

KOMMISSIONEN MOD PARLAMENTET OG RÅDET

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

10. januar 2006^{*}

I sag C-178/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 24. april 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, L. Ström van Lier og E. Righini, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet først ved C. Pennera og M. Moore, derefter ved sidstnævnte og K. Bradley, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

^{*} Processprog: engelsk.

Rådet for Den Europæiske Union først ved B. Hoff-Nielsen og M. Sims-Robertson, derefter ved sidstnævnte og K. Michoel, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues, F. Alabrune og E. Puisais, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Finland ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af barrister A. Dashwood, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne J. Makarczyk, C. Gulmann, P. Kūris og J. Klučka,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. april 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. maj 2005,

afsagt følgende

Dom

- 1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 304/2003 af 28. januar 2003 om eksport og import af farlige kemikalier (EUT L 63, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«), for så vidt som den er udstedt i henhold til artikel 175, stk. 1, EF og ikke artikel 133 EF.

- 2 Det er herved ubestridt, at Kommissionen anvendte sidstnævnte bestemmelse som hjemmel i det forslag til Rådets forordning om eksport og import af farlige kemikalier (EFT C 126 E, s. 291), som den forelagde den 24. januar 2002. Efter en fakultativ høring af Europa-Parlamentet i medfør af artikel 133 EF, besluttede Rådet enstemmigt ikke at følge nævnte forslag og at erstatte artikel 133 EF med artikel 175, stk. 1, EF, som er eneste hjemmel for den anfægtede forordning, der blev udstedt af Parlamentet og Rådet efter fælles beslutningstagen i henhold til proceduren i artikel 251 EF.

Retsforskrifter

- 3 Som det navnlig fremgår af de første fire betragtninger til den anfægtede forordning, har denne et dobbelt formål. Dels har den til formål at gennemføre bestemmelserne i Rotterdam-konventionen om proceduren for forudgående informeret samtykke for visse farlige kemikalier og pesticider i international handel (herefter »konventionen«) — undertegnet af Det Europæiske Fællesskab den 11. september 1998 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 2003/106/EF af 19. december 2002 (EUT 2003 L 63, s. 27) — uden herved at sænke det beskyttelsesniveau for miljøet og befolkningen, der er garanteret i importlandene ved Rådets forordning (EØF) nr. 2455/92 af 23. juli 1992 om udførsel og indførsel af visse farlige kemikalier (EFT L 251, s. 13), som førstnævnte forordning ophæver og erstatter. Dels har forordningen til formål at gå videre end konventionens bestemmelser på visse områder, i hvilken forbindelse betragtning 4 til forordningen udtrykkeligt nævner konventionens artikel 15, stk. 4, som bemyndiger de kontraherende parter til på visse betingelser at træffe strengere foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet end fastsat i konventionen.

- 4 Med henblik herpå bestemmer den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1:

»Formålet med denne forordning er:

- a) at gennemføre [...] -konventionen [...]
- b) at styrke ansvarsdelingen og samarbejdet mellem parterne i den internationale forsendelse af farlige kemikalier for at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod potentiel skade, og
- c) at bidrage til forsvarlig miljømæssig anvendelse af disse stoffer.

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

- 5 Desuden fremgår det af forordningens artikel 1, stk. 2, at dennes formål »endvidere [er] at sikre, at bestemmelserne i Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer [med senere ændringer] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/45/EF af 31. maj 1999 omindbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og

administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater [med senere ændringer] vedrørende klassificering, emballering og etikettering af stoffer, der er farlige for mennesker eller miljø, når de markedsføres i Fællesskabet, også gælder for alle disse stoffer, når de eksporteres fra medlemsstaterne til andre parter eller andre lande, medmindre disse bestemmelser er i strid med særlige krav i disse parter eller andre lande«.

6 I henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 1, vedrørende forordningens anvendelsesområde, finder forordningen anvendelse på:

»a) visse farlige kemikalier, som er omfattet af [...]konventionens procedure for forudgående informeret samtykke (herefter »PIC-proceduren«)

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

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

7 Disse udtryks nøjagtige betydning er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 3, som i vidt omfang gentager definitionerne i konventionens artikel 2. Det er bl.a. tilfældet for begreberne »kemikalie«, som er »forbudt« eller »som er underkastet strenge restriktioner«, der omfatter kemikalier, hvor »alle« henholdsvis »praktisk talt

alle« anvendelsesformål er blevet forbudt ved et definitivt reguleringsindgreb, som Fællesskabet eller en medlemsstat har udstedt af sundheds- eller miljømæssige årsager. Det er tillige tilfældet for begrebet »meget farlig pesticidformulering«, der forstås som »et kemikalie, der er fremstillet med henblik på anvendelse som pesticid, og som under brug medfører alvorlige sundheds- eller miljøvirkninger, der kan iagttages kort tid efter en eller flere eksponeringer« (jf. artikel 3, nr. 9, 10, 11 og 15). Artikel 3, nr. 14 definerer PIC-proceduren som »den procedure med forudgående informeret samtykke, som er fastlagt i konventionen«.

- 8 Den anfægtede forordnings artikel 5 præciserer fremgangsmåderne for Fællesskabets deltagelse i konventionen, idet det i artikel 5, stk. 1, bl.a. fastsættes, at denne deltagelse er »Kommissionens og medlemsstaternes fælles ansvar, navnlig for så vidt angår teknisk bistand, informationsudveksling og spørgsmål vedrørende bilæggelse af tvister, deltagelse i hjælpeorganer og afstemninger«. For så vidt angår administrative funktioner i konventionen, der er knyttet til PIC-proceduren og eksportanmeldelsen, fremgår det af artikel 5, stk. 2, at disse udøves af Kommissionen, der handler som en fælles udpeget myndighed på vegne af og i nært samarbejde med alle de af medlemsstaterne udpegede nationale myndigheder. I denne forbindelse er Kommissionen i særdeleshed bemyndiget til at videresende EF-eksportanmeldelser til konventionsparterne og andre lande i overensstemmelse med den anfægtede forordnings artikel 7, og til at videresende eller modtage oplysninger og anmeldelser af de af konventionen omfattede definitive reguleringsindgreb. I henhold til forordnings artikel 5, stk. 3, sidste punktum, er det endvidere Kommissionen, som meddeler det ved konventionen oprettede sekretariat »EF-importsvar vedrørende kemikalier, der er omfattet af PIC-proceduren [jf. artikel 12]«.
- 9 Som det fremgår af den anfægtede forordnings artikel 6, stk. 1 og 2, er kemikalier, som er omfattet af forordningens materielle anvendelsesområde, opført i forordningens bilag I og undergivet forskellige ordninger, afhængig af hvilken del af bilaget de tilhører, idet nogle produkter dog kan være opført i flere dele af bilaget samtidigt og dermed henhøre under flere ordninger. Ifølge artikel 6, stk. 2, skal kemiske produkter opført i bilagets del 1 gøres til genstand for en eksportanmeldelse, der skal

indeholde visse oplysninger, som fastsat i bilag III til den anfægtede forordning, bl.a. en angivelse af det stof eller præparat, som skal eksporteres, dets fysiske, kemiske, toksikologiske og økotoksikologiske egenskaber samt af de sikkerhedsforanstaltninger, som skal træffes ved dets anvendelse. Produkter opført i del 2 i bilag I til forordningen, som er særlig problematiske af sundheds- eller miljømæssige årsager, er ikke alene undergivet proceduren for eksportanmeldelse i den anfægtede forordnings artikel 7, men opfylder tillige betingelserne for at anvende proceduren for PIC-anmeldelse i henhold til forordningens artikel 10. Produkter opført i del 3 i bilag I svarer i det hele til de produkter, som er opregnet i bilag III til konventionen, og som i denne egenskab er undergivet selve PIC-proceduren. De særlige forpligtelser i forbindelse med import og eksport af sidstnævnte produkter er beskrevet mere detaljeret i den anfægtede forordnings artikel 12 og 13.

- 10 Som anført i den foregående præmis om proceduren for eksportanmeldelse, bestemmer den anfægtede forordnings artikel 7 i det væsentlige, at når en eksportør vil eksportere et kemikalie, der er opført i del 1 i bilag I til forordningen, fra Fællesskabet til en part i konventionen eller et andet land, skal han anmelde det til den udpegede nationale myndighed i den medlemsstat, hvor han er etableret. Efter at have kontrolleret, at oplysningerne opfylder kravene i forordningens bilag III, videresender denne myndighed straks den modtagne anmeldelse til Kommissionen, som dels træffer alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den importerende parts eller lands kompetente myndigheder modtager den pågældende anmeldelse, før kemikaliet faktisk eksporteres, dels registrerer anmeldelsen i en database, som offentligheden har adgang til.
- 11 Den anfægtede forordnings artikel 7, stk. 3, præciserer, at eksportøren skal foretage en fornyet eksportanmeldelse, hver gang Fællesskabets forskrifter om markedsføring, anvendelse eller mærkning af de pågældende stoffer er blevet ændret, eller når sammensætningen af det pågældende præparat er ændret på en sådan måde, at mærkningen af præparatet er ændret. Det fremgår imidlertid af artikel 7, stk. 4, at

den ovenfor beskrevne anmeldelsesprocedure kan fraviges helt eller delvis »når eksport af et kemikalie sker i forbindelse med en nødsituation, hvor en forsinkelse vil kunne betyde fare for menneskers sundhed eller miljøet i den importerende part [eller land]«.

- 12 Ifølge den anfægtede forordnings artikel 7, stk. 5, ophører forpligtelserne knyttet til eksportanmeldelsesproceduren, når kemikaliet underkastes PIC-proceduren, når importlandet, der er part i konventionen, har tilsendt sekretariatet et svar i henhold til konventionens artikel 10, stk. 2, om tilladelse til eller forbud mod import af kemikaliet, og når Kommissionen har modtaget disse oplysninger fra sekretariatet og videresendt dem til medlemsstaterne. Artikel 5, stk. 2, præciserer imidlertid, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse, »når importlandet, der er part i konventionen, udtrykkeligt kræver fortsat eksportanmeldelse fra eksportparternes side [...]«.
- 13 Såfremt den anden part i konventionen eller et andet land importerer kemikalier, som er forbudt eller underkastet strenge restriktioner, til Fællesskabet, er der i den anfægtede forordnings artikel 8 fastsat forpligtelser svarende til dem, der er indeholdt i forordningens artikel 7. I forordningens artikel 9 opfordres eksportører og importører af kemikalier opført i forordningens bilag I til årligt at oplyse de nationale myndigheder, udpeget af den medlemsstat hvor de er etableret, om de mængder kemikalier, de har importeret eller eksporteret i løbet af det foregående år. På grundlag af de således indsamlede data skal medlemsstaterne herefter forelægge Kommissionen oplysninger i sammenfattet form, hvorefter Kommissionen sammenfatter disse oplysninger på fællesskabsplan og stiller ikke-fortrolige oplysninger til rådighed for offentligheden.
- 14 Det bestemmes i den anfægtede forordnings artikel 10, stk. 1 og 2, at Kommissionen underretter sekretariatet om, hvilke kemikalier der opfylder betingelserne for PIC-anmeldelse, og at Kommissionen informerer sekretariatet, efterhånden som nye

kemikalier opfylder disse betingelser og opføres i del 2 i bilag I til forordningen. Underretning skal gives hurtigst muligt efter Fællesskabets vedtagelse af det pågældende definitive reguleringsindgreb, hvorefter det omhandlede kemikalie forbydes eller underkastes strenge restriktioner, og den skal indeholde alle de i bilag II til forordningen anførte oplysninger, bl.a. vedrørende kemikaliets fysiske, kemiske, toksikologiske og økotoksikologiske egenskaber samt de sundheds- og miljømæssige farer og risici.

- 15 Ifølge den anfægtede forordnings artikel 10, stk. 6, tilsender Kommissionen desuden straks medlemsstaterne de oplysninger, den modtager fra sekretariatet vedrørende kemikalier, der af andre parter anmeldes som værende forbudte eller underkastet strenge restriktioner, og til »i snævert samarbejde med medlemsstaterne [at vurdere] behovet for at foreslå foranstaltninger på fællesskabsplan for at forhindre eventuelle uacceptable sundheds- og miljørisici i Fællesskabet«.
- 16 Som anført i denne doms præmis 9 vedrører den anfægtede forordnings artikel 12 og 13 mere specifikt de kemikalier, som er undergivet PIC-proceduren og opført i del 3 i bilag I til forordningen. Disse bestemmelser, der svarer til konventionens artikel 10 og 11, fastsætter de forpligtelser, der, foruden underretningspligten, er knyttet til import henholdsvis eksport af kemikalier.
- 17 Hvad angår import af kemikalier, der er forbudt eller underkastet strenge restriktioner, bestemmer den anfægtede forordnings artikel 12, stk. 1, at når Kommissionen fra sekretariatet modtager en beslutningsvejledning, om at et nyt kemikalie skal opføres i bilag III til konventionen, fremsender den straks denne til medlemsstaterne. Herefter træffer Kommissionen »i overensstemmelse med gældende fællesskabslovgivning« en importbeslutning i form af et definitivt eller

midlertidigt importsvar på Fællesskabets vegne angående kommende import til Fællesskabet af det pågældende kemikalie. Ifølge artikel 12, stk. 1 og 4, bliver denne beslutning, som er en importtilladelse eller et importforbud, førstnævnte eventuelt med tilknyttede betingelser, herefter meddelt sekretariatet, og ledsaget af en beskrivelse af de love og administrative foranstaltninger, der ligger til grund herfor.

- 18 Når det drejer sig om et kemikalie, der er forbudt eller underkastet strenge restriktioner i henhold til lovgivningen i en eller flere medlemsstater, bestemmer den anfægtede forordnings artikel 12, stk. 2, at Kommissionen skal tage hensyn til disse oplysninger i sin beslutning om import af kemikaliet, såfremt den eller de berørte stater anmoder skriftligt herom, mens artikel 12, stk. 6, i lighed med forordningens artikel 10, stk. 6, endvidere opfordrer Kommissionen til »i snævert samarbejde med medlemsstaterne [at vurdere] behovet for at foreslå foranstaltninger på fællesskabsplan for at forhindre uacceptable sundheds- og miljørisici i Fællesskabet, under hensyn til oplysningerne i beslutningsvejledningerne«.
- 19 Den anfægtede forordnings artikel 13 om eksport af kemikalier, der er forbudt eller underkastet strenge restriktioner, indeholder forskellige forskrifter, der har til formål at sikre overholdelsen af de beslutninger, som andre parter i konventionen eller andre lande har truffet med hensyn til import af disse kemikalier til deres område. Bestemmelsen fastsætter således en forpligtelse for Kommissionen til omgående at sende medlemsstaterne og de europæiske industrisammenslutninger de oplysninger, som den modtager enten i form af cirkulærer eller på anden måde fra sekretariatet, vedrørende kemikalier, der er omfattet af PIC-proceduren, og importparternes beslutninger om importbetingelserne for disse kemikalier (artikel 13, stk. 1). Endvidere indeholder bestemmelsen en forpligtelse for medlemsstaterne til at videresende de svar, som Kommissionen således fremsender, til de berørte personer inden for deres jurisdiktion (artikel 13, stk. 3). Artikel 13, stk. 4, præciserer, at eksportørerne efterkommer beslutningerne i hvert enkelt importsvar »senest seks måneder efter, at sekretariatet [...] første gang har underrettet [...] [Kommissionen] om det pågældende svar [...]«.

20 Artikel 13, stk. 6, bestemmer:

»Kemikalier opført i del 2 eller del 3 i bilag I må ikke eksporteres:

- a) medmindre eksportøren gennem sin udpegede nationale myndighed og den udpegede nationale myndighed i den importerende part eller en tilsvarende myndighed i det importerende andet land har anmodet om og modtaget udtrykkeligt samtykke til importen, eller
- b) hvis det drejer sig om kemikalier opført i del 3 i bilag I, medmindre det i det seneste cirkulære udstedt af sekretariatet i henhold til stk. 1 er anført, at den importerende part har givet samtykke til importen.«

21 I samme forbindelse fastsætter den anfægtede forordnings artikel 13, stk. 7:

»Kemikalier må senest eksporteres seks måneder før sidste anvendelsesdato, hvis en sådan foreligger eller kan udledes af produktionsdatoen, medmindre dette på grund af kemikaliets iboende egenskaber ikke er praktisk muligt. Navnlig hvad pesticider angår, skal eksportørerne sikre, at pesticidbeholdernes størrelse og emballage optimeres med henblik på at minimere risikoen for forældede lagre.«

22 Endelig bestemmer artikel 13, stk. 8:

»I forbindelse med eksport af pesticider skal eksportørerne sikre sig, at mærkningen indeholder specifikke oplysninger om lagerbetingelser og lagerstabilitet under klimaforholdene i den importerende part eller det importerende andet land. Derudover sikrer de, at de eksporterede pesticider er i overensstemmelse med renhedsspecifikationerne i fællesskabslovgivningen.«

23 Den anfægtede forordnings artikel 14 vedrører den særlige situation, hvor produkter indeholder kemikalier, der er opført i del 2 eller del 3 i bilag I til forordningen — og som ifølge artikel 14, stk. 1, er omfattet af eksportanmeldelsesproceduren i artikel 7 — samt de tilfælde, hvor kemikalier giver anledning til særlige sundheds- og miljømæssige betænkeligheder, hvorfor de ifølge artikel 14, stk. 2, er undergivet et totalt eksportforbud. Forordningens artikel 15 og 16 omhandler oplysninger om transitforsendelser henholdsvis oplysninger, der skal ledsage eksporterede kemikalier. Sidstnævnte kemikalier er undergivet de foranstaltninger vedrørende emballage og mærkning, der er truffet i henhold til de relevante fællesskabsforskrifter, og der gælder en forpligtelse til i givet fald at anføre produktionsdatoen og sidste anvendelsesdato for disse kemikalier på etiketten (artikel 16, stk. 1 og 2). Den anfægtede forordnings artikel 16, stk. 3, bestemmer desuden, at eksportøren til hver importør af kemikalier omfattet af artikel 16, stk. 1, skal sende et sikkerhedsdatablad, der er i overensstemmelse med Kommissionens direktiv 91/155/EØF af 5. marts 1991 om fastsættelse i henhold til artikel 10 i Rådets direktiv 88/379/EØF af de nærmere bestemmelser for en særlig informationsordning vedrørende farlige præparater (EFT L 76, s. 35).

24 De sidste bestemmelser i den anfægtede forordning vedrører forpligtelser for de nationale myndigheder til at kontrollere import og eksport (artikel 17), en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forordningens bestemmelser samt et krav om, at disse sanktioner skal være »effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«

(artikel 18), en forpligtelse for medlemsstaterne til regelmæssigt at sende Kommissionen deres oplysninger om anvendelsen af de procedurer, der er fastsat i forordningen, hvorefter Kommissionen skal udarbejde en sammenfattende rapport (artikel 21), en forpligtelse for Kommissionen til at ajourføre den anfægtede forordnings bilag »på grundlag af udviklingen inden for Fællesskabets forskrifter og konventionen« (artikel 22) og udarbejde tekniske retningslinjer med henblik på at lette forordningens anvendelse (artikel 23). I forordningens artikel 19 og 20, hvis affattelse ligger tæt op ad ordlyden af konventionens artikel 14 og 16, påpeges nødvendigheden af udveksling af oplysninger og teknisk bistand navnlig til fordel for udviklingslande og lande med overgangsøkonomi.

Parternes påstande

25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede forordning annulleres.
- Det fastslås at forordningens retsvirkninger opretholdes, indtil Rådet vedtager en ny forordning, og
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 27 Ved kendelse af 15. september 2003 har Domstolens præsident givet Den Franske Republik, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål anført et enkelt anbringende, hvormed den gør gældende, at der er sket en tilsidesættelse af EF-traktaten som følge af valget af en urigtig hjemmel. Da den anfægtede forordning i det væsentlige faktisk er bestemt til at regulere international handel med visse farlige kemikalier, falder den ind under den fælles handelspolitik og ikke den fælles miljøpolitik. Som sådan skulle den have været vedtaget i form af en rådsforordning i henhold til artikel 133 EF og ikke som en forordning vedtaget af Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF. Efter Kommissionens opfattelse følger dette såvel af en simpel gennemlæsning af betragtningerne til den anfægtede forordning, der fastlægger de formål lovgiver ønsker at forfølge, som af en analyse af forordningens indhold.
- 29 Hvad for det første angår forordningens formål har Kommissionen gjort gældende, at disse først og fremmest kan udledes af selve forordningens titel, eftersom denne nævner »eksport« og »import« af farlige kemikalier. Anvendelsen af disse udtryk samt lovgivers vilje til at gennemføre konventionen uden på nogen måde at svække virkningen af fællesskabslovgivningen om eksport og import af farlige kemikalier, jf.

betragtning 3 til forordningen, viser klart det overvejende handelsmæssige formål med denne forordning, der skal regulere handelen med sådanne kemikalier mellem Fællesskabet og tredjestater.

- 30 Den anfægtede forordnings artikel 1, som fastlægger de formål lovgiver forfølger, er desuden en direkte gentagelse af disse bestræbelser, idet den anfægtede forordning ifølge artikel 1, stk. 1, litra a), har til formål »at gennemføre Rotterdam-konventionen«. Ifølge Kommissionen falder denne konvention netop ind under den fælles handelspolitik, eftersom den vedrører proceduren for forudgående informeret samtykke for farlige kemikalier og pesticider i international handel. De i forordningens artikel 1, stk. 1, litra b) og c), anførte formål gentager blot de formål, der fremgår af konventionens artikel 1.
- 31 Den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 2, indskriver sig også i et handelsmæssigt perspektiv, idet Fællesskabet heri opfordres til at sikre, at den fællesskabsretlige lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, der finder anvendelse når disse stoffer markedsføres i Fællesskabet, også gælder, når stofferne eksporteres til andre parter i konventionen eller andre lande. Handel med disse stoffer med tredjelande er således netop et centralt formål med den anfægtede forordning.
- 32 En analyse af den anfægtede forordnings indhold underbygger ifølge Kommissionen også den opfattelse, at forordningen i det væsentlige er et instrument af handelsmæssig karakter. Kommissionen har i denne forbindelse navnlig henvist til forordningens artikel 6-16, der indeholder forskrifter om eksport og import af farlige kemikalier, og som efter Kommissionens opfattelse udgør forordningens væsentlige bestemmelser, samt til forordningens artikel 3, der i nr. 16 og 17 definerer

begreberne »eksport« og »import« under henvisning til de toldprocedurer, som finder anvendelse inden for Fællesskabet. Ifølge Kommissionen betyder denne henvisning nødvendigvis, at forsendelser af de i den foreliggende sag omhandlede kemikalier sidestilles med handel med disse kemikalier, og som sådan er undergivet de samme forskrifter.

- 33 I så henseende har Kommissionen anført, at klassificering, etikettering, anvendelse eller markedsføring af kemikalier, der er omfattet af den anfægtede forordning, i fællesskabsretten er reguleret i en række direktiver, der med en undtagelse alle har hjemmel i artikel 95 EF eller EØF-traktatens artikel 100 (efter ændring EF-traktatens artikel 100, og nu artikel 94 EF) eller EF-traktatens 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF). Medlemsstater, som ønsker at forbyde eller begrænse anvendelsen af et kemikalie, som ikke er omfattet af en fællesskabsretlig harmoniseringsforanstaltning, skal derfor påberåbe sig artikel 30 EF for at begrunde et sådant forbud eller begrænsning eller anmode om en dispensation i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 95, stk. 4 eller 5, EF. Eftersom medlemsstaterne ikke kan anvende forskellige nationale regler i Fællesskabet, medmindre de har opnået en sådan dispensation, kan det heller ikke være dem tilladt at anvende forskellige regler på området for import og eksport af farlige kemikalier. Handel med sådanne kemikalier med tredjelande skal nødvendigvis være undergivet fælles regler for at undgå eventuelle forvridninger i samhandelen inden for Fællesskabet. Det er således åbenbart, at den rette hjemmel for den anfægtede forordning er artikel 133 EF.
- 34 Under henvisning til Domstolens faste praksis, hvoraf det fremgår, at den fælles handelspolitik per definition skal være genstand for en udvidende fortolkning, har Kommissionen afslutningsvis kritiseret, at det materielle anvendelsesområde for den anfægtede forordning er blevet udvidet til at omfatte kemikalier, som ikke var opført i Kommissionens oprindelige forslag, dvs. farlige kemikalier, der kun er forbudt eller underkastet strenge restriktioner i en eller flere medlemsstater. Denne ændring, såvel som præciseringen i den anfægtede forordnings artikel 5, stk. 1, hvorefter

Fællesskabets deltagelse i konventionen med hensyn til visse spørgsmål omhandlet i denne bestemmelse er »Kommissionens og medlemsstaternes fælles ansvar«, er klart i modstrid med harmoniseringen på fællesskabsplan, fordi de begge synes at tage sådanne nationale forbud og begrænsninger for givet, mens det blot er den anfægtede forordnings artikel 10, stk. 7, der henviser til nødvendigheden af at overholde fællesskabslovgivningen.

35 For Rådet og Parlamentet derimod har præciseringen i forordningens artikel 5, stk. 1, ikke andet formål end på en mere hensigtsmæssig måde at afspejle Fællesskabets og medlemsstaternes fælles deltagelse i konventionen. Hvad angår udvidelsen af forordningens materielle anvendelsesområde til at omfatte kemikalier, der er forbudt eller underkastet strenge restriktioner i visse medlemsstater, udgør denne ifølge Rådet og Parlamentet et yderligere bevis for, hvor stor en betydning de tillægger beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet, idet man i modsætning til det af Kommissionen fremlagte forslag har inkluderet yderligere kemikalier i den anfægtede forordnings potentielle anvendelsesområde. Rådet og Parlamentet har i denne forbindelse henvist til konventionens artikel 15, stk. 4, som giver parterne i konventionen mulighed for på visse betingelser at træffe strengere foranstaltninger end de i konventionen fastsatte, med henblik på en bedre »beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet«. Rådet og Parlamentet har endvidere henvist til betragtning 4 og 17 til den anfægtede forordning, der omhandler nødvendigheden af at »gå videre end konventionens bestemmelser på visse punkter« henholdsvis at sikre »forsvarlig kemikaliehåndtering« i enhver situation.

36 Hvad desforuden angår selve forordningens indhold deler Rådet og Parlamentet samt intervenienterne i det væsentlige Kommissionens vurdering af, at ordningen i forordningens artikel 6-16 er af central karakter, men er af den opfattelse, at nævnte ordning snarere viser fællesskabslovgivers vilje til at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger af ukontrolleret håndtering af farlige kemikalier end en interesse i at regulere eller fremme effektiv samhandel med sådanne kemikalier. Herved har disse parter navnlig henvist til den anfægtede

forordnings artikel 1, stk. 2, som udtrykkeligt henviser til de relevante fællesskabsretlige bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af kemiske stoffer, der er farlige for mennesker eller miljø, samt til forordningens artikel 10, stk. 6, og artikel 12, stk. 6, som begge indeholder en mulighed for Kommissionen til i snævert samarbejde med medlemsstaterne at vurdere behovet for at foreslå foranstaltninger på fællesskabsplan for at forhindre eventuelle uacceptable sundheds- og miljørisici i Fællesskabet.

- 37 Ifølge den finske regering skal baggrunden for den anfægtede forordnings artikel 17-21 desuden findes i de samme sundheds- og miljømæssige hensyn, idet disse bestemmelser opstiller konkrete krav, såvel om opfølgning og overholdelse af forpligtelserne i konventionen og i forordningen, som om indførelse af effektive sanktioner i tilfælde af, at de overtrædes.
- 38 Hvad herefter angår Kommissionens argument om, at transaktioner med farlige kemikalier nødvendigvis må reguleres inden for rammerne af den fælles handelspolitik for at forhindre fremkomsten af eventuelle forvridninger i samhandelen inden for Fællesskabet, har Rådet og Parlamentet anført, at der ikke tidligere er set nogle større forvridninger, selv om de omhandlede forskrifter er blevet vedtaget med hjemmel i miljøbestemmelserne, og har endvidere anført, at når der er udstedt forskrifter på fællesskabsplan for at regulere samhandelen med farlige kemikalier, er disse forskrifter under alle omstændigheder bindende for medlemsstaterne og de erhvervsdrivende, uanset forskrifternes hjemmel. Medlemsstaterne kan derfor kun vedtage nationale foranstaltninger, som er i overensstemmelse med disse fælles forskrifter og med den relevante fællesskabslovgivning, således som det i øvrigt klart fremgår af den anfægtede forordnings artikel 10, stk. 7.

- 39 Ligesom i processkrifterne i den af Kommissionen anlagte sag til prøvelse af afgørelse 2003/106 om godkendelse af konventionen på Fællesskabets vegne (jf. herved dom af dags dato, sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser) har Rådet og Parlamentet endelig henvist til en række fællesskabsretsakter, som også indeholder bestemmelser af handelsmæssig karakter, men som på grund af deres overvejende miljømæssige sigte ikke desto mindre er blevet udstedt med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF, EF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu artikel 175 EF) eller EØF-traktatens artikel 130 S (efter ændring nu EF-traktatens artikel 130 S). Dette er navnlig tilfældet med hensyn til Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1) og Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed (EFT 1997 L 61, s. 1) samt forordning nr. 2455/92, som den anfægtede forordning udtrykkeligt ophæver og erstatter. Endvidere taler kontinuiteten mellem forordning nr. 2455/92 og den anfægtede forordning yderligere til støtte for, at sidstnævnte forordnings hjemmel skal være artikel 175, stk. 1, EF.

Domstolens bemærkninger

- 40 Indledningsvis bemærkes, at hverken Kommissionen, Rådet eller Parlamentet har bestridt, at der i den anfægtede forordning både findes handelsmæssige og miljømæssige elementer. Imidlertid hersker der uenighed blandt parterne om, hvor forordningens tyngdepunkt ligger. Mens Kommissionen har anført, at den anfægtede forordning ganske vist har en gunstig virkning for menneskers sundhed og miljøet, men at forordningens hovedformål er at regulere samhandelen med farlige kemikalier, har Parlamentet og Rådet, såvel som samtlige intervenienter, derimod gjort gældende, at det handelsmæssige aspekt er af sekundær karakter, idet det primære sigte med den anfægtede forordning er at indføre forskrifter og procedurer, der er egnede til at sikre et sundheds- og miljømæssigt højt beskyttelsesniveau.

- 41 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder af retsaktens formål og indhold (jf. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11, af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, »titandioxid-dommen«, Sml. I, s. 2867, præmis 10, af 3.12.1996, sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 6177, præmis 22, og af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 45).
- 42 Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsакten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led (jf. dom af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 59, af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8913, præmis 39, og af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 55).
- 43 Hvis det godtgøres, at der med retsакten samtidig forfølges flere formål, eller at den har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse led er sekundært og indirekte i forhold til et andet, kan en sådan retsakt dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag (jf. i denne retning bl.a. dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 31, af 12.12.2002, sag C-281/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 12049, præmis 35, og af 11.9.2003 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 40).
- 44 Dette er netop tilfældet i den foreliggende sag. Både hvad angår dens formål og indhold består den anfægtede forordning således af handelsmæssige og miljømæssige led, der på uadskillelig måde er så indbyrdes forbundne, at denne retsakt skulle have været vedtaget med hjemmel i både artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF.

- 45 Herved bemærkes for det første, at den anfægtede forordning, som det i øvrigt fremgår dels af dens betragtninger, dels af dens artikel 1, stk. 1, litra a), primært har til formål at gennemføre konventionen. Som Domstolen har fastslået i præmis 51 i dom af dags dato i sagen Kommissionen mod Rådet, består denne konvention netop af to led — nemlig regulering af samhandelen og beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet — hvilke er så tæt indbyrdes forbundet, at afgørelsen om godkendelse af konventionen på Fællesskabets vegne skulle have været udstedt med hjemmel i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF.
- 46 Den omstændighed, at en eller flere bestemmelser i traktaten er blevet valgt som hjemmel for godkendelsen af en international aftale, er ganske vist ikke tilstrækkeligt til at påvise, at de samme bestemmelser også skal anvendes som hjemmel for vedtagelsen af retsakter, der skal gennemføre en sådan aftale på fællesskabsplan.
- 47 I det foreliggende tilfælde må det imidlertid under alle omstændigheder kræves, at den samme hjemmel anvendes for afgørelsen om godkendelse af konventionen på Fællesskabets vegne og for den anfægtede forordning, som gennemfører denne konvention på fællesskabsplan, når henses til det åbenbare sammenfald mellem bestemmelserne i de to retsakter, som både afspejler interessen i at regulere samhandelen med farlige kemikalier og interessen i at sikre en forsvarlig kemikaliehåndtering og/eller beskytte menneskers sundhed og miljøet mod den skadelige virkning af handel med kemikalier.
- 48 Dette sammenfald gælder navnlig for den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1 og 2, der, i en affattelse, som ligger meget tæt op ad ordlyden af konventionens artikel 1 henholdsvis artikel 3, fastlægger de formål, som lovgiver forfølger med forordningen,

samt forordningens materielle anvendelsesområde. Definitionerne i konventionens artikel 2 svarer i øvrigt i vidt omfang til definitionerne i den anfægtede forordnings artikel 3.

- 49 Det ses i særdeleshed også i forordningens artikel 6-13, som indeholder forskrifter og procedurer for samhandelen med farlige kemiske produkter, og hvis ordlyd i flere henseender afspejler konventionens forskrifter og procedurer. Den anfægtede forordnings artikel 7 og 8 henviser således klart til konventionens artikel 12 om eksportmeddelelser, mens forordningens artikel 12 og 13 om forpligtelserne knyttet til import henholdsvis eksport af kemikalier er en direkte gengivelse af konventionens artikel 10 og 11, som indeholder tilsvarende forpligtelser.
- 50 For det andet bemærkes, at bortset fra den ønskede lighed med konventionen, som forordningen skal gennemføre på fællesskabsplan, rækker den anfægtede forordning ud over konventionens anvendelsesområde, idet fællesskabslovgiver, som det i øvrigt udtrykkeligt fremgår af betragtning 4 til forordningen, har udtrykt sin vilje til »at gå videre end konventionens bestemmelser på visse punkter«. De bestemmelser, som er blevet indsat i den anfægtede forordning i dette øjemed, begrundes imidlertid fuldt ud anvendelsen af både artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF som hjemmel.
- 51 Dette er f.eks. tilfældet for den anfægtede forordnings artikel 14, stk. 2, og artikel 16, stk. 1. Da der i henhold til den første bestemmelse kræves et absolut forbud mod eksport af kemikalier og produkter opført i bilag V til forordningen, og i henhold til den anden bestemmelse, sammenholdt med forordningens artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1, litra c), ved eksport kræves overholdelse af de relevante fællesskabsbestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer og præparater, dog med forbehold af de særlige krav i den importerende part eller tredjeland, er disse bestemmelser udtryk for en direkte regulering af handelen og samhandelen med disse kemikalier.

- 52 I denne forbindelse har Rådet og Parlamentet navnlig gjort gældende, at anvendelsen af artikel 133 EF som hjemmel ikke var påkrævet, dels fordi man ikke i de foregående år har bemærket nogen større forvridning af samhandelen i Fællesskabet, dels fordi medlemsstaterne ved udøvelsen af deres beføjelser under alle omstændigheder skal respektere den relevante fællesskabslovgivning, således som det i øvrigt fremgår af den anfægtede forordnings artikel 10, stk. 7.
- 53 Herved er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om det lægges til grund, at der ikke har været nogen forvridning af samhandelen i Fællesskabet med de pågældende kemikalier, kan valget af artikel 133 EF som hjemmel i det foreliggende tilfælde ikke af den grund drages i tvivl. Hvorvidt anvendelsen af denne bestemmelse som hjemmel for en fællesskabsretsakt er berettiget, afhænger således af denne retsacts egne kendetegn og af spørgsmålet om, hvorvidt disse kendetegn overholder de objektive kriterier, som bestemmer, om denne hjemmel skal finde anvendelse. Som bemærket ovenfor overholder den anfægtede forordning netop disse kriterier.
- 54 Hvad angår argumentet om, at medlemsstaterne under udøvelsen af deres beføjelser under alle omstændigheder er forpligtet til at overholde den relevante fællesskabslovgivning, kan dette ikke i sig selv bestrides, men dette argument er uden relevans for valget af rette hjemmel for en fællesskabsretsakt.
- 55 Hvad endelig angår det af Rådet og Parlamentet anførte om, at andre fællesskabsretsakter, som f.eks. forordning nr. 259/93, forordning nr. 338/97 eller forordning nr. 2455/92, der gik forud for den anfægtede forordning, har hjemmel i en miljøpolitisk bestemmelse, har dette på ingen måde nogen relevans for den foreliggende sag. Ifølge fast retspraksis må valget af hjemmel for en retsakt således

foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold og ikke i lyset af den hjemmel, som er anvendt ved vedtagelsen af andre fællesskabsretsakter, der eventuelt har lignende kendetegn (jf. bl.a. dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 28, som netop vedrørte valget af hjemmel for forordning nr. 259/93).

56 Henset til samtlige de ovenfor anførte bemærkninger må det således fastslås, at den anfægtede forordning, dels hvad angår de formål, som lovgiver har ønsket at forfølge, dels hvad angår dens indhold, består af to led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse led er sekundært og indirekte i forhold til et andet, og hvoraf det ene henhører under den fælles handelspolitik, mens det andet falder ind under sundheds- og miljøbeskyttelsespolitikken. I overensstemmelse med den i denne doms præmis 43 citerede retspraksis skal forordningen derfor baseres på de to tilsvarende hjemmeler, dvs. i det foreliggende tilfælde artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF.

57 Som Domstolen i det væsentlige har fastslået i titandioxid-dommen, præmis 17-21, er anvendelse af en dobbelthjemmel ganske vist udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige, og/eller når anvendelsen af flere hjemmeler samtidigt kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder (jf. også i denne retning dom af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 14, og af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet, præmis 57). Imidlertid har anvendelsen af både artikel 133 EF og af artikel 175, stk. 1, EF som hjemmel ingen af de ovennævnte konsekvenser i det foreliggende tilfælde.

58 Dels kunne den yderligere anvendelse af artikel 133 EF ikke i det foreliggende tilfælde have haft nogen betydning for de afstemningsregler, der gælder i Rådet, fordi artikel 133, stk. 4, EF — i lighed med artikel 175, stk. 1, EF — bestemmer, at Rådet ved udøvelsen af de beføjelser, som det er tillagt ved denne bestemmelse, træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

- 59 Dels kan anvendelsen af både artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF ikke føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder, fordi, selv om den første af disse bestemmelser ikke formelt forudsætter deltagelse fra Parlamentet ved vedtagelsen af en retsakt som den i sagen omhandlede, henviser den anden bestemmelse derimod udtrykkeligt til proceduren i artikel 251 EF. I modsætning til hvad der var tilfældet i den sag, som gav anledning til titandioxid-dommen, fører anvendelsen af flere hjemmeler samtidigt således ikke i det foreliggende tilfælde til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder, idet anvendelsen af artikel 175, stk. 1, EF som hjemmel giver denne institution mulighed for at vedtage retsakten i henhold til den fælles beslutningsprocedure.
- 60 Henset til det ovenfor anførte skal den anfægtede forordning derfor annulleres, for så vidt som den alene er udstedt i henhold til artikel 175, stk. 1, EF.

Om begrænsningen af annulationens retsvirkninger

- 61 I tilfælde af at dens søgsmål tages til følge, har Kommissionen nedlagt påstand om, at den anfægtede forordnings retsvirkninger opretholdes, indtil der vedtages en ny forordning.
- 62 Herved bemærkes, at i henhold til artikel 231, stk. 2, EF kan Domstolen, såfremt den finder det nødvendigt, angive hvilke af den annullerede forordnings virkninger, der skal betragtes som bestående.

- 63 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at den anfægtede forordning i overensstemmelse med sin artikel 26 trådte i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, og at forordningen blev offentliggjort den 6. marts 2003.
- 64 Siden den 7. marts 2003 har eksport og import af farlige kemikalier således været reguleret af denne forordning, og Kommissionen har set sig foranlediget til at træffe flere afgørelser vedrørende fællesskabsimport af visse kemikalier og kemiske stoffer i henhold til denne forordning.
- 65 På denne baggrund, og navnlig for at undgå enhver retlig usikkerhed med hensyn til hvilken ordning der efter annullationen af den anfægtede forordning gælder for handel med kemikalier, skal denne forordnings retsvirkninger således opretholdes, indtil der under anvendelse af de korrekte hjemmelsbestemmelser og inden for en rimelig frist vedtages en ny forordning.

Sagens omkostninger

- 66 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Kommissionen, Rådet og Parlamentet har delvist tabt sagen, og hver part bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer de medlemsstater, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 304/2003 af 28. januar 2003 om eksport og import af farlige kemikalier annulleres.**
- 2) Forordningens retsvirkninger opretholdes, indtil der under anvendelse af de korrekte hjemmelsbestemmelser og inden for en rimelig frist vedtages en ny forordning.**
- 3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.**
- 4) Den Franske Republik, Republikken Finland samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter