FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 26. maj 2005 [1]

I — Indledning

1. I denne sag er Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber uenig med Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union om, hvilken hjemmel der gælder for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 304/2003 af 28. januar 2003 om eksport og import af farlige kemikalier [2] (herefter »forordning nr. 304/2003« eller blot »forordningen«).

2. Kommissionen har den opfattelse, at retsgrundlaget for forordningen skulle have været den fælles handelspolitik (artikel 133 EF); Parlamentet og Rådet har derimod gjort gældende, at de med rette udstedte forordningen på grundlag af miljøpolitikken (artikel 175, stk. 1, EF), hvilket også støttes af tre medlemsstater.

3. I sag C-94/03 [3], der verserer samtidigt og vedrører et tilsvarende spørgsmål, skal jeg undersøge, om valget af hjemmel for Rotterdam-konventionen om proceduren for forudgående informeret samtykke for visse farlige kemikalier og pesticider i international handel [4] (herefter »Rotterdam-konventionen«) var korrekt.

II — Retsforskrifter

4. Forordning nr. 304/2003 afløser Rådets forordning (EØF) nr. 2455/92 af 23. juli 1992 om udførsel og indførsel af visse farlige kemikalier [5].

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EUT L 63, s. 1.

3 — Kommissionen mod Rådet. Jf. også mit forslag til afgørelse af dags dato i denne sag.

4 — Offentliggjort i EUT 2003 L 63, s. 29 ff.

5 — EFT L 251, s. 13, herefter »forordning nr. 2455/92«.

A — *Uddrag af betragtningerne til forordningen*

5. Som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til forordningen har denne to formål. På den ene side skal den gennemføre Rotterdam-konventionen, og på den anden side går forordningens indhold videre end konventionens bestemmelser.

»(3) Fællesskabet bør tage skridt til at gennemføre konventionens bestemmelser [...], uden at det på nogen måde sænker det beskyttelsesniveau for miljøet og befolkningen i importlandene, som forordning (EØF) nr. 2455/92 indebærer.

(4) I tråd hermed er det også nødvendigt og hensigtsmæssigt at gå videre end konventionens bestemmelser på visse punkter. Konventionens artikel 15, stk. 4, giver parterne mulighed for at træffe strengere foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet end fastsat i konventionen, forudsat at sådanne foranstaltninger er forenelige med konventionens bestemmelser og i overensstemmelse med international ret.«

B — *Sammenfatning af de væsentlige bestemmelser i forordningen*

6. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 304/2003 lyder således:

»Formålet med denne forordning er:

a) at gennemføre Rotterdam-konventionen om proceduren for forudgående informeret samtykke (PIC) for visse farlige kemikalier og pesticider i international handel

b) at styrke ansvarsdelingen og samarbejdet mellem parterne i den internationale forsendelse af farlige kemikalier for at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod potentiel skade, og

c) at bidrage til forsvarlig miljømæssig anvendelse af disse stoffer.

Formålet nås ved at fremme informationsudveksling om sådanne stoffers egenskaber, ved at indføre en beslutningsproces i Fællesskabet om import og eksport af stofferne og ved at videreformidle beslutninger til parterne i konventionen og til eventuelle andre lande.«

7. I henhold til artikel 1, stk. 2, skal forordning nr. 304/2003 desuden sikre, at de fællesskabsretlige bestemmelser [6] vedrørende klassificering, emballering og etikettering af stoffer, der er farlige for mennesker eller miljø, når de markedsføres i Fællesskabet, også gælder for alle disse stoffer, når de eksporteres fra medlemsstaterne til andre parter i Rotterdam-konventionen eller andre lande, »medmindre disse bestemmelser er i strid med særlige krav i disse parter eller andre lande«.

8. I artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 304/2003 defineres forordningens anvendelsesområde således:

»Denne forordning finder anvendelse på:

a) visse farlige kemikalier, som er omfattet af Rotterdam-konventionens procedure for forudgående informeret samtykke

b) visse farlige kemikalier, der er forbudt eller underkastet strenge restriktioner i Fællesskabet eller en medlemsstat, og

c) klassificering, emballering og mærkning af alle kemikalier, der eksporteres.«

9. I øvrigt kan de vigtigste bestemmelser i forordning nr. 304/2003 — forenklet — sammenfattes således:

10. Artikel 6 indeholder en grundlæggende sondring mellem tre kategorier af farlige kemikalier, der anføres nærmere i de tre dele

6 — Rådets direktiv 67/548/EØF af 27.6.1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 1967, s. 211) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/45/EF af 31.5.1999 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (EFT L 200, s. 1).

i forordningens bilag I, og som delvis indebærer de samme retsfølger [7].

11. En af disse kategorier (del 3 i bilag I) indeholder en liste over kemikalier, der anses for at være særlig farlige, og som — i henhold til Rotterdam-konventionen — omfattes af den såkaldte »procedure for forudgående informeret samtykke« (*Prior Informed Consent-proceduren*, herefter »PIC-proceduren«) (artikel 6, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 304/2003). Det centrale i denne procedure, der beskrives nærmere i forordningens artikel 12 og 13 [8], er forpligtelsen for Fællesskabet og de andre parter i Rotterdam-konventionen til at underrette hinanden gensidigt om deres importpraksis vedrørende de relevante kemikalier. Inden for Fællesskabet består der en tilsvarende forpligtelse til at underrette de berørte personer om tredjelandes importpraksis [9].

12. De kemikalier, der er omfattet af PIC-proceduren, kan kun eksporteres, hvis *importlandet* [10] *forudgående har givet samtykke* til importen; Rotterdam-konventionens sekretariat oplyser med jævne mellemrum parterne i konventionen om sådanne samtykkeerklæringer (artikel 13, stk. 6, litra b, i forordning nr. 304/2003).

13. Den importerende stat skal også forudgående have givet samtykke til eksport af en anden gruppe af kemikalier, nemlig kemikalier, der ganske vist endnu ikke er underkastet PIC-proceduren, men som man efter Fællesskabets opfattelse *bør anvende PIC-proceduren på* (artikel 6, stk. 2, andet afsnit, sammenholdt med artikel 13, stk. 6, litra a, i forordning nr. 304/2003). De pågældende kemikalier er opført i del 2 i bilag I.

