

KOMMISSIONEN MOD PARLAMENTET OG RÅDET

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. september 2009*

I sag C-411/06,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 2. oktober 2006,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, M. Huttunen og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved I. Anagnostopoulou og U. Rösslein, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: engelsk.

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Moore og K. Michoel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgte,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues, A. Adam og G. Le Bras, som befuldmægtigede,

Republikken Østrig ved E. Riedl, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson, E. O'Neil og S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Dashwood,

intervenienter,

har

I - 7604

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W. A. Timmermans (refererende dommer), A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh og J.-C. Bonichot samt dommerne E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, U. Löhmus, L. Bay Larsen og P. Lindh,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. januar 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. marts 2009,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT L 190, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«), for så vidt som den kun er udstedt i henhold til 175, stk. 1, EF og ikke artikel 175, stk. 1, EF og artikel 133 EF.

Retsforskrifter

Baselkonventionen

- ² I præamblen til konventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf, som blev undertegnet i Basel den 22. marts 1989 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993 (EFT L 39, s. 1, herefter »Baselkonventionen«), anføres følgende i ottende til tiende betragtning:

»[som er] overbeviste om, at farligt affald og andet affald i så vid ustrækning, som det er foreneligt med en i miljømæssig forstand forsvarlig og effektiv håndtering, skal bortskaffes i den stat, hvor det er frembragt

[erkender tillige], at grænseoverskridende transport af sådant affald fra den stat, hvor det blev frembragt, til en anden stat kun bør tillades, hvis den gennemføres under forhold, som ikke frembyder nogen som helst risiko for den menneskelige sundhed og miljøet, og under overholdelse af bestemmelserne i denne konvention

mener, at en forstærket kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og andet affald vil virke fremmede for en miljømæssigt forsvarlig håndtering og for en begrænsning af omfanget af den grænseoverskridende transport af dette affald«.

- ³ I nævnte konventions artikel 2, nr. 4, er begrebet »bortskaffelse« defineret som »enhver af de i bilag IV til denne konvention nævnte bortskaffelsesformer«. Det nævnte bilag IV indeholder en liste over forskellige bortskaffelsesformer, herunder i afsnit B »[b]-

ortskaffelsesformer, der kan indebære mulighed for ressourcegenanvendelse, genvinding, videreudnyttelse, direkte genbrug eller alternative anvendelser«.

Den anfægtede forordning

- 4 Den anfægtede forordning er udstedt for at erstatte og ajourføre bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1). Sidstnævnte forordning, som er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 130 S (EF-traktatens artikel 130 S, efter ændring nu artikel 175 EF), blev bl.a. vedtaget for at gennemføre forpligtelserne i henhold til Baselkonventionen.

- 5 Det fremgår af den anfægtede forordnings femte betragtning, at denne også har til formål at indarbejde indholdet af Rådet for Økonomisk Samarbejde og Udviklings (OECD-Rådets) beslutning C(2001)107/endelig udg. om revision af beslutning C(92) 39/endelig udg. om kontrol med grænseoverskridende overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse (herefter »OECD-beslutningen«) for at harmonisere affaldslisterne med Baselkonventionen og revidere visse andre krav. Som det fremgår af den anfægtede forordnings anden betragtning, blev det desuden besluttet i samme forbindelse at sammenskrive adskillige ændringer af forordning nr. 259/93 af hensyn til klarheden.

- 6 Det anføres i den anfægtede forordnings første betragtning, at »[d]enne forordnings vigtigste og overordnede målsætning og komponent er miljøbeskyttelse, og dens eventuelle indvirkning på den internationale handel er helt utilsigtet«.

- 7 Ifølge den anfægtede forordnings betragtning 33 »bør [der] træffes de nødvendige foranstaltninger, således at det [...] sikres, at affald, der overføres inden for Fællesskabet, og affald, der importeres til Fællesskabet, i hele overførselsperioden og også, når der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse i bestemmelseslandet, håndteres uden at bringe folkesundheden i fare og uden at anvende processer og metoder, der kan skade miljøet. Hvad angår eksport fra Fællesskabet af affald, der ikke er omfattet af et forbud, bør det tilstræbes at sikre, at affaldet håndteres på en miljømæssigt forsvarlig måde i hele overførselsperioden, der også omfatter nyttiggørelse eller bortskaffelse i bestemmelsestredjelandet [...]«
- 8 I den nævnte forordnings betragtning 42 udtales det om dennes forenelighed med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet: »Målet for denne forordning, nemlig at sikre miljøbeskyttelsen i forbindelse med overførsel af affald, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af forordningens omfang og virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet [...]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [...] går forordningen ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«
- 9 Det fremgår af den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1, at der ved forordningen »indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførselens oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet«.
- 10 Den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Denne forordning gælder for overførsel af affald:

- a) mellem medlemsstater inden for Fællesskabet eller med transit gennem tredjelande

- b) importeret til Fællesskabet fra tredjelande

- c) eksporteret fra Fællesskabet til tredjelande

- d) i transit gennem Fællesskabet på vej til eller fra tredjelande.«

11 Den anfægtede forordnings artikel 2 indeholder bl.a. følgende definitioner:

»30) »import«: indførsel af affald til Fællesskabet, dog med undtagelse af transit gennem Fællesskabet

31) »eksport«: udførsel af affald fra Fællesskabet, dog med undtagelse af transit gennem Fællesskabet

32) »transit«: overførsel af affald eller planlagt overførsel af affald igennem et eller flere andre lande end afsendelseslandet eller bestemmelseslandet

- 33) »transport«: vej- og jernbanetransport, transport ad luft- og søvejen og ad indre vandveje af affald
- 34) »overførsel«: transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, som er planlagt eller finder sted
- a) mellem to lande
 - b) mellem et land og oversøiske lande og territorier eller andre områder under det pågældende lands beskyttelse
 - c) mellem et land og et landområde, der ikke tilhører noget land ifølge folkeretten
 - d) mellem et land og Antarktis
 - e) fra et land gennem et af de ovenfor beskrevne områder
 - f) i et land gennem et eller flere af de ovenfor beskrevne områder, og som oprinder eller ender i det pågældende land, eller

- g) fra et geografisk område, der ikke henhører under noget lands jurisdiktion, til et land«.

