

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 26 mei 2005<sup>1</sup>

### I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak twist de Commissie van de Europese Gemeenschappen met de Raad van de Europese Unie over de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor de sluiting van een internationale overeenkomst, namelijk het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel<sup>2</sup> (hierna: „Verdrag van Rotterdam”).

2. Terwijl de Commissie van mening is dat de juiste rechtsgrondslag voor de deelneming van de Europese Gemeenschap aan deze overeenkomst artikel 133 EG betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek is, stelt de Raad dat deze terecht op grond van artikel 175, lid 1, EG betreffende het milieubeleid is gesloten. Hij weet zich hierin

gesteund door het Europees Parlement en vijf lidstaten.

3. In de parallelle zaak C-178/03<sup>3</sup> is de keuze van de rechtsgrondslag voor verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen<sup>4</sup> aan de orde. Deze verordening strekt in het bijzonder tot omzetting van het Verdrag van Rotterdam binnen de Gemeenschap.<sup>5</sup>

### II — Het Verdrag van Rotterdam

#### A — *Uittreksel uit de preambule*

4. Met betrekking tot het onderhavige geschil zijn vooral de volgende passages van

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB 2003, L 63, blz. 29.

3 — Commissie/Parlement en Raad. Zie ook mijn conclusie van heden (arrest van 10 januari 2006, Jurispr. blz. I-107 en blz. I-111).

4 — PB L 63, blz. 1; hierna: „verordening nr. 304/2003”.

5 — Zie bijvoorbeeld de derde overweging van de considerans en artikel 1, lid 1, sub a, van verordening nr. 304/2003.

de preambule van het Verdrag van Rotterdam relevant (eerste, tweede, derde, zesde, zevende, achtste en elfde overweging):

gebruik van pesticiden van de FAO (hierna „internationale gedragscode” genoemd),

[...]

„Zich bewust van de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel,

Erkennende dat de toepassing van goede praktijken voor het beheer van chemische stoffen in alle landen moet worden aangemoedigd, waarbij, onder meer, rekening moet worden gehouden met de vrijwillig toegepaste normen die zijn vervat in de internationale gedragscode en in de Ethische Code van UNEP betreffende de internationale handel in chemische stoffen,

Wijzende op de ter zake geldende bepalingen van de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling en van hoofdstuk 19 van Agenda 21 betreffende milieuverantwoord beheer van toxische stoffen, met inbegrip van de voorkoming van internationale handel in toxische en gevaarlijke producten,

Wensende ervoor te zorgen dat gevaarlijke chemische stoffen die hun grondgebied verlaten, zodanig worden verpakt en geëtiketteerd dat de gezondheid van de mens en het milieu adequaat worden beschermd, in overeenstemming met de principes van de gewijzigde richtlijnen van Londen en de internationale gedragscode,

Indachtig de werkzaamheden van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) en van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) met betrekking tot de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming op vrijwillige basis, zoals bepaald in de gewijzigde Richtlijnen van Londen voor de uitwisseling van gegevens over chemische stoffen in de internationale handel van de UNEP (hierna „gewijzigde richtlijnen van Londen” genoemd) en de Internationale Gedragscode voor de distributie en het

Erkennende dat handels- en milieubeleid elkaar moeten ondersteunen, wil men duurzame ontwikkeling realiseren,

[...]

Vastbesloten de gezondheid van de mens, die de gezondheid van consumenten en werknemers omvat, en het milieu te beschermen tegen mogelijk schadelijke effecten van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel.”

B — *Samenvatting van de voornaamste bepalingen van het Verdrag van Rotterdam*

5. Relevant is tevens de derde overweging van de considerans van het besluit van de Raad van 19 december 2002 inzake de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande toestemming (PIC) ten aanzien van bepaalde chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel (hierna: „bestreden besluit”).<sup>6</sup> Deze luidt als volgt:

6. De voornaamste bepalingen van het Verdrag van Rotterdam kunnen vereenvoudigd als volgt worden samengevat.

7. Het Verdrag van Rotterdam heeft luidens artikel 1 ervan tot *doel* „de partijen aan te zetten tot gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen in de internationale handel in bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, teneinde de gezondheid van de mens en het milieu tegen mogelijke schade te beschermen en bij te dragen aan een milieuverantwoord gebruik van deze stoffen door de uitwisseling van gegevens over hun eigenschappen te vergemakkelijken, door te voorzien in een nationale besluitvormingsprocedure betreffende de in- en uitvoer ervan en door de betrokken besluiten aan de andere partijen mee te delen”.<sup>7</sup>

„Het verdrag is een belangrijke stap op de weg naar een verbetering van de internationale regulering van de handel in bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden teneinde de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen mogelijke schade en bij te dragen tot een vanuit milieuoogpunt verantwoord gebruik daarvan.”

