CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 26 mei 2005 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak twist de Commissie van de Europese Gemeenschappen met het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie over de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen [2] (hierna: „bestreden verordening"of „verordening").

2. Terwijl de Commissie van mening is dat de juiste rechtsgrondslag voor deze verordening artikel 133 EG betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek is, stellen het Parlement en de Raad dat deze terecht op grond van artikel 175, lid 1, EG betreffende het milieubeleid is vastgesteld. Zij weten zich hierin gesteund door drie lidstaten.

3. In de parallelle zaak C-94/03 [3] is de keuze van de rechtsgrondslag voor het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel (hierna: „Verdrag van Rotterdam") [4] aan de orde.

II — Rechtskader

4. Verordening nr. 304/2003 is in de plaats gekomen van verordening (EEG) nr. 2455/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen. [5]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 63, blz. 1.

3 — Commissie/Raad. Zie ook mijn conclusie van heden (nog niet bekendgemaakt in de Jurisprudentie).

4 — PB 2003 L 63, blz. 29 e.v.

5 — PB L 251, blz. 13; hierna: „verordening nr. 2455/92".

A — *Uittreksel uit de considerans van de verordening*

5. Blijkens de derde en de vierde overweging van haar considerans heeft de bestreden verordening een dubbel doel. Enerzijds strekt zij tot uitvoering van het Verdrag van Rotterdam, anderzijds gaat zij inhoudelijk uitdrukkelijk verder dan de bepalingen van dit verdrag:

„(3) De Gemeenschap zou het nodige moeten doen om uitvoering te geven aan de voorschriften van het Verdrag van Rotterdam [...] zonder op enigerlei wijze het niveau van bescherming dat uit hoofde van verordening (EEG) nr. 2455/92 aan het milieu en de bevolking van invoerende landen wordt geboden, af te zwakken.

(4) Met dezelfde doelstelling voor ogen is het ook noodzakelijk en passend om in sommige opzichten verder te gaan dan de bepalingen van het Verdrag van Rotterdam. Artikel 15, lid 4, van het Verdrag van Rotterdam geeft de partijen het recht maatregelen te treffen die de gezondheid van de mens en het milieu een stringentere bescherming bieden dan op grond van het Verdrag van Rotterdam vereist is, mits dergelijke maatregelen stroken met het bepaalde in het Verdrag van Rotterdam en in overeenstemming zijn met het internationaal recht."

B — *Samenvatting van de voornaamste bepalingen van de verordening*

6. Artikel 1, lid 1, van de bestreden verordening bepaalt:

„Deze verordening heeft tot doel:

a) uitvoering te geven aan het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel;

b) gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen bij de internationale activiteiten met gevaarlijke chemische stoffen te bevorderen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen mogelijke schade, en

c) bij te dragen aan een milieuverantwoord gebruik van deze stoffen.

Deze doelstellingen worden verwezenlijkt door de uitwisseling van informatie over de kenmerken van deze chemische stoffen te vergemakkelijken, door een besluitvormingsproces binnen de Gemeenschap voor de in- en uitvoer vast te stellen en door de genomen beslissingen onder de partijen en andere landen te verspreiden."

7. Ingevolge artikel 1, lid 2, heeft de bestreden verordening tevens tot doel ervoor te zorgen dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen [6] inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van voor mens en milieu gevaarlijke chemische stoffen wanneer zij in de Gemeenschap op de markt worden gebracht, ook gelden wanneer deze producten vanuit de lidstaten worden uitgevoerd naar een land dat partij is bij het Verdrag van Rotterdam of andere landen, „tenzij deze bepalingen strijdig zijn met specifieke voorschriften van die partijen of andere landen".

8. Artikel 2, lid 1, van de bestreden verordening omschrijft de materiële werkingssfeer ervan als volgt:

„Deze verordening is van toepassing op:

a) bepaalde gevaarlijke chemische stoffen die zijn onderworpen aan de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC-procedure) uit hoofde van het Verdrag van Rotterdam;

b) bepaalde gevaarlijke chemische stoffen die binnen de Gemeenschap of een lidstaat verboden of aan strenge beperkingen onderworpen zijn, en

c) alle chemische stoffen bij uitvoer, voorzover het de indeling, de verpakking en het kenmerken ervan betreft."

9. Voor het overige kunnen de voornaamste bepalingen van de bestreden verordening — vereenvoudigd — als volgt worden samengevat.

10. Artikel 6 van de verordening maakt een fundamenteel onderscheid tussen drie groepen gevaarlijke chemische stoffen, die in de drie delen van bijlage I afzonderlijk zijn

6 — Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB nr. 196, blz. 1) en richtlijn 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (PB L 200, blz.1).

vermeld, en die elkaar ten dele overlappen wat de rechtsgevolgen betreft. [7]

11. Een van deze groepen (bijlage I, deel 3) omvat een lijst van bepaalde als bijzonder gevaarlijk geclassificeerde chemische stoffen die krachtens het Verdrag van Rotterdam zijn onderworpen aan een zogenoemde procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming (*Prior Informed Consent Procedure*; hierna: „PIC-procedure") (artikel 6, lid 2, derde alinea, van de bestreden verordening). Deze procedure, die in de artikelen 12 en 13 van de bestreden verordening nader wordt beschreven [8], voorziet in wezen in wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de Gemeenschap en de andere partijen bij het Verdrag van Rotterdam over hun praktijk op het gebied van de invoer van de betrokken chemische stoffen. Op gemeenschapsniveau staat hier de verstrekking van informatie aan de betrokken economische actoren over de invoerpraktijk van derde landen tegenover. [9]

12. De aan de PIC-procedure onderworpen chemische stoffen kunnen slechts worden uitgevoerd *na voorafgaande toestemming van het invoerende land.* [10] Het secretariaat van het Verdrag van Rotterdam brengt alle partijen op gezette tijden op de hoogte van het bestaan van dergelijke toestemmingen (artikel 13, lid 6, sub b, van de verordening).

13. Ook voor de uitvoer van een andere groep chemische stoffen, namelijk stoffen die nog niet aan de PIC-procedure zijn onderworpen, maar die in de ogen van de Gemeenschap *in aanmerking komen voor de PIC-procedure* in de zin van het Verdrag van Rotterdam (artikel 6, lid 2, tweede alinea, juncto artikel 13, lid 6, sub a, van de verordening), is voorafgaande toestemming door het invoerende land vereist. De betrokken chemische stoffen zijn vermeld in bijlage I, deel 2, van de verordening.

14. Voor alle chemische stoffen die niet aan de PIC-procedure zijn onderworpen, bestaat een verplichting tot *kennisgeving van uitvoer* (artikel 6, lid 2, tweede en derde alinea, juncto artikel 7 en bijlage I, deel 1 of deel 2 van de verordening). [11] Zelfs voor chemische stoffen die aan de PIC-procedure zijn onderworpen, wordt een kennisgeving van uitvoer afgegeven wanneer het invoerende land dit verlangt (artikel 7, lid 5, tweede alinea, van de bestreden verordening).

7 — Bovendien kan een chemische stof ook in meerdere groepen tegelijk worden ingedeeld (artikel 6, lid 2, eerste alinea, van de bestreden verordening).

8 — Deze artikelen sluiten nauw aan bij de artikelen 10 en 11 van het Verdrag van Rotterdam. Zie ook artikel 3, lid 14, van de bestreden verordening, waarin de „PIC-procedure" wordt gedefinieerd als de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming *zoals vastgesteld in het Verdrag van Rotterdam.*

9 — Zie in het bijzonder ook de punten 7 en 8 van mijn conclusie van heden in zaak C-94/03 (aangehaald in voetnoot 3).

10 — De „invoerende partij" in de zin van het Verdrag van Rotterdam en de bestreden verordening.

11 — Dit geldt ingevolge artikel 14, lid 1, van de bestreden verordening ook voor zogenoemde „artikelen die chemische stoffen in niet verder gereageerde vorm bevatten welke in bijlage I, deel 2 of deel 3, [van de verordening] worden genoemd".

15. Een dergelijke kennisgeving dient bepaalde in bijlage III van de bestreden verordening nader omschreven gegevens te bevatten over de identiteit van de uit te voeren stof, in het bijzonder de fysisch-chemische, toxicologische en ecotoxicologische eigenschappen ervan, alsmede over de voorzorgsmaatregelen die bij de omgang ermee moeten worden genomen. De kennisgeving wordt door de Commissie toegezonden aan de autoriteiten van het derde land waarnaar de chemische stof wordt uitgevoerd en bovendien geregistreerd in een voor het publiek toegankelijke databank. Omgekeerd publiceert de Commissie de kennisgevingen van uitvoer die derde landen haar met het oog op de invoer van chemische stoffen in de Gemeenschap doen toekomen, in haar databank en informeert zij de bevoegde instanties van de lidstaten (artikel 8 van de verordening).

16. Ingevolge artikel 14, lid 2, van de verordening mogen chemische stoffen en artikelen waarvan het gebruik in de Gemeenschap voor de bescherming van de volksgezondheid of het milieu is verboden, *niet worden uitgevoerd*. Deze stoffen zijn vermeld in bijlage V bij de bestreden verordening.

17. Ingevolge artikel 16 van de verordening zijn de in de Gemeenschap geldende bepalingen inzake het verpakken en kenmerken [12] ook van toepassing bij de uitvoer van chemische stoffen en zijn de exporteurs verplicht bepaalde begeleidende informatie te verstrekken. Chemische stoffen mogen volgens artikel 13, lid 7, van de bestreden verordening niet op een later tijdstip dan zes maanden vóór de uiterste gebruiksdatum worden uitgevoerd. Bij de uitvoer van bestrijdingsmiddelen dienen de exporteurs ingevolge artikel 13, lid 8, erop toe te zien dat het etiket specifieke informatie bevat over de opslagomstandigheden en de stabiliteit bij opslag in de klimaatsomstandigheden van het invoerende land. Bovendien dienen zij erop toe te zien dat de uitgevoerde bestrijdingsmiddelen voldoen aan de desbetreffende zuiverheidsspecificatie van de communautaire wetgeving.

18. De bestreden verordening gaat verder dan het Verdrag van Rotterdam voorzover zij in artikel 15 ook voor het *transitovervoer* van aan de PIC-procedure onderworpen chemische stoffen door derde landen voorziet in bepaalde informatieplichten.

19. Artikel 20 van de verordening betreft de verlening van technische bijstand aan met name ontwikkelingslanden en landen met een overgangseconomie ter bevordering van de ontwikkeling van de infrastructuur, de capaciteiten en de deskundigheid die nodig zijn voor een goed beheer van chemische stoffen gedurende de gehele levenscyclus.

20. Daarnaast bevat de verordening in het bijzonder procedurele bepalingen betreffende de deelneming van de Gemeenschap aan het Verdrag van Rotterdam, een verplichting voor de bevoegde instanties tot

12 — De tekst van deze bepaling verwijst naar de richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG, beide aangehaald in voetnoot 6, en naar richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden, alsook naar de andere specifieke communautaire wetgeving.

controle van de in- en uitvoer, een verplichting voor de exporteurs tot jaarlijkse overlegging van informatie over de uitvoer van chemische stoffen in het voorafgaande jaar en bepalingen inzake de toegang van het publiek tot informatie over de handel in chemische stoffen.

23. Op 19 december 2002 besloot de Raad evenwel met eenparigheid van stemmen, na het Europees Parlement facultatief te hebben geraadpleegd, dit voorstel niet te volgen en artikel 133 EG als rechtsgrondslag te vervangen door artikel 175, lid 1, EG. De verordening werd door het Parlement en de Raad vervolgens in het kader van de medebeslissingsprocedure (artikel 251 EG) vastgesteld.

III — Voorgeschiedenis, conclusies en procedure

A — *Voorgeschiedenis van het geding*

21. Het Verdrag van Rotterdam is op 10 september 1998 te Rotterdam vastgesteld en op 11 september 1998 namens de Gemeenschap ondertekend. [13]

22. Op 24 januari 2002 presenteerde de Commissie een voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen, dat gebaseerd was op artikel 133 EG. [14]

B — *Conclusies en procedure voor het Hof*

24. Met haar beroep tot nietigverklaring van 23 april 2003 verzoekt de Commissie het Hof krachtens artikel 230 EG:

— de bestreden verordening nietig te verklaren;

— te verklaren dat de gevolgen van deze verordening moeten worden gehandhaafd tot de Raad een nieuwe verordening vaststelt, en

— het Europees Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

13 — Naast de Europese Gemeenschap zijn ook de meeste lidstaten van de Europese Unie partij bij het Verdrag van Rotterdam. Zie overzicht van de stand van de ratificaties, te raadplegen op de website van dit verdrag: http://www.pic.int//fr/ViewPage.asp?id=272 (het laatst bezocht op 1 februari 2005).

14 — COM (2001) 803 def. (PB 2002 C 126 E, blz. 291). Tegelijkertijd stelde de Commissie de Raad voor het Verdrag van Rotterdam goed te keuren op basis van artikel 133 EG juncto artikel 300, lid 2, tweede alinea, eerste zin, en lid 3, eerste alinea, EG (PB 2002, C 126 E, blz. 274).

25. Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof,

— dit beroep ongegrond te verklaren, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

26. Bij beschikking van de president van het Hof van 15 september 2003 zijn de Franse Republiek, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de onderhavige zaak toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement en de Raad.

27. Alle betrokkenen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Commissie, het Parlement en de Raad alsook het Verenigd Koninkrijk hebben ook deelgenomen aan de terechtzitting van 7 april 2005, waarop tegelijkertijd zaak C-94/03 is behandeld.

IV — Beoordeling

28. Tot staving van haar beroep voert de Commissie één middel aan, namelijk de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van de verordening. Zij voert aldus een schending van het EG-Verdrag aan in de zin van artikel 230, lid 2, EG.

29. De keuze van de juiste rechtsgrondslag is van groot praktisch en institutioneel, ja zelfs constitutioneel belang. [15] Hiervan hangt, zoals bekend, niet alleen af welke wetgevingsprocedure wordt toegepast (medebeslissingsrecht van het Parlement, eenparigheid of gekwalificeerde meerderheid in de Raad [16]), maar ook of de Gemeenschap over een exclusieve wetgevende bevoegdheid beschikt of deze met de lidstaten moet delen. [17]

A — *Criteria voor de keuze van de rechtsgrondslag*

30. Volgens vaste rechtspraak dient de keuze van de rechtsgrondslag voor een gemeenschapshandeling te berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling. [18]

15 — Zie in deze zin advies Hof van 6 december 2001 („Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid", advies 2/00, Jurispr. blz. I-9713, punt 5).

16 — Zie in dit opzicht bijvoorbeeld arresten van 11 september 2003, Commissie/Raad, „Goederenvervoer" (C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 52), en 29 april 2004, Commissie/Raad (C-338/01, Jurispr. blz. I-04829, punt 58).

17 — Zie in dit opzicht bijvoorbeeld advies 1/94 van 15 november 1994 („WTO", Jurispr. blz. I-5267), en advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15).

18 — Arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 25); 25 februari 1999, Parlement/Raad (C-164/97 en C-165/97, Jurispr. blz. I-1139, punt 12); 4 april 2000, Commissie/Raad (C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 43); 19 september 2002, Huber (C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 30); 10 december 2002, British American Tobacco (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 93); 29 april 2004, Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 16, punt 54), en 14 april 2005, België/Commissie (C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 78). De basisbeginselen werden reeds ontwikkeld in het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „Titaandioxide" (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10).

31. Indien bij het onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist. [19]

32. Een gemeenschapshandeling kan dus zelfs op grond van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 133 EG) worden vastgesteld wanneer deze handeling naast haar handelspolitieke oogmerk ook nog andere doelstellingen nastreeft, bijvoorbeeld op het vlak van het ontwikkelingsbeleid [20], het buitenlands en veiligheidsbeleid [21], het milieu [22] of de gezondheidsbescherming. [23] Dit geldt temeer daar de bepalingen inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek op een open en dynamisch concept berusten dat zich geenszins tot de traditionele aspecten van de buitenlandse handel beperkt. [24] In het bijzonder met betrekking tot de bescherming van het milieu en de gezondheid volgt reeds uit de artikelen 6 EG en 152, lid 1, eerste alinea, EG dat het hier gaat om kwesties met verschillende raakvlakken waarmee op alle andere beleidsterreinen van de Gemeenschap en dus ook in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek rekening moet worden genomen.

33. Omgekeerd kunnen echter ook gemeenschapshandelingen waarin het milieu centraal staat bijkomstige gevolgen hebben voor de handel. Zolang het milieupolitieke aspect overweegt, dienen dergelijke handelingen op de grondslag van artikel 175, lid 1, EG en niet op de grondslag van artikel 133 EG te worden vastgesteld. [25]

34. Om te bepalen of artikel 133 EG betreffende de gemeenschappelijke handels-

19 — Arresten van 29 april 2004, Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 16, punt 55) en 14 april 2005, België/Commissie (aangehaald in voetnoot 18, punt 79); zie ook arrest van 25 februari 1999, Parlement/Raad, punt 14), alsook arresten Huber (aangehaald in voetnoot 18, punt 31) en British American Tobacco (aangehaald in voetnoot 18, punt 94). De basisbeginselen werden reeds ontwikkeld in het arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad, „Afvalrichtlijn" (C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punten 19 en 21).

20 — Arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. 1493, punten 17-21). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Lenz van 29 januari 1987 in die zaak, met name punt 62.

21 — Arrest van 17 oktober 1995, Werner (C-70/94, Jurispr. blz. I-3189, punt 10), en 14 januari 1997, Centro-Com (C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punt 26).

22 — Arresten van 29 maart 1990, Griekenland/Raad, „Tsjernobyl" (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punten 15-19), en 12 december 2002, Commissie/Raad, „Energy Star" (C-281/01, Jurispr. blz. I-12049, punten 39-43).

23 — Zie in deze zin, zij het met betrekking tot de verhouding tussen de regels betreffende de interne markt en het gezondheidsbeleid, arresten van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punt 88); 14 december 2004, Arnold André (C-434/02, Jurispr. blz. I-11823, punten 32-34) en Swedish Match (C-210/03, Jurispr. blz. I-11891, punten 31-33). Deze overwegingen zijn ook toepasbaar op de verhouding tussen de gemeenschappelijke handelspolitiek en het gezondheidsbeleid.

24 — Vaste rechtspraak. Zie advies 1/78 van 4 oktober 1979, „Natuurlijke rubber" (Jurispr. blz. 2871, punten 44 en 45), en advies 1/94 (aangehaald in voetnoot 17, punt 41), alsook arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. 1493, punt 19).

25 — Zie, met betrekking tot een internationale overeenkomst, advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, in het bijzonder de punten 25 en 40-44). Op soortgelijke wijze heeft het Hof ook artikel 95 EG (ex artikel 100 A EEG-Verdrag) en artikel 175 EG (ex artikel 130 S EEG-Verdrag) onderling afgebakend. Volgens het arrest Afvalrichtlijn (aangehaald in voetnoot 19, punt 19) „is het enkele feit dat de instelling of de werking van de interne markt erbij betrokken is, niet voldoende voor de toepasselijkheid van artikel 100 A van het Verdrag. Volgens de rechtspraak van het Hof is immers het gebruik van artikel 100 A niet gerechtvaardigd, wanneer harmonisatie van de marktvoorwaarden binnen de Gemeenschap slechts een bijkomstig gevolg van de vast te stellen handeling is." Zie in dezelfde zin arrest van 28 juni 1994, Parlement/Raad (C-187/93, Jurispr. blz. I-2857, punt 25).

politiek dan wel artikel 175 EG betreffende het milieubeleid als rechtsgrondslag voor gemeenschapshandelingen, meer bepaald voor de sluiting van een internationale overeenkomst, in aanmerking komt, heeft het Hof het criterium van het *rechtstreeks en onmiddellijk effect* gedefinieerd. [26] De desbetreffende overwegingen kunnen ook op andere soorten gemeenschapshandelingen worden toegepast. Wanneer een gemeenschapshandeling waarmee milieudoelstellingen worden nagestreefd geen rechtstreeks of onmiddellijk effect op de handel heeft, dient zij op artikel 175 EG te worden gebaseerd; in het omgekeerde geval vormt artikel 133 EG de juiste rechtsgrondslag. [27] Daarbij behoeven de rechtstreekse of onmiddellijke effecten op de handel niet per se in een *bevordering* of *vergemakkelijking* van het handelsverkeer te bestaan. Een gemeenschapshandeling valt namelijk reeds binnen de werkingssfeer van artikel 133 EG wanneer zij „een instrument is dat *in essentie* bestemd is om [...] het handelsverkeer te bevorderen, te vergemakkelijken *of te regelen*". [28]

35. Tegen deze achtergrond zal ik thans nagaan waar het *zwaartepunt* van de verordening ligt, rekening houdende met de inhoud, het doel en de context ervan, en of de eventuele gevolgen ervan voor de handel een rechtstreeks en onmiddellijk karakter hebben (zie hieronder, deel B). Volledigheidshalve zal ik tevens uiteenzetten waarom de verordening niet op een dubbele rechtsgrondslag had kunnen worden gebaseerd (zie hieronder, deel C).

B — *Inhoud, doelstellingen en context van de verordening*

36. Partijen verschillen van mening over de vraag tot welk beleidsterrein de bestreden verordening gelet op de inhoud, de doelstellingen en de context ervan behoort. Terwijl de Commissie stelt dat het zwaartepunt van de verordening in de gemeenschappelijke handelspolitiek ligt, beschouwt de Raad, hierin gesteund door de interveniënten, de verordening als een voornamelijk milieupolitiek instrument. Dit betekent dat beide zijden in de onderhavige procedure in wezen dezelfde standpunten innemen als in de parallelle zaak C-94/03.

37. Om te bepalen tot welke van de twee beleidsterreinen de bestreden verordening behoort, moet om te beginnen aandacht worden besteed aan het nauwe *verband* tussen deze verordening en het Verdrag van Rotterdam. Luidens artikel 1, lid 1, sub a, en de derde overweging van haar considerans strekt de verordening namelijk tot uitvoering van dit verdrag. Zoals ik in mijn conclusie van heden in de zaak C-94/03 [29] uiteenzet, ligt het zwaartepunt van dit verdrag niet op het vlak van de

26 — Arrest Energy Star (aangehaald in voetnoot 22, punt 40, in fine, en punt 41, in fine). Op soortgelijke wijze had het Hof eerder reeds bijvoorbeeld het cultuurbeleid (ex artikel 128 EG-Verdrag) afgebakend van het industriebeleid (ex artikel 130 EG-Verdrag): arrest van 23 februari 1999, Parlement/Raad (C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punt 63).

27 — Arrest Energy Star (aangehaald in voetnoot 22, punten 40, 41, 43 en 48) en advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punten 40 en 42-44).

28 — Zie in deze zin advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 37, in fine; cursivering van mij). Handelspolitieke instrumenten beogen namelijk geenszins altijd alleen maar de handel te *bevorderen* of te *vergemakkelijken*. Artikel 133 EG staat ook klassieke handelspolitieke (beschermende) maatregelen toe die kunnen uitmonden in een bemoeilijking van of zelfs een verbod op de invoer of uitvoer van bepaalde producten, bijvoorbeeld wanneer antidumpingrechten of een handelsembargo worden ingesteld (zie bijvoorbeeld arrest Centro-Com, aangehaald in voetnoot 21).

29 — Aangehaald in voetnoot 3, zie in het bijzonder de punten 32 e.v.

gemeenschappelijke handelspolitiek, maar op het vlak van het milieubeleid. Het betreft een milieuovereenkomst met handelspolitieke trekken en geen handelspolitieke overeenkomst met milieupolitieke trekken.

38. Op gemeenschapsniveau is bovendien het verband tussen de verordening en het zesde milieuactieprogramma van 22 juli 2002 relevant [30]. Dit programma, dat gebaseerd is op artikel 175 EG, vertoont tal van thematische overeenkomsten met de bestreden verordening [31] en noemt de wijziging van de tot dan toe geldende verordening nr. 2455/92 als één van de prioritaire actieterreinen van het communautaire milieubeleid. [32]

39. De context waarin de bestreden verordening is vastgesteld, doet dus reeds vermoeden dat zij in essentie een milieupolitiek en geen handelspolitiek instrument is. Deze eerste indruk wordt bevestigd wanneer men de doelstellingen en de inhoud van de bestreden verordening nader onder de loep neemt.

40. Wat om te beginnen de *doelstellingen van de verordening* betreft, staan blijkens artikel 1, lid 1, sub b en c, milieupolitieke belangen centraal, namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen ter bescherming van het milieu (en van de gezondheid van de mens) tegen mogelijke schade door chemische stoffen en de bijdrage van de Gemeenschap aan een milieuverantwoord gebruik van deze stoffen. De verordening vermeldt de handel [33] in gevaarlijke chemische stoffen in artikel 1 niet zo zeer als een zelfstandige doelstelling, maar veeleer als aanknopingspunt voor haar eigenlijke milieupolitieke doelstellingen. Het betreft een milieupolitiek instrument met handelspolitieke trekken en geen handelspolitiek instrument met milieupolitieke trekken. Deze indruk wordt nog versterkt door het feit dat de gemeenschapswetgever het bestaande niveau van milieubescherming niet heeft willen afzwakken en op het gebied van de bescherming van het milieu en van de gezondheid van de mens verder is willen gaan dan het Verdrag van Rotterdam. [34]

41. Het is een feit dat in de *tekst* van de bestreden verordening, en niet alleen in het kader van de in artikel 1 verankerde doel-

30 — PB 2002, L 242, blz. 1.

31 — Bijvoorbeeld op het gebied van de risicobeoordeling en de risicobeheersing bij de omgang met chemische stoffen en de verstrekking van informatie aan het publiek (artikel 7, lid 2, sub b, van het zesde milieuactieprogramma).

32 — Artikel 7, lid 2, sub d, tweede gedachtestreepje, van het zesde milieuactieprogramma.

33 — De verordening hanteert begrippen als „internationale activiteiten" en „in- en uitvoer".

34 — Derde en vierde overweging van de considerans van de bestreden verordening.

stellingen, bij herhaling naar het handelsbeleid wordt verwezen. Zowel de titel als de considerans [35] alsook een aantal artikelen van de bestreden verordening bevatten begrippen als in- en uitvoer, exporteurs en importeurs en internationale handel. Maar in de tekst van de verordening wordt in minstens even sterke mate de nadruk gelegd op het milieubeleid. In de considerans [36] en in het bijzonder in artikel 1 van de bestreden verordening is de bescherming van het milieu en van de gezondheid van de mens aan de orde. Elders [37] is ook sprake van de bevordering van het goed beheer van chemische stoffen gedurende de gehele levenscyclus.

42. *Inhoudelijk gezien* stelt de Commissie weliswaar terecht dat de artikelen 6 tot en met 17 van de verordening, die met name tot doel hebben de PIC-procedure en de procedure inzake de kennisgeving van uitvoer in communautair recht om te zetten, de kern van de verordening vormen, maar in tegenstelling tot de opvatting van de Commissie is een PIC-procedure geenszins primair een handelspolitiek instrument, maar, zoals het Hof reeds in zijn advies 2/00 heeft vastgesteld, een typisch milieupolitiek instrument. [38] De Commissie stelt ten onrechte dat de overwegingen in advies 2/00 betreffende de PIC-procedure in het kader van het Protocol van Cartagena niet van toepassing zijn op de PIC-procedure in het onderhavige geval. Ook in het geval van de hier relevante gevaarlijke chemische stoffen strekt deze procedure immers tot „informatie-uitwisseling over de voordelen en gevaren van het gebruik van chemische stoffen [en beoogt zij] de verbetering van het verstandige beheer van gevaarlijke stoffen door de uitwisseling van wetenschappelijke, technische, economische en juridische informatie". [39]

43. Zo is de internationale handel in bepaalde, door de partijen bij het Verdrag van Rotterdam unaniem als gevaarlijk geclassificeerde chemische stoffen [40] slechts de externe factor die de PIC-procedure in werking stelt. Het eigenlijke voorwerp van deze in het Verdrag van Rotterdam neergelegde procedure is namelijk niet primair de bevordering, de vergemakkelijking of ook maar de regulering van het handelsverkeer in gevaarlijke chemische stoffen, maar veeleer de onderlinge informatie-uitwisseling tussen de partijen over hun invoerpraktijk (artikel 10, leden 7 en 10 van het Verdrag van Rotterdam [41]), gekoppeld aan de doorgave van de aldus verkregen informatie aan de betrokken economische actoren (artikel 11, lid 1, sub a, van het Verdrag van Rotterdam en artikel 13, leden 1 en 3, van de verordening).

35 — Zie bijvoorbeeld de zesde, de zevende, de elfde en de zestiende overweging van de considerans van de verordening. De Commissie verwijst bovendien naar de derde overweging van de considerans.

36 — Zie in het bijzonder de eerste, de derde, de twaalfde en de zeventiende overweging van de considerans.

37 — Bijvoorbeeld in artikel 20.

38 — Advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 33).

39 — Zie punt 19.33 van „Agenda 21", dat voorafgaat aan de passage waarin bijzondere nadruk gelegd wordt op de PIC-procedure als instrument. „Agenda 21" is in 1992 op de conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling, de zogenoemde „Wereldtop" in Rio de Janeiro (Brazilië), goedgekeurd. Zij is onder meer in het Engels beschikbaar op http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index/htm; een Nederlandse vertaling kan ook worden geraadpleegd op http://www.ddh.nl/agenda21/rio-verklaring/h19.html (het laatst geraadpleegd op 2 maart 2005).

40 — Deze chemische stoffen zijn vermeld in bijlage III bij het Verdrag van Rotterdam.

41 — Een ander element van wederzijdse informatie-uitwisseling is vervat in artikel 5 van het Verdrag van Rotterdam.

44. De PIC-procedure en de kennisgevingen van uitvoer voor bepaalde chemische stoffen (artikel 12 van het Verdrag van Rotterdam en artikel 7 van de bestreden verordening) dienen vooral te voorkomen dat derde landen — met name ontwikkelingslanden — geconfronteerd worden met de invoer van gevaarlijke chemische stoffen zonder vooraf in staat te zijn geweest de nodige maatregelen te nemen om het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen. [42]

45. De bij de bestreden verordening ingevoerde PIC-procedure kan door de reeds vermelde verstrekking van informatie aan de betrokken economische actoren (artikel 11, lid 1, sub a, van het Verdrag van Rotterdam en artikel 13, leden 1 en 3, van de bestreden verordening) hooguit *indirect* bijdragen tot meer transparantie van de in de verschillende landen geldende bepalingen en zo eventueel de buitenlandse handel in gevaarlijke chemische stoffen vergemakkelijken. Aan de andere kant kan de bestreden verordening ook tot meer onkosten voor de exporteurs leiden, bijvoorbeeld omdat zij de noodzakelijke formaliteiten voor een kennisgeving van uitvoer dienen te vervullen (artikel 7 juncto bijlage III bij de bestreden verordening).

46. Afgezien van dergelijke indirecte gevolgen voor de handel bevat de bestreden verordening echter geen handelspolitieke regels. In het bijzonder blijkt hieruit niet of en, zo ja, onder welke omstandigheden de invoer van een bepaalde chemische stof in de Gemeenschap is toegestaan of verboden. Zij bevat geen inhoudelijke bepalingen dienaangaande. De in het kader van de PIC-procedure aan de partijen bij het Verdrag van Rotterdam mee te delen *materiële* besluiten van de Gemeenschap om de invoer van gevaarlijke chemische stoffen al dan niet toe te staan worden integendeel „overeenkomstig bestaande communautaire wetgeving" [43] genomen. De bestreden verordening legt in artikel 12 uitsluitend vast dat de Commissie bevoegd is dergelijke besluiten te nemen en ten opzichte van het secretariaat van het Verdrag mededelingen te doen. Ingevolge artikel 24, lid 2, van de verordening wordt de Commissie hierbij ondersteund door een raadgevend comité. [44]

47. De verordening bevat evenmin autonome inhoudelijke bepalingen die aangeven of en, zo ja, onder welke voorwaarden een chemische stof uit de Gemeenschap mag worden uitgevoerd. Met de verordening ondersteunt de Gemeenschap uitsluitend, in overeenstemming met artikel 11, lid 1, sub b, van het Verdrag van Rotterdam, de andere partijen bij dit verdrag bij de uitvoering van hun beleid betreffende de invoer van aan de PIC-procedure onderworpen chemische stoffen. Te dien einde wordt exporteurs die dergelijke stoffen uit de Gemeenschap naar derde landen willen uitvoeren, de verplichting opgelegd de regelingen van de betrok-

42 — In „Agenda 21" (aangehaald in voetnoot 39) wordt in dit verband in punt 19.35 het volgende verklaard: „De uitvoer naar ontwikkelingslanden van chemische stoffen die in producerende landen zijn verboden of waarvan het gebruik in sommige industrielanden strikt aan banden is gelegd, *heeft tot bezorgdheid geleid, aangezien sommige invoerende landen niet voor het veilig gebruik ervan kunnen instaan* als gevolg van een inadequate infrastructuur voor het controleren van de invoer, distributie, opslag en verwijdering van chemische stoffen en de samenstelling ervan" (cursivering van mij).

43 — Artikel 12, lid 1, tweede zin, van de bestreden verordening.

44 — Dit volgt uit de hierin vervatte verwijzing naar artikel 3 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23), het zogenoemde „comitologiebesluit".

ken ontvangende landen na te leven en in het bijzonder hun voorafgaande uitdrukkelijke toestemming af te wachten (artikel 13, leden 4 en 6, van de bestreden verordening [45]).

48. Alleen artikel 14, lid 2, van de bestreden verordening bevat een *zelfstandig* communautair *uitvoerverbod*. Dit betreft chemische stoffen waarvan het gebruik in de Gemeenschap met het oog op de bescherming van de volksgezondheid of het milieu is verboden. Deze bepaling verbindt dus externe gevolgen aan communautaire gezondheids- en milieuvoorschriften om te voorkomen dat producten die binnen de Gemeenschap verboden zijn, daarbuiten schade veroorzaken. Zowel het binnen de Gemeenschap geldende verbod als de toepassing ervan op de uitvoer naar derde landen hebben in essentie een milieupolitiek karakter.

49. Ook de overige bepalingen van de verordening wijzen erop dat de bestreden verordening primair een milieupolitiek en geen handelspolitiek instrument is. De uitwisseling van informatie met derde landen (artikel 19 van de bestreden verordening) dient net zo min als de wederzijdse technische bijstand (artikel 20 van de bestreden verordening) of de toegang van het publiek tot informatie (artikelen 6, lid 3, 7, lid 1, vierde alinea, 8, lid 1, 9, lid 3, tweede zin, 13, lid 1, tweede zin, en 21, lid 2, tweede zin, van de bestreden verordening) ertoe de handel in gevaarlijke chemische stoffen te bevorderen, te vergemakkelijken of ook maar te regelen. Zoals reeds uit de formulering van deze bepalingen blijkt, strekken zij in eerste instantie tot bescherming van het milieu, en daarnaast ook tot bescherming van de gezondheid van de mens.

50. Anders dan men op het eerste gezicht zou kunnen denken, zijn ook de bepalingen van artikel 16 van de bestreden verordening inzake de etikettering van chemische stoffen en de begeleidende informatie bij deze producten niet primair handelspolitieke, maar milieupolitieke bepalingen. De richtlijnen waarnaar in de artikelen 16, lid 1, en 1, lid 2, van de bestreden verordening wordt verwezen, kunnen dan wel *binnen de Gemeenschap* een onderlinge aanpassing van de wetgevingen tot stand brengen en de onderlinge erkenning van productverpakkingen en begeleidende informatie in de handel tussen de lidstaten tot doel hebben, dit geldt niet in de verhouding tussen de Gemeenschap en derde landen: daar is er juist geen sprake van onderlinge aanpassing van de wetgevingen of wederzijdse erkenning ter versoepeling van de handel in chemische stoffen of de verbetering van de toegang hiervan tot de markt. [46] Dit blijkt ook uit de artikelen 16, lid 1, tweede zin, en 1, lid 2, tweede helft van de laatste zin, van de bestreden verordening [47], volgens welke eventuele specifieke voorschriften van de invoerende partij betreffende de verpakking van het product en de begeleidende informatie onverlet blijven. Artikel 16, lid 1, van

45 — Het kan hierbij gaan om een individuele toestemming (artikel 13, lid 6, sub a, van de verordening) of — in het kader van de PIC-procedure — om een algemene toestemming (artikel 13, lid 6, sub b, van de verordening).

46 — Zie ook punt 41 van mijn conclusie van heden in zaak C-94/03 (aangehaald in voetnoot 3).

47 — Deze zinsnede in artikel 1, lid 2, van de verordening luidt: „[...] tenzij deze bepalingen strijdig zijn met specifieke voorschriften van die partijen of andere landen".

de bestreden verordening beoogt veeleer te voldoen aan de behoefte van het publiek aan informatie over risico's en gevaren die aan de omgang met de betrokken chemische stoffen verbonden zijn. Deze bepaling breidt in wezen alleen de bestaande etiketteringsvoorschriften van de Gemeenschap tot exportproducten uit, maar draagt niet bij tot de onderlinge aanpassing van de wetgevingen tussen de Gemeenschap en derde landen of tot de onderlinge erkenning van producten.

51. Samenvattend kan dus het volgende worden geconcludeerd: gezien de context waarin de bestreden verordening werd vastgesteld, alsook de inhoud en de doelstellingen ervan, ligt haar zwaartepunt niet op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, maar op het gebied van het milieubeleid. Voorzover deze verordening gevolgen heeft voor de internationale handel in gevaarlijke chemische stoffen, zijn deze eerder indirect dan rechtstreeks. [48] In deze zin deel ik de opvatting van de Raad, het Parlement en degenen die ter ondersteuning van hun conclusies zijn tussengekomen, dat de verordening terecht op artikel 175, lid 1, EG en niet op artikel 133 EG is gebaseerd. [49]

52. Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de werkingssfeer van de bestreden verordening blijkens de vierde overweging van haar considerans ruimer is dan die van het Verdrag van Rotterdam. [50] De verordening breidt namelijk de regels waarin zij hoe dan ook reeds binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Rotterdam voorziet, in wezen uit tot de andere door haar bestreken gebieden. Hierbij streeft zij dezelfde, in essentie milieupolitieke doelstellingen na. De hierboven ontwikkelde argumentatie is dus ook hierop volledig van toepassing.

53. De Commissie stelt nog dat de interne markt ernstig zou worden verstoord en de handel zou worden scheefgetrokken indien artikel 175, lid 1, EG en niet artikel 133 EG als rechtsgrondslag werd gekozen. Daar de Gemeenschap in dit geval niet over een exclusieve bevoegdheid zou beschikken, zouden de lidstaten eenzijdig strengere bepalingen inzake de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen kunnen vaststellen en ook de bestaande gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen kunnen omzeilen.