- 12 Den anfægtede forordnings afsnit II indeholder artikel 3-32, som omhandler overførsler af affald inden for Fællesskabet med eller uden transit gennem tredjelande. I dette afsnit er forordningens grundlæggende ordning fastsat i form af detaljerede regler om pligt til anmeldelse, fremgangsmåde og kontrolprocedurer for overførsler af affald. I henhold til den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, er overførsler af affald bestemt til bortskaffelse og bl.a. overførsler af affald bestemt til nyttiggørelse, som er anført i den anfægtede forordnings bilag IV (»orange liste«), underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke som fastlagt i bestemmelserne i forordningens afsnit II. Dette bilag omfatter også affald anført i bilag II og VIII til Baselkonventionen.
- 13 Ifølge proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke skal anmelderen bl.a. dels i henhold til den anfægtede forordnings artikel 4, nr. 4, og artikel 5 fremlægge dokumentation for indgåelse af en kontrakt mellem sig og modtageren med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse af det anmeldte affald, og dels i overensstemmelse med forordningens artikel 4, nr. 5, og artikel 6 fremlægge dokumentation for en finansiel sikkerhedsstillelse eller en tilsvarende forsikring, der dækker transportomkostninger, omkostningerne ved nyttiggørelse eller bortskaffelse og omkostninger i forbindelse med oplagring af det pågældende affald. Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald, kan de kompetente myndigheder fastsætte betingelser i forbindelse med deres samtykke til eller gøre begrundet indsigelse mod en sådan overførsel baseret på de grunde, der er opregnet i nævnte forordnings artikel 11 og 12, som i det væsentlige vedrører miljøbeskyttelse.
- 14 I den anfægtede forordnings artikel 22-25 er der fastsat en tilbagetagelsespligt, når en overførsel ikke kan fuldføres som planlagt, eller når en overførsel er ulovlig, samt regler om omkostninger ved tilbagetagelse. I forordningens artikel 31 og 32 er der fastsat særlige regler om overførsler inden for Fællesskabet med transit via tredjelande.

- 15 Proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke finder ikke anvendelse på overførsler af ikke-farligt affald, som bl.a. er anført i den anfægtede forordnings bilag III (»grøn liste«) og er bestemt til nyttiggørelse. Sådanne overførsler er i henhold til forordningens artikel 3, stk. 2, og artikel 18, stk. 1, alene underlagt et generelt oplysningskrav. Dog følger det af forordningens artikel 18, stk. 2, at en kontrakt mellem den person, der står for overførslen af affald, og modtageren med henblik på nyttiggørelse af dette affald skal være gældende, når overførslen påbegyndes, og at indgåelsen af en sådan kontrakt skal kunne dokumenteres.
- 16 Den anfægtede forordnings afsnit III omfatter overførsler, der udelukkende finder sted inden for medlemsstaterne. Forordningens artikel 33, stk. 1, har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne indfører en passende ordning for overvågning af og kontrol med overførsler af affald, der udelukkende finder sted inden for deres område. Denne ordning skal tilgodese behovet for overensstemmelse med den fællesskabsordning, der indføres ved afsnit II og VII.«
- 17 Den anfægtede forordnings afsnit IV omhandler en ordning for eksport af affald fra Fællesskabet til tredjelande. Ifølge artikel 34, stk. 1 og 2, er al eksport fra Fællesskabet af affald bestemt til bortskaffelse forbudt, bortset fra eksport af affald til bortskaffelse i stater, der er medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), og som også er parter i Baselkonventionen. I sidstnævnte tilfælde følger det af den nævnte forordnings artikel 35, at bestemmelserne i forordningens afsnit II om proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke gælder tilsvarende med tilpasninger og tilføjelser. Endvidere gælder et forbud mod eksport fra Fællesskabet af de affaldstyper, der er opregnet i den anfægtede forordnings artikel 36, stk. 1, heriblandt farligt affald, når affaldet er bestemt til nyttiggørelse i lande, hvor OECD-beslutningen ikke finder anvendelse. For så vidt angår eksport af ikke-farligt affald (»grøn liste«) bestemt til nyttiggørelse i disse lande er det i forordningens artikel 37 fastsat, at Kommissionen skal indhente oplysninger om, hvilken procedure der vil blive fulgt. Med hensyn til eksport af farligt og ikke-farligt affald bestemt til nyttiggørelse i lande, hvor OECD-beslutningen finder anvendelse, følger det af den nævnte forordnings artikel 38, at bestemmelserne i forordningens afsnit II ligeledes gælder tilsvarende med tilpasninger og tilføjelser.

