OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 26 maja 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu Komisja Wspólnot Europejskich prowadzi spór z Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej co do wyboru właściwej podstawy prawnej dla rozporządzenia (WE) nr 304/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów [2] (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 304/2003" lub „rozporządzeniem").

2. Komisja utrzymuje, że podstawę prawną dla tego rozporządzenia powinna stanowić wspólna polityka handlowa (art. 133 WE), natomiast Parlament i Rada utrzymują, iż należało je wydać na podstawie polityki w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego (art. 175 ust. 1 WE) i w tym zakresie są popierane przez trzy kraje członkowskie.

3. W równolegle toczącym się postępowaniu w sprawie C-94/03 [3] analizie podlega wybór podstawy prawnej konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi substancjami chemicznymi i pestycydami [4] (zwanej dalej „konwencją rotterdamską").

II — Ramy prawne

4. Rozporządzenie nr 304/2003 zastępuje rozporządzenie Rady (EWG) nr 2455/92 z dnia 23 lipca 1992 r. dotyczące wywozu i przywozu niektórych niebezpiecznych chemikaliów [5].

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 63, str. 1.

3 — Sprawa Komisja przeciwko Radzie. Zobacz również moją opinię z dnia dzisiejszego (sprawa zawisła przez Trybunałem).

4 — Dz.U. 2003, L 63, str. 29.

5 — Dz.U. L 251, str. 13.

A — *Wyciąg z preambuły rozporządzenia*

5. Jak wynika z motywów trzeciego i czwartego, rozporządzenie nr 304/2003 zostało wydane w dwóch celach. Po pierwsze, rozporządzenie ma służyć wdrożeniu konwencji rotterdamskiej. Po drugie, jednak, wykracza ono pod względem treści wyraźnie poza jej postanowienia:

„(3) Jest właściwe, aby Wspólnota działała w celu wykonania zasad konwencji, [...] w żadnym przypadku nie osłabiając poziomu ochrony zapewnianej środowisku oraz całemu społeczeństwu krajom przywozu [w krajach przywozu] na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 2455/92.

(4) Mając ten sam cel na uwadze, niezbędne oraz właściwe jest również podążyć dalej w niektórych sprawach niż postanowienia konwencji. Artykuł 15 ust. 4 konwencji daje stronom prawo do podjęcia bardziej restrykcyjnych działań w odniesieniu do ochrony ludzkiego zdrowia oraz środowiska, niż działania powołane w konwencji, pod warunkiem że takie działania są zgodne z postanowieniami konwencji oraz prawem międzynarodowym".

B — *Zwięzłe przedstawienie najważniejszych przepisów rozporządzenia*

6. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 304/2003 stanowi:

„Celami niniejszego rozporządzenia są:

a) wykonanie konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu dla niektórych niebezpiecznych chemikaliów oraz pestycydów w handlu międzynarodowym;

b) wspieranie solidarnej odpowiedzialności oraz wysiłków w zakresie współpracy w międzynarodowym przepływie niebezpiecznych chemikaliów w celu ochrony ludzkiego zdrowia oraz środowiska przed potencjalną szkodą; oraz

c) przyczynianie się do przyjaznego ich zastosowania dla środowiska [zastosowania rozsądnego z punktu widzenia środowiska].

Są one osiągane przez ułatwianie wymiany informacji o cechach [...] takich chemikaliów, określając proces [poprzez wprowadzenie systemu] podejmowania decyzji w sprawie przywozu i wywozu we Wspólnocie oraz przez upowszechnianie decyzji wśród Stron i innych państw, gdzie właściwe".

7. Zgodnie z art. 1 ust. 2 celem rozporządzenia jest również zapewnienie, że wspólnotowe przepisy[6] odnoszące się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania niebezpiecznych chemikaliów dla człowieka i środowiska, wprowadzanych do obrotu we Wspólnocie Europejskiej obowiązują również wówczas, gdy chemikalia takie wywożone są z państwa członkowskiego do państwa będącego stroną konwencji rotterdamskiej lub do innego państwa „chyba że przepisy te stałyby w sprzeczności z jakimikolwiek szczególnymi wymaganiami tych stron lub innych krajów".

8. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 304/2003 definiuje jego zakres przedmiotowy w sposób następujący:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do:

a) niektórych niebezpiecznych chemikaliów, które podlegają procedurze zgody po uprzednim poinformowaniu (PIC) na podstawie konwencji rotterdamskiej;

b) niektórych niebezpiecznych chemikaliów, które są zakazane lub podlegają surowym ograniczeniom we Wspólnocie oraz państwie członkowskim; oraz

c) wszystkich chemikaliów, w przypadku ich wywozu w zakresie ich klasyfikacji, opakowania zbiorczego oraz etykietowania".

9. Ponadto najważniejsze przepisy rozporządzenia nr 304/2003 można — upraszczając — streścić w sposób następujący:

10. W art. 6 rozporządzenie dokonuje podstawowego rozróżnienia między trzema kategoriami niebezpiecznych chemikaliów wymienionych szczegółowo w trzech częś-

6 — Dyrektywa Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz.U. 196, str. 1) i dyrektywa 1999/45/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 maja 1999 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania preparatów niebezpiecznych (Dz.U. L 200, str. 1).

ciach załącznika I, które pokrywają się częściowo w zakresie skutków prawnych [7].

11. Jedna z tych kategorii (część 3 załącznika I) zawiera wykaz zaklasyfikowanych jako szczególnie niebezpieczne substancji chemicznych, które — jak konwencja rotterdamska stanowi — zostają poddane procedurze zgody po uprzednim poinformowaniu (Prior Informed Consent, zwanej dalej „procedurą PIC") (art. 6 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 304/2003). Procedura ta jest precyzyjniej określona w art. 12 i 13 rozporządzenia [8] i przewiduje w istocie wzajemne informowanie się Wspólnoty i innych stron konwencji rotterdamskiej o ich praktykach przywozowych dotyczących danych chemikaliów. Jej odpowiednikiem na płaszczyźnie wspólnotowej jest powiadamianie zainteresowanych podmiotów gospodarczych o odpowiedniej praktyce przywozowej państw trzecich [9].

12. Chemikalia podlegające procedurze PIC mogą zostać wywiezione tylko wówczas, gdy jest na to *zgoda po uprzednim poinformowaniu państwa przeznaczenia* [10]. O istnieniu takich oświadczeń dotyczących udzielenia zgody informuje wszystkie strony sekretariat konwencji rotterdamskiej w regularnych odstępach czasu [art. 13 ust. 6 lit. b) rozporządzenia nr 304/2003].

13. Ponadto wcześniejszej zgody państwa przeznaczenia wymaga wywóz innych kategorii chemikaliów, a konkretnie takich chemikaliów, które wprawdzie nie podlegają jeszcze procedurze PIC, ale z punktu widzenia Wspólnoty są *kandydatem do procedury PIC* w rozumieniu konwencji rotterdamskiej [art. 6 ust. 2 akapit drugi w związku z art. 13 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 304/2003]. Przedmiotowe chemikalia ujęte są w wykazie w części 2 załącznika I do rozporządzenia.

14. Dla wszystkich tych środków chemicznych niepodlegających procedurze PIC istnieje obowiązek *powiadomienia o wywozie* (art. 6 ust. 2 akapity drugi i trzeci w związku z art. 7 i częścią 1 lub częścią 2 załącznika I do rozporządzenia nr 304/3003) [11]. Nawet dla chemikaliów podlegających procedurze PIC ma zastosowanie powiadomienie o wywozie, jeżeli kraj przeznaczenia tego zażąda (art. 7 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia).

7 — Ponadto należy zwrócić uwagę, że ten sam produkt może należeć równocześnie do kilku kategorii (art. 6 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia).

8 — Artykuły 12 i 13 rozporządzenia nr 304/2003 opierają się ściśle na art 10 i 11 konwencji rotterdamskiej. Zobacz również definicję w art. 3 pkt 14 rozporządzenia, zgodnie z którą „procedura PIC" oznacza *przewidzianą przez konwencję* procedurę uprzedniej zgody po powiadomieniu.

9 — Zobacz w tym zakresie także, co do szczegółowej analizy, pkt 7 i 8 mojej ww. w przypisie 3 opinii z dnia dzisiejszego w sprawie C-94/03.

10 — „Strona przywozu" w rozumieniu konwencji rotterdamskiej i rozporządzenia.

11 — To samo odnosi się zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 304/2003 do tzw. „wyrobów zawierających chemikalia wymienione w części 2 lub części 3 załącznika I [do rozporządzenia] w formie nieaktywnej".

15. Tego rodzaju powiadomienie o wywozie musi zawierać wyszczególnione w załączniku III do rozporządzenia informacje o identyfikacji substancji wywożonej, w szczególności opis właściwości fizyko-chemicznych, toksykologicznych i ekotoksylogicznych oraz np. informacje dotyczące środków ostrożności w obchodzeniu się z tą substancją. Powiadomienie o wywozie Komisja przekazuje organom tego państwa trzeciego, do którego chemikalia mają być wywiezione, a ponadto wpisuje się je do ogólnie dostępnej bazy danych. Komisja natomiast publikuje w swojej bazie danych te powiadomienia o wywozie, które otrzymuje od państw trzecich odnośnie do wywozu chemikaliów do Wspólnoty i informuje właściwe organy państw członkowskich (art. 8 rozporządzenia nr 304/2003).

16. Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 304/2003 *zabroniony* jest wywóz chemikaliów i wyrobów, których stosowanie jest zakazane we Wspólnocie dla ochrony ludzkiego zdrowia oraz środowiska. Chemikalia te są wymienione w załączniku V do rozporządzenia.

17. Artykuł 16 rozporządzenia nr 304/2003 stanowi, że obowiązujące we Wspólnocie przepisy dotyczące opakowań i etykietowania [12] mają również zastosowanie w odniesieniu do wywozu chemikaliów, oraz zobowiązuje eksporterów do podania określonych informacji towarzyszących wywożonym chemikaliom. Zgodnie z art. 13 ust. 7 rozporządzenia żadne z chemikaliów nie są wywożone później niż sześć miesięcy przed upływem daty ważności. W przypadku wywozu pestycydów zgodnie z art. 13 ust. 8 eksporterzy powinni zapewnić, aby etykieta zawierała określone informacje o warunkach przechowywania i stabilności przechowywania zgodnie z warunkami klimatycznymi państwa przeznaczenia. Dodatkowo zapewniają, że wywożone pestycydy są zgodne ze specyfikacją czystości ustanowioną przez prawodawstwo wspólnotowe.

18. Wykraczając poza zakres regulacji konwencji rotterdamskiej, art. 15 rozporządzenia nr 304/2003 przewiduje dla *tranzytu* przez państwa trzecie chemikaliów podlegających procedurze PIC określony obowiązek udzielania informacji.

19. Artykuł 20 rozporządzenia nr 304/2003 dotyczy udzielania pomocy technicznej, przede wszystkim dla krajów rozwijających się oraz krajów w okresie transformacji gospodarczej, w celu wspierania rozwoju infrastruktury, możliwości i umiejętności niezbędnych do właściwego zarządzania chemikaliami podczas ich cyklu życia.

20. Oprócz tego rozporządzenie zawiera w szczególności przepisy proceduralne odnoszące się do uczestnictwa Wspólnoty w konwencji rotterdamskiej, obowiązki orga-

12 — Powołując się na dyrektywy 67/548, 1999/45 i dyrektywę Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącą wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230, str. 1) oraz dyrektywę 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. dotyczącą wprowadzania do obrotu produktów biobójczych (Dz.U. L 123, str. 1), oraz na inne szczególne przepisy wspólnotowe.

nów w odniesieniu do kontroli przywozu i wywozu, obowiązki eksporterów do corocznego przekazywania informacji o eksporcie chemikaliów, przeprowadzonym w roku poprzednim, oraz przepisy o publicznym dostępie do informacji o obrocie chemikaliami.

23. Wbrew projektowi Komisji Rada podjęła jednak na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2002 r. jednomyślnie, po nieobowiązkowej konsultacji z Parlamentem Europejskim, decyzję o zastąpieniu art. 133 WE przez art. 175 ust. 1 WE, który został przyjęty jako podstawa prawna rozporządzenia. Rozporządzenie zostało ostatecznie przyjęte przez Parlament i Radę zgodnie z procedurą współdecydowania (art. 251 WE).

III — Okoliczności powstania sporu, żądania stron i postępowanie

A — *Okoliczności powstania sporu*

21. Konwencja została przyjęta w dniu 10 września 1998 r. w Rotterdamie, a podpisana w imieniu Wspólnoty w dniu 11 września 1998 r. [13].

22. W dniu 24 stycznia 2002 r. Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia Rady, dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów przy czym projekt ten oparła na art. 133 WE [14].

B — *Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem*

24. W skardze z dnia 23 kwietnia 2003 r. o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 304/2003,

— stwierdzenie, że rozporządzenie pozostanie w mocy do czasu wydania przez Radę nowego rozporządzenia,

— obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

13 — Poza samą Wspólnotą Europejską również większość państw członkowskich jest stroną konwencji rotterdamskiej. Zobacz w tym zakresie przegląd obecnego stanu ratyfikacji na stronie internetowej konwencji: http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id='272' (ostatni wgląd w dniu 1 lutego 2005 r.).

14 — COM(2001) 803 wersja ostateczna (Dz.U. 2002, C 126 E, str. 291). Jednocześnie Komisja przedstawiła Radzie projekt decyzji zatwierdzającej konwencję, przy czym projekt ten oparła na art. 133 WE w związku z art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze WE i art. 300 ust. 3 akapit pierwszy WE (Dz.U. 2002, C 126 E, str. 274).

25. Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:

— oddalenie skargi i

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

26. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 września 2003 r. Republika Francuska, Republika Finlandii, jak również Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dopuszczone zostały do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu Europejskiego i Rady.

27. Wszyscy uczestnicy postępowania zajęli stanowisko w sprawie w ramach procedury pisemnej. Komisja, Parlament, Rada oraz Zjednoczone Królestwo uczyniły to również na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2005 r., przeprowadzonej jednocześnie dla sprawy C-94/03.

IV — Ocena

28. Komisja podnosi w skardze tylko jeden zarzut nieważności, a konkretnie wybór błędnej podstawy prawnej przyjęcia rozporządzenia. Komisja powołuje się zatem na naruszenie traktatu WE w rozumieniu art. 230 ust. 2 WE.

29. Wybór właściwej podstawy prawnej jest kwestią o doniosłym znaczeniu praktycznym i instytucjonalnym, a nawet prawno-konstytucyjnym [15]. Jak wiadomo, zależy od niego nie tylko mająca zastosowanie procedura stanowienia prawa (uprawnienia Parlamentu do współdziałania, jednomyślność lub kwalifikowana większość w Radzie [16]), lecz także kwestia, czy Wspólnota posiada wyłączną kompetencję do stanowienia prawa, czy kompetencję tę musi dzielić z państwami członkowskimi [17].

A — *Kryteria wyboru podstawy prawnej*

30. W świetle utrwalonego orzecznictwa wybór podstawy prawnej aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należy do nich w szczególności cel i treść aktu prawnego [18].

15 — Zobacz w tym zakresie opinię 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., Rec. str. I-9713, pkt 5.

16 — Zobacz w tym zakresie na przykład wyroki: z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie transportu towarów", Rec. str. I-8913, pkt 52 i z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-4829, pkt 58.

17 — Zobacz w tym zakresie na przykład opinię 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. str. I-5267, oraz ww. w przypisie 15 opinię 2/00.

18 — Wyroki: z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-5755, pkt 25, z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawach połączonych C-164/97 i C-165/97 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-1139, pkt 12, z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2257, pkt 43, z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-336/00 Huber, Rec. str. I-7699, pkt 30, z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. str. I-11453, pkt 93, ww. w przypisie 16 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 54, wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-2801, pkt 78. Podstawowe zasady zostały ujęte już w wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwanym „wyrokiem w sprawie dwutlenku tytanu", Rec. str. I-2867, pkt 10.

31. W przypadku gdy analiza aktu wspólnotowego wykaże, że wyznaczono takiemu aktowi dwa cele lub ma on dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać, kierując się pojedynczą podstawą prawną, tj. taką, która wymagana jest z racji głównego lub przeważającego celu lub części składowej [19].

32. Tak rozumując, wspólnotowy akt prawny można przyjąć w oparciu o podstawę z zakresu wspólnej polityki handlowej (art. 133 WE) nawet, w przypadku gdy aktowi temu poza głównym celem związanym z polityką handlową wyznaczono również inne cele, jak np. cele związane z polityką w zakresie rozwoju [20], polityką zagraniczną i bezpieczeństwa [21], ochroną środowiska naturalnego [22] lub ochroną zdrowia [23]. Zasada ta obowiązuje, tym bardziej że u podstaw wspólnej polityki handlowej leży otwarta i dynamiczna koncepcja, w żadnym wypadku nieograniczająca się jedynie do tradycyjnych aspektów z dziedziny handlu zagranicznego [24]. Natomiast w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego i ochrony zdrowia art. 6 WE oraz art. 152 ust. 1 akapit pierwszy WE wskazują z kolei, że są to cele o charakterze przekrojowym, które należy uwzględniać we wszystkich pozostałych obszarach polityki Wspólnoty, a więc także we wspólnej polityce handlowej.

33. I odwrotnie, również wspólnotowe akty prawne dotyczące w swej istocie ochrony środowiska mogą wywierać wpływ na handel. O ile przeważa w nich komponent polityki w dziedzinie ochrony środowiska, to umowy takie przyjmuje się nie w oparciu o art. 133 WE, lecz w oparciu o art. 175 ust. 1 WE [25].

34. W odniesieniu do międzynarodowej umowy dla rozgraniczenia pomiędzy

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 16 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 55, i ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Belgia przeciwko Komisji, pkt 79; zob. także ww. w przypisie 18 wyroki: w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 14, w sprawie Huber, pkt 31 i w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 94. Podstawowe zasady zostały ujęte już w wyroku z dnia 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91 Komisja przeciwko Radzie, zwanym „wyrokiem w sprawie dyrektywy o odpadach", Rec. str. I-939, pkt 19 i 21.

20 — Wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 1493, pkt 17–21. Zobacz także opinię rzecznika generalnego C.O. Lenza z dnia 29 stycznia 1987 r. w tej samej sprawie, w szczególności pkt 62.

21 — Wyroki: z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-70/94 Werner, Rec. str. I-3189, pkt 10 i z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 Centro-Com, Rec. str. I-81, pkt 26.

22 — Wyroki: z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie C-62/88 Grecja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie Czarnobyla", Rec. str. I-1527, pkt 15–19 i z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-281/01 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie Energy Star", Rec. str. I-12049, pkt 39–43.

23 — Podobnie, jednakże odnosząc się do stosunku pomiędzy przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego a polityką ochrony zdrowia, wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-8419, pkt 88, jak również wyroki z dnia 14 grudnia 2004 r.: w sprawie C-434/02 Arnold André, Zb.Orz. str. I-11823, pkt 32–34, oraz w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. str. I-11891, pkt 31–33. Rozważania te można zastosować w odniesieniu do stosunku pomiędzy wspólną polityką handlową a polityką ochrony zdrowia.

24 — Utrwalone orzecznictwo; zob. opinia 1/78 z dnia 4 października 1979 r., zwana „opinią w sprawie kauczuku naturalnego", Rec. str. 2871, pkt 44 i 45, oraz ww. w przypisie 17 opinia 1/94, pkt 41, jak również ww. w przypisie 20 wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 19.

25 — Tak — w przypadku międzynarodowej umowy — ww.w przypisie 15 opinia 2/00, w szczególności pkt 25 i 40–44. Podobnie Trybunał wypowiedział się też w przedmiocie rozgraniczenia pomiędzy art. 95 WE (dawniej art. 100a traktatu EWG) a art. 175 WE (dawniej art. 130s traktatu EWG). Zdaniem Trybunału „okoliczność, że chodzi o ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego [...], nie jest wystarczająca do zastosowania art. 100a traktatu EWG. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nieuzasadnione jest bowiem stosowanie art. 100a, w przypadku gdy wpływ ustanawianego aktu prawnego na harmonizację warunków rynkowych w obrębie Wspólnoty jest jedynie efektem ubocznym" (ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie dyrektywy o odpadach, pkt 19 oraz podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857, pkt 25).

wspólną polityką handlową (art. 133 WE) a polityką w dziedzinie środowiska naturalnego (art. 175 WE), jako ewentualnych podstaw prawnych dla aktów prawnych Wspólnoty, Trybunał ustanowił kryterium *wpływu bezpośredniego i natychmiastowego* [26]. Można to zastosować w odniesieniu do innych rodzajów aktów prawnych Wspólnoty. Jeśli akt wspólnotowy realizujący cele polityki w dziedzinie środowiska naturalnego nie wywiera bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na handel, to jego podstawę prawną powinien stanowić art. 175 WE; w przeciwnym razie powinien on zostać przyjęty na podstawie art. 133 WE [27]. Przy tym nie jest konieczne, aby bezpośredni i natychmiastowy wpływ na handel polegał na *popieraniu* lub *ułatwianiu* obrotu handlowego. W tym względzie wystarczy, aby taki akt prawny „był *zasadniczo* [...] instrumentem wspierającym, ułatwiającym *lub regulującym* obrót handlowy" [28].

35. W świetle powyższych uwag w dalszej kolejności należy zbadać, uwzględniając treść, cel oraz kontekst rozporządzenia, co stanowi w niniejszej sprawie jego istotę oraz czy ewentualny wpływ rozporządzenia na handel ma charakter bezpośredni i natychmiastowy (w tym przedmiocie zob. poniżej, część B). Celem uzupełnienia należy również rozważyć, dlaczego rozporządzenie nie mogłoby zostać oparte na podwójnej podstawie prawnej (w tym przedmiocie zob. poniżej, część C).

B — *Zawartość, cele oraz kontekst rozporządzenia*

36. W niniejszej sprawie sporna jest dziedzina polityki, jakiej należy przyporządkować rozporządzenie z uwagi na jego zawartość, cel oraz kontekst. Komisja utrzymuje, że zakres przedmiotowy rozporządzenia podlega w głównej mierze wspólnej polityce handlowej, Rada z kolei, popierana w tym zakresie przez interwenientów, jest zdania, że istotę rozporządzenia stanowią w przeważającej mierze zagadnienia polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. W postępowaniu tym obie strony zajmują zatem zasadniczo takie samo stanowisko jak w równolegle prowadzonej sprawie C-94/03.

37. W celu prawidłowego przyporządkowania rozporządzenia nr 304/2003 do jednej z obydwu dziedzin polityki należy przede wszystkim podkreślić jego ścisły związek z konwencją rotterdamską, której wykonaniu służy rozporządzenie zgodnie z jego art. 1 ust. 1 lit. a) i jego motywem trzecim. Jak przytoczyłam w mojej opinii z dnia dzisiejszego w sprawie C-94/03 [29], środek ciężkości

26 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie Energy Star, pkt 40 in fine i 41 in fine. Już wcześniej w podobny sposób Trybunał dokonał rozgraniczenia na przykład pomiędzy polityką kulturalną (dawny art. 128 WE) a polityką przemysłową (dawny art. 130 WE): wyrok z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie C-42/97 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-869, pkt 63.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie Energy Star, pkt 40, 41, 43 i 48 oraz ww. w przypisie 15 opinia 2/00, pkt 40 i 42–44.

28 — Podobnie ww. w przypisie 15 opinia 2/00, pkt 37 in fine (wyróżnienie moje). Instrumenty polityki handlowej wcale nie muszą mieć na celu *wspierania* lub *ułatwiania* handlu; art. 133 WE zezwala raczej także na podjęcie klasycznych (ochronnych) środków polityki handlowej, mogących skutkować utrudnieniem lub też nawet zakazem przywozu względnie wywozu określonych produktów, na przykład w przypadku ceł antydumpingowych lub embarga handlowego (zob. w tym zakresie na przykład ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Centro-Com).

29 — Wyżej wymieniona w przypisie 3, zob. tam w szczególności pkt 32 i nast.

tej konwencji nie leży w zakresie wspólnej polityki handlowej, lecz w zakresie polityki w dziedzinie środowiska naturalnego; chodzi tu o umowę dotyczącą środowiska naturalnego z odniesieniami do polityki handlowej, a nie o umowę dotyczącą polityki handlowej z odniesieniami do środowiska naturalnego.

38. Ponadto na płaszczyźnie wspólnotowej znaczenie ma bliski związek rozporządzenia nr 304/2003 z szóstym wspólnotowym programem działania na rzecz środowiska z dnia 22 lipca 2002 r.[30]. Program ten, którego podstawą jest z kolei art. 175 WE, wykazuje pod względem tematycznym liczne punkty styczne z rozporządzeniem[31], a zmianę obowiązującego dotychczas rozporządzenia nr 2455/92 zalicza do priorytetowych środków polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Wspólnoty[32].

39. Sam kontekst rozporządzenia nr 304/2003 nasuwa wniosek, że chodzi w istocie o instrument polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, a nie polityki handlowej. Ta ocena potwierdza się również przy bliższej analizie celów i zawartości rozporządzenia.

40. W odniesieniu do *celów rozporządzenia*, zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. b) i c), na pierwszym planie stoją sprawy polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, a konkretnie solidarna odpowiedzialność i wspólnotowe wysiłki mające na celu ochronę środowiska naturalnego (jak również ochronę zdrowia ludzkiego) przed potencjalną szkodą spowodowaną niebezpiecznymi chemikaliami, jak również wkład Wspólnoty w racjonalne z punktu widzenia środowiska zastosowanie tych chemikaliów. Rozporządzenie w art. 1 nadmienia o obrocie[33] niebezpiecznymi chemikaliami mniej w rozumieniu wyraźnego celu, a bardziej jako punktu wyjścia dla celów dotyczących polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Chodzi o instrument polityki w dziedzinie środowiska naturalnego z odniesieniami do polityki handlowej, a nie o instrument dotyczący polityki handlowej z odniesieniami do środowiska naturalnego. To wrażenie jest tym większe, że celem ustawodawcy wspólnotowego było nieosłabianie istniejącego poziomu ochrony środowiska i wykroczenie poza konwencję rotterdamską w celu ochrony środowiska i ludzkiego zdrowia[34].

41. Prawdą jest, iż — poza celami określonymi w art. 1 — *tekst* rozporządzenia nie jest wolny od odniesień do polityki handlowej.

30 — Dz.U. 2002, L 242, str. 1.

31 — I tak na przykład ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem postępowania z chemikaliami, jak również publiczny dostęp do informacji [art. 7 ust. 2 lit. b) szóstego wspólnotowego programu działania na rzecz środowiska].

32 — Artykuł 7 ust. 2 lit. d) tiret drugie szóstego wspólnotowego programu działania na rzecz środowiska naturalnego.

33 — W rozporządzeniu używane są pojęcia „międzynarodowy przepływ" oraz „przywóz i wywóz".

34 — Motywy trzeci i czwarty rozporządzenia.

Zarówno w tytule, jak i w preambule [35] i w szeregu artykułów rozporządzenia używane są pojęcia przywóz i wywóz, eksporter i importer oraz handel międzynarodowy. Rozporządzenie zawiera niemniej jednak tak samo ważne odniesienie do polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Zarówno preambuła [36], jak i w szczególności art. 1 rozporządzenia, odwołują się do ochrony środowiska naturalnego i ochrony zdrowia ludzkiego. W innym miejscu [37] nadmienia się o wspieraniu właściwego zarządzania chemikaliami podczas ich cyklu życia.

42. *W odniesieniu do zawartości* należy zgodzić się z Komisją, że istotę rozporządzenia stanowią art. 6–17 rozporządzenia, w których następuje przede wszystkim transpozycja do prawa wewnątrzwspólnotowego procedury PIC i powiadomienia o wywozie. Jednakże Komisja błędnie uznaje, że procedura PIC przedstawia w pierwszym rzędzie instrument polityki handlowej, gdyż, jak Trybunał stwierdził już w swojej opinii 2/00, stanowi ona typowy instrument polityki w dziedzinie środowiska naturalnego [38]. Wbrew twierdzeniom Komisji przedstawioną w opinii 2/00 ocenę procedury PIC w protokole z Kartageny można odnieść do niniejszej sprawy. Bowiem procedura PIC, także w odniesieniu do omawianych w niniejszej sprawie niebezpiecznych chemikaliów, służy „w pierwszym rzędzie wymianie informacji dotyczących korzyści i zagrożeń wynikających ze stosowania chemikaliów oraz ma za cel wspieranie wykorzystywania substancji toksycznych w sposób akceptowalny z punktu widzenia środowiska poprzez wymianę danych naukowych, technicznych, gospodarczych i prawnych" [39].

43. Międzynarodowy handel niektórymi chemikaliami zaklasyfikowanymi przez strony konwencji rotterdamskiej jako niebezpieczne [40] stanowi więc jedynie aspekt poboczny procedury PIC. Zasadniczym przedmiotem tej określonej w konwencji rotterdamskiej procedury nie jest bowiem w pierwszym rzędzie wspieranie, ułatwianie lub też regulacja wymiany handlowej niebezpiecznymi chemikaliami, lecz jedynie wzajemna wymiana informacji między stronami na temat ich praktyk przywozowych (art. 10 ust. 7 i 10 konwencji rotterdamskiej [41]), związana z przekazywaniem uzyskanych w ten sposób informacji podmiotom gospodarczym [art. 11 ust. 1 lit. a) konwencji rotterdamskiej oraz art. 13 ust. 1 i 3 rozporządzenia].

35 — Zobacz na przykład motywy szósty, siódmy, jedenasty oraz szesnasty rozporządzenia; Komisja ponadto wskazuje na motyw trzeci.

36 — Zobacz w szczególności motywy pierwszy, trzeci, dwunasty oraz siedemnasty rozporządzenia.

37 — Na przykład w art. 20 rozporządzenia.

38 — Wyżej wymieniona w przypisie 15 opinia 2/00, pkt 33.

39 — Zobacz pkt 19.33 Agendy 21, stanowiący wprowadzenie do rozdziału szczególnie podkreślającego procedurę PIC jako instrument. Agenda 21 została przyjęta w roku 1992 na konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska naturalnego i rozwoju, tzw. „szczytu ziemi" w Rio de Janeiro (Brazylia). Jest ona dostępna na stronie internetowej w języku angielskim: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm i w języku niemieckim: http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm (ostatni wgląd na obie strony w dniu 2 marca 2005 r.).

40 — Te chemikalia wyszczególnione są w załączniku III do konwencji rotterdamskiej.

41 — Artykuł 5 konwencji rotterdamskiej zawiera dodatkowy element wzajemnej wymiany informacji.

44. Zarówno procedura PIC, jak i powiadomienia o wywozie niektórych chemikaliów (art. 12 konwencji rotterdamskiej i art. 7 rozporządzenia), mają przede wszystkim na celu uniknięcie sytuacji, aby na obszar państwa trzeciego, w szczególności kraju rozwijającego się, był dokonywany przywóz niebezpiecznych chemikaliów bez wcześniejszego umożliwienia temu państwu podjęcia działań zapobiegawczych, niezbędnych dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego [42].

45. Wprowadzona rozporządzeniem nr 304/2003 procedura PIC, a w jej ramach wyżej wspomniane informowanie zainteresowanych podmiotów gospodarczych [art. 11 ust. 1 lit. a) konwencji rotterdamskiej oraz art. 13 ust. 1 i 3 rozporządzenia], może w sposób co najwyżej *pośredni* przyczynić się do zwiększenia przejrzystości przepisów obowiązujących w różnych krajach i w ten sposób ewentualnie ułatwić handel zewnętrzny niebezpiecznymi chemikaliami. Ponadto rozporządzenie może również podnieść koszty handlu na niekorzyść danego eksportera, przykładowo, w przypadku gdy w związku z powiadomieniem o wywozie będzie się od niego żądać dopełnienia wymaganych formalności (art. 7 w związku z załącznikiem III do rozporządzenia).

46. Pomijając taki pośredni wpływ na handel, rozporządzenie nr 304/2003 nie zawiera zasadniczo postanowień dotyczących polityki handlowej. W szczególności z rozporządzenia nie wynika, czy i na jakich warunkach w danej sytuacji zezwala się lub zabrania przywozu określonych chemikaliów do Wspólnoty. Rozporządzenie nie zawiera w tym zakresie żadnych materialnych przepisów. W związku z tym w ramach procedury PIC mające być przekazane stronom konwencji rotterdamskiej decyzje *materialne* dotyczące zezwolenia lub braku zezwolenia na przywóz niebezpiecznych chemikaliów są podejmowane „zgodnie z istniejącym prawodawstwem wspólnotowym" [43]. Rozporządzenie nr 304/2003 ustala w art. 12 jedynie kompetencję Komisji w przedmiocie takich decyzji i powiadomień wobec sekretariatu konwencji rotterdamskiej. Zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia Komisję wspomaga komitet doradczy [44].

47. Rozporządzenie nie zawiera również samodzielnych przepisów materialnych dotyczących kwestii, czy i na jakich warunkach można wywozić ze Wspólnoty określone chemikalia. Wspólnota wspiera jedynie w rozporządzeniu zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b) konwencji rotterdamskiej pozostałe jej strony w realizacji ich polityki przywozowej w odniesieniu do chemikaliów, podlegających procedurze PIC. W tym celu nakłada się na eksporterów, którzy mają zamiar wywieźć takie chemikalia do państw trzecich, obo-

42 — W tym zakresie pkt 19.35 Agendy 21 przewiduje: „Wywóz do krajów rozwijających się substancji chemicznych zakazanych w kraju, w którym zostały one wyprodukowane, oraz podlegających ograniczeniom w niektórych krajach uprzemysłowionych, *budzi niepokój, ponieważ w niektórych krajach dokonujących przywozu* wobec braku dostatecznych warunków infrastrukturalnych służących kontroli przywozu, wprowadzenia do obrotu, magazynowania oraz usuwania substancji chemicznych, *nie zapewnia się bezpiecznego obchodzenia się z substancjami chemicznymi*" (wyróżnienie moje).

43 — Artykuł 12 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 304/2003.

44 — Wynika to z zawartego tam odesłania do art. 3 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, str. 23, zwanej „decyzją ws. komitologii").

wiązek przestrzegania wytycznych krajów przeznaczenia a w szczególności obowiązek uzyskania uprzednio wyraźnej zgody tych państw (art. 13 ust. 4 i 6 rozporządzenia) [45].

48. Tylko art. 14 ust. 2 rozporządzenia zawiera *samodzielny zakaz* wywozu ze Wspólnoty. Ten zakaz dotyczy chemikaliów, których stosowanie jest zabronione w obrębie Wspólnoty w celu ochrony zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Przepis ten „eksportuje" zatem przepisy prawne obowiązujące w obrębie Wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, aby zapobiec temu, że zakazane we Wspólnocie chemikalia spowodują szkody poza jej obszarem. Zarówno zakaz w obrębie Wspólnoty, jak i jego obowiązywanie odnośnie do wywozu ze Wspólnoty są w zasadzie zagadnieniami polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

49. Analiza także pozostałych przepisów rozporządzenia potwierdza wrażenie, że jest ona w swej istocie instrumentem polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, a nie w dziedzinie polityki handlowej. Zarówno wymiana informacji z państwami trzecimi (art. 19 rozporządzenia), jak i wzajemna pomoc techniczna (art. 20 rozporządzenia) oraz powszechny dostęp do informacji (art. 6 ust. 3, art. 7 ust. 1 akapit czwarty, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 3 zdanie drugie, art. 13 ust. 1 zdanie drugie i art. 21 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia) nie służą wspieraniu, ułatwianiu czy też regulacji wymiany handlowej niebezpiecznymi chemikaliami. Jak wynika już z samego brzmienia tych przepisów, mają one na celu w pierwszym rzędzie raczej ochronę środowiska naturalnego, a ponadto także zdrowia ludzkiego.

50. Postanowienia zawarte w art. 16 rozporządzenia, dotyczące etykietowania i informacji towarzyszących chemikaliom, nie stanowią, wbrew temu, co mogłoby się początkowo wydawać postanowień służących polityce handlowej, lecz środowisku naturalnemu. Wprawdzie dyrektywy, na które powołują się art. 16 ust. 1 i art. 1 ust. 2 rozporządzenia, mogą służyć harmonizacji prawa *na obszarze Wspólnoty* i wzajemnemu uznawaniu w obrocie między państwami członkowskimi, to jednak wygląda to inaczej w relacjach Wspólnoty z państwami trzecimi: w tym przypadku nie chodzi o harmonizację prawa czy też wzajemne uznanie w celu zwiększenia możliwości przepływu chemikaliów lub poprawy ich dostępu do rynku [46]. O tym stanowią również art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 1 ust. 2 in fine rozporządzenia [47], zgodnie z którymi szczególne wymagania państw będących stronami, dotyczące opakowania produktu i informacji towarzyszących wywożonym substancjom, pozostają nienaruszone. Artykuł 16 ust. 1 rozporządzenia ma w dodatku jedynie za zadanie zaspokojenie zapotrzebowania opinii publicznej na informację

45 — Może to dotyczyć indywidualnej zgody [art. 13 ust. 6 lit. a) rozporządzenia] lub — w ramach procedury PIC — ogólnej zgody [art. 13 ust. 6 lit. b) rozporządzenia].

46 — Zobacz w tym względzie również pkt 41 mojej ww. w przypisie 3 opinii z dzisiejszego dnia w sprawie C-94/03.

47 — Ta część art. 1 ust. 2 rozporządzenia brzmi: „[...] chyba że przepisy te stałyby w sprzeczności z jakimikolwiek szczególnymi wymaganiami tych stron lub innych krajów".

o ryzyku i niebezpieczeństwach, związanych z zarządzaniem danymi chemikaliami. Ten przepis rozszerza w zasadzie wyłącznie zakres istniejących przepisów Wspólnoty dotyczących etykietowania na eksport, nie przyczynia się jednak ani do harmonizacji prawa między Wspólnotą i państwami trzecimi ani do wzajemnego uznawania produktów.

51. Reasumując, należy więc stwierdzić: uwzględniając kontekst oraz zawartość i cele rozporządzenia nr 304/2003, jego istota tkwi nie w sferze wspólnej polityki handlowej, lecz w sferze polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Zasadniczo możliwy wpływ rozporządzenia na międzynarodowy handel niebezpiecznymi chemikaliami ma bardziej charakter pośredni niż bezpośredni [48]. Tak rozumując, podzielam stanowisko Rady, Parlamentu i interwenientów po ich stronie, iż słuszne było wydanie rozporządzenia na podstawie art. 175 ust. 1 WE, a nie na podstawie art. 133 WE [49].

52. Fakt, że zakres przedmiotowy rozporządzenia nr 304/2003 zgodnie z motywem czwartym wykracza poza konwencję rotterdamską [50], nie prowadzi do żadnej innej oceny, ponieważ rozporządzenie poszerza zasadniczo zakres zapisów, które przewiduje już dla zakresu przedmiotowego konwencji rotterdamskiej, o inne obszary należące do jego zakresu przedmiotowego. W tym względzie rozporządzenie bierze pod uwagę te same cele, ze środkiem ciężkości postawionym na polityce w dziedzinie środowiska naturalnego. Powyższe wywody można więc do nich zastosować w całej rozciągłości.

53. Komisja podnosi ponadto zarzut, iż w przypadku wyboru art. 175 ust. 1 WE w miejsce art. 133 WE jako podstawy prawnej należy się obawiać poważnych zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz zniekształcenia warunków handlu. W takim przypadku brak wyłącznej kompetencji Wspólnoty mógłby bowiem skłonić państwa członkowskie do jednostronnego ustanawiania surowszych przepisów dotyczących przywozu i wywozu niebezpiecznych chemikaliów oraz do obchodzenia istniejących już przepisów wspólnotowych dotyczących klasyfikacji, opakowań i etykietowania substancji niebezpiecznych.

54. W tym przedmiocie należy na wstępie stwierdzić, że zgodnie z „linią orzeczniczą wytyczoną przez wyrok w sprawie AETR" w zakresie polityki w dziedzinie środowiska

48 — W przedmiocie kryterium wpływu bezpośredniego (i natychmiastowego) lub pośredniego (i długotrwałego) zob. pkt 34 niniejszej opinii.

49 — Nie ma potrzeby stosowania innej podstawy prawnej niż art. 175 akapit pierwszy WE w zakresie, w jakim konwencja służy także *ochronie zdrowia ludzkiego*. Jak wynika mianowicie z art. 174 akapit pierwszy tiret drugie WE, wspólnotowa polityka w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do ochrony zdrowia ludzkiego.

50 — Przykładowo rozporządzenie ma zastosowanie również w stosunku do państw niebędących stronami konwencji rotterdamskiej (tzw. innych państw) oraz dla określonych produktów, które nie są ujęte w konwencji rotterdamskiej (tzw. wyrobów zawierających chemikalia).

naturalnego jak najbardziej możliwe jest istnienie wyłącznej zewnętrznej kompetencji Wspólnoty[51]. Ostatecznie można jednak pominąć kwestię, czy taka kompetencja istniała w związku z wydaniem spornego rozporządzenia. Bowiem nawet w dziedzinie kompetencji przysługującej jednocześnie Wspólnocie i państwom członkowskim państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa wspólnotowego w ramach wykonywania pozostałych posiadanych przez nie kompetencji. Nie wolno im przy tym naruszyć ani przepisów prawa wtórnego, ani prawa pierwotnego, a w szczególności postanowień traktatu WE, regulujących podstawowe swobody oraz art. 95 ust. 4–10 WE. Wynika to z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. W świetle powyższych rozważań zarzut Komisji jest bezzasadny.

55. Wyprowadzam z powyższego wniosek, że skarga Komisji jest bezzasadna, a zatem należy ją oddalić.

C — *Brak podwójnej podstawy prawnej*

56. W uzupełnieniu należy zwrócić jeszcze uwagę na to, że w niniejszym przypadku nie wchodzi w rachubę powiązanie obydwu możliwych podstaw prawnych, to znaczy art. 133 WE i 175 WE, nawet gdyby założyć, że aspekty polityki handlowej i polityki w dziedzinie środowiska naturalnego zostały uwzględnione w rozporządzeniu w sposób równoważny oraz że w związku z tym — wbrew wyżej przyjętemu stanowisku — rozporządzenia nie można jednoznacznie przyporządkować do żadnej z wymienionych polityk.

57. W zasadzie możliwe jest wydanie aktu prawnego w oparciu o kilka właściwych podstaw prawnych, co ma miejsce wówczas, gdy akt ten wyjątkowo zmierza do osiągnięcia kilku nierozerwalnie ze sobą związanych celów, przy czym żaden z nich nie jest jedynie celem drugorzędnym lub pośrednim w stosunku do pozostałych[52].

58. Zgodnie z orzecznictwem kumulacja różnych podstaw prawnych jest wykluczona, w przypadku gdy wynikające z tych podstaw procedury nie dają się ze sobą pogodzić[53].

59. Tak właśnie jest w niniejszym przypadku: podczas gdy konsultacja Parlamentu jest w przedmiotowym zakresie wspólnej polityki handlowej nieobowiązkowa, bez jakiegokol-

51 — Zobacz w tym zakresie również pkt 18 mojej ww. w przypisie 3 opinii z dnia dzisiejszego w sprawie C-94/03. Także ww. w przypisie 15 opinia 2/00, pkt 45 i 46, uznaje możliwość wyłącznej zewnętrznej kompetencji Wspólnoty w sprawach polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

52 — Wyżej wymieniony w przypisie 16 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 56, zob. także ww. w przypisie 18 wyroki: w sprawie Huber, pkt 31, w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 94, i w sprawie dwutlenku tytanu, pkt 13 i 17.

53 — Wyżej wymienione w przypisie 18 wyroki: w sprawie dwutlenku tytanu, pkt 17–21, i w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 14 oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 57. Z orzecznictwa tego można wnioskować, że połączenie dwóch podstaw prawnych wchodzi w rachubę najwyżej wtedy, gdy obie podstawy przewidują tę samą procedurę prawodawczą lub dające się ze sobą pogodzić procedury prawodawcze; zob. również podobnie wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawach połączonych C-184/02 i C-223/02 Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. str. I-7789, pkt 42–44.

wiek formalnego prawa do udziału, które przysługiwałoby zgodnie z traktatem (art. 133 ust. 4 WE [54]), Parlament sprawuje w zakresie polityki w dziedzinie środowiska naturalnego funkcję ustawodawczą poprzez procedurę współdecydowania wspólnie z Radą (art. 175 ust. 1 WE w związku z art. 251 WE). Chociaż sama Rada stanowi większością kwalifikowaną w zasadzie w obydwu dziedzinach polityki (art. 133 ust. 4 WE lub — dla procedury współdecydowania — art. 251 WE [55]), zasadnicze różnice odnośnie do uprawnienia Parlamentu do współdziałania pokazują, że procedury stanowienia prawa według art. 133 WE i 175 WE są ze sobą nie do pogodzenia i dlatego nie można ich łączyć [56].

60. Z jednej strony rozumie się samo przez się, że nie można zrezygnować ze współdecydowania Parlamentu w zakresie art. 175 WE. Procedura współdecydowania jest od traktatu z Maastricht jednym z głównych uprawnień Parlamentu do współdziałania i przyczynia się istotnie do demokratycznej legitymacji ustawodawstwa wspólnotowego. Z drugiej strony jednak procedura art. 133 ust. 4 WE nie mogłaby zostać nagle zastąpiona przez nieprzewidziane w nim prawo Parlamentu do współdecydowania. W obydwu przypadkach istnieje zagrożenie, że proces podejmowania decyzji, przewidziany w każdej z tych podstaw prawnych, a tym samym ustalona w traktacie równowaga instytucjonalna mogłyby zostać zniekształcone. Zmiana procedury stanowienia prawa może zawsze oddziaływać także na zawartość wydanego aktu prawnego [57].

61. Tym różni się przedłożona sprawa także od jednocześnie przeprowadzonego postępowania w sprawie C-94/03 [58]. W tamtej sprawie połączenie obydwu branych pod uwagę podstaw prawnych (art. 133 WE i art. 175 ust. 1 WE, zawsze w związku z art. 300 WE) prowadziłoby jedynie do — zawsze oczywiście możliwej — konsultacji z Parlamentem także w ramach wspólnej polityki handlowej. Wynik takiej konsultacji z Parlamentem jest, jak wiadomo, niewiążący dla Rady. Natomiast w niniejszym przypadku poprzez rozszerzenie procedury współdecydowania o zakres przedmiotowy art. 133 WE Rada utraciłaby wyłączne uprawnienie do stanowienia prawa i musiałaby dzielić to uprawnienie z Parlamentem. Taki wniosek stałby w sprzeczności ze świadomym i potwierdzonym na wielu konferencjach rządowych ustaleniem państw członkowskich w sprawie procedury stanowienia prawa

54 — Lektura art. 133 akapit siódmy WE pokazuje we wniosku a contrario, że Parlament z reguły nie ma żadnego formalnego prawa do udziału w zakresie wspólnej polityki handlowej.

55 — Wyjątki, w których wymagana jest jednomyślność, znajdują się w art. 133 akapity od piątego do siódmego WE w zakresie wspólnej polityki handlowej oraz w art. 175 akapit drugi WE w dziedzinie środowiska naturalnego; ponadto z art. 251 akapit trzeci WE wynika, że Rada stanowi jednomyślnie w procedurze współdecydowania, jeśli chce uchwalić zmiany zaproponowane przez Parlament wbrew opinii Komisji.

56 — Innego zdania jest rzecznik generalny L.A. Geelhoed, który uważa w swojej opinii z dnia 10 września 2002 r. w ww. w przypisie 18 sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. str. I-11461, pkt 167–182, że można łączyć procedurę współdecydowania z art. 95 WE z procedurą przewidzianą w art. 133 WE.

57 — W ww. w przypisie 16 wyroku w sprawie transportu towarów, pkt 52, Trybunał wywodzi, że zastąpienie procedury kwalifikowanej większości przez procedurę jednomyślności w Radzie może oddziaływać na zawartość wydanego aktu prawnego (podobnie ww. w przypisie 20 wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 12, ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie dwutlenku tytanu, pkt 17–21, oraz ww. w przypisie 16 wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 58. Ta sama zasada musiałaby obowiązywać, jeśli Parlamentowi zostałoby przyznane prawo do współdecydowania, które nie jest przewidziane w spornej podstawie prawnej.

58 — Zobacz w tym zakresie moją ww. w przypisie 3 opinię z dnia dzisiejszego, pkt 50.

w zakresie wspólnej polityki handlowej [59].

62. Przeciwnej opinii nie można wywnioskować ani z wyroku w sprawie Swedish Match [60], ani z wyroku w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco [61], ponieważ w żadnym z tych wyroków Trybunał nie zajmuje się bliżej ani różnymi kompetencjami organów, przewidzianymi przez traktat, ani równowagą instytucjonalną w ramach procedury współdecydowania z jednej strony i procedury zgodnej z art. 133 WE z drugiej strony [62].

63. Z powodu niezgodności procedur stanowienia prawa, przewidzianych w art. 133 WE i 175 WE, wspólnotowy ustawodawca musiałby więc przyznać jednej z obydwu podstaw prawnych pierwszeństwo, również w przypadku zakładanej równowagi aspektów polityki w dziedzinie ochrony środowiska oraz polityki handlowej w rozporządzeniu. Nie mógłby wydać rozporządzenia z powodu niezgodności tych procedur jednocześnie na podstawie wspólnej polityki handlowej i polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

64. W takiej sytuacji przeważyć powinna polityka w dziedzinie ochrony środowiska na podstawie prawnej art. 175 WE. Pod względem procedury stanowienia prawa prawo Parlamentu do współdecydowania jest bowiem zasadą, podczas gdy podstawy prawne, jak art. 133 WE, bez formalnego prawa Parlamentu do współdziałania są wyjątkiem. Ponadto zgodnie z zasadą przejrzystości (art. 1 ust. 2 UE) [63] i demokracji (art. 6 ust. 1 UE) z dwóch równoważnie wchodzących w rachubę, ale niezgodnych ze sobą podstaw prawnych należy wybrać w razie wątpliwości tę podstawę prawną, przy której zastosowaniu uprawnienia Parlamentu do współdziałania będą największe.

65. Zatem nawet przy założeniu, że aspekty polityki handlowej i polityki w dziedzinie środowiska naturalnego zostały uwzględnione w jednakowym stopniu w omawianym rozporządzeniu, względy proceduralne świadczyłyby przeciwko wyborowi podwójnej podstawy prawnej oraz za wyborem opcji polityki w dziedzinie środowiska naturalnego

59 — W tym względzie należy przypomnieć, że poprzez traktaty z Amsterdamu i z Nicei został poszerzony zakres przedmiotowy procedury współdecydowania a także art. 133 WE został przez te traktaty znacznie zmieniony, jednak państwa członkowskie nie ustanowiły we wspólnej polityce handlowej Parlamentu obok Rady współdecydującym ustawodawcą. Dopiero traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (podpisany w Rzymie w dniu 29 października 2004 r., z terminem wejścia w życie w dniu 1 listopada 2006 r. z zastrzeżeniem, że zostanie on ratyfikowany przez państwa członkowskie, Dz. U. C 310, str. 1) rozszerza w art. III-315 akapit drugi w związku z art. I-34 i III-396 również o wspólną politykę handlową uprawnienie Parlamentu Europejskiego do współdecydowania.

60 — Wyżej wymieniony w przypisie 23.

61 — Wyżej wymieniony w przypisie 18.

62 — To właśnie zostało wyraźnie powiedziane w ww. w przypisie 18 wyroku British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 110, gdzie podkreślono, że w tej sprawie kwestia ta nie jest istotna. W obydwu wyrokach wyraża się ostatecznie tylko opinię, że w przypadku spornej dyrektywy dodanie art. 133 WE, jako nieistotnej podstawy prawnej, nie rodziło skutków i chodziło o czysto formalne uchybienie bez wpływu na procedurę, ponieważ zastosowana została procedura współdecydowania, jedynie możliwa do zastosowania na podstawie art. 95 WE [wyroki: w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 98, oraz w sprawie Swedish Match, pkt 44].

63 — Zobacz w szczególności tytuł III zatytułowany „Przejrzystość prac" regulaminu Parlamentu Europejskiego (wydanie 16 z lipca 2004 r., Dz.U. 2005, L 44, str. 1), gdzie w art. 96 ust. 2 i 3 ujęta jest zasada jawności posiedzeń, a w art. 97 — publiczny dostęp do dokumentów Parlamentu.

jako jedynej podstawy prawnej. W związku z tym nie można kwestionować decyzji Parlamentu i Rady o wydaniu rozporządzenia na podstawie art. 175 ust. 1 WE zgodnie z procedurą współdecydowania.

V — W przedmiocie kosztów

66. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Parlamentu Europejskiego i Rady należy obciążyć ją kosztami postępowania.

67. Na zasadzie odstępstwa, na podstawie art. 69 § 4 regulaminu, trzy państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

VI — Wnioski

68. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał wydał następujące rozstrzygnięcie:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Francuska, Republika Finlandii, jak również Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty. Pozostałymi kosztami postępowania zostaje obciążona Komisja Wspólnot Europejskich.