

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN

JULIANE KOKOTT

vom 26. Mai 2005¹

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Verfahren streitet die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union über die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage für die Verordnung (EG) Nr. 304/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien² (im Folgenden: Verordnung Nr. 304/2003 oder auch die Verordnung).

2. Während die Kommission den Standpunkt einnimmt, dass Rechtsgrundlage für diese Verordnung die Gemeinsame Handelspolitik (Artikel 133 EG) sein müsste, verteidigen das Parlament und der Rat ihren Erlass auf der Grundlage der Umweltpolitik (Artikel 175 Absatz 1 EG) und werden dabei von drei Mitgliedstaaten unterstützt.

3. In dem parallel verhandelten Verfahren in der Rechtssache C-94/03³ steht die Wahl der Rechtsgrundlage für das Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel⁴ (im Folgenden: Rotterdamer Übereinkommen) auf dem Prüfstand.

II — Rechtlicher Rahmen

4. Die Verordnung Nr. 304/2003 ersetzt die Verordnung (EWG) Nr. 2455/92 des Rates vom 23. Juli 1992 betreffend die Ausfuhr und Einfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien⁵.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 63, S. 1.

3 — Kommission/Rat. Vgl. dazu auch meine Schlussanträge vom heutigen Tage (noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht).

4 — Abgedruckt in ABl. 2003, L 63, S. 29 ff.

5 — ABl. L 251, S. 13; im Folgenden: Verordnung Nr. 2455/92.

A — Auszug aus der Präambel der Verordnung

B — Zusammenfassung der wesentlichen Bestimmungen der Verordnung

5. Wie sich aus ihrer dritten und vierten Begründungserwägung ergibt, wird mit der Verordnung Nr. 304/2003 zweierlei bezweckt. Einerseits dient diese Verordnung der Umsetzung des Rotterdamer Übereinkommens, andererseits geht sie aber inhaltlich ausdrücklich über dessen Bestimmungen hinaus:

6. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 304/2003 lautet wie folgt:

„(1) Mit dieser Verordnung werden folgende Ziele verfolgt:

„(3) Die Gemeinschaft sollte die Bestimmungen des Übereinkommens umsetzen ..., wobei im Vergleich zur Verordnung (EWG) Nr. 2455/92 keine Abstriche am Niveau des Schutzes von Umwelt und Öffentlichkeit in einführenden Ländern gemacht werden dürfen.

a) das Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel umzusetzen,

(4) Unter Berücksichtigung dieses Ziels müssen einige Bestimmungen weiter gehen als die Bestimmungen des Übereinkommens. Gemäß Artikel 15 Absatz 4 des Übereinkommens können die Vertragsparteien Maßnahmen treffen, die die menschliche Gesundheit und die Umwelt strenger schützen als die Vorgaben des Übereinkommens, sofern diese Maßnahmen mit dem Übereinkommen und dem Völkerrecht vereinbar sind.“

b) die gemeinsame Verantwortung und die gemeinschaftlichen Bemühungen im internationalen Verkehr mit gefährlichen Chemikalien zu fördern, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor möglichem Schaden zu bewahren, und

c) zu einer umweltverträglichen Verwendung dieser Chemikalien beizutragen.

Diese Ziele werden erreicht durch Erleichterung des Austauschs von Informationen über die Merkmale dieser Chemikalien, durch Schaffung eines gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses über ihre Ein- und Ausfuhr sowie durch Weitergabe dieser Entscheidungen an die Vertragsparteien des Übereinkommens und sonstige Länder.“

„Diese Verordnung gilt für:

a) bestimmte gefährliche Chemikalien, die dem Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung (PIC-Verfahren) des Rotterdamer Übereinkommens unterliegen,

7. Gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 2 soll durch die Verordnung Nr. 304/2003 zudem gewährleistet werden, dass die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen⁶ für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von für Mensch oder Umwelt gefährlichen Chemikalien, die in der Europäischen Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden, auch dann gelten, wenn solche Chemikalien aus einem Mitgliedstaat in eine Vertragspartei des Rotterdamer Übereinkommens oder in ein sonstiges Land ausgeführt werden, „es sei denn, diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zu etwaigen spezifischen Anforderungen der Vertragspartei oder des sonstigen Landes“.

b) bestimmte gefährliche Chemikalien, die in der Gemeinschaft oder einem Mitgliedstaat verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen, und

c) alle ausgeführten Chemikalien im Hinblick auf ihre Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung.“

8. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 304/2003 definiert deren sachlichen Anwendungsbereich wie folgt:

9. Im Übrigen lassen sich die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung Nr. 304/2003 — vereinfachend — wie folgt zusammenfassen:

6 — Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (ABl. Nr. 196, S. 1) und Richtlinie 1999/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 1999 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen (ABl. L 200, S. 1).

10. In ihrem Artikel 6 trifft die Verordnung Nr. 304/2003 eine grundlegende Unterscheidung zwischen drei Kategorien gefährlicher Chemikalien, welche in den drei Teilen ihres Anhangs I im Einzelnen aufgelistet sind und

sich im Hinblick auf die jeweils angeordneten Rechtsfolgen teilweise überschneiden⁷.

11. Eine dieser Kategorien (Anhang I Teil 3) enthält eine Liste bestimmter als besonders gefährlich eingestufte Chemikalien, die — wie im Rotterdamer Übereinkommen vorgesehen — einem so genannten Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung (*Prior Informed Consent Verfahren*, im Folgenden: PIC-Verfahren) unterworfen werden (Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 304/2003). Dieses Verfahren, das in den Artikeln 12 und 13 der Verordnung⁸ näher beschrieben ist, sieht im Kern eine gegenseitige Unterrichtung der Gemeinschaft und der anderen Vertragsparteien des Rotterdamer Übereinkommens über ihre jeweilige Einfuhrpraxis für die betreffenden Chemikalien vor. Mit ihr korrespondiert gemeinschaftsintern die Unterrichtung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer über die jeweilige Einfuhrpraxis von Drittstaaten⁹.

12. Die dem PIC-Verfahren unterliegenden Chemikalien können nur ausgeführt werden, wenn dafür die *vorherige Zustimmung des Ziellandes*¹⁰ vorliegt; über die Existenz

7 — Außerdem ist zu beachten, dass ein und dieselbe Chemikalie auch mehreren Kategorien gleichzeitig zugeordnet werden kann (Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 304/2003).

8 — Die Artikel 12 und 13 der Verordnung Nr. 304/2003 lehnen sich eng an die Artikel 10 und 11 des Rotterdamer Übereinkommens an. Vgl. auch die Begriffsbestimmung in Artikel 3 Nr. 14 der Verordnung, wonach „PIC-Verfahren“ *das mit dem Übereinkommen geschaffene Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung* ist.

9 — Vgl. dazu im Einzelnen auch Nrn. 7 und 8 meiner Schlussanträge vom heutigen Tage in der Rechtssache C-94/03 (zitiert in Fußnote 3).

10 — „Einführende Vertragspartei“ im Sinne des Rotterdamer Übereinkommens und der Verordnung.

solcher Zustimmungserklärungen informiert das Sekretariat des Rotterdamer Übereinkommens in regelmäßigen Abständen alle Vertragsparteien (Artikel 13 Absatz 6 Buchstabe b der Verordnung Nr. 304/2003).

13. Der vorherigen Zustimmung des Ziellandes bedarf auch die Ausfuhr einer weiteren Kategorie von Chemikalien, namentlich solcher Chemikalien, die zwar noch nicht dem PIC-Verfahren unterliegen, aber aus Sicht der Gemeinschaft *Kandidaten für ein PIC-Verfahren* im Sinne des Rotterdamer Übereinkommens sind (Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 2 in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 6 Buchstabe a der Verordnung Nr. 304/2003). Die betreffenden Chemikalien sind in Anhang I Teil 2 der Verordnung aufgelistet.

14. Für all diejenigen Chemikalien, die nicht dem PIC-Verfahren unterliegen, besteht eine Pflicht zur *Ausfuhrnotifikation* (Artikel 6 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 3 in Verbindung mit Artikel 7 und Anhang I Teil 1 bzw. Teil 2 der Verordnung Nr. 304/2003)¹¹. Selbst für solche Chemikalien, die dem PIC-Verfahren unterliegen, findet eine Ausfuhrnotifikation statt, wenn das Zielland dies verlangt (Artikel 7 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung).

11 — Dasselbe gilt gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 304/2003 für so genannte „Artikel, die in Anhang I Teil 2 oder Teil 3 [der Verordnung] aufgeführte Chemikalien in ihrem Ausgangszustand enthalten“.

15. Eine solche Ausführnotifikation muss bestimmte, im Anhang III der Verordnung näher bezeichnete Informationen über die Art des auszuführenden Stoffes enthalten, insbesondere über seine physikalisch-chemischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften sowie über etwa erforderliche Vorsichtsmaßnahmen im Umgang mit diesem Stoff. Sie wird durch die Kommission an die Behörden desjenigen Drittstaats übermittelt, in den die Chemikalie ausgeführt werden soll, und außerdem von ihr in einer öffentlich zugänglichen Datenbank eingetragen. Im Gegenzug veröffentlicht die Kommission diejenigen Ausführnotifikationen, die sie von Drittstaaten im Hinblick auf das Verbringen von Chemikalien in die Gemeinschaft erhält, in ihrer Datenbank und informiert die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (Artikel 8 der Verordnung Nr. 304/2003).

16. *Untersagt* ist gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 304/2003 die Ausfuhr von Chemikalien und Artikeln, deren Verwendung in der Gemeinschaft zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verboten ist; diese Chemikalien sind im Anhang V der Verordnung aufgeführt.

17. Artikel 16 der Verordnung Nr. 304/2003 erklärt die in der Gemeinschaft geltenden Verpackungs- und Kennzeichnungsbestimmungen¹² auch auf die Ausfuhr von Chemikalien für anwendbar und verpflichtet

Exporteure zur Übermittlung bestimmter Begleitinformationen. Chemikalien müssen nach Artikel 13 Absatz 7 der Verordnung spätestens sechs Monate vor ihrem Verfallsdatum ausgeführt werden. Bei der Ausfuhr von Pestiziden haben die Exporteure gemäß Artikel 13 Absatz 8 der Verordnung sicherzustellen, dass das Etikett spezifische Informationen über Lagerbedingungen und Lagerstabilität unter den klimatischen Bedingungen des Ziellandes enthält. Sie sorgen ferner dafür, dass die ausgeführten Pestizide den Reinheitsspezifikationen der Gemeinschaftsvorschriften entsprechen:

18. Über den Regelungsbereich des Rotterdamer Übereinkommens hinaus sieht Artikel 15 der Verordnung Nr. 304/2003 auch für die *Durchfuhr* von dem PIC-Verfahren unterliegenden Chemikalien durch Drittstaaten bestimmte Informationspflichten vor.

19. Artikel 20 der Verordnung Nr. 304/2003 beschäftigt sich mit der Gewährung technischer Hilfe, v. a. für Entwicklungsländer und Länder mit im Übergang befindlichen Wirtschaftssystemen, um die Entwicklung der für den ordnungsgemäßen Umgang mit Chemikalien während ihrer gesamten Lebensdauer erforderlichen Infrastruktur, Kapazitäten und Fachkenntnisse zu fördern.

20. Daneben enthält die Verordnung insbesondere Verfahrensbestimmungen für die Beteiligung der Gemeinschaft am Rotterdamer Übereinkommen, eine Verpflichtung der

12 — Bezug genommen wird auf die in Fußnote 66 genannten Richtlinien 67/548/EWG, 1999/45/EG, 91/414/EWG, 98/8/EG und auf jegliche sonstigen spezifischen Gemeinschaftsvorschriften.

zuständigen Behörden zur Ein- und Ausfuhrkontrolle, eine Verpflichtung von Exporteuren zur jährlichen Übermittlung von Informationen über bestimmte im Vorjahr getätigte Chemikaliexporte und Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über den Handel mit Chemikalien.

23. Abweichend vom Vorschlag der Kommission beschloss der Rat jedoch in seiner Sitzung vom 19. Dezember 2002 einstimmig und nach fakultativer Anhörung des Europäischen Parlaments, als Rechtsgrundlage für die Verordnung die Vorschrift des Artikel 133 EG durch Artikel 175 Absatz 1 EG zu ersetzen. Die Verordnung wurde letztlich von Parlament und Rat im Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EG) beschlossen.

III — Vorgeschichte, Anträge und Verfahren

B — Anträge und Verfahren vor dem Gerichtshof

A — Vorgeschichte des Rechtsstreits

21. Das Übereinkommen wurde am 10. September 1998 in Rotterdam angenommen und am 11. September 1998 im Namen der Gemeinschaft unterzeichnet¹³.

24. Mit ihrer Nichtigkeitsklage vom 23. April 2003 beantragt die Kommission gemäß Artikel 230 EG,

22. Am 24. Januar 2002 unterbreitete die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, wobei sie diesen Vorschlag auf Artikel 133 EG stützte¹⁴.

— die Verordnung (EG) Nr. 304/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien für nichtig zu erklären,

— festzustellen, dass die Verordnung wirksam bleibt, bis der Rat eine neue Verordnung erlassen hat und

13 — Neben der Europäischen Gemeinschaft sind auch die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union Vertragsparteien des Rotterdamer Übereinkommens. Vgl. dazu die Übersicht über den derzeitigen Stand der Ratifizierungen, abrufbar auf der Internet-Seite des Übereinkommens unter < <http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272> > (zuletzt besucht am 1. Februar 2005).

— dem Europäischen Parlament und dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

14 — KOM (2001) 803 endgültig (ABl. 2002, C 126 E, S. 291). Gleichzeitig schlug die Kommission dem Rat vor, gestützt auf Artikel 133 EG in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG das Rotterdamer Übereinkommen zu genehmigen (ABl. 2002, C 126 E, S. 274).

25. Das Parlament und der Rat beantragen jeweils,

- die Klage abzuweisen und
- der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

26. Als Streithelfer auf Seiten des Parlaments und des Rates wurden mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 15. September 2003 die französische Republik, die Republik Finnland sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland zugelassen.

27. Alle Beteiligten haben im schriftlichen Verfahren zur Sache Stellung genommen, die Kommission, das Parlament, der Rat und das Vereinigte Königreich auch in der gemeinsam mit der Rechtssache C-94/03 durchgeführten mündlichen Verhandlung vom 7. April 2005.

IV — Würdigung

28. Mit ihrer Klage macht die Kommission einen einzigen Nichtigkeitsgrund geltend, nämlich die Wahl der falschen Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung. Damit rügt die Kommission eine Verletzung des EG-Vertrags im Sinne von Artikel 230 Absatz 2 EG.

29. Die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage ist von erheblicher praktischer und institutioneller, ja verfassungsrechtlicher Bedeutung¹⁵. Von ihr hängt bekanntlich nicht nur das anwendbare Rechtsetzungsverfahren ab (Mitwirkungsrechte des Parlaments, Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit im Rat¹⁶), sondern auch, ob die Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Rechtsetzung ausschließlicher Natur ist oder aber mit den Mitgliedstaaten geteilt werden muss¹⁷.

A — Kriterien für die Wahl der Rechtsgrundlage

30. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Gemeinschaft auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören¹⁸.

15 — In diesem Sinne das Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 („Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit“, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 5).

16 — Vgl. dazu beispielsweise die Urteile vom 11. September 2003 in der Rechtssache C-211/01 (Kommission/Rat, „Güterbeförderung“, Slg. 2003, I-8913, Randnr. 52) und vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-338/01 (Kommission/Rat, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 58).

17 — Vgl. dazu beispielsweise das Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 („WTO“, Slg. 1994, I-5267) und das Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 15).

18 — Urteile vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 25), vom 25. Februar 1999 in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-1139, Randnr. 12), vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97 (Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43), vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-336/00 (Huber, Slg. 2002, I-7699, Randnr. 30), vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 93), vom 29. April 2004 (Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 16, Randnr. 54) und vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-110/03 (Belgien/Kommission, Slg. 2005, I-2801, Randnr. 78). Grundlegend bereits das Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, „Titanoxid“, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10).

31. Ergibt die Prüfung eines Gemeinschaftsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, welche die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert¹⁹.

32. In diesem Sinne kann die Genehmigung eines Gemeinschaftsrechtsakts selbst dann auf die Gemeinsame Handelspolitik (Artikel 133 EG) gestützt werden, wenn er neben seinem handelspolitischen Schwerpunkt auch noch andere Ziele verfolgt, etwa entwicklungspolitische Ziele²⁰, außen- und sicherheitspolitische Ziele²¹, Belange des Umweltschutzes²² oder solche des Gesundheitsschutzes²³. Dies gilt umso mehr, als den

Bestimmungen über die Gemeinsame Handelspolitik ein offenes und dynamisches Konzept zugrunde liegt, das sich keineswegs nur auf die herkömmlichen Aspekte des Außenhandels beschränkt²⁴. Was speziell den Umweltschutz und den Gesundheitsschutz betrifft, so zeigen schon die Artikel 6 EG und 152 Absatz 1 Unterabsatz 1 EG, dass es sich bei ihnen um Querschnittsaufgaben handelt, die bei allen anderen Politiken der Gemeinschaft und somit auch in der Gemeinsamen Handelspolitik mit zu berücksichtigen sind.

33. Umgekehrt können aber auch Gemeinschaftsrechtsakte mit Schwerpunkt im umweltpolitischen Bereich sich nebenbei auf den Handel auswirken. Solange nur ihre umweltpolitische Ausrichtung überwiegt, ist die Genehmigung solcher Abkommen auf Artikel 175 Absatz 1 EG und nicht auf Artikel 133 EG zu stützen²⁵.

34. Im Hinblick auf ein internationales Abkommen hat der Gerichtshof zur Abgren-

19 — Urteile vom 29. April 2004 (Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 16, Randnr. 55) und vom 14. April 2005 (Belgien/Kommission, zitiert in Fußnote 18, Randnr. 79); vgl. auch das Urteil vom 25. Februar 1999 (Parlament/Rat, Randnr. 14) sowie die Urteile Huber (Randnr. 31) und British American Tobacco (Randnr. 94), jeweils zitiert in Fußnote 18. Grundlegend bereits das Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, „Abfallrichtlinie“, Slg. 1993, I-939, Randnrn. 19 und 21).

20 — Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnrn. 17 bis 21). Vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts Lenz vom 29. Januar 1987 in derselben Rechtssache, insbesondere Nr. 62.

21 — Urteile vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-70/94 (Werner, Slg. 1995, I-3189, Randnr. 10) und vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-124/95 (Centro-Com, Slg. 1987, I-81, Randnr. 26).

22 — Urteile vom 29. März 1990 in der Rechtssache C-62/88 (Griechenland/Rat, „Tschernobyl“, Slg. 1990, I-1527, Randnrn. 15 bis 19) und vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-281/01 (Kommission/Rat, „Energy Star“, Slg. 2002, I-12049, Randnrn. 39 bis 43).

23 — In diesem Sinne, allerdings bezogen auf das Verhältnis zwischen Binnenmarktvorschriften und Gesundheitspolitik, das Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419, Randnr. 88) sowie die Urteile vom 14. Dezember 2004 in den Rechtssachen C-434/02 (Arnold André, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 32 bis 34) und C-210/03 (Swedish Match, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 31 bis 33). Diese Erwägungen lassen sich auf das Verhältnis zwischen Gemeinsamer Handelspolitik und Gesundheitspolitik übertragen.

24 — Ständige Rechtsprechung; vgl. die Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979 („Naturkautschuk“, Slg. 1979, 2871, Randnrn. 44 und 45) und 1/94 (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 41) sowie das Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 19).

25 — So — für den Fall eines internationalen Abkommens — das Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 15, insbesondere Randnrn. 25 und 40 bis 44). In ähnlicher Weise hat der Gerichtshof auch die Abgrenzung zwischen Artikel 95 EG (ehemals Artikel 100a EWG-Vertrag) und Artikel 175 EG (ehemals Artikel 130s EWG-Vertrag) vorgenommen. Danach „macht ... der Umstand, dass die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, allein die Anwendung von Artikel 100a EWG-Vertrag noch nicht erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist nämlich der Rückgriff auf Artikel 100a nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt“; so das Urteil Abfallrichtlinie (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 19) und im selben Sinne das Urteil vom 28. Juni 1994 in der Rechtssache C-187/93 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857, Randnr. 25).

zung zwischen der Gemeinsamen Handelspolitik (Artikel 133 EG) und der Umweltpolitik (Artikel 175 EG) als möglichen Rechtsgrundlagen für Rechtsakte der Gemeinschaft das Kriterium der *unmittelbaren und sofortigen Wirkung* geprägt²⁶. Diese Erwägung lässt sich auch auf andere Arten von Rechtsakten der Gemeinschaft übertragen. Fehlt es also einem Gemeinschaftsrechtsakt mit umweltpolitischer Zielsetzung an unmittelbaren und sofortigen Auswirkungen auf den Handel, so ist dieser Rechtsakt auf Artikel 175 EG zu stützen; im umgekehrten Fall ist er auf Artikel 133 EG zu stützen²⁷. Dabei müssen die unmittelbaren und sofortigen Auswirkungen auf den Handel nicht notwendigerweise in einer *Förderung* oder *Erleichterung* des Handelsverkehrs bestehen. Um einen Gemeinschaftsrechtsakt in den Anwendungsbereich des Artikels 133 EG einbeziehen zu können, reicht es vielmehr aus, dass ein solcher Rechtsakt „ein *im Wesentlichen ... zur Förderung, Erleichterung oder Regelung* des Handelsverkehrs bestimmtes Instrument“ ist²⁸.

35. Vor diesem Hintergrund ist nunmehr zu prüfen, wo im vorliegenden Fall nach ihrem Inhalt, Zweck und Zusammenhang der *Schwerpunkt* der Verordnung liegt und ob

26 — Urteil Energy Star (zitiert in Fußnote 22, Randnrn. 40 am Ende und 41 am Ende). In ähnlicher Weise hatte der Gerichtshof bereits zuvor etwa zwischen Kulturpolitik (ehemals Artikel 128 EG-Vertrag) und Industriepolitik (ehemals Artikel 130 EG-Vertrag) abgegrenzt: Urteil vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnr. 63).

27 — Urteil Energy Star (zitiert in Fußnote 22, Randnrn. 40, 41, 43 und 48) und Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 15, Randnrn. 40 und 42 bis 44).

28 — In diesem Sinne das Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 37 am Ende; Hervorhebung von mir). Handelspolitische Instrumente haben nämlich keineswegs immer nur die *Förderung* oder *Erleichterung* des Handels zum Gegenstand; vielmehr erlaubt Artikel 133 EG auch klassische handelspolitische (Schutz-)Maßnahmen, die auf eine Erschwerung oder gar auf ein Verbot der Einfuhr bzw. Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse hinauslaufen können, beispielsweise wenn Antidumping-Zölle oder ein Handelsembargo verhängt werden (vgl. dazu etwa das Urteil Centro-Com, zitiert in Fußnote 21).

etwaige Auswirkungen der Verordnung auf den Handel unmittelbarer und sofortiger Natur sind (dazu unten, Teil B). Der Vollständigkeit halber wird auch zu erörtern sein, warum die Verordnung nicht auf eine doppelte Rechtsgrundlage gestützt werden konnte (dazu unten, Teil C).

B — Inhalt, Ziele und Zusammenhang der Verordnung

36. Die Parteien streiten darüber, welchem Politikbereich die Verordnung nach ihrem Inhalt, ihren Zielen und ihrem Zusammenhang zuzuordnen ist. Während die Kommission die These vertritt, dass die Verordnung schwerpunktmäßig in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik falle, sieht der Rat, unterstützt von seinen Streit Helfern, darin ein Instrument überwiegend umweltpolitischer Natur. Damit beziehen beide Seiten im vorliegenden Verfahren im Wesentlichen dieselben Standpunkte wie in der parallel verhandelten Rechtssache C-94/03.

37. Für die korrekte Zuordnung der Verordnung Nr. 304/2003 zu einem der beiden Politikbereiche ist zuallererst ihr enger *Zusammenhang* mit dem Rotterdamer Überkommen von Bedeutung, dessen Umsetzung die Verordnung ausweislich ihres Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe a und ihrer dritten Begründungserwägung dient. Wie ich in meinen Schlussanträgen vom heutigen Tage in der Rechtssache C-94/03 ausführe²⁹,

29 — Zitiert in Fußnote 3, vgl. dort insbesondere Nrn. 32 ff.

liegt der Schwerpunkt jenes Übereinkommens nicht im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik, sondern im Bereich der Umweltpolitik; es handelt sich um ein Umweltabkommen mit handelspolitischen Bezügen, nicht um ein handelspolitisches Abkommen mit Umweltbezügen.

38. Darüber hinaus ist gemeinschaftsintern die Nähe der Verordnung Nr. 304/2003 zum Sechsten Umweltaktionsprogramm vom 22. Juli 2002 von Belang³⁰; dieses Programm, das seinerseits auf Artikel 175 EG gestützt wurde, weist thematisch zahlreiche Berührungspunkte mit der Verordnung auf³¹ und zählt die Änderung der bis dahin geltenden Verordnung Nr. 2455/92 zu den prioritären Aktionen der Umweltpolitik der Gemeinschaft³².

39. Bereits dieser Zusammenhang, in dem die Verordnung Nr. 304/2003 steht, legt also den Schluss nahe, dass es sich bei ihr schwerpunktmäßig um ein umweltpolitisches und nicht um ein handelspolitisches Instrument handelt. Bestätigt wird diese erste Einschätzung auch bei einer näheren Betrachtung der Ziele und des Inhalts der Verordnung.

30 — ABl. 2002, L 242, S. 1.

31 — So etwa die Risikobewertung und das Risikomanagement im Umgang mit Chemikalien sowie die Information der Öffentlichkeit (Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b des Sechsten Umweltaktionsprogramms).

32 — Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe d, zweiter Gedankenstrich, des Sechsten Umweltaktionsprogramms.

40. Was zunächst die *Ziele der Verordnung* angeht, so stehen ausweislich ihres Artikels 1 Absatz 1 Buchstaben b und c umweltpolitische Belange, namentlich die gemeinsame Verantwortung und die gemeinschaftlichen Bemühungen zur Bewahrung der Umwelt (und auch der menschlichen Gesundheit) vor möglichem Schaden durch gefährliche Chemikalien im Vordergrund, ebenso der Beitrag der Gemeinschaft zu einer umweltverträglichen Verwendung dieser Chemikalien. Den Handel³³ mit gefährlichen Chemikalien erwähnt die Verordnung in ihrem Artikel 1 weniger im Sinne eines eigenständigen Zieles denn als Anknüpfungspunkt für ihre eigentlichen umweltpolitischen Ziele. Es handelt sich um ein umweltpolitisches Instrument mit handelspolitischen Bezügen, nicht um ein handelspolitisches Instrument mit Umweltbezügen. Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass es dem Gemeinschaftsgesetzgeber ein Anliegen war, keine Abstriche am bestehenden Niveau des Umweltschutzes zu machen und zum Schutz der Umwelt sowie der menschlichen Gesundheit über die Vorgaben des Rotterdamer Übereinkommens hinaus zu gehen³⁴.

41. Zwar trifft es zu, dass — auch über die Zielbestimmungen des Artikels 1 hinaus — der *Wortlaut* der Verordnung nicht frei von Bezügen zur Handelspolitik ist. Sowohl der

33 — Die Verordnung verwendet Begriffe wie „internationaler Verkehr“ sowie „Ein- und Ausfuhr“.

34 — Dritte und vierte Begründungserwägung der Verordnung.

Titel als auch die Präambel³⁵ als auch mancher Artikel der Verordnung verwenden Begriffe wie Einfuhr und Ausfuhr, Exporteure und Importeure sowie internationaler Handel. Mindestens ebenso starke Bezüge weist aber der Wortlaut der Verordnung zur Umweltpolitik auf. So befassen sich die Präambel³⁶ und insbesondere Artikel 1 der Verordnung mit Umweltschutz und dem Schutz der menschlichen Gesundheit; an anderer Stelle³⁷ ist auch von der Förderung des ordnungsgemäßen Umgangs mit Chemikalien während ihrer gesamten Lebensdauer die Rede.

42. In *inhaltlicher Hinsicht* ist zwar der Kommission zuzustimmen, dass die Artikel 6 bis 17 der Verordnung, in denen nicht zuletzt das PIC-Verfahren und das Verfahren der Ausfuhrnotifikation in innergemeinschaftliches Recht umgesetzt werden, den Kern der Verordnung darstellen. Entgegen der Auffassung der Kommission ist aber ein PIC-Verfahren keineswegs primär ein Instrument der Handelspolitik, sondern im Gegenteil; wie der Gerichtshof bereits in seinem Gutachten 2/00 festgestellt hat, ein typisches Instrument der Umweltpolitik³⁸. Anders als die Kommission behauptet, lässt sich die im Gutachten 2/00 für das PIC-Verfahren, im Protokoll von Cartagena getroffene Einschätzung auf das PIC-Verfahren im vorliegenden Fall übertragen. Denn auch in Bezug auf die hier relevanten gefährlichen Chemikalien dient das PIC-Verfahren „vorrangig de[m] Austausch von Informationen

über die mit dem Gebrauch von Chemikalien verbundenen Nutzen und Risiken und [ist] darauf ausgerichtet, durch den Austausch wissenschaftlicher, technischer, wirtschaftlicher und juristischer Daten die umweltverträgliche Nutzung toxischer Stoffe zu fördern.“³⁹

43. So ist der internationale Handel mit bestimmten, von den Vertragsparteien des Rotterdamer Übereinkommens übereinstimmend als gefährlich eingestuftem Chemikalien⁴⁰ lediglich der äußere Anknüpfungspunkt des PIC-Verfahrens. Denn der eigentliche Gegenstand dieses im Rotterdamer Übereinkommen vorgesehenen Verfahrens ist nicht in erster Linie die Förderung, Erleichterung oder auch nur die Regelung des Handelsverkehrs mit gefährlichen Chemikalien, sondern vielmehr die gegenseitige Unterrichtung der Vertragsparteien über ihre jeweilige Einfuhrpraxis (Artikel 10 Absätze 7 und 10 des Rotterdamer Übereinkommens⁴¹), verbunden mit der Weitergabe der so gewonnenen Informationen an die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a des Rotterdamer Übereinkommens sowie Artikel 13 Absätze 1 und 3 der Verordnung).

35 — Vgl. beispielsweise die sechste, siebte, elfte und sechzehnte Begründungserwägung der Verordnung. Die Kommission verweist außerdem auf die dritte Begründungserwägung.

36 — Vgl. insbesondere die erste, dritte, zwölfte und siebzehnte Begründungserwägung der Verordnung.

37 — Z. B. in Artikel 20 der Verordnung.

38 — Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 33).

39 — So zu lesen in Punkt 19.33 der „Agenda 21“, welcher den Abschnitt einleitet, in dem das PIC-Verfahren als Instrument besonders hervorgehoben wird. Die „Agenda 21“ wurde 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, dem so genannten „Weltgipfel“, in Rio de Janeiro (Brasilien) verabschiedet. Sie ist u. a. in englischer Sprache abrufbar unter < <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm> >, eine deutsche Übersetzung ist einsehbar unter < <http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm> > (zuletzt besucht jeweils am 2. März 2005).

40 — Diese Chemikalien sind in der Anlage III des Rotterdamer Übereinkommens aufgelistet.

41 — Ein weiteres Element gegenseitiger Unterrichtung enthält Artikel 5 des Rotterdamer Übereinkommens.

44. Durch das PIC-Verfahren, wie auch durch die Ausfuhrnotifikationen für bestimmte Chemikalien (Artikel 12 des Rotterdamer Übereinkommens und Artikel 7 der Verordnung), soll vor allen Dingen verhindert werden, dass ein Drittstaat — insbesondere ein Entwicklungsland — sich mit der Einfuhr gefährlicher Chemikalien konfrontiert sieht, ohne zuvor Gelegenheit gehabt zu haben, die nötigen Vorkehrungen für den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu treffen⁴².

45. Allenfalls *mittelbar* kann das mit der Verordnung Nr. 304/2003 eingeführte PIC-Verfahren durch die schon erwähnte Unterrichtung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a des Rotterdamer Übereinkommens sowie Artikel 13 Absätze 1 und 3 der Verordnung) zu einer erhöhten Transparenz der in den verschiedenen Ländern geltenden Vorschriften beitragen und so möglicherweise den Außenhandel mit gefährlichen Chemikalien erleichtern. Andererseits kann die Verordnung den Handel für den jeweiligen Exporteur auch verteuern, beispielsweise, wenn ihm die Erfüllung der erforderlichen Formalitäten für eine Ausfuhrnotifikation (Artikel 7 in Verbindung mit Anhang III der Verordnung) abverlangt wird.

46. Abgesehen von solchen mittelbaren Auswirkungen auf den Handel hat die Verordnung Nr. 304/2003 aber im Wesent-

lichen keine handelspolitischen Regelungen zum Gegenstand. Insbesondere ergibt sich aus der Verordnung nicht, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen die Einfuhr einer bestimmten Chemikalie in die Gemeinschaft erlaubt oder verboten ist. Die Verordnung macht hierzu keinerlei inhaltliche Vorgaben. Vielmehr werden die im Rahmen des PIC-Verfahrens an die Vertragsparteien des Rotterdamer Übereinkommens zu übermittelnden *materiellen* Entscheidungen der Gemeinschaft über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Einfuhr gefährlicher Chemikalien „gemäß den geltenden Gemeinschaftsvorschriften“ getroffen⁴³. Die Verordnung Nr. 304/2003 legt in Artikel 12 lediglich die Zuständigkeit der Kommission für solche Entscheidungen und für die Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Sekretariat des Rotterdamer Übereinkommens fest. Gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung wird dabei die Kommission von einem Beratenden Ausschuss unterstützt⁴⁴.

47. Ebenso wenig enthält die Verordnung eigenständige, inhaltliche Vorschriften darüber, ob und unter welchen Bedingungen eine Chemikalie aus der Gemeinschaft ausgeführt werden darf. Mit der Verordnung unterstützt die Gemeinschaft lediglich, im Einklang mit Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b des Rotterdamer Übereinkommens, die anderen Vertragsparteien jenes Übereinkommens bei der Durchsetzung ihrer jeweiligen Einfuhrpolitik im Hinblick auf die dem PIC-Verfahren unterliegenden Chemikalien. Dazu wird Exporteuren, die

42 — In der „Agenda 21“ (zitiert in Fußnote 39) ist in diesem Zusammenhang in Punkt 19.35 zu lesen: „Die Ausfuhr von in den Herstellerländern verbotenen und in einigen Industrieländern erheblichen Beschränkungen unterliegenden Chemikalien in die Entwicklungsländer *gibt Anlass zur Sorge, da in manchen Einfuhrländern aufgrund der unzureichenden infrastrukturellen Voraussetzungen für die Überwachung der Einfuhr, des Inverkehrbringens, der Lagerung, der Formulierung und der Entsorgung von Chemikalien der sichere Umgang mit Chemikalien nicht gewährleistet ist*“ (Hervorhebung von mir).

43 — Artikel 12 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 304/2003.

44 — Dies ergibt sich aus dem dort enthaltenen Verweis auf Artikel 3 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23), auch „Komitologie-Beschluss“ genannt.

solche Chemikalien aus der Gemeinschaft in Drittstaaten ausführen wollen, die Verpflichtung auferlegt, den Vorgaben der jeweiligen Zielländer nachzukommen und insbesondere deren vorherige ausdrückliche Zustimmung abzuwarten (Artikel 13 Absatz 4 und Absatz 6 der Verordnung⁴⁵).

48. Allein Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung enthält ein *eigenständiges Ausfuhrverbot* der Gemeinschaft. Es betrifft Chemikalien, deren Verwendung innerhalb der Gemeinschaft zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verboten ist. Jene Vorschrift kehrt also gemeinschaftsinterne gesundheits- und umweltschutzrechtliche Vorschriften nach außen, um zu verhindern, dass innerhalb der Gemeinschaft verbotene Produkte außerhalb der Gemeinschaft Schaden anrichten. Sowohl das Verbot innerhalb der Gemeinschaft als auch seine Erstreckung auf Exporte aus der Gemeinschaft sind im Kern umweltpolitischer Natur.

49. Bezieht man auch die weiteren Bestimmungen der Verordnung in die Überlegungen mit ein, so bestätigt sich der Eindruck, dass es sich im Schwerpunkt um ein umweltpolitisches und nicht um ein handelspolitisches Instrument handelt. Sowohl der Informationsaustausch mit Drittstaaten (Artikel 19 der Verordnung) als auch die gegenseitige technische Hilfe (Artikel 20 der Verordnung) als auch der Zugang der

Öffentlichkeit zu Informationen (Artikel 6 Absatz 3, 7 Absatz 1 Unterabsatz 4, 8 Absatz 1, 9 Absatz 3 Satz 2, 13 Absatz 1 Satz 2 und 21 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung) dienen nicht der Förderung, der Erleichterung oder auch nur der Regelung des Handelsverkehrs mit gefährlichen Chemikalien. Wie sich bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen ergibt, bezwecken sie vielmehr in erster Linie den Schutz der Umwelt, daneben auch der menschlichen Gesundheit.

50. Entgegen dem ersten Anschein stellen sich übrigens auch die in Artikel 16 der Verordnung enthaltenen Bestimmungen zu Kennzeichnung und zu Begleitinformationen für Chemikalien nicht in erster Linie als handelspolitische, sondern als umweltpolitische Bestimmungen dar. Zwar mögen die Richtlinien, auf welche die Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Bezug nehmen, *innerhalb der Gemeinschaft* eine Rechtsangleichung bewirken sowie der gegenseitigen Anerkennung von Produktverpackungen und Begleitinformationen im Handel zwischen Mitgliedstaaten dienen. Anders verhält es sich aber im Verhältnis der Gemeinschaft zu Drittstaaten: Dort geht es gerade nicht um Rechtsangleichung oder gegenseitige Anerkennung zur Verbesserung der Verkehrsfähigkeit von Chemikalien oder ihres Marktzugangs⁴⁶; dies zeigen auch Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 sowie der letzte Halbsatz von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung⁴⁷, wonach etwaige spezifische Anforderungen der einführenden Vertragspartei an die Produktverpackung und die Begleitinformationen unberührt

45 — Es kann sich dabei um eine individuelle Zustimmung (Artikel 13 Absatz 6 Buchstabe a der Verordnung) oder — im Rahmen des PIC-Verfahrens — um eine allgemeine Zustimmung (Artikel 13 Absatz 6 Buchstabe b der Verordnung) handeln.

46 — Vgl. dazu auch Nr. 41 meine Schlussanträge vom heutigen Tage in der Rechtssache C-94/03 (zitiert in Fußnote 3).

47 — Jener letzte Halbsatz von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung lautet: „... es sei denn, diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zu etwaigen spezifischen Anforderungen der Vertragspartei oder des sonstigen Landes“.

bleiben. Vielmehr soll mit Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung lediglich dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit über Risiken und Gefahren im Umgang mit den betreffenden Chemikalien Genüge getan werden. Die Vorschrift dehnt im Wesentlichen nur die bestehenden Kennzeichnungsvorschriften der Gemeinschaft auf Exporte aus, sie trägt aber nicht zur Rechtsangleichung zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten oder zur gegenseitigen Anerkennung von Produkten zwischen ihnen bei.

51. Zusammenfassend gilt damit: Berücksichtigt man den Zusammenhang, in dem die Verordnung Nr. 304/2003 steht, sowie ihren Inhalt und ihre Ziele, so ist ihr Schwerpunkt nicht im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik, sondern im Bereich der Umweltpolitik zu sehen. Die — durchaus möglichen — Auswirkungen der Verordnung auf den internationalen Handel mit gefährlichen Chemikalien sind eher mittelbarer als unmittelbarer Natur⁴⁸. In diesem Sinne teile ich die Auffassung des Rates, des Parlaments und ihrer Streithelfer, dass es richtig war, die Verordnung auf Artikel 175 Absatz 1 EG und nicht auf Artikel 133 EG zu stützen⁴⁹.

48 — Zum Kriterium der unmittelbaren (und sofortigen) bzw. mittelbaren (und langfristigen) Auswirkungen vgl. Nr. 34 dieser Schlussanträge.

49 — Soweit die Verordnung auch dem *Schutz der menschlichen Gesundheit* dient, bedarf es keiner gesonderten Rechtsgrundlage neben Artikel 175 Absatz 1 EG. Wie sich nämlich aus Artikel 174 Absatz 1 EG, zweiter Gedankenstrich, ergibt, trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft auch zum Schutz der menschlichen Gesundheit bei.

52. Dass der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 304/2003 ausweislich ihrer vierten Begründungserwägung über den des Rotterdamer Übereinkommens hinausgeht⁵⁰, führt zu keiner anderen Einschätzung. Denn die Verordnung erstreckt im Wesentlichen das, was sie ohnehin für den Anwendungsbereich des Rotterdamer Übereinkommens vorsieht, auch auf die anderen von ihr abgedeckten Bereiche. Dabei verfolgt sie dieselben, im Schwerpunkt umweltpolitischen Ziele. Die vorstehenden Ausführungen lassen sich also vollumfänglich übertragen.

53. Die Kommission wendet noch ein, dass eine schwere Beeinträchtigung des Binnenmarkts und Handelsverzerrungen zu befürchten seien, würde man Artikel 175 Absatz 1 EG und nicht Artikel 133 EG als Rechtsgrundlage gelten lassen. Dann nämlich könnten die Mitgliedstaaten mangels ausschließlicher Zuständigkeit der Gemeinschaft einseitig strengere Vorschriften über die Einfuhr und Ausfuhr gefährlicher Chemikalien erlassen und auch bereits die auf Gemeinschaftsebene bestehenden Bestimmungen über Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe umgehen.

54. Dazu ist zunächst festzustellen, dass im Bereich der Umweltpolitik nach der „AETR-Rechtsprechung“ durchaus eine ausschließliche Außenkompetenz der Gemeinschaft

50 — Beispielsweise gilt die Verordnung auch im Verhältnis zu Staaten, die nicht Vertragspartei des Rotterdamer Übereinkommens sind (so genannte „sonstige Länder“), und für bestimmte Produkte, die nicht vom Rotterdamer Übereinkommen erfasst sind (so genannte „Chemikalien enthaltende Artikel“).

bestehen kann⁵¹. Ob dies im Hinblick auf den Erlass der hier fraglichen Verordnung der Fall war, kann aber letztlich dahinstehen. Denn selbst im Bereich der geteilten Kompetenzen müssen sich die Mitgliedstaaten bei der Ausübung der ihnen verbleibenden Befugnisse an das bestehende Gemeinschaftsrecht halten. Sie dürfen dabei weder gegen bestehendes Sekundärrecht verstoßen, noch gegen das Primärrecht, insbesondere nicht gegen die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und gegen Artikel 95 Absätze 4 bis 10 EG. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts. Der Einwand der Kommission ist somit unbegründet.

55. Insgesamt komme ich also zu dem Schluss, dass die Klage der Kommission unbegründet und folglich abzuweisen ist.

C — Keine doppelte Rechtsgrundlage

56. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Fall keine Verbindung der beiden denkbaren Rechtsgrundlagen, d. h. Artikel 133 EG und Artikel 175 EG, in Betracht gekommen wäre, und zwar selbst dann nicht, wenn man unterstellen würde, dass in der Verordnung handelspolitische

und umweltpolitische Aspekte *gleichgewichtig* vertreten sind und sich die Verordnung folglich — entgegen der oben vertretenen Auffassung — keiner der beiden Politiken eindeutig zuordnen ließe.

57. Zwar ist es in der Tat möglich, einen Rechtsakt auf mehrere einschlägige Rechtsgrundlagen zu stützen. Dies trifft dann zu, wenn ausnahmsweise feststeht, dass gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen nur zweitrangig und mittelbar ist⁵².

58. Eine Häufung verschiedener Rechtsgrundlagen ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für sie jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind⁵³.

59. So liegt der Fall hier: Während das Parlament im Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik allenfalls fakultativ konsultiert wird, ohne dass ihm nach dem

52 — Urteil vom 29. April 2004 (Kommission/Rat, Randnr. 56); vgl. auch die Urteile Huber (Randnr. 31) und British American Tobacco (Randnr. 94) sowie bereits das Urteil Titandioxid (Randnrn. 13 und 17), jeweils zitiert in Fußnote 18.

53 — Urteil Titandioxid (zitiert in Fußnote 18, Randnrn. 17 bis 21), Urteile vom 25. Februar 1999 (Parlament/Rat, zitiert in Fußnote 18, Randnr. 14) und vom 29. April 2004 (Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 18, Randnr. 57). Aus dieser Rechtsprechung kann geschlossen werden, dass eine Häufung zweier Rechtsgrundlagen allenfalls dann in Betracht kommt, wenn beide dasselbe Rechtsetzungsverfahren oder jedenfalls miteinander vereinbare Rechtsetzungsverfahren vorsehen; vgl. in diesem Sinne auch das Urteil vom 9. September 2004 in den verbundenen Rechtssachen C-184/02 und C-223/02 (Spanien und Finnland/Europäisches Parlament und Rat, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 42 bis 44).

51 — Vgl. dazu auch Nr. 18 meiner Schlussanträge vom heutigen Tage in der Rechtssache C-94/03 (zitiert in Fußnote 3). Die Möglichkeit einer ausschließlichen Außenkompetenz der Gemeinschaft in der Umweltpolitik erkennt auch das Gutachten 2/00 an (zitiert in Fußnote 15, Randnrn. 45 und 46).

Vertrag irgendein formelles Beteiligungsrecht zustünde (Artikel 133 Absatz 4 EG⁵⁴), übt es in der Umweltpolitik durch das Mitentscheidungsverfahren gemeinsam mit dem Rat die Gesetzgebungsfunktion aus (Artikel 175 Absatz 1 EG in Verbindung mit Artikel 251 EG). Wenngleich der Rat selbst in beiden Politikbereichen im Regelfall mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (Artikel 133 Absatz 4 EG bzw. — für das Mitentscheidungsverfahren — Artikel 251 EG⁵⁵), zeigen die fundamentalen Unterschiede im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte des Parlaments, dass die Rechtssetzungsverfahren nach Artikel 133 EG und nach Artikel 175 EG nicht miteinander vereinbar sind und deshalb auch nicht kombiniert werden können⁵⁶.

60. Denn einerseits versteht es sich von selbst, dass auf die Mitentscheidung des Parlaments im Bereich des Artikels 175 EG nicht verzichtet werden kann; das Mitentscheidungsverfahren ist seit dem Vertrag von Maastricht eines der zentralen Mitwirkungsrechte des Parlaments und leistet einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Legitimation der Gemeinschaftsgesetzgebung. Ebenso wenig könnte aber andererseits das Verfahren des Artikels 133 Absatz 4 EG kurzerhand durch ein dort nicht vorgesehenes Mitentscheidungsrecht des Parla-

ments ergänzt werden. In beiden Fällen bestünde die Gefahr, dass der in der jeweiligen Rechtsgrundlage vorgesehene Entscheidungsfindungsprozess und damit auch das im Vertrag vorgesehene institutionelle Gleichgewicht verfälscht werden könnten: Eine Änderung des Rechtsetzungsverfahrens kann sich nämlich stets auch auf den Inhalt des erlassenen Rechtsakts auswirken⁵⁷.

61. Darin unterscheidet sich die vorliegende Rechtssache auch von dem parallel verhandelten Verfahren in der Rechtssache C-94/03⁵⁸. Dort würde nämlich eine Kombination der beiden in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen (Artikel 133 EG und Artikel 175 Absatz 1 EG, jeweils in Verbindung mit Artikel 300 EG) lediglich zu einer — stets problemlos möglichen — Konsultation des Parlaments auch im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik führen; das Ergebnis einer solchen Anhörung des Parlaments ist für den Rat bekanntlich nicht bindend. Hier hingegen würde dem Rat durch eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens in den Bereich des Artikels 133 EG hinein seine alleinige Rechtsetzungsbefugnis genommen, und er müsste sie mit dem Parlament teilen. Ein solches Ergebnis widerspräche der bewussten und in mehreren Regierungskonferenzen bestätigten Festlegung der Mitgliedstaaten zum Rechtset-

54 — Dass das Parlament im Normalfall in der Gemeinsamen Handelspolitik keine formellen Beteiligungsrechte hat, zeigt im Umkehrschluss auch die Lektüre von Artikel 133 Absatz 7 EG.

55 — Ausnahmen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist, finden sich in Artikel 133 Absätze 5 bis 7 EG für die Gemeinsame Handelspolitik und in Artikel 175 Absatz 2 EG für die Umweltpolitik; zudem ergibt sich aus Artikel 251 Absatz 3 EG, dass der Rat im Mitentscheidungsverfahren einstimmig entscheidet, wenn er vom Parlament vorgeschlagene Änderungen gegen eine ablehnende Stellungnahme der Kommission beschließen will.

56 — Anders Generalanwalt Geelhoed, der in seinen Schlussanträgen vom 10. September 2002 in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco, Slg. I-11461, Nrn. 167 bis 182) das Mitentscheidungsverfahren des Artikels 95 EG mit dem Verfahren des Artikels 133 EG für kombinierbar hält.

57 — Im Urteil Güterbeförderung (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 52) führt der Gerichtshof aus, dass die Ersetzung eines Verfahrens der qualifizierten Mehrheit durch ein Verfahren der Einstimmigkeit im Rat sich auf den Inhalt des erlassenen Rechtsakts auswirken kann (ähnlich das Urteil vom 26. März 1987, Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 20, Randnr. 12, das Urteil Titandioxid, zitiert in Fußnote 18, Randnrn. 17 bis 21, und das Urteil vom 29. April 2004, Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 16, Randnr. 58). Dasselbe muss erst recht gelten, wenn dem Parlament ein Mitentscheidungsrecht eingeräumt werden soll, das in der fraglichen Rechtsgrundlage nicht vorgesehen ist.

58 — Vgl. dazu meine Schlussanträge vom heutigen Tage (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 50).

zungsverfahren in der Gemeinsamen Handelspolitik⁵⁹.

62. Weder dem Urteil *Swedish Match*⁶⁰ noch dem Urteil *British American Tobacco*⁶¹ kann übrigens etwas Gegenteiliges entnommen werden. Denn in keinem der beiden Urteile beschäftigt sich der Gerichtshof näher mit den unterschiedlichen, vom Vertrag vorgesehenen Zuständigkeiten der Organe und dem institutionellen Gleichgewicht im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens einerseits und des Verfahrens nach Artikel 133 EG andererseits⁶².

63. Wegen der Unvereinbarkeit der in Artikel 133 EG und in Artikel 175 EG vorgesehenen Rechtssetzungsverfahren hätte also der Gemeinschaftsgesetzgeber, auch im Falle eines unterstellten Gleichgewichts umwelt- und handelspolitischer Gesichtspunkte in der Verordnung, doch einer der beiden Rechtsgrundlagen den Vorzug geben müs-

sen. Er hätte die Verordnung wegen der Unvereinbarkeit der jeweiligen Verfahren nicht nebeneinander auf die Gemeinsame Handelspolitik und auf die Umweltpolitik stützen können.

64. In einer solchen Situation hätte sich die Umweltpolitik mit Artikel 175 EG als Rechtsgrundlage durchsetzen müssen. Denn im Hinblick auf das Rechtsetzungsverfahren stellt das Mitentscheidungsrecht des Parlaments den Normalfall dar, während Rechtsgrundlagen wie Artikel 133 EG ohne formelle parlamentarische Mitwirkungsrechte verfahrenstechnisch einen Ausnahmefall bilden. Im Übrigen entspricht es auch dem Grundsatz der Transparenz (Artikel 1 Absatz 2 EU)⁶³ und dem Demokratieprinzip (Artikel 6 Absatz 1 EU), von zwei gleichermaßen in Frage kommenden und gleich stark berührten, aber miteinander unvereinbaren Rechtsgrundlagen im Zweifel diejenige zu wählen, bei deren Anwendung die Beteiligungsrechte des Parlaments am größten sind.

65. Selbst wenn man also unterstellte, dass in der streitigen Verordnung handels- und umweltpolitische Gesichtspunkte gleich stark zum Ausdruck kommen, würden verfahrenstechnische Gründe gegen die Wahl einer doppelten Rechtsgrundlage und für die Wahl einer umweltpolitischen Bestimmung als alleiniger Rechtsgrundlage sprechen. Die Entscheidung des Parlaments und des Rates,

59 — Insoweit ist daran zu erinnern, dass der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens durch die Verträge von Amsterdam und Nizza ausgeweitet und auch Artikel 133 EG durch diese Verträge nicht unerheblich verändert wurde, ohne dass jedoch die Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Handelspolitik das Parlament neben dem Rat zum Gesetzgeber gemacht hätten. Erst der Vertrag über eine Verfassung für Europa (unterzeichnet in Rom am 29. Oktober 2004, ABL C 310, S. 1) erstreckt in seinem Artikel III-315 Absatz 2 in Verbindung mit den Artikeln I-34 und III-396 das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments auch auf die Gemeinsame Handelspolitik.

60 — Zitiert in Fußnote 23.

61 — Zitiert in Fußnote 18.

62 — So ausdrücklich das Urteil *British American Tobacco* (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 110), unter Verweis auf die mangelnde Entscheidungserheblichkeit. In beiden Urteilen wird letztlich nur die Aussage getroffen, dass bei der dort fraglichen Richtlinie das zusätzliche Zitat von Artikel 133 EG als *nicht einschlägiger* Rechtsgrundlage unschädlich war und einen rein formalen Rechtsfehler ohne Auswirkungen auf das Verfahren darstellte, kam doch das gemäß Artikel 95 EG allein anwendbare Mitentscheidungsverfahren auch tatsächlich zum Einsatz (Urteile *British American Tobacco*, Randnr. 98, und *Swedish Match*, Randnr. 44).

63 — Vgl. insbesondere den mit „Transparenz der Arbeiten“ überschriebenen Titel III der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (16. Auflage vom Juli 2004, ABL 2005, L 44, S. 1), wo in Artikel 96 Absätze 2 und 3 den Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen und in Artikel 97 das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Parlaments niederlegt sind.

die Verordnung auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 1 EG im Mitentscheidungsverfahren zu erlassen, wäre also auch unter diesem Blickwinkel nicht zu beanstanden.

teilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß den Anträgen des Europäischen Parlaments und des Rates die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

V — Kosten

66. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verur-

67. Abweichend davon ergibt sich aus Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung, dass die drei Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen.

VI — Ergebnis

68. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Die französische Republik, die Republik Finnland sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen jeweils ihre eigenen Kosten. Im Übrigen trägt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Kosten des Verfahrens.