

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

20 mei 2008*

In zaak C-91/05,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 21 februari 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Petite, P. J. Kuijper en J. Enegren als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door R. Passos, K. Lindahl en D. Gauci als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenient,

* Procestaal: Engels.

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono, S. Marquardt en E. Finnegan als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door A. Jacobsen, C. Thorning en L. Lander Madsen als gemachtigden,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, E. Belliard en C. Jurgensen als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. de Grave, C. Wissels en H. G. Sevenster als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk als gemachtigde,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door R. Caudwell en E. Jenkinson als gemachtigden, bijgestaan door A. Dashwood, barrister,

intervenienten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (rapporteur), A. Tizzano en G. Arestis, kamerpresidenten, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 december 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 september 2007,

het navolgende

Arrest

- ¹ De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt om nietigverklaring van besluit 2004/833/GBVB van de Raad van 2 december 2004 betreffende de uitvoering

van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie in het kader van het moratorium van de ECOWAS op lichte wapens (PB L 359, blz. 65; hierna: „bestreden besluit”) en om vaststelling dat Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB van de Raad van 12 juli 2002 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB (PB L 191, blz. 1; hierna: „litigieuze gemeenschappelijk optreden”), met name titel II daarvan, niet-toepasselijk is omdat het onwettig is.

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

De Overeenkomst van Cotonou

- 2 Op 23 juni 2000 is te Cotonou (Benin) de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (PB L 317, blz. 3; hierna: „Overeenkomst van Cotonou”) ondertekend, die namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2003/159/EG van de Raad van 19 december 2002 (PB 2003, L 65, blz. 27). De overeenkomst is op 1 april 2003 in werking getreden.

- 3 Artikel 1 van deze overeenkomst („Doelstellingen van het partnerschap”) bepaalt:

„De Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de [staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (hierna: ‚ACS-staten’)], anderzijds, hierna ‚de partijen’

genoemd, sluiten deze Overeenkomst om de economische, culturele en maatschappelijke ontwikkeling van de ACS-staten te bevorderen en te versnellen, teneinde tot vrede en veiligheid bij te dragen en een stabiel en democratisch politiek klimaat te bevorderen.

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

Aan alle ontwikkelingsstrategieën liggen deze doelstellingen en de internationale verbintenissen van de partijen ten grondslag; zij worden verwezenlijkt volgens een geïntegreerde benadering, die de politieke, economische, maatschappelijke, culturele en milieuaspecten van de ontwikkeling tegelijkertijd in aanmerking neemt. Het partnerschap biedt een samenhangend kader voor de ondersteuning van de ontwikkelingsstrategieën van elke ACS-staat.

[...]"

- ⁴ Artikel 11 van de Overeenkomst van Cotonou („Vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing”) bepaalt:

„1. De partijen voeren in het kader van het partnerschap een actief, veelomvattend en geïntegreerd beleid inzake vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing. Dit beleid wordt gebaseerd op het beginsel van eigen inbreng. Het richt zich met

name op de opbouw van capaciteiten op regionaal, subregionaal en nationaal vlak en op het voorkomen van gewelddadige conflicten in een vroeg stadium, door de onderliggende oorzaken op gerichte wijze en met een passende combinatie van alle beschikbare instrumenten aan te pakken.

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

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

[...]"

⁵ Overeenkomstig de artikelen 6 tot en met 10 van bijlage IV bij de Overeenkomst van Cotonou („Procedures voor tenuitvoerlegging en beheer”) zijn een regionale

ondersteunende strategie en een regionaal indicatief programma vastgesteld in een document dat op 19 februari 2003 is ondertekend door de Commissie, enerzijds, en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (WAEMU), anderzijds.

- 6 Deel 2.3.1 („Veiligheid en conflictpreventie”) van dit document benadrukt „het belang van de controle op de handel in lichte wapens waarvoor een door de Verenigde Naties ondersteund moratorium op de uitvoer en de invoer bestaat”. In deel 6.4.1 („Steun voor een regionaal beleid inzake conflictpreventie en goed bestuur”) van dit document is bepaald dat ondersteuning wordt overwogen van het optreden van de Verenigde Naties voor de verwezenlijking van de prioriteiten van het actieplan voor de uitvoering van het moratorium op de invoer, de uitvoer en de vervaardiging van lichte wapens.
- 7 Op verzoek van de ECOWAS is de Commissie in 2004 gestart met de voorbereiding van een voorstel tot financiering van operaties van conflictoplossing en vredesopbouw. Volgens de Commissie zal het grootste deel van deze financiering worden toegewezen aan het programma van de ECOWAS voor de controle op lichte wapens.

Het litigieuze gemeenschappelijk optreden

- 8 Op 12 juli 2002 heeft de Raad van de Europese Unie op basis van artikel 14 EU het litigieuze gemeenschappelijk optreden aangenomen, waarmee het op basis van artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangenomen Gemeenschappelijk

Optreden 1999/34/GBVB van de Raad van 17 december 1998 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens (PB 1999, L 9, blz. 1) is ingetrokken en vervangen.

- 9 Volgens artikel 1, lid 1, strekt het litigieuze „gemeenschappelijk optreden [...] ertoe:
- de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens te bestrijden en bij te dragen tot de beëindiging ervan;
 - bij te dragen tot de beperking van de bestaande accumulaties van deze wapens en hun munitie tot niveaus die corresponderen met de legitieme veiligheidsbehoeften van landen; en
 - te helpen bij het oplossen van de problemen die door dergelijke accumulaties veroorzaakt zijn.”
- 10 Titel I van het litigieuze gemeenschappelijk optreden („Beginselen inzake preventieve en reactieve aspecten”) stelt het actieprogramma vast waarvoor de Europese Unie zich zal inspannen om binnen de relevante regionale en internationale gremia een consensus tot stand te brengen. Daartoe somt het de beginselen en maatregelen op die moeten worden verwezenlijkt ter voorkoming van de verdere destabiliserende accumulatie van handvuurwapens (artikel 3) en ter beperking van de bestaande accumulaties van handvuurwapens en hun munitie (artikel 4).

- 11 Onder de beginselen en maatregelen die moeten worden verwezenlijkt ter voorkoming van de verdere destabiliserende accumulatie van handvuurwapens, vermeldt artikel 3 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden de verbintenissen van alle betrokken landen met betrekking tot productie, export, import en het in bezit houden van deze wapens, alsook het opstellen en bijhouden van nationale lijsten van wapens en het opstellen van een restrictieve nationale wapenwetgeving.
- 12 Onder de beginselen en maatregelen die moeten worden verwezenlijkt ter beperking van de bestaande accumulaties van handvuurwapens en hun munitie, noemt artikel 4 van het gemeenschappelijk optreden met name het verlenen van passende bijstand aan de landen die vragen om ondersteuning bij het onder controle brengen of elimineren van een overschot aan handvuurwapens en hun munitie op hun grondgebied, en het bevorderen van vertrouwensheppende maatregelen en stimulansen om de vrijwillige inlevering van overtollige of illegaal in bezit gehouden handvuurwapens en hun munitie aan te moedigen.
- 13 Titel II van het litigieuze gemeenschappelijk optreden („Bijdrage van de Unie aan specifieke acties”) voorziet met name in financiële en technische bijstand voor programma’s of projecten die een rechtstreekse bijdrage vormen aan de in titel I van het gemeenschappelijk optreden genoemde beginselen en maatregelen.
- 14 Artikel 6, lid 2, van het gemeenschappelijk optreden luidt:

„Bij het verlenen van deze bijstand houdt de [Unie] in het bijzonder rekening met de verbintenis van de ontvanger dat hij zich zal houden aan de in artikel 3 van het gemeenschappelijk optreden genoemde beginselen, de eerbiediging van de

mensenrechten, de inachtneming van het internationaal humanitair recht en de bescherming van de rechtsstaat, en de vraag of hij al dan niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen, vooral wat betreft de bestaande vredesverdragen en internationale wapencontroleovereenkomsten.”

- 15 Volgens artikel 7, lid 1, van het litigieuze gemeenschappelijk optreden neemt de Raad besluiten over de toewijzing van de in artikel 6 van het gemeenschappelijk optreden bedoelde financiële en technische bijstand, de prioriteiten voor het gebruik van deze middelen en de voorwaarden voor de uitvoering van specifieke acties door de Unie. Artikel 7, lid 2, luidt: „De Raad neemt per geval een besluit over het beginsel, de regelingen en de financiering van dergelijke projecten op basis van concrete, van een passende begroting voorziene projectvoorstellen, onverminderd de bilaterale bijdrage van de lidstaten en de activiteiten van de Gemeenschap.”

- 16 Artikel 8 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden luidt:

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

- 17 Artikel 9, lid 1, van het gemeenschappelijk optreden luidt:

„De Raad en de Commissie waarborgen de samenhang van de activiteiten van de Unie op het gebied van handvuurwapens, met name in het licht van haar ontwikkelingsbeleid. Daartoe leggen de lidstaten en de Commissie alle relevante informatie voor aan

de betrokken Raadsinstanties. De Raad en de Commissie dragen zorg voor de uitvoering van hun respectieve optreden, elk overeenkomstig zijn of haar bevoegdheden.”

Het bestreden besluit

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

- 19 De considerans van dat besluit luidt:

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

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

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

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

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

21 Artikel 3 van het bestreden besluit bepaalt:

„De Commissie wordt belast met de uitvoering van dit besluit. Daartoe sluit de Commissie met de ECOWAS een financieringsovereenkomst over de voorwaarden voor de besteding van de bijdrage van de Europese Unie, die de vorm krijgt van een niet-terugvorderbare hulp. Deze niet-terugvorderbare hulp zal met name worden gebruikt om gedurende een periode van twaalf maanden de lonen, de reiskosten en de kosten van het materiaal en de uitrusting te dekken, die nodig zijn voor de oprichting van een eenheid lichte wapens in het technisch secretariaat van de ECOWAS, alsmede voor de omvorming van het moratorium tot een verdrag over handvuurwapens en lichte wapens tussen de staten van de ECOWAS. [...]”

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

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

23 Tijdens de bespreking van het ontwerp van het bestreden besluit in het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft de Commissie op 24 november 2004 in de notulen van de vergadering van de Raad de volgende verklaring laten opnemen (doc. nr. 15236/04 PESC 1039 van 25 november 2004):

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

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

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

- 24 Van mening dat het bestreden besluit niet is vastgesteld op de juiste rechtsgrondslag en dat artikel 47 EU derhalve is geschonden, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Conclusies van partijen

- 25 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

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

26 De Raad concludeert dat het het Hof behage:

- het beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit te verwerpen;
- de vordering van de Commissie om het litigieuze gemeenschappelijk optreden niet-toepasselijk te verklaren, niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

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

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

Bevoegdheid van het Hof

- 29 Met dit beroep tot nietigverklaring, dat is ingesteld krachtens artikel 230 EG, beoogt de Commissie te doen vaststellen dat de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap, en daardoor artikel 47 EU heeft geschonden. Voor zover het bestreden besluit berust op het litigieuze gemeenschappelijk optreden, baseert de Commissie zich op artikel 241 EG ten betoge dat dit gemeenschappelijk optreden, met name titel II daarvan, eveneens wegens schending van artikel 47 EU niet-toepasselijk is.
- 30 De Raad, ondersteund door de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, betwist niet met zoveel woorden de bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen op het beroep, maar merkt met name met betrekking tot de exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden op dat het Hof niet bevoegd is om uitspraak te doen over de wettigheid van een handeling die onder het GBVB valt.
- 31 Dienaangaande volgt uit artikel 46, sub f, EU dat de bepalingen van het EG-Verdrag die betrekking hebben op de bevoegdheden van het Hof en de uitoefening van die bevoegdheden van toepassing zijn op artikel 47 EU.
- 32 Krachtens artikel 47 EU kan aan geen enkele bepaling van het EG-Verdrag afbreuk worden gedaan door een bepaling van het EU-Verdrag (arresten van 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 38, en 23 oktober 2007, Commissie/Raad, C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 52).

- 33 Het Hof dient er dus op toe te zien dat de handelingen waarvan de Raad stelt dat zij onder titel V van het EU-Verdrag vallen en die naar hun aard rechtsgevolgen kunnen sorteren, geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekennen (zie in die zin arresten van 12 mei 1998, Commissie/Raad, C-170/96, Jurispr. blz. I-2763, punt 16; 13 september 2005, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 39, en 23 oktober 2007, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 53).
- 34 Bijgevolg is het Hof bevoegd om het door de Commissie krachtens artikel 230 EG ingestelde beroep te behandelen en in dat kader de middelen te onderzoeken die overeenkomstig artikel 241 EG zijn aangevoerd, voor zover zij zijn ontleend aan schending van artikel 47 EU.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 35 De Commissie, ondersteund door het Parlement, stelt dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard omdat het inbreuk maakt op de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking en daardoor artikel 47 EU schendt.
- 36 Volgens de Commissie en het Parlement trekt artikel 47 EU een „vaste” grens tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Unie. Terwijl de lidstaten op een gebied met gedeelde bevoegdheden, zoals het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, bevoegd blijven om, individueel of collectief, alleen op te treden voor zover de Gemeenschap haar bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend, ligt dat anders voor de Unie, die op grond van artikel 47 EU niet over dezelfde aanvullende bevoegdheid

beschikt, maar de al dan niet exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap moet eerbiedigen, ook al zijn die nog niet uitgeoefend. Derhalve wordt inbreuk gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap zodra de Raad in de context van het GBVB een handeling vaststelt die rechtsgeldig had kunnen worden vastgesteld op grond van het EG-Verdrag.

- 37 Huns inziens is de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens deel gaan uitmaken van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, zodat dit onder de op dit gebied aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden valt. De samenwerking voor een duurzame ontwikkeling van een land kan immers slechts doeltreffend zijn wanneer er een minimum aan stabiliteit en democratische legitimiteit aanwezig is. In de lijn van deze stabiliteitsvisie is het beleid van het opruimen van mijnen en het terugdringen van handvuurwapens en lichte wapens een onmisbaar middel om de doelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te bereiken.
- 38 De Commissie betoogt dat de integratie van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in het beleid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking is bevestigd in het kader van de Overeenkomst van Cotonou, met name in artikel 11, lid 3, daarvan.
- 39 De samenhang tussen de destabiliserende accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid wordt trouwens erkend door de Raad zelf en door de internationale gemeenschap.
- 40 Volgens de Commissie, ondersteund door het Parlement, valt het bestreden besluit wegens het doel en de inhoud ervan onder de gemeenschapsbevoegdheden, en had het dus rechtsgeldig kunnen worden vastgesteld op grond van het EG-Verdrag. Het bestreden besluit heeft namelijk niet alleen tot doel vrede en veiligheid te bevorderen, maar ook de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling in West-Afrika te

verbeteren. De voorgenomen versterking van de eenheid lichte wapens in het technisch secretariaat van de ECOWAS en de geplande aanwerving van deskundigen die een ontwerp van overeenkomst inzake lichte wapens moeten opstellen, zoals voorzien in de bijlage bij het bestreden besluit, zijn klassieke vormen van bijstand in het kader van ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's, die geen specifieke onder het GBVB vallende activiteiten vereisen.

41 Voor zover het bestreden besluit is gebaseerd op het litigieuze gemeenschappelijk optreden, vordert de Commissie, ondersteund door het Parlement, dat dit besluit, met name titel II daarvan, onwettig wordt verklaard op grond dat het inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap. Hoewel bepaalde aspecten van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, met name politieel of militair optreden voor het verzamelen van die wapens of voor het opzetten van vernietigingsprogramma's, onder het GBVB kunnen vallen, geldt dat niet voor de in titel II bedoelde financiële en technische bijstand, die valt binnen de gemeenschapsbevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking en economische, financiële en technische samenwerking met derde landen.

42 De Raad, ondersteund door de regeringen van alle interveniërende lidstaten, meent dat geen schending van artikel 47 EU kan worden aangevoerd, aangezien de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens niet valt binnen de gemeenschapsbevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking, noch binnen andere bevoegdheden van de Gemeenschap.

43 Allereerst stelt de Raad met betrekking tot artikel 47 EU dat deze bepaling het door de Verdragen gecreëerde evenwicht tussen de bevoegdheden wil bewaren en niet aldus kan worden uitgelegd dat hiermee wordt beoogd de bevoegdheden van de Gemeenschap te beschermen ten koste van die van de Unie. Anders dan de Commissie betoogt, voorziet artikel 47 EU niet in een vaste grens tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de Unie. Om uit te maken of een optreden van de Unie

inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap, moet rekening worden gehouden met de aard van de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden op het betrokken gebied, met name het aanvullend karakter van de gemeenschapsbevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking.

44 De regering van het Verenigd Koninkrijk meent dat, wil een op het EU-Verdrag gebaseerde handeling geacht kunnen worden in strijd te zijn met artikel 47 EU, de Gemeenschap in de eerste plaats bevoegd moet zijn om een handeling vast te stellen met hetzelfde doel en dezelfde inhoud. In de tweede plaats moet de op het EU-Verdrag gebaseerde handeling inbreuk maken op een aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheid doordat zij de uitoefening hiervan belet of beperkt, waardoor de gemeenschapsbevoegdheden verlamd worden. Een dergelijke uitwerking is evenwel uitgesloten op een gebied als de ontwikkelingssamenwerking, waar de Gemeenschap over parallelle bevoegdheden beschikt.

45 De Raad, daarbij ondersteund door de regeringen van alle interveniërende lidstaten, betoogt vervolgens dat de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens niet tot de bevoegdheden van de Gemeenschap behoort.

46 Noch de bestrijding van de verspreiding van die wapens, noch de meer algemene doelstellingen van handhaving van de vrede en versterking van de veiligheid behoren tot de in de artikelen 2 EG en 3 EG vermelde doelstellingen van de Gemeenschap. Verder is volgens artikel 177, lid 1, EG het voornaamste doel van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking het terugdringen van de armoede. De doelstellingen van handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid vallen uitsluitend onder het EU-Verdrag, met name onder het GBVB. De bepalingen van het EG-Verdrag kunnen niet extensief worden uitgelegd, omdat anders het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, alsmede de constitutionele structuur van het geheel met drie „pijlers” wordt ondermijnd.

- 47 Volgens de Raad, hierin ondersteund door de Franse en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, betekent het feit dat de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens daarnaast van invloed kan zijn op de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling, nog niet dat dit hele gebied onder de bevoegdheden van de Gemeenschap valt.
- 48 De Raad en de regering van het Verenigd Koninkrijk betogen verder dat indien de stelling van de Commissie werd gevolgd, aan het GBVB ieder nuttig effect zou worden ontnomen. Deze regering voegt daaraan toe dat indien de omstandigheid dat een handeling een weerslag heeft op de doelstellingen die met een gemeenschapsbevoegdheid worden nagestreefd, zou volstaan om die handeling onder die bevoegdheid te doen vallen, geen grenzen meer gesteld zouden zijn aan de omvang van de gemeenschapsbevoegdheden, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel van de toewijzing van bevoegdheden. De Nederlandse regering acht het van haar kant onwenselijk om de rol van het GBVB ten aanzien van vrede en veiligheid in ontwikkelingslanden in te perken, aangezien dit beleid de Raad in staat stelt in die landen daadkrachtig en snel op te treden.
- 49 De Raad, ondersteund door de Spaanse, de Franse en de Zweedse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, beklemtoont dat een bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens ook niet kan worden afgeleid uit de Overeenkomst van Cotonou, gelet op het gemengde karakter van deze overeenkomst.
- 50 Zowel de Raad als de regeringen van alle interveniërende lidstaten menen bovendien dat bij de vaststelling van het bestreden besluit de letter en de geest van het EU-Verdrag zijn geëerbiedigd. Aangezien het bestreden besluit hoofdzakelijk strekt tot bestrijding van de accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, valt het namelijk niet onder de bevoegdheden van de Gemeenschap, maar onder die van de Unie in het kader van het GBVB.

- 51 De bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens ligt immers in de lijn van de in artikel 11 EU genoemde fundamentele doelstelling van het GBVB, de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid. De Zweedse regering voegt daaraan toe dat, wat de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in West-Afrika betreft, de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resoluties heeft aangenomen waarin hij de internationale donorgemeenschap oproept het moratorium van de ECOWAS op die wapens uit te voeren en het technisch secretariaat van de ECOWAS te ondersteunen.
- 52 Verder stellen de Raad en de regeringen van de interveniërende lidstaten dat voor zover een handeling onder het GBVB valt, artikel 47 EU niet belet dat de Unie dezelfde methoden gebruikt als de Gemeenschap op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Bij het nastreven van de haar in het kader van het GBVB toegevoegde doelstellingen zijn de instrumenten waarover de Unie beschikt immers niet beperkt tot diplomatiek of militair optreden; zij omvatten ook operationele handelingen, waaronder de financiële en technische bijstand die noodzakelijk is voor het bereiken van die doelstellingen.
- 53 De Raad en de Franse regering beklemtonen daarenboven dat aan het litigieuze gemeenschappelijk optreden uitvoering is gegeven door verschillende GBVB-besluiten, waarvan de Commissie de wettigheid niet heeft betwist, namelijk besluit 2002/842/GBVB van de Raad van 21 oktober 2002 betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589 met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Zuidoost-Europa (PB L 289, blz. 1), besluit 2003/543/GBVB van de Raad van 21 juli 2003 betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589 met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (PB L 185, blz. 59), besluit 2004/790/GBVB van de Raad van 22 november 2004 tot verlenging en wijziging van besluit 2003/276/GBVB betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589 met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de vernietiging van munitie voor handvuurwapens en lichte wapens in Albanië (PB L 348, blz. 45), besluit 2004/791/GBVB van de Raad van 22 november 2004 tot verlenging en wijziging van besluit 2002/842/GBVB betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589 met het oog op een bijdrage van de

Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Zuidoost-Europa (PB L 348, blz. 46), besluit 2004/792/GBVB van de Raad van 22 november 2004 tot verlenging en wijziging van besluit 1999/730/GBVB tot uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34 met het oog op een bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens in Cambodja (PB L 348, blz. 47), en besluit 2005/852/GBVB van de Raad van 29 november 2005 betreffende de vernietiging van handvuurwapens en lichte wapens en van munitie daarvoor in Oekraïne (PB L 315, blz. 27).

54 Ten slotte meent de Raad, hierbij ondersteund door de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden niet-ontvankelijk is, aangezien een bevoorrecht verzoeker, zoals de Commissie, geen exceptie van onwettigheid kan opwerpen tegen een handeling waarvan hij krachtens artikel 230 EG rechtstreeks nietigverklaring had kunnen vorderen.

55 Onder verwijzing naar de argumenten betreffende het bestreden besluit stellen de Raad, de Nederlandse en de Zweedse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat bij de vaststelling van het litigieuze gemeenschappelijk optreden artikel 47 EU hoe dan ook ten volle is geëerbiedigd.

Beoordeling door het Hof

Toepassing van artikel 47 EU

56 Uit de punten 31 tot en met 33 van dit arrest volgt dat het Hof er krachtens artikel 47 EU dient op toe te zien dat de handelingen waarvan de Raad stelt dat zij onder titel V

van het EU-Verdrag vallen en die rechtsgevolgen kunnen sorteren, geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekennen.

- 57 Volgens de Commissie schendt het bestreden besluit de bij artikel 47 EU ingestelde verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Unie, aangezien het had kunnen worden vastgesteld op grond van de bevoegdheden die de Gemeenschap zijn verleend op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dat geldt ook voor de bepalingen van titel II van het litigieuze gemeenschappelijk optreden, waaraan het bestreden besluit uitvoering geeft, die vallen hetzij onder de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking, hetzij onder die betreffende de economische, financiële en technische samenwerking met derde landen.
- 58 Derhalve moet worden nagegaan of de bepalingen van het bestreden besluit inbreuk maken op de bevoegdheden die de Gemeenschap ontleent aan het EG-Verdrag voor zover zij, zoals de Commissie betoogt, hadden kunnen worden vastgesteld op grond van de bepalingen van dat Verdrag (zie in die zin reeds aangehaalde arresten van 13 september 2005, Commissie/Raad, punt 40, en 23 oktober 2007, Commissie/Raad, punt 54).
- 59 Nu volgens artikel 47 EU geen enkele bepaling van het EU-Verdrag afbreuk doet aan de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, noch aan de Verdragen en akten waarbij deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, wil het namelijk overeenkomstig de artikelen 2, vijfde streepje, EU en 3, eerste alinea, EU het acquis communautaire handhaven en verder ontwikkelen.
- 60 Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, doet een in het kader van titel V van het EU-Verdrag vastgestelde handeling die rechtsgevolgen sorteert, afbreuk aan de bepalingen van het EG-Verdrag in de zin van artikel 47 EU indien zij had kunnen worden vastgesteld op grond van dit laatste Verdrag, zonder dat behoef

te worden onderzocht of die handeling de uitoefening door de Gemeenschap van haar bevoegdheden belet of beperkt. Uit de rechtspraak van het Hof volgt immers dat wanneer blijkt dat de bepalingen van een in het kader van de titels V of VI van het EU-Verdrag vastgestelde handeling wegens het doel en de inhoud ervan, als hoofddoel hebben uitvoering te geven aan een bij het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toegewezen beleid, en zij dus geldig hadden kunnen worden vastgesteld op basis van dat Verdrag, het Hof vaststelt dat die bepalingen zijn aangenomen met schending van artikel 47 EU (zie in die zin reeds aangehaalde arresten van 13 september 2005, Commissie/Raad, punten 51 en 53, en 23 oktober 2007, Commissie/Raad, punten 69-74).

- 61 Aangezien artikel 47 EU wordt geschonden doordat een op grond van het EU-Verdrag vastgestelde handeling van de Unie die rechtsgevolgen sorteert, had kunnen worden vastgesteld door de Gemeenschap, is het evenmin relevant of op een gebied zoals de ontwikkelingssamenwerking, dat niet tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoort en waarop bijgevolg niets de lidstaten belet collectief of individueel hun bevoegdheden uit te oefenen (zie in die zin arresten van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie, C-181/91 en C-248/91, Jurispr. blz. I-3685, punt 16, en 2 maart 1994, Parlement/Raad, C-316/91, Jurispr. blz. I-625, punt 26), een dergelijke handeling door de lidstaten met uitoefening van hun eigen bevoegdheden had kunnen worden aangenomen.
- 62 Bovendien betreft de vraag of de bepalingen van een dergelijke handeling van de Unie onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, de toekenning en dus het bestaan zelf van die bevoegdheid, en niet de exclusieve of gedeelde aard ervan (zie in die zin arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland, C-459/03, Jurispr. blz. I-4635, punt 93).
- 63 Bijgevolg moet worden onderzocht of het bestreden besluit artikel 47 EU schendt doordat het had kunnen worden vastgesteld op grond van de bepalingen van het EG-Verdrag.

Afbakening van de respectieve gebieden van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en van het GBVB

- 64 Met betrekking tot het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking heeft het Hof geoordeeld dat de in artikel 130 U EG-Verdrag (thans artikel 177 EG) bedoelde doelstellingen ruim zijn geformuleerd, in die zin dat de maatregelen waarmee zij moeten worden nagestreefd, verschillende specifieke onderwerpen moeten kunnen betreffen (arrest van 3 december 1996, Portugal/Raad, C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punt 37).
- 65 De artikelen 177 EG tot en met 181 EG, betreffende de samenwerking met de ontwikkelingslanden, beogen namelijk niet alleen de duurzame economische en sociale ontwikkeling van deze landen, hun harmonische en geleidelijke integratie in de wereldeconomie en de strijd tegen de armoede, maar ook de ontwikkeling en consolidatie van de democratie en van de rechtsstaat, alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Daarbij dient men zich te houden aan de verbintenissen die in het kader van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties zijn onderschreven (arrest van 23 oktober 2007, Parlement/Commissie, C-403/05, Jurispr. blz. I-9045, punt 56).
- 66 Voorts blijkt uit de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: De Europese consensus [inzake ontwikkeling] (PB 2006, C 46, blz. 1), dat er geen sprake kan zijn van duurzame ontwikkeling en uitroeiing van armoede zonder vrede en veiligheid, en dat het nastreven van de doelstellingen van het nieuwe communautaire ontwikkelingsbeleid noodzakelijkerwijs de bevordering van democratie en de eerbiediging van de mensenrechten impliceert (arrest Parlement/Commissie, reeds aangehaald, punt 57).

- 67 Zo de doelstellingen van het huidige communautaire beleid inzake ontwikkelings-samenwerking dus niet mogen worden beperkt tot maatregelen die rechtstreeks de armoede bestrijden, neemt dat niet weg dat een maatregel slechts onder dat beleid valt indien hij bijdraagt tot het bereiken van de met dat beleid nagestreefde doelstellingen van economische en sociale ontwikkeling (zie in die zin arrest Portugal/Raad, reeds aangehaald, punten 44, 60, 63 en 73).
- 68 Dienaangaande blijkt uit verschillende documenten van de instellingen van de Unie en van de Europese Raad, dat bepaalde maatregelen waarmee moet worden voorkomen dat de ontwikkelingslanden kwetsbaar worden, waaronder maatregelen in het kader van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, kunnen bijdragen tot het wegwerken of verminderen van de belemmeringen voor de economische en sociale ontwikkeling van die landen.
- 69 Zo heeft de Raad „Ontwikkeling” van de Europese Unie op 21 mei 1999 een resolutie over handvuurwapens aangenomen waarin hij de verspreiding van die wapens bestempelt als een probleem van mondiale omvang, dat met name in crisisgebieden en in landen waar de veiligheidssituatie onstabiel is, een vreedzame economische en sociale ontwikkeling belemmert. In de strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor, aangenomen door de Europese Raad van 15 en 16 december 2005 (doc. nr. 5319/06 PESC 31 van 13 januari 2006), noemt de Europese Raad meer recentelijk als gevolgen van de illegale verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens met name die welke de ontwikkeling van de betrokken landen betreffen, namelijk de verzwakking van de staatsstructuren, de ontheemding van bevolkingsgroepen, de instorting van de gezondheidszorg en het onderwijs, een kwakkelende economie, de beperking van overheidsmiddelen, de verspreiding van pandemieën, de aantasting van de sociale structuur en op den duur de vermindering of stopzetting van ontwikkelingshulp, waaraan wordt toegevoegd dat deze gevolgen voor het Afrika ten zuiden van de Sahara, dat het ergst getroffen wordt, een essentiële remmende factor voor de ontwikkeling zijn.

- 70 Ook volgens punt 37 van de in punt 66 van dit arrest genoemde gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie behoren onveiligheid en gewelddadige conflicten tot de grootste belemmeringen voor de verwezenlijking van de in de Verenigde Naties overeengekomen millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, waarbij in deze context de bestrijding van de ongebreidelde verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens wordt genoemd.
- 71 Dat neemt niet weg dat een concrete maatregel ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens slechts door de Gemeenschap in het kader van haar ontwikkelingsamenwerkingsbeleid kan worden vastgesteld indien deze maatregel zowel wegens het doel als wegens de inhoud ervan valt binnen de werkingssfeer van de bevoegdheden die het EG-Verdrag haar op dat gebied toekent.
- 72 Dat is niet het geval wanneer een dergelijke maatregel weliswaar bijdraagt tot de economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden, maar niettemin hoofdzakelijk strekt tot uitvoering van het GBVB.
- 73 Indien na onderzoek van een maatregel blijkt, dat hij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet hij immers op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component (zie in die zin arresten van 11 september 2003, Commissie/Raad, C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 39; 29 april 2004, Commissie/Raad, C-338/01, Jurispr. blz. I-4829, punt 55, en 10 januari 2006, Commissie/Raad, C-94/03, Jurispr. blz. I-1, punt 35, alsmede, met betrekking tot de toepassing van artikel 47 EU, reeds aangehaalde arresten van 13 september 2005, Commissie/Raad, punten 51-53, en 23 oktober 2007, Commissie/Raad, punten 71-73).

- 74 Maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens vallen derhalve niet onder de bevoegdheden van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, wanneer zij wegens hun hoofddoel of hun overwegende component deel uitmaken van de verwezenlijking van het GBVB.
- 75 Wanneer sprake is van een maatregel die tegelijkertijd meerdere doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, heeft het Hof geoordeeld dat wanneer aldus verschillende rechtsgrondslagen van het EG-Verdrag toepasselijk zijn, die maatregel bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen moet worden gebaseerd (zie in die zin reeds aangehaalde arresten van 11 september 2003, Commissie/Raad, punt 40, en 10 januari 2006, Commissie/Raad, punt 36).
- 76 Krachtens artikel 47 EU is een dergelijke oplossing echter uitgesloten met betrekking tot een maatregel die meerdere doelstellingen nastreeft of meerdere componenten heeft die onder het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, zoals dat bij het EG-Verdrag aan de Gemeenschap is toegewezen, respectievelijk onder het GBVB vallen, zonder dat de ene daarvan ondergeschikt is aan de andere.
- 77 Aangezien artikel 47 EU zich ertegen verzet dat de Unie op grond van het EU-Verdrag een maatregel vaststelt die rechtsgeldig zou kunnen worden vastgesteld op grond van het EG-Verdrag, kan de Unie namelijk geen gebruik maken van een onder het GBVB vallende rechtsgrondslag om bepalingen aan te nemen die eveneens vallen onder een bevoegdheid die het EG-Verdrag toewijst aan de Gemeenschap.
- 78 Tegen de achtergrond van die overwegingen moet worden onderzocht of het bestreden besluit, dat het litigieuze gemeenschappelijk optreden uitvoert met het oog op een bijdrage van de Unie in het kader van het moratorium van de ECOWAS

op lichte wapens, zoals de Commissie betoogt, zowel wegens het doel als wegens de inhoud ervan valt onder het bij het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toegewezen beleid inzake ontwikkelingssamenwerking.

Het doel van het bestreden besluit

- 79 Wat het doel van het bestreden besluit betreft, blijkt zowel uit het opschrift als uit het visum en de overwegingen 2 tot en met 4 ervan, dat het besluit, door het verstrekken van financiële en technische bijstand aan een initiatief van de ECOWAS ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, uitvoering wil geven aan het litigieuze gemeenschappelijk optreden dat de Raad heeft aangenomen op grond van titel V van het EU-Verdrag.
- 80 Nu het bestreden besluit een onder het GBVB vallende handeling uitvoert, moet eerst worden onderzocht of dat besluit om die reden moet worden geacht te strekken tot het bereiken van de doelstellingen van het GBVB in plaats van die van het communautaire ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.
- 81 Zonder dat de door de Commissie opgeworpen exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden thans behoeft te worden onderzocht, moet dienaangaande worden opgemerkt dat dit optreden in de considerans ervan wordt voorgesteld als een maatregel ter vervanging van gemeenschappelijk optreden 1999/34, om waar nodig munitie van handvuurwapens en lichte wapens op te nemen in het gemeenschappelijk optreden van de Unie.
- 82 Blijkens artikel 1, lid 1, van het litigieuze gemeenschappelijk optreden strekt dit ertoe de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens te bestrijden

en bij te dragen tot de beëindiging ervan, bij te dragen tot de beperking van de bestaande accumulaties van deze wapens en hun munitie tot niveaus die corresponderen met de legitieme veiligheidsbehoeften van landen, en te helpen bij het oplossen van de problemen die door dergelijke accumulaties veroorzaakt zijn.

- 83 Die doelstellingen krijgen gestalte in titel I van het litigieuze gemeenschappelijk optreden, die bepaalde beginselen en bepaalde maatregelen opsomt waarover de Unie poogt een consensus tot stand te brengen teneinde de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens te bestrijden, en in titel II van dit gemeenschappelijk optreden, betreffende de financiële en technische bijstand van de Unie voor projecten die een bijdrage vormen aan die beginselen en maatregelen.
- 84 Uit het litigieuze gemeenschappelijk optreden volgt echter niet dat de uitvoering van het daarin aangekondigde programma ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens noodzakelijkerwijs de vorm zal aannemen van maatregelen die doelstellingen van het GBVB nastreven, zoals de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid, veeleer dan doelstellingen van het communautaire beleid inzake ontwikkelingssamenwerking.
- 85 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt dat in de eerste overweging van de considerans van gemeenschappelijk optreden 1999/34, waarvan het litigieuze gemeenschappelijk optreden de opvolger is en waarvan het de doelstellingen, de beginselen en de voorgenomen wijze van bijstandverlening integraal heeft overgenomen, duidelijk werd verklaard dat het verschijnsel van de excessieve en ongecontroleerde accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens een bedreiging vormt voor de vrede en veiligheid en dat het de vooruitzichten voor duurzame ontwikkeling in vele regio's van de wereld beperkt, waardoor de bestrijding van dit verschijnsel dus meteen wordt opgenomen in de dubbele visie van handhaving van de vrede en de internationale veiligheid enerzijds en bescherming van de vooruitzichten op ontwikkeling anderzijds.

86 Verder blijkt uit de bepalingen van titel II van het litigieuze gemeenschappelijk optreden, die, terwijl zij die van gemeenschappelijk optreden 1999/34 overnemen, preciseren welke soort bijdrage de Unie zal leveren en hoe in dat verband de taken worden verdeeld tussen de Raad en de Commissie, dat aan de doelstellingen en het actieprogramma van dat gemeenschappelijk optreden niet alleen uitvoering kan worden gegeven door de Unie, optredend in het kader van het GBVB, maar ook door de Gemeenschap op grond van haar eigen bevoegdheden.

87 Artikel 7 van het litigieuze gemeenschappelijk optreden bepaalt immers dat de Raad besluiten neemt over de toewijzing van de in artikel 6 van dat gemeenschappelijk optreden bedoelde financiële en technische bijstand, waarbij in artikel 7, lid 2, wordt gepreciseerd dat de Raad „onverminderd de activiteiten van de Gemeenschap” per geval een besluit neemt over het beginsel, de regelingen en de financiering van de projecten ter uitvoering van het gemeenschappelijk optreden. Dat zowel de Gemeenschap als de Unie uitvoering kan geven aan het litigieuze gemeenschappelijk optreden wordt bevestigd door artikel 8 daarvan, waarin de Raad er nota van neemt dat de Commissie zinnens is haar activiteiten te richten op het verwezenlijken van de doelstellingen en prioriteiten, neergelegd in dit gemeenschappelijk optreden, in voorkomend geval via passende communautaire maatregelen, en door artikel 9, dat het aan de Raad en de Commissie overlaat, de samenhang van de activiteiten van de Unie op het gebied van handvuurwapens te waarborgen, „met name in het licht van haar ontwikkelingsbeleid”, en zorg te dragen voor de uitvoering van hun respectieve optreden, elk overeenkomstig zijn of haar bevoegdheden. De noodzaak van samenhang van de activiteiten van de Unie op het gebied van handvuurwapens en lichte wapens wordt trouwens met een identieke verwijzing naar het „ontwikkelingsbeleid [van de Unie]” genoemd in artikel 4, lid 2, van het bestreden besluit.

88 De conclusie dat de doelstellingen van het litigieuze gemeenschappelijk optreden zowel kunnen worden nagestreefd door de Unie in het kader van titel V van het EU-Verdrag, als door de Gemeenschap in het kader van haar ontwikkelingsaanpak, beantwoordt ten slotte aan de benadering die de instellingen van de Unie en de Europese Raad in verschillende teksten hebben verdedigd.

89 In de eerste plaats verwijst de Raad in de in punt 69 van dit arrest genoemde resolutie over handvuurwapens weliswaar naar het optreden van de Unie in het kader van het GBVB en herinnert hij aan de noodzaak te zorgen voor samenhang van de activiteiten van de Unie op het gebied van de handvuurwapens, met name in relatie tot het GBVB, maar beveelt hij daarin zelf aan dat de Gemeenschap en de lidstaten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking bijzondere aandacht schenken aan de „opneming van de handvuurwapens in de politieke dialoog met de ACS-landen en andere partnerlanden van de Europese Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, steun in het kader van de ontwikkelingssamenwerking voor landen die om hulp vragen bij het controleren of opruimen van de overmaat aan handvuurwapens, [...] ondersteuning, waar nodig, ter versterking van de desbetreffende overheidsinstellingen en wetgeving, met het oog op een betere controle van de handvuurwapens”. Wat dit laatste punt betreft, wordt daaraan toegevoegd: „De eerste inspanningen zouden gericht kunnen worden op zuidelijk Afrika [...] en op West-Afrika (ECOWAS), waar belangrijke vooruitgang is geboekt en kaders ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens zijn ontwikkeld en aangenomen.”

90 In de tweede plaats noemt de Europese Raad in de in punt 69 van dit arrest aangehaalde strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor, onder de middelen waarover de Unie, de Gemeenschap en de lidstaten beschikken om het hoofd te bieden aan de dreiging van de illegale verspreiding van die wapens, naast de civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties en andere diplomatieke middelen, met name de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met derde landen en de ontwikkelings- en bijstandsprogramma's in het kader van de EG-ACS-samenwerking die een onderdeel over handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor bevatten. In punt 15 van dit document wordt eerst gesteld dat volgens de Europese Raad de Unie door middel van een strategie inzake handvuurwapens en lichte wapens het hoofd dient te bieden aan die dreiging en dient te zorgen voor samenhang tussen haar veiligheids- en ontwikkelingsbeleid, waarna als laatste element van het aangekondigde actieplan om de accumulatie van die wapens tegen te gaan wordt genoemd: „Zorgen voor samenhang en complementariteit tussen de besluiten van de Raad in het kader van het GBVB en de door de Commissie ondernomen acties op het gebied van ontwikkelingshulp met het oog op de bevordering van een coherente aanpak van alle [acties van de Unie] inzake [handvuurwapens en lichte wapens].”

- 91 In de derde plaats worden in punt 37 van de in punt 66 van dit arrest genoemde gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie concrete maatregelen aangekondigd om de ongebreidelde verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens te beperken, die in overeenstemming met de Europese strategie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en illegale handel in die wapens en de munitie daarvoor, zullen worden genomen door de Unie „binnen de respectieve bevoegdheidsterreinen van de Gemeenschap en de lidstaten”.
- 92 Aangezien de GBVB-handeling waaraan het bestreden besluit uitvoering wil geven, niet uitsluit dat de doelstellingen daarvan kunnen worden bereikt door maatregelen die de Gemeenschap vaststelt op grond van haar bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking, moet worden onderzocht of het bestreden besluit als zodanig moet worden aangemerkt als een maatregel die doelstellingen van het communautaire ontwikkelingssamenwerkingsbeleid nastreeft.
- 93 Dienaangaande wordt in overweging 1 van het bestreden besluit gesteld dat de bovenmatige en ongecontroleerde accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens niet alleen een bedreiging vormt voor de vrede en de veiligheid, maar ook de vooruitzichten op duurzame ontwikkeling beperkt, vooral in West-Afrika.
- 94 Blijkens overweging 2 is het bestreden besluit bedoeld om uitvoering te geven aan het litigieuze gemeenschappelijk optreden, waarmee de Unie, met name door de bevordering van vertrouwenscheppende maatregelen, de in artikel 1 van dat gemeenschappelijk optreden genoemde doelstellingen wil nastreven, namelijk de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens en de beperking van de bestaande accumulaties van deze wapens.

- 95 Anders dan de Commissie en het Parlement betogen, kan niet worden ontkend dat voor zover het bestreden besluit beoogt een nieuwe accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens in West-Afrika die deze regio kan destabiliseren, tegen te gaan, het in de lijn ligt van een algemene visie van handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid.
- 96 Uit het bestreden besluit kan evenwel niet worden afgeleid dat de zorg voor verwijdering of vermindering van het beletsel voor de ontwikkeling van de betrokken landen dat wordt gevormd door de accumulatie van die wapens, zuiver ondergeschikt is aan de doelstellingen van handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid.
- 97 De overwegingen 3 en 4 van dat besluit bevestigen immers dat de financiële en technische bijstand die de Unie wil verlenen, bedoeld is om het initiatief van de ECOWAS op het gebied van handvuurwapens en lichte wapens te consolideren.
- 98 Het bestreden besluit heeft dus specifiek tot doel de capaciteit te versterken van een groep Afrikaanse ontwikkelingslanden om een fenomeen te bestrijden dat volgens overweging 1 van dat besluit een hinderpaal vormt voor de duurzame ontwikkeling van die landen.
- 99 Daaruit volgt dat het bestreden besluit meerdere doelstellingen nastreeft die onder het GBVB respectievelijk het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid vallen, zonder dat een daarvan ondergeschikt is aan de andere.

De inhoud van het bestreden besluit

- 100 Aan de conclusie die in de voorgaande punten is getrokken uit het onderzoek van het doel van het bestreden besluit wordt niet afgedaan door een analyse van de inhoud van dat besluit.
- 101 Blijkens artikel 1, lid 2, van het besluit voorziet dit namelijk in financiële en technische bijstand om in het technisch secretariaat van de ECOWAS een eenheid lichte wapens op te richten, en om het tussen de lidstaten van die organisatie geldende moratorium inzake handvuurwapens en lichte wapens om te vormen tot een verdrag. Daartoe voorziet artikel 4, lid 1, van het bestreden besluit in een referentiebedrag van 515 000 EUR.
- 102 Krachtens artikel 3 van het bestreden besluit wordt de Commissie belast met de uitvoering van het besluit, die, nadat de Commissie met de ECOWAS een financieringsovereenkomst heeft gesloten, de vorm krijgt van een niet-terugvorderbare hulp die met name wordt gebruikt om gedurende een jaar de lonen, de reiskosten en de kosten van het materiaal en de uitrusting te dekken, die nodig zijn voor de oprichting van een eenheid lichte wapens in het technisch secretariaat van de ECOWAS, alsmede voor de omvorming van het moratorium tot een verdrag.
- 103 Wat de door de Unie te verlenen technische bijstand betreft, blijkt uit het project in de bijlage bij het bestreden besluit, dat die de aanstelling inhoudt van deskundigen die worden belast met het studiewerk dat noodzakelijk is voor de opstelling van een ontwerpovereenkomst.
- 104 Zoals de advocaat-generaal in punt 211 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan financiële of technische bijstand slechts in het licht van de daarmee nagestreefde

doelstellingen worden aangemerkt als instrument van het GBVB of van het communautaire ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

105 Terwijl maatregelen als het verlenen van politieke steun voor de instelling van een moratorium of het inzamelen en vernietigen van wapens, die veeleer operaties van vredeshandhaving, versterking van de internationale veiligheid of bevordering van de internationale samenwerking vormen, aansluiten bij de in artikel 11, lid 1, EU genoemde doelstellingen van het GBVB, kan het besluit om fondsen bijeen te brengen en aan een groep ontwikkelingslanden technische bijstand te verlenen om een ontwerpovereenkomst op te stellen, immers zowel onder het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid als onder het GBVB vallen.

106 Dat aan het litigieuze gemeenschappelijk optreden uitvoering is gegeven door andere in het kader van titel V van het EU-Verdrag aangenomen besluiten, waarvan de Commissie de wettigheid niet heeft betwist, kan niet beslissend zijn voor het resultaat van het onderzoek van het Hof in deze zaak. De rechtsgrondslag van een handeling moet immers op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf worden gekozen en niet aan de hand van de rechtsgrondslag die is gebruikt om andere handelingen van de Unie met, in voorkomend geval, soortgelijke kenmerken vast te stellen (zie in die zin arrest van 10 januari 2006, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 50).

107 Zoals in punt 87 van dit arrest reeds is overwogen, sluit het litigieuze gemeenschappelijk optreden waaraan het bestreden besluit uitvoering wil geven, voorts zelf niet uit dat het doel van de bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens kan worden bereikt door maatregelen van de Gemeenschap, nu in de artikelen 8 en 9 daarvan melding wordt gemaakt van het voornemen van de Commissie haar activiteiten te richten op het verwezenlijken van dat doel, in voorkomend geval via passende communautaire maatregelen, en van de verplichting van de Raad en de Commissie om de samenhang van de activiteiten van de Unie op het gebied van handvuurwapens te waarborgen, met name in het licht van haar ontwikkelingsbeleid, en zorg te dragen voor de uitvoering van hun respectieve optreden, elk overeenkomstig zijn of haar bevoegdheden.

- 108 Uit een en ander volgt dat het bestreden besluit, gelet op het doel en de inhoud ervan, twee componenten bevat, die respectievelijk onder het communautaire ontwikkelingsamenwerkingsbeleid en het GBVB vallen en waarvan de ene niet ondergeschikt aan de andere kan worden geacht.
- 109 Gelet op de overwegingen in de punten 76 en 77 van dit arrest, moet worden geconcludeerd dat de Raad artikel 47 EU heeft geschonden door het bestreden besluit aan te nemen op grond van titel V van het EU-Verdrag, hoewel het ook onder het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid valt.
- 110 Derhalve moet het bestreden besluit nietig worden verklaard.
- 111 Aangezien het besluit nietig moet worden verklaard op grond van zijn eigen gebreken, behoeft de exceptie van onwettigheid van het litigieuze gemeenschappelijk optreden niet te worden onderzocht.

Kosten

- 112 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Nu de Commissie niet heeft gevorderd dat de Raad in de kosten wordt verwezen, zullen deze twee instellingen ieder hun eigen kosten dragen. Overeenkomstig lid 4 van dat artikel zullen de interveniënten hun eigen kosten dragen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Besluit 2004/833/GBVB van de Raad van 2 december 2004 betreffende de uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB met het oog op een bijdrage van de Europese Unie in het kader van het moratorium van de ECOWAS op lichte wapens, wordt nietig verklaard.**

- 2) **De Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Raad van de Europese Unie dragen hun eigen kosten.**

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

ondertekeningen