

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)  
den 20 maj 2008\*

I mål C-91/05,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 21 februari 2005,

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av M. Petite, P.J. Kuijper och J. Enegren, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

**Europaparlamentet**, företrädd av R. Passos, K. Lindahl och D. Gauci, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

\* Rättegångsspråk: engelska.

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av J.-C. Piris, R. Gosalbo Bono, S. Marquardt och E. Finnegan, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Konungariket Danmark**, företrätt av A. Jacobsen, C. Thorning och L. Lander Madsen, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Spanien**, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

**Republiken Frankrike**, företrädd av G. de Bergues, E. Belliard och C. Jurgensen, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Nederländerna**, företrätt av M. de Grave, C. Wissels och H.G. Sevenster, samtliga i egenskap av ombud,

**Konungariket Sverige**, företrätt av A. Falk, i egenskap av ombud,

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av R. Caudwell och E. Jenkinson, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Dashwood, barrister,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (referent), A. Tizzano och G. Arestis samt domarna A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: P. Mengozzi,  
justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 december 2006,

och efter att den 19 september 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- <sup>1</sup> Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2004/833/GUSP av den 2 december 2004 om genomförande

av gemensam åtgärd 2002/589/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen till Ecowas inom ramen för moratoriet för handeldvapen och lätta vapen (EUT L 359, s. 65) (nedan kallat det angripna beslutet), och förklara att rådets gemensamma åtgärd 2002/589/GUSP av den 12 juli 2002 om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen och om upphävande av gemensam åtgärd 1999/34/GUSP (EGT L 191, s. 1) (nedan kallad den omtvistade gemensamma åtgärden), särskilt avdelning II, inte kan tillämpas eftersom den är rättsstridig.

## **Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten**

### *Cotonou-avtalet*

- 2 Den 23 juni 2000 undertecknades i Cotonou (Benin) ett partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan (EGT L 317, s. 3) (nedan kallat Cotonou-avtalet), vilket godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2003/159/EG av den 19 december 2002 (EUT L 65, 2003, s. 27). Avtalet trädde i kraft den 1 april 2003.
  
- 3 Artikel 1 i detta avtal, rubricerad "Mål för partnerskapet", har följande lydelse:

"Gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och [staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (nedan kallade AVS-staterna)], å andra sidan, nedan

kallade 'parterna', ingår detta avtal för att främja och påskynda AVS-staternas ekonomiska, kulturella och sociala utveckling för att därigenom bidra till fred och säkerhet och till främjandet av en stabil och demokratisk politisk miljö.

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

Dessa mål och parternas internationella åtaganden skall genomsyra alla utvecklingsstrategier och åtgärdas genom en integrerad strategi i vilken utvecklingens såväl politiska och ekonomiska som sociala, kulturella och miljömässiga aspekter beaktas. Partnerskapet skall utgöra en samlad ram för understödjande av de enskilda AVS-staternas utvecklingsstrategier.

...”

<sup>4</sup> Artikel 11 i Cotonou-avtalet, rubricerad ”Fredsskapande åtgärder, konfliktförebyggande och konfliktlösning”, har följande lydelse:

”1. Parterna skall inom ramen för partnerskapet bedriva en aktiv, vittomfattande och samlad politik för fredsskapande åtgärder, konfliktförebyggande och konfliktlösning. Denna politik skall bygga på principen om ökat egenansvar. Den skall framför allt

inriktas på utveckling av regional, subregional och nationell kapacitet och på förebyggande i ett tidigt skede av våldsamma konflikter genom att de egentliga orsakerna till problemen angrips på ett målinriktat sätt och genom en lämplig kombination av alla tillgängliga åtgärdsmedel.

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

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

...”

5 Enligt artiklarna 6–10 i bilaga IV till Cotonou-avtalet, med rubriken ”Genomförande- och förvaltningsförfaranden”, har en strategi för regionalt samarbete och en regional

programplanering slagits fast i en handling som undertecknats den 19 februari 2003 av kommissionen å ena sidan och Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) och Västafrikanska Ekonomiska och Monetära Unionen (UEMOA), å andra sidan.

- 6 I denna handling framhålls i avsnitt 2.3.1, rubricerad "Säkerhet och konfliktförebyggande", "betydelsen av kontrollen av handeln med lätta vapen där ett moratorium för exporten och importen föreligger som stöds av Förenta nationerna". I denna handling anges i avsnitt 6.4.1, rubricerad "Understödjande av en regional politik för konfliktförebyggande och god förvaltning", att det planeras åtgärder till stöd för Förenta nationernas åtgärder för att genomföra prioriterade verksamheter i handlingsplanen, för genomförandet av moratoriet för import, export och tillverkning av lätta vapen.
  
- 7 På begäran av Ecowas började kommissionen år 2004 att utarbeta ett förslag till finansiering av konfliktförebyggande och fredsskapande åtgärder. Enligt kommissionen ska den största delen av denna finansiering anslås till Ecowas program för kontroll av lätta vapen.

*Den omtvistade gemensamma åtgärden*

- 8 Europeiska unionens råd antog den 12 juli 2002, på grundval av artikel 14 EU, den omtvistade gemensamma åtgärden. Genom denna upphävdes och ersattes rådets gemensamma åtgärd 1999/34/GUSP av den 17 december 1998 beslutad av rådet på

grundval av artikel J 3 i Fördraget om Europeiska unionen om Europeiska unionens bidrag för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen (EGT L 9, 1999, s. 1).

9 Målen med den omtvistade gemensamma åtgärden är enligt dess artikel 1.1 följande:

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

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

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

10 I avdelning I i den omtvistade gemensamma åtgärden, rubricerad "Principer om preventiva och reaktiva aspekter", fastställs det åtgärdsprogram på grundval av vilket Europeiska unionen ska anstränga sig för att åstadkomma konsensus inom relevanta regionala och internationella forum. I detta syfte anges de principer och åtgärder som ska förverkligas för att förhindra en fortsatt destabiliserande anhopning av handeldvapen (artikel 3) och för att minska den befintliga anhopningen av handeldvapen och ammunition till dem (artikel 4).



- 11 I artikel 3 i den omtvistade gemensamma åtgärden anges, bland de principer och åtgärder som ska förverkligas för att förhindra en fortsatt destabiliserande anhopning av handeldvapen, åtaganden från alla berörda länder om framställning, export, import och innehav av de ovannämnda vapnen, samt upprättande och förande av nationella inventarieförteckningar och utarbetande av restriktiva nationella lagstiftningar.
- 12 I artikel 4 anges, bland de principer och åtgärder som ska förverkligas för att minska den befintliga anhopningen av handeldvapen och ammunition till dessa, bland annat lämpligt bistånd till länder som begär hjälp med att kontrollera eller eliminera överskott av handeldvapen på sina territorier, främjande av förtroendeskapande åtgärder och stimulansåtgärder för att uppmuntra till frivilligt överlämnande av överskott av handeldvapen eller av sådana handeldvapen som innehas olagligt, liksom ammunition till dessa vapen.
- 13 I avdelning II i den omtvistade gemensamma åtgärden, rubricerad ”Unionens bidrag till särskilda insatser”, föreskrivs bland annat ett finansiellt och tekniskt bistånd till sådana program eller projekt som direkt bidrar till de principer och åtgärder som anges i avdelning I i denna gemensamma åtgärd.
- 14 I artikel 6.2 i den gemensamma åtgärden föreskrivs följande:

”I samband med sådant bistånd skall EU särskilt beakta mottagarens åtaganden att följa de principer som anges i artikel 3, respekten för de mänskliga rättigheterna, efterlevnaden av internationell humanitär rätt, värnet av rättsstatsprincipen samt

mottagarens iakttagande av sina internationella åtaganden, framför allt när det gäller befintliga fredsfördrag och internationella rustningskontrollavtal.”

15 Enligt artikel 7.1 i den omtvistade gemensamma åtgärden ska rådet besluta om fördelningen av det finansiella och tekniska bistånd som avses i artikel 6 i denna åtgärd, om prioriteringar för användning av dessa medel och om villkoren för att genomföra särskilda unionsinsatser. I artikel 7.2 föreskrivs att ”[r]ådet skall besluta från fall till fall om principen för, arrangemangen kring och finansieringen av sådana projekt på grundval av konkreta projektförslag som bygger på riktiga kostnadsberäkningar, utan att detta påverkar medlemsstaternas bilaterala bidrag och gemenskapens verksamhet”.

16 I artikel 8 i den omtvistade gemensamma åtgärden föreskrivs följande:

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

17 I artikel 9.1 i nämnda åtgärd föreskrivs följande:

”Rådet och kommissionen skall ansvara för samstämmighet i unionens åtgärder när det gäller handelsvapen, särskilt med avseende på unionens utvecklingspolitik. Medlemsstaterna och kommissionen skall därför överlämna all relevant information

till berörda rådsorgan. Rådet och kommissionen skall se till att deras respektive åtgärder genomförs, var och en i enlighet med sina befogenheter.”

*Det angripna beslutet*

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

19 I det angripna beslutet anges följande skäl:

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

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

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

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

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

21 I artikel 3 i det angripna beslutet föreskrivs följande:

”Det finansiella genomförandet av detta beslut åligger kommissionen. Kommissionen skall därför ingå ett finansieringsavtal med Ecowas om villkoren för användningen av Europeiska unionens bidrag, som får formen av ett gåvobistånd. Biståndet kommer att under en period på tolv månader täcka kostnaderna för löner, reseersättning samt nödvändig materiel och utrustning för inrättandet av en enhet för lätta vapen inom Ecowas tekniska sekretariat och för omvandlingen av moratoriet till en konvention om handeldvapen och lätta vapen mellan Ecowasstaterna. ...”

22 I artikel 4.2 i det angripna beslutet anges följande:

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

23 I samband med diskussionen angående förslaget till det angripna beslutet inom ramen för Ständiga representanternas kommitté den 24 november 2004 begärde kommissionen att följande uttalande skulle antecknas i protokollet från rådsmötet (dok. nr 15236/04 GUSP 1039, av den 25 november 2004):

”Kommissionen anser att denna gemensamma åtgärd inte borde ha antagits och att projektet borde ha finansierats genom den nionde Europeiska utvecklingsfonden i Cotonouavtalet. Detta framgår klart av artikel 11.3 i Cotonouavtalet där kampen mot anhopning av handelsvapen och lätta vapen särskilt nämns som en relevant verksamhet. Det avspeglas även i kommentaren till den berörda GUSP-budgetrubriken [för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nedan kallad GUSP)] (19 03 02) i 2004 års budget i vilken GUSP-finansiering av sådana projekt om de redan omfattas av bestämmelserna i Cotonouavtalet utesluts.

Den gemensamma åtgärden för GUSP-finansiering skulle ha varit berättigad genom den nionde Europeiska utvecklingsfonden och till fullo i överensstämmelse med det regionala vägledande programmet med Ecowas. Detta framgår av att kommissionen redan förbereder ett finansieringsförslag för ett vägledande belopp på 1,5 miljoner euro för att stödja genomförandet av Ecowas moratorium för handeldvapen och lätta vapen.

Slutligen omfattas den gemensamma åtgärden av de delade befogenheter på vilka gemenskapens utvecklingspolitik och Cotonouavtalet grundas. Sådana områden med delade befogenheter skyddas lika mycket av artikel 47 [EU] som områdena med gemenskapens exklusiva behörighet; annars skulle artikel 47 berövas en stor del av sin nyttiga effekt. Kommissionen förbehåller sig sina rättigheter i denna fråga.”

- 24 Eftersom kommissionen ansåg att det angripna beslutet inte antagits på en korrekt rättslig grund och att artikel 47 EU därmed hade åsidosatts, har den väckt förevarande talan.

## **Parternas yrkanden**

- 25 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

— förklara att den omtvistade gemensamma åtgärden, särskilt avdelning II, är rättsstridig och därmed inte kan tillämpas.

26 Rådet har yrkat att domstolen ska

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

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

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Genom beslut fattat av domstolens ordförande den 7 september 2005 tilläts Europaparlamentet att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

28 Genom samma beslut tilläts Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden. Genom beslut av domstolens ordförande av den 12 september 2005 tilläts även Konungariket Danmark att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

## Domstolens behörighet

- 29 Kommissionen har med stöd av artikel 230 EG väckt förevarande talan om ogiltigförklaring för att domstolen ska konstatera att rådet genom att anta det angripna beslutet har inkräktat på gemenskapens behörighet och därigenom åsidosatt artikel 47 EU. I den mån det angripna beslutet grundar sig på den omtvistade gemensamma åtgärden, har kommissionen med stöd av artikel 241 EG gjort gällande att denna gemensamma åtgärd, särskilt avdelning II, inte kan tillämpas på grund av nämnda åsidosättande av artikel 47 EU.
- 30 Utan att för den skull ifrågasätta domstolens behörighet att avgöra målet, har rådet med stöd av den spanska regeringen och Förenade kungarikets regering påpekat, såvitt särskilt gäller invändningen om att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig, att domstolen inte är behörig att pröva om en rättsakt som omfattas av GUSP är rättsenlig.
- 31 I detta hänseende följer det av artikel 46 f EU att bestämmelserna i EG-fördraget som rör domstolens behörighet och utövandet av denna behörighet ska tillämpas på artikel 47 EU.
- 32 Enligt artikel 47 EU ska ingen bestämmelse i EU-fördraget inverka på bestämmelserna i EG-fördraget (dom av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet, REG 2005, s. I-7879, punkt 38, och av den 23 oktober 2007 i mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-9097, punkt 52).



33 Det ankommer således på domstolen att tillse att de rättsakter som enligt rådet omfattas av avdelning V i EU-fördraget, och vilka som sådana kan ha rättsverkningar, inte inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelas enligt bestämmelserna i EG-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 1998 i mål C-170/96, kommissionen mot rådet, REG 1998, s. I-2763, punkt 16, och av den 13 september 2005 i det ovan nämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 39, och av den 23 oktober 2007 i det ovan nämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 53).

34 Av det ovanstående följer att domstolen är behörig att pröva talan om ogiltigförklaring som väckts av kommissionen enligt artikel 230 EG och i detta sammanhang pröva de grunder som åberopats i enlighet med artikel 241 EG så vitt dessa rör ett åsidosättande av artikel 47 EU.

## Talan

### *Parternas argument*

35 Kommissionen har med stöd av parlamentet gjort gällande att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras på grund av att det inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelats på området för utvecklingssamarbete, vilket således strider mot artikel 47 EU.

36 Kommissionen och parlamentet anser att det genom artikel 47 EU uppställs en "fast" gräns mellan gemenskapens behörighet och unionens behörighet. Även om medlemsstaterna på ett område med delad behörighet, såsom politiken inom området för utvecklingssamarbete, behåller sin behörighet att vidta egna åtgärder, individuellt eller kollektivt, i den mån som gemenskapen ännu inte har utövat sin behörighet, gäller detta inte för unionen. I enlighet med artikel 47 EU har unionen

inte samma kompletterande behörighet utan är skyldig att respektera gemenskapens behörighet, oberoende av om den är exklusiv eller inte, även om det är fråga om icke utövad behörighet. Rådet inkräktar således på gemenskapens behörighet när det inom ramen för GUSP antar en rättsakt som med giltig verkan hade kunnat antas på grundval av EG-fördraget.

- 37 Enligt kommissionen och parlamentet omfattas bekämpandet av spridningen av lätta vapen och handeldvapen av den behörighet som tilldelats gemenskapen på området för utvecklingssamarbete, eftersom det har blivit en integrerad del av politiken inom detta område. Det hållbara utvecklingssamarbetet i ett land kan endast vara effektivt om det föreligger ett minimum av stabilitet och demokratisk legitimitet. Genom att politiken inom området för minröjning och nedmontering av handeldvapen och lätta vapen omfattas av detta stabilitetsperspektiv, är den ett oundvikligt medel för att målen med politiken inom området för utvecklingssamarbete ska kunna uppnås.
- 38 Kommissionen har gjort gällande att det i Cotonou-avtalet, särskilt i artikel 11.3, har fastställts att kampen mot spridningen av handeldvapen och lätta vapen ska integreras i gemenskapspolitikerna inom området för utvecklingssamarbete.
- 39 Rådet och den internationella gemenskapen har för övrigt bekräftat det band som förenar politiken inom området för utvecklingssamarbete och den destabiliserande anhopningen av handeldvapen och lätta vapen.
- 40 Kommissionen har med stöd av Europaparlamentet gjort gällande att det angripna beslutet genom sitt ändamål och innehåll omfattas av gemenskapens behörighet och att det således med giltig verkan skulle ha kunnat antas på grundval av EG-fördraget. För det första är ändamålet med det angripna beslutet inte enbart att främja fred och säkerhet, utan även att förbättra utsikterna för en hållbar utveckling i Västafrika. För

det andra utgör initiativet att förstärka enheten för lätta vapen vid Ecowas tekniska sekretariat och anlita experter i syfte att författa ett förslag till konvention angående lätta vapen, såsom föreskrivs i bilagan till det angripna beslutet, ett bidrag av klassiskt slag inom program för utvecklingssamarbete som inte kräver några särskilda åtgärder inom ramen för GUSP.

41 Eftersom det angripna beslutet grundas på den omtvistade gemensamma åtgärden, har kommissionen med stöd av parlamentet yrkat att nämnda gemensamma åtgärd, och särskilt avdelning II, ska förklaras vara rättsstridig med anledning av att den inkräktar på gemenskapens behörighet. De anser att även om vissa delar av kampen mot spridningen av lätta vapen och handeldvapen visserligen kan omfattas av GUSP, särskilt polisiära eller militära åtgärder som vidtas för att samla in nämnda vapen eller inleda destruktionsprogram, är detta inte fallet vad gäller åtgärder för ekonomiskt och tekniskt bistånd i enlighet med nämnda avdelning II. Dyliga åtgärder omfattas av gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete och området för ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländ.

42 Rådet har med stöd av samtliga regeringar i intervenerande medlemsstater gjort gällande att det inte finns fog för att åberopa ett åsidosättande av artikel 47 EU, eftersom kampen mot spridningen av lätta vapen och handeldvapen varken omfattas av gemenskapens behörighet vad gäller politiken inom området för utvecklingssamarbete eller av någon annan behörighet för gemenskapen.

43 När det för det första gäller artikel 47 EU har rådet påpekat att denna bestämmelse syftar till att bevara jämvikten mellan de befogenheter som fastställts genom fördragen och att den inte kan tolkas så att den syftar till att skydda den behörighet som tilldelats gemenskapen till förfång för den behörighet som tilldelats unionen. I motsats till vad kommissionen har hävdad uppställs i artikel 47 EU inte någon fast gräns mellan gemenskapens behörighet och unionens behörighet. För att fastställa

om en åtgärd som vidtas av unionen inverkar på gemenskapens behörighet, är det nödvändigt att beakta arten av den behörighet som tilldelats gemenskapen på det aktuella området, och då särskilt att gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete är av kompletterande art.

- 44 För att en rättsakt som grundas på EU-fördraget ska kunna anses strida mot artikel 47 EU anser Förenade kungarikets regering för det första att gemenskapen måste vara behörig att anta en rättsakt som har samma syfte och innehåll. För det andra ska den rättsakt som grundas på EU-fördraget inkräkta på en behörighet som tilldelats gemenskapen genom att utövandet av denna behörighet hindras eller begränsas, vilket därvid leder till en företrädeseffekt för gemenskapens behörighet. En sådan effekt är dock utesluten inom ett område som utvecklingssamarbetet, där gemenskapen har parallella behörigheter.
- 45 Rådet har med stöd av samtliga regeringar i intervenerande medlemsstater gjort gällande att kampen mot destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen inte omfattas av den behörighet som tilldelats gemenskapen.
- 46 Varken kampen mot spridning av nämnda vapen eller de mer allmänna målen om bevarandet av fred och stärkandet av säkerheten ingår bland de mål som gemenskapen eftersträvar enligt artiklarna 2 EG och 3 EG. Dessutom följer det av artikel 177.1 EG att det huvudsakliga målet för gemenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete är att bekämpa fattigdom. Bevarandet av fred och stärkandet av internationell säkerhet utgör således mål som endast omfattas av EU-fördraget, särskilt GUSP. Bestämmelserna i EG-fördraget kan inte tolkas extensivt utan att skada såväl samexistensen mellan unionen och gemenskapen såsom integrerade men separata rättsordningar, som den konstitutionella uppbyggnaden av en helhet bestående av tre ”pelare”.

- 47 Rådet har med stöd av den franska och den nederländska regeringen samt regeringen i Förenade kungariket gjort gällande att det förhållandet att spridningen av lätta vapen och handeldvapen kan ha den sidoordnade effekten att inverka på perspektiven för en hållbar utveckling inte medför att hela detta område omfattas av gemenskapens behörighet.
- 48 Rådet och Förenade kungarikets regering har gjort gällande att om kommissionen vinner framgång med sin ståndpunkt, skulle GUSP fräntas sin ändamålsenliga verkan. Nämda regering har tillagt att om det var tillräckligt att en åtgärd har inverkan på de mål som eftersträvas med gemenskapens behörighet för att åtgärden ska omfattas av denna behörighet, skulle det inte längre finnas några gränser för omfattningen av gemenskapens behörighet. Detta skulle strida mot principen om tilldelning av behörighet. Den nederländska regeringen anser att det inte är önskvärt att begränsa rollen för GUSP när det gäller bevarandet av fred och säkerhet i utvecklingsländerna, eftersom denna politik gör det möjligt för rådet att agera snabbt och effektivt i sådana länder.
- 49 Rådet har med stöd av den spanska, den franska och den svenska regeringen samt regeringen i Förenade kungariket framhållit att eftersom Cotonou-avtalet är av "blandad" art, är det inte möjligt att av detta avtal härleda en behörighet för gemenskapen på området för kampen mot destabiliserande anhopning och spridning av lätta vapen och handeldvapen.
- 50 Såväl rådet som samtliga regeringar i intervenerande medlemsstater anser att det angripna beslutet har antagits med beaktande av bestämmelserna och andan i EU-fördraget. Med hänsyn till att det angripna beslutet har som huvudsakligt syfte att bekämpa anhopning och spridning av lätta vapen och handeldvapen, omfattas det inte av gemenskapens behörighet utan av unionens behörighet inom ramen för GUSP.

- 51 För det första omfattas nämligen kampen mot spridningen av lätta vapen och handeldvapen av det grundläggande målet för GUSP, vilket enligt artikel 11 EU är att bevara freden och stärka den internationella säkerheten. Den svenska regeringen har tillagt att på området för bekämpandet av spridningen av lätta vapen och handeldvapen i Västafrika, har säkerhetsrådet i Förenta Nationerna antagit resolutioner i vilka säkerhetsrådet har anmodat den internationella givargemenskapen att genomföra Ecowas moratorium beträffande nämnda vapen och stödja dess tekniska sekretariat.
- 52 För det andra har rådet och regeringarna i intervenerande medlemsstater gjort gällande att i den mån som en åtgärd omfattas av GUSP, utgör artikel 47 EU inte något hinder för att unionen tillämpar samma metoder som dem som gemenskapen har tillämpat på området för utvecklingssamarbete. Unionen förfogar nämligen över instrument för att genomföra de mål som den har anförtrotts inom ramen för GUSP, vilka inte begränsar sig till diplomatiska eller militära åtgärder utan vilka även omfattar operationella åtgärder, däribland sådant ekonomiskt eller tekniskt bistånd som är nödvändigt för att genomföra de avsedda målen.
- 53 Rådet och den franska regeringen har framhållit att den omtvistade gemensamma åtgärden har genomförts genom ett antal beslut inom ramen för GUSP, vilkas rättsenlighet inte har ifrågasatts av kommissionen (rådets beslut 2002/842/GUSP av den 21 oktober 2002 om genomförande av gemensam åtgärd 2002/589/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Sydösteuropa (EGT L 289, s. 1), rådets beslut 2003/543/GUSP av den 21 juli 2003 om genomförande av gemensam åtgärd 2002/589 inför ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Latinamerika och Västindien (EUT L 185, s. 59), rådets beslut 2004/790/GUSP av den 22 november 2004 om förlängning och ändring av beslut 2003/276/GUSP om genomförande av gemensam åtgärd 2002/589 inför ett bidrag från Europeiska unionen för att förstöra ammunition till handeldvapen och lätta vapen i Albanien (EUT L 348, s. 45), rådets beslut 2004/791/GUSP av den 22 november 2004 om förlängning och ändring av beslut 2002/842/GUSP om genomförande av gemensam åtgärd 2002/589 inför ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och

spridning av handeldvapen och lätta vapen i Sydösteuropa (EUT L 348, s. 46), rådets beslut 2004/792/GUSP av den 22 november 2004 om förlängning och ändring av beslut 1999/730/GUSP om genomförande av gemensam åtgärd 1999/34 som ett bidrag från Europeiska unionen för att bekämpa destabiliserande anhopning och spridning av handeldvapen och lätta vapen i Kambodja (EUT L 348, s. 47) och rådets beslut 2005/852/GUSP av den 29 november 2005 om förstöring av handeldvapen och lätta vapen och ammunition till dessa i Ukraina (EUT L 315, s. 27)).

54 Slutligen har rådet med stöd av den spanska regeringen och regeringen i Förenade kungariket gjort gällande att invändningen om att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig inte kan upptas till sakprövning, eftersom en privilegierad sökande såsom kommissionen är förhindrad att göra en invändning om rättsstridighet när sökanden inom ramen för en talan enligt artikel 230 EG direkt hade kunnat yrka att rättsakten ska ogiltigförklaras.

55 Med hänvisning till argumenten rörande det angripna beslutet har rådet, den nederländska och den svenska regeringen samt regeringen i Förenade kungariket hävdad att den omtvistade gemensamma åtgärden under alla omständigheter har antagits med iakttagande av artikel 47 EU.

### *Domstolens bedömning*

#### Tillämpningen av artikel 47 EU

56 Det följer av punkterna 31–33 i förevarande dom att det enligt artikel 47 EU ankommer på domstolen att tillse att de rättsakter som enligt rådet omfattas av

avdelning V i EU-fördraget, och vilka kan ha rättsverkningar, inte inkräktar på den behörighet som gemenskapen tilldelas enligt bestämmelserna i EG-fördraget.

- 57 Enligt kommissionen innebär det angripna beslutet ett åsidosättande av den behörighetsfördelning som fastställts i artikel 47 EU mellan gemenskapen och unionen genom att beslutet hade kunnat antas på grundval av den behörighet som tilldelats gemenskapen på området för utvecklingssamarbete. Samma sak gäller enligt kommissionen bestämmelserna i avdelning II i den omtvistade gemensamma åtgärden, som genomförts genom det angripna beslutet. Dessa bestämmelser omfattas antingen av gemenskapens behörighet på området för utvecklingssamarbete eller av gemenskapens behörighet avseende ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland.
- 58 Domstolen ska således kontrollera om bestämmelserna i det angripna beslutet inverkar på den behörighet som gemenskapen har enligt EG-fördraget på grund av att dessa bestämmelser, såsom kommissionen har hävdad, hade kunnat antas med stöd av bestämmelserna i nämnda fördrag (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 40, och av den 23 oktober 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 54).
- 59 Eftersom det i artikel 47 EU föreskrivs att ingen bestämmelse i EU-fördraget ska inverka på fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna eller på senare fördrag och rättsakter om ändring eller komplettering av de fördragen, syftar denna artikel i enlighet med artikel 2 femte strecksatsen EU och artikel 3 första stycket EU till att upprätthålla och bygga ut gemenskapens regelverk.
- 60 I motsats till vad Förenade kungarikets regering har hävdad har en rättsakt som medför rättsverkningar och som antagits inom ramen för avdelning V i EU-fördraget en inverkan på bestämmelserna i EG-fördraget i den mening som avses i artikel 47 EU när rättsakten hade kunnat antas på grundval av det sistnämnda fördraget, och



det är inte nödvändigt att undersöka huruvida denna rättsakt hindrar eller begränsar gemenskapens utövande av sin behörighet. Det framgår nämligen av domstolens rättspraxis att när det framkommer att bestämmelserna i en rättsakt som antagits inom ramen för avdelning V eller avdelning VI i EU-fördraget, med hänsyn till deras syfte och innehåll, har till huvudsakligt ändamål att genomföra en politik som tilldelats gemenskapen genom EG-fördraget, och bestämmelserna med giltig verkan hade kunnat antas på grundval av nämnda fördrag, fastställer domstolen att nämnda bestämmelser har antagits i strid med artikel 47 EU (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 51 och 53, och av den 23 oktober 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 69–74).

61 Eftersom det utgör ett åsidosättande av artikel 47 EU när en rättsakt som har rättsverknningar och som antagits av unionen på grundval av EU-fördraget hade kunna antas av gemenskapen, är det inte heller relevant att undersöka – såvitt avser ett område såsom utvecklingssamarbete som inte omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet och beträffande vilket medlemsstaterna således inte är förhindrade att gemensamt eller var för sig utöva sin behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 1993 i de förenade målen C-181/91 och C-248/91, parlamentet mot rådet och kommissionen, REG 1993, s. I-3685, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-255, och av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-625, punkt 26, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-47) – huruvida en sådan rättsakt hade kunnat antas av medlemsstaterna med utövande av deras behörighet.

62 Frågan huruvida bestämmelserna i en sådan rättsakt som antagits av unionen omfattas av gemenskapens behörighet rör i övrigt tilldelningen och följaktligen själva förekomsten av denna behörighet, och inte huruvida behörigheten är exklusiv eller delad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2006 i mål C-459/03, kommissionen mot Irland, REG 2006, s. I-4635, punkt 93).

63 Det ska således fastställas huruvida det angripna beslutet strider mot artikel 47 EU på grund av att det kunde ha antagits på grundval av bestämmelserna i EG-fördraget.

## Avgränsningen av områdena gemenskapens politik inom området för utvecklings-samarbete och GUSP

- 64 När det gäller gemenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete har domstolen slagit fast att de mål som eftersträvas i artikel 130u i EG-fördraget (nu artikel 177 EG) är vidsträckta, i den meningen att de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå dessa mål måste kunna beröra olika specifika områden (dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet, REG 1996, s. I-6177, punkt 37).
- 65 Artiklarna 177 EG–181 EG avseende samarbete med utvecklingsländer gäller inte bara varaktig ekonomisk och social utveckling i dessa länder, deras harmoniska och successiva integration i världsekonomin eller kampen mot fattigdom, utan även utveckling av demokratin och rättsstaten samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samtidigt som de åtaganden som godkänts inom ramen för Förenta nationerna och andra internationella organisationer ska uppfyllas (dom av den 23 oktober 2007 i mål C-403/05, parlamentet mot kommissionen, REG 2007, s. I-9045, punkt 56).
- 66 Av den gemensamma förklaringen från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, parlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik, ”Europeiskt samförstånd [för utveckling]” (EUT C 46, 2006, s. 1), följer dessutom att fred och säkerhet är en förutsättning för hållbar utveckling och fattigdomsutrotning samt att målen med gemenskapens förnyade utvecklingspolitik endast kan uppnås genom främjande av demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna (domen i det ovannämnda målet parlamentet mot kommissionen, punkt 57).

67 Även om målen med den nuvarande gemenskapspolitiken inom området för utvecklingssamarbete således inte ska begränsas till att avse åtgärder som direkt berör bekämpandet av fattigdom, är det inte desto mindre nödvändigt att en åtgärd, för att den ska omfattas av denna politik, bidrar till att uppnå målen för den ekonomiska och sociala utveckling som eftersträvas med nämnda politik (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, punkterna 44, 60, 63 och 73).

68 Det följer av flera handlingar som härrör från unionens institutioner och från Europeiska rådet att vissa åtgärder som syftar till att förebygga instabilitet i utvecklingsländer, inbegripet åtgärder som vidtagits inom ramen för kampen mot spridning av lätta vapen och handeldvapen, kan bidra till att undanröja eller minska hindren för den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa länder.

69 Europeiska unionens råd för "utveckling" antog den 21 maj 1999 en resolution om lätta vapen i vilken rådet presenterade spridningen av dessa vapen som ett problem med globala proportioner, vilket i krisområden och i länder där säkerhetsläget är instabilt utgör ett hinder för en fredlig ekonomisk och social utveckling. Sedermera har det i Europeiska unionens strategi för kampen mot olaglig anhopning av och handel med handeldvapen och lätta vapen (SALW) och ammunition, vilken antogs av Europeiska rådet den 15-16 december 2005 (dokument nr 5319/06 GUSP 31, av den 13 januari 2006), såsom konsekvenser av ett olagligt spridande av lätta vapen och handeldvapen, särskilt för utvecklingen av de berörda länderna, bland annat nämnts försvagade statsstrukturer, förflyttning av personer, sammanbrott för hälsovård och utbildning, den ekonomiska verksamhetens förfall, en minskning av statliga medel, spridning av pandemier, skador på den sociala strukturen och på sikt sänkning av eller stopp för utvecklingsbiståndet, samtidigt som det angavs att denna utveckling, för det område som berördes mest, nämligen Afrika söder om Sahara, utgör en väsentlig bromsande faktor för utvecklingen.

- 70 Även i den gemensamma förklaringen från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, parlamentet och kommissionen, om Europeiska unionens utvecklingspolitik, som nämnts ovan i punkt 66 i förevarande dom, upptas i punkt 37 bristande säkerhet och våldsamma konflikter som några av de största hindren för att uppfylla millennieutvecklingsmålen, som godkänts inom ramen för Förenta nationerna, samtidigt som även kampen mot en okontrollerad spridning av lätta vapen och handeldvapen nämndes i detta sammanhang.
- 71 För att en konkret åtgärd som syftar till att bekämpa spridningen av lätta vapen och handeldvapen ska kunna antas av gemenskapen inom ramen för dess politik inom området för utvecklingsamarbete, måste emellertid denna åtgärd, såväl på grund av sitt syfte som på grund av sitt innehåll, omfattas av tillämpningsområdet för den behörighet som EG-fördraget tilldelat gemenskapen på detta område.
- 72 Detta är inte fallet när det huvudsakliga målet för en sådan åtgärd, även om den bidrar till den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländer, är att genomföra GUSP.
- 73 Om bedömningen av en åtgärd visar att det finns två avsikter med den eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga avsikten eller beståndsdelan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2003 i mål C-211/01, kommissionen mot rådet, REG 2003, s. I-8913, punkt 39, av den 29 april 2004 i mål C-338/01, kommissionen mot rådet, REG 2004, s. I-4829, punkt 55, och av den 10 januari 2006 i mål C-94/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-1, punkt 35, samt vad gäller tillämpningen av artikel 47 EU, dom av den 13 september 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 51–53, och av den 23 oktober 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 71–73).

- 74 Av detta följer att åtgärder för att bekämpa spridningen av lätta vapen och handeldvapen inte omfattas av den behörighet som tilldelats gemenskapen inom ramen för politiken inom området för utvecklingssamarbete när åtgärderna, på grund av deras huvudsakliga syfte eller deras huvudsakliga beståndsdel, ingår i genomförandet av GUSP.
- 75 När det är fråga om en åtgärd som har flera avsikter eller som innehåller flera beståndsdelar, utan att den ena kan underordnas i förhållande till den andra, har domstolen fastslagit, när olika rättsliga grunder i EG-fördraget således är tillämpliga, att en sådan åtgärd i undantagsfall ska antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 11 september 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 40, och av den 10 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 36).
- 76 Enligt artikel 47 EU är en sådan lösning emellertid utesluten vad beträffar en åtgärd som har flera syften eller flera beståndsdelar, vilka hänför sig till den politik inom området för utvecklingssamarbete som tilldelats gemenskapen enligt EG-fördraget respektive till GUSP, utan att ett syfte eller en beståndsdel kan ges en underordnad ställning i förhållande till det andra syftet eller den andra beståndsdel.
- 77 Eftersom artikel 47 EU uppställer hinder för att unionen på grundval av EU-fördraget antar en åtgärd som med giltig verkan hade kunnat antas på grundval av EG-fördraget, kan unionen inte tillämpa en rättslig grund som hänför sig till GUSP för att anta bestämmelser som även omfattas av den behörighet som EG-fördraget har tilldelat gemenskapen.
- 78 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska fastställa huruvida det angripna beslutet, om genomförande av den omtvistade gemensamma åtgärden inför ett bidrag från unionen till Ecowas inom ramen för moratoriet för lätta vapen

och handeldvapen, på grund av sitt syfte och innehåll hänför sig till politiken inom området för utvecklingssamarbete som tilldelats gemenskapen genom EG-fördraget, såsom kommissionen har hävdad.

#### Det angripna beslutets syfte

- 79 När det gäller syftet med det angripna beslutet framgår det såväl av dess titel som av dess beaktandedel samt av skälen 2–4 i detta beslut att det syftar till att genomföra den omtvistade gemensamma åtgärden som rådet antog på grundval av avdelning V i EU-fördraget, genom att ett ekonomiskt och tekniskt bidrag lämnas till Ecowas initiativ på området för bekämpandet av spridningen av lätta vapen och handeldvapen.
- 80 Eftersom det angripna beslutet innebär ett genomförande av en rättsakt som omfattas av GUSP, ska domstolen först undersöka huruvida beslutet av denna anledning ska förstås på så sätt att det snarare syftar till att uppnå de mål som eftersträvas med GUSP än de mål som eftersträvas med gemenskapspolitiken inom området för utvecklingssamarbete.
- 81 Domstolen påpekar i detta hänseende, utan att det är nödvändigt att i detta skede undersöka kommissionens invändning om att den omtvistade gemensamma åtgärden är rättsstridig, att denna åtgärd i skälen presenteras som en åtgärd som avser att ersätta den gemensamma åtgärden 1999/34 för att i unionens gemensamma åtgärd, när så är lämpligt, inkludera ammunition för lätta vapen och handeldvapen.
- 82 Av artikel 1.1 i den omtvistade gemensamma åtgärden framgår således att målen med denna är att bekämpa och bidra till att få ett slut på den destabiliserande

anhopningen och spridningen av handeldvapen, att bidra till att minska befintliga anhopningar av sådana vapen och deras ammunition till nivåer som är förenliga med ländernas legitima krav på säkerhet och att hjälpa till att lösa de problem som sådana anhopningar gett upphov till.

83 Dessa mål konkretiseras dels i avdelning I i den omtvistade gemensamma åtgärden, där vissa principer och åtgärder räknas upp runt vilka unionen anstränger sig att skapa konsensus för att bekämpa den destabiliserande anhopningen och spridningen av lätta vapen och handeldvapen, dels i avdelning II i denna gemensamma åtgärd som behandlar det ekonomiska och tekniska bistånd som unionen lämnar till projekt som bidrar till en tillämpning av nämnda principer och åtgärder.

84 Det framgår inte av den omtvistade gemensamma åtgärden att genomförandet av det däri fastställda programmet för att bekämpa spridningen av lätta vapen och handeldvapen nödvändigtvis måste ha formen av åtgärder som omfattas snarare av de mål som eftersträvas med GUSP, såsom bevarandet av freden och stärkandet av den internationella säkerheten, än av de mål som eftersträvas med gemenskapspolitiken inom området för utvecklingsamarbete.

85 Domstolen påpekar härvid för det första att det i den gemensamma åtgärden 1999/34 – vilken ersattes av den omtvistade gemensamma åtgärden som i sin helhet övertog målen och de uppräknade principerna samt den tänkta typen av bistånd – tydligt angavs i första skälet att den överdrivna och okontrollerade anhopningen och spridningen av handeldvapen och lätta vapen utgör ett hot mot fred och säkerhet och minskar utsikterna till en hållbar utveckling i många regioner i världen, varvid kampen mot detta fenomen således direkt omfattades av det tvåfaldiga syftet att bevara freden och den internationella säkerheten samt att säkerställa förutsättningarna för utveckling.

- 86 Vidare framgår det av bestämmelserna i avdelning II i den omtvistade gemensamma åtgärden, vilken med återgivande av vad som anges i den gemensamma åtgärden 1999/34 fastställer det slag av bistånd som unionen ska lämna och fördelningen av de uppgifter som inom denna ram ankommer på rådet och på kommissionen, att målen och det åtgärdsprogram som fastställts i denna gemensamma åtgärd kan genomföras inte bara av unionen inom ramen för GUSP utan även av gemenskapen på grundval av sin egen behörighet.
- 87 Enligt artikel 7 i den omtvistade gemensamma åtgärden ska rådet besluta om fördelningen av det finansiella och tekniska bistånd som avses i artikel 6 i denna åtgärd, och i artikel 7.2 preciseras att rådet ska besluta från fall till fall om principen för, arrangemangen kring och finansieringen av projekt som genomför nämnda gemensamma åtgärd "utan att detta påverkar ... gemenskapens verksamhet". Det förhållandet att den omtvistade gemensamma åtgärden kan genomföras av såväl gemenskapen som unionen bekräftas av artikel 8 i denna åtgärd, där rådet noterar att kommissionen har för avsikt att inrikta sina insatser på att förverkliga målen och prioriteringarna i denna gemensamma åtgärd, vid behov med hjälp av lämpliga gemenskapsåtgärder, samt av artikel 9 i denna gemensamma åtgärd, av vilken det följer att rådet och kommissionen ska ansvara för samstämmighet i unionens åtgärder när det gäller handeldvapen, "särskilt med avseende på unionens utvecklingspolitik", och genomförandet av deras respektive åtgärder, var och en i enlighet med sina befogenheter. Behovet av samstämmighet i unionens verksamhet på området för lätta vapen och handeldvapen följer för övrigt av en identisk hänvisning till "unionens utvecklingspolitik" i artikel 4.2 i det angripna beslutet.
- 88 Slutsatsen att målen för den omtvistade gemensamma åtgärden kan genomföras, såväl av unionen inom ramen för avdelning V i EU-fördraget som av gemenskapen inom ramen för sin politik inom området för utvecklingsamarbete, motsvarar slutligen det synsätt som rekommenderats av unionens institutioner och av Europeiska rådet i flera handlingar.



89 För det första hänvisade rådet självt i resolutionen om lätta vapen, som nämnts ovan i punkt 69 i förevarande dom, till de åtgärder som unionen vidtagit inom ramen för GUSP och erinrade om behovet av att säkerställa samstämmighet i unionens verksamhet när det gäller handeldvapen, särskilt i förhållande till GUSP, samtidigt som det emellertid i samma dokument rekommenderade att gemenskapen och medlemsstaterna inom ramen för utvecklingssamarbetet skulle ägna särskild uppmärksamhet åt "[f]rågan om huruvida lätta vapen skall ingå i den politiska dialogen med AVS och andra av unionens partner i utvecklingssamarbetet, [s]töd till utvecklingssamarbete till länder som önskar hjälp med att hejda eller eliminera överflödet av lätta vapen ..., [e]ventuellt stöd till att förstärka lämpliga regeringsorgan och lagstiftningen i syfte att uppnå bättre kontroll av lätta vapen", varvid det beträffande sistnämnda punkt tillades att "[d]e första insatserna skulle kunna riktas mot Sydafrika ... och Västafrika (ECOWAS), där betydande framsteg har gjorts och där man har utarbetat och enats om en ram för kampen mot spridningen av lätta vapen".

90 För det andra har Europeiska rådet i Europeiska unionens strategi för kampen mot olaglig anhopning av och handel med handeldvapen och lätta vapen (SALW) och ammunition till dessa, som nämnts ovan i punkt 69 i förevarande dom, bland de medel som unionen, gemenskapen och medlemsstaterna förfogar över för att möta det hot som den olagliga spridningen av nämnda vapen utgör, utöver civila och militära instrument för krishantering och övriga diplomatiska resurser, bland annat nämnt partnerskaps- och samarbetsavtal med tredjeländer samt utvecklings- och biståndsprogram inom ramen för EG-AVS-samarbetet och genom program som omfattar en punkt om handeldvapen och lätta vapen och ammunition till dessa. Efter att i punkt 15 ha angett att Europeiska rådet anser att det, inför dessa utmaningar, gäller för EU att genom en strategi för handeldvapen och lätta vapen bemöta detta hot och garantera samstämmighet mellan säkerhets- och utvecklingspolitiken, anges följande i dokumentet, såsom en slutlig del i åtgärdsplanen för att bemöta anhopningen av nämnda vapen: "[s]örja för samstämmighet och komplementaritet mellan rådets beslut inom ramen för GUSP och åtgärder som genomförs av kommissionen på området utvecklingsbistånd, för att främja samstämmighet mellan samtliga EU-åtgärder på området lätta vapen och handeldvapen".

- 91 För det tredje anges i punkt 37 i den gemensamma förklaringen från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen, om Europeiska unionens utvecklingspolitik, som nämnts ovan i punkt 66 i förevarande dom, konkreta åtgärder för att begränsa den okontrollerade spridningen av lätta vapen och handeldvapen som ska vidtas av "EU ... inom gemenskapens och medlemsstaternas respektive behörighetsområden" i överensstämmelse med den europeiska strategin mot anhopning och olaglig smuggling av dessa vapen samt ammunition till dessa.
- 92 Eftersom den rättsakt som omfattas av GUSP och som det angripna beslutet syftar till att genomföra inte utesluter att dess mål kan uppnås genom åtgärder som vidtas av gemenskapen på grundval av dess behörighet på området för utvecklingssamarbete, ska domstolen undersöka huruvida det angripna beslutet som sådant ska anses som en åtgärd som eftersträvar mål som omfattas av gemenskapspolitiken inom området för utvecklingssamarbete.
- 93 I skäl 1 i det angripna beslutet anges härvid att den mycket stora och okontrollerade anhopningen och spridningen av handeldvapen och lätta vapen utgör ett hot mot fred och säkerhet och minskar utsikterna till hållbar utveckling, något som särskilt är fallet i Västafrika.
- 94 Av skäl 2 i det angripna beslutet framgår att detta beslut syftar till att genomföra den omtvistade gemensamma åtgärden genom vilken unionen ska sträva efter att uppnå målen i artikel 1 i denna gemensamma åtgärd, det vill säga att bekämpa den destabiliserande anhopningen och spridningen av lätta vapen och handeldvapen och att minska befintliga anhopningar av dessa vapen, bland annat genom att främja förtroendeskapande åtgärder.

- 95 I motsats till vad kommissionen och parlamentet har hävdad, kan det inte förnekas att det angripna beslutet, i den del det syftar till att förhindra en ny anhopning av lätta vapen och handeldvapen i Västafrika som kan verka destabiliserande på denna region, omfattas av det allmänna målet att bevara freden och stärka den internationella säkerheten.
- 96 Det går emellertid inte att av det angripna beslutet dra slutsatsen att beslutets avsikt att undanröja eller att minska det hinder för utvecklingen av de berörda länderna som en anhopning av nämnda vapen innebär, är helt underordnad målen om bevarandet av freden och stärkandet av den internationella säkerheten.
- 97 Det bekräftas nämligen av skälen 3 och 4 i nämnda beslut att det ekonomiska bidrag och tekniska bistånd som unionen avser att lämna skulle stärka Ecowas initiativ när det gäller handeldvapen och lätta vapen.
- 98 Det angripna beslutets specifika syfte är således att stärka möjligheterna för en grupp afrikanska utvecklingsländer att bekämpa ett fenomen som enligt skäl 1 i detta beslut utgör ett hinder för en hållbar utveckling i dessa länder.
- 99 Av detta följer att det angripna beslutet har flera mål, vilka omfattas av GUSP respektive av politiken inom området för utvecklingssamarbete, utan att det ena målet är underordnat det andra.

## Innehållet i det angripna beslutet

- 100 Domstolens slutsats i ovanstående punkter, efter undersökningen av det angripna beslutets syfte, påverkas inte av en bedömning av beslutets innehåll.
- 101 Det framgår nämligen av artikel 1.2 i det angripna beslutet att det syftar till att ge ekonomiskt bidrag och tekniskt bistånd för att inrätta en enhet för lätta vapen inom Ecowas tekniska sekretariat och för att omvandla moratoriet till en konvention om handeldvapen och lätta vapen mellan Ecowas-staterna. För detta ändamål fastställs i artikel 4.1 i det angripna beslutet ett referensbelopp på 515 000 euro.
- 102 Enligt artikel 3 i det angripna beslutet ska det finansiella genomförandet av detta beslut åligga kommissionen, och genomförandet ska, efter det att kommissionen har ingått ett finansieringsavtal med Ecowas, ha formen av ett gåvobistånd. Biståndet kommer bland annat att under en period på tolv månader täcka kostnaderna för löner, reseersättning samt nödvändig materiel och utrustning för inrättandet av en enhet för lätta vapen inom Ecowas tekniska sekretariat och för omvandlingen av moratoriet till en konvention.
- 103 Vad gäller unionens tekniska bistånd framgår det av projektet som återfinns i bilagan till det angripna beslutet att det innebär tillsättandet av experter med ansvar för att genomföra nödvändiga studier och upprätta ett utkast till konvention.
- 104 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 211 i sitt förslag till avgörande, kan ett ekonomiskt bidrag, såsom ett tekniskt bistånd, endast kvalificeras som en

åtgärd som omfattas av GUSP eller av gemenskapspolitiken inom området för utvecklingsamarbete med beaktande av de eftersträvade målen.

- 105 Även om det finns åtgärder såsom beviljandet av politiskt stöd för införande av ett moratorium eller insamlandet och förstörelsen av vapen, vilka främst utgör åtgärder för bevarandet av freden, stärkandet av den internationella säkerheten eller främjandet av det internationella samarbetet och vilka omfattas av de mål som fastställts för GUSP i artikel 11.1 EU, kan ett beslut att bevilja medel och tekniskt bistånd till en grupp av utvecklingsländer med avsikt att upprätta ett utkast till konvention omfattats såväl av politiken inom området för utvecklingsamarbete som av GUSP.
- 106 Det förhållandet att den omtvistade gemensamma åtgärden har genomförts genom andra beslut som antagits inom ramen för avdelning V i EU-fördraget, och beträffande vilka kommissionen inte har ifrågasatt rättsenligheten, kan inte vara avgörande för utgången av den prövning som domstolen ska göra inom ramen för förevarande mål. Frågan om vilken rättslig grund en rättsakt ska ha måste nämligen avgöras utifrån rättsaktens egna mål och innehåll, och inte med hänsyn till den rättsliga grund som valts beträffande andra rättsakter som antagits av unionen och som i förekommande fall har liknande särdrag (se, för ett liknande resonemang, domen av den 10 januari 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 50).
- 107 Såsom domstolen påpekat i punkt 87 i förevarande dom utesluter inte den omtvistade gemensamma åtgärden i sig, som det angripna beslutet syftar till att genomföra, att målen för kampen mot spridandet av lätta vapen och handeldvapen kan uppnås genom åtgärder som vidtas av gemenskapen, när det i artiklarna 8 och 9 i denna åtgärd anges att kommissionen har för avsikt att inrikta sina insatser på att förverkliga detta mål, vid behov med hjälp av lämpliga gemenskapsåtgärder, samt att det föreligger en skyldighet för rådet och kommissionen att ansvara för samstämmighet i unionens åtgärder när det gäller handeldvapen, särskilt med avseende på unionens utvecklingspolitik, och genomförandet av deras respektive åtgärder, var och en i enlighet med sina befogenheter.

- 108 Av det ovanstående följer att det angripna beslutet, såvitt avser dess syfte och innehåll, innehåller två beståndsdelar, utan att den ena kan anses vara underordnad den andra, varvid den ena omfattas av gemenskapspolitiken inom området för utvecklingssamarbete och den andra av GUSP.
- 109 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 76 och 77 i förevarande dom finner domstolen att rådet har åsidosatt artikel 47 EU genom att anta det angripna beslutet på grundval av avdelning V i EU-fördraget, trots att detta beslut även omfattas av politiken inom området för utvecklingssamarbete.
- 110 Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras.
- 111 Eftersom nämnda beslut ska ogiltigförklaras på grund av felaktigheter i detta beslut, är det inte nödvändigt att pröva invändningen om att den omtvistade gemensamma åtgärden skulle vara rättsstridig.

### **Rättegångskostnader**

- 112 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen inte har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, ska dessa båda institutioner bära sina rättegångskostnader. Med tillämpning av artikel 69.4 i rättegångsreglerna ska intervenienterna i förevarande mål bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Rådets beslut 2004/833/GUSP av den 2 december 2004 om genomförande av gemensam åtgärd 2002/589/GUSP inför ett bidrag från Europeiska unionen till Ecowas inom ramen för moratoriet för handeldvapen och lätta vapen ogiltigförklaras.**
  
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.**
  
- 3) **Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter