

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 10 de enero de 2006 *

En el asunto C-178/03,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 24 de abril de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. zur Hausen y por las Sras. L. Ström van Lier y E. Righini, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado inicialmente por los Sres. C. Pennera y M. Moore, posteriormente por éste y el Sr. K. Bradley, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por el Sr. B. Hoff-Nielsen y la Sra. M. Sims-Robertson, posteriormente por ésta y la Sra. K. Michoel, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por:

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues, F. Alabrune y E. Puisais, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

República de Finlandia, representada por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino Unido de Gran-Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agente, asistida por el Sr. A. Dashwood, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por Sr. C.W.A. Timmermans (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. J. Makarczyk, C. Gulmann, P. Kūris y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de abril de 2005;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de mayo de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita la anulación del Reglamento (CE) n° 304/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos (DO L 63, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), en la medida en que se basa en el artículo 175 CE, apartado 1, y no en el artículo 133 CE.

- 2 A este respecto, ha quedado acreditado que la Comisión había elegido este artículo en la propuesta de Reglamento del Consejo que presentó el 24 de enero de 2002, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos (DO C 126 E, p. 291). Tras realizar una consulta facultativa al Parlamento Europeo, con arreglo al artículo 133 CE, el Consejo de la Unión Europea decidió, por unanimidad, no seguir dicha propuesta y sustituir el artículo 133 CE por el artículo 175 CE, apartado 1, que constituye la única base jurídica del Reglamento impugnado, adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo, conforme al procedimiento previsto en el artículo 251 CE.

Marco jurídico

- 3 Como se desprende, en particular, de sus cuatro primeros considerandos, el Reglamento impugnado persigue un doble objetivo. Por una parte, se propone aplicar las normas del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (en lo sucesivo, «Convenio») –firmado por la Comunidad Europea el 11 de septiembre de 1998 y aprobado en nombre de ésta mediante la Decisión 2003/106/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002 (DO 2003, L 63, p. 27)– sin reducir no obstante el nivel de protección de la población y del medio ambiente garantizado en los países importadores por el Reglamento (CEE) n° 2455/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos (DO L 251, p. 13), que deroga y sustituye. Por otra, pretende ir más allá de las disposiciones de este Convenio en ciertos aspectos, como muestra el hecho de que el cuarto considerando del Reglamento aluda explícitamente al artículo 15, apartado 4 del mencionado Convenio, que autoriza a las Partes en él a adoptar, en determinadas circunstancias, medidas más estrictas que las establecidas en el mismo con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

4 En este sentido, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento impugnado dispone:

«Los objetivos del presente Reglamento son:

- a) aplicar el Convenio [...];
- b) promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos en el movimiento internacional de productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños, y;
- c) contribuir a su utilización racional desde el punto de vista medioambiental.

Dichos objetivos deberán alcanzarse facilitando el intercambio de información acerca de las características de dichos productos químicos, estableciendo un proceso comunitario de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes y otros países, según convenga.»

5 Por otra parte, del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento se desprende que también es uno de sus objetivos «garantizar que las disposiciones de la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas [en su versión modificada] y de la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de

1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos [en su versión modificada], que se refieran a la clasificación, el envasado y el etiquetado de productos químicos que sean peligrosos para la salud humana o el medio ambiente, cuando se comercializan en la Comunidad, se apliquen igualmente a tales sustancias y preparados cuando se exportan desde los Estados miembros a otras Partes y otros países, a no ser que esas disposiciones entren en conflicto con cualquier requisito especial de esas Partes y esos otros países».

6 De acuerdo con el tenor del artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento, relativo a su ámbito de aplicación, éste se aplica a:

- «a) una serie de productos químicos peligrosos sujetos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC) [en lo sucesivo, “procedimiento PIC”] con arreglo al Convenio [...];
- b) una serie de productos químicos peligrosos prohibidos o rigurosamente restringidos en la Comunidad o en un Estado miembro, y
- c) todos los productos químicos exportados, por lo que se refiere a su clasificación, envasado y etiquetado».

7 El artículo 3 del Reglamento impugnado ofrece el significado preciso de estos términos, reproduciendo en gran medida las definiciones contenidas en el artículo 2 del Convenio. Así ocurre, concretamente, con los conceptos de «productos químicos» «prohibidos» o «rigurosamente restringidos», que se refieren a los

productos químicos cuyos usos hayan sido «todos» o «prácticamente todos» prohibidos por una medida reglamentaria firme de la Comunidad o de un Estado miembro para proteger la salud de las personas o el medio ambiente. Lo mismo sucede con el concepto de «formulación plaguicida extremadamente peligrosa» que se aplica a «todo producto químico formulado para su uso como plaguicida que produce efectos graves para la salud o el medio ambiente observables en un período de tiempo corto tras exposición simple o múltiple, en sus condiciones de uso» (artículo 3, apartados 9 a 11 y 15). Por su parte, el apartado 14 del mencionado artículo 3 define el procedimiento PIC como «el procedimiento de consentimiento fundamentado previo previsto en el Convenio».

- 8 El artículo 5 del Reglamento impugnado precisa las modalidades de participación de la Comunidad en el Convenio, afirmando, concretamente, en su primer párrafo, que esta participación es «responsabilidad conjunta de la Comisión y de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a asistencia técnica, intercambio de información y cuestiones relacionadas con la solución de litigios, participación en organismos subsidiarios y votaciones». En cuanto a las tareas administrativas del Convenio ligadas al procedimiento PIC y a la notificación de exportación, del segundo párrafo del mismo artículo 5 se deriva que éstas corren a cargo de la Comisión, que actuará como autoridad designada común, en nombre de todas las autoridades nacionales designadas por los Estados miembros y en estrecha cooperación con éstas. En este sentido, según el artículo 7 del Reglamento impugnado, la Comisión está autorizada, concretamente, a transmitir a las Partes en el Convenio y a los demás países las notificaciones de exportación de la Comunidad, y a transmitir o recibir la información y las notificaciones relativas a las medidas reglamentarias firmes contempladas en el Convenio. De acuerdo con el artículo 5, tercer párrafo, última frase, del mismo Reglamento, también será la Comisión quien deberá comunicar a la Secretaría creada por el Convenio «las respuestas sobre importaciones de productos químicos sujetos al procedimiento PIC de conformidad con el artículo 12».
- 9 Como resulta del artículo 6, apartados 1 y 2, del Reglamento impugnado, los productos químicos comprendidos en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento se enumeran en el anexo I de éste y se hallan sujetos a un régimen diferente dependiendo de la parte del anexo en la que estén incluidos, aunque debe quedar claro que determinados productos pueden figurar simultáneamente en varias

partes de este anexo y, por consiguiente, estarán sometidos a varios regímenes. Según el tenor del apartado 2 del mismo artículo, los productos químicos incluidos en la parte 1 del mencionado anexo estarán sujetos a una notificación de exportación que contiene cierta información contemplada en el anexo III del Reglamento impugnado y que se refiere, en particular, a la sustancia o preparado destinado a la exportación, su identidad, sus propiedades físico-químicas, toxicológicas y ecotoxicológicas, así como las precauciones que deben tomarse para su uso. Los productos incluidos en la parte 2 del anexo I del Reglamento, que presenten riesgos específicos para la salud humana o el medio ambiente, además de estar sujetos al procedimiento de notificación de exportación con arreglo al artículo 7 del Reglamento impugnado, reúnen las condiciones para someterse al procedimiento de notificación PIC establecido en el artículo 10 de dicho Reglamento. En cuanto a los productos enumerados en la parte 3 del citado anexo I, se corresponden, en términos generales, con los productos que figuran en el anexo III del Convenio y que, por ello, están sujetos al procedimiento PIC. Las obligaciones concretas referentes a la importación y exportación de estos últimos productos se describen con más detalle en los artículos 12 y 13 del Reglamento impugnado.

- 10 Por consiguiente, como se ha destacado en el apartado anterior de la presente sentencia, el artículo 7 del Reglamento impugnado dispone esencialmente sobre el procedimiento de notificación de exportación que cuando un exportador tenga previsto exportar de la Comunidad a una Parte en el Convenio o a otro país un producto químico incluido en la parte 1 del anexo I, deberá informar de ello a la autoridad nacional designada del Estado miembro en que esté establecido. Tras comprobar que esta notificación cumple los requisitos establecidos en el anexo III del Reglamento, dicha autoridad transmitirá la notificación recibida a la Comisión, la cual, por una parte, adoptará las medidas necesarias para que las autoridades pertinentes de la Parte importadora u otro país de destino reciban la notificación en cuestión antes de que se lleve a cabo la operación de exportación propiamente dicha y, por otra parte, registrará la notificación en una base de datos accesible al público.
- 11 El artículo 7, apartado 3, del Reglamento impugnado precisa que el exportador enviará una nueva notificación en el caso de exportaciones que se efectúen tras modificaciones de la legislación comunitaria sobre comercialización, utilización o etiquetado de la sustancia de que se trate, o cada vez que la composición del preparado que vaya a exportarse varíe de modo que también varíe su etiquetado. No obstante, del apartado 4 del mismo artículo resulta que el procedimiento de

notificación anteriormente descrito puede no aplicarse total o parcialmente «si la exportación de un producto químico guarda relación con una situación de emergencia en la que un retraso puede poner en peligro la salud pública o el medio ambiente en la Parte importadora u otro país de destino».

- 12 De acuerdo con el tenor del artículo 7, apartado 5, del Reglamento impugnado, las obligaciones relativas al procedimiento de notificación de las exportaciones se extinguirán cuando el producto químico haya quedado sujeto al procedimiento PIC, el país importador que sea Parte en el Convenio haya enviado a la Secretaría una respuesta de conformidad con el apartado 2 del artículo 10 del Convenio respecto de si consiente o no consiente la importación del producto químico, y la Secretaría haya remitido esta información a la Comisión, que la ha remitido, a su vez, a los Estados miembros. El segundo párrafo del mencionado apartado 5 precisa sin embargo que esta disposición no se aplicará «cuando el país importador que sea Parte en el Convenio solicite explícitamente [...] que las Partes exportadoras sigan notificando las exportaciones».
- 13 El artículo 8 del Reglamento impugnado establece obligaciones similares a las contenidas en el artículo 7 del mismo Reglamento respecto de las importaciones, en la Comunidad, de productos químicos sujetos a una prohibición o restricción rigurosa en otra Parte en el Convenio o en otro país, mientras que el artículo 9 del Reglamento, por su parte, invita a los importadores y a los exportadores de productos químicos incluidos en el anexo I del mismo a informar anualmente a las autoridades nacionales designadas del Estado miembro en el que estén establecidos de las cantidades de productos químicos importadas o exportadas durante el año anterior. Basándose en los datos obtenidos, los Estados miembros deberán proporcionar una información global a la Comisión, la cual, tras elaborar una síntesis de ésta a nivel comunitario, pondrá la información no confidencial a disposición del público.
- 14 El artículo 10, apartados 1 y 2, del Reglamento impugnado dispone que la Comisión comunicará a la Secretaría los productos químicos que reúnen las condiciones para someterse al procedimiento de notificación PIC e informará a dicha Secretaría a

medida que nuevos productos reúnan tales condiciones y se incluyan en la parte 2 del anexo I del Reglamento. Esta notificación se enviará lo antes posible tras la adopción de la medida reglamentaria firme comunitaria correspondiente para prohibir o restringir rigurosamente el producto químico de que se trate y proporcionará toda la información pertinente que exige el anexo II del mismo Reglamento relativa, concretamente, a las propiedades físico-químicas, toxicológicas y ecotoxicológicas de este producto, así como a los peligros y a los riesgos que éste presente para la salud humana o para el medio ambiente.

- 15 Asimismo, el artículo 10, apartado 6, del Reglamento impugnado insta a la Comisión a comunicar de inmediato a los Estados miembros la información que reciba de la Secretaría en relación con los productos químicos que otras Partes hayan notificado haber prohibido o restringido rigurosamente y a evaluar, «en estrecha cooperación con los Estados miembros, la necesidad de proponer medidas a nivel comunitario para prevenir cualquier riesgo inaceptable para la salud humana y el medio ambiente en la Comunidad».
- 16 Como se ha destacado en el apartado 9 de esta sentencia, los artículos 12 y 13 del Reglamento impugnado se refieren, más específicamente, a los productos sujetos al procedimiento PIC, incluidos en la parte 3 del anexo I de dicho Reglamento. De modo paralelo a los artículos 10 y 11 del Convenio, estos artículos establecen las obligaciones relativas, respectivamente, a la importación y a la exportación de productos químicos distintas de la notificación.
- 17 En cuanto a la importación de productos químicos sujetos a prohibición o restricción rigurosa, el artículo 12, apartado 1, del Reglamento impugnado prevé que la Comisión transmitirá de inmediato a los Estados miembros los documentos de orientación para la adopción de decisiones relativos a la inscripción de un nuevo producto químico en el anexo III del Convenio que le envíe la Secretaría. La Comisión adoptará una decisión, en forma de respuesta definitiva o provisional en nombre de la Comunidad, sobre la importación futura en la Comunidad del producto químico correspondiente «de acuerdo con la legislación comunitaria

vigente». Según los apartados 1 y 4 del mismo artículo 12, esta decisión, que equivale a una autorización –en la que eventualmente pueden establecerse requisitos– o a una prohibición de importación, se enviará a la Secretaría acompañada de una descripción de las medidas legislativas o administrativas en las que se basa.

- 18 Cuando se trate de un producto químico prohibido o rigurosamente restringido por la normativa nacional de uno o de varios Estados miembros, el artículo 12, apartado 2, del Reglamento impugnado impone a la Comisión la obligación de tener en cuenta dicha información en su decisión de importación de dicho producto, previa petición por escrito del Estado o los Estados miembros interesados, mientras que, de modo semejante al artículo 10, apartado 6, del Reglamento, el apartado 6 del citado artículo 12 insta también a la Comisión a evaluar, «en estrecha cooperación con los Estados miembros, la necesidad de proponer medidas a escala comunitaria para prevenir cualquier riesgo inaceptable para la salud humana y el medio ambiente en la Comunidad, teniendo en cuenta la información contenida en el documento de orientación para la adopción de decisiones».
- 19 Por su parte, el artículo 13 del Reglamento impugnado, relativo a la exportación de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos, contiene diferentes normas cuyo fin es garantizar que se respeten las decisiones adoptadas por las otras Partes en el Convenio así como por los otros países en relación con la importación de dichos productos en su territorio. Además, impone a la Comisión la obligación de transmitir de inmediato a los Estados miembros y a las asociaciones industriales europeas, en forma de circulares o en cualquier otra forma, la información que le envíe la Secretaría en relación con productos químicos sujetos al procedimiento PIC y con las decisiones de las Partes importadoras sobre las condiciones de importación de esos productos químicos (artículo 13, apartado 1) y a los Estados miembros la de comunicar a todos los interesados sujetos a su jurisdicción las respuestas enviadas por la Comisión en tal sentido (artículo 13, apartado 3). El apartado 4 del citado artículo 13 precisa que los exportadores cumplirán las decisiones comunicadas en cada respuesta «a más tardar seis meses después de la fecha en que la Secretaría comunique por primera vez tal respuesta a la Comisión [...]».

20 De acuerdo con el apartado 6 del mismo artículo:

«No se exportará ningún producto químico incluido en las partes 2 o 3 del anexo I a menos:

- a) que el exportador haya solicitado y obtenido el consentimiento expreso para la importación a través de su autoridad nacional designada y de la autoridad nacional designada de la Parte importadora o de la autoridad competente de otro país importador, o

- b) que, en el caso de productos químicos incluidos en la parte 3 del anexo I, la circular más reciente emitida por la Secretaría con arreglo al apartado 1 indique que la Parte importadora ha consentido la importación.»

21 De modo paralelo, el artículo 13, apartado 7, del Reglamento impugnado dispone:

«No se exportará ningún producto químico en los seis meses anteriores a su fecha de caducidad, cuando tal fecha exista o pueda calcularse a partir de la fecha de producción, a menos que las propiedades intrínsecas del producto químico lo impidan. En el caso de los plaguicidas, en particular, los exportadores velarán por optimizar las dimensiones y el embalaje de sus contenedores para minimizar el riesgo de que se creen reservas obsoletas.»

22 Por último, según el apartado 8 del mencionado artículo 13:

«Cuando se exporten plaguicidas, los exportadores velarán por que la etiqueta incluya información específica sobre las condiciones de almacenamiento y la estabilidad de los productos en las condiciones climáticas de la Parte importadora u otro país de destino. Además, velarán por que los plaguicidas que se exporten presenten el grado de pureza establecido de acuerdo con la legislación comunitaria.»

23 El artículo 14 del Reglamento impugnado se ocupa de la situación particular de los artículos que contienen los productos químicos incluidos en las partes 2 o 3 del anexo I de este Reglamento –artículos sujetos al procedimiento de notificación de exportación prevista en el artículo 7, según el apartado 1 de dicho artículo 14– y a la de los productos químicos que susciten especial preocupación en relación con la salud humana o el medio ambiente –productos que están sometidos a una prohibición total de exportación de acuerdo con el apartado 2 del mismo artículo 14. A su vez, los artículos 15 y 16 de dicho Reglamento se refieren, respectivamente, a la información sobre movimientos en tránsito y a la que debe acompañar los productos químicos exportados. Éstos se ajustarán a las medidas sobre envasado y etiquetado establecidas por las disposiciones comunitarias pertinentes así como, cuando proceda, a la obligación de mencionar en la etiqueta la fecha de producción y la fecha de caducidad estos productos (artículo 16, apartados 1 y 2). El artículo 16, apartado 3, del Reglamento impugnado dispone, además, que el exportador enviará a cada importador de los productos químicos contemplados en el apartado 1 del mismo artículo una ficha de datos de seguridad conforme a lo dispuesto en la Directiva 91/155/CEE de la Comisión, de 5 de marzo de 1991, por la que se definen y fijan, en aplicación del artículo 10 de la Directiva 88/379/CEE del Consejo, las modalidades del sistema de información específica relativo a los preparados peligrosos (DO L 76, p. 35).

24 Los últimos artículos del Reglamento impugnado se refieren, respectivamente, a las obligaciones que pesan sobre las autoridades nacionales responsables de controlar la importación y la exportación (artículo 17), a la determinación, por los Estados miembros, de un régimen de sanciones «efectivas, proporcionadas y disuasorias» aplicables a las infracciones de las disposiciones de dicho Reglamento (artículo 18),

al envío periódico a la Comisión de la información de que disponen los Estados miembros sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el mismo Reglamento y a la elaboración de un informe de síntesis por esta institución (artículo 21), la actualización de los anexos del Reglamento impugnado «a la vista de la evolución de la legislación comunitaria y del Convenio» (artículo 22) y a la redacción, por la Comisión, de notas técnicas de orientación para facilitar la aplicación práctica de dicho Reglamento (artículo 23). Por su parte, los artículos 19 y 20 de éste aluden a la necesidad de intercambio de información y de asistencia técnica, especialmente a favor de los países en desarrollo y de los países con economías en transición, en términos muy semejantes a los empleados en los artículos 14 y 16 del Convenio.

Pretensiones de las partes

25 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento impugnado.

- Declare que los efectos de este Reglamento deben mantenerse hasta que el Consejo adopte un nuevo reglamento.

- Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

26 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso por carecer de fundamentación y condene en costas a la demandante.

- 27 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2003 se admitió la intervención en el presente asunto de la República Francesa, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 28 La Comisión alega un único motivo en apoyo de su recurso, basado en la violación del Tratado CE como consecuencia de la elección de una base jurídica incorrecta. Efectivamente, en su opinión, en la medida en que el Reglamento impugnado es un elemento destinado esencialmente a regular el comercio internacional de determinados productos químicos peligrosos, pertenece al ámbito de la política comercial común y no al de la política comunitaria del medio ambiente. Como tal, por tanto, debería haber sido adoptado como un reglamento del Consejo conforme a lo dispuesto en el artículo 133 CE, y no como un reglamento del Parlamento y del Consejo basado en el artículo 175 CE, apartado 1. Según la Comisión, esta conclusión se deriva tanto de la simple lectura de la exposición de motivos del Reglamento impugnado, en el que se enuncian los objetivos perseguidos por sus autores, como del análisis del contenido de éste.
- 29 En primer lugar, respecto de los objetivos del mencionado Reglamento, la Comisión alega que, de entrada, éstos pueden deducirse de la lectura de su propio título, ya que en él se hace referencia a la «exportación» e «importación» de los productos químicos peligrosos. La utilización de estos términos, así como la voluntad, manifestada en el tercer considerando de dicho Reglamento, de aplicar el Convenio sin reducir de ningún modo los efectos de la normativa comunitaria existente sobre exportación e importación de productos químicos peligrosos, demuestran

claramente, en su opinión, la vocación comercial preponderante de este Reglamento, llamado a regular los intercambios de estos productos entre la Comunidad y los terceros Estados.

30 Asimismo, el artículo 1 del Reglamento impugnado, en el que se exponen los fines perseguidos por sus autores, se hace directamente eco de estas preocupaciones, puesto que, según el tenor del apartado 1, letra a), de dicho artículo 1, su objetivo es «aplicar el Convenio de Rotterdam». Ahora bien, según la Comisión, este Convenio forma parte de la política comercial común, dado que se refiere al procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a los productos químicos y plaguicidas peligrosos objeto de comercio internacional. Los objetivos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras b) y c), de dicho Reglamento se limitan a reproducir los descritos en el artículo 1 del Convenio.

31 Según la Comisión, el artículo 1, apartado 2, del Reglamento impugnado se encuadra en la misma perspectiva comercial, ya que invita a la Comunidad a actuar de modo que la normativa comunitaria en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias químicas peligrosas, aplicable a estas sustancias cuando se comercializan en la Comunidad, se aplique igualmente a tales sustancias cuando se exportan hacia otros Estados miembros en el Convenio o a otros países. Por consiguiente, el intercambio de dichas sustancias con los Estados terceros constituye evidentemente, en su opinión, un objetivo central del Reglamento impugnado.

32 Según la Comisión, el análisis del propio contenido del Reglamento impugnado confirma también la tesis de que se trata esencialmente de un instrumento de carácter comercial. A este respecto, la citada institución remite concretamente a los artículos 6 a 16 de este Reglamento, en los que se recogen las normas aplicables a la exportación y a la importación de productos químicos peligrosos y que son, a su modo de ver, las disposiciones fundamentales de dicho Reglamento, así como al

artículo 3 del mismo, el cual, en sus números 16 y 17, define los conceptos de «exportación» y de «importación» de acuerdo con los procedimientos aduaneros aplicables en el interior de la Comunidad. Según la Comisión, esta remisión significa forzosamente que el movimiento de los productos de que se trata en el presente asunto se asimila al comercio de dichos productos y, en cuanto tal, se halla sometido a las mismas normas que éste.

33 En este contexto, la Comisión observa que la clasificación, el etiquetado, el uso o la comercialización de los productos químicos incluidos en el Reglamento impugnado se rigen, en Derecho comunitario, por un conjunto de directivas que, con sólo una excepción, se basan en el artículo 95 CE o en los artículos 100 del Tratado CEE (posteriormente, artículo 100 del Tratado CE, tras su modificación, y actualmente artículo 94 CE) o 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación). Por tanto, los Estados miembros que deseen prohibir o restringir el uso de un producto químico no contemplado en una medida de armonización comunitaria deben acogerse al artículo 30 CE para justificar una interdicción o restricción de este tipo, o solicitar que se haga una excepción con arreglo a lo dispuesto en el artículo 95 CE, apartados 4 o 5. Puesto que los Estados miembros no pueden aplicar normas nacionales diferentes en la Comunidad sin haber obtenido esta excepción, no puede autorizarse a estos Estados a aplicar normas diferentes sobre la importación y la exportación de productos químicos peligrosos. Los intercambios de dichos productos con los Estados terceros deben estar regulados de manera uniforme con el fin de evitar la aparición de posibles distorsiones en los intercambios intracomunitarios. En consecuencia, según la Comisión, el artículo 133 CE es realmente la base jurídica apropiada del Reglamento impugnado.

34 Por último, recordando la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la que se desprende que la política comercial común está, por su propia naturaleza, destinada a ser objeto de una interpretación extensiva, la Comisión reprocha la extensión del ámbito de aplicación material del Reglamento impugnado a productos que no estaban incluidos en su propuesta inicial, como los productos químicos peligrosos prohibidos o rigurosamente restringidos únicamente en uno o varios Estados miembros. En su opinión, esta modificación, al igual que la precisión realizada en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento impugnado, según la cual la participación de la Comunidad en el Convenio, por determinadas cuestiones

contempladas en este artículo, «será responsabilidad conjunta de la Comisión y de los Estados miembros», son claramente contrarias a la perseguida armonización a nivel comunitario, ya que parecen asumir la existencia de dichas prohibiciones o restricciones nacionales, siendo el artículo 10, apartado 7, del Reglamento impugnado el único que hace referencia a la necesidad de respetar la legislación comunitaria.

35 Para los demandados, por el contrario, la precisión realizada en el artículo 5, párrafo primero, de dicho Reglamento, no tendría otro objetivo que reflejar, del modo más adecuado, el carácter mixto de la participación de la Comunidad y de los Estados miembros en el Convenio. En cuanto a la extensión del ámbito de aplicación material del citado Reglamento a los productos prohibidos o rigurosamente restringidos únicamente en algunos Estados miembros, según los demandados, constituye una prueba adicional de la importancia que ambos conceden a la protección de la salud humana y del medio ambiente, puesto que añadieron, incluyéndolos en el ámbito de aplicación potencial del Reglamento impugnado, productos que no figuraban en la propuesta presentada por la Comisión. En este contexto, el Consejo y el Parlamento remiten al artículo 15, apartado 4, del Convenio, que autoriza a las Partes en él a adoptar, en determinadas circunstancias, medidas más estrictas que las establecidas en el mismo «para proteger la salud humana y el medio ambiente», así como a los considerandos cuarto y decimoséptimo del Reglamento impugnado, que aluden, respectivamente, a la necesidad de ir «más allá de las disposiciones del Convenio en algunos aspectos» y de garantizar en todo caso «una gestión correcta de los productos químicos».

36 Por otra parte, respecto al contenido del Reglamento, los demandados y las partes coadyuvantes comparten esencialmente la apreciación realizada por la Comisión sobre el carácter fundamental de los mecanismos previstos en los artículos 6 a 16 de éste, pero, en su opinión, dichos mecanismos ponen de manifiesto que la voluntad del legislador comunitario es más bien proteger la salud de las personas y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales de una manipulación incontrolada de los productos químicos peligrosos que regular o fomentar su comercialización efectiva.

A este respecto, dichas partes se refieren, en particular, al artículo 1, apartado 2, del Reglamento impugnado, que remite expresamente a las disposiciones comunitarias pertinentes relativas a la clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas para el hombre o el medio ambiente, así como a los artículos 10, apartado 6, y 12, apartado 6, del mismo Reglamento, que establecen la posibilidad de que la Comisión evalúe, en estrecha cooperación con los Estados miembros, la necesidad de proponer medidas a nivel comunitario para prevenir cualquier riesgo inaceptable para la salud humana y el medio ambiente en la Comunidad.

37 Además, según el Gobierno finlandés, los artículos 17 a 21 del Reglamento impugnado responden a las mismas preocupaciones sanitarias y medioambientales, ya que imponen exigencias específicas en relación tanto con el control y el respeto de las obligaciones previstas en el Convenio y en el mencionado Reglamento como con el establecimiento de un régimen de sanciones efectivas en caso de infracción de sus disposiciones.

38 Seguidamente, en lo tocante al argumento de la Comisión según el cual las operaciones relativas a los productos químicos peligrosos deben regularse forzosamente en el marco de la política comercial común para evitar la aparición de posibles distorsiones en los intercambios comunitarios, los demandados destacan que en el pasado no se ha producido ninguna distorsión de importancia, aunque las normas en cuestión fueran adoptadas sobre una base medioambiental y que, además, cuando las normas se adoptan a nivel comunitario para regular los intercambios de productos peligrosos, estas normas se imponen en cualquier circunstancia a los Estados miembros y a los operadores económicos, independientemente de la base jurídica empleada para su adopción. Por consiguiente, según los demandados, los Estados miembros sólo pueden adoptar medidas nacionales conformes a dichas normas comunes y a la normativa comunitaria pertinente, como se desprende claramente, por otra parte, del artículo 10, apartado 7, del Reglamento impugnado.

- 39 Al igual que en sus escritos presentados en el marco del recurso interpuesto por la Comisión contra la Decisión 2003/106, relativa a la aprobación del Convenio en nombre de la Comunidad Europea (véase, en este sentido, la sentencia dictada este mismo día, Comisión/Consejo, C-94/03, Rec. p. I-1), el Consejo y el Parlamento citan varios actos comunitarios que, en su opinión, también contienen disposiciones de carácter comercial pero cuya base jurídica, en virtud de su finalidad preponderantemente medioambiental, es el artículo 175 CE, apartado 1, el artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras modificación) o el artículo 130 S del Tratado CEE (que pasó a ser el artículo 130 S del Tratado CE, tras su modificación). Así ocurre, concretamente, con los Reglamentos (CEE) nº 259/93, del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1), y (CE) nº 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (DO 1997, L 61, p. 1), así como con el Reglamento nº 2455/92 del Consejo, derogado y sustituido expresamente por el Reglamento impugnado. Esta continuidad entre el Reglamento nº 2455/92 y el Reglamento impugnado constituye, en su opinión, una prueba adicional de la necesidad de basar este último en el artículo 175 CE, apartado 1.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 40 Con carácter preliminar, debe observarse que la demandante y los demandados niegan que en el Reglamento impugnado coexisten elementos de naturaleza comercial y medio ambiental. Sin embargo, sus opiniones divergen en cuanto a cuál sea el centro de gravedad de dicho Reglamento. En efecto, mientras que la Comisión sostiene que si bien el Reglamento impugnado beneficia sobremanera la salud de las personas y del medio ambiente, su objetivo principal es regular los intercambios de productos químicos peligrosos, el Parlamento y el Consejo, así como todas las partes coadyuvantes, alegan por el contrario que este aspecto tiene un carácter accesorio, puesto que la finalidad esencial del Reglamento impugnado es establecer normas y procedimientos que garanticen un nivel elevado de protección de la salud humana y del medio ambiente.

- 41 A este respecto ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la elección del fundamento jurídico de un acto comunitario debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, el objetivo y el contenido del acto (véanse las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 11; de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, denominada «Dióxido de titanio», C-300/89, Rec. p. I-2867, apartado 10; de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, Rec. p. I-6177, apartado 22, y de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, C-176/03, Rec. p. I-7879, apartado 45).
- 42 Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véanse las sentencias de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, Rec. p. I-779, apartado 59; de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo, C-211/01, Rec. p. I-8913, apartado 39, y de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, C-338/01, Rec. p. I-4829, apartado 55).
- 43 Con carácter excepcional, si se demuestra, por el contrario, que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos, vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 19 de septiembre de 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 31; de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo, C-281/01, Rec. p. I-12049, apartado 35, y de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 40).
- 44 Esto es precisamente lo que ocurre en el presente asunto. Efectivamente, tanto desde el punto de vista de la finalidad como del contenido, el Reglamento impugnado tiene un componente comercial y uno medioambiental que están vinculados entre sí de un modo tan indisoluble que para adoptar este acto fue necesario recurrir conjuntamente a los artículos 133 CE y 175 CE, apartado 1.

45 En este sentido, debe recordarse en primer lugar que, como se desprende además tanto de sus considerandos como de su artículo 1, apartado 1, letra a), el principal objetivo del Reglamento impugnado es aplicar el Convenio. Ahora bien, como ha declarado el Tribunal de Justicia en el apartado 51 de la sentencia dictada este mismo día, Comisión/Consejo, antes citada, este Convenio integra precisamente dos componentes –la regulación de los intercambios y la protección de la salud humana y del medio ambiente– vinculados tan estrechamente que la Decisión relativa a la aprobación de dicho Convenio en nombre de la Comunidad tuvo que basarse en los artículos 133 CE y 175 CE, apartado 1.

46 Evidentemente, el hecho de que se hayan elegido una o varias disposiciones del Tratado como bases jurídicas para la aprobación de un acuerdo internacional no basta para demostrar que deba considerarse que estas disposiciones también son bases jurídicas para la adopción de actos cuyo objetivo es aplicar dicho acuerdo a nivel comunitario.

47 No obstante, en el caso de autos, es imprescindible que las bases jurídicas de la Decisión de aprobación del Convenio en nombre de la Comunidad y del Reglamento impugnado, que aplica el mencionado Convenio a nivel comunitario, sean idénticas en cualquier caso, dada la evidente convergencia entre las disposiciones de ambos actos, que refleja claramente tanto la preocupación de regular los intercambios de los productos químicos peligrosos como la de garantizar una gestión racional de dichos productos y/o de proteger la salud de las personas y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales del comercio de estos productos.

48 Así ocurre, en particular, con los artículos 1, apartado 1, y 2 del Reglamento impugnado, en los que se enuncian los objetivos perseguidos por sus autores y se determina el ámbito de aplicación material de este Reglamento en términos muy

similares a los empleados, respectivamente, en los artículos 1 y 3 del Convenio, cuyas definiciones –contenidas en su artículo 2– son prácticamente idénticas, por lo demás, a las que figuran en el artículo 3 del Reglamento impugnado.

- 49 Lo mismo sucede, de modo aún más evidente, con los artículos 6 a 13 del Reglamento, que contienen las normas y los procedimientos aplicables a los intercambios de productos químicos peligrosos en términos que reflejan, en muchos aspectos, las normas y procedimientos previstos en el Convenio. Los artículos 7 y 8 del Reglamento impugnado remiten de un modo igualmente claro al artículo 12 del Convenio, relativo a la notificación de exportación, mientras que los artículos 12 y 13 del mismo Reglamento, relativos a las obligaciones en relación con la importación y exportación de productos químicos, reproducen directamente, por su parte, los artículos 10 y 11 del Convenio, que establecen las mismas obligaciones.
- 50 En segundo lugar, debe destacarse que el Reglamento impugnado, aparte de buscar un paralelismo con el Convenio que pretende aplicar a escala comunitaria, rebasa el ámbito de aplicación de éste, puesto que, como se desprende –explícitamente, por lo demás– del cuarto considerando de dicho Reglamento, el legislador comunitario manifiesta su voluntad de «ir más allá de las disposiciones del Convenio en algunos aspectos». Ahora bien, las disposiciones introducidas a tal efecto en el Reglamento impugnado justifican sobradamente que se recurra al artículo 133 CE además de al artículo 175 CE, apartado 1.
- 51 Así ocurre, por ejemplo, con los artículos 14, apartado 2, y 16, apartado 1, del Reglamento impugnado. En efecto, en la medida en que el primero impone una prohibición total de exportación de los productos químicos y de los artículos enumerados en el anexo V del propio Reglamento y, el segundo, en relación con los artículos 1, apartado 2, y 2, apartado 1, letra c), del mismo Reglamento, exige que se respeten, en caso de exportación, las normas comunitarias pertinentes relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de las sustancias y preparados peligrosos, sin perjuicio de otras exigencias específicas de la Parte o del país importador, ambos artículos regulan directamente el comercio y los intercambios de dichos productos.

- 52 En este contexto, los demandados alegaron, en particular, que no debía recurrirse forzosamente al artículo 133 CE, puesto que, por una parte, en los años precedentes no se había observado ninguna distorsión de importancia en los intercambios intracomunitarios y, por otra, que, como resulta, además, del artículo 10, apartado 7, del Reglamento impugnado, los Estados miembros están siempre obligados a respetar la normativa comunitaria pertinente en el ejercicio de sus competencias.
- 53 A este respecto basta destacar que –suponiendo que sea cierto– el argumento de que no se haya detectado ninguna distorsión en los intercambios intracomunitarios de los productos de que se trata no puede emplearse para cuestionar que en el presente caso se haya recurrido al artículo 133 CE. Efectivamente, el fundamento del recurso a este artículo como base jurídica de un acto comunitario depende de las características propias de este acto y de la cuestión de si dichas características responden a los criterios objetivos que determinan la aplicabilidad de la citada base jurídica. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, el Reglamento impugnado responde precisamente a esos criterios.
- 54 En cuanto al argumento según el cual los Estados miembros siempre están obligados, en el ejercicio de sus competencias, a someterse a la normativa comunitaria pertinente, aun siendo irrefutable, carece de pertinencia a efectos de la elección de la base jurídica apropiada de un acto comunitario.
- 55 Por último, en lo que atañe a la circunstancia, alegada por los demandados, de que otros actos comunitarios, como los Reglamentos n^{os} 259/93 y 338/97 o el Reglamento n^o 2455/92, que precedió al Reglamento impugnado, se apoyen en una base jurídica relacionada con la política del medio ambiente, ésta no resulta en absoluto pertinente en el marco del presente asunto. Según reiterada jurisprudencia,

la determinación de la base jurídica de un acto debe, en efecto, realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios, y no la base jurídica empleada para la adopción de otros actos comunitarios que, si se da el caso, presenten características similares (véase, en particular, la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo, C-187/93, Rec. p. I-2857, apartado 28, que se refería, precisamente, a la elección de la base jurídica del Reglamento n° 259/93).

- 56 Por tanto, a la vista del conjunto de las consideraciones precedentes, procede concluir que el Reglamento impugnado, tanto en el plano de las finalidades perseguidas por sus autores como en el de su contenido, integra dos elementos vinculados indisolublemente, sin que quepa considerar que uno es secundario o indirecto respecto al otro, uno de los cuales pertenece a la política comercial común y el otro, a la política de protección de la salud humana y del medio ambiente. De acuerdo con la jurisprudencia citada en el apartado 43 de esta sentencia, dicho Reglamento debería estar basado en los dos fundamentos jurídicos correspondientes, es decir, en este caso, en los artículos 133 CE y 175 CE, apartado 1.
- 57 Es cierto que, como declaró el Tribunal de Justicia, sustancialmente en los apartados 17 a 21 de la sentencia Dióxido de titanio, antes citada, no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles y/o cuando la acumulación de bases jurídicas puede minar los derechos del Parlamento (véanse también, en este sentido, las sentencias de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139, apartado 14, y de 29 abril de 2004, Comisión/Consejo, antes citada, apartado 57). Sin embargo, en el caso de autos, el hecho de que se haya recurrido conjuntamente a los artículos 133 CE y 175 CE, apartado 1, no ha llevado aparejada ninguna de estas consecuencias.
- 58 En efecto, por una parte, en el presente asunto, el hecho de invocar adicionalmente el artículo 133 CE no podía ejercer ninguna influencia sobre las normas de votación aplicables en el seno del Consejo puesto que, al igual que el artículo 175 CE, apartado 1, el artículo 133 CE, apartado 4, dispone que, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere dicho artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

- 59 Por otra, invocar conjuntamente los artículos 133 CE y 175 CE, apartado 1, tampoco vulnera los derechos del Parlamento, puesto que, si bien el primero de estos dos artículos no establece, formalmente, la participación de esta institución en la adopción de un acto como el cuestionado en el presente asunto, el segundo, por el contrario, remite expresamente al procedimiento contemplado en el artículo 251 CE. Por tanto, a diferencia de lo que ocurría en el asunto objeto de la sentencia Dióxido de titanio, antes citada, en el caso de autos la acumulación de las bases jurídicas no mina en modo alguno los derechos del Parlamento, ya que, al invocar el artículo 175 CE, apartado 1, esta institución puede adoptar el acto conforme al procedimiento de codecisión.
- 60 Habida cuenta de cuanto precede, procede anular el Reglamento impugnado en la medida en que se basa únicamente en el artículo 175 CE, apartado 1.

Sobre la limitación de los efectos de la anulación

- 61 En sus pretensiones, la Comisión ha solicitado al Tribunal de Justicia que, en caso de que estime el recurso, se mantengan los efectos del Reglamento impugnado hasta que se adopte un nuevo reglamento.
- 62 A este respecto, debe recordarse que, según el tenor del artículo 231 CE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia puede, si lo estima necesario, señalar aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

- 63 En el presente asunto, debe destacarse que, con arreglo a su artículo 26, el Reglamento impugnado entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, que tuvo lugar el 6 de marzo de 2003.
- 64 Por consiguiente, desde el 7 de marzo de 2003, la exportación e importación de productos químicos peligrosos se rigen por este Reglamento, y la Comisión se ha visto obligada, en virtud de este último, a adoptar varias decisiones de importación comunitaria sobre determinados productos y sustancias químicas.
- 65 A la vista de estas consideraciones y, especialmente, con el fin de evitar todo atisbo de inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable a los intercambios de estos productos como consecuencia de la anulación del Reglamento impugnado, procede mantener los efectos de éste hasta que se adopte, en un plazo razonable, un nuevo reglamento sobre las bases jurídicas apropiadas.

Costas

- 66 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Con arreglo al artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento, sin embargo, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. Al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones de la Comisión, del Consejo y del Parlamento, procede resolver que todos soporten sus propias costas. Según el artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que hayan intervenido en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) Anular el Reglamento (CE) n° 304/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos.**

- 2) Mantener los efectos de este Reglamento hasta que se adopte, en un plazo razonable, un nuevo reglamento sobre las bases jurídicas apropiadas.**

- 3) La Comisión de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea soportarán sus propias costas.**

- 4) La República Francesa, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.**

Firmas