14. Der består en *eksportanmeldelsespligt* for de kemikalier, der ikke er omfattet af PIC-proceduren (artikel 6, stk. 2, andet og tredje afsnit, sammenholdt med artikel 7 og henholdsvis del 1 og 2 i bilag I i forordning nr. 304/2003) [11]. Der foretages endda en eksportanmeldelse for kemikalier, der er underkastet PIC-proceduren, såfremt det importerende land forlanger det (artikel 7, stk. 5, andet afsnit, i forordningen).

7 — Jeg skal desuden understrege, at det er muligt at henføre ét og samme kemikalie under flere kategorier samtidig (artikel 6, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 304/2003).

8 — Artikel 12 og 13 i forordning nr. 304/2003 har snæver sammenhæng med artikel 10 og 11 i Rotterdam-konventionen. Jf. også definitionen i forordningens artikel 3, nr. 14, hvorefter »PIC-proceduren« er den procedure med forudgående informeret samtykke, *som er fastlagt i konventionen*.

9 — Jf. også nærmere punkt 7 og 8 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-94/03 (nævnt ovenfor i fodnote 3).

10 — »Den importerende part« i henhold til Rotterdam-konventionen og forordningen.

11 — Det samme gælder i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 304/2003 for så vidt angår »artikler, der indeholder kemikalier, der er opført i del 2 eller del 3 i bilag I [i forordningen], i ureageret form«.

15. En sådan eksportanmeldelse skal indeholde bestemte informationer om det stof, der skal eksporteres, der er beskrevet nærmere i bilag III, især oplysninger om stoffets fysiske, kemiske, toksikologiske og økotoksikologiske egenskaber samt om sikkerhedsforanstaltninger, der måtte være nødvendige ved håndteringen af det pågældende stof. Kommissionen videresender eksportanmeldelsen til myndighederne i det tredjeland, som kemikaliet skal eksporteres til, og optager den på en database, der er offentligt tilgængelig. Omvendt offentliggør Kommissionen de eksportanmeldelser, som de modtager fra tredjelande om eksport til Fællesskabet af kemikalier, i sin database og informerer medlemsstaternes kompetente myndigheder (artikel 8 i forordning nr. 304/2003).

16. I henhold til artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 304/2003 er det *forbudt* at eksportere kemikalier og artikler, hvis anvendelse er forbudt i Fællesskabet for at beskytte menneskers sundhed eller miljøet; disse kemikalier er opført i bilag V til forordningen.

17. I henhold til artikel 16 i forordning nr. 304/2003 skal de foranstaltninger vedrørende emballage og mærkning, der gælder i Fællesskabet [12], også anvendes ved eksport af kemikalier, og eksportørerne er forpligtet til at give bestemte ledsagende oplysninger. I henhold til artikel 13, stk. 7, i forordningen må kemikalier eksporteres senest seks måneder før sidste anvendelsesdato. I forbindelse med eksport af pesticider skal eksportørerne i henhold til artikel 13, stk. 8, i forordningen sikre sig, at mærkningen indeholder specifikke oplysninger om lagerbetingelser og lagerstabilitet under klimaforholdene i den importerende stat. Derudover sikrer de, at de eksporterede pesticider er i overensstemmelse med renhedsspecifikationerne i fællesskabslovgivningen.

18. Foruden Rotterdam-konventionens anvendelsesområde fastlægger artikel 15 i forordning nr. 304/2003 visse oplysningsforpligtelser i forbindelse med, at kemikalier, der er omfattet af PIC-proceduren, *transporteres gennem* et tredjeland.

19. Artikel 20 i forordning nr. 304/2003 vedrører ydelse af teknisk bistand, især til udviklingslande og lande med overgangsøkonomi, med henblik på at fremme den infrastruktur, kapacitet og ekspertise, der er nødvendig for forsvarlig håndtering af kemikalier igennem hele disses livscyklus.

20. Forordningen indeholder desuden især procedurebestemmelser om Fællesskabets deltagelse i Rotterdam-konventionen, en forpligtelse for de kompetente myndigheder

12 — Der er tale om de i fodnote 6 nævnte direktiver 67/548/EØF, 1999/45/EF, 91/414/EØF, 98/8/EF og alle andre specifikke fællesskabsretlige bestemmelser.

til at foretage import- og eksportkontrol, en forpligtelse for eksportørerne til en gang om året at give oplysninger om bestemt kemikalieeksport, der er gennemført i det forudgående år, og bestemmelser om offentlighedens adgang til oplysninger om kemikaliehandel.

III — Baggrund, påstande og retsforhandlinger

A — *Baggrunden for tvisten*

21. Konventionen blev vedtaget i Rotterdam den 10. september 1998 og undertegnet på Fællesskabets vegne den 11. september 1998 [13].

22. Den 24. januar 2002 forelagde Kommissionen sit forslag til Rådets forordning om eksport og import af farlige kemikalier; den støttede dette forslag på artikel 133 EF [14].

23. I modsætning til, hvad Kommissionen havde foreslået, besluttede Rådet imidlertid på sit møde den 19. december 2002 enstemmigt og efter en fakultativ høring af Europa-Parlamentet, at retsgrundlaget for forordningen ikke skulle være artikel 133 EF, men derimod artikel 175, stk. 1, EF. Forordningen blev herefter udstedt af Rådet og Parlamentet efter fælles beslutningstagen (artikel 251 EF).

B — *Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen*

24. Den 23. april 2003 har Kommissionen anlagt annullationssag i henhold til artikel 230 EF og nedlagt følgende påstande:

— Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 304/2003 af 28. januar 2003 om eksport og import af farlige kemikalier annulleres.

— Det fastslås, at forordningens virkninger skal forblive i kraft, indtil Rådet har udstedt en ny forordning.

— Europa-Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 — Ud over Det Europæiske Fællesskab er de fleste medlemsstater i Den Europæiske Union også parter i Rotterdamkonventionen. Jf. oversigten over det nuværende ratifikationsstadium, der foreligger på konventionens hjemmeside på internettet http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id='272' (konsulteret sidste gang den 1.2.2005).

14 — KOM(2001) 803 endelig (EFT 2002 C 126 E, s. 291) Samtidig foreslog Kommissionen Rådet at godkende Rotterdamkonventionen, støttet på artikel 133 EF, sammenholdt med artikel 300, stk. 2, første afsnit, første punktum, og stk. 3, første afsnit, EF (EFT 2002 C 126 E, s. 274).

25. Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26. Ved kendelse af 15. september 2003 har Domstolens præsident givet dels Den Franske Republik, Republikken Finland samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Parlamentet og Rådet.

27. Alle parter har afgivet indlæg under de skriftlige forhandlinger, og Kommissionen, Parlamentet, Rådet samt Det Forenede Kongerige har desuden afgivet indlæg under den mundtlige forhandling, der blev afholdt i denne sag og sag C-94/03 den 7. april 2005.

IV — Vurdering

28. Kommissionen har alene fremført en grund til, at forordningen skal annulleres, nemlig at der er valgt et forkert retsgrundlag for vedtagelsen af forordningen. Kommissionen påstår således, at EF-traktaten er blevet overtrådt i henhold til artikel 230, stk. 2, EF.

29. Det har både væsentlig praktisk, institutionel og endog forfatningsretlig betydning [15], at der vælges det rigtige retsgrundlag. Hjemmelen er som bekendt ikke blot afgørende for, hvilken lovgivningsprocedure der skal anvendes (Parlamentets medvirken, enstemmighed eller kvalificeret flertal i Rådet [16]), men også for, om Fællesskabets lovgivningskompetence er en enekompetence eller skal deles med medlemsstaterne [17].

A — *Kriterier ved valget af hjemmel*

30. I henhold til fast retspraksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretlig retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol; disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold [18].

15 — Jf. i denne retning Domstolens udtalelse 2/00 af 6.12.2001 (»Cartagena-protokollen om biologisk sikkerhed«, Sml. I, s. 9713, præmis 5).

16 — Jf. f.eks. dom af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, »godstransport«, Sml. I, s. 8913, præmis 52, og dom af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 58.

17 — Jf. f.eks. udtalelse 1/94 af 15.11.1994 (»Verdenshandelsorganisationen«, Sml. I, s. 5267) og udtalelse 2/00 (nævnt ovenfor i fodnote 15).

18 — Dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 25, af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 12, af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43, af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 30, af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 93, af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet (nævnt ovenfor i fodnote 16), præmis 54, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 78. Jf. grundlæggende allerede dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, »Titandioxid«, Sml. I, s. 2867, præmis 10.

31. Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som principielt eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principielle eller fremherskende formål eller led [19].

32. Som følge heraf kan godkendelsen af en retsakt fra Fællesskabet endog støttes på den fælles handelspolitik (artikel 133 EF), hvis den foruden det handelspolitiske tyngdepunkt også har andre formål, f.eks. udviklingspolitiske formål [20], udenrigs- og sikkerhedspolitiske formål [21], miljøbeskyttelsesformål [22] eller sundhedsbeskyttelsesformål [23]. Dette gælder så meget desto mere, som bestemmelserne om den fælles handelspolitik bygger på et åbent og dynamisk koncept, der på ingen måde er begrænset til de traditionelle dele af den ydre handel [24]. Hvad nærmere angår miljøbeskyttelse og sundhedsbeskyttelse fremgår det allerede af artikel 6 EF og artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF, at der er tale om tværgående opgaver, der også skal tages hensyn til i forbindelse med alle andre politikker i Fællesskabet, altså også den fælles handelspolitik.

33. Omvendt kan fællesskabsretlige retsakter, hvis hovedvægt ligger på miljøbeskyttelsesområdet, også påvirke handelen. Så længe det miljøpolitiske aspekt er det primære, skal tiltrædelsen af sådanne aftaler støttes på artikel 175, stk. 1, EF og ikke artikel 133 EF [25].

34. For så vidt angår internationale aftaler har Domstolen med henblik på at drage

19 — Dom af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet (nævnt ovenfor i fodnote 16), præmis 55, og dom af 14.4.2005, Belgien mod Kommissionen (nævnt ovenfor i fodnote 18), præmis 79, jf. også dom af 25.2.1999, Parlamentet mod Rådet, præmis 14, samt Huber-dommen, præmis 31, og British American Tobacco-dommen, præmis 94 (begge nævnt ovenfor i fodnote 18). Jf. grundlæggende allerede dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, »affaldsdirektivet«, Sml. I, s. 939, præmis 19 og 21.

20 — Dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 17-21. Jf. også generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse af 29.1.1987 i samme sag, især punkt 62.

21 — Dom af 17.10.1995, sag C-70/94, Werner, Sml. I, s. 3189, præmis 10, og af 14.1.1997, sag C-124/95, Centro-Com, Sml. I, s. 81, præmis 26.

22 — Dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, »Tjernobyl«, Sml. I, s. 1527, præmis 15 til 19, og af 12.12.2002, sag C-281/01, Kommissionen mod Rådet, »Energy Star«, Sml. I, s. 12049, præmis 39-43.

23 — Jf. i denne retning, men dog om forholdet mellem bestemmelser vedrørende det indre marked og sundhedspolitik, dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, præmis 88, samt dom af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 32, 33 og 34, og sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 31, 32 og 33. Disse betragtninger gælder også for forholdet mellem den fælles handelspolitik og sundhedspolitik.

24 — Dette er fast retspraksis, jf. udtalelse 1/78 af 4.10.1979, »naturgummi«, Sml. s. 2871, præmis 44 og 45, og udtalelse 1/94 (nævnt ovenfor i fodnote 17), præmis 41, samt dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 19.

