

Udtalelse 2/00

Udtalelse i henhold til artikel 300, stk. 6, EF

»Cartagena-protokollen — tiltrædelse — hjemmel — artikel 133 EF, artikel 174, stk. 4, EF og artikel 175, stk. 1, EF — levende modificerede organismer — miljøbeskyttelse — fælles handelspolitik«

Domstolens udtalelse af 6. december 2001 I-9717

Sammendrag af udtalelse

1. *Internationale aftaler — indgåelse — Domstolens forudgående udtalelse — genstand — kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne — valg af hjemmel til akten om tiltrædelse af en international aftale*
(Art. 300, stk. 6, EF)
2. *Internationale aftaler — indgåelse — Domstolens forudgående udtalelse — ikke anlagt sag til prøvelse af retsakt, der indeholder bemyndigelse til undertegnelse af den planlagte aftale — uden betydning for antagelsen til realitetsbehandling af begæringen om en udtalelse om akten om tiltrædelse af aftalen*
(Art. 300, stk. 6, EF)

3. *Internationale aftaler — indgåelse — Domstolens forudgående udtalelse — genstand — løsning af de vanskeligheder, der kan være forbundet med gennemførelsen af en påtænkt aftale — ikke omfattet*
4. *Internationale aftaler — aftale, der henhører dels under Fællesskabets, dels under medlemsstaternes kompetence — nødvendigheden af et tæt samarbejde i forbindelse med forhandlingen, tiltrædelsen og opfyldelsen*
5. *Institutionernes retsakter — valg af hjemmel — kriterier — fællesskabsretsakt, der har to formål eller består af to led — hensyn til det primære eller fremherskende formål eller led*
6. *Internationale aftaler — indgåelse — Cartagena-protokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici — instrument, der primært henhører under miljøpolitikken — hjemmel — artikel 175, stk. 1, EF — delt kompetence mellem Fællesskabet og medlemsstaterne*
(Art. 174, stk. 4, EF og art. 175 EF)

1. Der kan i henhold til artikel 300, stk. 6, EF bl.a. indhentes en udtalelse fra Domstolen om spørgsmål om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne med hensyn til at indgå en konkret aftale med tredjelande.

I den forbindelse har valget af den rette hjemmel forfatningsretlig betydning. Da Fællesskabet kun har de beføjelser, det har fået tillagt, skal det kunne henhøre protokollen under en bestemmelse i traktaten, der bemyndiger det til at godkende en sådan retsakt. Anvendelse af en urigtig hjemmel kan således medføre ugyldighed for selve tiltrædelsesakten og dermed bevirke, at Fællesskabets samtykke til at være bundet af den aftale, det har undertegnet, behæftes med en mangel. Dette er bl.a. tilfældet, når traktaten ikke

tillægger Fællesskabet tilstrækkelig kompetence til at ratificere aftalen i dens helhed, hvilket kræver en ny undersøgelse af fordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne af kompetencen til at indgå den påtænkte aftale med tredjelande, og når den rette hjemmel for den pågældende tiltrædelsesakt indeholder bestemmelser om en anden lovgivningsprocedure end den, der konkret er blevet fulgt af Fællesskabets institutioner. Hvis akten om tiltrædelse af aftalen kendes ugyldig på grund af en urigtig angivelse af hjemmelen for akten, kan det både på fællesskabsplan og i den internationale retsorden skabe forviklinger, som den ekstraordinære procedure i artikel 300, stk. 6, EF med en forudgående forelæggelse for Domstolen netop har til formål at forhindre.

(jf. præmis 3, 5 og 6)

2. Den retsakt, der indeholder bemyndigelse til undertegnelse af en international aftale, og den retsakt, der træffer bestemmelse om tiltrædelsen heraf, er to forskellige retsakter, der medfører grundlæggende forskellige forpligtelser for de berørte parter, og den sidstnævnte er på ingen måde en bekræftelse af den første. Under disse omstændigheder er det forhold, at der ikke er blevet anlagt sag med påstand om annullation af den førstnævnte retsakt, ikke til hinder for, at der anlægges sag med påstand om annullation af akten om tiltrædelse af den påtænkte aftale, og det medfører heller ikke afvisning af en begæring om udtalelse angående spørgsmålet om aftalens forenelighed med traktaten. Under alle omstændigheder medfører det forhold, at visse spørgsmål også vil kunne rejses under andre søgsmål, herunder et annullationssøgsmål efter artikel 230 EF, ikke, at der ikke kan indhentes en forudgående udtalelse fra Domstolen i henhold til artikel 300, stk. 6, EF.

(jf. præmis 11 og 12)

3. Proceduren i artikel 300, stk. 6, EF har ikke til formål at klare de vanskeligheder, der kan være forbundet med gennemførelsen af en påtænkt aftale, der henhører under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence.

(jf. præmis 17)

4. Når området for en international aftale henhører dels under Fællesskabets, dels under medlemsstaternes kompetence, skal der såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres et nært samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner. Denne forpligtelse til samarbejde følger af kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil.

(jf. præmis 18)

5. Inden for rammerne af kompetenceordningen inden for Fællesskabet skal valget af hjemmel for en retsakt, herunder retsakter, der vedtages med henblik på tiltrædelse af en international aftale, ikke foretages alene på grundlag af ophavsmandens opfattelse, men skal ske på grundlag af objektive forhold, der kan undergives en domstolsprøvelse. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har to formål, eller at den består af to led, og det kan fastslås, at det ene af disse er det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af hensyn til det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det godtgøres, at der med retsakten samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes for-

bundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til et andet, kan en sådan retsakt dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige hjemmelsgrundlag.

(jf. præmis 22 og 23)

6. Selv under forudsætning af, at de kontrolprocedurer, der indføres ved Cartagena-protokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici oftest eller i det mindste udtrykt i markedsværdi overvejende anvendes på samhandelen med levende modificerede organismer, ændrer det ikke derved, at protokollen under hensyn til den sammenhæng, den indgår i, dens formål og dens indhold, er et instrument, som i det væsentlige skal forebygge bioteknologiske risici og ikke fremme, lette eller regulere samhandelen. Det forhold, at mange internationale handelsaftaler har en række forskellige formål, og den vide fortolkning af begrebet fælles handelspolitik i Domstolens praksis kan ikke give anledning til at betvivle rigtigheden af, at protokollen er et instrument, der primært henhører under miljøpolitikken, selv om de forebyggende foranstaltninger kan påvirke samhandelen med levende modificerede organismer.

Det følger heraf, at tiltrædelsen af protokollen på Fællesskabets vegne skal ske på grundlag af en enkelt hjemmelsbestemmelse, som særligt gælder for miljøpolitikken.

Da Cartagena-protokollen ikke alene fastsætter »närmere bestemmelser vedrørende samarbejdet« på miljøbeskyttelsesområdet, men navnlig indfører præcise regler om kontrolprocedurer for grænseoverskridende overførsler, risikovurdering og -styring, håndtering, transport, emballage og identificering af levende modificerede organismer, er artikel 175, stk. 1, EF den rette hjemmel til tiltrædelse af protokollen på Fællesskabets vegne.

Da den harmonisering, der er sket på fællesskabsplan, inden for protokollens anvendelsesområde endvidere kun i særdeles begrænset omfang omfatter dette område, deler Fællesskabet og medlemsstaterne kompetencen til at tiltræde protokollen.

(jf. præmis 37, 40, 42-44
samt 46 og 47)