JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. május 26. [1]

I – Bevezetés

1. Jelen eljárásban az Európai Közösségek Bizottsága, valamint az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a veszélyes vegyi anyagok kiviteléről és behozataláról szóló, 2003. január 28-i 304/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [2] (a továbbiakban: 304/2003 rendelet vagy rendelet) helyes jogalapjának megválasztásáról vitáznak.

2. Míg a Bizottság azon az álláspontón van, hogy e rendeletnek a közös kereskedelempolitikán (EK 133. cikk) kellene alapulnia, addig a Parlament és a Tanács a rendeletnek a környezetvédelmi politikára (az EK 175. cikk (1) bekezdése) alapított elfogadását védi, és ebben három tagállam is támogatja.

3. A C-94/03. sz. ügy [3] párhuzamosan folyó eljárásában a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagokra és növényvédő szerekre vonatkozó, az előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásról szóló rotterdami egyezmény [4] (a továbbiakban: rotterdami egyezmény) jogalapjának megválasztása képezi a vizsgálat tárgyát.

II – Jogi háttér

4. A 304/2003 rendelet az egyes veszélyes vegyi anyagok kiviteléről és behozataláról szóló, 1992. július 23-i 2455/92/EGK tanácsi rendelet [5] helyébe lép.

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 63., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 46. kötet, 65. o.

3 – Bizottság kontra Tanács. Lásd a mai napon előterjesztett indítványomat is (EBHT 2006., I-1. o.).

4 – HL 2003. L 63., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 46. kötet, 93. o.

5 – HL L 251., 13. o.; a továbbiakban: 2455/92 rendelet.

A – *Kivonat a rendelet preambulumából*

5. Mint az a rendelet harmadik és negyedik preambulumbekezdéséből következik, a 304/2003 rendelet kettős célkitűzést követ. Egyrészt ez a rendelet a rotterdami egyezmény végrehajtását szolgálja, másrészt azonban tartalmilag kifejezetten túllép annak rendelkezésein.

„(3) Helyénvaló, hogy a Közösség eljárjon az Egyezmény szabályainak végrehajtása érdekében [...] anélkül, hogy bármilyen módon csorbítaná a 2455/92/EGK rendelet alapján az importáló országok környezete és lakossága számára biztosított védelem szintjét.

(4) Ugyanezt a célkitűzést szem előtt tartva szükséges és helyénvaló bizonyos vonatkozásokban túllépni az Egyezmény rendelkezésein. Az Egyezmény 15. cikkének (4) bekezdése feljogosítja a Feleket olyan intézkedések meghozatalára, amelyek szigorúbban védik az emberi egészséget és a környezetet, mint ahogy azt az Egyezmény előírja, feltéve, hogy az ilyen intézkedések összhangban vannak az Egyezmény rendelkezéseivel, és megfelelnek a nemzetközi jognak."

B – *A rendelet lényeges rendelkezéseinek összefoglalása*

6. A 304/2003 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen hangzik:

„(1) A rendelet célkitűzései a következők:

a) a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagokra és növényvédő szerekre vonatkozó, előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásról szóló rotterdami egyezmény végrehajtása;

b) a veszélyes vegyi anyagok nemzetközi szállítása terén a megosztott felelősség és az együttműködési tevékenység előmozdítása az emberi egészség és a környezet potenciális károsodás elleni védelme érdekében valamint

c) hozzájárulás ezek környezetvédelmi szempontból történő ésszerű felhasználásához.

E célokat az említett vegyi anyagok jellemzőire vonatkozó információcsere megkönnyítésével, a behozatalukra és kivitelükre vonatkozó Közösségen belüli döntéshozatali folyamatról való rendelkezéssel, valamint – a körülményektől függően – a határozatoknak a Felek és más országok részére történő megküldésével kell elérni."

7. A rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint a 304/2003 rendeletnek azt is biztosítania kell, hogy az Európai Közösség piacán forgalomba hozott, az emberre és a környezetre veszélyes vegyi anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó közösségi jogi előírásokat [6] akkor is alkalmazzák, amikor az ilyen vegyi anyagokat valamely tagállamból a rotterdami egyezményben részes fél területére, vagy más országba viszik, „kivéve, ha e rendelkezések ellentétesek e Felek vagy más országok meghatározott követelményeivel".

8. A 304/2003 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg annak tárgyi hatályát:

„Ezt a rendeletet a következőkre kell alkalmazni:

a) bizonyos veszélyes vegyi anyagokra, amelyek a Rotterdami Egyezmény értelmében az előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárás (PIC) hatálya alá tartoznak;

b) bizonyos veszélyes vegyi anyagokra, amelyeket betiltottak vagy szigorúan korlátoztak a Közösségen vagy egy tagállamon belül; valamint

c) kivitel esetén valamennyi vegyi anyagra, azok osztályozásának, csomagolásának és címkézésének tekintetében."

9. Egyebekben a 304/2003 rendelet legfontosabb rendelkezései – leegyszerűsítve – az alábbiakban foglalhatóak össze:

10. 6. cikkében a 304/2003 rendelet alapvetően a veszélyes vegyi anyagok három csoportját különbözteti meg, amelyek az I. melléklet három részében vannak részletesen felsorolva, és amelyek a mindenkor

6 – A veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló, 1967. június 27-i 67/548/EGK tanácsi irányelv (HL 1967. 196., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 1. kötet, 27. o.), valamint a tagállamoknak a veszélyes készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló, 1999. május 31-i 1999/45/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 200., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 24. kötet, 109. o.).

alkalmazandó jogkövetkezmények tekintetében részben átfedésben vannak. [7]

11. Ezen anyagcsoportok egyike (I. melléklet 3. rész) tartalmazza a kifejezetten veszélyesként besorolt bizonyos vegyi anyagok listáját, amelyek – mint azt a rotterdami egyezmény előírja – az előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárás *(Prior Informed Consent eljárás,* a továbbiakban: PIC eljárás) hatálya alá tartoznak (a 304/2003 rendelet 6. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése). Ez az eljárás, amelyet a rendelet 12. és 13. cikke [8] ír le közelebbről, lényegében a Közösség és a rotterdami egyezményben részes más felek kölcsönös tájékoztatását irányozza elő az érintett vegyi anyagok behozatalának mindenkori gyakorlatára vonatkozóan. Ennek felel meg a Közösségen belül az érintett gazdasági szereplők tájékoztatása a harmadik államokból történő behozatal mindenkori gyakorlatáról. [9]

12. A PIC eljárás hatálya alá tartozó vegyi anyagok csak akkor vihetőek ki, ha ehhez rendelkezésre áll a *célország előzetes jóváhagyása,* [10] az ilyen jóváhagyó nyilatkozatok meglétéről a rotterdami egyezményben létrehozott titkárság rendszeres időközönként értesíti az összes részes államot (a 304/2003 rendelet 13. cikke (6) bekezdésének b) pontja).

13. A célország előzetes jóváhagyását igényli a vegyi anyagok egy további csoportjának kivitele is, nevezetesen azon vegyi anyagoké, amelyek bár még nem tartoznak a PIC eljárás hatálya alá, de a Közösség szempontjából, a rotterdami egyezmény értelmében *a PIC eljárásra jelöltek* (a 304/2003 rendelet 6. cikke (2) bekezdésének második albekezdése, összefüggésben a 13. cikke (6) bekezdésének a) pontjával). Az érintett vegyi anyagok a rendelet I. mellékletének 2. részében vannak felsorolva.

14. Mindazon vegyi anyagok tekintetében, amelyek nem tartoznak a PIC eljárás hatálya alá, *kiviteli bejelentési* kötelezettség áll fenn (a 304/2003 rendelet 6. cikke (2) bekezdésének 2. és harmadik albekezdése, összefüggésben a 7. cikkel és az I. melléklet 1., illetve 2. részével) [11]. Még a PIC eljárás hatálya alá tartozó vegyi anyagok vonatkozásában is sor kerül kiviteli bejelentésre, ha ezt a célország megkívánja (a rendelet 7. cikke (5) bekezdésének második albekezdése).

7 – Ezenkívül figyelemmel kell lenni arra is, hogy ugyanaz a vegyi anyag egyszerre több csoportba is besorolható (a 304/2003 rendelet 6. cikke (2) bekezdésének első albekezdése).

8 – A 304/2003 rendelet 12. és 13. cikke szorosan kapcsolódik a rotterdami egyezmény 10. és 11. cikkéhez. Vö. a rendelet 3. cikkének 14. pontja szerinti fogalommeghatározással, amely szerint a „PIC eljárás" *az Egyezmény által kialakított,* a helyzet ismeretében történő előzetes egyetértési eljárás.

9 – Lásd. része vonatkozásban a C-94/03. sz. ügyre vonatkozó, a mai napon előterjesztett indítványom 7. és 8. pontját is (hivatkozás a 3. lábjegyzetben).

10 – „Importáló Fél" a rotterdami egyezmény és a rendelet értelmében.

11 – Ugyanez vonatkozik a 304/2003 rendelet 14. cikkének (1) bekezdése értelmében az úgynevezett „[a rendelet] I. melléklet. melléklet[ének] 2. és 3. részében felsorolt vegyi anyagokat el nem reagált formában tartalmazó árukra".

15. Az ilyen kiviteli bejelentésnek bizonyos, a rendelet III. mellékletében közelebbről megjelölt információkat kell tartalmaznia a kivinni kívánt anyag jellegéről, különösen annak fizikai-kémiai, toxikológiai és ökotoxikológiai tulajdonságairól, valamint az ezen anyagok kezelésével kapcsolatban szükséges elővigyázatossági intézkedésekről. Ezt a Bizottság azon harmadik állam hatóságaihoz továbbítja, amelybe a vegyi anyagokat kivinni kívánják, ezenkívül a nyilvánosság számára hozzáférhető adatbázisban is rögzíti. Fordított esetben a Bizottság adatbázisában nyilvánosságra hozza azokat a kiviteli bejelentéseket, amelyeket harmadik országoktól kap a Közösség területére behozandó vegyi anyagok tekintetében, és tájékoztatja a tagállamok illetékes hatóságait (a 304/2003 rendelet 8. cikke).

16. A 304/2003 rendelet 14. cikkének (2) bekezdése szerint *tilos* az olyan vegyi anyagok és áruk kivitele, amelyek használata az emberi egészség vagy a környezet védelme érdekében a Közösségen belül tilos, ezeket a vegyi anyagokat a rendelet V. melléklete sorolja fel.

17. A 304/2003 rendelet 16. cikke szerint a Közösségben érvényesülő csomagolási és címkézési előírásokat [12] a vegyi anyagok kivitelére is alkalmazni kell, és kötelezi az exportőröket bizonyos mellékelendő információk megküldésére. A rendelet 13. cikkének (7) bekezdése szerint a vegyi anyagok kivitelére legkésőbb a lejárati idejüket megelőző hat hónappal sor kell kerüljön. A peszticidek kivitele során az exportőrök kötelesek a rendelet 13. cikke (8) bekezdésének megfelelően biztosítani, hogy a címke részletes információkat tartalmazzon a célország éghajlati viszonyai közötti tárolási körülményekről és tárolási stabilitásról. Biztosítják továbbá, hogy a kivitt peszticidek megfeleljenek a Közösség jogszabályai által megállapított tisztasági előírásoknak.

18. A rotterdami egyezmény szabályozási körén túlmenve a 304/2003 rendelet 15. cikke a PIC eljárás hatálya alá tartozó vegyi anyagok harmadik országokon keresztül történő *tranzitforgalmára* is bizonyos tájékoztatási kötelezettséget ír elő.

19. A 304/2003 rendelet 20. cikke a technikai segítségnyújtás biztosításával foglalkozik, mindenekelőtt a fejlődő országok és az átalakuló gazdasági rendszerű országok számára, hogy a vegyi anyagok teljes életciklusán keresztül ezen anyagok megfelelő kezeléséhez szükséges infrastruktúra, kapacitás és szakértelem fejlődését támogassák.

20. Emellett a rendelet különösen a Közösségnek a rotterdami egyezményben való részvételére vonatkozó eljárási rendelkezéseket, az illetékes hatóságoknak a behozatal és

12 – Hivatkozással a 6. lábjegyzetben megjelölt 67/548/EGK irányelvre, 1999/45/EK irányelvre, valamint a 91/414/EGK irányelvre és a 98/8/EK irányelvre, valamint minden egyéb különleges közösségi előírásra.

kivitel ellenőrzésére való kötelezését, az exportőröknek bizonyos, az előző évben végzett vegyianyag-exportra vonatkozó tájékoztatás évenkénti megküldésére kötelezését és a nyilvánosságnak a vegyi anyagok kereskedelmére vonatkozó információkhoz való hozzáférését szabályozó előírásokat tartalmazza.

III – Előzmények, kérelmek és az eljárás

A – *A jogvita előzményei*

21. Az egyezmény 1998. szeptember 10-én Rotterdamban került elfogadásra, és a Közösség nevében 1998. szeptember 11-én írták alá. [13]

22. A Bizottság 2002. január 24-én nyújtotta be a veszélyes vegyi anyagok kiviteléről és behozataláról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatát, [14] amelyet az EK 133. cikkre alapozott.

23. A Bizottság javaslatától eltérően a Tanács 2002. december 19-i ülésén az Európai Parlamenttel tartott fakultatív konzultációt követően egyhangúlag úgy határozott, hogy a rendelet jogalapjaként az EK 133. cikket az EK 175. cikk (1) bekezdésével helyettesíti. A rendeletet végül a Parlament és a Tanács együttdöntési eljárásban (EK 251. cikk) fogadta el.

B – *A kérelmek és a Bíróság előtti eljárás*

24. A 2003. április 23-i megsemmisítés iránti keresetében a Bizottság az EK 230. cikk alapján azt kéri, hogy a Bíróság

– semmisítse meg a veszélyes vegyi anyagok kiviteléről és behozataláról szóló 2003. január 28-i 304/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet,

– mondja ki, hogy e rendelet joghatásai továbbra is fennmaradnak, amíg a Tanács egy új rendeletet nem fogad el, és

– kötelezze a Parlamentet és a Tanácsot a költségek viselésére.

13 – Az Európai Közösség mellett az Európai Unió legtöbb tagállama is részes állam a rotterdami egyezményben. Lásd a tagállamok általi megerősítések áttekintését, amely az egyezmény internetes oldalán a http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id='272' címről tölthető le. (legutóbbi látogatás: 2005. február 1.).

14 – COM(2001) 803 végleges (HL 2002. C 126. E., 291. o.). A Bizottság az EK 133. cikk alapján – összefüggésben az EK 300. cikk (2) bekezdése első albekezdésének első mondatával és (3) bekezdésének első albekezdésével – ezzel egy időben javaslatot terjesztett a Tanács elé a rotterdami egyezmény elfogadására (HL 2002. C 126. E., 274. o.).

25. A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság

– a keresetet utasítsa el, és

– kötelezze a felperest a költségek viselésére.

26. 2003. szeptember 15-i végzésében a Bíróság elnöke megengedte a Francia Köztársaságnak, a Finn Köztársaságnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának, hogy a Parlament és a Tanács érdekében beavatkozzon.

27. Az eljárás írásbeli szakaszában valamennyi fél állást foglalt az ügyben, a Bizottság, a Parlament, a Tanács és az Egyesült Királyság pedig a C-94/03. sz. üggyel közösen lefolytatott 2005. április 7-i tárgyaláson is.

IV – Értékelés

28. Keresetében a Bizottság csupán egyetlen semmiségi okra hivatkozik, nevezetesen a rendelet elfogadása jogalapjának helytelen megválasztására. A Bizottság ezzel az EK-Szerződés megsértését kifogásolja, az EK 230. cikk második bekezdése értelmében.

29. A jogalap helyes megválasztása jelentős gyakorlati, intézményi, sőt alkotmányjogi jelentőséggel bír. [15] Közismerten ettől függ nemcsak az alkalmazandó jogalkotási eljárás (a Parlament részvételi jogai, egyhangúság vagy minősített többség a Tanácsban [16]), hanem az is, hogy a Közösség jogalkotási hatásköre kizárólagos természetű-e, vagy pedig megosztandó a tagállamokkal. [17]

A – *A jogalap megválasztásának kritériumai*

30. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely közösségi jogi aktus jogalapjának megválasztását objektív és bíróságilag felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik különösen a jogi aktus célja és tartalma. [18]

15 – Lásd ebben az értelemben a 2/00. sz., 2001. december 6-i vélemény („A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv", EBHT 2001., I-9713. o.) 5. pontját.

16 – Ehhez lásd például a C-211/01. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. „áruszállítás"-ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8913. o.) 52. pontját és a C-338/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4829. o.) 58. pontját.

17 – Ehhez lásd például az 1/94. sz., 1994. november 15-i „WTO" véleményt (EBHT 1994., I-5267. o.) és a 2/00. sz. véleményt (hivatkozás a 15. lábjegyzetben).

18 – A C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5755. o.) 25. pontja, a C-164/97. és C-165/97. sz., Parlament kontra Tanács egyesített ügyekben 1999. február 25-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1139. o.) 12. pontja, a C-269/97. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2000. április 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2257. o.) 43. pontja, a C-336/00. sz. Huber-ügyben 2002. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7699. o.) 30. pontja, a C-491/01. sz., British American Tobacco ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11 453. o.) 93. pontja, a Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 54. pontja és a C-110/03. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2801. o.) 78. pontja. Alapvető már a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. „titán-dioxid"-ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontja.

31. Ha valamely közösségi jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az aktus kettős cél elérésére irányul vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy túlnyomórészt meghatározónak mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél vagy összetevő megkövetel. [19]

32. Ebben az értelemben valamely közösségi jogi aktus jóváhagyása akkor is alapulhat a közös kereskedelempolitikán (EK 133. cikk), ha az kereskedelempolitikai súlypontja mellett egyéb célok elérésére is törekszik, így például fejlesztéspolitikai célok [20], kül- és biztonságpolitikai célok [21], illetve a környezetvédelem [22] vagy az egészségvédelem érdeke. [23] Ez annál is inkább igaz, mivel a közös kereskedelempolitika előírásai nyitott és dinamikus koncepción alapulnak, amely semmiképpen sem korlátozódik csupán a külkereskedelem hagyományos aspektusaira. [24] Ami speciálisan a környezetvédelmet és az emberi egészség védelmét illeti, már az EK 6. cikkből és az EK 152. cikk (1) bekezdésének első albekezdéséből is az következik, hogy esetükben olyan átfogó feladatokról van szó, amelyeket figyelembe kell venni valamennyi egyéb közösségi politikánál, így a közös kereskedelempolitikánál is.

33. Fordított esetben azonban a környezetvédelmi politikai súlypontú közösségi jogi aktusok is hatással lehetnek mellékesen a kereskedelemre. Az ilyen egyezmények jóváhagyása csak addig alapítható az EK 175. cikk (1) bekezdésére és nem az EK 133. cikkre, amíg környezetvédelmi politikai irányultságuk a meghatározó. [25]

34. A nemzetközi egyezmények tekintetében a Bíróság a közös kereskedelempolitikának

19 – A Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 55. pontja és a Belgium kontra Bizottság ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 79. pontja; lásd még a Parlament kontra Tanács ügyben 1999. február 25-én hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 14. pontját, valamint a Huber-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 31. pontját és a British American Tobacco ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 94. pontját. Alapvető már a C-155/91. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. „hulladékirányelv"-ügyben 1993. március 17-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-939. o.) 19. és 21. pontja.

20 – A 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987., 1493. o.) 17-21. pontja. Lásd még Lenz főtanácsnoknak ugyanezen ügyre vonatkozó 1987. január 29-i indítványát, különösen annak 62. pontját.

21 – A C-70/94. sz. Werner-ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3189. o.) 10. pontja és a C-124/95. sz. Centro-Com ügyben 1997. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1987., I-81. o.) 26. pontja.

22 – A C-62/88. sz., Görögország kontra Tanács, ún. „Csernobil"-ügyben 1990. március 29-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-1527. o.) 15-19. pontja és a C-281/01. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. „Energy Star" ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-12 049. o.) 39-43. pontja.

23 – Ebben az értelemben, legalábbis a belső piaci szabályok és az egészségpolitika viszonyára vonatkozóan a C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-8419. o.) 88. pontja, valamint a C-434/02. sz. Arnold André- ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11823. o.) 32–34. pontja, és a C-210/03. sz., Swedish Match ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11891. o.) 31-33. pontja. E megfontolások kiterjeszthetőek a közös kereskedelempolitika és az egészségpolitika viszonyára.

24 – Állandó ítélkezési gyakorlat; lásd az 1/78. sz., 1979. október 4-i vélemény (EBHT 1979., 2871. o.) 44. és 45. pontját és az 1/94. sz. vélemény (hivatkozás a 17. lábjegyzetben) 41. pontját, valamint a 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (hivatkozás a 20. lábjegyzetben) 19. pontját.

25 – Így – nemzetközi egyezmények vonatkozásában – különösen a 2/00. sz. vélemény (hivatkozás a 15. lábjegyzetben) 25. és 40–44. pontja. Hasonlóképpen határolta el a Bíróság az EK 95. cikktől (korábban az EGK-Szerződés 100a. cikke) az EK 175. cikket (korábban az EGK-Szerződés 130s. cikke). Eszerint „[...] az a körülmény, hogy a belső piac létrehozása és működése érintett, önmagában még nem teszi kötelezővé az EGK-Szerződés 100a. cikkének alkalmazását. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a 100a. cikkre való visszanyúlás nem jogszerű, ha az elfogadandó jogi aktus csak mellékesen hat a Közösségen belüli piaci feltételek harmonizációjának irányába" [nem hivatalos fordítás]; így a „hulladékirányelv"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 19. pontja és ugyanebben az értelemben a C-187/93. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1994. június 28-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-2857. o.) 25. pontja.

(EK 133. cikk) és a környezetvédelmi politikának (EK 175. cikk), mint valamely közösségi jogi aktus lehetséges jogalapjainak elhatárolására a *közvetlen és azonnali hatás* kritériumát munkálta ki.[26] Ez a megfontolás a Közösség más jellegű jogi aktusai tekintetében is alkalmazható. Ha tehát egy környezetvédelmi politikai célú közösségi jogi aktusnak nincs közvetlen és azonnali hatása a kereskedelemre, akkor ezt a jogi aktust az EK 175. cikkre kell alapítani; ellenkező esetben pedig az EK 133. cikkre.[27] A kereskedelemre gyakorolt közvetlen és azonnali hatásoknak ez esetben nem kell szükségszerűen a kereskedelmi forgalom *előmozdításának* vagy *könnyítésének* lenniük. Ahhoz, hogy valamely közösségi jogi aktus az EK 133. cikk hatálya alá vonható legyen, sokkal inkább elegendő, ha az ilyen jogi aktus „egy *lényegében* [...] a kereskedelmi forgalom előmozdítását, könnyítését *vagy szabályozását* szolgáló eszköz" [nem hivatalos fordítás][28].

35. Mindezek ismeretében azt kell megvizsgálni, hogy jelen esetben, annak tartalma, célja és összefüggése szerint hol van a rendelet *súlypontja*, és hogy a rendelet kereskedelemre gyakorolt esetleges hatásai közvetlen és azonnali természetűek-e (ehhez lásd alább a B. részt). A teljesség érdekében azt is ki kell majd fejteni, miért nem lehetett a rendeletet kettős jogalapra alapítani (ehhez lásd alább a C. részt).

B – *A rendelet tartalma, céljai és összefüggése*

36. A felek azon vitáznak, hogy a rendelet tartalmát, céljait és összefüggését tekintve melyik politika területére tartozik. Míg a Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy az egyezmény súlypontját tekintve a közös kereskedelempolitika területére esik, addig a Tanács, az oldalán beavatkozók is támogatásával, egy túlnyomóan környezetvédelmi politikai természetű eszközt lát a rendeletben. Így jelen eljárás felei lényegében ugyanazokra az álláspontokra helyezkednek, mint a párhuzamosan folyó C-94/03. sz. ügyben.

37. A 304/2003 rendeletnek a két politika valamelyikébe történő korrekt besorolása szempontjából először is a rendeletnek a rotterdami egyezménnyel mutatott szoros *összefüggése* bír jelentőséggel, amely egyezmény végrehajtására a rendelet – annak 1. cikke (1) bekezdése a) pontjának, valamint harmadik preambulumbekezdésének tanúsága szerint – szolgál. Mint azt a C-94/03. sz. ügyre vonatkozó, a mai napon előterjesztett indítványomban kifejtettem,[29] az egyezmény súlypontja nem a közös

26 – Az „Energy Star"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 22. lábjegyzetben) 40. pontjának és 41. pontjának utolsó mondata. Korábban már hasonlóképpen határolta el egymástól a Bíróság a kultúrpolitikát (korábban az EK-Szerződés 128. cikke) és az iparpolitikát (korábban az EK-Szerződés 130. cikke): a C-42/97. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1999. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-869. o.) 63. pontja.

27 – Az „Energy Star"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 22. lábjegyzetben) 40., 41., 43. és 48. pontja és a 2/00. sz. vélemény (hivatkozás a 15. lábjegyzetben) 40. és 42-44. pontja.

28 – Ebben az értelemben a 2/00. sz. vélemény (hivatkozás a 15. lábjegyzetben) 37. pontjának utolsó mondata; kiemelés tőlem). A kereskedelempolitikai eszközök tárgya ugyanis semmiképpen sem mindig csak a kereskedelem *előmozdítása* vagy *könnyítése*; az EK 133. cikk inkább a klasszikus kereskedelempolitikai (védő-) intézkedések alkalmazását is lehetővé teszi, amelyek bizonyos termékek behozatalának, illetve kivitelének megnehezítéséhez vagy akár megtiltásához vezethetnek, például amikor antidömping vámokat, vagy kereskedelmi embargót vezetnek be (ez utóbbihoz lásd a Centro-Com ügyben hozott ítéletet, hivatkozás a 21. lábjegyzetben).

29 – Hivatkozás a 3. lábjegyzetben, lásd különösen annak 32. és azt követő pontjait.

kereskedelempolitika, hanem a környezetvédelmi politika területén van; egy kereskedelempolitikai vonatkozásokkal rendelkező környezetvédelmi egyezményről van szó, nem pedig egy környezetvédelmi vonatkozásokkal rendelkező kereskedelempolitikai egyezményről.

38. Ezenkívül a 304/2003 rendelet és a 2002. július 22-i hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program [30] közeli kapcsolata bír jelentőséggel, amely program maga is az EK 175. cikken alapul, tematikailag számos kapcsolódási pontja van a rendelettel, [31] és az addig hatályos 2455/92 rendelet módosítását a Közösség környezetvédelmi politikájának elsődleges célkitűzései közé sorolja. [32]

39. Már ebben az összefüggésben is, amelyben a 304/2003 rendelet áll, kézenfekvőnek tűnik a következtetés, hogy súlypontját tekintve környezetvédelmi politikai eszközről, és nem kereskedelempolitikai eszközről van szó. Ezt az első látásra történő megítélést erősíti meg a rendelet céljának és tartalmának közelebbi vizsgálata.

40. Először is, ami *a rendelet céljait* illeti, annak 1. cikke (1) bekezdése b) és c) pontjának bizonysága szerint környezetvédelmi politikai érdekek, nevezetesen a közös felelősség és a környezetnek (és az emberi egészségnek) a veszélyes vegyi anyagok által okozott lehetséges károktól való megóvására irányuló közösségi törekvések állnak az előtérben, éppúgy mint az e vegyi anyagok környezetkímélő felhasználásához való közösségi hozzájárulás. A veszélyes vegyi anyagokkal történő kereskedelmet [33] a rendelet 1. cikke nem annyira egy önálló cél értelmében említi, mint inkább a tulajdonképpeni környezetvédelmi politikai céljainak kapcsolódási pontjaként. Kereskedelempolitikai vonatkozásokkal bíró környezetvédelmi politikai eszközről van szó, nem pedig környezetvédelmi vonatkozásokkal rendelkező kereskedelempolitikai eszközről. Ezt a benyomást az is erősíti, hogy a közösségi jogalkotó egyik célja az volt, hogy a környezetvédelem fennálló szintjét ne csökkentse, és hogy a környezet, valamint az emberi egészség védelme érdekében túllépjen a rotterdami egyezmény rendelkezésein. [34]

41. Bár helytálló, hogy a rendelet *szövege* az 1. cikk célmeghatározásain túlmenően sem mentes a kereskedelempolitikára való utalá-

30 – HL 2002. L 242., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 152. o.

31 – Így például a kockázatértékelés és -kezelés a vegyi anyagok kezelése során, valamint az információkhoz való hozzáférés biztosítása a nyilvánosság számára (a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program 7. cikke (2) bekezdésének b) pontja).

32 – A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program 7. cikke (2) bekezdés b) pontjának második francia bekezdése.

33 – A rendelet olyan fogalmakat használ, mint „nemzetközi szállítás", valamint „kivitel és behozatal".

34 – A rendelet harmadik és negyedik preambulumbekezdése.

soktól. A rendeletnek mind a címe, mind a preambuluma [35] és néhány cikke is alkalmaz olyan kifejezéseket, mint behozatal és kivitel, exportőr és importőr, valamint nemzetközi kereskedelem. Legalább ilyen erős vonatkozásokat mutat azonban a rendelet szövege a környezetvédelmi politikával is. Így a rendelet preambuluma [36] és különösen az 1. cikke a környezetvédelemmel és az emberi egészség védelmével foglalkoznak, más helyen [37] pedig a vegyi anyagok teljes életciklusuk során történő megfelelő kezelésének támogatásáról is szó van.

42. Bár *tartalmi szempontból* abban egyet kell érteni a Bizottsággal, hogy a rendelet 6–17. cikke, amelyek nem utolsó sorban a PIC eljárást és a kiviteli bejelentési eljárást ültetik át a közösségen belüli jogba, a rendelet lényegi részét képezik. A Bizottság álláspontjával ellentétben azonban a PIC eljárás elsődlegesen semmiképpen sem kereskedelempolitikai eszköz, hanem ellenkezőleg, mint ahogyan arra a Bíróság már a 2/00. sz. véleményében rámutatott, a környezetvédelmi politika egyik tipikus eszköze. [38] A Bizottság állításától eltérően a 2/00. sz. véleménynek a cartagenai jegyzőkönyv PIC eljárására vonatkozó megállapítása átvihető a jelen eset PIC eljárására. Ugyanis a PIC eljárás az itt releváns veszélyes vegyi anyagok vonatkozásában is „elsődlegesen a vegyi anyagok használatával összefüggő hasznokra és kockázatokra vonatkozó információk cseréjét [szolgálja], és az a célj[a], hogy a tudományos, műszaki, gazdasági és jogi adatok cseréjén keresztül elősegíts[e] a mérgező anyagok környezetkímélő használatát". [39]

43. Így az egyes, a rotterdami egyezményben részes felek által egyhangúlag veszélyesnek minősített vegyi anyagok [40] nemzetközi kereskedelme csak külső kapcsolódási pontja a PIC eljárásnak. Mivel a rotterdami egyezményben előírt ezen eljárás tulajdonképpeni tárgya elsősorban nem a veszélyes vegyi anyagok kereskedelmi forgalmának előmozdítása, könnyítése vagy akár csak szabályozása, hanem csupán a felek kölcsönös tájékoztatása a mindenkori behozatali gyakorlatukról (a rotterdami egyezmény 10. cikkének (7) és (10) bekezdése [41]), összefüggésben az így nyert információknak az érintett gazdasági szereplők számára történő továbbításával (a rotterdami egyezmény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja, valamint a rendelet 13. cikkének (1) és (3) bekezdése).

35 – Lásd például a rendelet hatodik, hetedik, tizenegyedik és tizenhatodik preambulumbekezdését. A Bizottság utal még ezenkívül a harmadik preambulumbekezdésre is.

36 – Lásd különösen a rendelet első, harmadik, tizenkettedik és tizenhetedik preambulumbekezdését.

37 – Például a rendelet 20. cikkében.

38 – A 2/00. sz. vélemény (hivatkozás a 15. lábjegyzetben) 33. pontja.

39 – Ez olvasható az Agenda 21 19.33. pontjában, amely bevezeti azt a szakaszt, amely a PIC eljárást mint eszközt különösen kiemeli. Az Agenda 21-et 1992-ben fogadták el az Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés konferenciáján, az ún. Rio de Janeiro-i (Brazília) „csúcstalálkozón". Lehívható többek között angol nyelven a http://www.un.org/esa/sustdev/ documents/ agenda21/index.htm, a német nyelvű fordítás pedig megtekinthető a http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm internetcímen (utolsó látogatás mindkét esetben 2005. március 2-án).

40 – E vegyi anyagokat a rotterdami egyezmény III. melléklet. melléklete sorolja fel.

41 – A rotterdami egyezmény 5. cikke a kölcsönös tájékoztatás további elemét tartalmazza.

44. A PIC eljárás és a bizonyos vegyi anyagokra vonatkozó kiviteli bejelentések (a rotterdami egyezmény 12. cikke és a rendelet 7. cikke) célja mindenek előtt megakadályozni azt, hogy egy harmadik állam – különösen egy fejlődő ország – anélkül találja magát szembe veszélyes vegyi anyagok behozatalával, hogy előzetesen lehetősége lett volna gondoskodni a környezet és az emberi egészség védelméhez szükséges elővigyázatossági intézkedések megtételéről. [42]

45. Az érintett gazdasági szereplők már említett értesítésével (a rotterdami egyezmény 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja, valamint a rendelet 13. cikkének (1) és (3) bekezdése) a 304/2003 rendelettel bevezetett PIC eljárás adott esetben *közvetve* hozzájárulhat a különböző országokban hatályos rendelkezések jobb átláthatóságához, és így esetleg megkönnyítheti a veszélyes vegyi anyagok külkereskedelmét. Másrészt a rendelet meg is drágíthatja a kereskedelmet a mindenkori exportőr számára, például ha megkövetelik tőle a kiviteli bejelentéshez (a rendelet 7. cikke a III. melléklettel összefüggésben) szükséges alakiságok teljesítését.

46. Eltekintve azonban a kereskedelemre gyakorolt ilyen közvetett hatásoktól, a 304/2003 rendelet tárgya lényegében nem a kereskedelempolitikai szabályozás. Különösen nem vezethető le a rendeletből, hogy egy bizonyos vegyi anyag behozatala megengedett vagy tilos-e, és adott esetben milyen feltételekkel. A rendelet ezzel kapcsolatban semmiféle tartalmi előírást nem tartalmaz. Sokkal inkább a Közösség olyan *érdemi* határozatainak a „meglévő közösségi jogszabályoknak [...] megfelelően" [43] történő meghozataláról van szó, amelyek a veszélyes vegyi anyagok behozatalát megengedik vagy megtiltják, és amelyeket a PIC eljárás keretében a rotterdami egyezményben részes felek számára továbbítani kell. A 304/2003 rendelet a 12. cikkében csupán a Bizottság hatáskörét rögzíti az ilyen határozatok és a rotterdami egyezmény Titkársága részére továbbítandó nyilatkozatok vonatkozásában. A rendelet 24. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottságot ennek során egy tanácsadó bizottság segíti. [44]

47. Ugyanilyen kevéssé tartalmaz a rendelet önálló, tartalmi rendelkezéseket arról, hogy egy vegyi anyag kivihető-e a Közösség területéről, és ha igen, milyen feltételekkel. A rendelettel a Közösség csupán az egyezményben részes feleket támogatja – a rotterdami egyezmény 11. cikkének (1) bekezdésével összhangban – a PIC eljárás hatálya alá tartozó vegyi anyagok behozatalára vonatkozó mindenkori politikájuk végrehajtásában. Ennek érdekében azt a kötelezettséget róják azokra az exportőrökre, akik ilyen vegyi

42 – Ebben az összefüggésben ez áll az Agenda 21 (hivatkozás a 39. lábjegyzetben) 19.35. pontjában: „A gyártás országában betiltott és az egyes ipari országokban jelentős korlátozásnak alávetett vegyi anyagok fejlődő országokba történő kivitele *aggodalomra ad okot, mivel az importáló országok némelyikében nem biztosított a vegyi anyagok biztonságos kezelése*, a vegyi anyagok forgalomba hozatalára, tárolására, formulázására, ártalmatlanítására és behozataluk felügyeletére jellemző infrastrukturális feltételek elégtelensége miatt" [nem hivatalos fordítás] (kiemelés tőlem).

43 – A 304/2003 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének második mondata.

44 – Ez az ott található, a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat (HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.), más néven „komitológia-határozat" 3. cikkére történő utalásból következik.

anyagokat akarnak kivinni harmadik államokba a Közösség területéről, hogy a mindenkori célország előírásait betartsák, és különösen megvárják azok előzetes, kifejezett jóváhagyását (a rendelet 13. cikkének (4) és (6) bekezdése [45]).

48. Egyedül a rendelet 14. cikkének (2) bekezdése tartalmaz *önálló kiviteli tilalmat* a Közösség részéről. Ez azokra a vegyi anyagokra vonatkozik, amelyek használata az emberi egészség vagy a környezet védelme érdekében a Közösségen belül tilos. Ez a rendelkezés tehát a Közösségen belül érvényesülő egészség- és környezetvédelmi előírásokat kifelé is érvényessé teszi annak megakadályozása érdekében, hogy a Közösség területén tiltott termékek a Közösségen kívül kárt okozzanak. Mind a Közösségen belüli tilalom, mind annak kiterjesztése a Közösségen kívüli exportra lényegében környezetvédelmi természetű.

49. Amennyiben a rendelet további rendelkezéseit is fontolóra veszzük, akkor megerősödik az a benyomás, hogy túlnyomó részben környezetvédelmi politikai eszközről van szó, és nem kereskedelempolitikairól. Sem a harmadik államokkal történő információcsere (a rendelet 19. cikke), sem a kölcsönös műszaki segítségnyújtás (a rendelet 20. cikke), sem pedig a közvéleménynek az információkhoz való hozzáférése (a rendelet 6. cikkének (3) bekezdése, 7. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése, 8. cikkének (1) bekezdése, 9. cikke (3) bekezdésének második mondata, 13. cikke (1) bekezdésének második mondata és 21. cikke (2) bekezdésének második mondata) nem a veszélyes vegyi anyagok kereskedelmi forgalmának előmozdítását, könnyítését vagy akár csak szabályozását szolgálja. Mint ahogyan az már e rendelkezések szövegéből is kitűnik, elsődleges céljuk sokkal inkább a környezet és emellett az emberi egészség védelme.

50. Az első pillantásra kialakuló látszat ellenére a rendelet 16. cikkében megfogalmazott, a vegyi anyagok címkézésére és a vegyi anyagokhoz mellékelendő tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések sem kereskedelempolitikai, hanem környezetvédelmi politikai rendelkezéseknek bizonyulnak. Az irányelvek, melyekre a rendelet 16. cikkének (1) bekezdése és 1. cikkének (2) bekezdése utal, eredményezhetik ugyan a jogszabályok közelítését a *Közösségen belül,* valamint szolgálhatják a tagállamok közötti kereskedelemben a termékek csomagolásának és a mellékelendő információknak a kölcsönös elismerését. Más a helyzet azonban a Közösség és harmadik államok viszonyában. Ott éppen nem a vegyi anyagok forgalmazhatóságának javítását vagy ezen anyagok piacra jutásának könnyítését [46] célzó jogszabályközelítésről vagy kölcsönös elismerésről van szó, amint azt a rendelet 16. cikke (1) bekezdésének második mondata, valamint 1. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata [47] is mutatják, melyek szerint a behozó részes

45 – Ez lehet egyedi jóváhagyás (a rendelet 13. cikke (6) bekezdésének a) pontja) vagy – a PIC eljárás keretében megadott – általános hozzájárulás (a rendelet 13. cikke (6) bekezdésének b) pontja).

46 – Ehhez lásd még a C-94/03. sz. ügyre vonatkozó, a mai napon előterjesztett indítványom (hivatkozás a 3. lábjegyzetben) 41. pontját.

47 – A rendelet 1. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata a következőképpen hangzik: „[...] kivéve, ha e rendelkezések ellentétesek e Felek vagy más országok meghatározott követelményeivel".

államnak a termékek csomagolására és a mellékelendő információkra vonatkozó esetleges specifikus előírásai érintetlenek maradnak. A rendelet 16. cikke (1) bekezdésének célja sokkal inkább a nyilvánosság információigényének kielégítése az érintett vegyi anyagok kezelése során jelentkező kockázatok és veszélyek vonatkozásában. A rendelkezés lényegében csak a Közösség hatályos címkézési előírásait terjeszti ki az exportra, de nem járul hozzá a Közösség és a harmadik államok közötti jogszabályközelítéshez vagy a termékek közöttük történő kölcsönös elismeréséhez.

51. Összefoglalva elmondható ezek alapján: azt az összefüggést, amelyben a 304/2003 rendelet megalkotásra került, valamint annak tartalmát és célját tekintve a rendelet súlypontját nem a közös kereskedelempolitika, hanem környezetvédelmi politika területén kell keresnünk. A rendeletnek a veszélyes vegyi anyagok nemzetközi kereskedelmére gyakorolt – ettől függetlenül lehetséges – hatásai inkább közvetett, mintsem közvetlen természetűek.[48] Ebben az értelemben osztom a Tanácsnak, a Parlamentnek és az oldalukon beavatkozóknak azon véleményét, hogy helyes volt a rendeletet az EK 175. cikk (1) bekezdésére és nem az EK 133. cikkre alapítani.[49]

52. Az, hogy a 304/2003 rendelet negyedik preambulumbekezdésének bizonysága szerint túllép a rotterdami egyezményen,[50] nem vezet más megítéléshez. Mivel a rendelet lényegében azt terjeszti ki, amit a rotterdami egyezmény hatálya e nélkül is előír az általa lefedett egyéb területekre. Ennek során ugyanazokat a környezetvédelmi politikai súlypontú célokat követi. A fenti gondolatmenet tehát teljes egészében átvihető.

53. A Bizottság kifogásolja továbbá, hogy szerinte a belső piac működésének súlyos akadályozásától és a verseny torzulásától lehet tartani, amennyiben jogalapként az EK 175. cikk (1) bekezdése és nem az EK 133. cikk érvényesül. Akkor ugyanis a tagállamok a Közösség kizárólagos hatáskörének hiányában, egyoldalúan szigorúbb szabályokat állapíthatnának meg a veszélyes vegyi anyagok behozatalára és kivitelére vonatkozóan, és megkerülhetnék a közösségi szinten már meglévő, a veszélyes anyagok besorolására, csomagolására és címkézésére vonatkozó rendelkezéseket is.

54. Erre vonatkozóan mindenek előtt meg kell állapítani, hogy a környezetvédelmi politika területén az „AETR-ítélkezési gyakorlat" szerint mindenképpen fennállhat a

48 – A közvetlen (és azonnali), illetve közvetett (és távoli) hatások kritériumához lásd ezen indítvány 34. pontját.

49 – Amennyiben a rendelet az *emberi egészség védelmét* is szolgálja, nincs szükség az EK 175. cikk (1) bekezdése mellett külön jogalapra. Mint ahogyan az ugyanis az EK 174. cikk (1) bekezdésének második francia bekezdéséből következik, a közösségi környezetvédelmi politika az emberi egészség védelmét is szolgálja.

50 – A rendelet például az olyan államok vonatkozásában is érvényes, melyek nem részesei a rotterdami egyezménynek (az úgynevezett „más országok"), és olyan termékekre is, melyek nem tartoznak a rotterdami egyezmény hatálya alá (az úgynevezett „vegyi anyagokat tartalmazó árucikkek").

Közösségnek a kizárólagos külső hatásköre.[51] Végső soron azonban azt a kérdést, hogy ez a szóban forgó rendelet tekintetében érvényesül-e, nem szükséges eldönteni. Ugyanis a náluk maradt hatáskörök gyakorlása során a tagállamoknak a megosztott hatáskörök területén is tartaniuk kell magukat a hatályos közösségi joghoz. Eközben nem sérthetik sem a fennálló másodlagos jogot, sem az elsődleges jogot, különösen nem az EK-Szerződés négy alapszabadságát és az EK 95. cikk (4)–(10) bekezdését. Ez a közösségi jog elsőbbségének elvéből következik. A Bizottság kifogása így megalapozatlan.

55. Összességében tehát arra a következésre jutottam, hogy a Bizottság keresete megalapozatlan, és következésképpen azt el kell utasítani.

C – *Nincs kettős jogalap*

56. Kiegészítésként utalni kell még arra, hogy a jelen esetben a két lehetséges jogalapnak, vagyis az EK 133. cikknek és az EK 175. cikknek a kapcsolata nem merült volna fel, még akkor sem, ha feltételezzük, hogy a rendeletben a kereskedelempolitikai és környezetvédelmi politikai szempontok *egyenlő súllyal* jelennek meg, következésképpen a rendelet – a fent képviselt álláspontnak ellentétben – nem sorolható be egyértelműen e két politika valamelyikébe.

57. Bár valójában lehetséges valamely jogi aktust több vonatkozó jogalapra alapozni. Erre akkor kerülhet sor, ha kivételesen megállapítható, hogy az aktus egyidejűleg több olyan cél elérésére is irányul, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak össze, anélkül hogy az egyik a másikhoz képest csupán másodlagos vagy közvetett lenne.[52]

58. A különböző jogalapok halmozása azonban kizárt akkor, ha a rájuk mindenkor előírt eljárások összeegyeztethetetlenek egymással.[53]

59. A jelen ügyben ez a helyzet. Míg a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozó ügyekben legfeljebb fakultatív konzultációra kerül sor a Parlamenttel, anélkül hogy őt a

51 – Ehhez lásd a C-94/03. sz. ügyre vonatkozó, a mai napon előterjesztett indítványom (hivatkozás a 3. lábjegyzetben) 18. pontját. A Közösség kizárólagos külső hatáskörének lehetőségét a környezetvédelmi politikában a 2/00. sz. vélemény (hivatkozás a 15. lábjegyzetben) 45. és 46. pontja is elismeri.

52 – A Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 56. pontját; lásd még a Huber-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 31. pontját és a British American Tobacco ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 94. pontját, valamint már a „titán-dioxid"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 13. és 17. pontját, valamennyi a 18. lábjegyzetben hivatkozás.

53 – A „titán-dioxid"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 17–21. pontokja, a C-64/97. sz. és a C-65/97. sz., Parlament kontra Tanács egyesített ügyekben 1999. február 25-én hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 14. pontja és a Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 57. pontja. Ebből az ítélkezési gyakorlatból arra lehet következtetni, hogy a kettős jogalap halmozása minden esetben csak akkor jöhet szóba, ha mindkét jogalap ugyanazt a jogalkotási eljárást, vagy legalábbis egymással összeegyeztethető jogalkotási eljárásokat ír elő; lásd még ebben az értelemben a C-184/02. sz. és a C-223/02. sz., Spanyolország és Finnország kontra Európai Parlament és Tanács egyesített ügyekben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7789. o.) 42–44. pontját.

Szerződés alapján bármilyen formális részvételi jog megilletné (az EK 133. cikk (4) bekezdése[54]), addig a környezetvédelmi politika területén a Tanáccsal közösen gyakorolja jogalkotási hatáskörét az együttdöntési eljárás révén (az EK 175. cikk (1) bekezdése, összefüggésben az EK 251. cikkel). Jóllehet a Tanács mindkét politika területén rendszerint minősített többséggel dönt (az EK 133. cikk (4) bekezdése, illetve – az együttdöntési eljárás vonatkozásában – az EK 251. cikk[55]), a Parlament részvételi jogaira tekintettel mutatkozó alapvető különbségek arra utalnak, hogy az EK 133. cikk szerinti és az EK 175. cikk szerinti jogalkotási eljárások nem egyeztethetőek össze egymással, ezért nem is kombinálhatóak.[56]

60. Ugyanis egyrészt magától értetődő, hogy az EK 175. cikk területén a Parlamentet megillető együttdöntési jogról nem lehet lemondani; az együttdöntési eljárás a Maastrichti Szerződés óta a Parlament leglényegesebb részvételi jogainak egyike, és a közösségi jogalkotás demokratikus legitimációjához jelentős mértékben hozzájárul. Ugyanennyire kevéssé lehetne azonban másrészről az EK 133. cikk (4) bekezdése szerinti eljárást rövid úton egy ott elő nem írt, a Parlamentet megillető együttdöntési joggal kiegészíteni. Mindkét esetben fennállna annak a veszélye, hogy a mindenkori jogalap kapcsán előírt döntéshozatali eljárás, és ezáltal a Szerződésben előírt intézményi egyensúly meghamisítódik: a jogalkotási eljárás megváltoztatása ugyanis mindig kihathat az elfogadott jogi aktus tartalmára.[57]

61. Ebben különbözik a jelen ügy a C-94/03. sz. ügyben[58] párhuzamosan tárgyalt eljárástól. Abban az ügyben ugyanis a szóba jöhető jogalapok (az EK 133. cikk és az EK 175. cikk (1) bekezdése, mindenkor az EK 300. cikkel összefüggésben) kombinálása a közös kereskedelempolitika keretei között is csupán a Parlamenttel történő – mindenkor problémamentesen lehetséges –konzultációhoz vezetne; a Parlamenttel folytatott ilyen konzultáció eredménye a Tanácsot köztudottan nem kötelezi. Itt ellenben az együttdöntési eljárásnak az EK 133. cikkre történő kiterjesztésével a Tanács elvesztené kizárólagos jogalkotási hatáskörét, és azt meg kellene osztania a Parlamenttel. Az ilyen eredmény ellentétben állna a közös kereskedelempolitikában érvényesülő jogalkotási eljárással kapcsolatban a tagállamok által tett és több

54 – Az EK 133. cikk (7) bekezdésének olvasatából is *a contrario* az következik, hogy alapesetben a közös kereskedelempolitika területén a Parlamentnek nincsenek formális részvételi jogai.

55 – Az egyhangú döntéshez kötött kivételek a közös kereskedelempolitika területén az EK 133. cikk (5)–(7) bekezdésében, a környezetvédelmi politika területén pedig az EK 175. cikk (2) bekezdésében találhatóak; ehhez még az EK 251. cikk (3) bekezdéséből az is következik, hogy a Tanács együttdöntési eljárásban egyhangúlag határoz, ha a Parlament által javasolt módosításokat a Bizottság elutasító véleménye ellenére akarja elfogadni.

56 – Másképp vélekedik Geelhoed főtanácsnok, aki a C-491/01. sz., British American Tobacco ügyre vonatkozó, 2002. szeptember 10-i indítványának (EBHT I-11 461. o.) 167–182. pontjában az EK 95. cikk szerinti együttdöntési eljárást az EK 133. cikk szerinti eljárással kombinálhatónak tartja.

57 – Az „áruszállítás"-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 16. lábjegyzetben) 52. pontjában a Bíróság kifejti, hogy a Tanácsban egy minősített többséghez kötött eljárás helyettesítése az egyhangú döntéshez kötött eljárással az elfogadott jogi aktus tartalmára is kihatással lehet (hasonlóan a Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet [hivatkozás a 20. lábjegyzetben] 12. pontjához, a „titán-dioxid"-ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 18. lábjegyzetben] 17-21. pontjához és a Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [hivatkozás a 16. lábjegyzetben] 58. pontjához). Ugyanez joggal érvényes akkor is, amikor a Parlament számára olyan együttdöntési jogot kellene biztosítani, amelyet a kérdéses jogalap nem ír elő.

58 – Ehhez lásd még a mai napon előterjesztett indítványom (hivatkozás a 3. lábjegyzetben) 50. pontját.

kormányközi konferencián megerősített megállapítással.[59]

62. Sem a Swedish Match ügyben[60] hozott ítéletből, sem pedig a British American Tobacco ügyben[61] hozott ítéletből nem vezethető le ezzel ellentétes megállapítás. A két ügy egyikében sem foglalkozik közelebbről a Bíróság a intézményeknek a Szerződésben előírt különböző hatásköreivel és az intézményi egyensúllyal egyrészről az együttdöntési eljárás keretei között, másrészről az EK 133. cikk szerinti eljárás keretei között.[62]

63. Az EK 133. cikk és az EK 175. cikk által előírt jogalkotási eljárás összeegyeztethetetlensége miatt a közösségi jogalkotónak a két jogalap valamelyikét előnyben kellett volna részesítenie abban az esetben is, ha a környezetvédelmi politikai és kereskedelempolitikai szempontok egyensúlyát feltételezzük a rendeletben. A rendeletet a közösségi jogalkotó a mindenkori eljárások összeegyeztethetetlensége miatt nem alapozhatta volna egyszerre a közös kereskedelempolitikára is, és a környezetvédelmi politikára is.

64. Ilyen helyzetben a környezetvédelmi politikának kellett volna érvényesülnie, az EK 175. cikkel, mint jogalappal. Hiszen a jogalkotási eljárásra tekintettel a Parlament együttdöntési joga jelenti az alapesetet, míg az EK 133. cikk szerinti jogalapok – formális parlamenti részvételi jogok hiányában – eljárástechnikai szempontból kivételes esetet képeznek. Egyebekben megfelel az átláthatóság elvének (az EUSz. 6. cikkének (1) bekezdése)[63] és a demokrácia elvének (az EUSz. 6. cikkének (1) bekezdése) az, hogy két egyaránt szóba jöhető és egyforma mértékben érintett, de egymással össze nem egyeztethető jogalap közül kétség esetén azt választják, amelynek alkalmazása esetén a Parlament részvételi jogai a legszélesebbek.

65. Még ha tehát feltételezzük is, hogy a vitatott rendeletben kereskedelem- és környezetvédelmi politikai szempontok egyenlő mértékben jutnak kifejeződésre, az eljárástechnikai okok a kettős jogalap választása ellen, és a környezetvédelmi politikai rendelkezés, mint kizárólagos jogalap választása

59 – E vonatkozásban emlékeztetni kell arra, hogy az együttdöntési eljárás hatályát az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés kiterjesztette, és hogy ezek a szerződések az EK 133. cikket is nem csekély mértékben módosították anélkül, hogy a tagállamok a közös kereskedelempolitika területén a Parlamentet a Tanács mellett társjogalkotóvá tették volna. Csupán az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés (aláírás 2004. október 29-én Rómában, HL C 310., 1. o.) terjesztette ki az Európai Parlament együttdöntési jogát a közös kereskedelempolitikára is, annak III-315. cikke (2) bekezdésében, összefüggésben az I-34. és III-396. cikkével.

60 – Hivatkozás a 23. lábjegyzetben.

61 – Hivatkozás a 18. lábjegyzetben.

62 – Így szól kifejezetten a British American Tobacco ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 110. pontja, utalva a döntés jelentőségének hiányára. Végül mindkét ítéletben csupán azt a megállapítást teszik, hogy az EK 133. cikknek, mint *nem megfelelő* jogalapnak a kiegészítő idézése az ott kérdéses irányelv esetében ártalmatlan volt, és olyan tisztán formális jogi hibát valósított meg, amely nem volt kihatással az eljárásra, így az EK 95. cikk szerint egyedül alkalmazható együttdöntési eljárás ténylegesen is alkalmazásra került (a British American Tobacco ügyben hozott ítélet 98. pontja és a Swedish Match ügyben hozott ítélet 44. pontja).

63 – Lásd különösen az Európai Parlament eljárási szabályzatának „A működés átláthatósága" című III. címét (2004. július-i 16. kiadás, HL 2005. L 44., 1. o.), amelynek 96. cikke (2) és (3) bekezdésében az ülések nyilvánosságának elvét, a 97. cikkében pedig a Parlament dokumentumaihoz való hozzáférés jogát fektetik le.

mellett szólnának. Tehát a Parlamentnek és a Tanácsnak az a döntése, hogy a rendeletet az EK 175. cikk (1) bekezdése szerinti jogalapra alapozva együttdöntési eljárásban fogadja el, ebből a szempontból sem lenne kifogásolható.

kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, az Európai Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell az eljárás költségeinek viselésére.

V – Költségek

66. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt

67. Ettől eltérően az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-a alapján a jogvitában beavatkozóként résztvevő három tagállam maga viseli saját költségeit.

VI – Végkövetkeztetések

68. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

„1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) A Francia Köztársaság, a Finn Köztársaság valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága maguk viselik saját költségeiket. Ezt meghaladóan az Európai Közösségek Bizottságát kötelezi az eljárás költségeinek viselésére."