54. Te dien aanzien stel ik om te beginnen vast dat het volgens de „AETR-rechtspraak" perfect mogelijk is dat de Gemeenschap op

48 — Met betrekking tot het criterium van de rechtstreekse (en onmiddellijke) tegenover de indirecte (langetermijn)gevolgen, zie punt 34 van deze conclusie.

49 — Voorzover de verordening ook beoogt de *bescherming van de gezondheid van de mens* te waarborgen, is er naast artikel 175, lid 1, EG geen aparte rechtsgrondslag vereist. Uit artikel 174, lid 1, tweede gedachtestreepje, EG volgt namelijk dat het milieubeleid van de Gemeenschap ook bijdraagt aan de bescherming van de gezondheid van de mens.

50 — De verordening is bijvoorbeeld ook van toepassing in de verhouding met landen die geen partij zijn bij het Verdrag van Rotterdam („andere landen") en op bepaalde producten die niet onder het Verdrag van Rotterdam vallen („artikelen die chemische stoffen bevatten").

het vlak van het milieubeleid over een exclusieve externe bevoegdheid beschikt.[51] Of dit ook gold voor de vaststelling van de bestreden verordening, kan echter in het midden worden gelaten. Zelfs in het geval van gedeelde bevoegdheden dienen de lidstaten immers bij de uitoefening van hun resterende bevoegdheden het gemeenschapsrecht te eerbiedigen. Zij mogen hierbij noch vigerend afgeleid recht, noch het primaire recht, in het bijzonder de fundamentele vrijheden van het EG-Verdrag en artikel 95, leden 4 tot en met 10, EG schenden. Dit volgt uit het beginsel van het primaat van het gemeenschapsrecht. Het bezwaar van de Commissie is dus ongegrond.

55. Samenvattend kom ik derhalve tot de conclusie dat het beroep van de Commissie ongegrond is en dus moet worden verworpen.

C — *Geen dubbele rechtsgrondslag*

56. Daarnaast wil ik nog erop wijzen dat in casu geen combinatie van de twee in aanmerking komende rechtsgrondslagen, dat wil zeggen artikel 133 EG en artikel 175 EG, mogelijk is, zelfs niet wanneer men ervan zou uitgaan dat de commerciële en milieuaspecten in de bestreden verordening *met elkaar in evenwicht zijn* en zij derhalve — in tegenstelling tot de door mij bepleite zienswijze — niet duidelijk kan worden gekwalificeerd als zijnde van handelspolitieke of milieupolitieke aard.

57. Het is weliswaar mogelijk dat een handeling op verschillende relevante rechtsgrondslagen wordt gebaseerd, namelijk wanneer bij wijze van uitzondering vaststaat dat deze handeling tegelijkertijd meerdere doelstellingen heeft die onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere.[52]

58. Cumulatie van verschillende rechtsgrondslagen is echter uitgesloten wanneer de desbetreffende wetgevingsprocedures niet met elkaar verenigbaar zijn.[53]

59. Dit is in casu het geval: terwijl het Parlement op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek hooguit facultatief wordt geraadpleegd zonder dat het

51 — Zie ook punt 18 van mijn conclusie van heden in zaak C-94/03 (aangehaald in voetnoot 3). De mogelijkheid van een exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van het milieubeleid wordt ook in advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punten 45 en 46) erkend.

52 — Arrest van 29 april 2004, Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 16, punt 56); zie ook arresten Huber (punt 31) en British American Tobacco (punt 94), alsook reeds arrest Titaandioxide (punten 13 en 17) (alle aangehaald in voetnoot 18).

53 — Arrest Titaandioxide (aangehaald in voetnoot 18, punten 17-21); arresten van 25 februari 1999, Parlement/Raad (aangehaald in voetnoot 18, punt 14), en 29 april 2004, Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 18, punt 57). Uit deze rechtspraak volgt dat cumulatie van verschillende rechtsgrondslagen hooguit mogelijk is wanneer beide voorzien in dezelfde wetgevingsprocedure of althans in met elkaar verenigbare wetgevingsprocedures. Zie in deze zin ook arrest van 9 september 2004, Spanje en Finland/Europees Parlement en Raad (C-184/02 en C-223/02, Jurispr. blz. I-7789, punten 42-44).

krachtens het Verdrag beschikt over een formele bevoegdheid om aan de wetgevingsprocedure deel te nemen (artikel 133, lid 4, EG) [54], oefent het op het vlak van het milieubeleid samen met de Raad de wetgevende bevoegdheid uit in het kader van de medebeslissingsprocedure (artikel 175, lid 1, EG juncto artikel 251 EG). Hoewel de Raad zelf op beide beleidsterreinen normaliter met gekwalificeerde meerderheid besluit (artikel 133, lid 4, EG respectievelijk — voor de medebeslissingsprocedure — artikel 251 EG [55]), blijkt uit het fundamentele verschil in de mate waarin het Parlement kan deelnemen, dat de wetgevingsprocedures van artikel 133 EG en artikel 175 EG niet met elkaar verenigbaar zijn en dus ook niet kunnen worden gecombineerd. [56]

60. Het lijdt immers geen twijfel dat op het gebied van artikel 175 EG niet kan worden afgezien van de medebeslissing van het Parlement. De medebeslissingsprocedure vormt sinds het Verdrag van Maastricht een van de wezenlijke bevoegdheden van het Parlement en levert een belangrijke bijdrage aan de democratische legitimatie van de gemeenschapswetgeving. Aan de andere kant is het echter ook niet mogelijk de procedure van artikel 133, lid 4, EG zonder meer met een hierin niet vastgelegd medebeslissingsrecht van het Parlement aan te vullen. In beide gevallen zou het risico bestaan dat de in de betrokken rechtsgrondslag vastgelegde besluitvorming en dus ook het in het Verdrag verankerde institutionele evenwicht zou worden vervalst. Een wijziging van de besluitvormingsprocedure kan namelijk altijd ook gevolgen hebben voor de inhoud van de vastgestelde handeling. [57]

61. Hierin onderscheidt de onderhavige zaak zich ook van de parallelle zaak C-94/03. [58] In die zaak zou een combinatie van de twee mogelijke rechtsgrondslagen (artikel 133 EG juncto artikel 300 EG en artikel 175, lid 1, EG juncto artikel 300 EG) enkel tot gevolg hebben dat het Parlement ook in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek wordt geraadpleegd — wat hoe dan ook altijd mogelijk is. De uitkomst van een dergelijke raadpleging van het Parlement is, zoals bekend, niet bindend voor de Raad. In casu zou de Raad daarentegen door een uitbreiding van de medebeslissingsprocedure tot het gebied van artikel 133 EG zijn exclusieve wetgevende bevoegdheid worden ontnomen en zou hij deze met het Parlement moeten delen. Dit zou indruisen tegen het weloverwogen en op verschillende intergouvernementele conferenties bevestigde standpunt van de lidstaten betreffende de wetgevingsprocedure die op het vlak van de gemeen-

54 — Dat het Parlement normaliter op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek geen formele bevoegdheid heeft om aan de wetgevingsprocedure deel te nemen, vloeit ook a contrario voort uit artikel 133, lid 7, EG.

55 — De uitzonderingen waarbij eenparigheid vereist is, zijn neergelegd in artikel 133, leden 5 tot en met 7, EG voor de gemeenschappelijke handelspolitiek en in artikel 175, lid 2, EG voor het milieubeleid. Bovendien volgt uit artikel 251, lid 3, EG dat de Raad in de medebeslissingsprocedure met eenparigheid besluit wanneer hij door het Parlement voorgestelde wijzigingen ondanks een negatief advies van de Commissie wenst aan te nemen.

56 — Advocaat-generaal Geelhoed is een andere mening toegedaan. In zijn conclusie van 10 september 2002 in de zaak British American Tobacco (C-491/01, Jurispr. blz. I-11461, punten 167-182) stelde hij dat de medebeslissingsprocedure van artikel 95 EG kan worden gecombineerd met de procedure van artikel 133 EG.

57 — In het arrest Goederenvervoer (aangehaald in voetnoot 16, punt 52) stelt het Hof vast dat de vervanging van een procedure van gekwalificeerde meerderheid door een procedure van eenparigheid in de Raad gevolgen kan hebben voor de inhoud van de vastgestelde handeling (in die zin ook arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 20, punt 12; arrest Titaandioxide, aangehaald in voetnoot 18, punten 17-21, en arrest van 29 april 2004, Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 16, punt 58). Dit geldt des te meer wanneer aan het Parlement een medebeslissingsrecht zou worden toegekend waarin de betrokken bepaling niet voorziet.

58 — Zie mijn conclusie van heden (aangehaald in voetnoot 3, punt 50).

schappelijke handelspolitiek dient te worden gevolgd. [59]

62. Noch uit het arrest Swedish Match [60], noch uit het arrest British American Tobacco [61] kan overigens het tegenovergestelde worden afgeleid. Het Hof gaat namelijk in geen van de twee arresten nader in op de uiteenlopende, in het Verdrag vastgelegde bevoegdheden van de instellingen en het institutionele evenwicht in het kader van de medebeslissingsprocedure, enerzijds, en de procedure van artikel 133 EG, anderzijds. [62]

63. Gezien de onverenigbaarheid van de wetgevingsprocedures van de artikelen 133 EG en 175 EG had de communautaire wetgever zich dus voor één van de twee rechtsgrondslagen moeten uitspreken, ook indien hij van mening was dat de milieu- en handelspolitieke aspecten in de bestreden verordening met elkaar in evenwicht zijn. Gelet op de genoemde onverenigbaarheid had hij de verordening niet tegelijkertijd op de gemeenschappelijke handelspolitiek en op het milieubeleid kunnen baseren.

64. In een dergelijke situatie had het milieubeleid met artikel 175 EG als rechtsgrondslag voorrang moeten krijgen. Wat de wetgevingsprocedure aangaat, vormt het medebeslissingsrecht van het Parlement namelijk de norm, terwijl rechtsgrondslagen als artikel 133 EG, die het parlement geen formele bevoegdheid verlenen om aan het wetgevingsproces deel te nemen, in procedureel opzicht de uitzondering zijn. Overigens strookt het ook met het transparantiebeginsel (artikel 1, lid 2, EU) [63] en het democratiebeginsel (artikel 6, lid 1, EG) om in gevallen waarin twee rechtsgrondslagen even relevant en even sterk van toepassing zijn, maar niet met elkaar verenigbaar zijn, die te kiezen welke het Parlement het meeste inspraak verleent.

65. Dus zelfs indien de handels- en milieupolitieke aspecten in de bestreden verordening even sterk aan bod kwamen, zouden procedurele redenen tegen de keuze van een dubbele rechtsgrondslag en voor de keuze van een milieupolitieke bepaling als uitsluitende rechtsgrondslag pleiten. Het besluit

59 — In dit opzicht wil ik eraan herinneren dat het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure door de Verdragen van Amsterdam en Nice is uitgebreid en dat ook artikel 133 EG aanzienlijk is gewijzigd, zonder dat de lidstaten evenwel het Parlement co-wetgever naast de Raad hebben gemaakt op het vlak van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Pas het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (ondertekend te Rome op 29 oktober 2004, PB C 310, blz. 1) breidt in zijn artikel III-315, lid 2, juncto de artikelen I-34 en III-369 het medebeslissingsrecht van het Parlement ook uit tot de gemeenschappelijke handelspolitiek.

60 — Aangehaald in voetnoot 23.

61 — Aangehaald in voetnoot 18.

62 — Dit heeft het Hof uitdrukkelijk vastgesteld in het arrest British American Tobacco (aangehaald in voetnoot 18, punt 110), waarin het overwoog dat dit vraagstuk irrelevant was voor de beslechting van die zaak. In beide arresten wordt in wezen slechts vastgesteld dat in het geval van de in die zaken aan de orde zijnde richtlijn de bijkomende verwijzing naar artikel 133 EG als *niet-relevante* rechtsgrondslag geen nadelige gevolgen had en een puur formele rechtsfout zonder enige weerslag op de procedure vormde, aangezien de medebeslissingsprocedure, die volgens artikel 95 EG bij uitsluiting van toepassing was, daadwerkelijk was gevolgd (arresten British American Tobacco, punt 98, en Swedish Match, punt 44).

63 — Zie in het bijzonder Titel III van het Reglement van het Parlement (16e druk van juli 2004, PB 2005, L 44, blz. 1), getiteld „Transparantie van de werkzaamheden", dat in artikel 96, leden 2 en 3, het beginsel van de openbaarheid van de vergaderingen en in artikel 97 het recht op toegang tot documenten van het Parlement vastlegt.

van het Parlement en de Raad om de verordening op basis van artikel 175, lid 1, EG via de medebeslissingsprocedure vast te stellen, zou dus ook vanuit deze invalshoek niet kunnen worden bekritiseerd.

V — Kosten

66. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk dient te worden gesteld, dient zij overeenkomstig de vorderingen van het Europees Parlement en de Raad in de kosten te worden verwezen.

67. Anderzijds volgt uit artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dat de drie lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dienen te dragen.

VI — Conclusie

68. In het licht van het voorgaande stel ik het Hof voor het volgende vast te stellen:

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Franse Republiek, de Republiek Finland alsmede het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten. De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de overige kosten."