25 — Jf. — med hensyn til en international aftale — udtalelse 2/00, (nævnt ovenfor i fodnote 15), især præmis 25 og 40 til 44. Domstolen har også skelnet mellem artikel 95 EF (tidligere EØF-traktatens artikel 100 A) og artikel 175 EF (tidligere EØF-traktatens artikel 130 S) på lignende vis. Herefter »er den omstændighed, at en retsakt har betydning for det indre markeds oprettelse og funktion, imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til, at artikel 100 A finder anvendelse. Det fremgår således af Domstolens praksis, at der ikke kan ske nogen anvendelse af artikel 100 A, såfremt den retsakt, der skal udstedes, kun accessorisk medfører en harmonisering af vilkårene på markedet inden for Fællesskabet« — jf. dom i sagen om affaldsdirektivet (nævnt ovenfor i fodnote 19), præmis 19; jf. i samme retning dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 25.

grænsen mellem den fælles handelspolitik (artikel 133 EF) og miljøpolitikken (artikel 175 EF) som mulig hjemmel anvendt kriteriet om »*direkte og umiddelbar indvirkning*« [26]. Dette kan også overføres til andre former for retsakter fra Fællesskabet. Har en fællesskabsretlig retsakt, der har et miljøpolitisk formål, således ingen direkte og umiddelbar indvirkning på handelen, skal den støttes på artikel 175 EF; ellers skal den støttes på artikel 133 EF [27]. Det er herved ikke nødvendigt, at de direkte og umiddelbare indvirkninger på handelen *fremmer* eller *letter* handelen. For at kunne inddrage en fællesskabsretsakt under artikel 133 EF's anvendelsesområde er det tilstrækkeligt, at en sådan retsakt »er et instrument, som *i det væsentlige* skal [...] fremme, lette eller *regulere* samhandelen« [28]

35. På denne baggrund skal jeg herefter undersøge, hvad der henset til indhold, formål og sammenhæng er det *centrale* i forordningen, og om forordningens eventuelle indvirkninger på handelen er direkte og umiddelbare (jf. nedenfor under B). For fuldstændighedens skyld skal jeg også angive, hvorfor forordningen ikke kunne støttes på en dobbelt hjemmel (jf. nedenfor under C).

B — *Forordningens indhold, formål og sammenhæng*

36. Parterne er uenige om, hvilken politik forordningen skal indordnes under henset til dens indhold, formål og sammenhæng. Kommissionen har anført, at forordningen primært henhører under den fælles handelspolitik, mens Rådet, støttet af intervenienterne, anser den for at være et instrument, der i overvejende grad har miljøpolitisk karakter. Begge parter har således hovedsagelig samme standpunkt som i sag C-94/03, der verserer samtidig og vedrører et tilsvarende spørgsmål.

37. For at kunne indordne forordning nr. 304/2003 korrekt under et af de to politikområder må man først og fremmest tage hensyn til, at den *hænger* tæt *sammen* med Rotterdam-konventionen, som den i henhold til artikel 1, stk. 1, litra a), i forordningen og tredje betragtning til forordningen har til formål at gennemføre. Som anført i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-94/03 [29] er det centrale i konventionen

26 — Dommen i sagen Energy Star (nævnt ovenfor i fodnote 22), sidste del af præmis 40 og 41. Domstolen havde allerede inden bl.a. skelnet mellem kulturpolitik (tidligere EF-traktatens artikel 128) og industripolitik (tidligere EF-traktatens artikel 130) på lignende vis, dom af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 63.

27 — Dommen i sagen Energy Star (nævnt ovenfor i fodnote 22), præmis 40, 41, 43 og 48, og udtalelse 2/00 (nævnt ovenfor i fodnote 15), præmis 40, 42, 43 og 44.

28 — Jf. i denne retning udtalelse 2/00 (nævnt ovenfor i fodnote 15), sidste del af præmis 37, min fremhævelse. Handelspolitiske instrumenter har nemlig absolut ikke altid blot til formål at *fremme* eller *lette* handelen, artikel 133 EF tillader også klassiske handelspolitiske (beskyttelses-) foranstaltninger, der kan medføre, at det bliver vanskeligere eller endog forbydes at importere eller eksportere bestemte varer, f.eks. hvis der vedtages antidumpingtold eller handelsembargo (jf. f.eks. Centro-Com-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 21).

29 — Nævnt ovenfor i fodnote 3, især punkt 32 ff.

ikke den fælles handelspolitik, men derimod miljøpolitikken; der er tale om en miljøaftale med handelspolitiske elementer, ikke om en handelspolitisk aftale med miljøelementer.

38. Desuden er det relevant, at forordning nr. 304/2003 har tæt forbindelse til det sjette miljøhandlingsprogram af 22. juli 2002 [30]; der er talrige emnemæssige berøringspunkter mellem dette program, der på sin side blev støttet på artikel 175 EF, og forordningen [31], og i henhold til miljøhandlingsprogrammet var ændringen af forordning nr. 2455/92, der gjaldt indtil da, et af de prioriterede tiltag i Fællesskabets miljøpolitik [32].

39. Allerede som følge af denne sammenhæng, som forordning nr. 304/2003 indgår i, finder jeg det nærliggende at konkludere, at der primært er tale om et miljøpolitisk og ikke et handelspolitisk instrument. Denne første vurdering bekræftes også, når man nærmere undersøger forordningens formål og indhold.

40. Hvad angår *forordningens formål*, er det centrale i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b) og c) miljøpolitiske hensyn, især det fælles ansvar og de fællesskabsretlige forsøg på at beskytte miljøet (og menneskers sundhed) mod potentiel skade fra farlige kemikalier, samt Fællesskabets bidrag til en forsvarlig miljømæssig anvendelse af disse kemikalier. Handel [33] med farlige kemikalier nævnes artikel 1 i forordningen ikke så meget som et selvstændigt mål, men mere som et holdepunkt for forordningens egentlige miljøpolitiske formål. Der er tale om et miljøpolitisk instrument med handelspolitiske elementer, ikke om et handelspolitisk instrument med miljøelementer. Dette indtryk forstærkes af, at fællesskabslovgiver ikke ønskede at sænke det bestående beskyttelsesniveau for miljøet, men ville træffe strengere foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet end fastsat i Rotterdam-konventionen [34].

41. Det er ganske vist rigtigt, at *ordlyden* i forordningen — også ud over formålsbestemmelserne i artikel 1 — indeholder visse

30 — EFT L 242, s. 1.

31 — Blandt andet for så vidt angår risikovurdering og risikostyring ved håndtering af kemikalier og offentlighedens adgang til oplysninger (artikel 7, stk. 2, litra b), i sjette miljøhandlingsprogram).

32 — Artikel 7, stk. 2, litra d), anden tankestreg, i sjette miljøhandlingsprogram.

33 — I forordningen anvendes udtryk som »international handel« og »import og eksport«.

34 — Tredje og fjerde betragtning til forordningen.

henvisninger til handelspolitikken. Både i forordningens titel, dens betragtninger [35] og flere af dens artikler benyttes der udtryk som »import og eksport«, »eksportører«, »importører« samt »international handel«. Forordningens ordlyd indeholder imidlertid mindst lige så vigtige henvisninger til miljøpolitikken. Betragtningerne til forordningen [36] og især forordningens artikel 1 omhandler således miljøbeskyttelse og beskyttelse af menneskers sundhed; andre steder [37] tales der også om fremme af forsvarlig håndtering af kemikalier igennem hele disses livscyklus.

42. *I indholdsmæssig henseende* må jeg ganske vist give Kommissionen ret i, at artikel 6 til 17 i forordningen, som ikke mindst gennemfører PIC-proceduren og eksportanmeldelsesproceduren i fællesskabsretten, er det centrale i forordningen. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er PIC-proceduren imidlertid ikke på nogen måde primært et handelspolitisk instrument, men derimod, således som Domstolen allerede fastslog i udtalelse 2/00, et typisk miljøpolitisk instrument [38]. I modsætning til, hvad Kommissionen har fremført, kan den bedømmelse, der foretages i udtalelse 2/00 for så vidt angår PIC-proceduren i Cartagena-protokollen, overføres til den foreliggende PIC-procedure. Også for så vidt angår de farlige kemikalier, der er relevante her, har PIC-proceduren nemlig »først og fremmest til formål at fremme udveksling af informationer om nytte og risici, der er forbundet med brug af kemikalier, og proceduren skal fremme en miljøvenlig anvendelse af toksiske stoffer ved hjælp af udveksling af videnskabelige, tekniske, økonomiske og juridiske data« [39].

43. Den internationale handel med bestemte kemikalier, som parterne i Rotterdam-konventionen alle kvalificerer som farlige [40], er således blot PIC-procedurens ydre tilknytningspunkt. Denne procedure, som er fastlagt i Rotterdam-konventionen, har nemlig ikke i første række til formål at fremme, lette eller blot regulere handelen med farlige kemikalier, men derimod blot, at parterne gensidigt underretter hinanden om deres importpraksis (artikel 10, stk. 7 og 10, i Rotterdam-konventionen [41]) og i denne forbindelse sender de informationer, de herved opnår, videre til de berørte personer (artikel 11, stk. 1, litra a), i Rotterdam-konventionen og artikel 13, stk. 1 og 3, i forordningen).

35 — Jf. f.eks. sjette, syvende, ellevte og sekstende betragtning til forordningen. Kommissionen har desuden henvist til tredje betragtning.

36 — Jf. især første, tredje, tolvte og syttende betragtning til forordningen.

37 — F.eks. i forordningens artikel 20.

38 — Udtalelse 2/00 (nævnt ovenfor i fodnote 15), præmis 33.

39 — Punkt 19.33 i »Agenda 21«, der indleder det afsnit, hvor instrumentet »PIC-procedure« særligt fremhæves. »Agenda 21« blev underskrevet i 1992 ved De Forenede Nationers konference om miljø og udvikling, det såkaldte »verdenstopmøde«, i Rio de Janeiro (Brasilien). Den findes bl.a. på engelsk på internetadressen http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm; en tysk oversættelse findes på adressen http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm (konsulteret sidste gang den 2.3.2005).

40 — Disse kemikalier er opført i Rotterdam-konventionens bilag III.

41 — En yderligere form for gensidig underretning indeholdes i artikel 5 i Rotterdam-konventionen.

44. PIC-proceduren og eksportanmeldelsen af bestemte kemikalier (artikel 12 i Rotterdam-konventionen og artikel 7 i forordningen) skal først og fremmest forhindre, at et tredjeland — især et udviklingsland — konfronteres med import af farlige kemikalier uden forinden at have haft mulighed for at træffe de nødvendige forholdsregler til beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed [42].

45. Den PIC-procedure, der blev indført ved forordning nr. 304/2003, kan højst på *indirekte* vis som følge af den allerede nævnte underretning af de berørte personer (artikel 11, stk. 1, litra a), i Rotterdam-konventionen og artikel 13, stk. 1 og 3, i forordningen) medføre, at det bliver mere gennemsigtigt, hvilke forskrifter der gælder i de forskellige lande, og således muligvis lette den internationale handel med kemikalier. På den anden side kan forordningen også gøre handelen dyrere for de pågældende eksportører, f.eks. hvis det forlanges, at eksportørerne opfylder de nødvendige formaliteter i forbindelse med en eksportanmeldelse (artikel 7, sammenholdt med forordningens bilag III).

46. Bortset fra sådanne indirekte påvirkninger af handelen indeholder forordning nr. 304/2003 imidlertid i det væsentlige ikke nogen handelspolitiske regler. Det fremgår især ikke af forordningen, om, og i givet fald under hvilke betingelser, det er tilladt eller forbudt at importere et bestemt kemikalie til Fællesskabet. Forordningen indeholder intet herom. Fællesskabets *materielretlige* beslutninger om, hvorvidt det er tilladt eller forbudt at importere farlige kemikalier, og som inden for rammerne af PIC-proceduren skal videresendes til parterne i Rotterdam-konventionen, træffes »i overensstemmelse med gældende fællesskabslovgivning« [43]. Artikel 12 i forordning nr. 304/2003 fastlægger blot Kommissionens kompetence til at træffe sådanne beslutninger og give meddelelse om dem til Rotterdam-konventionens sekretariat. I henhold til artikel 24, stk. 2, i forordningen støttes Kommissionen herved af et rådgivende udvalg [44].

47. Forordningen indeholder heller ikke nogen selvstændige, indholdsmæssige bestemmelser om, hvorvidt og under hvilke betingelser et kemikalie må eksporteres fra Fællesskabet. Ved forordningen støtter Fællesskabet blot, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, litra b), i Rotterdam-konventionen, de andre parter i konventio-

42 — Punkt 19.35 i »Agenda 21« (nævnt ovenfor i fodnote 39) er relevant i denne forbindelse. Heri anføres følgende: »Eksport til udviklingslande af kemikalier, der er forbudt i produktionsstaterne og underlagt betydelige indskrænkninger i visse industristater, er *bekymrende, da der for en del importlandes vedkommende* — som følge af, at infrastrukturen til at overvåge import, omsætning, oplagring og fjernelse er utilstrækkelig — *ikke er sikret en forsvarlig håndtering af kemikalier* (mine fremhævelser).

43 — Artikel 12, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 304/2003.

44 — Dette fremgår af henvisningen heri til artikel 3 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23) — også kaldet »komitologiafgørelsen«.

nen ved gennemførelsen af deres importpolitik for så vidt angår de kemikalier, der er omfattet af PIC-proceduren. Herved forpligtes eksportører, der vil eksportere sådanne kemikalier fra Fællesskabet til et tredjeland, til at overholde de importerende landes bestemmelser og især til at afvente et forudgående udtrykkeligt samtykke fra dem (artikel 13, stk. 4 og 6, i forordningen [45]).

48. Det er alene artikel 14, stk. 2, i forordningen, der indeholder et fællesskabsretligt *selvstændigt forbud* mod eksport. Det omfatter kemikalier, hvis anvendelse er forbudt i Fællesskabet for at beskytte menneskers sundhed eller miljøet. Denne bestemmelse anvender altså bestemmelserne om beskyttelse af sundhed og miljø inden for Fællesskabet over for tredjelande for at forhindre, at produkter, der er forbudt inden for Fællesskabet, forvolder skade uden for Fællesskabet. Både forbuddet inden for Fællesskabet og udvidelsen til at omfatte eksport fra Fællesskabet er reelt af miljøpolitisk art.

49. En gennemgang af de andre bestemmelser i forordningen, bekræfter indtrykket af, at der hovedsaglig er tale om et miljøpolitisk og ikke et handelspolitisk instrument. Både udvekslingen af oplysninger med tredjelande (artikel 19 i forordningen), den gensidige tekniske bistand (artikel 20 i forordningen) samt offentlighedens adgang til informationer (artikel 6, stk. 3, artikel 7, stk. 1, fjerde afsnit, artikel 8, stk. 1, artikel 9, stk. 3, artikel 13, stk. 1, andet punktum, samt artikel 21, stk. 2, andet punktum i forordningen) har ikke til formål at fremme, lette eller blot regulere handelen med farlige kemikalier. Som det allerede fremgår af ordlyden i disse bestemmelser, har de først og fremmest til formål at beskytte miljøet og desuden også menneskers sundhed.

50. I modsætning til det første indtryk, man får, er bestemmelserne i forordningens artikel 16 om mærkning og oplysninger, der skal ledsage kemikalier, i øvrigt ikke i første række handelspolitiske, men derimod miljøpolitiske bestemmelser. Det er ganske vist muligt, at de direktiver, som artikel 16, stk. 1, og artikel 1, stk. 2, i forordningen henviser til, medfører en tilnærmelse af lovgivningen *inden for Fællesskabet*, og tjener til at indføre en gensidig anerkendelse af produktemballage og ledsagende oplysninger mellem medlemsstaterne. Det forholder sig imidlertid anderledes hvad angår Fællesskabets forhold til tredjelande: Her er der netop ikke tale om harmonisering af lovgivning eller gensidig anerkendelse med henblik på at forbedre omsætningen af kemikalier eller disses adgang til markedet [46]; dette fremgår også af artikel 16, stk. 1, andet punktum, samt artikel 1, stk. 2, sidste punktum, i forordningen [47], hvorefter eventuelle specifikke krav fra den importerende part for så vidt angår emballage af produktet og de ledsagende informationer ikke berøres. Arti-

45 — Der kan være tale om et individuelt samtykke [artikel 13, stk. 6, litra a), i forordningen] eller — inden for rammerne af PIC-proceduren — et generelt samtykke [artikel 13, stk. 6, litra b), i forordningen].

46 — Jf. også punkt 41 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-94/03 (nævnt ovenfor i fodnote 3).

47 — Artikel 1, stk. 2, sidste punktum lyder således: »medmindre disse bestemmelser er i strid med særlige krav i disse parter eller andre lande«.

kel 16, stk. 1, i forordningen skal derimod blot opfylde offentlighedens behov for information om risici ved håndtering af de pågældende kemikalier. Bestemmelsen udvider i det væsentlige blot Fællesskabets bestående bestemmelser om mærkning til at omfatte eksport og bidrager ikke til en harmonisering af lovgivningen mellem Fællesskabet og tredjelande eller til en gensidig anerkendelse af produkter.

51. Sammenfattende sagt gælder der altså følgende: Hvis man ser på den sammenhæng, som forordning nr. 304/2003 indgår i, samt forordningens indhold og formål, er dens tyngdepunkt ikke den fælles handelspolitik, men derimod miljøpolitikken. De påvirkninger af den internationale handel med farlige kemikalier — som forordningen meget vel kan medføre — er mere af indirekte end af direkte art [48]. Jeg er herved enig med Rådet, Parlamentet og intervenienterne i, at forordningen med rette er støttet på artikel 175, stk. 1, EF i stedet for artikel 133 EF [49].

52. Det forhold, at anvendelsesområdet for forordning nr. 304/2003 i henhold til fjerde betragtning til forordningen går videre end Rotterdam-konventionens [50], ændrer ikke denne vurdering. For forordningen udvider i det væsentlige de bestemmelser, som den opstiller vedrørende Rotterdam-konventionen, således, at de også gælder for de andre områder, som forordningen dækker. Forordningen forfølger således de samme formål, og det er først og fremmest miljøpolitiske formål. De ovennævnte overvejelser kan altså overføres helt.

53. Kommissionen har desuden anført, at der er risiko for alvorlige hindringer for det indre marked og fordrejninger af handelen, hvis man anvender artikel 175, stk. 1, EF i stedet for artikel 133 EF som hjemmel. Medlemsstaterne ville da, eftersom Fællesskabet ikke havde enekompetence, ensidigt kunne træffe strengere bestemmelser om import og eksport af farlige kemikalier og herved omgå de bestemmelser om kvalificering, emballage og mærkning af farlige stoffer, der allerede består på fællesskabsretligt plan.

54. Jeg skal herved indledningsvis fastslå, at Fællesskabet inden for miljøpolitikken i henhold til »AETR-retspraksis« kan have

48 — Jf. om kriteriet direkte (og umiddelbare) indvirkninger i modsætning til indirekte indvirkninger (på længere sigt) punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

49 — Det forhold, at forordningen også har til formål at *beskytte menneskers sundhed*, medfører ikke, at der skal anvendes en særlig hjemmel ud over artikel 175, stk. 1, EF. Det fremgår nemlig af artikel 174, stk. 1, andet led, EF, at Fællesskabets miljøpolitik også bidrager til beskyttelse af menneskers sundhed.

50 — For eksempel gælder forordningen også i forhold til stater, der ikke er part i Rotterdam-konventionen (såkaldte »andre lande«) og for visse produkter, der ikke er omfattet af Rotterdam-konventionen (såkaldte »artikler indeholdende kemikalier«).

enekompetence til at handle udadtil [51]. Det er dog her irrelevant, om dette også var tilfældet ved udstedelsen af den foreliggende forordning. Selv om kompetencen er delt, skal medlemsstaterne nemlig overholde gældende fællesskabsret, når de gør brug af de beføjelser, der fortsat består. De må hverken tilsidesætte gældende sekundær ret eller primær ret, især ikke de grundlæggende friheder i henhold til EF-traktaten eller artikel 95, stk. 4 til 10, EF. Dette fremgår af princippet om Fællesskabsrettens forrang. Kommissionens indvending er derfor ugrundet.

55. Jeg når derfor alt i alt til den konklusion, at Kommissionens påstand er ugrundet og følgelig må forkastes.

C — *Ingen dobbelt hjemmel*

56. Jeg skal desuden bemærke, at der i denne sag ikke kan være tale om at forbinde de to mulige retsgrundlag, det vil sige artikel 133 EF og artikel 175 EF; selv ikke hvis man antager, at forordningens handelspolitiske og miljøpolitiske aspekter vejer lige tungt, og forordningen følgelig — i modsætning til den ovenfor anførte opfattelse — ikke kan henføres klart under et af de to politikområder.

57. Det er ganske vist faktisk muligt at støtte en retsakt på flere relevante retsgrundlag. Dette gælder, hvis det undtagelsesvis står fast, at der samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet [52].

58. Det er imidlertid udelukket at benytte flere hjemler, hvis den lovgivningsprocedure, de hver især foreskriver anvendt, er indbyrdes uforenelige [53].

59. Dette er tilfældet her: Mens Parlamentet, hvis der er tale om den fælles handelspolitik, kun kan høres fakultativt og ikke har nogen form for formel ret til at medvirke (arti-

51 — Jf. herom også punkt 18 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-94/03 (nævnt ovenfor i fodnote 3). Muligheden for, at Fællesskabet har enekompetence udadtil for så vidt angår miljøpolitikken, fastslås også i udtalelse 2/00 (nævnt ovenfor i fodnote 15), præmis 45 og 46.

52 — Dom af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet, præmis 56, jf. også Huber-dommen, præmis 31, British American Tobacco-dommen, præmis 94, og allerede dommen i sagen Titandioxid, præmis 13 og 17 (alle dommene er nævnt ovenfor i fodnote 18).

53 — Dommen i sagen Titandioxid (nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 17-21), dom af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 14, og af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 57. Det kan udledes af denne retspraksis, at det højst kan komme i betragtning at kombinere to hjemler, hvis der anvendes den samme lovgivningsprocedure ved begge hjemler eller i det mindste procedurer, der er forenelige; jf. i denne retning også dom af 9.9.2004, forenede sager C-184/02 og C-223/03, Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7789, præmis 42, 43 og 44.

kel 133, stk. 4, EF[54]) udøver det inden for miljøpolitikken en lovgivningsfunktion inden for rammerne af den fælles beslutningstagen sammen med Rådet (artikel 175, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 251 EF). Selv om Rådet på begge politikområder normalt selv træffer beslutning med kvalificeret flertal (henholdsvis artikel 133, stk. 4, EF eller — ved den fælles beslutningstagen — artikel 251 EF[55]) viser de fundamentale forskelle med hensyn til Parlamentets ret til at medvirke, at lovgivningsproceduren i henhold til henholdsvis artikel 133 EF og 175 EF er indbyrdes uforenelige og derfor heller ikke kan kombineres[56].

60. Det er nemlig på den ene side klart, at man ikke kan give afkald på Parlamentets medvirken i forbindelse med artikel 175 EF; den fælles beslutningsprocedure har siden Maastricht-traktaten været en af Parlamentets centrale medbestemmelsesrettigheder og er et vigtigt bidrag til den demokratiske legitimering af Fællesskabets lovgivning. På den anden side er det ikke muligt uden videre at supplere proceduren i artikel 133, stk. 4, EF med en medbestemmelsesret for Parlamentet, som ikke er fastsat i denne bestemmelse. I begge tilfælde ville der være fare for en fordrejning af den problemløsningsmodel, der er fastsat i den pågældende hjemmel, og dermed også af den ligevægt mellem institutionerne, der er fastsat i traktaten: En ændring af lovgivningsproceduren kan nemlig også altid påvirke indholdet af den vedtagne retsakt[57].

61. Den foreliggende retssag adskiller sig også for så vidt fra sag C-94/03, der verserer samtidigt[58]. I nævnte sag ville en kombination af de to hjemler, der kommer i betragtning (artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 300 EF) blot medføre en høring af Parlamentet i forbindelse med den fælles handelspolitik — hvilket altid kan ske uden problemer; resultatet af en sådan høring af Parlamentet er som bekendt ikke bindende for Rådet. Hvis man i det foreliggende tilfælde udvidede den fælles beslutningstagen til at omfatte artikel 133 EF, ville Rådet miste sin enekompetence og skulle herved dele kompetencen med Parlamentet. Et sådant resultat er i modstrid med den lovgivningsprocedure inden for den fælles handelspolitik, som

54 — At Parlamentet normalt ikke har nogen formel ret til at medvirke inden for rammerne af den fælles handelspolitik fremgår modsætningsvis også af artikel 133, stk. 7, EF.

55 — Undtagelser, hvor der kræves enstemmighed, findes i artikel 133, stk. 5, 6 og 7 EF hvad angår den fælles handelspolitik og artikel 175, stk. 2, EF hvad angår miljøpolitikken; det følger desuden af artikel 251, stk. 3, EF, at Rådet ved den fælles beslutningstagen træffer enstemmig afgørelse om ændringer, som Parlamentet har foreslået, og hvorom Kommissionen har afgivet negativ udtalelse.

56 — Generaladvokat Geelhoed er af modsat opfattelse; i sit forslag til afgørelse af 10.9.2002 i sag C-491/01, British American Tobacco, nævnt i fodnote 18, Sml. 2002 I, på s. 11461, punkt 167-182, fremfører han, at den fælles beslutningsprocedure i henhold til artikel 95 EF kan kombineres med artikel 133 EF.

57 — I dommen i sagen godstransport (nævnt ovenfor i fodnote 16), præmis 52, anførte Domstolen, at det forhold, at enstemmighed erstattes med kvalificeret flertal i Rådet, kan have konsekvenser for indholdet af den vedtagne retsakt (jf. på lignende vis dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet (fodnote 20 ovenfor), præmis 12, dom i sagen Titandioxid (nævnt ovenfor i fodnote 18), præmis 17-21, og dom af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet (nævnt ovenfor i fodnote 16), præmis 58. Det samme må gælde så meget mere, når der skal indrømmes Parlamentet en medbestemmelsesret, der ikke er fastsat i den pågældende hjemmel.

58 — Jf. herom mit forslag til afgørelse af dags dato (nævnt ovenfor i fodnote 3), præmis 50.

medlemsstaterne bevidst har fastsat, og som de har bekræftet på flere regeringskonferencer [59].

62. Der kan i øvrigt ikke udledes noget andet af hverken Swedish Match-dommen [60] eller British American Tobacco-dommen [61]. I ingen af disse domme behandlede Domstolen nemlig nærmere de forskellige kompetencer for organerne, som er fastsat i traktaten, og spørgsmålet om ligevægt mellem institutionerne i forbindelse med på den ene side den fælles beslutningstagen og på den anden side proceduren i henhold til artikel 133 EF [62].

63. Da lovgivningsprocedurerne i henholdsvis artikel 133 EF og artikel 175 EF er indbyrdes uforenelige, skulle fællesskabslovgiver, selv om man antog, at de miljø- og handelspolitiske forhold i forordningen havde samme vægt, derfor have givet én af de to hjemler forrang. Som følge af procedurernes indbyrdes uforenelighed kan fællesskabslovgiver ikke have støttet forordningen både på den fælles handelspolitik og miljøpolitikken.

64. I en sådan situation skulle man have valgt miljøpolitikken med artikel 175 EF som hjemmel. Hvad angår lovgivningsproceduren er det normale nemlig, at Parlamentet har medbestemmelsesret, hvorimod en hjemmel som artikel 133, der ikke indeholder nogen formel ret for Parlamentet til at medvirke, udgør en undtagelse. Det er også i overensstemmelse med princippet om åbenhed (artikel 1, stk. 2, EU) [63] og demokrati (artikel 6, stk. 1, EU) at man, når man står over for to hjemler, der er lige relevante og har samme vægt, men er indbyrdes uforenelige, i tilfælde af tvivl vælger den hjemmel, som giver Parlamentet den videste ret til at medvirke.

65. Selv om man antager, at de handels- og miljøpolitiske elementer i den omtvistede forordning har samme betydning, ville tekniske processuelle hensyn tale imod at vælge en dobbelt hjemmel og for at vælge en

59 — Jeg skal også understrege, at anvendelsesområdet for den fælles beslutningstagen er blevet udvidet ved Amsterdam- og Nice-traktaten, og at artikel 133 EF også blev ændret betydeligt ved disse traktater, uden at medlemsstaterne har gjort Parlamentet til medlovgiver sammen med Rådet inden for den fælles handelspolitik. Først traktaten om en forfatning for Europa (der blev undertegnet i Rom den 29.10.2004, EUT C 310, s. 1) udvider i artikel III-315, stk. 2, sammenholdt med artikel I-34 og III-396 Europa-Parlamentets medbestemmelsesret således, at den også omfatter den fælles handelspolitik.

60 — Nævnt ovenfor i fodnote 23.

61 — Nævnt ovenfor i fodnote 18.

62 — Jf. herom udtrykkeligt British American Tobacco-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 18), præmis 110, hvori det blev anført, at spørgsmålet ikke var relevant i den foreliggende sag. I begge domme fastslås alene, at den *forkerte* henvisning til artikel 133 EF som den anden hjemmel kun udgjorde en rent formel mangel, der ikke havde betydning for sagen, da det kun var den fælles beslutningstagen i henhold til artikel 95 EF, som var den eneste rette hjemmel, og som rent faktisk blev anvendt (British American Tobacco-dommen, præmis 98, og Swedish Match-dommen, præmis 44).

63 — Jf. især afsnit III i Europa-Parlamentets forretningsorden (16. udgave fra juli 2004, EUT 2005 l. 44, s. 1), der har overskriften »Gennemsigtighed i arbejdet« og hvor artikel 96, stk. 2 og 3, opstiller princippet om, at møder er offentlige, og i artikel 97 fastslår retten til aktindsigt i Parlamentets dokumenter.

miljøpolitisk bestemmelse som eneste retsgrundlag. Parlamentets og Rådets beslutning om at udstede forordningen ved fælles beslutningstagen i henhold til artikel 175, stk. 1, EF, kan derfor heller ikke ud fra denne synsvinkel kritiseres.

V — Sagens omkostninger

66. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har tabt sagen, skal den i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets påstand pålægges at betale sagens omkostninger.

67. I modsætning hertil følger det af procesreglementets artikel 69, stk. 4, at de intervenerende tre medlemsstater bærer deres egne omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

68. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Den Franske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger. I øvrigt betaler Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber sagens omkostninger.«