bevoegdheid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking stellig die van de lidstaten aan.

102. Het in artikel 3, lid 1, sub r, EG en titel XX van het EG-Verdrag bedoelde beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is volgens artikel 177, lid 1, EG immers „een aanvulling op het beleid van de lidstaten". Artikel 180, lid 1, EG bepaalt ook: „De Gemeenschap en de lidstaten coördineren hun ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en plegen overleg over hun hulpprogramma's" en „Zij kunnen gezamenlijk optreden". Artikel 181, eerste alinea, EG voegt daaraan toe: „In het kader van hun onderscheiden bevoegdheden werken de Gemeenschap en de lidstaten samen met derde landen en met de bevoegde internationale organisaties". In de tweede alinea wordt gepreciseerd dat de bevoegdheid van de Gemeenschap op dit gebied geen afbreuk doet „aan de bevoegdheid van de lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten".

103. Het lijdt derhalve geen twijfel dat, zoals het Hof reeds had vastgesteld in een arrest van 2 maart 1994 — gewezen na de inwerkingtreding van het EU-Verdrag, doch waarvan de feiten dateerden van vóór de inwerkingtreding ervan — de Gemeenschap op dit gebied niet bij uitsluiting bevoegd is.[41] Het Hof heeft dit oordeel overigens na de inwerkingtreding van het EU-Verdrag bevestigd in het arrest Portugal/Raad.[42]

104. In het arrest Parlement/Raad heeft het Hof uit de vaststelling dat de bevoegdheid van

41 — Arrest van 2 maart 1994, Parlement/Raad (C-316/91, Jurispr. blz. I-625, punt 26).

42 — Arrest van 3 december 1996, Portugal/Raad (C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punt 36). Het Hof heeft echter verduidelijkt dat de Gemeenschap een specifieke bevoegdheid bezit om op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking overeenkomsten met derde landen te sluiten.

de Gemeenschap geen exclusief karakter had, afgeleid dat de lidstaten het recht hebben om zelf, collectief of individueel, dan wel samen met de Gemeenschap verplichtingen aan te gaan jegens derde landen. [43]

105. Hoewel het Hof niet met stelligheid heeft aangegeven welke bevoegdheid de Gemeenschap had uitgeoefend, heeft het in navolging van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in deze zaak de gehele argumentatie van het Parlement, dat met name aanvoerde dat zodra de Gemeenschap haar bevoegdheid had uitgeoefend, de lidstaten hun bevoegdheden niet meer mochten uitoefenen [44], afgewezen. Volgens advocaat-generaal Jacobs was deze stelling onaanvaardbaar wanneer de Gemeenschap en de lidstaten op een bepaald gebied parallel bevoegd zijn. [45]

106. Ook in een uit dezelfde periode daterend arrest dat partijen in het onderhavige geschil herhaaldelijk hebben aangehaald en waarin de vraag rees of een door het Parlement bestreden besluit een voor beroep vatbare handeling was in de zin van artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG), heeft het Hof erop gewezen dat de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de humanitaire hulp geen exclusieve bevoegdheid is, en dat zij de lidstaten derhalve niet belet om hun bevoegdheden op dit gebied gezamenlijk, *al dan niet in het kader van de Raad bijeen*, uit te oefenen. [46]

107. Anders dan de Commissie in haar stukken heeft gesuggereerd, verliezen de lidstaten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking dus niet de mogelijkheid om hun eigen bevoegdheid uit te oefenen, ook niet wanneer de Gemeenschap op dat gebied de hare heeft uitgeoefend. [47]

108. Een andere uitlegging van de bepalingen van titel XX van het EG-Verdrag zou aan de in artikel 180 EG vervatte verplichting voor de Gemeenschap en de lidstaten om hun ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te coördineren en overleg over hun hulpprogramma's te plegen, iedere nuttige werking

43 — Idem.

44 — Punt 42 van de conclusie van 10 november 1993.

45 — Zie met name punten 44 en 50 van voormelde conclusie.

46 — Arrest van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie (C-181/91 en C-248/91, Jurispr. blz. I-3685, punt 16) (cursivering van mij).

47 — Natuurlijk betekent het feit dat er, wat ontwikkelingssamenwerking betreft, parallelle bevoegdheden zijn, niet dat de lidstaten bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheid niet de verplichting hebben tot loyale samenwerking, zoals deze voortvloeit uit artikel 10 EG. Deze verplichting wordt trouwens gespecificeerd door de in artikel 180, lid 1, EG bedoelde noodzaak om het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Gemeenschap en de lidstaten te coördineren. Een lidstaat zou dus bijvoorbeeld niet in het kader van zijn bilateraal beleid een programma voor ontwikkelingshulp aan een derde land kunnen handhaven of verlengen, wanneer de Gemeenschap heeft besloten haar eigen bijdrage op te schorten wegens met name de ernstige schending van de mensenrechten in dat derde land.

ontnemen. De door de Commissie bepleite uitlegging zou ook de door artikel 180, lid 1, EG aan de Gemeenschap en de lidstaten geboden mogelijkheid om gezamenlijk op te treden, niet erg begrijpelijk maken.

109. De samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek India [48], die de aanleiding was voor het arrest Portugal/Raad, is overigens een voorbeeld van het parallellisme dan wel het aanvullend karakter van de bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten. Immers, volgens artikel 25 van deze overeenkomst laten deze overeenkomst en de in het kader van deze overeenkomst genomen maatregelen de bevoegdheid van de lidstaten om in het kader van de economische samenwerking bilaterale activiteiten met de Republiek India te ondernemen of nieuwe overeenkomsten voor economische samenwerking met India te sluiten, volledig onverlet. Het Hof heeft met name uit die bepaling afgeleid dat „het feit dat [in de overeenkomst] bepalingen zijn opgenomen die in een samenwerking op een specifiek gebied voorzien, [niet] van invloed [is] op de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten of op de rechtsgrondslag van de communautaire handelingen voor de uitvoering van de samenwerking op een dergelijk gebied". [49]

110. Dat neemt niet weg dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten en die tussen de Gemeenschap en de in het kader van de tweede en derde pijler optredende Europese Unie, welke door artikel 47 EU wordt beheerst. [50]

111. Terwijl het de lidstaten in beginsel vrij staat te handelen [51], is het optreden van de Europese Unie op grond van de titels V en VI van het EU-Verdrag immers in beginsel uitgesloten zodra het EG-Verdrag in passende bevoegdheden voor de Gemeenschap heeft voorzien, ongeacht de vraag wat de aard van die aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden is (exclusief, gedeeld of parallel).

112. Indien de Hoge Verdragsluitende Partijen de werkingssfeer van artikel 47 EU hadden willen beperken overeenkomstig de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten, zou dit artikel zeker niet zo zijn geformuleerd dat, behoudens de in artikel 47 EU expliciet vervatte bepalingen, „geen enkele" bepaling van het EU-Verdrag „afbreuk doet" aan het EG-Verdrag.

113. Dat het de lidstaten vrij kan staan om collectief op te treden, lijkt niet in strijd te

48 — PB 1994, L 223, blz. 35.

49 — Aangehaald arrest (punt 47).

50 — Zie in deze zin punt 58 van de conclusie van advocaat-generaal Mazák van 28 juni 2007 (zaak C-440/05, Commissie/Raad).

51 — Behalve in geval van een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap en de situatie waarbij de Gemeenschap haar bevoegdheid heeft uitgeoefend op een gebied waar zij een concurrerende, met de lidstaten gedeelde bevoegdheid heeft.

zijn met het feit dat de Europese Unie zelf wordt belet om op grond van de titels V en VI van het EU-Verdrag een actie te ondernemen die onder de bevoegdheden van de Gemeenschap zou kunnen vallen.

114. Nog afgezien van het feit dat, zoals de Commissie stelt en ook de Raad en de regering van het Verenigd Koninkrijk erkennen, de lidstaten niet collectief hun bevoegdheid uitoefenen wanneer een optreden wordt aangenomen door een besluit van de Raad krachtens titel V van het EU-Verdrag, en dit temeer wanneer dit besluit, zoals het bestreden besluit, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan worden aangenomen [52], is in de arresten van 12 mei 1998, Commissie/Raad, en 13 september 2005, Commissie/Raad, niet uitgesloten dat sprake kan zijn van schending van artikel 47 EU door de in het kader van titel VI van het EU-Verdrag handelende Europese Unie — zoals ik al zei is in het tweede arrest zelfs een inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschap vastgesteld — wanneer de Gemeenschap nog niet is opgetreden op de betrokken gebieden en de lidstaten derhalve in beginsel hun bevoegdheid om op die gebieden op te treden hebben behouden.

115. Ik zie geen enkele reden waarom in het kader van de verhouding tussen titel V van het EU-Verdrag en het communautaire ontwikkelingssamenwerkingsbeleid de uitlegging en de strekking van artikel 47 EU zou moeten afhangen van de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten overeenkomstig het EG-Verdrag.

116. Zoals ik al zei, is artikel 47 EU erop gericht de voorrang van het communautaire optreden op grond van het EG-Verdrag boven de op grond van titel V en/of titel VI van het EU-Verdrag ondernomen activiteiten op bijna hermetische wijze veilig te stellen, zodat indien een optreden *kan* worden ondernomen overeenkomstig het EG-Verdrag, dit ook krachtens dit Verdrag *moet* worden ondernomen. [53]

117. Het veiligstellen van het optreden van de Gemeenschap blijkt ook uit verschillende andere bepalingen van het EU-Verdrag.

118. Wat het externe optreden betreft, heeft het GBVB volgens artikel 11, lid 1, EU-Verdrag stellig een werkingsfeer „die alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt", een uitdrukking die voldoende ruim is om met name het communautaire ontwikkelingssamenwerkingsbeleid daaronder te laten vallen.

52 — Overeenkomstig artikel 23, lid 2, EU besluit de Raad namelijk met gekwalificeerde meerderheid van stemmen onder meer bij de aanneming van een besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt.

53 — Zie in die zin ook punt 53 van de aangehaalde conclusie van advocaat-generaal Mazák.

119. Deze bepaling, die staat in titel V van het EU-Verdrag, kan echter niet op zichzelf worden gelezen, maar moet worden uitgelegd in het licht van de algemene bepalingen en slotbepalingen van dit Verdrag die slaan op de Europese Unie als „fronton" van de drie pijlers.

120. Zo bepaalt naast artikel 47 EU, artikel 1 EU dat het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dat Verdrag worden ingesteld, namelijk onder meer het GBVB, de Europese Gemeenschappen *aanvullen*, terwijl artikel 2 EU preciseert dat de Europese Unie met name tot doel heeft „volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het acquis communautaire", een doel dat in een enigszins andere vorm wordt herhaald in artikel 3, eerste alinea, EU.

121. Het gaat er dus wel degelijk om de actiegebieden van de Gemeenschap te beschermen, zodat de Europese Unie zich moet onthouden om op die gebieden op te treden door middel van minder geïntegreerde methoden van samenwerking dan die welke zijn vervat in het EG-Verdrag, namelijk die van titel V en titel VI van het EU-Verdrag. Al blijft het begrip „acquis communautaire" inhoudelijk gezien onnauwkeurig, het omvat zeker de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden.

122. Eigenlijk zou kunnen worden voorgesteld dat het GBVB „alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid" bestrijkt, uitgezonderd de vormen van buitenlands beleid die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, ongeacht hoe de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Gemeenschap zijn verdeeld. Alleen deze benadering lijkt een algemene samenhang van de bepalingen van het EU-Verdrag te verzekeren.

123. Deze stelling wordt a contrario bevestigd door de enige brug tussen het optreden van de Gemeenschap met betrekking tot economische sancties uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG en de in artikel 11, lid 1, EU vervatte doelstellingen van het EU-Verdrag met betrekking tot buitenlands betrekkingen, die in het Verdrag van Maastricht specifiek is geslagen en die overeenkomstig artikel 47 EU [54] in de huidige versie van het EU-Verdrag is gehandhaafd. Deze zeer bijzondere artikelen van het EG-Verdrag [55] bepalen namelijk uitdrukkelijk dat een optreden van de Europese Unie krachtens titel V van het EU-Verdrag kan *meebrengen* dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, waardoor het optreden van de Gemeenschap dus ondergeschikt wordt gemaakt aan dat waartoe in het kader van het GBVB wordt besloten.

54 — Hoewel volgens dat artikel geen enkele bepaling van het EU-Verdrag afbreuk doet aan het EG-Verdrag, is dat uitsluitend „behoudens de bepalingen houdende wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap met het oog op de oprichting van de Europese Gemeenschap".

55 — Zie arresten Gerecht van 21 september 2005, Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (T-306/01, Jurispr. blz. II-3533, punt 160), en Kadi/Raad en Commissie (T-315/01, Jurispr. blz. II-3649, punt 124). Tegen elk van deze arresten is hogere voorziening ingesteld. Deze thans bij het Hof aanhangige hogere voorzieningen zijn respectievelijk ingeschreven als zaak C-415/05 P en zaak C-402/05 P.

124. Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk betwijfel ik bovendien of een optreden van de Europese Unie krachtens titel V van het EU-Verdrag *nooit* inbreuk kan maken op de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking.

125. Zoals ik al zei, geeft de regering van het Verenigd Koninkrijk dienaangaande zelf toe dat een inbreuk slechts kan worden uitgesloten voor zover het optreden van de Europese Unie krachtens titel V van het EU-Verdrag een doelstelling van het GBVB nastreeft. Zoals hierboven is aangeven, moet het ware karakter van die doelstelling toch altijd door het Hof worden getoetst om een beweerde schending van artikel 47 EU uit te sluiten.

126. Bovendien blijkt uit de zeer omzichtige formulering van artikel 8 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden, volgens hetwelk de Raad er „*nota van [neemt]* dat de Commissie *zinnens is* haar activiteiten te richten op het verwezenlijken van de doelstellingen en prioriteiten, neergelegd in [het litigieuze] gemeenschappelijk optreden, *in voorkomend geval via passende communautaire maatregelen*" [56], duidelijk dat de Raad zich er ten volle van bewust is dat in zijn algemeenheid een door hem aangenomen optreden krachtens titel V van het EU-Verdrag inbreuk kan maken op de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking.

127. Uit een en ander volgt dat de uitlegging en de strekking van artikel 47 EU niet afhankelijk kunnen zijn van de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten overeenkomstig het EG-Verdrag.

128. In casu moet het Hof dus onderzoeken of het bestreden besluit op grond van de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking, gelet op de doelstelling en de inhoud ervan en in het licht van het litigieuze gemeenschappelijk optreden dat het besluit beoogt uit te voeren, door de Gemeenschap had kunnen worden vastgesteld krachtens titel XX van het EG-Verdrag.

129. Dit onderzoek hangt evenwel af van de tussen partijen zeer omstreden vraag of de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens als zodanig buiten de bevoegdheden van de Gemeenschap valt. Mocht dat het geval zijn, dan zou het beroep in beginsel moeten worden verworpen.

56 — Cursivering van mij.

2. Verhouding tussen de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en de bevoegdheden van de Gemeenschap

a) Argumenten van partijen

130. Volgens de Commissie en het Parlement is de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens deel gaan uitmaken van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, zodat dit onder de op dit gebied aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden valt.

131. De samenwerking voor een duurzame ontwikkeling van een land kan immers slechts doeltreffend zijn wanneer er een minimale stabiliteit en democratische legitimiteit aanwezig zijn. In de lijn van deze stabiliteitsvisie is het beleid van het opruimen van mijnen en het terugdringen van handvuurwapens en lichte wapens een onmisbaar middel om de doelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te bereiken.

132. De Commissie betoogt dat de integratie van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in het beleid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking is bevestigd in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, hoewel dit een gemengde overeenkomst is. Dat het terugdringen van handvuurwapens en lichte wapens onder het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking valt, wordt bevestigd doordat dit onderwerp is opgenomen in de planning waaraan uitvoering is gegeven door het regionaal indicatief programma voor West-Afrika van 19 februari 2003 en doordat in de algemene begroting van de Europese Unie voor het jaar 2004 onder het hoofdstuk van het GBVB een post is ingelast voor de financiering van maatregelen die met name gericht zijn op de bestrijding van de verspreiding van lichte wapens en van de illegale wapenhandel voor zover in dergelijke acties nog niet werd voorzien door de Overeenkomst van Cotonou, waarin soortgelijke acties voor de ACS-landen werden opgenomen.

133. De samenhang tussen het beleid inzake ontwikkelingsamenwerking en de destabiliserende accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens wordt trouwens erkend door de Raad zelf en door de internationale gemeenschap. In haar reactie op de memories in interventie preciseert de Commissie dat dit niet uitsluit dat bepaalde aspecten van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, naargelang de doelstelling en de inhoud ervan, onder het GBVB kunnen vallen.

134. Volgens de Raad, die hierin steun krijgt van alle interveniërende regeringen, behoort de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens niet tot de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden.

135. Noch de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, noch de meer algemene doelstellingen van handhaving van de vrede en versterking van de veiligheid zijn in de artikelen 2 EG en 3 EG vermelde doelstellingen van de Gemeenschap; zij vallen uitsluitend onder het EU-Verdrag, met name onder het GBVB. Daarentegen is volgens artikel 177, lid 1, EG het voornaamste doel van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking het terugdringen van de armoede. De bepalingen van het EG-Verdrag kunnen niet zo ruim worden uitgelegd dat het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als twee geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, alsmede de constitutionele structuur van de pijlers wordt ondermijnd.

136. De Raad, hierin ondersteund door de Franse en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, meent dat het feit dat de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens bijkomstig van invloed kan zijn op de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling, niet betekent dat dit hele gebied onder de bevoegdheden van de Gemeenschap valt. De Raad en de regering van het Verenigd Koninkrijk benadrukken dat indien de stelling van de Commissie werd gevolgd, aan het GBVB ieder nuttig effect zou worden ontnomen.

137. De Raad, hierin ondersteund door de Spaanse, de Franse en de Zweedse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, onderstreept dat een bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de bestrijding van handvuurwapens en lichte wapens ook niet kan worden afgeleid uit de Overeenkomst van Cotonou, gelet met name op het gemengde karakter van deze overeenkomst, en evenmin uit de andere door de Commissie aangevoerde instrumenten.

138. Ter terechtzitting heeft de Franse regering gesteld dat artikel 3 van verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument [57] bevestigt dat de communautaire ontwikkelingssteun niet de steun omvat voor maatregelen die erop gericht zijn de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens te bestrijden.

b) Analyse

i) Inleidende opmerkingen

139. Aangaande de argumentatie van de Commissie moeten twee inleidende opmerkingen worden gemaakt.

140. In de eerste plaats heeft de Commissie tijdens de onderhavige procedure haar standpunt met betrekking tot het verband dat er

57 — PB L 327, blz. 1.

volgens haar bestaat tussen de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, aanmerkelijk genuanceerd. Terwijl de Commissie in haar verzoekschrift namelijk in wezen heeft betoogd dat het optreden tegen de verspreiding van die wapens deel uitmaakt van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, en zelfs van ieder ontwikkelingsbeleid [58], heeft zij in haar reactie op de memories in interventie de stelling verdedigd dat dit optreden onder de bevoegdheid van de Gemeenschap valt *voor zover* dit optreden deel is gaan uitmaken van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, waarbij derhalve wordt toegegeven dat bepaalde aspecten van het optreden onder het GBVB kunnen vallen. [59]

141. De nuance die de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangebracht kan de analyse nog complexer maken, aangezien deze benadering, zo deze wordt gevolgd, kan betekenen dat criteria moeten worden vastgesteld om de eventuele aspecten van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens die onder de ontwikkelingssamenwerking vallen te kunnen onderscheiden van die welke binnen de werkingssfeer van het GBVB vallen.

142. Zoals met name blijkt uit haar mondelinge pleidooi, lijkt de Commissie op dit punt op grond van de aard van de betrokken acties een scheidingslijn te trekken tussen enerzijds politieke acties, zoals het inzetten van militaire of politie-missies ter ontwapening van lokale krijgsheren of het besluit om fabrieken die lichte wapens produceren te ontmantelen, die onder het GBVB vallen, en anderzijds acties van financiële en technische bijstand voor lokale initiatieven op het betrokken gebied, die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking vallen.

143. De Raad en de interveniërende regeringen verzetten zich er daarentegen categorisch tegen dat de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, zelfs maar voor een deel, binnen de werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking gaat vallen.

144. In de tweede plaats heeft de Commissie in haar stukken, zij het zeer sporadisch, aangevoerd dat het bestreden besluit en het litigieuze gemeenschappelijk optreden inbreuk hebben gemaakt op de bevoegdheden die de Gemeenschap ontleent aan artikel 181 A EG, het enige artikel van titel XXI van het EG-Verdrag, dat gaat over de „economische, financiële en technische samenwerking met derde landen”. [60]

58 — Zie punten 38 en 40 van het verzoekschrift.

59 — Zie punt 16 en de punten 9, 11, 12 en 19 van de opmerkingen van de Commissie over de memories in interventie.

60 — Zie de punten 52, 60 en 63 van het verzoekschrift.

145. Titel XXI is in het EG-Verdrag opgenomen bij de wijziging ten gevolge van het Verdrag van Nice. Artikel 181 A EG bepaalt in het bijzonder dat de Gemeenschap, onverminderd de bepalingen van het EG-Verdrag, met name titel XX, in het kader van haar bevoegdheid maatregelen neemt voor de economische, financiële en technische samenwerking met derde landen.

146. Vóór de inwerkingtreding van dit artikel en voor zover de communautaire instrumenten niet op andere vormen van beleid berustten, heeft de Gemeenschap, bij gebreke van een specifieke rechtsgrondslag, op grond van artikel 235 EG (thans artikel 308 EG) maatregelen genomen en samenwerkingsovereenkomsten gesloten met derde landen die geen ontwikkelingslanden waren. [61]

147. De inlassing van de nieuwe titel XXI in het EG-Verdrag schept dus een specifieke rechtsgrondslag voor deze samenwerking en versoepelt de procedure voor het nemen van initiatieven van de Gemeenschap op dit gebied, daar door het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad het vereiste van de door artikel 308 EG voorgeschreven eenparigheid wordt verzacht.

148. Aangezien artikel 181 A EG van toepassing is onverminderd titel XX inzake de ontwikkelingssamenwerking, geldt dit artikel niet voor de samenwerking met derde landen die ontwikkelingslanden zijn, zoals de Commissie in haar memories ook heeft toegegeven. [62]

149. Hoewel het begrip „ontwikkelingsland", dat in het EG-Verdrag herhaaldelijk wordt gebruikt, daarin niet wordt gedefinieerd, is het in casu absoluut duidelijk dat alle landen van de ECOWAS, waarvoor het bestreden besluit geldt, partij zijn bij de Overeenkomst van Cotonou en tot de ontwikkelingslanden worden gerekend, ongeacht welk criterium of index wordt gehanteerd om dit begrip te

61 — Zie met name verordening (EEG) nr. 3906/89 van de Raad van 18 december 1989 betreffende economische hulp ten gunste van de Republiek Hongarije en de Volksrepubliek Polen (PB L 375, blz. 11); verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000 betreffende de steun aan Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, tot intrekking van verordening (EG) nr. 1628/96 en tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 3906/89 en (EEG) nr. 1360/90, alsmede van de besluiten 97/256/EG en 1999/311/EG (PB L 306, blz. 1), en verordening (EG) nr. 382/2001 van de Raad van 26 februari 2001 betreffende de tenuitvoerlegging van projecten ter bevordering van de samenwerking en de handelsbetrekkingen tussen de Europese Unie en de geïndustrialiseerde landen van Noord-Amerika, het Verre Oosten en Australazië en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1035/1999 (PB L 57, blz. 10). Volgens de rechtspraak kan artikel 308 EG slechts als rechtsgrondslag voor een handeling dienen wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor die handeling vereiste bevoegdheid verleent: zie met name arrest Portugal/Raad (reeds aangehaald, punt 21, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 — Zie met name punt 20 van het verzoekschrift.

definiëren. [63] Zo heeft de Commissie in haar mededeling van 26 april 2000 aan de Raad en het Europees Parlement over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap met name alle landen waarop in het verleden de Overeenkomst van Lomé (inmiddels vervangen door de Overeenkomst van Cotonou) van toepassing was, opgenomen in de categorie landen die vanuit economisch, sociaal en structureel oogpunt als ontwikkelingslanden kunnen worden beschouwd. [64]

150. Het verband tussen de ontwikkelingssamenwerking en de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens moet dus uitsluitend worden onderzocht uit het oogpunt van de bevoegdheid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking.

63 — De Wereldbank gebruikt de uitdrukking „ontwikkelingsland" gewoonlijk voor landen met een laag of middelmatig inkomen op basis van het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. De Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO laat zich sinds 2005 leiden door dezelfde criteria, die zijn overgenomen in verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (PB L 378, blz. 41), waarvan bijlage II ziet op de ontwikkelingslanden zoals die zijn gedefinieerd in de lijst van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO, en die onder meer de lidstaten van de ECOWAS omvat. Ook merk ik op dat de Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (UNCTAD) sinds de jaren 70 een om de drie jaar bijgewerkte lijst van de minst ontwikkelde landen opstelt, waarvan de laatste is gebaseerd op drie criteria die betrekking hebben op het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, de menselijke/sociale ontwikkeling op grond van een „index van levenskwaliteit" en de economische kwetsbaarheid. In 2006 stonden 12 van de 15 lidstaten van de ECOWAS op de UNCTAD-lijst van de minst ontwikkelde landen; de uitzonderingen waren Ivoorkust, Liberia en Nigeria: zie http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2.

64 — COM(2000) 212 def., blz. 5. Zie ook artikel 30 en bijlage II bij verordening nr. 1905/2006.

ii) Werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking

151. Alvorens deze vraag te onderzoeken, moeten om te beginnen de bewoordingen van artikel 177 EG in herinnering worden gebracht.

152. Volgens lid 1 van dit artikel is het „beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking [...] gericht op de bevordering van:

— de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden en meer in het bijzonder van de armste ontwikkelingslanden;

— de harmonische en geleidelijke integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie;

— de strijd tegen de armoede in de ontwikkelingslanden".

153. Artikel 177, lid 2, EG preciseert dat het beleid van de Gemeenschap op dit gebied bijdraagt tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en van de rechtsstaat, alsmede tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

154. Volgens artikel 177, lid 3, EG houdt de Gemeenschap zich aan de verbintenissen en de doelstellingen die zij in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties heeft onderschreven.

155. Uit artikel 177, lid 1, blijkt dat de ontwikkelingssamenwerking in de eerste plaats economische en sociale doelstellingen heeft. Bij het nastreven van die doelstellingen moet de Gemeenschap bijdragen tot de in artikel 177, lid 2, EG vervatte algemene doelstelling van politieke aard.

156. In het licht van artikel 177, lid 3, EG zou stellig kunnen worden geopperd dat de opsomming in lid 1 niet uitputtend is, aangezien de Gemeenschap zich moet houden aan de doelstellingen die zij heeft onderschreven op internationaal vlak, waaronder in het bijzonder die in de Verenigde Naties.

157. Afgezien van het feit dat de Gemeenschap zich alleen moet „houden aan" de doelstellingen die zij in het kader van de bevoegde internationale organisaties heeft onderschreven, betekenen deze woorden in elk geval echter niet dat die doelstellingen rechtsgeldig kunnen bijdragen tot een zodanige verruiming van de doelstellingen welke krachtens titel XX van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap zijn toegewezen dat ieder initiatief van de Europese Unie en/of de Gemeenschap ten aanzien van ontwikkelingslanden voortaan onder het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap zou vallen. [65]

158. Een andere uitlegging zou zeker in strijd zijn met artikel 5 EG, volgens hetwelk de Gemeenschap slechts kan handelen binnen de grenzen van de haar door het EG-Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

159. De handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid kunnen echter niet in verband worden gebracht met een van de door de artikelen 2 EG en 3 EG aan de Gemeenschap

65 — Opgemerkt zij bovendien dat de acht millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling die in 2000 zijn afgesproken onder de vlag van de Verenigde Naties en die de lidstaten en de Gemeenschap trachten te verwezenlijken, vooral betrekking hebben op het verzekeren van de elementaire levensbehoeften van de bevolking, de strijd tegen de armoede, en de sociaal-economische ontwikkeling, namelijk het uitbannen van extreme armoede en honger; het bewerkstelligen van basisonderwijs wereldwijd; het bevorderen van gendergelijkheid; het verlagen van de kindersterfte; het verbeteren van de gezondheid van moeders; het bestrijden van hiv/aids, malaria en andere ziekten; het waarborgen van milieuduurzaamheid en het ontwikkelen van een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling: zie dienaangaande recentelijk de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: „De Europese consensus" (PB 2006, C 46, blz. 1).

uitdrukkelijk toegewezen doelstellingen, noch, in ruimere zin, met de preambule van het EG-Verdrag. Zelfs al moet de Gemeenschap zich bij haar optreden laten leiden door de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid, deze onderwerpen vallen niet onder het EG-Verdrag, doch overeenkomstig artikel 11, lid 1, EU onder de doelstellingen van het EU-Verdrag, in het bijzonder onder het GBVB. [66]

160. De sociaal-economische aard van de door het beleid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking nagestreefde doeleinden is door het Hof bevestigd in het arrest Portugal/Raad.

161. In dat arrest heeft het Hof erkend dat de in artikel 130 U EG-Verdrag (thans artikel 177 EG) bedoelde doelstellingen ruim zijn geformuleerd, in dier voege dat de maatregelen waarmee zij moeten worden nagestreefd, verschillende specifieke onderwerpen moeten kunnen betreffen. [67] Het heeft echter verduidelijkt dat, willen de clausules van een samenwerkingsovereenkomst op specifieke gebieden rechtsgeldig worden vastgesteld op grond van artikel 130 Y EG-Verdrag (thans artikel 181 EG), deze clausules geen verplichtingen mogen omvatten waardoor het in werkelijkheid om andere doelstellingen gaat dan om doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking. [68] Verder heeft het Hof in het kader van het onderzoek van een van de clausules van deze overeenkomst betreffende de samenwerking van de overeenkomstsluitende partijen op het gebied van de drugsbestrijding nagegaan of deze clausule niet verder ging dan nodig was om de in artikel 130 U EG-Verdrag bedoelde doelstellingen van „economische en sociale ontwikkeling" dan wel de „sociaal-economische" doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking na te streven, zonder dat een specifieke bevoegdheid en rechtsgrondslag op het betrokken gebied hoefde te worden ingeroepen. [69]

162. Deze benadering kan wat de afbakening van de door de ontwikkelingssamenwerking nagestreefde doeleinden betreft, vrij strikt lijken.

163. Deze relatieve striktheid wordt echter, zoals ook het arrest Portugal/Raad laat zien, gemilderd door de mogelijkheid om zeer uiteenlopende gebieden binnen de werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking te brengen, voor zover deze bijdragen tot de verwezenlijking van de in artikel 177 EG bedoelde doeleinden.

164. Zo heeft de Gemeenschap verordening (EG) nr. 1724/2001 inzake de bestrijding

66 — Zie in die zin reeds aangehaalde arresten Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (punten 152-155) en Kadi/Raad en Commissie (punten 116-119) van het Gerecht.

67 — Aangehaald arrest (punt 37).

68 — Ibidem (punt 39).

69 — Ibidem (punten 60, 61 en 63).

van antipersoneelmijnen in ontwikkelingslanden [70] vastgesteld, die volgens artikel 2 ertoe strekt de landen die van de gevolgen van deze mijnen te lijden hebben, bij te staan „bij het creëren van de omstandigheden die noodzakelijk zijn voor hun economische en sociale ontwikkeling", waarbij er volgens overweging 15 van de considerans van de verordening voor moet worden gezorgd dat de acties van de Gemeenschap uit hoofde van deze verordening sporen met het buitenlands beleid van de Europese Unie in zijn geheel bezien, en dus ook met het GBVB.

165. Het voorbeeld van deze mijnopruimingsprojecten toont aan dat maatregelen die te maken hebben met veiligheid binnen de werkingssfeer van ontwikkelingshulp kunnen vallen voor zover zij dienstig zijn voor de verwezenlijking van de in artikel 177 EG bedoelde sociaal-economische ontwikkelingsdoelstellingen.

166. Deze afbakening van de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking, waarbij de onderwerpen waarop die samenwerking betrekking kunnen hebben niet *van meet af aan* aan de werkingssfeer ervan worden onttrokken, maakt het volgens mij mogelijk ervoor te zorgen dat dit beleid dynamisch is en tegelijkertijd te waarborgen dat de Gemeenschap het in artikel 5 EG vervatte beginsel van de toegekende bevoegdheden en de toewijzing van de doelstellingen naleeft.

167. Een dergelijke benadering is volgens mij ook in overeenstemming met de algemene opzet van het EG-Verdrag, dat beperkte doelstellingen beoogt te verwezenlijken met ruime middelen, en niet het omgekeerde.

168. Het blijft evenwel nog de vraag welk verband moet bestaan tussen een bepaalde maatregel en de in artikel 177 EG bedoelde sociaal-economische ontwikkelingsdoelstellingen, wil deze maatregel onder de bevoegdheid van de Gemeenschap overeenkomstig titel XX van het EG-Verdrag kunnen vallen.

169. Het staat buiten kijf dat er een verband bestaat tussen enerzijds de in artikel 11, lid 1, EU bedoelde handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid, alsook het voorkomen van gewelddadige conflicten, en anderzijds de ontwikkeling van de betrokken landen. Geen van de partijen in het onderhavige geding heeft dit overigens betwist en het lijdt inderdaad geen twijfel dat de gewapende conflicten die talrijke landen in de wereld verwoesten en de aldaar heersende onveiligheid hun ontwikkeling belemmeren. [71]

170. Dat verband kan echter niet tot gevolg hebben dat maatregelen binnen de werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking

70 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2001 (PB L 234, blz. 1). Sinds 1 januari 2007 is deze verordening ingetrokken en vervangen door de reeds aangehaalde verordening nr. 1717/2006.

71 — Zie onder meer punt 37 van de reeds aangehaalde verklaring „De Europese consensus".

worden gebracht die ertoe zouden leiden dat de verdeling van de bevoegdheden in het kader van de pijlerstructuur van de Europese Unie wordt geschonden.

171. Het zou namelijk onjuist en overdreven zijn te stellen dat iedere maatregel *ter bevordering van* de economische en sociale ontwikkeling van een ontwikkelingsland onder de bevoegdheid van de Gemeenschap overeenkomstig titel XX van het EG-Verdrag valt.

172. Een andere uitlegging zou aan de andere beleidsvormen van de Gemeenschap, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek, hun ratio en doeltreffendheid ontnemen. [72] Ook zou zij schade kunnen toebrengen aan het nuttig effect van de bepalingen van titel V van het EU-Verdrag, niettegenstaande de bij artikel 5 EG aan het optreden van de Gemeenschap gestelde grenzen.

173. De zorg voor het evenwicht tussen de naleving van artikel 47 EU en artikel 5 EG veronderstelt dat, wanneer een maatregel kan vallen onder de doeleinden van het GBVB en ook kan bijdragen tot de verwezenlijking van de sociaal-economische doelstellingen van het communautaire ontwikkelingsbeleid, wordt onderzocht wat, gelet op de inhoud en het doel van die maatregel, daarvan het hoofddoel is.

174. Het Hof heeft deze methode gehanteerd in het arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad, waarin het, zoals ik al zei, met name de artikelen 2 tot en met 7 van kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad, die tot een gedeeltelijke harmonisatie van de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten leiden [73], nietig heeft verklaard omdat zij blijkens het onderzoek naar het doel en de inhoud ervan „de bescherming van het milieu *als hoofddoel*" hadden. [74]

175. Wanneer de artikelen 47 EU et 5 EG in hun onderlinge samenhang worden gelezen, moet ook worden erkend dat, indien met een optreden van de Europese Unie hoofdzakelijk het doel van de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid wordt nagestreefd (en dit geldt uiteraard a fortiori indien dit het enige doel is), maar het indirect ook bijdraagt tot de sociaal-economische ontwikkeling van de ontwikkelingslanden, een inbreuk op de

72 — Voordat aan de Gemeenschap een specifieke bevoegdheid op het gebied van de ontwikkeling was toegekend, heeft het Hof naar aanleiding van de toepassing van het stelsel van algemene tariefpreferenties op bepaalde producten van oorsprong uit ontwikkelingslanden geoordeeld dat dit stelsel weliswaar uitdrukking geeft aan een nieuwe opvatting over de internationale handelbetrekkingen waarin aan ontwikkelingsdoeleinden een ruime plaats is ingeruimd, maar dat de „samenhang met de ontwikkelingsproblemen" een handeling niet onttrekt aan het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek: zie arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punten 18 en 20).

73 — Reeds aangehaald arrest (punt 47).

74 — Idem (punt 51) (cursivering van mij).

bevoegdheden van de Gemeenschap uitgesloten is.

176. Indien de twee doelstellingen van de maatregel echter onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere [75], moet de bijzondere aard van de verhouding tussen de Europese Unie en de Gemeenschap ertoe leiden dat voorrang wordt gegeven aan de communautaire rechtsgrondslag, waarbij het mij in het kader van die verhouding buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk lijkt om in de huidige stand van het recht van de Europese Unie het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag in overweging te nemen zonder artikel 47 EU te schenden. [76]

iii) De bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en de ontwikkelingssamenwerking

177. Bovenstaande opmerkingen laten reeds zien dat een algehele uitsluiting van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens uit de werkingssfeer van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van de hand moet worden gewezen.

178. Deze materie is namelijk, net als de strijd tegen drugs en de opruiming van mijnen niet a priori uitgesloten van het gebied van de eenzijdige maatregelen of door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomsten inzake ontwikkelingssamenwerking, voor zover de gevoerde of overwogen acties als hoofddoel de ontwikkelingssamenwerking hebben, doordat zij bijdragen tot de verwezenlijking van de sociaal-economische doelstellingen van dit beleid.

179. Deze analyse wordt volgens mij gestaafd door de initiatieven van de instellingen van de Europese Unie inzake de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens.

75 — Volgens het door de rechtspraak van het Hof ontwikkelde criterium: zie op dit punt arrest van 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad (C-178/03, Jurispr. blz. I-107, punten 42 en 43, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 — Ik wijs erop dat in het kader van het EG-Verdrag het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag uitzonderlijk is en uitgesloten is wanneer, ofschoon de door de betrokken handeling nagestreefde doeleinden onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, de procedures welke voor de twee rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn en/of wanneer de cumulatie van rechtsgrondslagen de rechten van het Parlement aantast: zie arrest Commissie/Parlement en Raad (reeds aangehaald, punt 57, en aldaar aangehaalde rechtspraak). In een zaak die gaat over de verdeling van de bevoegdheden tussen de tweede en de eerste pijler van de Europese Unie lijkt de cumulatie van twee rechtsgrondslagen ook onmogelijk, gelet op de verschillende procedurele vereisten die worden gesteld in het kader van titel V van het EU-Verdrag en titel XX van het EG-Verdrag. Zo wordt een gemeenschappelijk optreden waarmee een doelstelling van het GBVB wordt nagestreefd, in beginsel alleen door de Raad met eenparigheid van stemmen aangenomen (behoudens toepassing van artikel 23, lid 2, EU), maar voorziet artikel 179, lid 1, EG op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking erin dat „de maatregelen […] die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 177 [EG] te verwezenlijken" door de Raad worden vastgesteld volgens de zogenoemde codecisieprocedure. Ook kan worden betwijfeld of de procedures voor het nemen van besluiten waarbij financiële of technische steun wordt toegekend en die zijn gebaseerd op handelingen van algemene aard in een van de twee pijlers, met elkaar verenigbaar kunnen zijn, daar de bevoegdheid om de eerste soort besluiten vast te stellen, in het kader van titel V van het EU-Verdrag aan de Raad toekomt, terwijl het in het kader van de ontwikkelingssamenwerking aan de Commissie staat om maatregelen inzake financiële en/of technische steun te nemen.

180. Tijdens de koude oorlog hebben talloze landen zeer aanzienlijke voorraden conventionele wapens bijeengebracht die bij het einde van de koude oorlog en om verschillende redenen, in het bijzonder wegens de ineenstorting van staatsstructuren, voedsel hebben gegeven aan de voornaamste gewapende conflicten van de jaren 90. [77]

181. Op 26 juni 1997, enkele dagen na de Europese Raad van Amsterdam, heeft de Raad van de Europese Unie het eerste initiatief van politieke aard op het gebied van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens aangenomen in de vorm van een „programma ter voorkoming en bestrijding van de illegale handel in conventionele wapens" [78] (hierna: „programma van 1997"). Het programma van 1997, dat een respons was op verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties [79], bevatte een intern deel, gericht tot de lidstaten, die hun collectieve inspanningen ter voorkoming en bestrijding van de handel in deze wapens op hun grondgebied moesten opvoeren [80], en een extern deel waarin met name werd verklaard dat de Gemeenschap en de lidstaten binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden gezamenlijke maatregelen zouden nemen om andere landen bij te staan, enerzijds om de illegale handel in wapens te voorkomen en anderzijds om, in het bijzonder in „post-conflict" situaties en in geval van een minimaal niveau van veiligheid en stabiliteit, een eind te maken aan het in omloop zijn van wapens en de illegale handel in wapens. [81] Tot de bijstandsmaatregelen die in het externe deel van het programma van 1997 werden voorgenomen, behoorden de vaststelling of verstrenging, naargelang het geval, van een passend stelsel van wetten en administratieve maatregelen voor de regeling en bewaking van de overdracht van wapens, de invoering van programma's voor de inzameling, de terugkoop en de vernietiging van wapens, het opzetten van onderwijsprogramma's teneinde de lokale bevolking bewust te maken van de negatieve gevolgen van de illegale handel in wapens, en de bevordering van de integratie van voormalige strijders in het burgerleven.

77 — Zie hierover de analyse in de punten 1-8 van de strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor, aangenomen door de Europese Raad van 15 en 16 december 2005 (Doc. nr. 5319/06 GBVB 31). Volgens dit document zouden in de wereld meer dan 600 miljoen lichte wapens in omloop zijn en werden 47 van de 49 grote gewapende conflicten in de jaren 90 uitgevochten met handvuurwapens en lichte wapens als belangrijkste wapens. Volgens een studie uit mei 2004 zouden er in West-Afrika 8 à 10 miljoen lichte wapens illegaal circuleren (zie: Bah, A., *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, werkdocument van de werkgroep lichte wapens, Canadese coördinerende commissie voor de consolidatie van de vrede, Ploughshares, Ontario, 2004, blz. 3. Dit document is beschikbaar op de internetsite www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf.

78 — De tekst van het programma is beschikbaar op de internetsite http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — Het programma van 1997 noemt met name de resoluties 51/45 F over de maatregelen om de illegale overdracht en het illegale gebruik van conventionele wapens af te remmen, 51/45 L betreffende bijstand aan de staten voor het stopzetten van het illegaal in omloop zijn van kleine wapens en voor de inzameling van kleine wapens, en 51/45 N over de consolidatie van de vrede door concrete ontwapeningsmaatregelen, die alle drie zijn aangenomen tijdens de 79e plenaire zitting, van 10 december 1996. In deze laatste resolutie verklaart de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ervan overtuigd te zijn dat een veelomvattende en geïntegreerde aanpak van bepaalde concrete ontwapeningsmaatregelen, met name de beheersing van handvuurwapens en lichte wapens, vaak een noodzakelijke voorwaarde is voor de handhaving en de consolidatie van vrede en veiligheid, en aldus de basis vormt van ieder effectief proces van wederopbouw en economische en sociale ontwikkeling.

80 — Punt 1 van het programma van 1997.

81 — Punten 2 en 3 van het programma van 1997.

182. Het programma van 1997 is aangevuld en geconsolideerd door Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB van de Raad van 17 december inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, dat in 2002 is vervangen door het litigieuze gemeenschappelijk optreden.

183. De Europese Unie heeft verschillende specifieke regionale acties aangenomen die het Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB uitvoeren [82], hoofdzakelijk in de vorm van financiële en technische bijstand voor de inzameling en vernietiging van handvuurwapens en lichte wapens. [83]

184. Op 21 mei 1999 heeft de Raad onder verwijzing naar Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB een resolutie over lichte wapens aangenomen waarin hij vaststelde dat de buitensporige aanvoer van handvuurwapens en een gebrek aan controle interne of onderlinge conflicten hebben aangewakkerd en aldus een vreedzame economische en sociale ontwikkeling hebben belemmerd [84] en waarin hij aanbeval „dat de Gemeenschap en de lidstaten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking bijzondere aandacht schenken" aan met name „opneming van de handvuurwapens in de politieke dialoog met de ACS-landen

82 — Besluit 1999/730/GBVB van de Raad van 15 november 1999 tot uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Cambodja (PB L 294, blz. 5); besluit 1999/845/GBVB van de Raad van 17 december 1999 tot uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Mozambique (PB L 326, blz. 73); besluit 2000/803/GBVB van de Raad van 14 december 2000 tot uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Zuid-Ossetië (PB L 326, blz. 1); besluit 2001/200/GBVB van de Raad van 12 maart 2001 tot uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (PB L 72, blz. 1), en besluit 2001/850/GBVB van de Raad van 29 november 2001 tot uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Albanië (PB L 318, blz. 1).

83 — Aldus besluit 1999/845/GBVB, waarbij de Europese Unie een bijdrage in de vorm van financiële steun heeft geleverd voor de opsporing, inzameling en vernietiging van wapens in Mozambique via gezamenlijke grensoverschrijdende operaties van de Zuid-Afrikaanse politie en de politie van Mozambique (operatie Rachel), besluit 2000/803/GBVB, waarbij hulp in de vorm van uitrusting werd verstrekt aan de lokale politiediensten in Zuid-Ossetië die belast zijn met de beheersing, de inzameling en de vernietiging van handvuurwapens en lichte wapens in die regio, en in mindere mate besluit 1999/730/GBVB, waarbij financiële ondersteuning en technische bijstand wordt verleend aan de regering van Cambodja, met name bij het uitwerken van passende wet- en regelgeving betreffende de eigendom, het bezit, het gebruik, de verkoop en de overdracht van wapens en munitie, bij het uitwerken van procedures voor de vrijwillige afgifte van handvuurwapens en om overtollige wapens op te sporen en te vernietigen, en om programma's te ondersteunen om de civiele samenleving meer bewust te maken van de problemen die verband houden met handvuurwapens en lichte wapens, en besluit 2001/850/GBVB, dat financiële steun geeft voor het onder de vlag van het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) opgesteld „programma inzake de beheersing van handvuurwapens en lichte wapens in Albanië", dat in het bijzonder bijdraagt tot het stimuleren van de inzameling van wapens in die staat. Met besluit 2001/200/GBVB heeft de Europese Unie een financiële bijdrage geleverd aan de projecten van het in Lima gevestigde Regionaal Centrum van de Verenigde Naties voor vrede, ontwapening en ontwikkeling in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, die bestemd zijn voor de opleiding van de lokale douane- en politiediensten.

84 — Punt 1 van de resolutie. De tekst van de resolutie is beschikbaar op de site http://grip.org/bdg/g1786.html.

en andere partnerlanden van de Europese Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, *steun in het kader van de ontwikkelingssamenwerking voor landen die om hulp vragen bij het controleren of opruimen van de overmaat aan handvuurwapens, alsmede andere stimuleringsmaatregelen om het vrijwillig inleveren van handvuurwapens en de vernietiging daarvan te* bevorderen" en *„ondersteuning, waar nodig, ter versterking van de desbetreffende overheidsinstellingen en wetgeving, met het oog op een betere controle van de handvuurwapens. De eerste inspanningen zouden gericht kunnen worden op [...] West-Afrika (ECOWAS), waar belangrijke vooruitgang is geboekt en kaders ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens zijn ontwikkeld en aangenomen."* [85] Teneinde tot een gecoördineerde en complementaire aanpak te komen, verzocht de Raad ook om op communautair niveau te zorgen voor samenhang van de activiteiten van de Europese Unie op het gebied van handvuurwapens, met name in relatie tot het GBVB. [86]

185. Het programma van 1997 en de resolutie van de Raad van 21 mei 1999 laten zien dat de Raad niet heeft uitgesloten dat de Gemeenschap, binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking zijn toegekend, acties kan voeren om de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens te bestrijden.

186. In het licht van deze door de Raad opgestelde documenten lijkt het niet erg logisch om, zoals de Raad en de interveniërende regeringen, met uitzondering van de Nederlandse regering, te stellen dat de kwestie van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens nooit onder het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking valt.

187. Het komt mij ook voor dat artikel 11, lid 3, van de Overeenkomst van Cotonou, waarvan de uitlegging en de strekking in de discussies tussen partijen in het onderhavige geschil uitgebreid aan de orde zijn geweest, hoewel het geen duidelijkheid verschaft over de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten, niet aldus kan worden uitgelegd dat ieder optreden van de Gemeenschap dat gericht is op het ondersteunen van „de bestrijding van de buitensporige en ongecontroleerde verspreiding en accumulatie van de illegale handel in kleine en lichte wapens" zou zijn uitgesloten.

188. Zoals de Commissie heeft toegegeven, betekent de enkele vermelding van dit onderwerp in de Overeenkomst van Cotonou echter ook niet dat de Europese Unie niet bevoegd is om maatregelen en acties vast te stellen die gericht zijn op de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens.

189. Uiteindelijk moeten de respectieve bevoegdheden van de Gemeenschap en de Europese Unie dus worden afgebakend door

85 — Punt 5 van de resolutie (cursivering van mij).
86 — Punt 7 van de resolutie.

het doel van de betrokken maatregel te identificeren, en dus uit te maken of deze als uitsluitend of voornaamste doel de handhaving van de vrede en/of de versterking van de internationale veiligheid nastreeft en aldus onder het GBVB valt, dan wel een sociaaleconomisch ontwikkelingsdoel, en alsdan tot het beleid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking behoort. Deze benadering wordt ook bevestigd door de toelichtingen op het hoofdstuk betreffende het GBVB in de algemene begroting van de Europese Unie voor het jaar 2004, die, al vormen zij slechts aanwijzingen, aantonen dat zowel de Gemeenschap als de Europese Unie, deze laatste optredend krachtens titel V van het EU-Verdrag, volgens hun respectieve bevoegdheden acties kunnen aannemen om de accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens te bestrijden.

190. Anders dan de Franse regering ter terechtzitting heeft uiteengezet, ben ik bovendien niet van mening dat in de onderhavige zaak uit artikel 3 van verordening nr. 1717/2006 kan worden afgeleid dat de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens stelselmatig is uitgesloten van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. [87]

191. Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalt dat de Gemeenschap technische en financiële hulp kan bieden met name in respons op noodsituaties, crises of dreigende crises, dan wel in situaties die dreigen te escaleren tot gewapende geschillen of die dreigen het derde land of de derde landen in kwestie te destabiliseren. Artikel 3, lid 2, somt de gebieden op waarop die technische en financiële hulp betrekking heeft. Dienaangaande noemt artikel 3, lid 2, sub i, eerste alinea, „steun voor maatregelen voor de aanpak, binnen het bestek van het communautaire samenwerkingsbeleid en de doelstellingen daarvan, van de gevolgen voor de burgerbevolking van illegaal vuurwapenbezit en -gebruik; deze steun blijft beperkt tot onderzoeksactiviteiten, slachtofferhulp, bewustmaking van het publiek en de ontwikkeling van juridische en bestuurlijke deskundigheid en goede praktijken". De tweede alinea van deze bepaling, waarop de Franse regering de nadruk legt, specificeert dat er alleen „steun [wordt] verleend voor zover deze nodig is voor herstel van de voorwaarden voor sociale en economische ontwikkeling van de betrokken bevolkingen, in een situatie van crisis of dreigende crisis in de zin van lid 1. Hierin is geen steun begrepen voor maatregelen om de verspreiding van wapens tegen te gaan".

192. Bij de vaststelling van deze verordening, die op 1 januari 2007 in werking is getreden, hebben de Raad en de Commissie echter een gezamenlijke verklaring aangenomen volgens welke deze instellingen in het bijzonder zijn overeengekomen dat niets in verordening nr. 1717/2006 „wordt opgevat als een anticipatie op de in zaak [C-]91/05 ingenomen standpunten" en dat zolang „het Hof van Justitie geen uitspraak heeft gedaan over deze

87 — Ook al is dit argument uitsluitend ter terechtzitting aangevoerd en heeft het betrekking op een gemeenschapshandeling die van ná de indiening van het verzoekschrift dateert, toch moet het ontvankelijk worden verklaard, omdat daarmee de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het nemen van maatregelen op het gebied van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens wordt aangevochten, een kwestie die van openbare orde is en derhalve ambtshalve door de gemeenschapsrechter kan worden opgeworpen.

zaak, […] de Commissie geen maatregelen krachtens artikel 3, lid 2, sub i", van deze verordening zal nemen, waarbij de werkingssfeer van dit artikel zo nodig opnieuw wordt herzien op basis van een voorstel van de Commissie en in het licht van het arrest van het Hof in de onderhavige zaak. [88]

193. Hoe dan ook, indien de uitlegging van artikel 3, lid 2, sub i, tweede alinea, van verordening nr. 1717/2006 vereist was, lijkt dit artikel steun voor maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van wapens slechts uit te sluiten met betrekking tot hulp van de Gemeenschap als respons op crises of dreigende crises, maar niet wanneer het gaat om enigerlei maatregel van de Gemeenschap die bijdraagt tot de verwezenlijking van de sociaal-economische doeleinden van de ontwikkelingssamenwerking, aangezien met name de in verordening nr. 1717/2006 bedoelde bijstand volgens artikel 2, lid 1, daarvan slechts wordt verleend voor zover zulks niet mogelijk is in het kader van andere communautaire instrumenten voor buitenlandse hulp, waaronder noodzakelijkerwijs de geografische instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking, zoals de Overeenkomst van Cotonou. Zoals ik al zei, sluit die overeenkomst niet uit dat de Gemeenschap maatregelen neemt die bijdragen tot de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens.

194. Om al deze redenen meen ik dat de bestrijding van de buitensporige accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens als zodanig niet aan het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking is onttrokken, maar daarentegen onder dit beleid kan vallen wanneer een maatregel die tot deze bestrijding bijdraagt de ontwikkelingssamenwerking als uitsluitend of voornaamste doel heeft en mede de sociaal-economische ontwikkelingdoelstellingen van deze samenwerking verwezenlijkt.

88 — Document nr. 14010/06, CODEC 1113, GBVB 966, van 27 oktober 2006, blz. 1.

195. Thans moet de wettigheid van het bestreden besluit en het litigieuze gemeenschappelijk optreden worden onderzocht.

3. Wettigheid van het bestreden besluit en het litigieuze gemeenschappelijk optreden

196. Om te bepalen of de Raad door de vaststelling van het bestreden besluit inbreuk heeft gemaakt op de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en daardoor artikel 47 EU heeft geschonden, moet in het licht van met name het arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad, zoals ik al zei, worden nagegaan of dit besluit, gelet op het doel en de inhoud ervan, althans voornamelijk de ontwikkelingssamenwerking tot doel heeft.

197. Wat het doel van het bestreden besluit betreft, herinner ik eraan dat in overweging 1 van de considerans wordt gepreciseerd dat de bovenmatige en ongecontroleerde accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens een bedreiging vormt voor de vrede en de veiligheid en de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling beperkt.

198. Volgens de tweede overweging van de considerans van het bestreden besluit is de Europese Unie voornemens in de betrokken internationale gremia te ijveren voor de bevordering van vertrouwenscheppende maatregelen. Benadrukt wordt dat dit besluit „bedoeld [is] om uitvoering te geven aan [het litigieuze] gemeenschappelijk optreden". Deze overweging moet worden gelezen in het licht van het feit dat het bestreden besluit als enige rechtsgrondslag artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden noemt, in welke bepaling overigens het uitwerken van vertrouwenscheppende maatregelen wordt genoemd.

199. Artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden luidt: „Bij het nastreven van de [doelstellingen van het litigieuze gemeenschappelijk optreden] zet de Europese Unie zich in voor het tot stand brengen van een consensus binnen de relevante internationale gremia, en waar passend *in een regionale context, ten behoeve van de verwezenlijking van de volgende beginselen* en maatregelen *ter voorkoming van de verdere* destabiliserende *accumulatie* van handvuurwapens." [89] Tot de in artikel 3 vermelde beginselen en maatregelen behoren „a) de verbintenis van alle landen dat zij handvuurwapens uitsluitend zullen importeren en in bezit hebben voor hun legitieme behoeften op veiligheidsgebied, tot een niveau dat evenredig is met hun legitieme zelfverdedigings- en veiligheidsbehoeften […]; b) de verbintenis van exporterende landen dat zij handvuurwapens alleen aan regeringen leveren […] met inachtneming van passende internationale en regionale wapenuitvoerbeperkingscriteria […]; c) de verbintenis van alle landen om handvuurwapens alleen te produceren voor het voorhanden hebben als hierboven bedoeld sub a of voor export als bedoeld sub b; […] [en] e) het uitwerken van vertrouwenscheppende maatregelen, waaronder maatregelen om een grotere transparantie en openheid te bevorderen, door middel van regionale registers inzake handvuurwapens en regelmatige uitwisselingen van de beschikbare informatie over export, import, de productie en het in bezit hebben van handvuurwapens, en over de nationale wapenwetgeving, alsmede via overleg tussen de betreffende partijen over de uitgewisselde informatie".

200. Ik herinner eraan dat de Commissie volstrekt niet betwist dat artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden, net als de meeste andere bepalingen van titel I daarvan, tot het gebied van het GBVB behoort. [90]

89 — Cursivering van mij. Ik herinner eraan, dat de term „handvuurwapens" in het dispositief van het litigieuze gemeenschappelijk optreden mede de „lichte wapens" omvat (zie punt 9).

90 — Zie punt 59.

201. Ik wil ook nogmaals opmerken dat de bijstand die de Europese Unie krachtens het bestreden besluit biedt, in wezen betrekking heeft op de omvorming van het moratorium van de ECOWAS met betrekking tot lichte wapens tot een bindend regionaal verdrag.

202. Dat moratorium, dat door de ECOWAS in oktober 1998 is uitgevaardigd, heeft betrekking op de invoer, de uitvoer en de vervaardiging van lichte wapens in de lidstaten van de ECOWAS. De preambule van het moratorium benadrukt dat het in omloop zijn van lichte wapens een destabiliserende factor is voor de lidstaten van de ECOWAS en een bedreiging vormt voor de vrede en veiligheid van de volkeren. [91]

203. Door de omvorming van dit politieke initiatief van de ECOWAS tot een bindend regionaal verdrag te ondersteunen, draagt het bestreden besluit overeenkomstig artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden aldus bij tot het voorkomen van een nieuwe accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens in West-Afrika, die deze regio (nog meer) kan destabiliseren.

204. Het bestreden besluit beoogt derhalve op concrete en directe wijze steun te geven aan de inspanningen van de ECOWAS ter bestrijding van de onveiligheid als gevolg van een nieuwe accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens in West-Afrika. Derhalve is de doelstelling van het bestreden besluit hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend, van veiligheidsaard.

205. Toegegeven moet worden dat veiligheid zeker een noodzakelijke voorwaarde is voor ontwikkeling. [92] Anders dan de Commissie suggereert, betekent de enkele vaststelling in overweging 1 van de considerans van het bestreden besluit dat de bovenmatige en ongecontroleerde accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling beperkt, evenwel nog niet dat het bestreden besluit steun beoogt te verlenen aan een project dat er rechtstreeks en/of hoofdzakelijk toe strekt de leefomstandigheden en/of sociaal-economische omstandigheden van de bevolking van de betrokken Afrikaanse staten te verbeteren.

206. Integendeel, deze laatste doelstelling lijkt eerder ver weg en in elk geval indirect en ondergeschikt aan de doelstelling van het

91 — Tweede overweging van de considerans van de verklaring inzake het moratorium op de invoer, uitvoer en vervaardiging van lichte wapens in West-Afrika.

92 — Zoals overigens onder verwijzing naar de Europese veiligheidsstrategie die door de Europese Raad in december 2003 is aangenomen, in herinnering wordt gebracht in de punten I en III van de strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor.

behoud van de regionale veiligheid van de lidstaten van de ECOWAS.

207. Wat de inhoud van het bestreden besluit betreft, herinner ik eraan dat hierbij voor een periode van 12 maanden een bedrag van 515 000 EUR voor financiële en technische bijstand wordt uitgetrokken om in het technisch secretariaat van de ECOWAS een eenheid lichte wapens op te richten en om het moratorium van de ECOWAS op de invoer, uitvoer en vervaardiging van lichte wapens om te vormen tot een juridisch bindend verdrag.

208. Zoals de Commissie benadrukt, zijn financiële en technische bijstand typisch instrumenten die worden gebruikt in het kader van de ontwikkelingshulp.

209. Volgens mij gaat een dergelijk argument echter voorbij aan het feit dat deze instrumenten, willen zij onder de samenwerking en ontwikkelingshulp vallen, juist de ontwikkeling tot doel moeten hebben. Met andere woorden, het enkele feit dat gebruikgemaakt wordt van een financieel instrument, zoals hulp, betekent niet automatisch dat deze hulp onder de communautaire bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking valt; daarvoor is verder nog vereist dat daarop de kwalificatie „ontwikkelingshulp" van toepassing is. Bovendien verbiedt geen enkele bepaling van het EU-Verdrag dat in het kader van titel V van dat Verdrag gebruikgemaakt wordt van een financieel instrument of van technische bijstand. De Commissie heeft dat trouwens zelf toegegeven, en de praktijk van de Europese Unie levert hiervan talrijke voorbeelden. [93]

210. In het algemeen lijkt het mij dat in een situatie waarin een besluit voorziet in financiële en technische bijstand voor een derde land of, zoals in casu, voor een regionale samenwerkingsorganisatie, het onderzoek naar de inhoud van dit besluit, anders dan in geval van een normatieve maatregel, in hoge mate ondergeschikt is aan de verificatie van het door dit besluit nagestreefde doel.

211. Financiële en technische bijstand zijn namelijk op zich neutraal, en slechts in het licht van de daarmee nagestreefde doelstellingen kunnen zij hetzij onder de ontwikkelingssamenwerking vallen, hetzij tot het GBVB behoren.

212. Blijkens mijn analyse is de doelstelling die het bestreden besluit in het licht van het litigieuze gemeenschappelijk optreden nastreeft er althans voornamelijk een van veiligheid. Het door de Commissie aangevoerde feit dat het bestreden besluit bijdraagt tot de versterking van de instellingen, met name door de oprichting van een eenheid

93 — Zie met name de in voetnoot 83 genoemde besluiten.

lichte wapens in het technisch secretariaat van de ECOWAS, doet trouwens niet af aan deze beoordeling, aangezien de versterking van de administratie, ongeacht of die nationaal, regionaal of internationaal is, geen doel op zich kan zijn, maar een ontwikkelingsdoel moet nastreven, wil zij onder de ontwikkelingssamenwerking vallen. [94]

213. Het bestreden besluit valt derhalve niet onder de ontwikkelingssamenwerking; het streeft integendeel, althans voornamelijk, de in artikel 11, lid 1, EU, bedoelde doelstellingen na, in het bijzonder die van de handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid, doelstellingen die — hetgeen de Commissie niet betwist — niet tot de aan de Gemeenschap toegewezen doelstellingen behoren. [95]

214. Het feit dat de Commissie naar eigen zeggen een (op het eerste gezicht) soortgelijke bijstand overwoog als die welke in het bestreden besluit is vastgesteld, doet daaraan niet af. Los van het feit dat een dergelijk initiatief geen verandering brengt in de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Europese Unie, tonen de documenten die de Commissie ter staving van haar stelling heeft aangehaald niet aan dat de Gemeenschap zich verplicht had een project te financieren waarvan de inhoud identiek of soortgelijk is aan het in het bestreden besluit bedoelde project.

215. Benadrukt moet worden dat in de relevante punten van de regionale ondersteunende strategie en het regionaal indicatief programma voor West-Afrika, die op grond van de Overeenkomst van Cotonou op 19 februari 2003 zijn ondertekend tussen met name de ECOWAS en de Commissie [96], en die de Commissie ter staving van haar argumenten aanhaalt, enerzijds op een louter beschrijvende wijze wordt herinnerd aan het belang van de controle op de handel in lichte wapens in de regio, waarvoor een door de Verenigde Naties ondersteund moratorium op de uitvoer en de invoer bestaat [97], en anderzijds aan het feit dat bijstand „wordt *overwogen* ter ondersteuning van die van de Verenigde Naties voor […] de *uitvoering* van het moratorium op de invoer, de uitvoer en de vervaardiging van lichte wapens”. [98]

216. Wat dit laatste punt betreft en ongeacht de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Gemeenschap met betrekking tot de financiering van deze projecten, kan het overwegen van bijstand voor *de uitvoering* van het moratorium niet worden gelijk-

94 — Zie in die zin punt 63 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 22 mei 2007 (zaak C-403/05, Parlement/Commissie, aanhangig bij het Hof).

95 — Zie ook punt 159.

96 — Bijlage IV bij het verzoekschrift. De wijze van voorbereiding en aanneming van ondersteunende strategieën en indicatieve programma's is geregeld in bijlage IV bij de Overeenkomst van Cotonou. Volgens artikel 10, lid 2, van deze bijlage worden de regionale indicatieve programma's door de Gemeenschap en de betrokken ACS-staten in onderling overleg vastgesteld.

97 — Deel 2.3, blz. 19 van het document.

98 — Deel 6.4.1, blz. 40 van het document.

gesteld met bijstand om dit moratorium om te vormen tot een juridisch bindend verdrag.

217. Net als immers in het kader van de uitvoering van het moratorium redelijkerwijs maatregelen kunnen worden overwogen die hoofdzakelijk doeleinden van menselijke en sociaal-economische ontwikkeling nastreven, zoals de steun voor lokale initiatieven voor de bewustmaking van de betrokken bevolking met betrekking tot de buitensporige circulatie van wapens, de bijdrage voor projecten voor het ontmoedigen van de ambachtelijke vervaardiging van lichte wapens en/of voor het vervangen daarvan door de productie van consumptiegoederen, en zelfs de steun voor wederinkoopprogramma's bij de lokale bevolking dan wel voor het inruilen van handvuurwapens en lichte wapens voor voedsel, zo streeft daarentegen, zoals ik al zei, de steun voor de omvorming van een moratorium zoals dat van de ECOWAS tot een bindende overeenkomst althans voornamelijk een doelstelling van versterking van de regionale en internationale veiligheid na.

218. Aan de beoordeling in punt 213 wordt ook niet afgedaan doordat in artikel 4, lid 2, van het bestreden besluit, dat bijna letterlijk de formulering van artikel 9, lid 1, van het litigieuze gemeenschappelijk optreden overneemt, staat dat het voorzitterschap van de Unie en de Commissie periodieke verslagen indienen „over de samenhang van de activiteiten van de Europese Unie op het gebied van handvuurwapens, met name in het licht van *haar* ontwikkelingsbeleid". [99]

219. Enerzijds lijkt deze vaststelling namelijk te stroken met de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de Europese Gemeenschap op het gebied van de bestrijding van de accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens, doordat wordt erkend dat, overeenkomstig mijn analyse, dit gebied binnen de werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking kan vallen voor zover de vastgestelde dan wel voorgenomen maatregelen als hoofddoel de ontwikkelingssamenwerking hebben, dat wil zegen dat zij gericht zijn op de sociaal-economische ontwikkeling van de betrokken bevolking. In die zin moet overigens ook artikel 7, lid 2, van het litigieuze gemeenschappelijk optreden worden gelezen, waarin wordt bepaald dat de Raad „een besluit [neemt] over het beginsel, de regelingen en de financiering van [...] projecten [...], *onverminderd* de bilaterale bijdrage van de lidstaten en *de activiteiten van de Gemeenschap*", en artikel 8, volgens hetwelk, zoals ik al zei, de Raad „er nota van [neemt] dat de Commissie zinnens is haar activiteiten te richten op het verwezenlijken van de doelstellingen en prioriteiten, neergelegd in [het litigieuze] gemeenschappelijk optreden, *in voorkomend geval via passende communautaire maatregelen*". [100]

99 — Cursivering van mij.
100 — Cursivering van mij.

220. Anderzijds staat buiten kijf dat, anders dan de Commissie suggereert, de uitdrukkingen „Europese Unie" en „haar ontwikkelingsbeleid" in artikel 4, lid 2, van het bestreden besluit en artikel 9, lid 1, van het litigieuze gemeenschappelijk optreden niet de in het kader van titel V van het EU-Verdrag optredende Europese Unie aanwijzen, maar daarentegen, gelet ook op de verwijzing naar de noodzaak om de samenhang te waarborgen, een expliciete verwijzing zijn naar de algemene verplichting van artikel 3 EU, dat als onderdeel van de gemeenschappelijke bepalingen van het EU-Verdrag en dat derhalve gericht is tot de Europese Unie als „fronton" van de drie pijlers, deze in het bijzonder verzoekt te zorgen voor „de samenhang van haar *gehele* externe optreden in het kader van haar beleid op het gebied van externe betrekkingen, *veiligheid*, economie en *ontwikkeling*".[101]

221. Om al deze redenen meen ik dat het bestreden besluit niet op grond van titel XX van het EG-Verdrag kon worden vastgesteld door de Gemeenschap. Bovendien kan het litigieuze gemeenschappelijk optreden in casu niet niet-toepasselijk worden verklaard, aangezien deze handeling de Raad niet heeft gemachtigd om in strijd met artikel 47 EU het bestreden besluit te nemen. Derhalve geef ik het Hof in overweging het beroep te verwerpen.

101 — Cursivering van mij.

V — Kosten

222. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Commissie volgens mij in het ongelijk moet worden gesteld, moet zij derhalve overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten worden verwezen.

223. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zullen het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement hun eigen kosten dragen.

VI — Conclusie

224. Gelet op de bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging als volgt te oordelen:

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt in de kosten verwezen.

3) Het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement zullen hun eigen kosten dragen."