

## FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

föredraget den 26 maj 2005<sup>1</sup>

### I — Inledning

1. Detta mål rör en tvist mellan, å ena sidan, Europeiska gemenskapernas kommission och, å andra sidan, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om valet av rättslig grund för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier<sup>2</sup> (nedan kallad förordning nr 304/2003 eller förordningen).

2. Enligt kommissionen skall den rättsliga grunden för förordningen vara den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG), medan parlamentet och rådet, med stöd av tre medlemsstater, försvarar sitt beslut att anta förordningen med stöd av miljöpolitiken (artikel 175.1 EG).

3. I mål C-94/03<sup>3</sup>, som behandlas samtidigt med detta mål, tvistar parterna om valet av rättslig grund för Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel<sup>4</sup> (nedan kallad Rotterdamkonventionen).

### II — Tillämpliga bestämmelser

4. Förordning nr 304/2003 har ersatt rådets förordning 2455/92/EEG av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier<sup>5</sup>.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EUT L 63, s. 1.

3 — Kommissionen mot rådet. Se också mitt förslag till avgörande denna dag (målet anhängigt vid domstolen).

4 — EGT, L 63, 2003, s. 29 och följande sidor.

5 — EGT L 251, s. 13; svensk specialutgåva, volym 20, s. 3 (nedan kallad förordning nr 2455/92).

A — *Utdrag ur förordningens preambel*

B — *Sammanfattning av de väsentligaste bestämmelserna i förordningen*

5. Som framgår av skälen 3 och 4 i förordning nr 304/2003 har denna två syften. Å ena sidan syftar förordningen till att genomföra Rotterdambkonventionen. Å andra sidan innehåller den emellertid uttryckligen också strängare bestämmelser än konventionen. De två skälen har följande lydelse:

6. Artikel 1.1 i förordning nr 304/2003 har följande lydelse:

”1. Syftet med denna förordning är att

”(3) Gemenskapen bör vidta åtgärder för att tillämpa konventionen och, under tiden fram till det att konventionen träder i kraft, det provisoriska PIC-förfarandet, dock utan att det på något sätt medför en sänkning av den skydds nivå för miljön och allmänheten i importerande länder som fastställts i förordning (EEG) nr 2455/92/EEG.

a) genomföra Rotterdambkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel,

(4) Det är också nödvändigt och lämpligt att, med samma målsättning, införa strängare bestämmelser än konventionen i vissa fall. Enligt artikel 15.4 i konventionen får parterna vidta strängare åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön än vad som föreskrivs i konventionen, under förutsättning att åtgärderna är förenliga med konventionen och följer internationell rätt.”

b) främja delat ansvar och samarbete i fråga om internationell transport av farliga kemikalier, för att skydda människors hälsa och miljön, samt

c) bidra till en miljövänlig användning av sådana kemikalier.

Detta syfte skall uppnås genom att informationsutbytet om sådana kemikaliers egenskaper underlättas, genom att en beslutsprocess inrättas i gemenskapen för import och export av sådana kemikalier och genom att fattade beslut sprids till parterna och andra länder när så är lämpligt.”

”Denna förordning skall tillämpas på

- a) vissa farliga kemikalier som omfattas av det förfarande med förhandsgodkännande (PIC) sedan information lämnats som fastställs i Rotterdamkonventionen,
- b) vissa farliga kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner i gemenskapen eller i en medlemsstat, och
- c) alla kemikalier som exporteras vad avser deras klassificering, förpackning eller märkning.”

7. Enligt artikel 1.2 är syftet med förordning nr 304/2003 vidare att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna<sup>6</sup> om klassificering, förpackning och märkning vid utsläppande på marknaden i Europeiska gemenskapen av kemikalier som kan vara farliga för människors hälsa eller miljön skall gälla även vid export av sådana kemikalier från medlemsstaterna till andra parter i Rotterdamkonventionen eller andra länder, ”förutom i de fall dessa bestämmelser skulle strida mot särskilda krav som uppställs av dessa parter eller länder”.

8. I artikel 2.1 i förordning nr 304/2003 definieras förordningens räckvidd på följande sätt:

9. I övrigt kan de huvudsakliga bestämmelserna i förordning nr 304/2003 i förenklad form sammanfattas på följande sätt.

6 — Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärming av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT 1967, 196, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, s. 19) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärming av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (EGT L 200, s 1).

10. I artikel 6 i förordning nr 304/2003 indelas farliga kemikalier i tre kategorier. Kemikalierna är uppräknade i de tre delarna av bilaga I till förordningen och överlappar

delvis varandra med avseende på sina respektive rättsverkningar.<sup>7</sup>

konventionen regelbundet informera alla parter i konventionen om vilka sådana medgivanden som har lämnats (artikel 13.6 b i förordning nr 304/2003).

11. En av dessa kategorier (bilaga I del 3) innehåller en förteckning över vissa som särskilt farliga klassificerade kemikalier vilka omfattas av det i Rotterdambkonventionen föreskrivna förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel (*Prior Informed Consent-förfarande*, nedan kallat PIC-förfarandet) (artikel 6.2 tredje stycket i förordning nr 304/2003). Kärnpunkten i nämnda förfarande, som beskrivs närmare i artiklarna 12 och 13 i förordningen<sup>8</sup>, utgörs av bestämmelser om ett ömsesidigt utbyte av information mellan gemenskapen och övriga parter i Rotterdambkonventionen om den praxis som de tillämpar beträffande import av ifrågavarande kemikalier. Inom gemenskapen motsvaras detta av information till de berörda ekonomiska aktörerna angående tredje lands importpraxis.<sup>9</sup>

13. Medgivande från importlandet krävs också för export av ytterligare en kategori kemikalier, nämligen sådana som visserligen ännu inte omfattas av PIC-förfarandet men ur gemenskapens synpunkt *har anmälts för att bli upptagna i ett PIC-förfarande* i den mening som avses i Rotterdambkonventionen (artikel 6.2 andra meningen jämförd med artikel 13.6 a i förordning nr 304/2003). De berörda kemikalierna är uppräknade i del 2 i bilaga I till förordningen.

12. De kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet får exporteras endast om *importlandet har gett sitt medgivande*.<sup>10</sup> Rotterdambkonventionens sekretariat skall enligt

14. Vid export av kemikalier som inte omfattas av PIC-förfarandet är exportören skyldig att göra en *exportanmälan* (artikel 6.2 andra och tredje styckena jämförda med artikel 7 och bilaga I del 1 och 2 i förordning nr 304/2003).<sup>11</sup> Exportanmälan skall även göras för sådana kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet om importlandet begär detta (artikel 7.5 andra stycket i förordningen).

7 — Det måste också beaktas att en och samma kemikalie kan vara inordnad i flera kategorier samtidigt (artikel 6.2 första stycket i förordning nr 304/2003).

8 — Artiklarna 12 och 13 i förordning nr 304/2003 har ett nära samband med artiklarna 10 och 11 i Rotterdambkonventionen. Se också definitionen i artikel 3.14 i förordningen enligt vilken PIC-förfarandet är det förfarande med förhandsgodkännande sedan information lämnats *som fastställs i konventionen*.

9 — Se i detta hänseende också punkterna 7 och 8 i mitt denna dag föredragna förslag till avgörande i mål C-94/03 (ovan fotnot 3).

10 — "Importerande part" i den mening som avses i Rotterdambkonventionen och i förordningen.

11 — Detsamma gäller enligt artikel 14.1 i förordning nr 304/2003 "artiklar som innehåller de kemikalier i oreakerad form som anges i del 2 eller 3 i bilaga I".

15. En exportanmälan skall enligt bilaga III till förordningen innehålla information om arten av det ämne som skall exporteras, framför allt om dess fysikalisk-kemiska, toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper, och uppgift om vilka försiktighetsåtgärder som behöver vidtas vid hanteringen av detsamma. Anmälan skall förmedlas av kommissionen till myndigheterna i det tredje land till vilket kemikalien skall exporteras. Kommissionen skall föra in anmälan i en databas som är tillgänglig för allmänheten. I gengäld skall kommissionen i databasen publicera de exportanmälningar avseende import av kemikalier till gemenskapen som den har erhållit från andra länder. Kommissionen skall också underrätta de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna (artikel 8 i förordning nr 304/2003).

16. Enligt artikel 14.2 i förordning nr 304/2003 är det *förbjudet* att exportera kemikalier och artiklar som inte får användas i gemenskapen på grund av skydd av människors hälsa eller miljön. Dessa kemikalier anges i bilaga V till förordningen.

17. I artikel 16 i förordning nr 304/2003 föreskrivs att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om förpackning och märkning även är tillämpliga på kemikalier som är avsedda för export<sup>12</sup> och att exportörer är skyldiga att låta viss information åtfölja

varorna. Kemikalier får enligt artikel 13.7 i förordningen inte exporteras senare än sex månader före sista förbrukningsdag. Exportörer av bekämpningsmedel måste enligt artikel 13.8 i förordningen säkerställa att märkningen innehåller särskild information om lagring och lagringsstabilitet vid de klimatförhållanden som råder i importlandet. De måste vidare se till att exporterade bekämpningsmedel uppfyller gemenskapslagstiftningens renhetsspecifikationer.

18. Enligt artikel 15 i förordning nr 304/2003, som går längre än Rotterdambkonventionen, föreligger också viss skyldighet till information om *transitering* genom tredje land av kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet.

19. I artikel 20 i förordning nr 304/2003 behandlas tekniskt bistånd, framför allt till utvecklingsländer och länder med övergångs-ekonomi, för att främja utvecklingen av den infrastruktur, kapacitet och fackkunskap som krävs för att kunna hantera kemikalier korrekt under hela livscykeln.

20. Förordningen innehåller dessutom särskilda bestämmelser om förfarandet för gemenskapens deltagande i Rotterdambkonventionen, skyldighet för de behöriga myn-

12 — I bestämmelsen hänvisas till direktiven 67/548/EEG, 1999/45/EG, 91/414/EEG, och 98/8/EG (ovan fotnot 66) samt annan särskild gemenskapslagstiftning.

digheterna att kontrollera import och export, skyldighet för exportörer att årligen lämna information om hur stora kvantiteter av vissa kemikalier de importerat under föregående år och bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av information om handeln med kemikalier.

23. Med frångående av kommissionens förslag beslöt rådet emellertid vid sammanträde den 19 december 2002, enhälligt och efter att fakultativt ha hört parlamentet, att välja artikel 175.1 EG och inte artikel 133 EG som rättslig grund för förordningen. Förordningen antogs slutligen av parlamentet och rådet genom ett medbeslutandeförfarande (artikel 251 EG).

### III — Bakgrund, yrkanden och förfarande

#### B — Yrkanden och förfarandet vid domstolen

#### A — Tvistens bakgrund

21. Rotterdambkonventionen antogs den 10 september 1998 i Rotterdam och undertecknades på gemenskapens vägnar den 11 september 1998.<sup>13</sup>

24. I sin ansökan om ogiltigförklaring av den 23 april 2003 har kommissionen med stöd av artikel 230 EG yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets förordning nr (EG) 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier,

22. Den 24 januari 2002 framlade kommissionen förslag till rådets förordning om export och import av farliga kemikalier. Som rättslig grund för förslaget åberopade kommissionen artikel 133 EG.<sup>14</sup>

— fastställa att förordningen skall gälla till dess att rådet har antagit en ny förordning och

13 — Förutom Europeiska gemenskapen är också flertalet medlemsstater parter i Rotterdambkonventionen. Se översikt på konventionens hemsida (besökt senast den 1 februari 2005) över de ratifikationer som hittills har skett.

14 — KOM (2001) 803 slutlig (EGT C 126 E, 2002, s. 291). Samtidigt föreslog kommissionen, med stöd av artikel 133 EG jämförd med artikel 300.2 första stycket första meningen och artikel 300.3 första meningen EG att rådet skulle ratificera Rotterdambkonventionen (EGT C 126 E, 2002, s. 274).

— förplikta Europaparlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

25. Europaparlamentet och rådet har yrkat att domstolen skall

- ogilla kommissionens talan och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Genom beslut av domstolens ordförande av den 15 september 2003 har Republiken Frankrike, Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland erhållit tillstånd att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.

27. Samtliga som har deltagit i förfarandet har yttrat sig skriftligt. Kommissionen, parlamentet, rådet och Förenade kungariket har också yttrat sig vid den muntliga förhandlingen den 7 april 2005 då målet behandlades gemensamt med mål C-94/03.

#### IV — Bedömning

28. Kommissionen har som enda grund för sin talan om ogiltighet åberopat att förordningen har antagits på en felaktig rättslig grund. Därmed har kommissionen påstått att EG-fördraget har åsidosatts enligt artikel 230.2 EG.

29. Valet av korrekt rättslig grund är av avsevärd praktisk och institutionell, till och med konstitutionell, betydelse.<sup>15</sup> Den rättsliga grunden är som bekant avgörande inte bara för vilket lagstiftningsförfarande som är tillämpligt (om parlamentet måste medverka, om rådet skall besluta med enhällighet eller kvalificerad majoritet<sup>16</sup>), utan också för bedömningen av frågan om gemenskapen har en exklusiv behörighet att lagstifta eller om medlemsstaterna måste medverka<sup>17</sup>.

#### A — Kriterier för valet av rättslig grund

30. Enligt fast rättspraxis skall valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland kriterierna ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll.<sup>18</sup>

15 — Se domstolens yttrande 2/00 av den 6 december 2001, Cartagena-protokollet om biosäkerhet (REG 2001, s. I-9713), punkt 5.

16 — Se bland annat dom av den 11 september 2003 i mål C-211/01, kommissionen mot rådet, godsbeholdningsmålet (REG 2003, s. I-8913), punkt 52, och av den 29 april 2004 i mål C-338/01, kommissionen mot rådet (REG 2004, s. I-4829), punkt 58.

17 — Se bland annat domstolens yttrande 1/94 av den 15 november 1994, WTO-avtalet (REG 1994, s. I-5267; svensk specialutgåva, volym 16, s. 233), och yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15).

18 — Dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 25, av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-1139), punkt 12, av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet (REG 2000, s. I-2257), punkt 43, av den 19 september 2002 i mål C-336/00, Huber (REG 2002, s. I-7699), punkt 30, av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkt 93, av den 29 april 2004 i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 54, och av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen (REG 2005, s. I-2801) punkt 78. Principiella synpunkter anfördes redan i dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, titandioxidmålet, (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11), s. 199, punkt 10.

31. Om det av bedömningen av en rättsakt framgår att den har ett dubbelt syfte eller har två beståndsdelar och en av beståndsdelarna kan identifieras som huvudsaklig eller avgörande, medan den andra endast är underordnad, skall rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs av den avgörande beståndsdelens eller av den huvudsakliga eller avgörande syftet.<sup>19</sup>

32. I enlighet härmed kan en gemenskapsrättsakt antas med stöd av den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG) även om den utöver sin handelspolitiska tyngdpunkt också vill uppnå andra mål i fråga om till exempel utvecklingspolitik<sup>20</sup>, utrikes- och säkerhetspolitik<sup>21</sup>, miljöskydd<sup>22</sup> eller hälsoskydd<sup>23</sup>. Detta gäller så mycket mer som bestämmelserna om den gemensamma handelspolitiken grundas på ett öppet och dynamiskt synsätt som ingalunda

inskränker sig till de traditionella aspekterna på utrikeshandeln.<sup>24</sup> Vad särskilt avser miljöskydd och skydd av människors hälsa framgår det redan av artiklarna 6 EG och 152.1 första stycket EG, att dessa intressen är av övergripande natur och skall beaktas i all annan politik i gemenskapen, följaktligen också i den gemensamma handelspolitiken.

33. Omvänt kan emellertid också gemenskapsrättsakter vilkas huvudsakliga beståndsdel är miljöpolitik få sidoeffekter på handeln. Så länge de har en huvudsakligen miljöpolitisk utformning skall de dock grundas på artikel 175.1 EG och inte på artikel 133 EG.<sup>25</sup>

34. För att vid valet av rättslig grund för ingående av ett internationellt avtal dra en

19 — Domen av den 29 april 2004 i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 55, och av den 14 april 2005 i målet Belgien mot kommissionen (ovan fotnot 18), punkt 79. Se även dom av den 25 februari 1999, parlamentet mot rådet, punkt 14, och domarna i målen Huber, punkt 31, och British American Tobacco, punkt 94 (båda ovan fotnot 18). Principiella synpunkter anfördes redan i dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet, avfallsdirektivsmålet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkterna 19 och 21.

20 — Dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkterna 17–21. Se även generaladvokaten Lenz förslag till avgörande av den 29 januari 1987 i samma mål, särskilt punkten 62.

21 — Dom av den 17 oktober 1995 i mål C-70/94, Werner (REG 1995, s. I-3189), punkt 10, och av den 14 januari 1997 i mål C-124/95, Centro-Com (REG 1997, s. I-81), punkt 26.

22 — Dom av den 29 mars 1990 i mål C-62/88, Grekland mot rådet, Tjernobyl (REG 1990, s. I-1527), punkterna 15–19, och av den 12 december 2002 i mål C-281/01, kommissionen mot rådet, Energy Star (REG 2002, s. I-12049), punkterna 39–43.

23 — Se bland annat, även om det i det fallet var fråga om förhållandet mellan bestämmelser för den inre marknaden och hälsopolitik, dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-8419), punkt 88, samt domar av den 14 december 2004 i målen C-434/02, Arnold André (REG 2004, s. I-11823), punkterna 32–34, och C-210/03, Swedish Match (REG 2004, s. I-11891), punkterna 31–33. Bedömningarna i dessa domar kan tillämpas även på förhållandet mellan den gemensamma handelspolitiken och hälsopolitik.

24 — Fast rättspraxis. Se domstolens yttranden 1/78 av den 4 oktober 1979, naturgummimålet (REG 1979, s. 2871; svensk specialutgåva, volym 4, s. 527), punkterna 44 och 45, och 1/94 (ovan fotnot 17), punkt 41, samt domen av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 20), punkt 19.

25 — Se beträffande ingående av ett internationellt avtal yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), särskilt punkterna 25 och 40–44. Domstolen har också gjort en motsvarande avgränsning mellan artikel 95 EG (tidigare artikel 100a i EG-fördraget) och artikel 17 EG (tidigare artikel 130 i EG-fördraget). I enlighet därmed "... räcker emellertid inte enbart det faktum att den inre marknadsens inrättande eller funktion påverkas för att artikel 100a skall vara tillämplig. Det framgår nämligen av domstolens rättspraxis att åberopande av artikel 100a som rättslig grund inte är berättigat om den rättsakt som skall antas enbart har som sidoeffekt att harmonisera marknadsvillkoren inom gemenskapen". Se domen i avfallsdirektivsmålet (ovan fotnot 19), punkt 19, och dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-2857; svensk specialutgåva, volym 15, s. 249), punkt 25.



gräns mellan den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG) och miljöpolitik (artikel 175 EG), har domstolen myntat kriteriet *direkt och omedelbar effekt*.<sup>26</sup> Detta kriterium kan tillämpas även på andra slag av gemenskapsrättsakter. Om en gemenskapsrättsakt som har ett miljöpolitiskt syfte inte har en direkt och omedelbar inverkan på handeln skall den grundas på artikel 175 EG. I motsatt fall skall den grundas på artikel 133 EG.<sup>27</sup> Därvid behöver de direkta och omedelbara effekterna på handeln inte nödvändigtvis bestå i att handeln *främjas* eller *underlättas*. För att en gemenskapsrättsakt skall kunna hänföras till tillämpningsområdet för artikel 133 EG är det tvärtom tillräckligt att den "är ett instrument som *huvudsakligen* avser att främja, underlätta eller *reglera* handeln".<sup>28</sup>

35. Mot denna bakgrund skall det nu undersökas var den aktuella förordningen med hänsyn till sitt innehåll, syfte och sammanhang har sin *tyngdpunkt*, och om den har en *direkt och omedelbar* effekt på handeln (se

beträffande detta nedan under B). För fullständighetens skull skall också diskuteras varför förordningen inte kunde antas med stöd av dubbla rättsliga grunder (se nedan under C).

#### B — Förordningens innehåll, syften och sammanhang

36. Parterna är oense om till vilket politikområde förordningen skall hänföras med hänsyn till sitt innehåll, sina syften och sitt sammanhang. Kommissionen anser att förordningen har sin tyngdpunkt inom den gemensamma handelspolitiken, medan rådet däremot, med stöd av intervenienterna, ser förordningen som ett instrument av huvudsakligen miljöpolitisk natur. Därmed intar parterna i detta mål i huvudsak samma ståndpunkt som de intar i det parallellt behandlade målet C-94/03.

26 — Domen i målet Energy Star (ovan fotnot 22), punkt 40 sista meningen och punkt 41 sista meningen. Motsvarande kriterium hade domstolen redan tidigare tillämpat för avgränsningen mellan kulturpolitik (tidigare artikel 128 i EG-fördraget) och industripolitik (tidigare artikel 130 i EG-fördraget). Se dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-869), punkt 63.

27 — Domen i målet Energy Star (ovan fotnot 22), punkterna 40, 41, 43 och 48, samt yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkterna 40 och 42-44.

28 — Se yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 37 sista delen av sista meningen. (Min kursivering.) Handelspolitiska instrument syftar nämligen ingalunda alltid till att *främja* eller *underlätta* handeln. Artikel 133 EG tillåter tvärtom även klassiska handelspolitiska (skydds)åtgärder som kan gå ut på att försvåra eller till och med förbjuda import eller export av vissa varor, till exempel införande av en antidumpingstull eller ett handelsembargo (se bland annat domen i målet Centro-Com (ovan fotnot 21).

37. För att förordning nr 304/2003 korrekt skall kunna hänföras till något av de båda berörda politiska områdena måste man först och främst beakta dess nära *samband* med Rotterdamkonventionen, till vars genomförande förordningen enligt artikel 1.1.a och skäl 3 uttryckligen syftar. Som jag har påpekat i mitt denna dag föredragna förslag till avgörande i mål C-94/03,<sup>29</sup> ligger konventionens tyngdpunkt inte inom området

29 — Ovan fotnot 3, särskilt punkt 32 och följande punkter.

för den gemensamma handelspolitiken utan inom området för miljöpolitik. Det är fråga om ett miljöavtal med handelspolitiska inslag, inte om ett handelspolitiskt avtal med miljöpolitiska inslag.

38. Av intresse internt inom gemenskapen är också sambandet mellan förordning nr 304/2003 och det sjätte miljöhandlingsprogrammet av den 22 juli 2002.<sup>30</sup> Detta program som på sin tid antogs med stöd av artikel 175 EG har tematiskt ett flertal beröringspunkter med förordningen,<sup>31</sup> och det anger ändring av, den dittills gällande, förordning nr 2455/92 som en prioriterad uppgift för gemenskapens miljöpolitik<sup>32</sup>.

39. Redan på grund av detta samband mellan förordning nr 304/2003 och miljöhandlingsprogrammet ligger det alltså nära till hands att dra slutsatsen att förordningen huvudsakligen är ett miljöpolitiskt och inte ett handelspolitiskt instrument. Denna preliminära bedömning bekräftas även vid en närmare granskning av förordningens syften och innehåll.

40. Vad först angår *förordningens syften* kan det konstateras att det av artikel 1.1 b och artikel 1.1 c framgår att miljöpolitiska intressen, nämligen delat ansvar och samarbete för att skydda miljön (och även människors hälsa) för potentiella skador genom farliga kemikalier samt bidrag till en miljövänlig användning av dessa kemikalier, står i förgrunden. Handeln<sup>33</sup> med farliga kemikalier omnämns i artikel 1 i förordningen mindre som en självständig beståndsdel än som en anknytningspunkt för förordningens egentliga miljöpolitiska syften. Det är fråga om ett miljöpolitiskt instrument med handelspolitiska inslag, inte om ett handelspolitiskt instrument med miljöpolitiska inslag. Detta intryck förstärks genom att gemenskapslagstiftaren har funnit det angeläget att inte göra något avkall på den existerande nivån på miljöskyddet och att, för att skydda miljön och människors hälsa, utfärda bestämmelser som går längre än Rotterdambkonventionen.<sup>34</sup>

41. Det är visserligen riktigt att det i förordningen enligt dess *ordalydelse* — även utöver vad som anges i artikel 1 beträffande dess

30 — EGT L 242, 2002, s. 1.

31 — Se bland annat programmets bestämmelser avseende riskbedömningen och risken vid hanteringen av kemikalier och om information till allmänheten (artikel 7.2 b i sjätte miljöhandlingsprogrammet).

32 — Artikel 7.2 d andra strecksatsen i sjätte miljöhandlingsprogrammet.

33 — I förordningen används begrepp som "internationell handel" och "export och import".

34 — Skälen 3 och 4 i förordningen.

syften — inte saknas hänvisningar till handelspolitiken. Såväl i rubriken och preambeln<sup>35</sup> som i flera artiklar i förordningen används begrepp som import och export, exportörer och importörer och internationell handel. Förordningen har enligt ordalydelsen emellertid minst lika stark anknytning till miljöpolitiken. Sålunda behandlar preambeln,<sup>36</sup> och särskilt artikel 1 i förordningen, miljöskydd och skydd för människors hälsa. På annan plats<sup>37</sup> talas också om främjande av en korrekt hantering av kemikalier under hela livscykeln.

42. *Såvitt avser innehållet* i förordningen har kommissionen visserligen rätt i att artiklarna 6–17, genom vilka framför allt PIC-förfarandet och förfarandet med exportanmälan genomförs i gemenskapsrätten, är det centrala i förordningen. Till skillnad från vad kommissionen anser är ett PIC-förfarande emellertid ingalunda primärt ett instrument för handelspolitik, utan tvärtom ett typiskt miljöpolitiskt instrument,<sup>38</sup> vilket domstolen har fastslagit redan i yttrandet 2/00. Tvärtemot vad kommissionen påstår kan den bedömning av värderingen av PIC-förfarandet i Cartagena-protokollet som domstolen gjorde i yttrandet 2/00 tillämpas på PIC-förfarandet i förevarande fall. Även beträffande de här relevanta farliga kemika-

lierna syftar nämligen "följande åtgärder [främst PIC-förfarandet], till utbyte av information om de fördelar och risker som är förknippade med användning av kemikalier till bättre hantering av giftiga kemikalier genom utbyte av information av vetenskaplig, teknisk, ekonomisk och juridisk karaktär."<sup>39</sup>

43. Den internationella handeln med vissa kemikalier som i Rotterdamkonventionen har klassificerats som farliga<sup>40</sup> är sålunda endast den yttre anknytningspunkten för PIC-förfarandet. Det egentliga syftet med detta i Rotterdamkonventionen fastställda förfarande är inte i första hand främjande, underlättande eller enbart reglerande av handeln med farliga kemikalier, utan parternas ömsesidiga utbyte av information om sin rådande importpraxis (artikel 10.7 och 10.10 i Rotterdamkonventionen<sup>41</sup>) och vidarebefordran av den information som de har erhållit till de berörda ekonomiska aktörerna (artikel 11.1 a i Rotterdamkonventionen samt artikel 13.1 och 13.3 i förordningen).

35 — Se till exempel skälen 6, 7, 11 och 16 i förordningen. Kommissionen har också åberopat skäl 3 i förordningen.

36 — Se särskilt skälen 1, 3, 12 och 17 i förordningen.

37 — Se till exempel artikel 20 i förordningen.

38 — Yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 33.

39 — Se punkt 19.33 i Agenda 21 som inleder den avdelning i vilken PIC-förfarandet särskilt framhålls som en viktig åtgärd. Agenda 21 antogs år 1992 vid FN:s konferens om miljö och utveckling, det så kallade världstoppmötet i Rio de Janeiro (Brasilien). Texten är tillgänglig på Internet, bland annat på engelska <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>> och med en tysk översättning <<http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm>> (senast besökt den 2 mars 2005)\* [\*En svensk översättning av Agenda 21 finns på webbadressen <[www.mls.miljo.gu.se/agenda21/innehall.htm](http://www.mls.miljo.gu.se/agenda21/innehall.htm)>. Övers. anm.]

40 — Dessa kemikalier är förtecknade i bilaga III till Rotterdamkonventionen.

41 — Ytterligare bestämmelser om ömsesidig information finns i artikel 5 i Rotterdamkonventionen.

44. Genom PIC-förfarandet och kravet på exportanmälan för vissa kemikalier (artikel 12 i Rotterdambkonventionen och artikel 7 i förordningen) skall det framför allt förhindras att ett tredje land — särskilt ett utvecklingsland — konfronteras med import av farliga kemikalier utan att dessförinnan ha haft tillfälle att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda miljön och människors hälsa.<sup>42</sup>

45. Det genom förordning nr 304/2003 införda PIC-förfarandet kan redan till följd av nämnda information till de berörda inom respektive medlemsstats jurisdiktion (artikel 11.1 a i Rotterdambkonventionen och artikel 13.1 och 13.3 i förordningen) i bästa fall *indirekt* bidra till en ökad insyn i de bestämmelser som gäller i de olika länderna och därigenom eventuellt underlätta utrikeshandeln med farliga kemikalier. Å andra sidan kan förordningen också medföra att handeln fördyras för den berörde exportören, till exempel om denne tvingas att uppfylla erforderliga formaliteter för en exportanmälan (artikel 7 jämförd med bilaga III till förordningen).

46. Bortsett från sådana indirekta effekter på handeln innehåller förordning nr 304/2003 emellertid inte några egentliga handelspoli-

tiska bestämmelser. Framför allt framgår det inte av förordningen om och i förekommande fall på vilka villkor det är tillåtet eller förbjudet att till gemenskapen importera en viss kemikalie. Förordningen innehåller inte några bestämmelser i detta hänseende. Gemenskapens *materiella* beslut avseende frågan om det är tillåtet eller inte att importera farliga kemikalier som skall vidarebefordras till parterna i Rotterdambkonventionen fattas tvärtom inom ramen för PIC-förfarandet "i enlighet med befintlig gemenskapslagstiftning"<sup>43</sup>. I artikel 12 i förordning nr 304/2003 fastställs endast att kommissionen är behörig att fatta sådana beslut och att vidarebefordra dessa till Rotterdambkonventionens sekretariat. Enligt artikel 24.2 i förordningen skall kommissionen därvid biträdas av en rådgivande kommitté.<sup>44</sup>

47. Förordningen innehåller inte heller några självständiga bestämmelser om och i förekommande fall på vilka villkor en kemikalie får exporteras från gemenskapen. Genom förordningen hjälper gemenskapen i överensstämmelse med artikel 11.1 b i Rotterdambkonventionen endast övriga parter i konventionen att genomföra sin politik avseende import av de kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet. Exportörer som vill exportera sådana kemikalier från

42 — I detta sammanhang kan det hänvisas till punkt 19.35 i Agenda 21 (ovan fotnot 39) där det står följande: "Exporten till utvecklingsländerna av kemikalier som har förbjudits i producentländer eller vilkas användning är underkastad stränga restriktioner i vissa industriländer har *gett upphov till farhågor, eftersom vissa importländer, på grund av bristande infrastruktur för kontroll av import, distribution, lagring och avfallshantering av, samt receptföreskrifter för kemikalier, saknar förmåga att säkerställa säker användning.*" (Min kursivering.)

43 — Artikel 12.1 andra meningen i förordning nr 304/2003.

44 — Detta följer av hänvisningen i bestämmelsen till artikel 3 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23, även kallat kommittologibeslutet).

gemenskapen till andra länder åläggs också att följa de berörda importländernas bestämmelser och att framför allt invänta ett uttryckligt medgivande från dessa (artikel 13.4 och 13.6 i förordningen<sup>45</sup>).

48. Ett gemenskapsrätligt *självständigt exportförbud* finns endast i artikel 14.2 i förordningen. Det avser kemikalier vilkas användning inom gemenskapen är förbjuden för att skydda människors hälsa eller miljön. Denna bestämmelse gör alltså gemenskapsinterna hälso- och miljöskyddsrättsliga bestämmelser tillämpliga utanför gemenskapen för att förhindra att produkter som är förbjudna inom gemenskapen orsakar skador utanför denna. Såväl förbudet inom gemenskapen som utsträckandet av detta till export från gemenskapen är i grunden av miljöpolitisk natur.

49. En granskning även av övriga bestämmelser i förordningen bekräftar intrycket att det huvudsakligen är fråga om ett miljöpolitiskt, inte ett handelspolitiskt, instrument. Varken informationsutbytet med andra länder (artikel 19 i förordningen), det ömsesidiga tekniska biståndet (artikel 20 i förordningen) eller tillgängligheten för allmänheten (artiklarna 6.3, 7.1 fjärde stycket, 8.1, 9.3 andra meningen, 13.1 andra meningen och 21.2 andra meningen i för-

ordningen) syftar till att främja, underlätta eller enbart reglera handeln med farliga kemikalier. Som framgår redan av ordalydelsen i angivna bestämmelser är målet för dessa tvärtom i första hand att skydda miljön och dessutom även människors hälsa.

50. Tvärtemot vad man kan tro vid första anblicken är bestämmelserna i artikel 16 i förordningen om märkning och information som skall åtfölja kemikalier inte heller i första hand handelspolitiska, utan miljöpolitiska. Visserligen kan de direktiv till vilka det hänvisas i artiklarna 16.1 och 1.2 i förordningen föranleda en tillnärmning av lagstiftningen *inom gemenskapen* och ett ömsesidigt erkännande av produktförpackningar och åtföljande information i handeln mellan medlemsstaterna. Annorlunda ter det sig emellertid i gemenskapens förhållande till andra länder. I det fallet är det just inte fråga om tillnärmning av lagstiftning eller ömsesidigt erkännande av produkter för att förbättra möjligheterna att handla med kemikalier eller underlätta deras tillträde till marknaden.<sup>46</sup> Detta framgår också av artikel 16.1 andra meningen och artikel 1.2 slutet av sista meningen i förordningen<sup>47</sup>. Där föreskrivs det att den importerande partens eventuella särskilda krav på produktens förpackning och åtföljande information inte skall påverkas. Syftet med artikel 16.1 förordningen är tvärtom endast att tillgodose allmänhetens behov av information om

46 — Se i detta hänseende också punkt 41 i mitt denna dag föredragna förslag till avgörande i målet C-94/03 (ovan fotnot 3).

47 — Artikel 1.2 sista meningen sista delen i förordningen har följande lydelse: "... förutom i de fall dessa bestämmelser skulle strida mot särskilda krav som uppställs av dessa parter eller länder".

45 — Medgivandet kan därvid vara individuellt (artikel 13.6 a i förordningen) eller, inom ramen för PIC-förfarandet, generellt (artikel 13.6 b i förordningen).

risker vid hanteringen av berörda kemikalier. Bestämmelsen innebär i huvudsak endast att de befintliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna om märkning skall tillämpas även vid exporter. Den bidrar däremot inte till en tillnärmning av lagstiftningen mellan gemenskapen och andra länder eller till något ömsesidigt erkännande av produkter.

51. Sammanfattningsvis gäller alltså följande. Vid beaktande av det sammanhang som förordning nr 304/2003 står i, samt dess innehåll och syfte, kan det konstateras att tyngdpunkten i förordningen ligger på miljöpolitiken, inte på den gemensamma handelspolitiken. Förordningen kan visserligen mycket väl tänkas få inverka på den internationella handeln med farliga kemikalier, men denna inverkan är i så fall av indirekt snarare än direkt natur.<sup>48</sup> Med hänsyn därtill delar jag i detta avseende rådets, parlamentets och intervenienternas uppfattning att den rättsliga grunden för förordningen skall vara artikel 175.1 EG, inte artikel 133 EG.<sup>49</sup>

48 — Beträffande kriteriet direkt (och omedelbar) respektive indirekt (och långsiktig) inverkan, se punkt 34 ovan.

49 — I den mån som förordningen också syftar till att *skydda människors hälsa* behövs det inte någon särskild rättslig grund utöver artikel 175.1 EG, eftersom det av artikel 174.1 EG andra strecksatsen framgår att gemenskapens miljöpolitik också skall bidra till att skydda människors hälsa.

52. Den omständigheten att tillämpningsområdet för förordning nr 304/2003 enligt skäl 4 i densamma uttryckligen är vidare än Rotterdamkonventionens<sup>50</sup> ändrar inte denna bedömning. Detta innebär nämligen i huvudsak endast att förordningens bestämmelser avseende Rotterdamkonventionens tillämpningsområde utvidgas till att gälla även inom övriga områden som omfattas av den. Därmed vill förordningen uppnå samma, huvudsakligen miljöpolitiska, mål. Vad jag har anfört i det föregående är alltså tillämpligt i full utsträckning.

53. Kommissionen har invänt att en stor negativ inverkan på den inre marknaden och en snedvridning av handeln kan befaras om artikel 175.1 EG och inte artikel 133 EG används som rättslig grund. I så fall skulle medlemsstaterna enligt kommissionen nämligen, i avsaknad av en exklusiv behörighet för gemenskapen, ensidigt kunna utfärda strängare bestämmelser om export och import av farliga kemikalier. De skulle också kunna kringgå de redan befintliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen.

54. Det skall till en början konstateras att gemenskapen enligt rättspraxis i domen i målet AETR mycket väl kan ha en exklusiv behörighet i fråga om yttre förbindelser inom

50 — Förordningen gäller sålunda till exempel i förhållande till stater som inte är parter i Rotterdamkonventionen ("andra länder") och för vissa produkter som inte omfattas av Rotterdamkonventionen (så kallade artiklar som innehåller kemikalier).

området för miljöpolitik.<sup>51</sup> Frågan huruvida den hade en sådan när nu ifrågavarande förordning antogs kan emellertid i slutändan lämnas därhän. Även vid delad behörighet måste medlemsstaterna nämligen iakttä gällande gemenskapsrätt när de utövar den behörighet som fortfarande tillkommer dem. De får därvid inte åsidosätta vare sig befintlig sekundärrätt eller primärrätt, särskilt inte de grundläggande friheterna i EGFördraget eller artiklarna 95.4–95.10 EG. Detta följer av principen om gemenskapsrättens företräde. Kommissionens invändning kan följaktligen inte godtas.

55. Slutsatsen av det anförda blir alltså att kommissionens talan inte kan vinna bifall och därför skall ogillas.

### C — Inga dubbla rättsliga grunder

56. Det skall tilläggas att de två tänkbara rättsliga grunderna, det vill säga artikel 133 EG och artikel 175 EG, i förevarande fall inte skulle kunna kumuleras ens om handelspolitik och miljöpolitik skulle antas utgöra *lika stora beståndsdelar* i förordningen och denna följaktligen — två-

51 — Se också punkt 18 i mitt denna dag föredragna förslag till avgörande i mål C-94/03 (ovan fotnot 3). Att gemenskapen inom miljöpolitikens område kan ha en exklusiv behörighet i fråga om yttre förbindelser har domstolen också konstaterat i yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkterna 45 och 46.

remot den uppfattning som jag har gett uttryck för i det föregående — inte entydigt kunde hänföras till vare sig det ena eller det andra politikområdet.

57. Det är visserligen i realiteten möjligt att anta en rättsakt på flera relevanta rättsliga grunder. Så kan ske när det undantagsvis kan visas att en rättsakt samtidigt har flera syften vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att något av syftena i förhållande till det andra är sekundärt och indirekt.<sup>52</sup>

58. En kumulation av olika rättsliga grunder är emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte är förenliga med varandra.<sup>53</sup>

59. Detta gäller i fråga om förfarandena i förevarande fall. Medan parlamentet, utan att enligt fördraget ha någon formell beslu-

52 — Dom av den 29 april 2004, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 16 ), punkt 56. Se också domarna i målen Huber, punkt 31, och British American Tobacco, punkt 94, samt redan domen titandioxidmålet (ovan fotnot 16), punkterna 13 och 17.

53 — Domen i titandioxidmålet (ovan fotnot 18), punkterna 17–21, samt dom av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-1139), punkt 14, och av den 29 april 2004, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 57. Av denna rättspraxis kan man dra slutsatsen att en kumulation av två rättsliga grunder på sin höjd kan komma i fråga om båda grunderna föreskriver identiska, eller i varje fall med varandra förenliga, lagstiftningsförfaranden. Se dom av den 9 september 2004 i de förenade målen C-184/02 och C-223/02, Spanien och Finland mot Europaparlamentet och rådet (REG 2004, s. I-7789), punkterna 42–44.

tanderätt (artikel 133.4 EG<sup>54</sup>) i bästa fall hörs fakultativt inom den gemensamma handelspolitikens område, utövar det, i miljöpolitiken, lagstiftningsmakten gemensamt med rådet, på grund av medbeslutandeförfarandet (artikel 175.1 EG jämförd med artikel 251 EG). Även om rådet inom både den gemensamma handelspolitikens och miljöpolitikens område som regel beslutar med kvalificerad majoritet (artikel 133.4 EG och, i medbeslutandeförfarandet, artikel 251 EG<sup>55</sup>), visar de fundamentala skillnaderna med avseende på parlamentets rätt till medbeslutande att de lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i artiklarna 133 EG och 175 EG inte är förenliga med varandra och därför inte heller kan kombineras.<sup>56</sup>

60. Det säger sig å ena sidan nämligen av sig självt att parlamentets rätt till medbeslutande inom området för artikel 175 EG inte kan frångås. Medbeslutandeförfarandet utgör efter Maastrichtfördragets tillkomst en av parlamentets viktigaste rättigheter när det gäller medbestämmande och bidrar till att legitimera gemenskapslagstiftningen ur demokratisk synpunkt. Å andra sidan kan emellertid inte heller förfarandet enligt artikel 133.4 EG utan vidare kompletteras med en rätt till medbeslutande för parla-

mentet som inte är föreskriven i bestämmelsen. I båda fallen finns det risk för att det förfarande som föreskrivs i den rättsliga grunden, och därmed också den i fördraget föreskrivna institutionella balansen, snedvrids. En ändring av lagstiftningsförfarandet kan nämligen alltid påverka innehållet i den antagna rättsakten.<sup>57</sup>

61. I detta avseende skiljer sig förevarande mål också från det samtidigt behandlade målet C-94/03.<sup>58</sup> I sistnämnda mål skulle nämligen en kumulation av de två rättsliga grunder som kommer i fråga (artikel 133 EG och artikel 175.1 EG, var för sig jämförd med artikel 300 EG) endast medföra att parlamentet alltid skulle höras även inom ramen för den gemensamma handelspolitiken, vilket i och för sig skulle vara oproblemiskt. Resultatet av ett sådant hörande av parlamentet är nämligen som bekant inte bindande för rådet. Om medbeslutandeförfarandet i förevarande fall skulle utsträckas till tillämpningsområdet för artikel 133 EG skulle rådet däremot fräntas sin behörighet att ensamt lagstifta och tvingas att dela denna behörighet med parlamentet. Ett sådant resultat skulle strida mot vad medlemsstaterna har fastslagit, och vid flera regeringskonferenser bekräftat, avseende lag-

54 — Att parlamentet normalt inte har någon formell rätt till medbeslutande i den gemensamma handelspolitiken kan man motsatsvis sluta sig till av artikel 133.7 EG.

55 — Undantag avseende beslut för vilka enhällighet krävs föreskrivs i artikel 133.5–133.7 EG beträffande den gemensamma handelspolitiken och i artikel 175.2 EG beträffande miljöpolitiken. Dessutom framgår det av artikel 251.3 EG att rådet vid ett medbeslutandeförfarande skall besluta med enhällighet när det vill anta av parlamentet föreslagna ändringar som kommissionen har avstyrkt.

56 — Generaladvokaten Geelhoed ansåg däremot i sitt förslag till avgörande av den 10 september 2002 i mål C-491/01, *British American Tobacco* (REG 2002, s. I-11461), punkterna 167–182, att medbeslutandeförfarandet enligt artikel 95 EG kunde kombineras med förfarandet enligt artikel 133 EG.

57 — I domen i godsbefordranmålet (ovan fotnot 16), punkt 52, har domstolen uttalat att den omständigheten att ett förfarande med kvalificerad majoritet ersätts av ett förfarande med enhällighet i rådet kan påverka innehållet i den antagna rättsakten. För ett liknande resonemang, se dom av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 20), punkt 12, domen i titandioxidmålet (ovan fotnot 18), punkterna 17–21, och domen av den 29 april 2004, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 58. Detsamma måste i än högre grad gälla om parlamentet medges en rätt till medbeslutande som i den aktuella rättsliga grunden inte är föreskriven för förfarandet.

58 — Se mitt denna dag föredragna förslag till avgörande (ovan fotnot 3), punkt 50.



stiftningsförfarandet i den gemensamma handelspolitiken.<sup>59</sup>

62. Något annat kan för övrigt inte heller utläsas av domarna i målen *Swedish Match*<sup>60</sup> och *British American Tobacco*<sup>61</sup>. Inte i någon av de två domarna behandlade domstolen närmare den behörighetsfördelning mellan institutionerna som föreskrivs i fördraget och den institutionella balansen inom ramen för medbeslutandeförfarandet, å ena sidan, och förfarandet enligt artikel 133 EG, å andra sidan.<sup>62</sup>

63. I och med att de två lagstiftningsförfarandena som föreskrivs i artiklarna 133 EG och 175 EG är oförenliga hade gemenskapslagstiftaren alltså varit skyldig att ge den ena av de två rättsliga grunderna företräde, även om den handelspolitiska och den miljöpolitiska beståndsdelen i förordningen presume-

rades vara av lika stor vikt. Eftersom de två förfarandena inte överensstämmer kunde lagstiftaren följaktligen inte grunda förordningen på både den gemensamma handelspolitiken och miljöpolitiken.

64. I en sådan situation skulle miljöpolitiken med artikel 175 EG som rättslig grund tillerkännas företräde. Såvitt avser lagstiftningsförfarandet är nämligen parlamentets rätt till medbeslutande det normala inom miljöpolitikens område medan den utgör undantag i fråga om sådana rättsliga grunder, till exempel artikel 133 EG, i vilka det formellt inte föreskrivs någon parlamentarisk medverkan. För övrigt motsvarar det även principerna om insyn (artikel 1.2 EU)<sup>63</sup> och demokrati (artikel 6.1 EU) att, när två rättsliga grunder som båda kan komma i fråga är av lika vikt men oförenliga med varandra, i tveksamma fall välja den rättsliga grund som ger parlamentet den största rätten till medbeslutande.

59 — I detta hänseende skall det påpekas att tillämpningsområdet för medbeslutandeförfarandet utvidgades genom fördragen i Amsterdam och Nice och att även artikel 133 EG ändrades i inte obetydligt avseende genom dessa fördrag, dock utan att medlemsstaterna gav parlamentet rätt att lagstifta tillsammans med rådet inom den gemensamma handelspolitikens område. Först i fördraget om upprättande av en europeisk konstitution (undertecknat i Rom den 29 oktober 2004, EUT C 310, s. 1) utsträcks, i artikel III-315.2 jämförd med artiklarna I-34 och III-396, Europaparlamentets rätt att medverka i lagstiftningen inom den gemensamma handelspolitikens område.

60 — Ovan fotnot 23.

61 — Ovan fotnot 18.

62 — I domen i målet *British American Tobacco* (ovan fotnot 18), punkt 110, framhöll domstolen detta uttryckligen, med hänvisning till att frågan om rätt till medbeslutande saknade relevans. I båda domarna har domstolen i slutänden endast uttalat att en *felaktig* hänvisning till artikel 133 EG som en andra rättslig grund inte medförde att respektive direktiv var ogiltigt utan var ett rent formfel som inte inverkad på förfarandet. I praktiken använde domstolen i båda fallen dock endast det medbeslutandeförfarande som var det enda tillämpliga enligt artikel 95 EG (domarna i målen *British American Tobacco* (ovan fotnot 18), punkt 98, och *Swedish Match* (ovan fotnot 23), punkt 44.

65. Även om man alltså antar att handelspolitik och miljöpolitik utgör lika stora beståndsdelar i den omtvistade förordningen skulle förfarandetekniska skäl tala emot valet av dubbla rättsliga grunder och för ett val av en miljöpolitisk bestämmelse som enda

63 — Se särskilt avdelning III, "Öppenhet och insyn", i Europaparlamentets arbetsordning (16:e upplagan — juli 2004 (EUT 2005, L 44, s. 1)), där artikel 96.2 och 96.3 fastställer principen att parlamentets sammanträden skall vara offentliga och artikel 97 reglerar allmänhetens tillgång till parlamentets handlingar.

rättsliga grund. Rådets och parlamentets beslut att genom ett medbeslutandeförfarande anta förordningen med stöd av artikel 175.1 EG skulle alltså inte heller ur denna synpunkt kunna kritiseras.

yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet skall yrkandet bifallas.

## V — Rättegångskostnader

66. Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Europaparlamentet och rådet har

67. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall däremot de tre medlemsstater som har intervenerat bära sina egna kostnader.

## VI — Förslag till avgörande

68. På grund av vad jag har anfört i det föregående föreslår jag att domstolen skall

1) ogilla kommissionens talan,

2) förordna att Republiken Frankrike, Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina kostnader och förplikta Europeiska gemenskapernas kommission att ersätta övriga rättegångskostnader.