- 18 Den anfægtede forordnings afsnit V regulerer import til Fællesskabet af affald fra tredjelande. I henhold til forordningens artikel 41 er import af affald bestemt til bortskaffelse forbudt undtagen fra lande, der er parter i Baselkonventionen, eller andre lande, med hvilke Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater har indgået bilaterale eller multilaterale aftaler, der er forenelige med fællesskabsretten og i overensstemmelse med Baselkonventionens artikel 11. Det følger af den nævnte forordnings artikel 41, stk. 3, og artikel 42, at bestemmelserne i forordningens afsnit II i disse tilfælde gælder tilsvarende med tilpasninger og tilføjelser. Ifølge den anfægtede forordnings artikel 43, stk. 1, er al import til Fællesskabet af affald bestemt til nyttiggørelse forbudt, undtagen fra lande, der er omfattet af OECD-beslutningen, andre lande, der er parter i Baselkonventionen, eller andre lande, med hvilke Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater har indgået bilaterale eller multilaterale aftaler, der er forenelige med fællesskabsretten og i overensstemmelse med Baselkonventionens artikel 11. I overensstemmelse med den anfægtede forordnings artikel 43, stk. 1, artikel 44, stk. 1, og artikel 45, sammenholdt med forordningens artikel 42, gælder det nævnte afsnit II i disse tilfælde tilsvarende med tilpasninger og tilføjelser.
- 19 I den anfægtede forordnings afsnit VI er der fastsat regler for transit gennem Fællesskabet af affald fra og til tredjelande, som ifølge den nævnte forordnings artikel 47 og 48, sammenholdt med forordningens artikel 42 og 44, ligeledes inspireres af forordningens afsnit II.
- 20 Den anfægtede forordnings afsnit VII indeholder yderligere bestemmelser om forordningens anvendelse, herunder bl.a. om sanktioner, udpegning af kompetente myndigheder og medlemsstaternes rapportering. Hertil kommer forordningens artikel 49, som pålægger generelle forpligtelser vedrørende miljøbeskyttelse og har følgende ordlyd:

»1. Producenten, anmelderen og andre virksomheder, der er involveret i en overførsel og/eller nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald i Fællesskabet, træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at overførsel af affald i Fællesskabet håndteres, uden at menneskers sundhed bringes i fare og på en miljømæssigt forsvarlig måde i hele overførselsperioden og under nyttiggørelsen og bortskaffelsen [...]

2. I tilfælde af eksport fra Fællesskabet påhviler det den kompetente afsendelsesmyndighed i Fællesskabet, at

- a) kræve og bestræbe sig på at sikre, at eksporteret affald håndteres på en miljømæssigt forsvarlig måde i hele overførselsperioden, herunder nyttiggørelsen i henhold til artikel 36 og 38 eller bortskaffelsen i henhold til artikel 34 i bestemmelsestredjelandet

- b) forbyde eksport af affald til tredjelande, hvis den har grund til at tro, at affaldet ikke vil blive håndteret i overensstemmelse med kravene i litra a).

[...]

3. I tilfælde af import til Fællesskabet påhviler det den kompetente bestemmelsesmyndighed i Fællesskabet at

- a) kræve og træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affald importeret til dens område håndteres i hele overførselsperioden, som også omfatter nyttiggørelsen eller bortskaffelsen i bestemmelseslandet, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes processer og metoder, der kunne skade miljøet, og i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 2006/12/EF og øvrig fællesskabslovgivning om affald

- b) forbyde import af affald fra tredjelande, hvis den har grund til at tro, at affaldet ikke vil blive håndteret i overensstemmelse med kravene i litra a).«

Parternes påstande og retsforhandlingerne

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede forordning annulleres.

- Det fastslås, at retsvirkningerne af den annullerede forordning opretholdes, indtil forordningen inden for en rimelig frist erstattes af en retsakt, som vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union med korrekt hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF og artikel 133 EF, og som følgelig begrundes i betragtningerne.

- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse i det hele.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

²³ Rådet har, for det tilfælde, at sagen antages til realitetsbehandling, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i det hele.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

²⁴ Ved kendelse af 27. februar 2007 har Domstolens præsident givet Den Franske Republik, Republikken Østrig og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

²⁵ På begæring af Europa-Parlamentet og Rådet er sagen henvist til Store Afdeling i henhold til artikel 44, stk. 3, andet afsnit, i Domstolens procesreglement.

Om søgsmålet

Formaliteten

- 26 Rådet har fremsat en formalitetsindsigelse om, at Kommissionen i strid med procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), ikke har uddybet i stævningen, hvilke af den anfægtede forordnings bestemmelser den mener skulle have været udstedt med hjemmel i artikel 133 EF, hvilke der skulle have været udstedt med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF, og hvilke der i givet fald skulle have været udstedt med hjemmel i begge artikler.
- 27 Ifølge procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), skal stævningen angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de påberåbte søgsmålsgrunde. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde (dom af 26.4.2007, sag C-195/04, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 3351, præmis 22, og af 21.2.2008, sag C-412/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 619, præmis 103).
- 28 Det skal herved fastslås, at Kommissionen har opfyldt de krav, der følger af procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), ved i stævningen at have angivet, at den anfægtede forordning skulle have været udstedt med hjemmel i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF og have anført, af hvilke grunde den mener, at betingelserne for anvendelse af en sådan dobbelthjemmel er opfyldt. Dette bekræftes faktisk af, at de sagsøgte og de intervenserende medlemsstater ud fra stævningen har været tilstrækkeligt informeret til at nedlægge deres påstande. Modsat hvad Rådet har anført, er det ikke nødvendigt, at det i en stævning, hvorved en fællesskabsretsakts retsgrundlag anfægtes med den begrundelse, at retsakten skulle have været udstedt med dobbelthjemmel, præciseres, hvilke dele af eller bestemmelser i den anfægtede retsakt, der kan henføres til henholdsvis den ene eller den anden påberåbte hjemmelsbestemmelse eller til dem begge.

29 Det følger heraf, at sagen skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

30 Kommissionen har fremsat et enkelt anbringende, hvorefter EF-traktaten er tilsidesat som følge af, at Europa-Parlamentet og Rådet valgte at udstede den anfægtede forordning udelukkende med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF og ikke i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF, sådan som Kommissionen havde foreslået. Det er nødvendigt at anvende en dobbelthjemmel, fordi forordningen, både hvad angår dens formål og indhold, omfatter to uadskillelige led henhørende dels under den fælles handelspolitik, dels under miljøbeskyttelsen, og det ene ikke kan anses for sekundært eller indirekte i forhold til det andet.

31 Kommissionen har henledt opmærksomheden på, at anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik ifølge fast retspraksis skal fortolkes vidt, og at en retsakt, som regulerer samhandelen med tredjelande, ikke ophører med at være en retsakt om den fælles handelspolitik, blot fordi retsakten også tjener et formål på et andet område end handel, såsom miljøbeskyttelse. Kommissionen har i den forbindelse henvist til artikel 6 EF, hvorefter miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3 EF.

32 Med hensyn til den anfægtede forordnings forbindelse til den fælles handelspolitik har Kommissionen anført, at ordlyden af forordningens artikel 1, stk. 2, viser, at forordningen ikke kun tilsigter at regulere overførsler af affald inden for Fællesskabet ud fra rent miljømæssige hensyn, men at forordningen også gælder import til Fællesskabet af affald fra tredjelande, eksport af affald fra Fællesskabet til tredjelande og

for affald i transit gennem Fællesskabet på vej til eller fra tredjelande. Kommissionen har tilføjet, at da affald er en »vare« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i relation til de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, kan der næppe herske tvivl om, at det henhører under den fælles handelspolitik, når disse varer importeres, eksporteres og er i transit som reguleret i forordningens afsnit IV-VI.

- 33 Kommissionen har bemærket, at den anfægtede forordning har et meget større anvendelsesområde end Baselkonventionen, for så vidt som forordningens miljømæssige aspekt fremgår af de miljøbeskyttelsesmæssige hensyn, som forfølges i den nævnte konvention, og et væsentligt aspekt af denne konvention er handelspolitik, hvilket fremgår af, at Verdenshandelsorganisationen (WTO) har taget hensyn til konventionen. Konventionen finder nemlig kun anvendelse på overførsler af farligt affald bestemt til bortskaffelse, hvorimod den anfægtede forordning omfatter alt affald, uanset om det er farligt eller ej, og om det er bestemt til bortskaffelse eller til nyttiggørelse.
- 34 Angående muligheden for at udstede en forordning med dobbelthjemmel i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF har Kommissionen anført, at Domstolen i dom af 10. januar 2006, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (sag C-178/03, Sml. I, s. 107), vedrørende retsgrundlaget for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 304/2003 af 28. januar 2003 om eksport og import af farlige kemikalier (EUT L 63, s. 1) medgav, at den nævnte forordning, både hvad angår dens formål og indhold, består af handelsmæssige og miljømæssige led, der på uadskillelig måde er så indbyrdes forbundne, at den skulle have været vedtaget med denne dobbelte hjemmel.
- 35 Kommissionen har i den forbindelse henvist til forskellige fællesskabsretsakter, som er udstedt med dobbelthjemmel i form af EØF-traktatens artikel 113 (EF-traktatens artikel 113, efter ændring nu artikel 133 EF) og EØF-traktatens artikel 130 S, nemlig Rådets forordning (EØF) nr. 3254/91 af 4. november 1991 om forbud mod anvendelse af rævesakse i Fællesskabet og indførsel til Fællesskabet af skind af og varer fremstillet på basis af visse vilde dyrearter med oprindelse i lande, der anvender rævesakse eller fangstmetoder, der ikke opfylder de internationale standarder for human fældefangst

(EFT L 308, s. 1), Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af de Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 og af aftalen af 28. juli 1994 vedrørende anvendelsen af kapitel XI i denne konvention (EFT L 179, s. 1) samt Rådets forordning (EF) nr. 1420/1999 af 29. april 1999 om fælles regler og procedurer for forsendelser af visse typer affald til en række lande, der ikke er medlemmer af OECD (EFT L 166, s. 6). Således har Rådet allerede anerkendt muligheden for at udstede retsakter med den nævnte dobbelte hjemmel. For så vidt som der ved den anfægtede forordning er fastsat regler, som svarer til reglerne i forordning nr. 1420/1999, er Kommissionen af den opfattelse, at hvis Rådet ikke accepterer, at al regulering af overførsler af affald bestemt til nyttiggørelse til lande, der ikke er medlemmer af OECD, skal udstedes med den foreslåede dobbelte hjemmel, vil det være i strid med Rådets vedtagelse af sidstnævnte forordning.

³⁶ Ifølge Kommissionen er artikel 176 EF ikke til hinder for, at artikel 133 EF anvendes sammen med artikel 175 EF som hjemmel for en fællesskabsretsakt. Når en sådan retsakt fastsætter en detaljeret regulering af et bestemt område, vil medlemsstaternes mulighed for at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger nemlig nødvendigvis være begrænset. Desuden fremgår det af artikel 176, andet punktum, EF, at disse foranstaltninger skal være forenelige med de øvrige bestemmelser i traktaten, herunder artikel 133 EF.

³⁷ Kommissionen har understreget, at hjemmelsspørgsmålet ikke kan anses for at være af rent formel karakter, da valget mellem artikel 133 EF og 175 EF har betydelige konsekvenser for kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, idet førstnævnte artikel tillægger Fællesskabet en enekompetence, mens den anden tillægger delte kompetencer. Valget af artikel 175, stk. 1, EF som eneste hjemmel for den anfægtede forordning indebærer en kompetence for medlemsstaterne til at regulere eksport og import af affald, hvilket uundgåeligt vil fordreje konkurrencen mellem virksomheder i medlemsstaterne på markederne uden for Fællesskabet og have indvirkning på Fællesskabets indre marked.

- 38 Parlamentet og Rådet er af den opfattelse, at det klart fremgår af en analyse af den anfægtede forordnings opbygning og indhold, at forordningen har et primært formål, nemlig miljøbeskyttelse. Mens dette formål udtrykkeligt er nævnt i forordningens betragtning 1 og 42, er der ikke i nogen af de andre betragtninger henvist til hensynet til den fælles handelspolitik. Disse institutioner har fremhævet, at den nævnte forordning har samme primære formål og den samme grundlæggende opbygning som forordning nr. 259/93, der alene er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 130 S. At den anfægtede forordning er forbeholdt miljøet, fremgår også af, at forordningen, ligesom sin forgænger, forordning nr. 259/93, gennemfører forpligtelserne i henhold til Baselkonventionen, der af WTO er klassificeret som en multilateral aftale om miljøbeskyttelse og er blevet indgået på Fællesskabets vegne ved afgørelse 93/98 udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikel 130 S.
- 39 Med hensyn til den anfægtede forordnings indhold har Parlamentet og Rådet bekræftet, at ordningen fastsat i forordningens afsnit II, som indeholder de grundlæggende bestemmelser om overførsler af affald, finder tilsvarende anvendelse på forordningens afsnit IV-VI, som regulerer overførsler af affald til og fra tredjelande. Disse institutioner har understreget, at eventuelle indsigelser mod overførsler af affald kun kan være begrundet i hensyn til miljøet. Herudover har de fremhævet vigtigheden af den generelle forpligtelse vedrørende miljøbeskyttelse fastsat i den anfægtede forordnings artikel 49, som også gælder import og eksport. Den nævnte forordning indfører således et sammenhængende regelsæt om miljøbeskyttelse, som på ingen måde letter samhandelen, men derimod opstiller hindringer herfor.
- 40 Kommissionens opfattelse, hvorefter den korrekte hjemmel for overførsler af affald inden for Fællesskabet reguleret i den anfægtede forordnings afsnit II, er artikel 175 EF, hvorimod hjemmelen for reguleringen i forordningens afsnit IV-VI om overførsler af affald til og fra Fællesskabet og tredjelande skulle være artikel 133 EF, er ikke forenelig med, at man har valgt at lade ordningen fastsat i forordningens afsnit II finde anvendelse på overførsler af affald såvel inden for Fællesskabet som til og fra tredjelande. Desuden ville optræden udadtil i relation til den fælles politik på miljøområdet efter denne opfattelse overhovedet ikke være mulig, hver gang det ville kunne berøre varer.

- 41 Med hensyn til Kommissionens påberåbelse af dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet har Parlamentet anført, at der ved dommen ikke er taget stilling til, hverken hvorvidt den anfægtede forordning og forordning nr. 304/2003 — som var omhandlet i den sag, der lå til grund for dommen — er sammenlignelige, eller om der er lighedstræk mellem forordningernes formål og indhold, der kan begrunde en analogislutning vedrørende forordningernes retsgrundlag.
- 42 Rådet anser det for en logisk følge af den nævnte dom, at de dele af den anfægtede forordning, der vedrører overførsler af affald til og fra Fællesskabet og tredjelande, skal have dobbelthjemmel i artikel 133 EF og 175 EF, mens forordningens øvrige dele derimod udelukkende skal have hjemmel i artikel 175 EF. Et sådant resultat ville imidlertid være vanskeligt foreneligt med Domstolens retspraksis om kriteriet om et fremherskende formål, for så vidt som Kommissionen tilsyneladende har medgivet, at den anfægtede forordnings øvrige dele retteligt er udstedt med hjemmel i artikel 175 EF. Selv hvis de dele af den anfægtede forordning, der vedrører overførsler af affald til og fra Fællesskabet og tredjelande, anses for at forfølge et formål med tilknytning til den fælles handelspolitik, er det, henset til den nævnte forordnings formål og indhold »som helhed«, åbenbart, at det alene vil kunne anses for sekundært i forhold til forordningens primære formål.
- 43 Parlamentet og Rådet stiller sig meget tvivlende over for antagelsen af, at en fællesskabsretsakt kan have et retsgrundlag sammensat af artikel 133 EF og artikel 175 EF, idet Fællesskabets kompetence på området for den fælles handelspolitik pr. definition er en enekompetence, samtidig med at det på området for miljøpolitik har delt kompetence med medlemsstaterne. Under disse omstændigheder har de vanskeligt ved at se, hvordan artikel 176 EF skulle kunne finde anvendelse på en retsakt udstedt med hjemmel i både artikel 133 EF og artikel 175 EF. Hvis det var tilfældet, ville det bringe den åbenbare hensigt hos traktatens ophavsmænd i fare.
- 44 De intervenerende medlemsstater har fremført en argumentation, der i det væsentlige går i samme retning som Parlamentets og Rådets argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 45 Indledningsvis bemærkes, at valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ifølge fast retspraksis skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 41, og dom af 6.11.2008, sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 34).
- 46 Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 42, og i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 35.)
- 47 Hvis det derimod godtgøres, at der med den pågældende retsakt samtidig forfølges flere formål, eller at den har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål eller led er sekundært og indirekte i forhold til det andet, bør en sådan retsakt vedtages med de dertil svarende forskellige hjemmeler (jf. dom af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8913, præmis 40, og dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 43).
- 48 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den anfægtede forordnings formål er miljøbeskyttelse, og at den følgelig i hvert fald delvist har gyldig hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF. Tvisten omhandler udelukkende spørgsmålet, om denne forordning også har et formål vedrørende den fælles handelspolitik og består af led, der henhører under denne politik og på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne med led vedrørende miljøbeskyttelse samt er så tungvejende, at denne retsakt burde have haft dobbelt-hjemmel i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF.

49 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om den anfægtede forordnings formål og led vedrørende miljøbeskyttelse kan anses for primære eller fremherskende.

50 Dette er tilfældet.

51 For det første skal det vedrørende den anfægtede forordnings formål fremhæves, at det af forordningens første betragtning følger, at »[d]enne forordnings vigtigste og overordnede målsætning og komponent er miljøbeskyttelse, og dens eventuelle indvirkning på den internationale handel er helt utilsigtet«. Selv om Kommissionen har bestridt denne erklæring, er den gentaget i forordningens betragtning 42, som indgik i Kommissionens forslag til denne forordning, og hvorefter den anfægtede forordnings formål er »at sikre miljøbeskyttelsen i forbindelse med overførsel af affald«.

52 Den anfægtede forordnings øvrige betragtninger bekræfter, at forordningen er forbeholdt miljøet. Som generaladvokaten har anført i punkt 18 i forslaget til afgørelse, nævner alle forordningens betragtninger mere eller mindre direkte miljøhensyn med undtagelse af betragtning 16 og 19, som omhandler hensyn til, at det indre marked kan fungere hensigtsmæssigt.

53 Eksempelvis er det i den anfægtede forordnings betragtning 33 understreget, at der for så vidt angår affald, der overføres inden for Fællesskabet, og affald, der importeres til Fællesskabet, bør træffes de nødvendige foranstaltninger, således at sådant affald, i hele overførselsperioden og også når der er tale om nyttiggørelse eller bortskaffelse i bestemmelseslandet, håndteres »uden at bringe folkesundheden i fare og uden at anvende processer og metoder, der kan skade miljøet«, og at det, hvad angår eksport fra Fællesskabet af affald, bør »tilstræbes at sikre, at affaldet håndteres på en miljømæssigt forsvarlig måde i hele overførselsperioden, der også omfatter nyttiggørelse eller bortskaffelse i bestemmelsestredjelandet«.

- 54 Som Parlamentet og Rådet har bemærket, indeholder den anfægtede forordning derimod ikke nogen formålsbetragtninger vedrørende den fælles handelspolitik.
- 55 For det andet skal det vedrørende den anfægtede forordnings indhold bemærkes, at det i forordningens artikel 1 er udtalt, at der ved denne forordning »indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførselens oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet«. Som det fremgår af gengivelsen af den nævnte forordnings indhold i denne doms præmis 12-19, udgøres forordningens primære foranstaltning af proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke, som er nærmere reguleret i forordningens afsnit II om overførsler af affald inden for Fællesskabet. I henhold til den anfægtede forordnings artikel 3, stk. 1, finder denne procedure anvendelse på overførsler inden for Fællesskabet af alt affald bestemt til bortskaffelse og på nærmere afgrænsede affaldstyper bestemt til nyttiggørelse.
- 56 Proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke er kendetegnet ved at tilsigte på flere måder at sikre, at affaldsoverførsler foretages under hensyntagen til miljøbeskyttelsen. Inden for rammerne af denne procedure følger det således af den anfægtede forordnings artikel 4, nr. 4, artikel 5 og artikel 22-24, at anmelderen af en affaldsoverførsel skal fremlægge dokumentation for indgåelse af en kontrakt mellem sig og modtageren indeholdende krav om nyttiggørelse eller bortskaffelse af det anmeldte affald, og at der påhviler anmelderen en pligt til at tage affaldet tilbage, når en overførsel ikke kan fuldføres som planlagt, eller når en overførsel er ulovlig.
- 57 I henhold til den anfægtede forordnings artikel 4, nr. 5, og artikel 6 skal anmelderen desuden stille en finansiel sikkerhed eller en tilsvarende forsikring, der dækker transportomkostninger, omkostningerne ved nyttiggørelse eller bortskaffelse og omkostninger i forbindelse med oplagring af det pågældende affald.

- 58 Angående udførelsen af en anmeldt affaldsoverførsel skal de kompetente myndigheder, hvis de vælger at gøre brug af muligheden fastsat i den anfægtede forordnings artikel 9-12 for at fastsætte betingelser i forbindelse med deres samtykke til en sådan overførsel eller gøre begrundet indsigelse mod en sådan overførsel, basere disse på grunde, der i det væsentlige vedrører hensyntagen til overholdelse af miljøbeskyttelseslovgivningen.
- 59 Heraf følger, at proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke fastsat i den anfægtede forordning kan karakteriseres som et typisk instrument i miljøpolitik ligesom proceduren med forudgående kvalificeret samtykke i Cartagenaprotokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici (jf. i denne retning udtalelse 2/00 af 6.12.2001, Sml. I, s. 9713, præmis 33).
- 60 Som nævnt i denne doms præmis 17 og 18, finder proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke fastsat i den anfægtede forordnings afsnit II om overførsler af affald inden for Fællesskabet desuden tilsvarende — med de tilpasninger og tilføjelser, der er fastsat i forordningens relevante bestemmelser — anvendelse på overførsler af affald mellem Fællesskabet og tredjelande i tilfælde, hvor eksport fra Fællesskabet eller import til Fællesskabet ikke er forbudt i henhold til bestemmelserne i den nævnte forordnings afsnit IV og V. Det er i medfør af forordningens artikel 35 og 42 tilfældet for eksport fra Fællesskabet af affald bestemt til bortskaffelse i stater, der er medlemmer af EFTA, og som også er parter i Baselkonventionen, samt import til Fællesskabet af sådant affald fra lande, der er parter i Baselkonventionen. Det samme er ifølge den anfægtede forordnings artikel 38 og 44 tilfældet for eksport og import af affald bestemt til nyttiggørelse til og fra Fællesskabet og lande, der er omfattet af OECD-beslutningen. I medfør af forordningens artikel 47 og 48, som er indeholdt i den nævnte forordnings afsnit VI, sammenholdt med dens artikel 42 og 44, gælder samme procedure ved transit gennem Fællesskabet af affald fra og til tredjelande.
- 61 Hertil kommer den pligt, som i henhold til den anfægtede forordnings artikel 49 påhviler producenten, anmelderen og andre virksomheder, der er involveret i en overførsel og/eller nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald, til at træffe »de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at overførsel af affald i Fællesskabet håndteres, uden at menneskers sundhed bringes i fare og på en miljømæssigt forsvarlig måde i hele

overførselsperioden og under nyttiggørelsen og bortskaffelsen«. Det følger af tilbagetagelsespligtens generelle karakter, at den gælder alle affaldsoverførsler såvel inden for Fællesskabet som mellem Fællesskabet og tredjelande, jf. analogt den nævnte artikel 49, stk. 2 og 3.

- 62 Følgelig fremgår det af denne analyse af den anfægtede forordning, at forordningen — både hvad angår dens formål og dens indhold — primært tilsigter beskyttelse af folkesundheden og miljøet mod potentielle skadevirkninger forbundet med grænseoverskridende overførsler af affald.
- 63 For så vidt som det står klart, at proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke tjener miljøbeskyttelsesformål i forbindelse med affaldsoverførsler mellem medlemsstaterne og derfor med rette har hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF, ville det således være inkonsekvent at anse selv samme procedure — når den gælder affaldsoverførsler mellem medlemsstaterne og tredjelande med samme miljøbeskyttelsesformål, hvilket bekræftes i den anfægtede forordnings betragtning 33 — for at have karakter af et instrument i den fælles handelspolitik og for af den grund at skulle have hjemmel i artikel 133 EF.
- 64 Denne slutning støttes af en analyse af den lovgivningsmæssige sammenhæng, som den anfægtede forordning indgår i.
- 65 Dels erstatter forordningen forordning nr. 259/93, som var udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikel 130 S, idet den bl.a. i dens afsnit IV-VI fastsatte en ordning svarende til den, der er fastsat i den anfægtede forordnings afsnit IV-VI for import og eksport af affald mellem Fællesskabet og tredjelande samt for transit gennem Fællesskabet af affald fra og til tredjelande. Domstolen bekræftede dette valg af hjemmel i dom af 28. juni 1994, Parlamentet mod Rådet (sag C-187/93, Sml. I, s. 2857), frem for hjemmel i EØF-traktatens artikel 100 A (EF-traktatens artikel 100 A, efter ændring nu artikel 95 EF). Hertil kommer, at Domstolen også har fastslået, at den i forordning nr. 259/93 indførte kontrol og overvågning tilsigtede at beskytte miljøet ikke

alene i Fællesskabet, men også i de tredjelande, hvortil eller hvorfra affald eksporteres (jf. dom af 21.6.2007, sag C-259/05, *Omni Metal Service*, Sml. I, s. 4945, præmis 30).

66 Dels tilsigter den anfægtede forordning, ligesom sin forgænger, forordning nr. 259/93, at gennemføre forpligtelserne i henhold til Baselkonventionen, således som det fremgår af forordningens tredje betragtning. At denne konvention er forbeholdt miljøet, fremgår klart af dens præambel, hvori det udtales, at »grænseoverskridende transport af [farligt affald og andet affald] fra den stat, hvor det blev frembragt, til en anden stat kun bør tillades, hvis den gennemføres under forhold, som ikke frembyder nogen som helst risiko for den menneskelige sundhed og miljøet«, og hvori nødvendigheden af »en i miljømæssig forstand forsvarlig og effektiv håndtering« understreges. Som anført af Parlamentet og Rådet, er denne konvention, der af WTO er klassificeret som en multilateral aftale om miljøbeskyttelse, i overensstemmelse med disse formålsbetragtninger blevet godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 93/98, som alene har hjemmel i EØF-traktatens artikel 130 S.

67 Hvad angår Kommissionens argumentation, hvorefter den anfægtede forordning har et større anvendelsesområde end Baselkonventionen, eftersom forordningen gælder alt affald bestemt til bortskaffelse eller til nyttiggørelse, mens konventionen kun omhandler farligt affald bestemt til bortskaffelse, og denne forskel viser, at den nævnte forordning har et aspekt vedrørende den fælles handelspolitik, bemærkes, at det fremgår af den nævnte konventions artikel 2, nr. 4, sammenholdt med bilag IV, afsnit B, til konventionen, at der ved begrebet »bortskaffelse« i konventionen forstås »[b]ortskaffelsesformer, der kan indebære mulighed for ressourcegenanvendelse, genvinding, videreudnyttelse, direkte genbrug eller alternative anvendelser«. Som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, kan den omstændighed, at den anfægtede forordning også finder anvendelse på ikke-farligt affald og affald, der er bestemt til nyttiggørelse, ikke bibringe den en handelsmæssig karakter og svække dens miljødimension, idet den skadelige virkning på miljøet er forbundet med affald, uanset hvilken type affald der er tale om (jf. i denne retning dom af 18.4.2002, sag C-9/00, *Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, Sml. I, s. 3533, præmis 36 og 45-51).

- 68 Ovenstående analyse svækkes ikke af Kommissionens argumentation, hvorefter den anfægtede forordnings afsnit IV-VI om eksport, import og transit af affald skal have hjemmel i artikel 133 EF, fordi affald er en vare, som kan være genstand for handel, og fordi begrebet fælles handelspolitik skal fortolkes udvidende, eftersom begrebet omfatter handelsmæssige foranstaltninger, som også tjener formål på andre områder, herunder miljøbeskyttelse. Analysen påvirkes heller ikke af, at der for overførslerne af affald mellem Fællesskabet og tredjelande i den nævnte forordnings artikel 1, stk. 2, er valgt terminologien »import« og »eksport«.
- 69 I denne forbindelse bemærkes, at proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke gælder enhver overførsel af affald uafhængigt af, om den indgår i en eventuel handelsmæssig sammenhæng. Begrebet »overførsel« er i den anfægtede forordnings artikel 2, nr. 34, defineret neutralt som »transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse [...]« Begrebet »transport« er i forordningens artikel 2, nr. 33, defineret som »vej- og jernbanetransport, transport ad luft- og søvejen og ad indre vandveje af affald«. Hvad angår begreberne »import« og »eksport« er de også defineret neutralt i den nævnte forordnings artikel 2, nr. 30 og 31, som »indførsel af affald til Fællesskabet [...]«, henholdsvis »udførsel af affald fra Fællesskabet [...]« I den anfægtede forordning fremhæves overførslen af affald således med fokus på, hvordan affaldet håndteres, snarere end på transporten af det i handelsmæssigt øjemed. Selv hvis overførsel af affald anskues som en vareudveksling, forholder det sig ikke desto mindre sådan, at proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke udelukkende tilsigter, at risici for folkesundheden og miljøet forbundet med sådanne overførsler anmeldes, og ikke at fremme, lette eller regulere samhandelen (jf. analogt udtalelse 2/00, præmis 37 og 38).
- 70 Desuden kan en vid fortolkning af begrebet fælles handelspolitik ikke give anledning til at betvivle rigtigheden af konstateringen af, at den anfægtede forordning er et instrument, som primært henhører under miljøbeskyttelsespolitikken. Som Domstolen allerede har fastslået, kan en fællesskabsretsakt henhøre under dette område, selv om retsaktens fastsætter foranstaltninger, der kan påvirke samhandelen (jf. i denne retning udtalelse 2/00, præmis 40).

- 71 En fællesskabsretsakt henhører nemlig kun under enekompetencen på området for den fælles handelspolitik i henhold til artikel 133 EF, hvis den særskilt vedrører den internationale samhandel ved, at den hovedsageligt har til formål at fremme, lette eller regulere samhandelen og har direkte og umiddelbare virkninger for handelen eller samhandelen med de pågældende produkter (jf. dom af 12.5.2005, sag C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia og ERSA, Sml. I, s. 3785, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Dette er med al ønskelig tydelighed ikke tilfældet i den foreliggende sag. Ligesom sin forgænger har den anfægtede forordning nemlig ikke blot til formål at fastlægge regler for, hvilke nærmere angivne former for affald der frit kan overføres i det indre marked eller i samhandelen med tredjelande, men også at tilvejebringe en harmoniseret ordning med procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet (jf. i denne retning dommen af 28.6.1994 i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 26).
- 73 Angående Kommissionens argument, hvorefter Domstolen i den foreliggende sag bør vælge samme løsning som i dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, bemærkes, at forordning nr. 304/2003 om eksport og import af farlige kemikalier, som var omhandlet i den nævnte sag, ikke kan sammenlignes med den anfægtede forordning.
- 74 Forordning nr. 304/2003 har primært til formål at gennemføre Rotterdamkonventionen om proceduren for forudgående informeret samtykke for visse farlige kemikalier og pesticider i international handel, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2003/106/EF af 19. december 2002 (EUT 2003 L 63, s. 27, herefter »Rotterdamkonventionen«). Domstolen har fastslået, at den samme hjemmel krævedes anvendt for afgørelsen om godkendelse af denne konvention og for den forordning, som gennemfører konventionen på fællesskabsplan, henset til det åbenbare sammenfald mellem bestemmelserne i konventionen og forordningen (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 45 og 47).

- 75 Domstolen har i dom af 10. januar 2006, Kommissionen mod Rådet (sag C-94/03, Sml. I, s. 1, præmis 43), af en grundig analyse af Rotterdamkonventionen udledt, at denne også havde til formål at fremme ansvarsdeling og samarbejde i den internationale handel med visse farlige kemikalier, og at det kunne lægges til grund, at det var gennem vedtagelse af handelsmæssige foranstaltninger for samhandelen med visse farlige kemikalier eller pesticider, at parterne i konventionen havde til hensigt at nå målet om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet. Domstolen konkluderede, at det handelspolitiske led i den nævnte konvention ikke kunne anses for alene at være sekundært i forhold til det hensyn til miljøbeskyttelsen, som konventionen varetog (jf. i denne retning dommen af 10.1.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 37 og 42), og at denne konvention bestod af to led, hvoraf det ene henhørte under den fælles handelspolitik, mens det andet faldt ind under sundheds- og miljøbeskyttelsespolitikken, der på uadskillelig måde var indbyrdes forbundne, uden at et af disse led var sekundært eller indirekte i forhold til det andet. Afgørelsen om godkendelse af denne konvention på Fællesskabets vegne skulle derfor have hjemmel i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF, sammenholdt med de relevante bestemmelser i artikel 300 EF (jf. i denne retning dommen af 10.1.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 51). Tilsvarende har Domstolen fastslået, at forordning nr. 304/2003, som gennemfører Rotterdamkonventionen, skulle have hjemmel i artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF (dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet).
- 76 Som det fremgår af analysen i denne doms præmis 51-67, består den anfægtede forordning ikke af et sådant led vedrørende den fælles handelspolitik, som kræver anvendelse af en dobbelthjemmel. Kommissionen kan derfor ikke basere sin modsatrettede konklusion på dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet.
- 77 Desuden kan Kommissionens argumentation, hvorved den ved at henvise til de fællesskabsretsakter, der er nævnt i denne doms præmis 35, tilsigter at påvise, at der er praksis for at udstede retsakter med en dobbelthjemmel i form af artikel 133 EF og artikel 175, stk. 1, EF, ikke tiltrædes. Valget af hjemmel for en retsakt må nemlig foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold og ikke i lyset af den hjemmel, som er anvendt ved vedtagelsen af andre fællesskabsretsakter, der eventuelt har lignende kendetegn (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

78 Henset til samtlige de ovenfor anførte bemærkninger bør Parlamentet og Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

79 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og den har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer intervenienterne i denne sag deres egne omkostninger.

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

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**
- 3) Den Franske Republik, Republikken Østrig og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter