FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 19 september 2007

Innehållsförteckning

I — Inledning ..... I - 3656

II — Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten ..... I - 3657

A — Cotonou-avtalet ..... I - 3657

B — Den omtvistade gemensamma åtgärden ..... I - 3659

C — Det angripna beslutet ..... I - 3661

III — Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen ..... I - 3663

IV — Bedömning ..... I - 3664

A — Upptagande till sakprövning ..... I - 3664

1. Huruvida yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet kan tas upp till sakprövning ..... I - 3664

2. Huruvida invändningen om att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig kan tas upp till sakprövning ..... I - 3665

a) Parternas argument ..... I - 3665

b) Bedömning ..... I - 3666

i) Upptagande till sakprövning av en invändning om rättsstridighet enligt artikel 241 EG som framförts av en privilegierad sökande beträffande en förordning ..... I - 3666

ii) Upptagande till sakprövning av en invändning om rättsstridighet avseende en gemensam åtgärd som antagits med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen ..... I - 3671

1 — Originalspråk: franska.

B — Prövning i sak ..... I - 3674

1. Tolkningen och räckvidden av artikel 47 EU ..... I - 3674

a) Parternas argument ..... I - 3674

b) Bedömning ..... I - 3676

2. Förhållandet mellan kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen och gemenskapens behörighet ..... I - 3686

a) Parternas argument ..... I - 3686

b) Bedömning ..... I - 3687

i) Inledande kommentarer ..... I - 3687

ii) Tillämpningsområde för utvecklingssamarbetet ..... I - 3690

iii) Kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen och utvecklingssamarbetet ..... I - 3695

3. Huruvida det angripna beslutet och den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsenliga ..... I - 3700

V — Rättegångskostnader ..... I - 3706

VI — Förslag till avgörande ..... I - 3707

I — Inledning

1. Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara rådets beslut 2004/833/GUSP av den 2 december 2004 om genomförande av den gemensamma åtgärden 2002/589/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen till Ecowas inom ramen för moratoriet för handeldvapen och lätta vapen [2] (nedan kallat det angripna beslutet) och förklara att rådets gemensamma åtgärd 2002/589/GUSP av den 12 juli 2002 om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen [3], varmed den gemensamma åtgärden 1999/34/GUSP avskaffades (nedan kallad den omtvistade gemensamma åtgärden), i synnerhet dess avdelning II, är rättsstridig och därmed inte tillämplig.

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

2. Kärnfrågan i detta mål utgörs i materiellt avseende av hur artikel 47 EU skall tolkas och av behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen, när unionen agerar inom ramen för avdelning V, med rubriken ”Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik” (nedan kallad GUSP), i Fördraget om Europeiska unionen, och Europeiska gemenskapen inom området för utvecklingssamarbete (avdelning XX i EG-fördraget). Genom målet ställs i formellt hänseende även frågan om huruvida den invändning om rättsstridighet som en så kallad privilegierad sökande gör gällande gentemot en rättsakt av allmän karaktär enligt det ursprungliga förhållandet mellan den första och den andra pelaren i Europeiska unionen kan tas upp till sakprövning.

II — Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

A — *Cotonou-avtalet*

3. I Cotonou (Benin) undertecknades den 23 juni 2000 partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan [4] (nedan kallat Cotonou-avtalet), som godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2003/159/EG av den 19 december 2002 [5]. Det trädde i kraft den 1 april 2003.

4. I artikel 1 i detta avtal, rubricerad ”Mål för partnerskapet”, föreskrivs följande:

”Gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och AVS-staterna, å andra sidan, nedan kallade ’parterna’, ingår detta avtal för att främja och påskynda AVS-staternas ekonomiska, kulturella och sociala utveckling för att därigenom bidra till fred och säkerhet och till främjandet av en stabil och demokratisk politisk miljö.

Partnerskapet skall ha sin tyngdpunkt på målet att, i överensstämmelse med målen att åstadkomma en hållbar utveckling och att uppnå en gradvis integrering av AVS-staterna i världsekonomin, minska och på sikt utrota fattigdomen.

Dessa mål och parternas internationella åtaganden skall genomsyra alla utvecklingsstrategier och åtgärdas genom en integrerad

4 — EGT L 317, s. 3.
5 — EUT L 65, s. 27.

strategi i vilken utvecklingens såväl politiska och ekonomiska som sociala, kulturella och miljömässiga aspekter beaktas. Partnerskapet skall utgöra en samlad ram för understödjande av de enskilda AVS-staternas utvecklingsstrategier.

…”

5. I artikel 11 i Cotonou-avtalet, rubricerad ”Fredsskapande åtgärder, konfliktförebyggande och konfliktlösning”, föreskrivs följande:

”1. Parterna skall inom ramen för partnerskapet bedriva en aktiv, vittomfattande och samlad politik för fredsskapande åtgärder, konfliktförebyggande och konfliktlösning. Denna politik skall bygga på principen om ökat egenansvar. Den skall framför allt inriktas på utveckling av regional, subregional och nationell kapacitet och på förebyggande i ett tidigt skede av våldsamma konflikter genom att de egentliga orsakerna till problemen angrips på ett målinriktat sätt och genom en lämplig kombination av alla tillgängliga åtgärdsmedel.

2. Fredsbevarande åtgärder och åtgärder för konfliktförebyggande och konfliktlösning skall särskilt inbegripa stöd till en jämnare fördelning mellan olika samhällsgrupper av de politiska, ekonomiska, sociala och kulturella möjligheter som står till buds, till förstärkning av den offentliga förvaltningens demokratiska legitimitet och effektivitet, till upprättandet av effektiva mekanismer för att på fredlig väg förena olika gruppintressen och till överbryggande av klyftor mellan olika delar av samhället samt stöd till ett aktivt och väl organiserat civilt samhälle.

3. Åtgärderna skall också inbegripa stöd till medlings-, förhandlings- och försoningsansträngningar, till effektiv regional förvaltning av gemensamma, knappa naturresurser, till demobilisering och återintegrering i samhället av dem som tidigare deltagit i stridigheter och till ansträngningar att åtgärda problemet med barnsoldater samt stöd till åtgärder för en ansvarsfull begränsning av militärutgifter och vapenhandel, bland annat genom understödjande av att överenskomna normer och uppföranderegler sprids och tillämpas. I detta sammanhang skall särskild vikt läggas vid kampen mot antipersonella minor (truppminor) och vid åtgärder för att förhindra en alltför omfattande och okontrollerad spridning av, olaglig handel med och anhopning av handeldvapen och lätta vapen.

…”

6. Enligt artiklarna 6–10 i bilaga IV till Cotonou-avtalet, rubricerad ”Genomförande- och förvaltningsförfaranden”, har en strategi för regionalt samarbete samt ett regionalt vägledande program upprättats i ett dokument som den 19 februari 2003 undertecknades av Europeiska gemenskapernas kommission, å ena sidan, och av Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (nedan kallad Ecowas) [6] och Västafrikanska ekonomiska och monetära unionen (WAEMU), å andra sidan.

7. I detta dokument har det i avdelning 2.3.1, rubricerad ”Säkerhet och konfliktförebyggande”, påpekats att ”betydelsen av att kontrollen av handeln med handeldvapen eller av att ett moratorium för exporten och importen föreligger som stöds av FN”. I detta dokument anges i avdelning 6.4.1, rubricerad ”Understödjande av en regional politik för konfliktförebyggande och god förvaltning”, att det planeras åtgärder till stöd för FN:s åtgärder för att genomföra prioriterade verksamheter i handlingsplanen och för att genomföra moratoriet för import, export och tillverkning av lätta vapen.

8. På begäran av Ecowas började kommissionen år 2004 att utarbeta ett förslag till finansiering av konfliktförebyggande operationer och fredsskapande åtgärder. Enligt kommissionen skall den största delen av denna finansiering anslås till Ecowas program för kontroll av lätta vapen.

B — *Den omtvistade gemensamma åtgärden*

9. Europeiska unionens råd antog den 12 juli 2002 den omtvistade gemensamma åtgärden genom vilken rådets gemensamma åtgärd 1999/34/GUSP om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen upphävdes och ersattes [7]. Den omtvistade gemensamma åtgärdens materiella tillämpningsområde omfattar tillhandahållande av sådana handeldvapen och lätta vapen som anges i bilagan till den gemensamma åtgärden 1999/34/GUSP [8] och i arti-

6 — Denna regionala organisation, som bildades år 1975, syftar till att främja samarbete och integration i de västafrikanska staterna och omfattar för närvarande femton medlemsstater, nämligen Republiken Benin, Burkina Faso, Republiken Kap Verde, Republiken Elfenbenskusten, Republiken Gambia, Republiken Ghana, Republiken Guinea, Republiken Guinea-Bissau, Republiken Liberia, Republiken Mali, Republiken Niger, Republiken Nigeria, Republiken Senegal, Republiken Sierra Leone och Republiken Togo. Islamiska republiken Mauretanien lämnade Ecowas år 2002. Se Internet: http://www.ecowas.int.

7 — EGT L 9, s. 1.

8 — I bilagan till den omtvistade gemensamma åtgärden anges förteckningen över de handeldvapen och lätta vapen som omfattas av denna rättsakt, utan att det påverkar definitionen av sådana handeldvapen och lätta vapen som omfattas av internationella avtal. Det är beträffande de förstnämnda fråga om ”[h]andeldvapen och tillbehör som är särskilt utformade för militärt bruk”, det vill säga maskingevär, lätta maskingevär, helautomatiska gevär, halvautomatiska gevär, ljuddämpare, och beträffande de sistnämnda ”[l]ätta vapen, som kan bäras av en man eller en grupp” det vill säga kanoner, granatspruta, antistridsvagnsvapen, antistridsvagnsmissiler, och utskjutningsrör, samt luftvärnsmissiler.

keldelen anges hur begreppen handeldvapen och lätta vapen skall definieras i den gemensamma åtgärden.

10. Målen med den omtvistade gemensamma åtgärden är, enligt artikel 1.1,

”— att bekämpa och bidra till att få ett slut på den destabiliserande anhopningen och spridningen av handeldvapen,

— att bidra till att minska befintliga anhopningar av sådana vapen och deras ammunition till nivåer som är förenliga med ländernas legitima krav på säkerhet, och

— att hjälpa till att lösa de problem som sådana anhopningar gett upphov till.”

11. I avdelning I i den omtvistade gemensamma åtgärden, rubricerad ”Principer om preventiva och reaktiva aspekter”, har de principer och mål fastställts vars genomslagskraft Europeiska unionen skall arbeta för i samarbete med relevanta regionala och internationella organ. I detta syfte anges de principer och åtgärder som skall förverkligas för att förhindra en fortsatt destabiliserande anhopning av handeldvapen (artikel 3) och för att minska den befintliga anhopningen av handeldvapen och ammunition till dem (artikel 4).

12. I artikel 3 i avdelning I anges bland de principer och åtgärder som skall förverkligas för att förhindra en fortsatt destabiliserande anhopning av handeldvapen åtaganden från alla berörda länder om framställning, export, import och innehav av de ovannämnda vapnen, samt upprättande och förande av nationella inventarieförteckningar och utarbetande av restriktiva nationella lagstiftningar.

13. I artikel 4 i avdelning I anges bland de principer och åtgärder som skall förverkligas för att minska den befintliga anhopningen av handeldvapen och deras ammunition, bland annat lämpligt bistånd till länder som begär hjälp med att kontrollera eller eliminera överskott av handeldvapen och deras ammunition på sina territorier, tillhandahållande av handeldvapen och ammunition, främjande av förtroendeskapande åtgärder och stimulansåtgärder för att uppmuntra till frivilligt överlämnande av överskott av handeldvapen och deras ammunition eller av handeldvapen och deras ammunition som innehas olagligt.

14. I avdelning II i den omtvistade gemensamma åtgärden, rubricerad ”Unionens bidrag till särskilda insatser”, föreskrivs bland annat ett finansiellt och tekniskt bistånd till sådana program eller projekt som direkt och tydligt bidrar till de principer och åtgärder som anges i den första avdelningen.

15. Enligt artikel 6.2 i avdelning II skall Europeiska unionen i samband med sådant bistånd särskilt beakta mottagarens åtaganden att följa de principer som anges i artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden, respekten för de mänskliga rättigheterna, efterlevnaden av internationell humanitär rätt, värnet av rättsstatsprincipen samt mottagarens iakttagande av sina internationella åtaganden, framför allt när det gäller befintliga fredsfördrag och internationella vapenkontrollavtal.

16. I artikel 8 i avdelning II föreskrivs följande:

”Rådet noterar att kommissionen har för avsikt att inrikta sina insatser på att förverkliga målen och prioriteringarna i denna gemensamma åtgärd, vid behov med hjälp av lämpliga gemenskapsåtgärder.”

17. I artikel 9.1 i avdelning II föreskrivs följande:

”Rådet och kommissionen skall ansvara för samstämmighet i unionens åtgärder när det gäller handeldvapen, särskilt med avseende på unionens utvecklingspolitik. Medlemsstaterna och kommissionen skall därför överlämna all relevant information till berörda rådsorgan. Rådet och kommissionen skall se till att deras respektive åtgärder genomförs, var och en i enlighet med sina befogenheter.”

C — *Det angripna beslutet*

18. Rådet antog den 2 december 2004 det angripna beslutet om genomförande av en gemensam åtgärd inför ett bidrag från Europeiska unionen till Ecowas inom ramen för moratoriet för handeldvapen och lätta vapen [9]. I det angripna beslutet anges den omtvistade gemensamma åtgärden, särskilt artikel 3 i denna, samt artikel 23.2 EU som rättslig grund.

9 — Detta moratorium tillkännagavs högtidligen av stats- och regeringscheferna i Ecowas medlemsstater vid toppmötet i Abuja den 30–31 oktober 1998 för en period om tre år, vilken år 2001 förlängdes med ytterligare tre år. Texten till ”moratoriet för överföring och tillverkning av lätta vapen i Västafrika” finns tillgänglig på Internet: http://www.grip.org/bdg/g1650.html.

19. I ingressen till det angripna beslutet återges följande skäl:

”(1) Den mycket stora och okontrollerade anhopningen och spridningen av handeldvapen och lätta vapen utgör ett hot mot fred och säkerhet och minskar utsikterna till hållbar utveckling, något som särskilt är fallet i Västafrika.

(2) För att uppnå målen i artikel 1 i [den omtvistade] gemensam[ma] åtgärd[en] avser Europeiska unionen att verka inom berörda internationella forum för att främja förtroendeskapande åtgärder. Genom detta beslut genomförs ovanstående gemensamma åtgärd.

(3) Europeiska unionen anser att ekonomiskt bidrag och tekniskt bistånd skulle stärka Ecowas … initiativ när det gäller handeldvapen och lätta vapen.

(4) Europeiska unionen avser således att ge ekonomiskt stöd och tekniskt bistånd till Ecowas i enlighet med avdelning II i [den omtvistade] gemensam[ma] åtgärd[en].”

20. Enligt artikel 1 i det angripna beslutet skall Europeiska unionen ge ett bidrag till genomförandet av projekt inom ramen för Ecowas moratorium för import, export och tillverkning av handeldvapen och lätta vapen. Europeiska unionen skall därför ge ekonomiskt bidrag och tekniskt bistånd för att inrätta en enhet för lätta vapen inom Ecowas tekniska sekretariat och för att omvandla moratoriet till en konvention om handeldvapen och lätta vapen mellan Ecowas-staterna.

21. I artikel 3 i det angripna beslutet föreskrivs följande:

”Det finansiella genomförandet av detta beslut åligger kommissionen. Kommissionen skall därför ingå ett finansieringsavtal med Ecowas om villkoren för användningen av Europeiska unionens bidrag, som får formen av ett gåvobistånd…”

22. I artikel 4.2 i det angripna beslutet anges följande:

”Ordförandeskapet och kommissionen skall regelbundet rapportera till rådets behöriga

organ om samstämmigheten i Europeiska unionens åtgärder när det gäller handeldvapen, särskilt med avseende på unionens utvecklingspolitik, i enlighet med artikel 9.1 i [den omtvistade] gemensam[ma] åtgärd[en]. Kommissionen skall särskilt rapportera om de aspekter som anges i artikel 3 första meningen. Informationen bör grunda sig på regelbundna rapporter från Ecowas inom ramen för dess avtalsförhållande med kommissionen."

23. När det angripna beslutet antogs gjorde kommissionen följande uttalande:

"Kommissionen anser att denna gemensamma åtgärd inte borde ha antagits och att projektet borde ha finansierats av den nionde [Europeiska utvecklingsfonden (EUF)] enligt Cotonou-avtalet. Denna åsikt bekräftas klart av artikel 11.3 i Cotonou-avtalet, i vilken kampen mot anhopningen av handeldvapen och lätta vapen uttryckligen anges bland verksamheter som är relevanta. Det framgår dessutom av kommentarerna om motsvarande budgetrubrik GUSP (190302) i 2004 års budget att det är uteslutet att finansiera projekt enligt GUSP om dessa redan omfattas av Cotonou-avtalet.

Den gemensamma åtgärden som finansierats enligt GUSP kunde ha omfattats av nionde EUF och absolut ha passat in i Ecowas regionala vägledande program. Kommissionen är i själva verket i färd med att upprätta ett förslag till finansiering avseende ett belopp på 1,5 miljoner euro, avsett som stöd för genomförandet av Ecowas moratorium för handeldvapen och lätta vapen.

Den gemensamma åtgärden omfattas slutligen av den delade behörigheten som ligger till grund för gemenskapens politik för utveckling och Cotonou-avtalet. Artikel 47 [EU] är på samma sätt som på områdena för delad behörighet tillämplig på områdena för exklusiv behörighet. Om så inte är fallet fråntas den till stor del sin ändamålsenliga verkan. Kommissionen förbehåller sig rätten att utöva sina rättigheter på området." [10]

III — Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

24. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

10 — Dokument nr 15236/04 GUSP 1039 av den 25 november 2004.

— förklara att den omtvistade gemensamma åtgärden, i synnerhet avdelning II i åtgärden, är rättsstridig och därmed inte tillämplig.

25. Rådet har yrkat att domstolen skall

— lämna yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet utan bifall,

— avvisa kommissionens yrkande i syfte att få fastställt att den omtvistade gemensamma åtgärden inte är tillämplig och i andra hand lämna yrkandet utan bifall,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Genom beslut av den 7 september 2005 av domstolens ordförande har Europaparlamentet tillåtits intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

27. Genom beslut samma dag av domstolens ordförande har Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tillåtits intervenera till stöd för rådets yrkanden. Genom beslut av den 12 september 2005 av domstolens ordförande har även Konungariket Danmark tillåtits intervenera till stöd för rådets yrkanden.

28. Kommissionen och rådet samt de parter som tillåtits intervenera i detta mål var närvarande vid förhandlingen den 5 december 2006, med undantag för Konungariket Nederländerna som inte var företrätt vid denna förhandling.

IV — Bedömning

A — *Upptagande till sakprövning*

1. Huruvida yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet kan tas upp till sakprövning

29. Det råder inget tvivel om – eftersom rådet och de parter som har intervenerat till stöd för rådets yrkanden inte heller har hävdat motsatsen – att yrkandet om

ogiltigförklaring av det angripna beslutet kan tas upp till sakprövning i den del det syftar till att få fastställt att den rättsakt som rådet antagit inom ramen för avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen (Bestämmelser om [GUSP]) inkräktar på Europeiska gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete och biståndsutveckling.

30. Även om det angripna beslutet, som grundas på artikel 23 EU och på den omtvistade gemensamma åtgärden som antagits med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, i princip inte omfattas av domstolsprövningen enligt artikel 230 EG, skall det erinras om att i enlighet med artikel 46f EU är bestämmelserna i EG-fördraget om domstolens behörighet och utövandet av denna behörighet bland annat tillämpliga på artikel 47 EU, enligt vilken *ingen bestämmelse i Fördraget om Europeiska unionen skall inverka på EG-fördraget*.

31. I likhet med vad som framgått av artiklarna 46f EU och 47 EU i fråga om domstolsprövningen av de rättsakter som rådet antagit på grundval av nuvarande avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen (tredje pelaren), ankommer det således på domstolen att kontrollera att de rättsakter som enligt rådet omfattas av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen inte inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelas enligt bestämmelserna i EG-fördraget [11].

11 — Se dom av den 12 maj 1998 i mål C-170/96, kommissionen mot rådet (REG 1998, s. I-2763), punkt 16, och av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet (REG 2005, s. I-7879), punkt 39.

2. Huruvida invändningen om att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig kan tas upp till sakprövning

a) Parternas argument

32. Enligt rådet, som har stöd av den spanska regeringen och Förenade kungarikets regering, kan kommissionens invändning om rättsstridighet inte tas upp till sakprövning, eftersom domstolen inte är behörig att avgöra huruvida en rättsakt som omfattas av GUSP är rättsenlig och eftersom en privilegierad sökande som kommissionen inte har rätt att göra gällande att en rättsakt är rättsstridig om sökanden genom att väcka talan enligt artikel 230 EG direkt har kunnat yrka att den skall ogiltigförklaras.

33. Kommissionen har i sin replik och i sitt skriftliga yttrande över interventionsinlagorna från den spanska regeringen respektive Förenade kungarikets regering avfärdat invändningarna om att invändningen om rättsstridighet kan tas upp till sakprövning. Kommissionen har därvid först erinrat om att denna invändning gjorts enbart mot bakgrund av artikel 47 EU, det vill säga samma skäl som huvudyrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet grundats på, och därefter erinrade kommissionen om att privilegierade sökande har rätt att göra en invändning om rättsstridighet av en normativ rättsakt om denna rättsstridighet tydligt framgår vid den tidpunkt när rätts-

akten faktiskt tillämpas, efter det att fristen enligt artikel 230 femte stycket EG för att väcka talan om ogiltigförklaring av denna rättsakt har löpt ut.

i) Upptagande till sakprövning av en invändning om rättsstridighet enligt artikel 241 EG som framförts av en privilegierad sökande beträffande en förordning

b) Bedömning

34. Jag vill genast precisera att jag anser det vara nödvändigt att i detta skede av bedömningen pröva frågan om huruvida invändningen att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig kan tas upp till sakprövning, eftersom bedömningen av rättsenligheten av det angripna beslutet i materiellt hänseende enligt min mening inte kan skiljas från bedömningen av rättsenligheten av bestämmelserna i den omtvistade gemensamma åtgärden.

35. Genom den invändning om rättegångshinder som rådet och den spanska regeringen och Förenade kungarikets regering har gjort gällande uppstår i huvudsak två slags svårigheter. Dels gäller det svårigheten att veta huruvida en så kallad privilegierad sökande inom ramen för EG-fördraget har rätt att invända att en rättsakt är rättsstridig som denna sökande med säkerhet har kunnat ifrågasätta direkt med stöd av artikel 230 EG. Dels är det, även om denna fråga i varje fall delvis skall besvaras jakande, fråga om att avgöra huruvida denna lösning kan utsträckas till att omfatta en situation där, såsom i förevarande fall, den rättsakt mot vilken det görs en invändning om rättsstridighet har antagits på grundval av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Dessa två frågor kommer att undersökas nedan i tur och ordning.

36. Det skall erinras om att enligt artikel 241 EG får *utan hinder av att* den frist som avses i artikel 230 femte stycket har löpt ut *parterna* i en tvist om en *förordning* som Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen eller ECB har antagit, med stöd av artikel 230 andra stycket inför domstolen göra gällande att förordningen inte skall tillämpas [12].

37. I rättspraxis medges, såvitt avser den ifrågavarande rättsaktens karaktär, att invändningen om rättsstridighet inte kan begränsas till rättsakter som har formen av en förordning i den mening som avses i artikel 241 EG. Genom att främja en vid tolkning av denna artikel fästs det hellre avseende vid innehållet i den rättsakt vars rättsenlighet har ifrågasatts och som skall vara ”generell” [13].

12 — Min kursivering.

13 — Dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, Simmenthal mot kommissionen (REG 1979, s. 777), punkterna 40 och 41. Se även särskilt förstainstansrättens dom av den 26 oktober 1993 i de förenade målen T-6/92 och T-52/92, Reinarz mot kommissionen (REG 1993, s. II-1047), punkt 56, och av den 2 oktober 2001 i de förenade målen T-222/99, T-327/99 och T-329/99, Martinez m.fl. mot Europaparlamentet (REG 2001, s. II-2823), punkt 134.

38. En första följd av denna precisering är att alla sökande, således även en privilegierad sökande, har förverkat sin rätt att ifrågasätta rättsenligheten av de beslut som formellt är riktade till honom och som han inom den frist som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG har underlåtit att direkt ifrågasätta [14], såvida inte – vilket under alla förhållanden inte är relevant i förevarande fall – rättsakten är behäftad med sådana särskilt grova och uppenbara fel att den kan betraktas som en nullitet [15].

39. När det gäller tillämpningsområdet med avseende på person för artikel 241 EG har, trots ordalydelsen i denna artikel, enligt *vilken parterna utan hinder av att* den frist som avses i artikel 230 EG har löpt ut i anslutning därtill får göra gällande att en förordning inte kan tillämpas – vilken förstås som en generell rättsakt – frågeställningen om upptagande till sakprövning av en invändning om rättsstridighet som en privilegierad sökande, såsom en gemenskapsinstitution eller en medlemsstat, har anfört med stöd av artikel 241 EG dock uppkommit vid upprepade tillfällen under de senaste decennierna.

40. Den omständigheten att denna fråga återkommer förefaller delvis bero på domstolens upprepade motstånd mot att avgöra frågan om huruvida invändningar om rättsstridighet som gjorts gällande av privilegierade sökande avseende gemenskapsförordningar kan tas upp till sakprövning – antingen inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som grundas på den berörda förordningen, eller som grund för försvar för att invända mot en påstådd brist i en förordning [16] – trots förslag från flera av domstolens generaladvokater, vilka i huvudsak med hänvisning till ordalydelsen av artikel 241 EG ställt sig positiva till att dessa andra yrkanden kan tas upp till sakprövning [17].

41. Det skall påpekas att även om domstolen i vissa av dessa mål i sak prövade huruvida

14 — Se, beträffande de privilegierade sökandena, dom av den 12 oktober 1978 i mål 156/77, kommissionen mot Belgien (REG 1978, s. 1881), punkt 21, av den 30 juni 1988 i mål 226/87, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 3611), punkt 14, av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland (REG 1993, s. I-3131), punkt 10, och av den 29 juni 1995 i mål C-135/93, Spanien mot kommissionen (REG 1995, s. I-1651), punkterna 16 och 17. På området för statligt stöd har gemenskapsdomstolen ansett att det inte är möjligt för en stödmottagare att ifrågasätta lagenligheten av ett beslut av kommissionen, enligt vilket det fastställs att ett enskilt stöd inte är förenligt med gemenskapsrätten, även om detta beslut inte formellt riktats till honom, men gentemot vilket han utan tvekan har kunnat väcka talan om ogiltigförklaring. Se, i fråga om en invändning som åberopats vid den nationella domstolen (en situation i vilken artikel 241 EG inte är tillämplig), dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf (REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. 59), punkterna 17 och 18, och vid gemenskapsdomstolen, förstainstansrättens dom av den 13 september 1995 i de förenade målen T-244/93 och T-486/93, TWD mot kommissionen (REG 1995, s. II-2265), punkt 103.

15 — Se dom av den 30 juni 1988 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland (punkt 16 och däri angiven rättspraxis).

16 — Se dom av den 13 juli 1966 i mål 32/65, Italien mot rådet och kommissionen (REG 1966, s. 563; svensk specialutgåva, volym 1, s. 303), av den 18 september 1986 i mål 116/82, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 2519), av den 12 februari 1987 i mål 181/85, Frankrike mot kommissionen (REG 1987, s. 689), punkt 31, av den 27 september 1988 i mål 204/86, Grekland mot rådet (REG 1988, s. 5323; svensk specialutgåva, volym 9, s. 669), av den 25 juli 1991 i mål C-258/89, kommissionen mot Spanien (REG 1991, s. I-3977), och av den 18 september 2003 i mål C-331/00, Grekland mot kommissionen (REG 2003, s. I-9085). I sistnämnda mål framfördes emellertid inte Greklands invändning om rättsstridighet med tillräcklig klarhet (se punkt 114 i generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande)

17 — Se generaladvokaten Roemers förslag till avgörande, föredraget i det ovannämnda målet Italien mot rådet och kommissionen, s. 600, generaladvokaten Slynns förslag till avgörande i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, s. 713, punkt 6 i generaladvokaten Mancinis förslag till avgörande i det ovannämnda målet Grekland mot rådet, och punkterna 23–32 i generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien.

de ifrågasatta förordningarna var rättsenliga [18], samtidigt drog slutsatser till förmån för upptagandet till sakprövning av framförda invändningar om rättsstridighet [19], innebar domstolens fortsatta motstånd mot att uttryckligen avgöra detta upptagande till sakprövning att vissa frågor uppstod, som förmodligen även var bakgrunden till den reservation som generaladvokaten Jacobs uttalade i sitt förslag till avgörande som föredrogs den 3 oktober 2002 i målet kommissionen mot ECB [20] – beträffande vilket jag återkommer i den följande utläggningen – att avge ”en slutlig ståndpunkt” i frågan [21].

42. Tvisten förefaller även ha framkallats av en tolkning *e contrario* av motiveringen av vissa domar, i vilka gemenskapsdomstolen har ansett att artikel 241 EG är uttryck för en allmän princip enligt vilken det säkerställs att parterna har rätt att i anslutning därtill ifrågasätta giltigheten av allmänna förordningar eller gemenskapsrättsakter *om* denna part inte enligt artikel 230 EG har rätt att väcka direkt talan mot dessa rättsakter [22].

43. Denna motivering synes därför ha inneburit att möjligheten att utlösa en ytterligare prövning av en förordning har samband med att det saknas en möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av en sådan rättsakt.

44. Det saknar för övrigt inte betydelse att såväl rådet som den spanska regeringen i stor utsträckning har grundat sitt yrkande – om att kommissionens invändning att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig skall avvisas – på detta resonemang.

45. Debatten har med all sannolikhet inte heller upphört efter domen i målet Nachi Europe, som avkunnades inom det komplicerade området för beskattning av antidumpningstullar och i vilken domstolen fann att ett företag som utan tvivel hade rätt att väcka talan vid gemenskapsdomstolen i syfte att få en gemenskapsförordning om fastställande

18 — Så var fallet i domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Tyskland (punkt 8), Frankrike mot kommissionen (punkterna 4, 5 och 31), Grekland mot rådet (punkt 11), och Grekland mot kommissionen (punkt 97). Det skall påpekas att domstolen i det ovannämnda målet Italien mot rådet och kommissionen avvisade invändningen om rättsstridighet med motiveringen att det inte fanns något samband mellan den förordning vars lagenlighet ifrågasattes och den ifrågasatta rättsakten. I det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien har domstolen kringgått svårigheten med förfarandet och ansett (punkt 6 i domen) att den grund för försvar som den spanska regeringen åberopat inte avsåg den ifrågavarande förordningen som sådan, utan den tolkning av denna förordning som kommissionen gjort i sin talan om fördragsbrott.

19 — Det skall dock påpekas att det i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland inte hade fästs någon särskild uppmärksamhet vid denna fråga om förfarandet, medan generaladvokaten Tizzano i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen, i punkt 114 i sitt förslag till avgörande, däremot hade hävdat att invändningen om rättsstridighet inte kunde tas upp till sakprövning och därför inte godtas. Motiveringen härför var att den grekiska regeringen inte hade väckt talan angående den ifrågavarande förordningen inom den i artikel 230 EG föreskrivna fristen.

20 — Dom av den 10 juli 2003 i mål C-11/00, kommissionen mot ECB (REG 2003, s. I-7147).

21 — Punkterna 100 och 190 i förslaget till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot ECB.

22 — Se domen i det ovannämnda målet Simmenthal mot kommissionen (punkt 39). Se även förstainstansrättens dom av den 2 oktober 2001 i det ovannämnda målet Martinez m.fl. mot Europaparlamentet (punkt 133), och av den 10 april 2003 i de förenade målen T-93/00 och T-46/01, Alessandrini m.fl. mot kommissionen (REG 2003, s. II-1635), punkt 76 (min kursivering).

av antidumpningstullar ogiltigförklarad, inte av rättssäkerhetsskäl, i samband med en tvist vid en nationell domstol i andra hand kunde ifrågasätta giltigheten av denna förordning [23].

46. Även om motiveringen för denna lösning även grundar sig på att denna typ av förordningar har en dubbel karaktär, det vill säga att förordningen både är allmängiltig och kan beröra enskilda direkt och personligen [24], kunde erinran om det uttryck som använts i målet Simmenthal mot kommissionen [25], som framhållits ovan i punkt 42, samt dess utsträckning till att omfatta en gemenskapsförordning, dessutom utan att domstolens motivering synes begränsas till antidumpningsförordningar, även innebära att det fortfarande rådde tvivel om huruvida en invändning om rättsstridighet som privilegierade sökande gjort vid domstolen kan anföras, inom ramen för en formell tillämpning av artikel 241 EG.

47. Domstolen har dock lämnat viktiga upplysningar i sin dom av den 10 juli 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot ECB. Upplysningarna innebär att en privilegierad sökande har rätt att vid domstolen genom en invändning om rättsstridighet göra gällande att en förordning som har en allmän eller normativ karaktär inte är tillämplig.

48. Kommissionen yrkade i ovannämnda mål att ett beslut av Europeiska centralbanken (ECB) om förebyggande av bedrägerier skulle ogiltigförklaras med motiveringen att detta beslut stred mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) [26]. Bland sina grunder för försvar mot talan om ogiltigförklaring gjorde ECB gällande att förordning nr 1073/1999 var rättsstridig och att det i enlighet med artikel 241 EG skulle fastställas att den inte var tillämplig. Motiveringen var att förordningen hade antagits med åsidosättande av flera bestämmelser i fördraget, särskilt av artikel 105.4 EG om samråd med ECB. Kommissionen ansåg att en sådan grund för försvar inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom ECB hade förverkat sin rätt att göra gällande att en rättsakt beträffande vilken banken med stöd av artikel 230 EG hade kunnat väcka talan om ogiltigförklaring var rättsstridig.

49. Domstolen angav, efter att ha erinrat om att adressaten av ett individuellt beslut har förverkat sin rätt att ifrågasätta lagenligheten av detta, om att en gemenskapsförordning

23 — Dom av den 15 februari 2001 i mål C-239/99, Nachi Europe (REG 2001, s. I-1197), punkterna 37 och 38. Den lösning som angavs i dom av den 9 mars 1994 i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf, enligt vilken en invändning om rättsstridighet från en stödmottagare av ett enskilt stöd gentemot ett beslut av kommissionen i vilket det fastställs att detta stöd är oförenligt med gemenskapsrätten inte kan tas upp till sakprövning, har således genom domen i det ovannämnda målet Nachi Europe, såsom klart anges i dess motivering, utsträckts till att omfatta en antidumpningsförordning,

24 — Punkt 37 *in fine* i domen i det ovannämnda målet Nachi Europe.

25 — Domen i det ovannämnda målet Simmenthal (punkt 39).

26 — EGT L 136, s. 1.

i enlighet med domen i det ovannämnda målet Nachi Europe kan vinna laga kraft gentemot en enskild om denna förordning skall betraktas som ett individuellt beslut och denne med stöd av artikel 230 EG otvivelaktigt skulle ha kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av förordningen [27], att dessa ”principer… dock *inte på något* sätt [påverkar] den regel som uppställs i artikel 241 EG, enligt vars *lydelse* parterna i en tvist om en förordning som avses i denna bestämmelse med stöd av artikel 230 andra stycket EG inför domstolen får göra gällande att förordningen inte skall tillämpas” [28]. Eftersom den normativa karaktären av förordning nr 1073/1999 inte hade ifrågasatts i detta mål och det inte hade gjorts gällande att förordningen skulle likställas med ett beslut eller att ECB i sådant fall skulle vara beslutets adressat [29], lämnade domstolen kommissionens invändning om rättegångshinder utan bifall och prövade ECB:s invändning om rättsstridighet i sak.

50. Domstolen har, genom att enbart grunda sig på en bokstavlig tolkning av artikel 241 EG för att tillerkänna parterna rätten att i andra hand göra gällande att en förordning ”med normativ karaktär” inte är tillämplig, denna gång uttryckligen gett sitt stöd åt den ståndpunkt som flera av generaladvokaterna vid domstolen framhållit tidigare.

51. Såvida det fortfarande kan råda något tvivel vid tolkningen av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot ECB när det gäller utvidgningen till förmån för alla de privilegierade sökandena av den lösning som fastställts i denna vad avser upptagandet till sakprövning av ECB:s invändning om rättsstridighet, talar, med hänsyn till att ECB enligt artikel 230 tredje stycket EG har rätt att föra talan enbart för att tillvarata sina rättigheter, ett bokstavligt och logiskt argument som skall läggas till det argument som angetts i domstolens dom till förmån för denna utvidgning.

52. Det skall nämligen erinras om att enligt artikel 241 EG ges parterna rätt att i en tvist om en förordning göra gällande att förordningen inte skall tillämpas ”*[u]tan hinder av att* den frist som avses i artikel 230 femte stycket [EG] har löpt ut” [30].

53. Det är emellertid föga övertygande att för de parter som inte har kunnat väcka talan om ogiltigförklaring förbehålla möjligheten att göra gällande att en förordning är rättsstridig, om denna invändning i enlighet med ordalydelsen av artikel 241 EG kan göras gällande ”utan hinder av att” fristen för att väcka en talan om ogiltigförklaring har löpt ut [31].

27 — Se punkt 74 respektive punkt 75 i domen.

28 — Punkt 76 i domen (min kursivering).

29 — Punkt 77 i domen.

30 — Min kursivering.

31 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Darmons ovannämnda förslag till avgörande (punkt 25).

54. Artikel 241 EG öppnar således obestridligen en möjlighet för privilegierade sökande att i anslutning därtill göra gällande att en förordning av normativ karaktär är rättsstridig, även om de har kunnat ifrågasätta denna rättsakt direkt inom den frist som anges i artikel 230 femte stycket EG.

55. Det skall följaktligen avgöras huruvida denna slutsats kan utsträckas till att omfatta det fall då kommissionen gör en invändning om rättsstridighet avseende en gemensam åtgärd som antagits med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen.

ii) Upptagande till sakprövning av en invändning om rättsstridighet avseende en gemensam åtgärd som antagits med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen

56. För det första anser jag att den första delen av rådets invändning om rättegångshinder, som är allmänt formulerad och som avser domstolens bristande behörighet att meddela beslut angående invändningen om att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig, skall avvisas av skäl som motsvarar de som angetts ovan i punkt 31.

57. Eftersom bestämmelserna i EG-fördraget om domstolens behörighet och utövandet av denna behörighet, i vilka artikel 241 EG ingår, skall tillämpas på artikel 47 EU, kan domstolen i anslutning därtill se sig nödsakad att pröva om en gemensam åtgärd av rådet, som antagits med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen och som utgör grund för det beslut som talan avser, inte är tillämplig, eftersom rådet genom att anta denna gemensamma åtgärd har inkräktat på den behörighet som tilldelats gemenskapen genom EG-fördraget.

58. Såsom framgår av föregående punkt uppställs det genom artikel 47 EU gränser för domstolens behörighet att meddela beslut angående en invändning om att en rättsakt som antagits på grundval av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen är rättsstridig, i likhet med de gränser som i denna artikel uppställs för tillämpningen av artikel 230 EG på dessa rättsakter. De grunder som åberopats till stöd för invändningen om rättsstridighet skall, i likhet med dem som gjorts gällande till stöd för huvudyrkandet om ogiltigförklaring, enligt min mening begränsas till att ifrågasätta rådets behörighet att anta den rättsakt vars rättsstridighet görs gällande med motiveringen att denna rättsakt har inkräktat på den behörighet som tilldelats gemenskapen genom EG-fördraget.

59. Det finns i detta avseende anledning att påpeka att kommissionen, utan att förneka att invändningen om rättsstridighet i kommissionens yrkanden har en allmän räckvidd och avser samtliga bestämmelser i den omtvistade gemensamma åtgärden, i

sina skrivelser dock har angett att avdelning I i denna rättsakt (det vill säga artiklarna 2–5) omfattas av GUSP, förutom ”vissa delar” av artikel 4 i denna [32].

60. Denna ståndpunkt bör leda till slutsatsen att domstolen inte är behörig att bedöma invändningen om rättsstridighet såvitt den avser de ovannämnda artiklarna. Detta fastställande innebär dock inte att domstolen inte kan beakta dessa artiklar i sin prövning av lagenligheten av det angripna beslutet, med hänsyn särskilt till att det endast hänvisas till artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden i detta beslut.

61. Det förefaller därefter att frågan om huruvida den ifrågavarande invändningen om rättsstridighet kan tas upp till sakprövning i förevarande fall i mindre grad beror på kommissionens ställning som privilegierad sökande än på karaktären av den rättsakt beträffande vilken det görs gällande att den är rättsstridig.

62. Om den omtvistade gemensamma åtgärden har en normativ eller allmän karaktär, i den mening som avses i domstolens rättspraxis, och således liknar en förordning, i den mening som avses i artikel 241 EG, kan kommissionen, i likhet med alla parter, nämligen åberopa det tillvägagångssätt som föreskrivs i denna bestämmelse för att i anslutning därtill ifrågasätta rådets behörighet att anta denna rättsakt. Om den omtvistade gemensamma åtgärden däremot åter skulle betecknas som ett beslut, vars adressat är kommissionen, har denna förverkat sin rätt att göra gällande att denna rättsakt är rättsstridig.

63. Det skall i detta avseende erinras om att en gemensam åtgärd enligt artikel 14.1 EU skall avse en situation där en operativ insats av Europeiska unionen bedöms vara nödvändig. En gemensam åtgärd skall vidare ange mål, omfattning, de medel som skall ställas till Europeiska unionens förfogande och vid behov dess varaktighet. De gemensamma åtgärderna skall enligt artikel 14.3 EU dessutom vara bindande för medlemsstaternas ställningstaganden och handlande.

64. Det skall i förevarande fall erinras om att det i artikel 1 i den omtvistade gemensamma åtgärden anges de mål som avser kampen mot anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen. I avdelningarna I och II anges de principer som reglerar de preventiva och reaktiva aspekterna och Europeiska unionens bidrag och som gör att målen med dessa principer kan uppnås. Enligt bestämmelserna i avdelning II i den omtvistade gemensamma åtgärden skall rådet särskilt besluta om principerna för, arrangemangen kring och finansieringen av projekt som direkt och synligt bidrar till att principerna enligt avdelning I i den omtvistade gemensamma åtgärden tillämpas. Enligt artikel 8 i den omtvistade gemensamma åtgärden noterar rådet att kommissionen har för avsikt

32 — Se särskilt punkterna 52–54 i ansökan.

att inrikta sina insatser på att förverkliga målen och prioriteringarna i den omtvistade gemensamma åtgärden. Enligt artikel 12 i den omtvistade gemensamma åtgärden skall slutligen denna gemensamma åtgärd träda i kraft samma dag som den antas, utan att det närmare anges vilka som är åtgärdens adressater.

65. Med hänsyn till dessa kännetecken och även om den omtvistade gemensamma åtgärden onekligen, åtminstone vad gäller avdelning II i denna, har en operationell aspekt som ligger i själva karaktären av denna rättsakt, förefaller den på intet sätt, däri inbegripet vad avser avdelning II i denna rättsakt, ha karaktären av ett beslut riktat till kommissionen med följd att kommissionen skulle vara rättsaktens adressat.

66. Det har för övrigt inte, till stöd för yrkandet om att invändningen om rättsstridighet skall avvisas, hävdats att den omtvistade gemensamma åtgärden i förhållande till kommissionen har karaktären av ett individuellt beslut och varken rådet, den spanska regeringen eller Förenade kungarikets regering har ifrågasatt den allmänna karaktär av den omtvistade gemensamma åtgärden, vilken kommissionen med rätta har hänvisat till.

67. Under dessa förhållanden anser jag att kommissionens invändning om rättsstridighet avseende den omtvistade gemensamma åtgärden kan tas upp till sakprövning, åtminstone såvitt avser avdelning II av den ovannämnda rättsakten.

68. Denna slutsats har inte ifrågasatts genom rådets argument, enligt vilket det av de av kommissionen anförda grunderna framgår att den påstådda rättsstridigheten av den omtvistade gemensamma åtgärden var uppenbar vid den tidpunkt när denna antogs, med följd att kommissionen har förverkat sin rätt att göra gällande att den är rättsstridig.

69. Lika litet som en sådan omständighet är relevant i samband med en invändning om rättsstridighet avseende en förordning, i den mening som avses i artikel 241 EG, kan den nämligen beaktas som villkor för upptagande till sakprövning av en invändning om rättsstridighet avseende en sådan allmän rättsakt som den omtvistade gemensamma åtgärden som antagits på grundval av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen.

70. Dessutom innebär inte ett avvisande av att denna omständighet är relevant att kommissionen tillåts kringgå den ovillkorliga fristen enligt artikel 230 femte stycket EG för att väcka en talan om ogiltigförklaring. Kommissionens yrkande innebär nämligen endast ett fastställande av att den omtvistade gemensamma åtgärden, i enlighet med

artikel 241 EG, inte är tillämplig i förevarande fall och medför inte att denna rättsakt eller vissa av dess bestämmelser ogiltigförklaras, om detta yrkande skulle vinna bifall.

71. Det finns enligt min mening således anledning att lämna rådets, den spanska regeringens och Förenade kungarikets regerings yrkande utan bifall och medge att kommissionens invändning att den omtvistade gemensamma åtgärden eller åtminstone avdelning II i denna är rättsstridig kan tas upp till sakprövning.

72. Yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet och kommissionens yrkande om fastställande av att den omtvistade gemensamma åtgärden eller under alla förhållanden avdelning II i denna inte är tillämplig kan således tas upp till sakprövning.

B — *Prövning i sak*

73. Parterna och intervenienterna har, såsom framhållits i deras respektive skrivelser, i första hand riktat invändningar mot tolkningen och räckvidden av artikel 47 EU och, i andra hand, mot förhållandet mellan kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen och gemenskapens behörighet. I tredje hand har huvudparterna och intervenienterna av sina argument avseende de två föregående frågorna dragit diametralt motstridiga slutsatser beträffande lagenligheten av det angripna beslutet och lagenligheten av den omtvistade gemensamma åtgärden.

74. Jag skall i den följande utläggningen således undersöka dessa tre frågor.

1. Tolkningen och räckvidden av artikel 47 EU

a) Parternas argument

75. Kommissionen anser, med stöd av Europaparlamentet, att det angripna beslutet om kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen skall ogiltigförklaras, eftersom det inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelats inom området för utvecklingssamarbete och därmed innebär ett åsidosättande av artikel 47 EU.

76. Enligt kommissionen och Europaparlamentet är syftet med artikel 47 EU att skydda gemenskapens behörighet i förhållande till sådana åtgärder av Europeiska unionen som grundas på Fördraget om Europeiska unionen genom att det i denna fastställts en ”fast” gräns mellan gemenskapens behörighet och Europeiska unionens behörighet.

77. Enligt artikel 47 EU är förhållandet mellan gemenskapens behörighet och behörigheten för Europeiska unionen när den agerar inom ramen för GUSP inte likadant som förhållandet mellan gemenskapens behörighet och medlemsstaternas behörighet i den meningen att man för att avgränsa gemenskapens behörighet och Europeiska unionens behörighet inte kan använda företrädesprincipen. Om medlemsstaterna inom ett område för delad behörighet, såsom politiken för utvecklingssamarbete, ensamma – individuellt eller kollektivt – är behöriga att vidta åtgärder såvitt gemenskapen ännu inte har utövat sin behörighet gäller inte detsamma i fråga om Europeiska unionen som med stöd av artikel 47 EU skall ta hänsyn till gemenskapens behörighet, oavsett om den är exklusiv eller inte, även om det är fråga om behörighet som inte utövas.

78. Rådet har hävdat att diskussionen om behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och Europeiska unionen visserligen är relevant men att gemenskapen icke desto mindre inte har någon (potentiell eller aktuell) behörighet för att bekämpa spridningen av handeldvapen och lätta vapen.

79. När det gäller tolkningen av artikel 47 EU har rådet hävdat att denna bestämmelse syftar till att bevara jämvikten i de befogenheter som fastställts genom fördragen och inte kan tolkas så att den syftar till att skydda den behörighet som tilldelats gemenskapen till förfång för den behörighet som tilldelats Europeiska unionen. Enligt artikel 5 EG kan gemenskapen nämligen endast handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som genom EG-fördraget har ställts upp för den.

80. Rådet har tillagt att artikel 47 EU inte hindrar att åtgärder vidtas inom ramen för GUSP som kan använda samma instrument som de som gemenskapen använder inom ramen för utvecklingssamarbetet, eftersom syftet med dessa åtgärder inte endast är att uppnå målen för utvecklingssamarbete, utan även de mål som framgår av GUSP.

81. Förenade kungarikets regering anser att två villkor skall vara uppfyllda för att det skall kunna anses att en rättsakt som grundas på Fördraget om Europeiska unionen strider mot artikel 47 EU.

82. För det första skall gemenskapen vara behörig att anta en rättsakt som har samma syfte och samma innehåll. Även om

den rättsakt som antagits på grundval av Fördraget om Europeiska unionen avser ett område inom vilket gemenskapen har kunnat handla med stöd av de mål som uppställts för den är det således inte fråga om ett åsidosättande av artikel 47 EU om det med denna rättsakt eftersträvas ett helt annat mål, särskilt ett mål som specifikt omfattas av GUSP.

83. För det andra skall den rättsakt som grundas på Fördraget om Europeiska unionen inkräkta på en behörighet som tilldelats gemenskapen genom att innebära att utövandet av denna behörighet hindras eller begränsas. En sådan företrädeseffekt är utesluten inom ett område som utvecklingssamarbetet, där gemenskapen har parallella behörigheter. Inom ett område med parallella behörigheter hindrar inte enbart den omständigheten att gemenskapen har utövat sin behörighet Europeiska unionen från att utöva sin behörighet. Det enda krav som då vilar på Europeiska unionen är kravet att iaktta samordningsskyldigheten enligt artikel 3 EU.

b) Bedömning

84. Det förefaller som om den häftiga diskussionen särskilt mellan kommissionen och Förenade kungarikets regering angående tolkningen av artikel 47 EU endast är höjdpunkten av en mer djupgående meningsskiljaktighet om Europeiska unionens struktur.

85. Enligt den modell som kommissionen försvarar kan de förbindelser som Europeiska unionen och gemenskapen upprätthåller inte jämföras med de förbindelser som reglerar förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaterna. I denna modell, som man kan beteckna som ”trekantig”, har och utövar Europeiska unionen sin egen behörighet som inte motsvarar det kollektiva utövandet av medlemsstaternas behörighet. Kommissionen har hävdat sin uppfattning om en ”fast” gräns mellan gemenskapen och Europeiska unionen när unionen handlar inom ramen för GUSP.

86. Förenade kungarikets regering har däremot försvarat en modell som kan kallas ”dualistisk”, genom att gränsen mellan gemenskapens behörighet och Europeiska unionens behörighet likställs med den behörighet som skiljer gemenskapen och dess medlemsstater. En åtgärd av Europeiska unionen enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, genom vilken ett av målen i artikel 11.1 EU, däribland målet att bevara freden och stärka den internationella säkerheten, eftersträvas, inkräktar enligt detta synsätt med andra ord *aldrig* på gemenskapens behörighet inom området för utvecklingssamarbete, däri inbegripet om denna åtgärd har ett liknande innehåll som den åtgärd som gemenskapen vidtar. Unionen utövar nämligen i likhet med dess medlemsstater behörigheter som är

parallella med gemenskapens behörighet varvid intresset att använda artikel 47 EU går förlorat [33].

87. Denna diskussion kan *a priori* förefalla meningslös, eftersom varken kommissionen eller Förenade kungarikets regering har förnekat att prövningen som domstolen skall göra för att kontrollera om artikel 47 EU eventuellt har åsidosatts skall grunda sig på en bedömning av syftet med och innehållet i det angripna beslutet mot bakgrund av den omtvistade gemensamma åtgärden. Det framgår dock även klart av skrivelserna från Förenade kungarikets regering att dess uppfattning innebär att talan skall ogillas utan att innehållet i det angripna beslutet behöver undersökas, eftersom det i själva verket endast är det mål som eftersträvas med Europeiska unionens åtgärd som verkligen är relevant för att i förevarande fall fastställa ett åsidosättande av artikel 47 EU.

88. Trots den subtila karaktären av den bedömning som Förenade kungarikets regering har förordat grundar sig dess argumentation enligt min mening på vissa felaktiga förutsättningar när det gäller tolkningen av artikel 47 EU, såsom den framgår av domstolens domar, som bör leda till att Förenade kungarikets uppfattning inte kan godtas.

89. Som en allmän anmärkning kan det först påpekas att Förenade kungarikets regering inte har hävdat att Europeiska unionen kan vidta en åtgärd enligt GUSP, och med denna eftersträva ett socioekonomiskt mål för utvecklingssamarbete, utan att åsidosätta artikel 47 EU. Det förefaller nämligen som om denna regering, i likhet med rådets uttryckliga ståndpunkt i denna fråga, godtar att Europeiska unionen inte kan eftersträva ett sådant mål inom ramen för avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Under alla förhållanden har rådet såväl som Förenade kungarikets regering hävdat att det med det angripna beslutet och den omtvistade gemensamma åtgärden eftersträvas ett mål som omfattas av GUSP.

90. Förenade kungarikets regering har däremot hävdat att gemenskapen på grund av de parallella behörigheterna aldrig är förhindrad att vidta en åtgärd för utvecklingssamarbetet även om Europeiska unionen inom ramen för GUSP har vidtagit en åtgärd som har ett liknande innehåll (det vill säga i förevarande fall ett ekonomiskt och/eller tekniskt stöd till en afrikansk regional organisation), men med vilken ett av de mål som avses i artikel 11.1 EU eftersträvas, i detta fall att bevara freden och stärka den internationella säkerheten. Denna uppfattning grundar sig delvis på den förutsättningen att två oberoende villkor enligt domstolens rättspraxis skall vara uppfyllda för att ett åsidosättande av artikel 47 EU skall kunna fastställas. Dels

33 — Se särskilt punkterna 70–72 i interventionsinlagan från Förenade kungarikets regering.

skall gemenskapen vara behörig att anta en rättsakt vars innehåll men framför allt syfte motsvarar innehållet i och syftet med den rättsakt som Europeiska unionen har antagit, dels skall det föreligga ett inkräktande på gemenskapens behörighet.

91. Det skall först erinras om att enligt artikel 47 EU skall ingen bestämmelse i Fördraget om Europeiska unionen inverka på EG-fördraget [34].

92. Artikel 47 EU har till funktion att skydda den behörighet som gemenskapen tilldelats enligt bestämmelserna i EG-fördraget från inkräktande av de rättsakter som enligt rådet omfattas av avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen [35].

93. Det skall även erinras om att domstolen i domen av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet biföll kommissionens talan om ogiltigförklaring av rådets rambeslut 2003/80/RIF, som antagits med stöd av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser [36]. Domstolen förklarade därvid att artiklarna 1–7 i det ovannämnda rambeslutet, *med hänsyn till deras syfte och innehåll*, hade till huvudsakligt ändamål att skydda miljön och att *de med giltig verkan skulle ha kunnat antas* med stöd av artikel 175 EG [37].

94. Domstolen har därefter angett att ”*[u]nder dessa omständigheter* innebär rambeslutet i sin helhet, till följd av att det inte går att dela upp, ett åsidosättande av artikel 47 EU, *eftersom det innebär intrång* i gemenskapens behörighet enligt artikel 175 EG” [38].

95. Tvärtemot vad Förenade kungarikets regering har hävdat ger de ovannämnda skälen i domen av den 13 september 2005 inte möjlighet att bedöma huruvida ett inkräktande på gemenskapens behörighet kan utgöra ett självständigt villkor i förhållande till villkor som inbegriper en undersökning av innehållet i och syftet med den omtvistade rättsakten. Tvärtom förefaller det att domstolen genom att inleda punkt 53 i denna dom med uttrycket ”under dessa omständigheter” låter inkräktandet på gemenskapens behörighet och, följaktligen, åsidosättandet av artikel 47 EU, vara en följd

34 — Dom av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (punkt 38).

35 — Se dom av den 12 maj 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (punkt 16) och av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (punkt 39).

36 — Detta rambeslut hade offentliggjorts i EUT L 29, s. 55.

37 — Domen i det ovannämnda målet (punkt 51) (min kursivering). Domstolen har således, såsom angavs i punkt 45 i denna dom, tillämpat sin fasta rättspraxis om valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt, enligt vilken detta val ”skall ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll”.

38 — Idem (punkt 53) (min kursivering).

av domstolens föregående prövning av syftet med och innehållet i rådets rambeslut. Det är således först efter denna undersökning som domstolen har kunnat fastställa att artikel 47 EU hade åsidosatts, utan att den också hade behövt kontrollera att ett påstått ytterligare villkor avseende inkräktande på gemenskapens behörighet var uppfyllt.

96. Därefter skall argumentet från Förenade kungarikets regering undersökas, enligt vilket en åtgärd av Europeiska unionen, med vilken ett GUSP-mål eftersträvas, på grund av den parallella eller kompletterande karaktären av den behörighet som tilldelats gemenskapen i förhållande till medlemsstaternas behörighet i fråga om utvecklingssamarbete [39], aldrig kan inkräkta på gemenskapens behörighet inom området för utvecklingssamarbete.

97. Det skall i detta avseende först påpekas att detta allmänna synsätt är beroende av domstolens prövning av den verkliga karaktären av det GUSP-mål som eftersträvas med Europeiska unionens åtgärd enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Såsom rådet och Förenade kungariket har medgett kan Europeiska unionen nämligen inte eftersträva ett mål för utvecklingssamarbete som ingen bestämmelse i Fördraget om Europeiska unionen har uppställt för den [40].

98. Det skall därefter påpekas att det i artikel 47 EU inte har införts någon gradering av det skydd som genom denna artikel ges bestämmelserna i EG-fördraget enligt behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen och således av karaktären av den behörighet som tilldelats gemenskapen. Artikel 47 EU synes således grunda sig på antagandet att samtliga behörigheter som tilldelats gemenskapen, oavsett den fördelning som existerar mellan gemenskapen och medlemsstaterna, förtjänar att skyddas från allt inkräktande som Europeiska unionen genom att anta en rättsakt som grundas på avdelningarna V och/eller VI i Fördraget om Europeiska unionen kan göra sig skyldig till.

99. Det framgår även av domen av den 12 maj 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet och av domen den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, att domstolen har prövat huruvida artikel 47 EU eventuellt har åsidosatts genom de rättsakter som

39 — Det skall upplysningsvis påpekas att det i artikel I-12 i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (EUT C 310, s. 1) görs åtskillnad mellan tre kategorier befogenheter för unionen (sammanslagen med gemenskapen), det vill säga en exklusiv befogenhet, en befogenhet som delas med medlemsstaterna på ett visst område, varvid medlemsstaterna skall utöva sin befogenhet ”i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den” och den (icke kvalificerade) befogenheten på vissa områden ”att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, dock utan att ersätta deras befogenhet på dessa områden”.

40 — Enligt domstolens rättspraxis kan valet av rättslig grund för en rättsakt inte bero enbart på en institutions uppfattning om det eftersträvade målet, utan detta val skall, såsom redan angetts ovan (fotnot 36), grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Se särskilt dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkt 11, och av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. 99), punkt 10.

Europeiska unionen har antagit inom sådana områden (viseringspolitik respektive miljöpolitik) som inte omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet utan som tillhör området för den mellan gemenskapen och medlemsstaterna delade behörigheten och inom vilka områden gemenskapen ännu inte hade lagstiftat.

100. Dessa omständigheter förefaller vara tecken på att arten av den behörighet som tilldelats gemenskapen och av behörighetsfördelningen mellan denna och medlemsstaterna är oväsentlig för tillämpningen av artikel 47 EU, såvitt denna behörighet föreligger. Det är emellertid obestridligt att det föreligger en behörighet för gemenskapen på området för utvecklingssamarbete, såsom bestämmelserna i avdelning XX i EG-fördraget vittnar om.

101. Det är visserligen korrekt, såsom Förenade kungarikets regering har hävdat, att gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete kompletterar medlemsstaternas behörigheter.

102. Det finns nämligen anledning att påpeka att gemenskapens politik på området för det utvecklingssamarbete som avses i artikel 3.1 r EG och i avdelning XX i EG-fördraget enligt artikel 177.1 EG är ”ett komplement till medlemsstaternas politik”. I artikel 180.1 EG föreskrivs också att ”[g]emenskapen och medlemsstaterna skall samordna sin politik inom området för utvecklingssamarbete och samråda med varandra om sina biståndsprogram” och ”kan vidta gemensamma åtgärder”. I artikel 181 första stycket EG tilläggs att ”[i]nom sina respektive kompetensområden skall gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land och med behöriga internationella organisationer”, medan det i andra stycket i denna artikel anges att gemenskapens behörighet inom området inte ”skall… inverka på medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och att ingå internationella avtal”.

103. Det är således, såsom domstolen redan funnit i en dom av den 2 mars 1994 – som meddelats efter ikraftträdandet av Maastrichtfördraget, men vars faktiska omständigheter inträffade före detta ikraftträdande – utom allt tvivel att gemenskapens behörighet på detta område inte är exklusiv [41]. Domstolen har dessutom bekräftat denna bedömning efter ikraftträdandet av Maastrichtfördraget i domen i målet Portugal mot rådet [42].

104. I domen i det ovannämnda målet Europaparlamentet mot rådet drog domstolen

41 — Dom av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, Europaparlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-625; svensk specialutgåva, volym 15, s. 47), punkt 26.

42 — Dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet och kommissionen (REG 1996, s. I-6177), punkt 36. Domstolen angav dock att gemenskapen har en särskild behörighet att ingå avtal om utvecklingssamarbete med tredje land.

utifrån konstaterandet att gemenskapens behörighet inte var exklusiv slutsatsen att medlemsstaterna har rätt att själva åta sig förpliktelser gentemot tredje land, såväl gemensamt som individuellt eller tillsammans med gemenskapen [43].

105. Även om domstolen inte har angett gemenskapens behörighet positivt finns det anledning att, i likhet med generaladvokaten Jacobs i hans förslag till avgörande i ovannämnda mål, påpeka att domstolen har avvisat samtliga Europaparlamentets argument. Europaparlamentet hävdade bland annat att eftersom gemenskapen hade utövat sin behörighet hade medlemsstaterna inte längre rätt att utöva sin behörighet [44]. Enligt generaladvokaten Jacobs kunde denna uppfattning inte godtas på ett område inom vilket gemenskapen och medlemsstaterna har parallella behörigheter [45].

106. I en dom från samma tidsperiod som parterna i förevarande tvist har åberopat flera gånger och i vilken frågan ställdes huruvida det ifrågasatta beslutet av Europaparlamentet utgjorde en rättsakt mot vilken talan kunde väckas i den mening som avses i artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse), har domstolen även erinrat om att gemenskapen inte har exklusiv behörighet inom området för humanitärt bistånd och att medlemsstaterna följaktligen inte är förhindrade att i detta hänseende gemensamt utöva sin behörighet, *inom eller utanför rådet* [46].

107. Härav följer att tvärtemot vad kommissionen har låtit förstå i sina skrivelser är medlemsstaterna inom området för utvecklingssamarbete inte berövade rätten att utöva sin behörighet, även om gemenskapen har utövat sin behörighet på det ifrågavarande området [47].

108. En annan tolkning av bestämmelserna i avdelning XX i EG-fördraget skulle innebära att skyldigheten, som är inskriven i artikel 180 EG och som gemenskapen och medlemsstaterna omfattas av, att samordna sin politik på området för utvecklingssamarbete och att samråda beträffande sina biståndsprogram fråntas all ändamålsenlig

43 — Idem.

44 — Punkt 42 i förslaget till avgörande, föredraget den 10 november 1993.

45 — Se särskilt punkterna 44 och 50 i det ovannämnda förslaget till avgörande.

46 — Dom av den 30 juni 1993 i de förenade målen C-181/91 och C-248/91, Europaparlamentet mot rådet och kommissionen (REG 1993, s. I-3685; svensk specialutgåva, volym 14, s. 255), punkt 16 (min kursivering).

47 — Det förhållandet att det föreligger parallella behörigheter på området för utvecklingssamarbete innebär naturligtvis inte att medlemsstaterna, vid utövandet av sin behörighet, inte omfattas av skyldigheten till lojalt samarbete, såsom den framgår av artikel 10 EG. Denna skyldighet har dessutom angetts på grund av det behov att samordna gemenskapens och medlemsstaternas politik för utvecklingssamarbete som anges i artikel 180.1 EG. En medlemsstat kan till exempel således inte, inom ramen för sin bilaterala politik, upprätthålla eller förnya ett program för utvecklingsbistånd till förmån för ett tredje land beträffande vilken gemenskapen har beslutat att dra in sina bidrag bland annat med motiveringen att de mänskliga rättigheterna allvarligt åsidosätts i detta tredje land.

verkan. Den tolkning som kommissionen har hävdat gör att det även är svårt att förstå den möjlighet som erbjuds gemenskapen och medlemsstaterna att vidta gemensamma åtgärder, i enlighet med artikel 180.1 EG.

109. Samarbetsavtalet mellan gemenskapen och Republiken Indien avseende partnerskap och utveckling [48], som har gett upphov till domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, utgör för övrigt ett exempel på att gemenskapens och medlemsstaternas behörigheter är parallella eller kompletterande. Enligt artikel 25 i detta avtal skall nämligen varken detta avtal eller någon åtgärd som vidtas enligt detsamma på något sätt påverka gemenskapens medlemsstaters befogenheter att inleda bilaterala åtgärder tillsammans med Indien inom ramen för ekonomiskt samarbete eller att i tillämpliga fall ingå nya ekonomiska samarbetsavtal med Indien. Domstolen har av denna bestämmelse bland annat dragit slutsatsen att ”[e]ndast det faktum att bestämmelser som innehåller föreskrifter om samarbete inom ett särskilt område ingår i avtalet … inverkar … inte på kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna eller på den rättsliga grunden för rättsakter som gemenskapen antar för att genomföra samarbetet inom ett visst område” [49].

110. Icke desto mindre skall fördelningen av behörigheterna mellan gemenskapen och medlemsstaterna särskiljas från den fördelning som regleras genom artikel 47 EU mellan gemenskapen och Europeiska unionen när de agerar inom ramen för den andra och den tredje pelaren [50].

111. Medan medlemsstaterna i princip är fria att agera [51] är det i princip uteslutet att Europeiska unionen vidtar åtgärder enligt avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, eftersom det finns tillräckliga behörigheter enligt EG-fördraget, oavsett frågan om arten (exklusiv, delad eller parallell) av de till gemenskapen tilldelade behörigheterna.

112. Om de Höga fördragsslutande parterna hade haft för avsikt att avgränsa räckvidden av artikel 47 EU enligt fördelningen av behörigheter mellan gemenskapen och medlemsstaterna vore denna artikel säkert inte avfattad så att ”ingen” bestämmelse i Fördraget om Europeiska unionen, förutom de i artikel 47 EU uttryckligen angivna bestämmelserna, skall ”inverka på” EG-fördraget.

113. Det förhållandet att medlemsstaterna kan vara fria att agera kollektivt förefaller

48 — EGT L 223, s. 35. [Själva avtalet finns i EGT L 223, s. 24; svensk specialutgåva, område 11, volym 32, s. 162 — övers. anm.]

49 — Domen i det ovannämnda målet (punkt 47). [—Punkt 50 i den svenska versionen— övers. anm.]

50 — Se, för ett liknande resonemang, punkt 58 i generaladvokaten Mazaks förslag till avgörande av den den 28 juni 2007 i mål C-440/05, kommissionen mot rådet (dom har ännu inte meddelats).

51 — Med undantag för gemenskapens exklusiva behörighet och den situation där gemenskapen har utövat sin behörighet inom ett område där gemenskapen delar behörigheten med medlemsstaterna.

inte strida mot den omständigheten att Europeiska unionen är förhindrad att vidta sådana åtgärder enligt avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen som kan omfattas av gemenskapens behörigheter.

114. Förutom den omständigheten att, såsom kommissionen har hävdat och såsom rådet och Förenade kungarikets regering har medgett, medlemsstaterna inte kollektivt utövar sin behörighet när åtgärder vidtas genom en rättsakt av rådet med stöd av avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, och när denna rättsakt, i likhet med det ifrågasatta beslutet, dessutom kan antas med kvalificerad majoritet [52], har det i domen av den 12 maj 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet och i domen av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet nämligen inte uteslutits att artikel 47 EU eventuellt har åsidosatts av Europeiska unionen när den agerat inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen. I den andra domen har det, som redan har framgått, även dragits slutsatser om inkräktande på gemenskapens behörighet, när gemenskapen ännu inte hade agerat inom de ifrågavarande områdena och medlemsstaterna följaktligen i princip behållit behörigheten att agera inom dessa områden.

115. Jag ser inget skäl till att tolkningen och räckvidden av artikel 47 EU, inom ramen för förhållandet mellan avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen och gemenskapens politik för utvecklingssamarbete, skall vara beroende av behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna enligt EG-fördraget.

116. Såsom redan skisserats ovan är syftet med artikel 47 EU att till fullo skydda principen om företräde för gemenskapens åtgärder enligt EG-fördraget framför de åtgärder som vidtas på grundval av avdelning V och/eller avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, så att om en åtgärd *kan* vidtas enligt EG-fördraget *måste* den vidtas med stöd av detta fördrag [53].

117. Företrädet för gemenskapsåtgärderna framgår även av flera andra bestämmelser i Fördraget om Europeiska unionen.

118. Det är visserligen sant att artikel 11.1 i Fördraget om Europeiska unionen i fråga om yttre åtgärder ger GUSP ett tillämpningsområde ”som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken”, vilket är ett tillräckligt vittomfattande uttryck för att bland annat inbegripa gemenskapens politik för utvecklingssamarbete.

52 — Enligt artikel 23.2 EU skall rådet besluta med kvalificerad majoritet bland annat när rådet fattar ett beslut om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt.

53 — Se även, för ett liknande resonemang, punkt 53 i generaladvokaten Mazaks ovannämnda förslag till avgörande.

119. Denna bestämmelse som återfinns i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen kan dock inte läsas separat, utan skall tvärtom tolkas mot bakgrund av de gemensamma bestämmelser och slutbestämmelser i ovannämnda fördrag som hänför sig till Europeiska unionen i dess egenskap av ”fasad” för de tre pelarna.

120. Det skall således påpekas att det, förutom i artikel 47 EU, i artikel 1 EU anges att den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag, det vill säga bland annat GUSP, *skall komplettera* de Europeiska gemenskaperna, medan det i artikel 2 EU anges att Europeiska unionen bland annat skall ha som mål ”att fullt ut upprätthålla gemenskapens regelverk och bygga ut det”, ett mål som upprepats i en något annorlunda form i artikel 3 första stycket EU.

121. Det är således fråga om att skydda gemenskapens handlingsutrymme så att Europeiska unionen avstår från att ingripa på dessa områden och därmed använda mindre långtgående samarbetsformer än de som föreskrivs i EG-fördraget, det vill säga de samarbetsformer som anges i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen. Om hänvisningen till begreppet gemenskapens regelverk ur materiell synvinkel fortfarande är inexakt omfattar det utan någon som helst tvekan de behörigheter som tilldelats gemenskapen.

122. Det kan slutligen hävdas att GUSP omfattar ”alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken”, med undantag för de former av utrikespolitiken som omfattas av gemenskapens behörighet, som den gemensamma handelspolitiken eller politiken för utvecklingssamarbete, oavsett behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Detta synsätt förefaller vara det enda som säkerställer samordningen av samtliga bestämmelser i Fördraget om Europeiska unionen.

123. Denna uppfattning förstärks *e contrario* av den enda förbindelselänk som särskilt fastställts av Maastrichtfördraget och som bibehållits i den aktuella versionen av Fördraget om Europeiska unionen, i enlighet med artikel 47 EU[54], mellan gemenskapens åtgärder avseende ekonomiska påföljder enligt artiklarna 60 EG och 301 EG och de mål i Fördraget om Europeiska unionen som anges i artikel 11.1 EU i fråga om yttre förbindelser. I dessa bestämmelser, som är helt specifika i EG-fördraget[55], föreskrivs nämligen uttryckligen att Europeiska unionen genom att agera enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen kan *förutse* sådana åtgärder av gemenskapen som syftar till att avbryta eller att helt eller delvis minska de ekonomiska förbindelserna med ett tredje land eller flera tredje länder och på så sätt göra gemenskapens agerande beroende av det agerande som beslutas inom ramen för GUSP.

54 — Om, såsom det föreskrivs i denna artikel, ingen bestämmelse i Fördraget om Europeiska unionen skall inverka på EG-fördraget är det endast ”[o]m inte annat följer av bestämmelserna om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att upprätta Europeiska gemenskapen”.

55 — Se förstainstansrättens domar av den 21 september 2005 i mål T-306/01, Yusuf och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2005, s. II-3533), punkt 160, och i mål T-315/01, Kadi mot rådet och kommissionen (REG 2005, s. II-3649), punkt 124. Det skall påpekas att båda dessa domar har överklagats. Dessa överklaganden har anhängiggjorts vid domstolen under målnummer C-415/05 P respektive C-402/05 P.

124. Jag betvivlar dessutom att ett agerande av Europeiska unionen enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen *någonsin* kan inkräkta på gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete, tvärtemot vad Förenade kungarikets regering har hävdat.

125. Det skall i detta avseende först erinras om att Förenade kungarikets regering har medgett att ett inkräktande kan uteslutas endast såvitt det med Europeiska unionens agerande enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen eftersträvas ett GUSP-mål. Emellertid skall, såsom angetts tidigare, domstolen alltid pröva huruvida ett sådant syfte föreligger för att ett påstått åsidosättande av artikel 47 EU skall kunna uteslutas.

126. Dessutom visar den mycket försiktiga ordalydelsen av artikel 8 i den omtvistade gemensamma åtgärden, enligt vilken rådet *”noterar* att kommissionen *har för avsikt* att inrikta sina insatser på att förverkliga målen och prioriteringarna i [den omtvistade] gemensam[ma] åtgärd[en], *vid behov med hjälp av lämpliga gemenskapsåtgärder”* [56], tydligt att rådet är helt medvetet om att en åtgärd som det antar enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen generellt kan inkräkta på gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete.

127. Det följer av det ovan anförda att tolkningen och räckvidden av artikel 47 EU inte kan vara beroende av behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna enligt EG-fördraget.

128. Den prövning som domstolen skall göra i förevarande fall skall således avse frågan om huruvida det angripna beslutet, enligt den behörighet som tilldelats gemenskapen på området för utvecklingssamarbete, med hänsyn till dess syfte och innehåll samt mot bakgrund av den omtvistade gemensamma åtgärden som beslutet syftar till att genomföra kunde ha antagits av gemenskapen enligt avdelning XX i EG-fördraget.

129. Denna prövning är dock beroende av den mellan parterna likaså omtvistade frågan om huruvida kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen i sig faller utanför gemenskapens behörighet. Om så är fallet skall talan i princip ogillas.

56 — Min kursivering.

2. Förhållandet mellan kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen och gemenskapens behörighet

a) Parternas argument

130. Enligt kommissionen och Europaparlamentet omfattas kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen, i den mån som den ingår som en integrerad del i politiken för utvecklingssamarbete, av den behörighet som tilldelats gemenskapen på detta område.

131. Ett lands hållbara utvecklingssamarbete kan nämligen endast vara effektivt om det finns ett minimum av stabilitet och demokratisk legitimitet. Genom att politiken för minröjning och för nedmontering av handeldvapen och lätta vapen omfattas av detta stabilitetsperspektiv är den ett oundvikligt medel för att målen med politiken för utvecklingssamarbete skall kunna uppnås.

132. Kommissionen har gjort gällande att det i Cotonou-avtalet, även om det är fråga om ett blandat avtal, har fastställts att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen skall integreras i gemenskapspolitiken för utvecklingssamarbete. Den omständigheten att nedmonteringen av handeldvapen och lätta vapen omfattas av gemenskapspolitiken för utvecklingssamarbete bekräftas av att den integrerats i den planering som genomförts genom det regionala vägledande programmet för Västafrika av den 19 februari 2003 och genom att det i Europeiska unionens allmänna budget för år 2004, i kapitlet om GUSP, införts en post avsedd att finansiera operationer som särskilt avser kampen mot spridningen av handeldvapen och den olagliga vapenhandeln ”såvitt sådana åtgärder inte redan omfattas av Cotonouavtalet, i vilket det föreskrivs samma typ av åtgärder för AVS-länderna”.

133. Rådet och den internationella gemenskapen har för övrigt bekräftat det band som förenar politiken för utvecklingssamarbete och den destabiliserande anhopningen av handeldvapen och lätta vapen. Kommissionen har i sitt svar på interventionsinlagorna angett att detta inte utesluter att vissa aspekter avseende kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen, i förhållande till deras syfte och innehåll, kan omfattas av GUSP.

134. Rådet anser med stöd av samtliga intervenerande regeringar att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen inte omfattas av de behörigheter som tilldelats gemenskapen.

135. Varken kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen eller de allmänna målen att bevara freden och stärka säkerheten förekommer bland de mål för gemenskapen som anges i artiklarna 2 EG och 3 EG, utan omfattas uteslutande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt av GUSP. Däremot är det huvudsakliga målet för gemenskapens politik för utvecklingssamarbete enligt artikel 177.1 EG att minska fattigdomen. Bestämmelserna i EG-fördraget kan inte tolkas extensivt så att förhållandet mellan unionen och gemenskapen i deras egenskap av integrerade men klart avgränsade rättsordningar, samt den konstitutionella pelarstrukturen, rubbas.

136. Rådet anser med stöd av den franska och den nederländska regeringen samt Förenade kungarikets regering att den omständigheten att spridningen av handeldvapen och lätta vapen eventuellt kan påverka utsikterna för hållbar utveckling inte innebär att detta område i sin helhet omfattas av gemenskapens behörighet. Rådet och Förenade kungarikets regering har påpekat att om kommissionens uppfattning följs fråntas GUSP all ändamålsenlig verkan.

137. Rådet har med stöd av den spanska, den franska och den svenska regeringen samt av Förenade kungarikets regering påpekat att det inte heller av Cotonou-avtalet kan dras någon slutsats om en gemenskapsbehörighet på området för kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen, särskilt med hänsyn till detta avtals karaktär av blandat avtal, eller av de andra instrument som kommissionen har åberopat.

138. Vid förhandlingen har den franska regeringen angett att artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument [57] bekräftar att gemenskapens utvecklingsbistånd inte omfattar stödet till åtgärder som syftar till att bekämpa spridningen av handeldvapen och lätta vapen.

b) Bedömning

i) Inledande kommentarer

139. Två inledande kommentarer kan göras avseende kommissionens argument.

140. Det måste för det första påpekas att kommissionen under detta förfarande väsentligen har nyanserat sin ståndpunkt

57 — EUT L 327, s. 1.

vad avser det band som enligt kommissionen föreligger mellan kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen och gemenskapens politik avseende utvecklingssamarbetet. Medan kommissionen i sin ansökan huvudsakligen har hävdat att åtgärderna mot spridningen av dessa vapen ingår som en integrerad del i gemenskapens politik för utvecklingssamarbetet, till och med för all utvecklingspolitik [58], har den i sitt svar på interventionsinlagorna hävdat uppfattningen att dessa åtgärder omfattas av gemenskapens behörighet *i den mån som* de har blivit en integrerad del av gemenskapens politik på området för utvecklingssamarbete och därmed följaktligen medgett att vissa aspekter av åtgärderna kan omfattas av GUSP [59].

141. Den nyansskillnad som kommissionen har gjort i sitt skriftliga yttrande gör utan tvekan att bedömningen blir mer komplicerad, eftersom detta synsätt, om det skulle följas, skulle medföra att det saknades kriterier som gör det möjligt att särskilja de eventuella aspekter på kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen som omfattas av utvecklingssamarbetet från sådana aspekter på denna kamp som faller under tillämpningsområdet för GUSP.

142. Såsom särskilt framgår av kommissionens framställning förefaller den i detta avseende dra en gräns mellan åtgärder av politiskt slag, såsom utplacering av militär eller polis för att avväpna lokal milis eller beslut att nedmontera fabriker för tillverkning av handeldvapen, vilket är åtgärder som omfattas av GUSP, och sådana tekniska och finansiella åtgärder för stöd till lokala initiativ på området i fråga som omfattas av gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete.

143. Det skall däremot erinras om att rådet och de intervenerande regeringarna kategoriskt har invänt mot att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen, även delvis, omfattas av tillämpningsområdet för utvecklingssamarbetet.

144. Jag vill vidare påpeka att kommissionen i sina skrivelser varit otydlig i frågan om huruvida det angripna beslutet och den omtvistade gemensamma åtgärden även har inkräktat på gemenskapens behörighet enligt artikel 181a EG. Denna artikel är den enda artikeln i avdelning XXI i EG-fördraget som avser ”Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land” [60].

58 — Se punkterna 38 och 40 i ansökan.

59 — Se punkt 16 samt punkterna 9, 11, 12 och 19 i kommissionens yttrande över interventionsinlagorna.

60 — Se punkterna 52, 60 och 63 i ansökan.

145. Avdelning XXI infördes i EG-fördraget vid den revidering som följde av Niceförfördraget. I artikel 181a EG föreskrivs särskilt att utan att det påverkar tillämpningen av de andra bestämmelserna i detta fördrag, särskilt bestämmelserna i avdelning XX, skall gemenskapen inom ramen för sin behörighet bedriva ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land.

146. Innan denna artikel trädde i kraft och såvitt gemenskapens instrument inte omfattades av någon annan politik har gemenskapen, i avsaknad av en specifik rättslig grund, på grundval av artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG), vidtagit åtgärder och ingått samarbetsavtal med tredje länder som inte var utvecklingsländer [61].

147. Genom införandet av den nya avdelningen XXI i EG-fördraget har det således skapats en specifik rättslig grund för detta samarbete. Därigenom har också förfarandet för att anta gemenskapsinitiativ på detta område mjukats upp och, genom användandet av kvalificerad majoritet i rådet, urholkat kravet på enhällighet enligt artikel 308 EG.

148. I den mån som artikel 181a EG skall tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i avdelning XX om utvecklingssamarbetet, utsträcks denna artikel inte till att omfatta samarbetet med tredje länder som är utvecklingsländer, vilket kommissionen dessutom har medgett i sina skrivelser [62].

149. Även om begreppet utvecklingsländer, som används flera gånger i bestämmelserna i EG-fördraget, inte har definierats i fördraget är det i förevarande fall klart att alla de stater som tillhör Ecowas och som omfattas av det angripna beslutet är fördragsslutande parter i Cotonou-avtalet samt utvecklingsländer, oavsett de kriterier och de index som

61 — Se särskilt rådets förordning (EEG) nr 3906/89 av den 18 december 1989 om ekonomiskt stöd till Ungern och Polen (EGT L 375, s. 11; svensk specialutgåva, område 11, volym 15, s. 172), rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000 om bistånd till Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt om upphävande av förordning (EG) nr 1628/96 och om ändring av förordningarna (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 1360/90 och besluten 97/256/EG och 1999/311/EG (EGT L 306, s. 1), och rådets förordning (EG) nr 382/01 av den 26 februari 2001 om genomförande av projekt för att främja samarbetet och handelsförbindelserna mellan Europeiska unionen och industriländerna i Nordamerika, Fjärran Östern och Australasien och om upphävande av förordning (EG) nr 1035/1999 (EGT L 57, s. 13). Enligt rättspraxis kan artikel 308 EG användas som rättslig grund för en rättsakt enbart om gemenskapsinstitutionerna inte enligt någon annan bestämmelse i fördraget har den behörighet som krävs för att utfärda denna rättsakt. Se särskilt domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet och kommissionen (punkt 24 och däri angiven rättspraxis).

62 — Se särskilt punkt 20 i ansökan.

tagits fram för att definiera detta begrepp [63]. Sålunda har kommissionen, i sitt meddelande av den 26 april 2000 till rådet och Europaparlamentet om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik [64], i kategorin länder som ur ekonomisk, social eller strukturell synvinkel kan betraktas som utvecklingsländer särskilt inbegripit länder som tidigare omfattats av Lomékonventionen (som sedan dess ersatts av Cotonou-avtalet).

150. Det är följaktligen endast med avseende på gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete som det finns anledning att undersöka sambandet mellan detta utvecklingssamarbete och kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen.

63 — Världsbanken använder det vardagliga uttrycket utvecklingsländer för att hänvisa till låginkomstländer och länder på medelinkomstnivå på grundval av bruttonationalinkomst per capita. OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd grundar sig sedan år 2005 på dessa kriterier. Dessa kriterier förekommer i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006, antagen av rådet den 18 december 2006, om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (EUT L 378, s. 41). I bilaga II till förordningen anges de utvecklingsländer som fastställts av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd och omfattar bland annat medlemsstaterna i Ecowas. Det skall även påpekas att FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD) sedan 1970-talet upprättar en förteckning, som aktualiseras vart tredje år, över de minst utvecklade länderna. Den senaste förteckningen grundas på tre kriterier som avser bruttonationalinkomst per capita, humankapital på grundval av ett *human assets index* och den ekonomiska sårbarheten. År 2006 förekom tolv av de femton medlemsstaterna i Ecowas på UNCTAD:s förteckning över de minst utvecklade länderna, med undantag för Elfenbenskusten, Liberia och Nigeria. Se Internet: http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2.

64 — KOM(2000) 212, s. 5. Se även artikel 30 och bilaga II till ovannämnda förordning nr 1905/2006.

ii) Tillämpningsområde för utvecklingssamarbetet

151. Det skall före undersökningen av denna fråga först erinras om ordalydelsen av artikel 177 EG.

152. Enligt punkt 1 i denna artikel skall ”[g]emenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete … främja

— en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, särskilt i de mest missgynnade bland dessa,

— en harmonisk och successiv integration av utvecklingsländerna i världsekonomin,

— kampen mot fattigdomen i utvecklingsländerna”.

153. I artikel 177 EG anges att gemenskapens politik på detta område skall bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

154. Enligt artikel 177.3 EG skall gemenskapen uppfylla de åtaganden och beakta de mål som den har godkänt inom ramen för Förenta nationerna och andra behöriga internationella organisationer.

155. Punkt 1 i denna artikel visar att målen för politiken för utvecklingssamarbete framför allt är av ekonomiskt och socialt slag. Gemenskapen skall i sin strävan att uppfylla dessa mål bidra till det allmänna målet som är av politiskt slag och som anges i artikel 177.2 EG.

156. Det kan mot bakgrund av artikel 177.3 EG visserligen hävdas att uppräkningen i punkt 1 inte är uttömmande, eftersom gemenskapen skall beakta de mål som den har godkänt på internationell nivå, särskilt målen inom ramen för FN.

157. Förutom den omständigheten att gemenskapen endast har åtagit sig att ”beakta” de mål som den har godkänt inom ramen för behöriga internationella organisationer, innebär detta uttryck under alla förhållanden dock inte att dessa mål på goda grunder kan bidra till att utvidga de mål som tilldelats gemenskapen enligt avdelning XX i EG-fördraget, så att varje initiativ från Europeiska unionen och/eller gemenskapen som är avsett för utvecklingsländer härefter omfattas av gemenskapens utvecklingspolitik [65].

158. En annan tolkning strider säkert mot artikel 5 EG, enligt vilken, som det skall erinras om, gemenskapen endast får handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom EG-fördraget.

159. Bevarandet av freden och stärkandet av den internationella säkerheten kan emellertid varken hänföras till något av de mål för gemenskapen som uttryckligen anges i artiklarna 2 EG och 3 EG, eller i större

65 — Det skall dessutom påpekas att de åtta millennieutvecklingsmålen som år 2000 godkänts under beskydd av FN och som medlemsstaterna i gemenskapen skall arbeta för att förverkliga i huvudsak är inriktade på att säkerställa befolkningarnas vitala grundläggande behov, på kampen mot fattigdomen och på den socioekonomiska utvecklingen, det vill säga att utrota extrem fattigdom och hunger, ge alla tillgång till grundläggande skolgång, främja jämställdhet och kvinnors egenmakt, minska barnadödligheten, förbättra mödravården, bekämpa hiv/aids, malaria och andra sjukdomar, skapa en hållbar miljö samt inrätta ett globalt partnerskap för utveckling. Se Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: ”Europeiskt samförstånd” (EUT C 46, s. 1).

utsträckning, i ingressen till EG-fördraget. Även om målen att bevara freden och stärka den internationella säkerheten skall tjäna som inspiration för gemenskapens agerande omfattas de inte av EG-fördraget, utan av målen för Fördraget om Europeiska unionen, särskilt av GUSP, i enlighet med artikel 11.1 EU [66].

160. Den socioekonomiska karaktären av de mål som eftersträvas med gemenskapspolitiken för utvecklingssamarbete har bekräftats av domstolen i dess dom i det ovannämnda målet Portugal mot rådet.

161. Domstolen har i denna dom visserligen medgett att de mål som avses i artikel 130u i EG-fördraget (nu artikel 177 EG) är omfattande i den meningen att åtgärder som är nödvändiga för att målen skall uppfyllas måste kunna omfatta olika särskilda områden [67]. Domstolen har dock angett att för att kunna antas på grundval av artikel 130y (nu artikel 181 EG) får klausulerna i ett samarbetsavtal inte medföra skyldigheter av en sådan omfattning inom de särskilda områden som avses att skyldigheterna i själva verket kommer att utgöra mål som skiljer sig från dem som avser utvecklingssamarbetet [68]. Domstolen har vidare vid prövningen av en av klausulerna i det ovannämnda avtalet avseende de avtalsslutande parternas samarbete på området för narkotikabekämpning prövat huruvida denna klausul är av så begränsad omfattning som är nödvändig för att uppfylla de mål för ”ekonomisk och social utveckling” som anges i artikel 130u eller de ”socioekonomiska” målen för utvecklingssamarbetet, utan att det är nödvändigt att ange vilken behörighet och rättslig grund som särskilt avser området i fråga [69].

162. Detta synsätt kan förefalla vara tämligen restriktivt när det gäller att avgränsa de mål som eftersträvas med utvecklingssamarbetet.

163. Denna relativa stringens uppvägs dock, såsom domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet visar, av möjligheten att i utvecklingssamarbetsområdet inkludera ett antal andra områden, såvitt dessa bidrar till att de mål som avses i artikel 177 EG kan förverkligas.

164. Gemenskapen har således antagit förordning (EG) nr 1724/2001 om åtgärder mot antipersonella landminor i utveck-

66 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Tribunal Yusuf och Al Barakaaf International Foundation mot rådet och kommissionen (punkterna 152–155) och Kadi (punkterna 116–119).

67 — Domen i det ovannämnda målet (punkt 37). [Punkt 40 i den svenska versionen – övers. anm.]

68 — Idem (punkt 39). [Punkt 42 i den svenska versionen — övers. anm.]

69 — Ibidem (punkterna 60, 61 och 63).

lingsländer [70], vilken, enligt artikel 2 i förordningen, syftar till att bistå de länder som drabbas av följderna av antipersonella landminor med att ”skapa de villkor som är nödvändiga för deras ekonomiska och sociala utveckling”. Samtidigt erinras det i skäl 15 i denna förordning om att det är nödvändigt att se till att dessa åtgärder överensstämmer med Europeiska unionens samlade utrikespolitik, inklusive den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

165. Exemplet med projekt för minröjning visar att åtgärder i samband med säkerheten kan omfattas av tillämpningsområdet för utvecklingsbistånd, såvitt de tjänar till att förverkliga de socioekonomiska utvecklingsmål som avses i artikel 177 EG.

166. Denna avgränsning av målen för utvecklingssamarbetet – däremot utan att de områden som kan omfattas av detta samarbete *a priori* faller utanför dess tillämpningsområde – tillåter enligt min mening att dynamiken i denna politik säkerställs, samtidigt som den garanterar att gemenskapen respekterar principen om tilldelade befogenheter och säkerställer de mål som anges i artikel 5 EG.

167. Ett sådant synsätt är enligt min mening även förenligt med den allmänna systematiken i EG-fördraget som syftar till att uppnå begränsade mål med hjälp av effektiva medel och inte tvärtom.

168. Frågan kvarstår dock om vilket samband som skall finnas mellan en viss åtgärd och de mål för socioekonomisk utveckling som avses i artikel 177 EG för att denna åtgärd skall kunna omfattas av gemenskapens behörighet enligt avdelning XX i EG-fördraget.

169. Det kan inte förnekas att det finns ett samband mellan de mål att bevara freden och stärka den internationella säkerheten som avses i artikel 11.1 EU, samt att hindra våldsamma konflikter, och utvecklingssamarbete. Ingen av parterna i förevarande tvist har för övrigt ifrågasatt detta och det är tveklöst så att de väpnade konflikter som ödelägger många länder i världen och den osäkerhet som råder i dessa länder hindrar deras utveckling [71].

170. Ett sådant samband får dock inte medföra att området för utvecklingssamarbete omfattar åtgärder som leder till att

70 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 23 juli 2001 (EGT L 234, s. 1). Denna förordning är sedan den 1 januari 2007 upphävd och ersatt med ovannämnda förordning (EG) nr 1717/2006 om upprättande av ett stablitetsinstrument.

71 — Se exempelvis punkt 37 i den ovannämnda gemensamma förklaringen ”Europeiskt samförstånd”.

behörighetsfördelningen och Europeiska unionens pelarstruktur åsidosätts.

171. Det vore nämligen felaktigt och orimligt att anse att alla åtgärder som *gynnar* den ekonomiska och sociala utvecklingen i ett utvecklingsland omfattas av gemenskapens behörighet enligt avdelning XX i EG-fördraget.

172. En annan tolkning innebär utan tvekan att en annan gemenskapspolitik, såsom den gemensamma handelspolitiken, fråntas syfte och effektivitet [72]. Den kan även inverka menligt på den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, trots de gränser som uppställts i artikel 5 EG för gemenskapens agerande.

173. Om en åtgärd kan omfattas av målen för GUSP och även bidra till att de socioekonomiska målen för gemenskapens utvecklingspolitik förverkligas, förutsätter ett säkerställande av jämvikten mellan iakttagandet av artikel 47 EU och artikel 5 EG att – med hänsyn till innehållet i och syftet med denna åtgärd – det är utrett vad som är åtgärdens huvudsakliga ändamål.

174. Domstolen intog denna ståndpunkt i dom av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, i vilken domstolen bland annat upphävde artiklarna 2–7 i rådets rambeslut, även om de innebar en delvis harmonisering av medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser [73], i den mån som undersökningen av deras syften och innehåll hade visat att de hade *”till huvudsakligt ändamål* att skydda miljön” [74].

175. En sådan tolkning av artikel 47 EU jämförd med artikel 5 EG innebär även att om det huvudsakliga (och naturligtvis det enda) syftet som eftersträvas med en åtgärd av Europeiska unionen är målet att bevara freden och stärka den internationella säkerheten samtidigt som den indirekt bidrar till den socioekonomiska utvecklingen av

72 — Domstolen har innan gemenskapen tilldelades en formell egen behörighet på området för utveckling, i fråga om systemet för allmänna tullförmåner för vissa industrivaror med ursprung i utvecklingsländer, funnit att systemet i fråga visserligen är uttryck för en ny föreställning i fråga om de internationella handelsförbindelserna, där utvecklingsmålen ges stort utrymme, men att en rättsakts samband med utvecklingsfrågorna inte medför att rättsakten i fråga faller utanför den gemensamma handelspolitikens område. Se dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkterna 18 och 20.

73 — Domen i det ovannämnda målet (punkt 47).

74 — Idem (punkt 51) (min kursivering).

utvecklingsländer kan det inte föreligga ett inkräktande på gemenskapens behörighet.

176. Om de två syftena med åtgärden har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra [75], medför den särskilda karaktären av förhållandet mellan Europeiska unionen och gemenskapen att det ges företräde åt gemenskapens rättsliga grund, eftersom det enligt min mening är svårt, om inte omöjligt, att på EU-rättens nuvarande utvecklingsstadium tillämpa två rättsliga grunder utan att artikel 47 EU åsidosätts [76].

75 — Enligt det kriterium som klargjorts i domstolens rättspraxis. Se dom av den 10 januari 2006 i mål C-178/03, kommissionen mot Europaparlamentet och rådet (REG 2006, s. I-107), punkterna 42 och 43 och däri angiven rättspraxis.

76 — Det skall påpekas att det i EG-fördraget är ovanligt eller rentav uteslutet att använda två rättsliga grunder, om – trots att de mål som eftersträvas med rättsakten i fråga inte kan åtskiljas – de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra och/eller när en kumulering av rättsliga grunder kan påverka Europaparlamentets rättigheter. Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Europaparlamentet och rådet (punkt 57 och angiven rättspraxis). I ett mål som avser behörighetsfördelningen mellan den andra och den tredje pelaren i Europeiska unionen är en kumulering enligt min mening även otänkbar med hänsyn till de olika krav för förfarandet som uppställts i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen och i avdelning XX i EG-fördraget. Medan sålunda en gemensam åtgärd som främjar ett GUSP-mål i princip endast antas av rådet, som (med förbehåll för tillämpningen av artikel 23.2 EU) fattar beslut enhälligt, föreskrivs det däremot, på området för utvecklingssamarbete, i artikel 179.1 EG att ”de åtgärder som behövs för att främja de mål som anges i artikel 177 [EG]” antas av rådet som beslutar i enlighet med det så kallade gemensamma beslutsförfarandet. Det kan på samma sätt betvivlas att de förfaranden som används för att anta beslut, genom vilka ett ekonomiskt och/eller tekniskt stöd beviljas och som grundas på allmänna rättsakter i den ena eller den andra pelaren, kan sammanjämkas, eftersom behörigheten, enligt avdelning V i unionsfördraget, att anta de förstnämnda tillkommer rådet medan det, beträffande utvecklingsbistånd, ankommer på kommissionen att fatta beslut om ekonomiskt eller tekniskt bistånd.

iii) Kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen och utvecklingssamarbetet

177. Av ovan gjorda bedömningar framgår att det inte kan godkännas att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen helt utesluts från tillämpningsområdet för gemenskapens politik för utvecklingssamarbete.

178. Detta område är i likhet med narkotikabekämpning eller minröjning *a priori* inte uteslutet från området för ensidiga åtgärder eller avtal som gemenskapen ingått med tredje land på området för utvecklingssamarbete, såvida de vidtagna eller planerade åtgärderna har utvecklingssamarbete som huvudsakligt ändamål och bidrar till att de socioekonomiska målen för denna politik förverkligas.

179. Denna bedömning stärks enligt min mening av de initiativ som Europeiska unionens institutioner har vidtagit avseende kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen.

180. Under det kalla kriget hade många stater betydande lager av konventionella vapen som mot slutet av kalla kriget och av olika skäl, särskilt upplösningen av statliga strukturer, underblåste väpnade konflikter under 1990-talet [77].

181. Europeiska unionens råd antog den 26 juni 1997, några dagar efter Europeiska rådets möte i Amsterdam, Europeiska unionens första initiativ av politisk karaktär inom området för kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen i form av ett ”program för att förebygga och bekämpa olaglig handel med konventionella vapen” [78] (nedan kallat 1997 års program). Detta program som motsvarade flera resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling [79], innehöll en intern del som riktades till medlemsstaterna, vilka skulle intensifiera sina kollektiva ansträngningar för att förebygga och bekämpa handeln med dessa vapen på sitt territorium [80], och en extern del i vilken det bland annat angavs att gemenskapen och medlemsstaterna, inom ramen för deras respektive behörigheter, skulle vidta samordnade åtgärder för att hjälpa andra länder att dels förebygga olaglig vapenhandel, dels särskilt i situationer efter konflikter och vid en minimal säkerhets- och stabilitetsnivå stoppa spridningen av vapen och den olagliga vapenhandeln [81]. Bland stödåtgärderna i den externa delen av 1997 års program fanns åtgärderna att anta eller skärpa lagar och administrativa åtgärder avsedda att reglera och effektivt kontrollera överföring av vapen, genomförande av program för insamling, återköp och förstörelse av vapen, införande av utbildningsprogram avsedda att öka medvetandet hos lokalbefolkningen om de negativa följderna av olaglig vapenhandel och att främja integrationen av personer som tidigare deltagit i strider i det civila samhället.

77 — Se analysen i punkterna 1–8 i Europeiska unionens strategi för kampen mot anhopningen och den olagliga handeln med handeldvapen och lätta vapen och deras ammunition, som antogs av Europeiska rådet församlat den 15 och den 16 december 2005 (dokument nr 5319/06 GUSP 31). Enligt detta dokumant sprids mer än 600 miljoner lätta vapen i världen och 47 av 49 väpnade konflikter under 1990-talet har förts med handeldvapen och lätta vapen som huvudsakliga vapen. Enligt en undersökning från maj 2004 sprids mellan 8–10 miljoner lätta vapen olagligen i Västafrika (se 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*, arbetsdokument från Groupe de travail sur les armes légères, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Ploughshares, Ontario, 2004, s. 3). Detta dokument finns tillgängligt på Internet: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf.

78 — Texten till programmet finns tillgänglig på Internet: http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — I programmet från år 1997 anges särskilt resolutionerna 51/45 F om ”åtgärderna för att stoppa den olagliga överföringen och användningen av konventionella vapen”, 51/45 L om ”stöd till staterna för att stoppa den olagliga spridningen och insamlingen av handeldvapen” och 51/45 N om ”fredsskapande åtgärder tack vare konkreta nedrustningsåtgärder”, vilka alla tre antogs vid sjuttionionde plenarmötet av den 10 december 1996. FN:s generalförsamling har i den sistnämnda resolutionen förklarat sig vara ”övertygad om att en global strategi är integrerad med vissa konkreta nedrustningsåtgärder, särskilt kontrollen av handeldvapen och lätta vapen är ofta ett nödvändigt villkor för freds- och säkerhetsskapande åtgärder och utgör sålunda grunden för varje effektiv process för återuppbyggnad och för ekonomisk och social utveckling”.

80 — Punkt 1 i programmet från år 1997.

81 — Punkterna 2 och 3 i programmet från år 1997.

182. 1997 års program kompletterades och stärktes genom rådets gemensamma åtgärd 1999/34/GUSP av den 17 december 1998 om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen, som år 2002 ersattes av den omtvistade gemensamma åtgärden.

183. Europeiska unionen har antagit flera regionala specifika åtgärder för genomförande av den gemensamma åtgärden 1999/34/GUSP [82], i huvudsak i form av ekonomiska bidrag och tekniskt stöd för att insamla och förstöra handeldvapen och lätta vapen [83].

184. Rådet antog den 21 maj 1999, med åberopande av den ovannämnda gemensamma åtgärden 1999/34/GUSP, en resolution om handeldvapen, i vilken rådet påpekade att spridningen av lätta vapen och otillräckliga kontroller har gett näring åt interna eller mellanstatliga konflikter och därmed hindrat en fredlig ekonomisk och social utveckling [84]. Rådet ”rekommendera[de] att gemenskapen och medlemsstaterna inom ramen för utvecklingssamarbetet skulle fästa särskild uppmärksamhet på åtgärder som [bland annat] syftade till” att ”inkludera frågan om lätta vapen i den politiska dialogen med AVS-staterna och andra

82 — Rådets beslut 1999/730/GUSP av den 15 november 1999 om genomförande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP som ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Kambodja (EGT L 294, s. 5), rådets beslut 1999/845/GUSP av den 17 december 1999 om genomförande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP som ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Moçambique (EGT L 326, s. 73), rådets beslut 2000/803/GUSP av den 14 december 2000 om genomförande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa den destabiliserande anhopningen och spridningen av lätta vapen och handeldvapen i Sydossetien (EGT L 326, s. 1), rådets beslut 2001/200/GUSP av den 12 mars 2001 om genomförande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP som ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa den destabiliserande anhopningen och spridningen av handeldvapen och lätta vapen i Latinamerika och Västindien (EGT L 72, s. 1), och rådets beslut 2001/850/GUSP av den 29 november 2001 om genomförande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Albanien (EGT L 318, s. 1).

83 — I likhet med det ovannämnda beslutet 1999/845/GUSP, genom vilket Europeiska unionen har tilldelat ett bidrag i form av ett ekonomiskt stöd till lokalisering, insamling och förstöring av vapen i Moçambique genom de för den sydafrikanska polisen och den moçambikiska polisen gemensamma gränsöverskridande operationerna (Operation Rachel), det ovannämnda beslutet 2000/803/GUSP, genom vilket det beviljas ett bidrag i form av utrustning till de lokala polisstyrkorna i Sydossetien som har till uppgift att kontrollera, insamla och förstöra lätta vapen och handeldvapen och, i mindre utsträckning, det ovannämnda beslutet 1999/730/GUSP, genom vilket det lämnas ett ekonomiskt och tekniskt bistånd till Kambodjas regering, särskilt för att utarbeta lämpliga lagar och bestämmelser om ägande, innehav, användning, försäljning och överföring av vapen och ammunition, för att utarbeta förfaranden för ett frivilligt överlämnande av handeldvapen och för att identifiera och förstöra överflödiga handeldvapen, samt för att stödja program för det civila samhället i syfte att öka allmänhetens medvetenhet om problemen kring handeldvapen och lätta vapen, och det ovannämnda beslutet 2001/850/GUSP, enligt vilket det lämnas ett ekonomiskt bistånd till ”program[met] för kontroll av lätta vapen och handeldvapen i Albanien” som FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har utarbetat och som särskilt bidrar till att främja insamling av vapen i denna stat. Genom det ovannämnda beslutet 2001/200/GUSP har Europeiska unionen lämnat ett ekonomiskt bidrag till de projekt vid FN:s regionala centrum för fred, nedrustning och utveckling i Latinamerika och Västindien, beläget i Lima, som är avsedda att utbilda lokala tulltjänstemän och polistjänstemän.

84 — Punkt 1 i resolutionen. Texten till resolutionen finns tillgänglig på Internet: http://grip.org/bdg/g1786.html.

parter till [Europeiska] unionen i utvecklingssamarbetet, *lämna ett stöd inom ramen för utvecklingssamarbetet till de länder som önskar erhålla ett stöd i syfte att begränsa eller avlägsna överskotten av lätta vapen, och föreskriva andra vägledande åtgärder i syfte att uppmuntra frivilligt överlämnande av dessa vapen och deras förstörelse*" samt "*i förekommande fall planera ett stöd i syfte att stärka de berörda statliga institutionerna och lagstiftningen för en bättre kontroll av lätta vapen. De första ingripandena kan beröra... Västafrika (Ecowas) där betydande framsteg har gjorts och där en ram har utvecklats och antagits för att bekämpa spridningen av lätta vapen*" [85]. Rådet begärde även att det för att säkerställa ett samordnat och kompletterande synsätt på gemenskapsnivå säkerställs att Europeiska unionens verksamhet avseende lätta vapen är samstämmig, särskilt med avseende på GUSP [86].

185. 1997 års program och rådets resolution av den 21 maj 1999 visar att rådet inte har uteslutit att gemenskapen kan vidta åtgärder i syfte att bekämpa spridningen av handeldvapen och lätta vapen, inom ramen för den behörighet som tilldelats den på området för utvecklingssamarbete.

186. Mot bakgrund av dessa av rådet upprättade handlingar förefaller det föga logiskt att, såsom rådet och de intervenerande regeringarna – med undantag för den nederländska regeringen – har gjort vid domstolen, hävda att området för kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen under inga förhållanden omfattas av gemenskapens politik för utvecklingssamarbete.

187. Det är likaså min mening att artikel 11.3 i Cotonou-avtalet, vars tolkning och räckvidd parterna i förevarande tvist i stor utsträckning har diskuterat, även om behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna inte klart uttrycks i denna artikel, inte kan tolkas så att alla gemenskapens åtgärder som syftar till att stödja "kampen mot den mycket stora och okontrollerade anhopningen av handeldvapen och lätta vapen" skulle vara uteslutna.

188. Enbart den omständigheten att detta område nämns i Cotonou-avtalet innebär däremot inte, vilket kommissionen har medgett, att Europeiska unionen inte har någon behörighet att anta bestämmelser och åtgärder som syftar till att bekämpa spridningen av handeldvapen och lätta vapen.

189. Den definitiva avgränsningen av gemenskapens respektive Europeiska unionens respektive behörighet skall således

85 — Punkt 7 i resolutionen (min kursivering).
86 — Punkt 9 i resolutionen.

göras genom att syftet med den ifrågavarande åtgärden fastställs, beroende på om det enda eller huvudsakliga syftet med åtgärden är att bevara freden och/eller stärka den internationella säkerheten och därmed omfattas av GUSP, eller om det enda eller huvudsakliga syftet är socioekonomisk utveckling och åtgärden då omfattas av gemenskapens politik för utvecklingssamarbete. Detta synsätt bekräftas även av de förklaringar avseende GUSP-kapitlet i Europeiska unionens allmänna budget för år 2004 i vilka det, trots deras vägledande karaktär, påpekas att såväl gemenskapen som Europeiska unionen – eftersom den sistnämnda agerar enligt avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen – kan vidta åtgärder med tillämpning av respektive behörighet för att bekämpa anhopningen av handeldvapen och lätta vapen.

190. Dessutom anser jag inte, tvärtemot vad den franska regeringen har anfört vid förhandlingen, att man av den ovannämnda artikel 3 i förordning (EG) nr 1717/2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument kan dra slutsatsen att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen systematiskt utesluts från området för gemenskapens politik för utvecklingssamarbete [87].

191. I artikel 3.1 i nämnda förordning föreskrivs att gemenskapen kan ge tekniskt och finansiellt bistånd i syfte att bemöta en akut situation, kris eller framväxande kris, en situation som riskerar att trappas upp till en väpnad konflikt eller att allvarligt destabilisera tredje landet eller tredje länderna i fråga. I artikel 3.2 uppräknas de områden som det ovannämnda tekniska och finansiella biståndet avser. Artikel 3.2 i första stycket avser ”[s]töd till åtgärder för att inom ramen för gemenskapens samarbetspolitik och dess mål hantera effekterna för civilbefolkningen av olaglig användning av och tillgång till eldvapen. Sådant stöd skall begränsas till övervakningsverksamhet, hjälp till offer, åtgärder för att medvetandegöra allmänheten och utveckla juridisk och administrativ expertis och goda rutiner”. I artikel 3.2 andra stycket, som den franska regeringen har åberopat, anges att ”[b]istånd [endast] skall ges i den mån det är nödvändigt för att återupprätta förutsättningarna för de berörda befolkningsgruppernas sociala och ekonomiska utveckling i en krissituation eller inför framväxande kriser enligt punkt 1. Det skall inte omfatta stöd till åtgärder för att hindra vapenspridning”.

192. Det skall emellertid påpekas att rådet och kommissionen vid antagandet av denna rättsakt, som trädde i kraft den 1 januari 2007, antog en gemensam förklaring, enligt vilken dessa institutioner bland annat har enats om att ingen bestämmelse i förordning nr 1717/2006 skall ”tolkas så att det på förhand avgörs vilka ståndpunkter som skall intas i målet [C-]91/05” och att

87 — Det skall påpekas att även om detta argument endast har framförts vid förhandlingen och avser en gemenskapsrättsakt som antogs efter det att talan väcktes skall det fastställas att det kan tas upp till sakprövning, eftersom dess syfte är att ifrågasätta gemenskapens behörighet att vidta åtgärder inom området för kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen, vilket är en fråga som omfattas av allmän ordning och som gemenskapsdomstolen följaktligen kan ställa *ex officio*.

”[s]å länge domstolen inte har fattat beslut i detta mål skall kommissionen inte vidta några åtgärder enligt artikel 3.2” i ovannämnda förordning, eftersom tillämpningsområdet för denna artikel i förekommande fall kan prövas på grundval av ett förslag från kommissionen och mot bakgrund av domstolens dom i förevarande mål [88].

193. Vad beträffar tolkningen av artikel 3.2 i andra stycket i förordning nr 1717/2006 förefaller denna artikel under alla omständigheter att utesluta stöd för åtgärder för att bekämpa spridningen av vapen endast såvitt avser gemenskapsbistånd som svar på en krissituation eller en framväxande kris, men inte i fråga om alla gemenskapsåtgärder som bidrar till att förverkliga de socioekonomiska målen för utvecklingssamarbetet. Eftersom det stöd som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1717/2006 endast avser att stöd inte får lämnas i anslutning till andra gemenskapsåtgärder för externt stöd omfattar detta stöd nödvändigtvis geografiska utvecklingssamarbetsinstrument, såsom Cotonou-avtalet. Det finns inget i Cotonou-avtalet, vilket redan har påpekats ovan, som hindrar att gemenskapen vidtar åtgärder för att bekämpa spridningen av handeldvapen och lätta vapen.

194. Jag anser av samtliga dessa skäl att kampen mot den mycket stora anhopningen av handeldvapen och lätta vapen som sådan inte faller utanför gemenskapens politik för utvecklingssamarbete, utan tvärtom kan omfattas av den, eftersom en åtgärd som bidrar till denna kamp har utvecklingssamarbete som enda eller huvudsakliga ändamål genom att den bidrar till att förverkliga de socioekonomiska utvecklingsmålen för detta samarbete.

195. Det finns nu anledning att undersöka huruvida det angripna beslutet och den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsenliga.

3. Huruvida det angripna beslutet och den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsenliga

196. Det finns anledning att kontrollera huruvida beslutet med hänsyn till dess syfte och innehåll, mot bakgrund särskilt av domen av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, och såsom redan angetts, för att fastställa huruvida rådet genom att anta det ifrågasatta beslutet har inkräktat på den behörighet som tilldelats gemenskapen på området för utvecklingssamarbete, med åsidosättande av artikel 47 EU, har utvecklingssamarbete som huvudsakligt ändamål.

88 — Dokument nr 14010/06, CODEC 1113, GUSP 966, av den 27 oktober 2006, s. 1.

197. Det skall vad avser syftet med det angripna beslutet erinras om att det i skäl 1 i beslutet anges att den mycket stora och okontrollerade anhopningen och spridningen av handeldvapen och lätta vapen utgör ett hot mot fred och säkerhet och minskar utsikterna till hållbar utveckling.

198. I skäl 2 i beslutet anges att Europeiska unionen avser att verka inom berörda internationella fora för att främja förtroendeskapande åtgärder. Det påpekas att ”[g]enom detta beslut genomförs ovanstående [omtvistade] gemensamma åtgärd”. Detta skäl skall tolkas mot bakgrund av att det i det angripna beslutet endast hänvisas till artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden, en bestämmelse i vilken det dessutom anges att förtroendeskapande åtgärder skall utarbetas.

199. Enligt artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden skall, i sin strävan att uppnå målen enligt den omtvistade gemensamma åtgärden, ”unionen inrikta sig på att åstadkomma konsensus i relevanta internationella fora och *i regionala sammanhang*, när så är lämpligt, *för att förverkliga* följande *principer* och åtgärder *för att förhindra en fortsatt* destabiliserande *anhopning* av handeldvapen” [89]. Bland de principer och åtgärder som anges i artikel 3 återfinns under a) ”[e]tt åtagande från alla länder att importera och inneha handeldvapen endast för sina legitima säkerhetsbehov, på en nivå som står i rimlig proportion till deras legitima självförsvars- och säkerhetskrav …”, under b) ”ett åtagande från exportländerna att sälja handeldvapen endast till regeringar i enlighet med internationella och regionala restriktiva kriterier”, under c) ”[e]tt åtagande från alla länder att framställa handeldvapen endast för innehav enligt led a eller för export enligt led b” och under e) ”[u]tarbetande av förtroendeskapande åtgärder, bland annat åtgärder för att främja ökad insyn och öppenhet, med hjälp av regionala register över handeldvapen och regelbundet utbyte av tillgänglig information om export, import, tillverkning och innehav av handeldvapen och om nationell vapenlagstiftning samt genom samråd mellan relevanta parter om den utbytta informationen”.

200. Det skall erinras om att kommissionen ingalunda har ifrågasatt att artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden, i likhet med flertalet av de andra bestämmelserna i avdelning I i denna rättsakt, omfattas av GUSP [90].

89 — Min kursivering. Det skall erinras om att begreppet lätta vapen som används i den omtvistade gemensamma åtgärden omfattar handeldvapen (se punkt 9 ovan).

90 — Se ovan punkt 59.

201. Det skall även återigen påpekas att det stöd som enligt det angripna beslutet lämnas av Europeiska unionen i huvudsak avser att omvandla moratoriet för Ecowas handeldvapen till en juridiskt bindande regional konvention.

202. Det ifrågavarande moratoriet, som Ecowas antog i oktober 1998, är ett moratorium för import, export och tillverkning av lätta vapen i Ecowas medlemsstater. I ingressen till moratoriet påpekas att spridningen av handeldvapen är en destabiliserande faktor för Ecowas medlemsstater och ett hot mot freden och folkens säkerhet [91].

203. I det angripna beslutet lämnas genom stödet för omvandlingen av detta politiska initiativ från Ecowas till en juridiskt bindande regional konvention, enligt artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden, således ett stöd för att förebygga en sådan ny anhopning av handeldvapen och lätta vapen i Västafrika som (ytterligare) kan destabilisera denna region.

204. Det angripna beslutet syftar således konkret och direkt till att stödja Ecowas ansträngningar för att bekämpa den osäkerhet som följer av en ny anhopning av handeldvapen och lätta vapen i Västafrika. Det förefaller således att syftet med det ifrågasatta beslutet i huvudsak, om inte uteslutande, är säkerheten.

205. Säkerheten är, det måste medges, visserligen ett nödvändigt villkor för utvecklingen [92]. Enbart konstaterandet i skäl 1 i det angripna beslutet att den mycket stora och okontrollerade anhopningen och spridningen av handeldvapen och lätta vapen minskar utsikterna till hållbar utveckling innebär dock inte, tvärtemot vad kommissionen har hävdat, att det angripna beslutet syftar till att lämna stöd till ett projekt som direkt och/eller i huvudsak avser att förbättra de mänskliga och/eller socioekonomiska förhållandena för befolkningarna i de berörda afrikanska staterna.

206. Detta sistnämnda mål förefaller tvärtom avlägset och under alla förhållanden indirekt och underordnat i förhållande till målet att

91 — Andra skälet i det ovannämnda moratoriet för överföring och tillverkning av lätta vapen i Västafrika.

92 — Såsom det för övrigt erinras om i punkterna I och III i den ovannämnda Europeiska unionens strategi för kampen mot anhopningen och den olagliga handeln med handeldvapen och lätta vapen och deras ammunition, med hänvisning till den Europeiska säkerhetsstrategin, som antogs av Europeiska rådet i december 2003.

bevara den regionala säkerheten i Ecowas medlemsstater.

207. Det skall beträffande innehållet i det angripna beslutet erinras om att det i detta beslut fastställts ett ekonomiskt bidrag och ett tekniskt bistånd på 515 000 euro under en period på tolv månader för att inrätta en enhet för lätta vapen vid Ecowas tekniska sekretariat och för att omvandla Ecowas moratorium för överföring och tillverkning av handeldvapen till en juridiskt bindande konvention.

208. Det är således, som kommissionen har påpekat, korrekt att ett ekonomiskt bidrag och ett tekniskt bistånd är typiska sådana instrument som används på utvecklingsbiståndsområdet.

209. Dock innebär enligt min mening detta argument att den omständigheten underskattas att sådana instrument, för att omfattas av samarbetet och utvecklingsbiståndet, skall avse utvecklingen. Endast den omständigheten att ett ekonomiskt instrument används innebär med andra ord inte automatiskt att detta stöd omfattas av gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete. Det måste dessutom kunna kvalificeras som ”utvecklingsbistånd”. Ingen bestämmelse i Fördraget om Europeiska unionen innehåller något förbud mot att använda ett ekonomiskt instrument eller ett tekniskt bistånd inom ramen för avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Kommissionen har för övrigt själv medgett detta och Europeiska unionens beslutspraxis lämnar många exempel i samma riktning [93].

210. Allmänt sett anser jag att prövningen av innehållet i ett beslut, i en situation där det genom beslutet ges ekonomiskt bidrag och tekniskt bistånd till ett tredje land eller, såsom i förevarande fall, till en regional samarbetsorganisation, skall inriktas på det syfte som eftersträvas med beslutet, vilket är tvärtemot vad som gäller för prövningen av en normativ åtgärd.

211. Ett ekonomiskt bidrag och ett tekniskt bistånd är nämligen neutrala i sig och det är enligt min mening de syften som eftersträvas med dem som avgör om de omfattas av utvecklingssamarbetet eller av GUSP.

212. Syftet som eftersträvas med det angripna beslutet är emellertid, såsom har sagts ovan, mot bakgrund av den omtvistade gemensamma åtgärden, åtminstone i huvudsak säkerheten. Den omständigheten, vilket kommissionen har påpekat, att den institutionella organisationen stärks genom det angripna beslutet, bland annat genom

93 — Se särskilt besluten (ovan fotnot 83).

att det inrättas en teknisk enhet vid Ecowas sekretariat påverkar inte denna bedömning, eftersom förstärkningen av offentliga förvaltningar, oberoende av om de är nationella, regionala eller internationella, inte utgör ett mål i sig, utan är underordnat målet att främja utvecklingen. [94]

213. Det angripna beslutet omfattas under dessa omständigheter inte av utvecklingssamarbetet utan avser åtminstone i huvudsak de mål som anges i artikel 11.1 EU, särskilt målen att bevara freden och stärka den internationella säkerheten, vilka är mål som – vilket kommissionen inte har ifrågasatt – inte motsvarar något av de mål som uppställts för gemenskapen [95].

214. Den omständigheten att kommissionen planerade ett stöd, som vid första påseende motsvarade det stöd som antogs i det angripna beslutet, ändrar inte denna bedömning. Förutom att ett sådant initiativ inte ändrar behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och Europeiska unionen visar inte de handlingar som kommissionen har åberopat till stöd för sin uppfattning att gemenskapen hade åtagit sig att finansiera ett projekt vars innehåll var identiskt med eller motsvarade innehållet i det angripna beslutet.

215. Det skall påpekas att det i relevanta punkter i strategin för det regionala samarbetet och det regionala vägledande programmet för Västafrika, som undertecknades den 19 februari 2003, enligt Cotonouavtalet, särskilt mellan Ecowas och kommissionen [96], och som kommissionen åberopat som stöd för sina argument, endast i beskrivande ordalag erinras om betydelsen av att kontrollera handeln med lätta vapen i den region där ett moratorium för exporten och importen föreligger som stöds av FN [97], och om att ett stöd ”*skall planeras* som stöd för FN:s stöd för… *genomförandet* av moratoriet för importen, exporten och tillverkningen av lätta vapen” [98].

216. Emellertid kan, vad beträffar den sistnämnda frågan, och oavsett behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen när det gäller finansieringen av sådana projekt, det förhållandet att stöd planeras för att *genomföra* moratoriet inte

94 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande, föredraget den 22 maj 2007 (mål C-403/05, Europaparlamentet mot kommissionen, dom föreligger inte).

95 — Se även ovan, punkt 159.

96 — Bilaga IV till ansökan. Formerna för utarbetande och antagande av strategier för samarbete och vägledande program anges i bilaga IV i Cotonou-avtalet. Enligt artikel 10.2 i denna bilaga skall det regionala vägledande programmet antas gemensamt av gemenskapen och den berörda AVS-staten.

97 — Avsnitt 2.3, s. 19 i dokumentet.

98 — Avsnitt 6.4.1, s. 40 i dokumentet.

likställas med stöd för att omvandla detta moratorium till en juridiskt bindande konvention.

217. I lika hög grad som det inom ramen för moratoriet rimligen kan genomföras sådana åtgärder som i huvudsak syftar till att uppfylla målen om mänsklig och socioekonomisk utveckling, såsom stöd till lokala initiativ för att göra de berörda befolkningarna medvetna om den mycket stora spridningen av vapen, bidrag till projekt som syftar till att avråda från hantverksmässig tillverkning av lätta vapen och/eller till att ersätta den med tillverkning av konsumtionsvaror, samt stöd till program för att hos lokalbefolkningarna återköpa vapen eller till byte av mat mot återlämnande av handeldvapen och lätta vapen, uppfyller däremot, såsom redan angetts, stödet för att omvandla ett moratorium såsom Ecowas moratorium till en juridiskt bindande konvention, åtminstone i huvudsak målet att stärka den regionala och internationella säkerheten.

218. Bedömningen ovan i punkt 213 påverkas inte heller av att det i artikel 4.2 i det angripna beslutet, som nästan identiskt återger ordalydelsen av artikel 9.1 i den omtvistade gemensamma åtgärden, anges att ordförandeskapet och kommissionen regelbundet skall lämna rapporter ”om samstämmigheten i Europeiska unionens åtgärder när det gäller handeldvapen, särskilt med avseende på *unionens* utvecklingspolitik” [99].

219. Dels förefaller detta konstaterande vara förenligt med behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen på området för kampen mot anhopningen av handeldvapen och lätta vapen genom att det, såsom jag har uttalat ovan, fastställs att detta område kan omfattas av tillämpningsområdet för utvecklingssamarbetet, såvitt de åtgärder som antas och som planeras har utvecklingssamarbete som huvudsakligt ändamål, det vill säga att de avser de berörda befolkningarnas socioekonomiska utveckling. Det är för övrigt även i denna mening som man skall tolka artikel 7.2 i den omtvistade gemensamma åtgärden, i vilken det anges att ”[r]ådet skall besluta … om principen för, arrangemangen kring och finansieringen av … projekt …, *utan att detta påverkar* medlemsstaternas bilaterala bidrag och *gemenskapens verksamhet*”, samt artikel 8 i åtgärden i vilken ”[r]ådet *noterar* att kommissionen har för avsikt att inrikta sina insatser på att förverkliga målen och prioriteringarna i [den omtvistade] gemensam[ma]

99 — Min kursivering.

åtgärd[en], *vid behov med hjälp av lämpliga gemenskapsåtgärder*" [100].

220. Det råder ingen tvekan om att, tvärtemot vad kommissionen har hävdat, uttrycken "Europeiska unionen" och "unionens utvecklingspolitik" som återfinns i artikel 4.2 i det angripna beslutet och i artikel 9.1 i den omtvistade gemensamma åtgärden inte avser Europeiska unionen när den agerar inom ramen för avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen, utan tvärtemot, med hänsyn även till hänvisningen till behovet av att säkerställa "samstämmigheten", är en uttrycklig hänvisning till den allmänna skyldighet som anges i artikel 3 EU. Enligt denna artikel, som införts bland de gemensamma bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen och som således riktar sig till Europeiska unionen i dess egenskap av "fasad" för de tre pelarna, krävs det att unionen särskilt skall säkerställa att "den genomgående handlar samstämmigt i relationerna med omvärlden inom ramen för *sin* utrikes- och *säkerhets*politik, ekonomiska politik och *biståndspolitik*" [101].

221. På grund av vad som anförts ovan anser jag inte att gemenskapen kunde anta det angripna beslutet enligt avdelning XX i EG-fördraget. Det kan inte heller fastställas att den omtvistade gemensamma åtgärden inte kan tillämpas i förevarande fall, eftersom denna rättsakt inte innebar att rådet gavs rätt att anta det angripna beslutet att med åsidosättande av artikel 47 EU. Jag föreslår därför att domstolen skall ogilla talan.

V — Rättegångskostnader

222. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen, enligt min mening, har tappat målet skall rådets yrkande bifallas.

223. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Konungariket Danmark, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europaparlamentet bära sina rättegångskostnader.

100 — Min kursivering.
101 — Min kursivering.

VI — Förslag till avgörande

224. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1. Talan ogillas.

2. Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

3. Konungariket Danmark, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europaparlamentet skall bära sina rättegångskostnader.