DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. maj 2008 *

I sag C-91/05,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 21. februar 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Petite, P.J. Kuijper og J. Enegren, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved R. Passos, K. Lindahl og D. Gauci, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: engelsk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono, S. Marquardt og E. Finnegan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved A. Jacobsen, C. Thorning og L. Lander Madsen, som befuldmægtigede

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

Den Franske Republik ved G. de Bergues, E. Belliard og C. Jurgensen, som befuldmægtigede

Kongeriget Nederlandene ved M. de Grave, C. Wissels og H.G. Sevenster, som befuldmægtigede

Kongeriget Sverige ved A. Falk, som befuldmægtiget

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Caudwell og E. Jenkinson, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Dashwood,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (refererende dommer), A. Tizzano og G. Arestis samt dommerne A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. december 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. september 2007,

afsagt følgende

Dom

1 I sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2004/833/FUSP af 2. december 2004 om

gennemførelse af fælles aktion 2002/589/FUSP med henblik på et bidrag fra Den Europæiske Union til Ecowas i forbindelse med moratoriet for håndskydevåben og lette våben (EUT L 359, s. 65, herefter »den anfægtede afgørelse«) og om, at det fastslås, at Rådets fælles aktion 2002/589/FUSP af 12. juli 2002 om Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben og om ophævelse af fælles aktion 1999/34/FUSP (EFT L 191, s. 1, herefter »den omtvistede fælles aktion«) ikke kan finde anvendelse, da den er retsstridig, navnlig afsnit II deri.

Retsforskrifter og tvistens baggrund

Cotonouaftalen

2 Den 23. juni 2000 blev partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater (EFT L 317, s. 3, herefter »Cotonouaftalen«) undertegnet i Cotonou (Benin), hvilken aftale er godkendt i Fællesskabets navn ved Rådets afgørelse 2003/159/EF af 19. december 2002 (EUT 2003 L 65, s. 27). Den trådte i kraft den 1. april 2003.

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

»Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og staterne [i Afrika, Vestindien og Stillehavet, herefter »AVS-staterne«] på den anden side, i det følgende

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

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

Disse mål og parternes internationale forpligtelser danner grundlag for alle udviklingsstrategier og virkeliggøres gennem en integreret tilgang, der på én og samme tid tager hensyn til de politiske, økonomiske, sociale, kulturelle og miljømæssige aspekter af udvikling. Partnerskabet danner en sammenhængende ramme til støtte for de udviklingsstrategier, som de enkelte AVS-stater vælger at følge.

[…]«

4 Cotonouaftalens artikel 11, der har overskriften »Fredskonsolidering samt forebyggelse og løsning af konflikter«, bestemmer:

»1. Parterne fører en aktiv, alsidig og integreret politik for fredskonsolidering og forebyggelse og løsning af konflikter inden for partnerskabets rammer. Denne politik bygger på princippet om ejerskab. Den tager navnlig sigte på at opbygge regional,

subregional og national kapacitet og forebygge voldelige konflikter på et tidligt stadium ved at sætte ind over for årsagerne til konflikt på en målrettet måde ved hjælp af en passende kombination af alle til rådighed stående midler.

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

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

[…]«

5 I henhold til artikel 6-10 i bilag IV til Cotonouaftalen, der har overskriften »Gennemførelses- og forvaltningsprocedurer«, blev der i et dokument underskrevet den

19. februar 2003 af Kommissionen på den ene side og Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater (»Ecowas«) og Den Vestafrikanske Økonomiske og Monetære Union (Waemu) på den anden side indført en regional samarbejdsstrategi og et regionalt vejledende program.

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

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

Den omtvistede fælles aktion

8 Den 12. juli 2002 vedtog Rådet for Den Europæiske Union i medfør af artikel 14 EU den omtvistede fælles aktion, der ophævede og erstattede Rådets fælles aktion 1999/34/FUSP af 17. december 1998 om Den Europæiske Unions bidrag til

bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben, der var vedtaget i medfør af artikel J.3 i traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1999 L 9, s. 1).

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

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

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

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

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

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

12 Blandt de principper og foranstaltninger, der skal konkretiseres for at begrænse den eksisterende ophobning af lette våben og ammunition hertil, omtaler artikel 4 i den nævnte fælles aktion bl.a. støtte til lande, der anmoder om støtte til kontrol med eller afskaffelse af overskydende lette våben på deres område, fremme af tillidsskabende foranstaltninger og incitamenter til fremme af frivillig aflevering af overskydende eller ulovlige lette våben samt ammunition hertil.

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

14 Ifølge artikel 6, stk. 2, i den fælles aktion tager Unionen,

»når den yder en sådan støtte, navnlig hensyn til modtagernes tilsagn om at overholde de principper, der er nævnt i artikel 3, respekt for menneskerettighederne, iagttagelse af den humanitære folkeret, beskyttelse af retsstatsprincippet og overholdelse

af deres internationale forpligtelser, særlig med hensyn til eksisterende fredsaftaler og internationale aftaler om våbenkontrol«.

15 I henhold til artikel 7, stk. 1, i den omtvistede fælles aktion træffer Rådet afgørelse om tildeling af det finansielle og tekniske bidrag, der er nævnt i artikel 6 i den fælles aktion, om prioriteringen for anvendelse af disse midler og om betingelserne for gennemførelse af Unionens specifikke aktioner. I artikel 7, stk. 2, er det fastsat, at »Rådet træffer afgørelse om princippet, arrangementer og finansieringen af sådanne projekter på grundlag af konkrete projektforslag, der er ledsaget af forsvarlige omkostningsberegninger, i hvert enkelt tilfælde, uden at dette dog berører medlemsstaternes bilaterale bidrag og Det Europæiske Fællesskabs virksomhed«.

16 Artikel 8 i den omtvistede fælles aktion har følgende ordlyd:

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

17 Artikel 9, stk. 1, i den omtvistede fælles aktion bestemmer:

»Rådet og Kommissionen har ansvaret for at sikre sammenhængen i EU's indsats med hensyn til håndskydevåben, navnlig i henseende til udviklingspolitikkerne. Med henblik herpå forelægger medlemsstaterne og Kommissionen eventuelle relevante

oplysninger for de relevante organer i Rådet. Rådet og Kommissionen sikrer gennemførelsen af deres indsats i overensstemmelse med deres respektive beføjelser.«

Den anfægtede afgørelse

18 Den 2. december 2004 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse, som gennemfører den omtvistede fælles aktion med henblik på et bidrag fra Unionen til Ecowas i forbindelse med moratoriet for håndskydevåben og lette våben. I den anfægtede afgørelse angives som hjemmel den omtvistede fælles aktion, navnlig dennes artikel 3, samt artikel 23, stk. 2, EU.

19 Den anfægtede afgørelse indeholder følgende betragtninger:

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

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

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

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

20 I henhold til artikel 1 i den anfægtede afgørelse bidrager Unionen til gennemførelsen af projekter i forbindelse med Ecowas' moratorium for import, eksport og fremstilling af håndskydevåben og lette våben. Med henblik herpå yder Unionen finansiel støtte samt teknisk bistand til at oprette en afdeling for håndskydevåben i Ecowas' tekniske sekretariat og til at omdanne dette moratorium til en konvention om håndskydevåben og lette våben mellem Ecowasstaterne.

21 Artikel 3 i den anfægtede afgørelse bestemmer:

»Den finansielle gennemførelse af denne afgørelse overdrages til Kommissionen. Med henblik herpå indgår denne en finansieringsaftale med Ecowas om betingelserne for anvendelsen af Den Europæiske Unions bidrag, der ydes i form af gavebistand. Støtten skal navnlig anvendes til i en 12-måneders periode at dække de udgifter til løn, rejser, materialer og udstyr, som er nødvendige for at oprette en afdeling for lette våben i Ecowas' tekniske sekretariat og for at omdanne moratoriet til en konvention om håndskydevåben og lette våben mellem Ecowasstaterne […]«

22 Artikel 4, stk. 2, i den nævnte afgørelse fastsætter:

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

23 Under drøftelsen af udkastet til den anfægtede afgørelse i De Faste Repræsentanters Komité den 24. november 2004 foranledigede Kommissionen, at der i mødereferatet fra rådsmødet blev optaget følgende erklæring (dok. nr. 15236/04 FUSP 1039 af 25.11.2004):

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

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

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

24 Da Kommissionen var af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ikke var blevet vedtaget med behørig hjemmel, og at artikel 47 EU derved var blevet tilsidesat, anlagde den denne sag.

Parternes påstande

25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

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

26 Rådet har nedlagt følgende påstande:

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

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

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Domstolens præsident har ved kendelse af 7. september 2005 tilladt Europa-Parlamentet at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

28 Ved samme kendelse har Domstolens præsident tilladt Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande. Ved kendelse af 12. september 2005 har Domstolens præsident tilladt Kongeriget Danmark at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om Domstolens kompetence

29 Med dette annullationssøgsmål, der er indgivet i medfør af artikel 230 EF, ønsker Kommissionen fastslået, at Rådet ved at vedtage den anfægtede afgørelse har gjort indgreb i Fællesskabets kompetence og dermed har tilsidesat artikel 47 EU. I det omfang den anfægtede afgørelse støttes på den omtvistede fælles aktion, har Kommissionen påberåbt sig artikel 241 EF for at gøre gældende, at denne fælles aktion ikke kan finde anvendelse, navnlig ikke dennes afsnit II, på grund af samme tilsidesættelse af artikel 47 EU.

30 Uden dermed at ville drage Domstolens kompetence til at afgøre sagen i tvivl har Rådet med støtte af den spanske og Det Forenede Kongeriges regering, navnlig med hensyn til ulovlighedsindsigelsen for så vidt angår den omtvistede fælles aktion, gjort gældende, at Domstolen ikke er kompetent til at påkende lovligheden af en retsakt henhørende under FUSP.

31 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af artikel 46, litra f), EU, at EF-traktatens bestemmelser vedrørende Domstolens kompetence og udøvelsen af denne kompetence finder anvendelse på artikel 47 EU.

32 I henhold til artikel 47 EU må ingen af bestemmelserne i EF-traktaten berøres af en bestemmelse i EU-traktaten (dom af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 38, og af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 52).

33 Det påhviler således Domstolen at påse, at de retsakter, som ifølge Rådet henhører under afsnit V i EU-traktaten, og som henset til deres karakter kan afføde retsvirkninger, ikke griber ind i de beføjelser, som er tildelt Fællesskabet ved EF-traktaten (jf. i denne retning dom af 12.5.1998, sag C-170/96, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2763, præmis 16, dommen af 13.9.2005 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 39, og af 23.10.2007 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 53).

34 Det følger heraf, at Domstolen har kompetence til at behandle det annullationssøgsmål, som Kommissionen har anlagt i medfør af artikel 230 EF, og i denne forbindelse at efterprøve de anbringender, der er fremsat i overensstemmelse med artikel 241 EF, for så vidt som disse vedrører en tilsidesættelse af artikel 47 EU.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

35 Kommissionen har med støtte fra Parlamentet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse bør annulleres som følge af, at den griber ind i den kompetence, der er tildelt Fællesskabet i relation til udviklingssamarbejdet, hvorved artikel 47 EU er blevet tilsidesat.

36 Kommissionen og Parlamentet finder, at artikel 47 EU opstiller en »fast« grænse mellem Fællesskabets og Unionens kompetencer. Selv om medlemsstaterne på et område med delt kompetence, såsom politikken for udviklingssamarbejdet, fortsat har kompetence til at handle på egen hånd, individuelt eller kollektivt, når Fællesskabet endnu ikke har udøvet sin kompetence, gælder det samme ikke for Unionen, som i medfør af artikel 47 EU ikke råder over en tilsvarende supplerende kompetence,

men skal respektere Fællesskabets kompetencer, uanset om det er enekompetencer eller ikke, selv hvis der er tale om kompetencer, som ikke er blevet udøvet. Der foreligger følgelig et indgreb i Fællesskabets kompetencer, når Rådet inden for rammerne af FUSP vedtager en akt, der gyldigt havde kunnet vedtages med hjemmel i EF-traktaten.

37 Ifølge Kommissionen og Parlamentet er bekæmpelsen af ophobning af håndskydevåben og lette våben, i det omfang den er blevet en integrerende del af politikken for udviklingssamarbejdet, omfattet af de kompetencer, Fællesskabet er tildelt på dette område. Samarbejdet om en bæredygtig udvikling i et land kan nemlig kun være effektiv, hvis der er et minimum af stabilitet og demokratisk legitimitet. Ved at være omfattet af dette stabilitetsperspektiv er minerydningspolitikken og deklassering af håndskydevåben og lette våben et uomgængeligt middel til at opfylde formålene med politikken for udviklingssamarbejdet.

38 Kommissionen har gjort gældende, at integrationen af bekæmpelse af ophobning af lette våben og håndskydevåben i fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet er blevet stadfæstet inden for rammerne af Cotonouaftalen, navnlig ved dennes artikel 11, stk. 3.

39 Den forbindelse, der forener den destabiliserende ophobning af håndskydevåben og lette våben og politikken for udviklingssamarbejdet, er i øvrigt anerkendt af Rådet selv og af det internationale samfund.

40 Efter Kommissionens og Parlamentets opfattelse henhører den anfægtede afgørelse i kraft af såvel dens formål som dens indhold under Fællesskabets kompetence, og den havde således lovligt kunnet vedtages med hjemmel i EF-traktaten. Dels er formålet med den anfægtede afgørelse nemlig ikke blot at fremme fred og sikkerhed, men ligeledes at forbedre perspektiverne for en bæredygtig udvikling i Vestafrika. Dels udgør

projektet om styrkelse af Ecowas' afdeling for håndskydevåben i det tekniske sekretariat og ansættelse af eksperter med henblik på at udfærdige en konvention om håndskydevåben, således som det er fastsat i bilaget til den anfægtede afgørelse, en typisk form for bistand inden for rammerne af programmerne for udviklingssamarbejde, der ikke nødvendiggør særlige aktiviteter i FUSP-regi.

41 I det omfang den anfægtede afgørelse er støttet på den omtvistede fælles aktion, har Kommissionen med støtte fra Parlamentet nedlagt påstand om, at det fastslås, at den pågældende aktion, og navnlig dennes afsnit II, er ulovlig, fordi den griber ind i Fællesskabets kompetence. Selv om visse aspekter af bekæmpelsen af udbredelse af håndskydevåben og lette våben kan henhøre under FUSP, navnlig politi- og militæroperationer, der har til formål at indsamle de nævnte våben eller at iværksætte destruktionsprogrammer, er dette ikke tilfældet for så vidt angår de foranstaltninger vedrørende finansiel og teknisk bistand, der er omhandlet i afsnit II, idet de henhører under Fællesskabets kompetence på området for udviklingssamarbejde og økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelandene.

42 Rådet, som støttes af alle de intervenerende medlemsstaters regeringer, er af den opfattelse, at der ikke kan foreligge en tilsidesættelse af artikel 47 EU, når bekæmpelse af spredningen af håndskydevåben og lette våben ikke er omfattet af Fællesskabets kompetencer med hensyn til politikken for udviklingssamarbejdet eller andre af Fællesskabets kompetencer.

43 Hvad for det første angår artikel 47 EU har Rådet anført, at denne bestemmelse har til formål at bevare balancen mellem de ved traktaterne indførte beføjelser og ikke kan fortolkes således, at den tilsigter at beskytte de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet, til skade for dem, der tilkommer Unionen. I modsætning til det af Kommissionen anførte opstiller artikel 47 EU ikke faste grænser mellem Fællesskabets og Unionens kompetencer. For at afgøre, om Unionens aktion berører Fællesskabets

kompetencer, bør der tages hensyn til arten af de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet på det pågældende område, navnlig til den supplerende karakter af Fællesskabets kompetence på området for udviklingssamarbejde.

44 For at en retsakt støttet på EU-traktaten kan anses for at være i strid med artikel 47 EU, skal Fællesskabet ifølge Det Forenede Kongeriges regering for det første have kompetence til at vedtage en retsakt med samme formål og samme indhold. For det andet skal den retsakt, der har hjemmel i EU-traktaten, gøre indgreb i en kompetence, der er tildelt Fællesskabet, ved at hindre eller begrænse udøvelsen heraf, idet Fællesskabets kompetencer derved vil blive foregrebet. En sådan foregribelsesvirkning er imidlertid udelukket på et område, såsom udviklingssamarbejdet, hvor Fællesskabet har sideløbende kompetencer.

45 Rådet, som på dette punkt støttes af alle de intervenerende medlemsstaters regeringer, har gjort gældende, at bekæmpelsen af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben ikke henhører under de kompetencer, der er tildelt Fællesskabet.

46 Hverken bekæmpelse af spredning af de nævnte våben eller de mere generelle formål med bevarelse af freden og styrkelse af sikkerheden er omfattet af de fællesskabsformål, der er opregnet i artikel 2 EF og 3 EF. Ifølge artikel 177, stk. 1, EF er det overordnede mål med fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet desuden at nedbringe fattigdommen. Formålene med bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed er nemlig udelukkende omfattet af EU-traktaten, navnlig FUSP. EF-traktatens bestemmelser kan imidlertid ikke fortolkes udvidende, uden at der derved rokkes ved den omstændighed, at Unionen og Fællesskabet består ved siden af hinanden som to integrerede, men særskilte retsordener samt ved hele den forfatningsmæssige opbygning bestående af tre »søjler«.

47 Ifølge Rådet, der støttes af den franske, den nederlandske og Det Forenede Kongeriges regering, indebærer den omstændighed, at spredningen af håndskydevåben og lette våben kan have en afledt virkning på mulighederne for en bæredygtig udvikling, ikke, at hele dette område er omfattet af Fællesskabets kompetencer.

48 Rådet og Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at FUSP ville miste enhver effektiv virkning, såfremt Kommissionens synspunkt følges. Regeringen har tilføjet, at såfremt det var tilstrækkeligt, at en aktion har en indvirkning på de formål, der forfølges med en fællesskabskompetence, til at den henhører under denne kompetence, ville der ikke være længere være nogen grænser for rækkevidden af Fællesskabets kompetencer, hvilket ville være i strid med princippet om tildeling af kompetencer. Den nederlandske regering finder det ikke hensigtsmæssigt at indskrænke FUSP's rolle i forbindelse med opretholdelsen af fred og sikkerhed i udviklingslandene henset til, at denne politik giver Rådet adgang til at handle hurtigt og effektivt i disse lande.

49 Rådet, der støttes af den spanske, den franske, den svenske og Det Forenede Kongeriges regering, har fremhævet, at en fællesskabskompetence på området for bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben heller ikke kan udledes af Cotonouaftalen, henset til dennes »blandede« karakter.

50 Såvel Rådet som samtlige de intervenerende medlemsstaters regeringer er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget under overholdelse af bestemmelserne og ånden i EU-traktaten. Når den anfægtede afgørelse har som hovedformål at bekæmpe ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben, henhører den nemlig ikke under Fællesskabets kompetence, men under Unionens kompetence inden for rammerne af FUSP.

51 Dels skal bekæmpelsen af spredningen af håndskydevåben og lette våben nemlig ses i sammenhæng med FUSP's grundlæggende formål, der som nævnt i artikel 11 EU består i at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed. Den svenske regering har tilføjet, at FN's Sikkerhedsråd har vedtaget flere resolutioner med henblik på bekæmpelse af udbredelsen af håndskydevåben og lette våben i Vestafrika, i hvilke det har opfordret det internationale donorsamfund til at gennemføre Ecowas' moratorium vedrørende nævnte våben og til at støtte dets tekniske sekretariat.

52 Dels har Rådet og de intervenerende medlemslandes regeringer gjort opmærksom på, at i det omfang en aktion henhører under FUSP, er artikel 47 EU ikke til hinder for, at Unionen anvender samme metoder som dem, Fællesskabet har anvendt med hensyn til udviklingssamarbejdet. Med henblik på at forfølge de formål, den er blevet tillagt inden for rammerne af FUSP, råder Unionen nemlig over instrumenter, der ikke er begrænset til diplomatiske og militære tiltag, men som også omfatter operationelle aktioner, hvori indgår den finansielle og tekniske bistand, der er nødvendig for at virkeliggøre de omhandlede formål.

53 Rådet og den franske regering har desuden fremhævet, at den omtvistede fælles aktion er blevet gennemført ved en række afgørelser henhørende under FUSP, hvis lovlighed ikke er blevet bestridt af Kommissionen, nemlig Rådets afgørelse 2002/842/FUSP af 21. oktober 2002 om gennemførelse af fælles aktion 2002/589 med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Sydøsteuropa (EFT L 289, s. 1), Rådets afgørelse 2003/543/FUSP af 21. juli 2003 om gennemførelse af fælles aktion 2002/589 med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Latinamerika og Caribien (EUT L 185, s. 59), Rådets afgørelse 2004/790/FUSP af 22. november 2004 om forlængelse og ændring af afgørelse 2003/276/FUSP om gennemførelse af fælles aktion 2002/589 med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til destruktion af ammunition til håndskydevåben og lette våben i Albanien (EUT L 348, s. 45), Rådets afgørelse 2004/791/FUSP af 22. november 2004 om forlængelse og ændring af afgørelse 2002/842/FUSP om gennemførelse af fælles aktion 2002/589 med henblik

på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Sydøsteuropa (EUT L 348, s. 46), Rådets afgørelse 2004/792/FUSP af 22. november 2004 om forlængelse og ændring af afgørelse 1999/730/FUSP om gennemførelse af fælles aktion 1999/34 med henblik på Den Europæiske Unions bidrag til bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben i Cambodja (EUT L 348, s. 47) samt Rådets afgørelse 2005/852/FUSP af 29. november 2005 om destruktion af håndvåben og lette våben (SALW) samt ammunition hertil i Ukraine (EUT L 315, s. 27).

54 Endelig har Rådet, der på dette punkt støttes af den spanske og Det Forenede Kongeriges regering, anført, at ulovlighedsindsigelsen vedrørende den omtvistede fælles aktion må afvises, for så vidt som en privilegeret sagsøger, såsom Kommissionen, ikke kan bestride lovligheden af en retsakt, som den direkte havde kunnet påstå annulleret under et søgsmål i henhold til artikel 230 EF.

55 Rådet og den nederlandske, den svenske og Det Forenede Kongeriges regering har under henvisning til argumenterne vedrørende den anfægtede afgørelse gjort gældende, at den omtvistede fælles aktion er blevet vedtaget i fuld overensstemmelse med artikel 47 EU.

Domstolens bemærkninger

Om anvendelsen af artikel 47 EU

56 Det fremgår af denne doms præmis 31-33, at det i henhold til artikel 47 EU påhviler Domstolen at påse, at de retsakter, som ifølge Rådet henhører under afsnit V i

EU-traktaten, og som kan afføde retsvirkninger, ikke griber ind i de beføjelser, som er tildelt Fællesskabet ved EF-traktaten.

57 Efter Kommissionens opfattelse er den anfægtede afgørelse i strid med den kompetencefordeling, der i artikel 47 EU er foretaget mellem Fællesskabet og Unionen, for så vidt som den havde kunnet vedtages med støtte i de kompetencer, Fællesskabet er blevet tildelt med hensyn til udviklingssamarbejde. Det samme gælder bestemmelserne i afsnit II i den omtvistede fælles aktion, der gennemføres ved den anfægtede afgørelse, idet disse bestemmelser enten henhører under Fællesskabets kompetencer med hensyn til udviklingssamarbejdet eller under kompetencerne vedrørende det økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde med tredjelande.

58 Det skal derfor undersøges, om bestemmelserne i den anfægtede afgørelse berører den kompetence, som Fællesskabet har i medfør af EF-traktaten, i den forstand, at disse bestemmelser, således som Kommissionen har hævdet, havde kunnet vedtages med hjemmel i denne traktats bestemmelser (jf. i denne retning dommen af 13.9.2005 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 40, og af 23.10.2007 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 54).

59 Artikel 47 EU har nemlig i overensstemmelse med artikel 2, femte led, EU og artikel 3, stk. 1, EU til formål at opretholde og udbygge den gældende fællesskabsret, idet det i bestemmelsen er fastsat, at der intet er i EU-traktaten, der berører traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og senere traktater og akter om ændring eller supplering af disse.

60 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, berører en retsakt, der afføder retsvirkninger, og som er vedtaget inden for rammerne af afsnit V i EU-traktaten, bestemmelserne i EF-traktaten som omhandlet i artikel 47 EU, i det øjeblik den havde kunnet vedtages med hjemmel i denne sidstnævnte traktat, uden

at det er nødvendigt at undersøge, om denne retsakt hindrer eller begrænser Fællesskabets udøvelse af sin kompetence. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at når det viser sig, at bestemmelser i en retsakt, der er vedtaget inden for rammerne af afsnit V og VI i EU-traktaten, såvel på grund af deres formål som på grund af deres indhold som overordnet mål, har til formål at gennemføre en politik, der er tillagt Fællesskabet ved EF-traktaten, og de således gyldigt havde kunnet vedtages med hjemmel i denne traktat, at disse bestemmelser er blevet vedtaget under tilsidesættelse af artikel 47 EU (jf. i denne retning dommen af 13.9.2005 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 51 og 53, og af 23.10.2007 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 69-74).

61 Når en tilsidesættelse af artikel 47 EU fremgår af den omstændighed, at en retsakt, der afføder retsvirkninger, og som er vedtaget af Unionen med hjemmel i EU-traktaten, havde kunnet vedtages af Fællesskabet, er det heller ikke relevant at få afklaret — idet der er tale om et område, såsom udviklingssamarbejdet, der ikke henhører under Fællesskabets enekompetence, og på hvilket område medlemsstaterne følgelig ikke er forhindret i kollektivt eller individuelt at udøve deres kompetencer (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, forenede sager C-181/91 og C-248/91, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3685, præmis 16, og af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 26) — om en sådan retsakt havde kunnet vedtages af medlemsstaterne under udøvelsen af deres kompetencer.

62 Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser i en sådan retsakt vedtaget af Unionen henhører under Fællesskabets kompetence, vedrører desuden kompetencetildeling og følgelig selve eksistensen af denne kompetence og ikke enekompetence eller delt kompetence (jf. i denne retning dom af 30.5.2006, sag C-459/03, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4635, præmis 93).

63 Det skal således afgøres, om den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 47 EU derved, at den havde kunnet vedtages med støtte i EF-traktatens bestemmelser.

Om afgrænsningen af fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet over for FUSP

64 For så vidt angår fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet har Domstolen fastslået, at den målsætning, der er anført i EF-traktatens artikel 130 U (nu artikel 177 EF), er vid, idet de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen, skal kunne omfatte forskellige særlige områder (dom af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177, præmis 37).

65 Artikel 177 EF til artikel 181 EF, som angår samarbejdet med udviklingslandene, tager nemlig ikke blot sigte på en bæredygtig økonomisk og social udvikling i disse lande, deres harmoniske og gradvise integration i verdensøkonomien samt bekæmpelse af fattigdommen, men også udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, idet der tages hensyn til de forpligtelser, de har indgået inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre internationale organisationer (dom af 23.10.2007, sag C-403/05, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 9045, præmis 56).

66 Det fremgår endvidere af fælleserklæringen fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Parlamentet og Kommissionen vedrørende Den Europæiske Unions udviklingspolitik, der har overskriften »den europæiske konsensus [om udvikling]« (EUT 2006 C 46, s. 1), at man ikke kan forestille sig bæredygtig udvikling og udryddelse af fattigdom uden fred og sikkerhed, og at videreførelse af målene med Fællesskabets nye udviklingspolitik nødvendigvis forudsætter fremme af demokrati og respekt for menneskerettighederne (dommen i sagen Parlamentet mod Kommissionen, præmis 57).

67 Selv om formålene med fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet således ikke skal afgrænses over for foranstaltninger, der direkte er rettet mod bekæmpelse af fattigdom, er det ikke desto mindre en betingelse for, at en foranstaltning kan henføres under denne politik, at den bidrager til at opfylde den pågældende politiks målsætninger om økonomisk og social udvikling (jf. i denne retning dommen i sagen Portugal mod Rådet, præmis 44, 60, 63 og 73).

68 Herved fremgår det af en række dokumenter hidrørende fra Unionens institutioner samt fra Det Europæiske Råd, at visse foranstaltninger, der tilsigter at modvirke udviklingslandenes skrøbelighed, herunder de foranstaltninger, der er blevet vedtaget inden for rammerne af bekæmpelsen af udbredelsen af håndskydevåben og lette våben, kan bidrage til at udrydde eller begrænse hindringer for de pågældende landes økonomiske og sociale udvikling.

69 Rådet for Den Europæiske Union (udviklingssamarbejde) vedtog således den 21. maj 1999 en resolution om håndskydevåben, hvori den fremstiller spredningen af disse våben som et globalt problem, der især i krisezoner og i lande, hvor sikkerhedssituationen er ustabil, er en hindring for fredelig økonomisk og social udvikling. Som led i en mere aktuel EU-strategi for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med lette våben og håndskydevåben samt ammunition hertil, som Det Europæiske Råd vedtog den 15. og 16. december 2005 (dok. nr. 5319/06 FUSP 31 af 13.1.2006), anførte Rådet, at den ulovlige udspredelse af håndskydevåben og lette våben havde følger for de berørte landes udvikling, bl.a. i form af svækkelse af de statslige strukturer, fordrivelse af mennesker, sammenbrud i sundheds- og uddannelsessystemerne, faldende økonomisk aktivitet, færre statslige ressourcer, spredning af pandemier, skader på samfundsstrukturen og på sigt en reduktion af eller et stop for udviklingsbistanden, idet den tilføjede, at følgerne af denne udspredelse navnlig udgør en hæmsko for udviklingen i Afrika syd for Sahara.

70 I den fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Parlamentet og Kommissionen, om den europæiske konsensus om udvikling, der er nævnt ovenfor i denne doms præmis 66, nævnes ligeledes i punkt 37, at usikkerhed og voldelige konflikter er nogle af de største hindringer for opfyldelsen af de årtusindudviklingsmål, der er fastsat i FN-regi, idet man i denne sammenhæng nævner bekæmpelse af den ukontrollerede spredning af håndvåben og lette våben.

71 Det forholder sig ikke desto mindre således, at, for at en konkret foranstaltning, der tilsigter at bekæmpe udbredelsen af håndskydevåben og lette våben, kan vedtages af Fællesskabet inden for rammerne af dets politik for udviklingssamarbejde, kræves det, at den såvel på grund af sit formål som på grund af sit indhold falder ind under anvendelsesområdet for de kompetencer, som EF-traktaten tildeler det på dette område.

72 Dette er ikke tilfældet, når en sådan foranstaltning — selv om den bidrager til den økonomiske og sociale udvikling i udviklingslande — har som overordnet målsætning at gennemføre FUSP.

73 Hvis en gennemgang af en foranstaltning viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten nemlig have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære formål eller led (jf. i denne retning dom af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8913, præmis 39, af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 55, og af 10.1.2006, sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1, præmis 35, samt med hensyn til anvendelsen af artikel 47 EU dommen af 13.9.2005 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 51-53, og af 23.10.2007 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 71-73).

74 Det følger heraf, at foranstaltninger til bekæmpelse af spredningen af håndskydevåben og lette våben ikke henhører under de kompetencer, Fællesskabet er blevet tillagt med hensyn til politikken for udviklingssamarbejdet, når de på grund af deres formål eller primære led indgår i opfyldelsen af FUSP.

75 Hvad angår en foranstaltning, der samtidig forfølger flere formål, eller som har flere led, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet, har Domstolen fastslået, at når forskellige retsgrundlag i EF-traktaten således finder anvendelse, skal en sådan foranstaltning vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 11.9.2003 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 40, og af 10.1.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 36).

76 I henhold til artikel 47 EU er en sådan løsning imidlertid udelukket i relation til en foranstaltning, der forfølger flere formål, eller som har flere dele, der henhører henholdsvis under politikken for udviklingssamarbejde, som tildelt Fællesskabet ved EF-traktaten, og under FUSP, uden at et af disse er subsidiært i forhold til det andet.

77 Når artikel 47 EU er til hinder for, at Unionen med hjemmel i EU-traktaten vedtager en foranstaltning, der lovligt havde kunnet vedtages med støtte i EF-traktaten, kan Unionen nemlig ikke benytte et retsgrundlag henhørende under FUSP for at vedtage bestemmelser, der ligeledes henhører under en kompetence, der er tildelt Fællesskabet ved EF-traktaten.

78 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal afgøres, om den anfægtede afgørelse, som gennemfører den omtvistede fælles aktion med henblik på et bidrag fra Unionen til Ecowas i forbindelse med moratoriet for håndskydevåben og lette våben,

i kraft af såvel dens formål som dens indhold — som hævdet af Kommissionen — henhører under politikken for udviklingssamarbejdet, der er tildelt Fællesskabet ved EF-traktaten.

Om formålet med den anfægtede afgørelse

79 Hvad angår formålet med den anfægtede afgørelse fremgår det først og fremmest såvel af dens overskrift som af dens påtegning og af anden til fjerde betragtning til denne, at denne afgørelse ved at bidrage finansielt og teknisk til et tiltag fra Ecowas med hensyn til bekæmpelse af udbredelsen af håndskydevåben og lette våben tilsigter at gennemføre den omtvistede fælles aktion, som Rådet vedtog med hjemmel i EU-traktatens afsnit V.

80 I det omfang den anfægtede afgørelse udgør gennemførelsen af en foranstaltning, der henhører under FUSP, skal det først undersøges, om den som følge af denne omstændighed skal forstås således, at den i højere grad tilsigter at opnå formålene med FUSP end formålene med fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet.

81 Det bemærkes i denne forbindelse — uden at det på dette trin er nødvendigt at undersøge Kommissionens indsigelse om, at den omtvistede fælles aktion angiveligt er ulovlig — at denne aktion i betragtningerne hertil fremstilles som en foranstaltning med henblik på at erstatte fælles aktion 1999/34 for, når det er relevant, også at inkludere ammunition til håndskydevåben og lette våben i Unionens fælles aktion.

82 Således som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i den omtvistede fælles aktion, er formålet med denne at bekæmpe og bidrage til at bringe den destabiliserende ophobning og

spredning af håndskydevåben til ophør, at bidrage til, at eksisterende ophobning af sådanne våben og ammunition hertil begrænses til niveauer, der stemmer overens med landenes legitime sikkerhedsinteresser, og at hjælpe med at løse problemerne i forbindelse med sådanne ophobninger.

83 Disse formål konkretiseres dels i afsnit I i den omtvistede fælles aktion, hvori der opregnes visse principper og foranstaltninger, som Unionen forsøger at skabe konsensus om med henblik på bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben, dels i afsnit II i denne fælles aktion, der omhandler den finansielle og tekniske støtte, som Unionen yder til projekter, som bidrager til anvendelsen af disse principper og foranstaltninger.

84 Det fremgår imidlertid ikke af den omtvistede fælles aktion, at gennemførelsen af det annoncerede program til bekæmpelse af udbredelsen af håndskydevåben og lette våben nødvendigvis skal finde sted i form af foranstaltninger, der indgår i opfyldelsen af målsætningerne inden for rammerne af FUSP, såsom bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed, i højere grad end opfyldelsen af målsætningerne for fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet.

85 Hertil bemærkes for det første, at det i første betragtning til fælles aktion 1999/34 — som blev efterfulgt af den omtvistede fælles aktion, der fuldt ud videreførte formålene, de opregnede principper samt arten af det pågældende bidrag — klart var angivet, at fænomenet med omfattende og ukontrolleret ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben udgør en trussel for freden og sikkerheden og reducerer mulighederne for bæredygtig udvikling i mange områder i verden, hvorved bekæmpelsen af dette fænomen som udgangspunkt betragtedes i et dobbelt perspektiv vedrørende bevarelse af freden og den internationale sikkerhed på den ene side og bevarelsen af mulighederne for udvikling på den anden side.

86 Det fremgår endvidere af bestemmelserne i afsnit II i den omtvistede fælles aktion — der, samtidig med at den gentager bestemmelserne fra den fælles aktion 1999/34, præciserer arten af det bidrag, Unionen yder, og fordelingen af de opgaver, der i denne sammenhæng påhviler Rådet og Kommissionen — at de formål og det handlingsprogram, der fastsættes ved den fælles aktion, ikke blot kan gennemføres af Unionen inden for rammerne af FUSP, men også af Fællesskabet med hjemmel i dets egne kompetencer.

87 Det anføres nemlig i artikel 7 i den omtvistede fælles aktion, at det tilkommer Rådet at træffe afgørelse om tildeling af det finansielle og tekniske bidrag, der er nævnt i artikel 6 i den fælles aktion, idet det samtidig i artikel 7, stk. 2, præciseres, at Rådet i hvert enkelt tilfælde træffer afgørelse om princippet, arrangementer og finansieringen af projekter, der gennemfører den pågældende fælles aktion »uden at dette […] berører […] Det Europæiske Fællesskabs virksomhed«. Den omstændighed, at den omtvistede fælles aktion kan iværksættes af både Fællesskabet og Unionen, bekræftes i dennes artikel 8, hvor Rådet noterer sig, at Kommissionen har til hensigt at rette sin indsats mod gennemførelsen af denne fælles aktions målsætninger og prioriterede områder, i givet fald ved passende fællesskabsforanstaltninger, samt i artikel 9 i den fælles aktion, der overlader Rådet og Kommissionen ansvaret for at sikre sammenhængen i Unionens indsats med hensyn til håndskydevåben, »navnlig i henseende til udviklingspolitikkerne«, og for gennemførelsen af deres indsats i overensstemmelse med deres respektive beføjelser. Nødvendigheden af en sammenhæng i Unionens indsats med hensyn til håndskydevåben og lette våben gentages i øvrigt i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 2, med en identisk henvisning til »[Unionens] […] udviklingspolitikker […]«.

88 Konklusionen om, at formålene med den omtvistede fælles aktion både kan gennemføres af Unionen inden for rammerne af EU-traktatens afsnit V og af Fællesskabet inden for rammerne af sin politik for udviklingssamarbejdet, svarer endelig til den fremgangsmåde, der foretrækkes af Unionens institutioner og af Det Europæiske Råd i flere dokumenter.

89 For det første bemærkes, at Rådet ikke desto mindre selv i den resolution om håndskydevåben, der er nævnt i denne doms præmis 69, idet det samtidig henviser til den aktion, Unionen har iværksat inden for rammerne af FUSP, og til nødvendigheden af at sikre sammenhængen i Unionens indsats med hensyn til håndskydevåben, navnlig hvad angår FUSP, i samme dokument anbefaler, at Fællesskabet og medlemsstaterne i forbindelse med udviklingssamarbejdet er særligt opmærksomme på foranstaltninger, som skal »omfatte spørgsmålet om håndskydevåben i den politiske dialog med AVS-staterne og andre af Unionens partnere i udviklingssamarbejdet, yde støtte i forbindelse med udviklingssamarbejdet til lande, der ønsker at modtage støtte med henblik på at begrænse eller fjerne overskydende håndskydevåben […] samt i givet fald planlægge støtte til styrkelse af de berørte regeringsinstitutioner og lovgivning med henblik på en forbedret kontrol med håndskydevåben«, idet det med hensyn til det sidste punkt tilføjes, at »de første indgreb kunne vedrøre de syd- og […] vestafrikanske stater (Ecowas), hvor der har været et betydeligt fremskridt, og hvor der er indført og vedtaget en ramme for bekæmpelse af ophobningen af håndskydevåben«.

90 For det andet bemærkes, at Det Europæiske Råd i Den Europæiske Unions strategi for bekæmpelse af ulovlig ophobning af og handel med lette våben og håndskydevåben samt ammunition hertil, der er nævnt i denne doms præmis 69, blandt de midler, som Unionen, Fællesskabet og medlemslandene råder over til at løse problemet med ulovlig udbredelse af disse våben, ud over civile og militære krisestyringsinstrumenter og andre diplomatiske instrumenter, bl.a. nævner partnerskabs- og samarbejdsaftaler med tredjelande samt udviklings- og bistandsprogrammer inden for rammerne af EF-AVS-samarbejdet gennem programmer, der omfatter afsnit om håndskydevåben og lette våben samt ammunition hertil. Efter det i punkt 15 anføres, at Unionens opgave i forbindelse med en strategi for håndskydevåben og lette våben efter Det Europæiske Råds opfattelse består i at finde en løsning og sikre, at der er sammenhæng mellem EU's sikkerheds- og udviklingspolitikker, henvises i dette dokument som et sidste element i den handlingsplan, der er opstillet for at forhindre ophobningen af disse våben, til relevansen af at »sikre sammenhængen og komplementariteten mellem Rådets FUSP-afgørelser og de foranstaltninger inden for udviklingsbistand, der iværksættes af Kommissionen, for at fremme en sammenhængende tilgang til alle de aktioner, som [Unionen] gennemfører med hensyn til håndskydevåben og lette våben«.

91 For det tredje anføres det i punkt 37 i den fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Parlamentet og Kommissionen, om den europæiske konsensus om udvikling, og som er nævnt ovenfor i denne doms præmis 66, at Unionen vil tage konkrete skridt til at begrænse den ukontrollerede spredning af håndvåben og lette våben i overensstemmelse med Unionens strategi for bekæmpelse af ophobning af ulovlig handel med håndvåben og lette våben »inden for Fællesskabets og medlemsstaternes respektive kompetencer«.

92 Når den under FUSP henhørende retsakt, som den anfægtede afgørelse tilsigter at gennemføre, således ikke udelukker, at formålene med denne kan opnås ved foranstaltninger, der vedtages af Fællesskabet med hjemmel i dets kompetencer med hensyn til udviklingssamarbejdet, skal det undersøges, om den anfægtede afgørelse i sig selv må anses for at være en foranstaltning, der forfølger målsætninger henhørende under fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet.

93 I denne forbindelse anføres det i første betragtning til den anfægtede afgørelse, at en voldsom og ukontrolleret ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben ikke blot udgør en trussel for freden og sikkerheden, men ligeledes reducerer mulighederne for en bæredygtig udvikling, navnlig i Vestafrika.

94 Således som det fremgår af anden betragtning til den anfægtede afgørelse, tilsigter den at gennemføre den omtvistede fælles aktion, hvorved Unionen agter, bl.a. ved at fremme tillidsskabende foranstaltninger, at virkeliggøre de mål, der er fastsat i artikel 1 i den pågældende fælles aktion, dvs. bekæmpelse af destabiliserende ophobning og spredning af håndskydevåben og lette våben samt nedbringelse af de eksisterende lagre af sådanne våben.

95 I modsætning til det af Kommissionen og Parlamentet anførte kan det ikke bestrides, at den anfægtede afgørelse, for så vidt som den tilsigter at forhindre en ny ophobning af håndskydevåben og lette våben i Vestafrika, der kan destabilisere denne region, indgår i en overordnet målsætning om bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed.

96 Det kan dog ikke udledes af den anfægtede afgørelse, at dens målsætning om bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed indebærer, at den tilsigtede fjernelse eller reduktion af den forhindring for udviklingen i de berørte lande, som ophobningen af disse våben udgør, blot er af sekundær karakter.

97 Således som det bekræftes i tredje og fjerde betragtning til den nævnte afgørelse, tjener det finansielle bidrag og den tekniske bistand, som Unionen planlægger at yde, nemlig til at konsolidere det initiativ, Ecowas har taget vedrørende håndskydevåben og lette våben.

98 Den anfægtede afgørelse har således som specifikt formål at styrke en gruppe afrikanske udviklingslandes kapacitet til at bekæmpe et fænomen, der ifølge første betragtning til afgørelsen udgør en hindring for en bæredygtig udvikling i disse lande.

99 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse forfølger flere formål, der henhører under henholdsvis FUSP og politikken for udviklingssamarbejdet, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet.

Om indholdet af den anfægtede afgørelse

100 Den konklusion, der er draget i de ovenstående præmisser af undersøgelsen af formålet med den anfægtede afgørelse, svækkes ikke af en gennemgang af afgørelsens indhold.

101 Det fremgår nemlig af afgørelsens artikel 1, stk. 2, at der ved afgørelsen ydes finansiel støtte samt teknisk bistand til at oprette en afdeling for lette våben i Ecowas' tekniske sekretariat og til at omdanne det eksisterende moratorium til en konvention om håndskydevåben og lette våben mellem disse stater. Til dette formål afsættes der i afgørelsens artikel 4, stk. 1, et beløb på 515 000 EUR.

102 Ifølge den anfægtede afgørelses artikel 3 overdrages den finansielle gennemførelse af afgørelsen til Kommissionen, der indgår en finansieringsaftale med Ecowas, hvorefter støtten ydes i form af gavebistand, der navnlig skal anvendes til i en periode på et år at dække de udgifter til løn, rejser, materialer og udstyr, som er nødvendige for at oprette en afdeling for lette våben i Ecowas' tekniske sekretariat og for at omdanne det pågældende moratorium til en konvention.

103 Hvad angår den tekniske bistand, som Unionen skal yde, fremgår det af det projekt, der er vedhæftet som bilag til den anfægtede afgørelse, at den omfatter indsættelsen af eksperter, der har til opgave at udføre de nødvendige undersøgelser til brug for udarbejdelsen af et konventionsforslag.

104 Som generaladvokaten har anført i punkt 211 i forslaget til afgørelse, kan såvel finansiel støtte som teknisk bistand imidlertid kun kvalificeres som et instrument

henhørende under FUSP eller under fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet i lyset af de formål, som de forfølger.

105 Selv om der er tale om foranstaltninger, såsom ydelse af politisk støtte til iværksættelsen af et moratorium eller til indsamling og destruktion af våben, der nærmest henhører under fredsbevarende operationer, operationer med henblik på styrkelse af den internationale sikkerhed eller operationer med henblik på fremme af internationalt samarbejde, idet de er omfattet af de mål for FUSP, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, EU, kan afgørelsen om at stille midler til rådighed og yde teknisk bistand til en gruppe udviklingslande for at opnå et konventionsudkast nemlig både henhøre under politikken for udviklingssamarbejdet som under FUSP.

106 Den omstændighed, at den omtvistede fælles aktion er blevet gennemført ved andre afgørelser, der er vedtaget inden for rammerne af EU-traktatens afsnit V, hvis gyldighed Kommissionen ikke har bestridt, kan ikke være afgørende for resultatet af den gennemgang, som Domstolen skal foretage inden for rammerne af denne sag. Valget af hjemmel for en retsakt må nemlig foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold og ikke i lyset af den hjemmel, som er anvendt ved vedtagelsen af andre unionsretsakter, der eventuelt har lignende kendetegn (jf. i denne retning dommen af 10.1.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 50).

107 Som anført ovenfor i denne doms præmis 87 udelukker den omtvistede fælles aktion, som den anfægtede afgørelse tilsigter at gennemføre, desuden ikke i sig selv, at formålet med at bekæmpe udbredelsen af håndskydevåben og lette våben kan opnås ved foranstaltninger truffet af Fællesskabet, når aktionens artikel 8 og 9 nævner, at Kommissionen har til hensigt at rette sin indsats mod gennemførelsen af den nævnte målsætning, i givet fald ved passende fællesskabsforanstaltninger, samt omtaler Rådets og Kommissionens forpligtelse til sikre sammenhængen i Unionens indsats med hensyn til håndskydevåben, navnlig i henseende til udviklingspolitikkerne og gennemførelsen af deres aktioner i overensstemmelse med deres respektive beføjelser.

108 Det følger af det foregående, at den anfægtede afgørelse henset til dennes formål og indhold omfatter to led, uden at det ene kan anses for at være sekundært i forhold til det andet, hvoraf det ene henhører under fællesskabspolitikken for udviklingssamarbejdet og det andet under FUSP.

109 Henset til betragtningerne ovenfor i denne doms præmis 76 og 77 må det fastslås, at Rådet har tilsidesat artikel 47 EU derved, at det har vedtaget den anfægtede afgørelse med hjemmel i EU-traktatens afsnit V, uagtet at afgørelsen ligeledes henhører under politikken for udviklingssamarbejdet.

110 Følgelig bør den anfægtede afgørelse annulleres.

111 Da afgørelsen bør annulleres som følge af egne retsmangler, er det ufornødent at foretage en prøvelse af ulovlighedsindsigelsen vedrørende den omtvistede fælles aktion.

Sagens omkostninger

112 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen ikke har nedlagt påstand om, at Rådet betaler sagens omkostninger, bærer hver af disse institutioner deres egne omkostninger. I henhold til samme bestemmelses stk. 4 bærer intervenienterne deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådets afgørelse 2004/833/FUSP af 2. december 2004 om gennemførelse af fælles aktion 2002/589/FUSP med henblik på et bidrag fra Den Europæiske Union til Ecowas i forbindelse med moratoriet for håndskydevåben og lette våben annulleres.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.

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

Underskrifter