8. Te dien einde is de internationale handel in bepaalde, door de partijen bij het verdrag unaniem als gevaarlijk geclassificeerde chemische stoffen onderworpen aan een procedure van *PriorInformed Consent* (procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming; hierna: „PIC-procedure”). Een lijst van de betrokken chemische stoffen is als

6 — PB 2003, L 63, blz. 27.

7 — Tot chemische stoffen in de zin van het verdrag van Rotterdam behoren luidens artikel 2, sub a, ervan ook pesticiden.

bijlage III bij het Verdrag van Rotterdam gevoegd.<sup>8</sup> De *PIC-procedure*, die in de artikelen 10 en 11 van dit verdrag nader wordt omschreven, voorziet in wezen in de onderlinge uitwisseling van informatie tussen de partijen bij het Verdrag van Rotterdam over hun praktijk op het gebied van de invoer van de betrokken chemische stoffen.<sup>9</sup> Bovendien verbindt iedere partij zich ertoe de aldus verkregen informatie over de invoerpraktijk van de andere partijen te doen toekomen aan de economische actoren in haar rechtsgebied en ervoor te zorgen dat deze in acht wordt genomen.

Artikel 10, lid 9, van het Verdrag van Rotterdam bepaalt bovendien:

„Een partij die [...] besluit de invoer van een chemische stof niet toe te staan of alleen onder nader bepaalde voorwaarden toe te staan, moet, tenzij dit reeds is gebeurd, tegelijkertijd een verbod instellen of dezelfde voorwaarden opleggen voor:

a) de invoer van deze chemische stof van elke andere oorsprong en

b) de binnenlandse productie van deze chemische stof voor binnenlands gebruik.”

9. Ook voor *andere chemische stoffen*, dat wil zeggen voor stoffen die niet op grond van bijlage III aan de PIC-procedure zijn onderworpen, voorziet het Verdrag van Rotterdam in zijn artikel 5, leden 1 tot en met 4, in een procedure van *onderlinge uitwisseling van informatie* tussen de partijen over hun nationale regeling betreffende verboden en aan strenge beperkingen onderworpen chemische stoffen.<sup>10</sup> Artikel 12 van het Verdrag van Rotterdam verplicht iedere partij van wier grondgebied een dergelijke door haar verboden of aan strenge beperkingen onderworpen chemische stof wordt uitgevoerd, het ontvangende land (de zogenoemde invoerende partij) hiervan in kennis te stellen (*kennisgeving van uitvoer*).

10. Artikel 13 van het Verdrag van Rotterdam bepaalt in wezen dat bij de uitvoer van chemische stoffen bepaalde *etiketteringsvoorschriften* dienen te gelden die waarborgen dat toereikende informatie over de risico's en/of gevaren voor de gezondheid van de mens of het milieu beschikbaar is.<sup>11</sup>

8 — De conferentie van de partijen bij het verdrag kan deze lijst op aanbeveling van een commissie ter beoordeling van chemische stoffen uitbreiden of er stoffen van schrappen (artikelen 7 en 8 juncto artikel 5, leden 5 en 6, van het Verdrag van Rotterdam).

9 — In een mededeling betreffende haar invoerpraktijk kan de partij de invoer van de betrokken chemische stoffen toestaan, haar toestaan onder bepaalde voorwaarden, haar niet toestaan, dan wel een voorlopige verklaring doen (artikel 10, lid 4, van het Verdrag van Rotterdam). De uitwisseling van dergelijke mededelingen geschiedt via het secretariaat van het Verdrag van Rotterdam (artikel 10, leden 7 en 10 van dit verdrag).

10 — Deze informatie-uitwisseling geschiedt via het gemeenschappelijk secretariaat en dient bepaalde, in bijlage I bij het Verdrag van Rotterdam nader omschreven informatie over de aard van de betrokken stof te omvatten, in het bijzonder over de fysisch-chemische, toxicologische en ecotoxicologische eigenschappen alsook over de redenen in verband met het milieu en de gezondheid van de mens die aan deze verboden en beperkingen ten grondslag liggen.

11 — Dit betreft niet alleen de uitvoer van chemische stoffen die op grond van bijlage III van het Verdrag van Rotterdam aan de PIC-procedure zijn onderworpen, maar ook de uitvoer van chemische stoffen die in het rechtsgebied van de betrokken partij zijn onderworpen aan verboden of strenge beperkingen. Tevens kunnen de partijen deze regel ook uitbreiden tot andere stoffen waarvoor krachtens hun nationale recht een etiketteringsplicht geldt.

11. Volgens artikel 14 van het Verdrag van Rotterdam dienen de partijen *informatie uit te wisselen* over de in zijn werkingssfeer vallende chemische stoffen, terwijl zij volgens de artikelen 11, lid 1, sub c, en 16 van dit verdrag *technische bijstand* dienen te verlenen aan met name ontwikkelingslanden en landen met een overgangseconomie. Deze bijstand is gericht op de ontwikkeling van de infrastructuur en de capaciteiten die nodig zijn voor het beheer van chemische stoffen gedurende hun gehele levenscyclus.

12. Ingevolge artikel 15, lid 2, van het Verdrag van Rotterdam dient iedere partij ervoor zorg te dragen dat, voorzover dit uitvoerbaar is, het *publiek op passende wijze toegang heeft tot informatie* betreffende het omgaan met chemische stoffen en de te nemen maatregelen bij ongevallen alsmede over alternatieve middelen die voor de gezondheid van de mens of voor het milieu veiliger zijn dan de in bijlage III vermelde, als bijzonder gevaarlijk geclassificeerde chemische stoffen, die aan de PIC-procedure zijn onderworpen.

13. Volgens artikel 15, lid 4, van het Verdrag van Rotterdam mag niets in dit verdrag worden opgevat als een beperking van het recht van de partijen om *voor de gezondheid van de mens en voor het milieu strengere beschermingsmaatregelen* te treffen, voorzover deze maatregelen verenigbaar zijn met het bepaalde in dit verdrag en in overeenstemming zijn met het internationaal recht.

### III — Voorgeschiedenis, conclusies en procedure

#### A — Voorgeschiedenis van het geding

14. Het Verdrag van Rotterdam is op 10 september 1998 te Rotterdam vastgesteld en op 11 september 1998 namens de Gemeenschap ondertekend.

15. Op 24 januari 2002 legde de Commissie de Raad een voorstel voor tot goedkeuring van het Verdrag van Rotterdam, dat was gebaseerd op artikel 133 EG juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, en lid 3, eerste alinea, EG.<sup>12</sup>

16. Op 19 december 2002 heeft de Raad het Verdrag van Rotterdam namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd. In afwijking van het voorstel van de Commissie besloot de Raad bij deze gelegenheid echter met eenparigheid van stemmen en na het Europees Parlement overeenkomstig artikel 300, lid 3, EG te hebben geraadpleegd, artikel 133 EG als rechtsgrondslag voor zijn goedkeuring te vervangen door artikel 175, lid 1, EG.

<sup>12</sup> — COM (2001) 802 def. (PB 2002, C 126 E, blz. 274). Tegelijkertijd presenteerde de Commissie een op artikel 133 gebaseerd voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (PB 2002, C 126 E, blz. 291).

17. Zoals voorgeschreven door artikel 25, lid 3, van het Verdrag van Rotterdam, gaf de Europese Gemeenschap bovendien samen met haar akte van goedkeuring een verklaring af over de omvang van haar bevoegdheid ter zake van de door dit verdrag geregelde aangelegenheden.<sup>13</sup> Ook in deze verklaring wordt verwezen naar artikel 175, lid 1, EG en niet naar artikel 133 EG.

18. Naast de Europese Gemeenschap zijn ook de meeste lidstaten van de Europese Unie partij bij het Verdrag van Rotterdam.<sup>14</sup> De vraag of de Gemeenschap ingevolge de „AETR”-rechtspraak<sup>15</sup> niet reeds op het betrokken tijdstip over een uitsluitende bevoegdheid tot sluiting van dit verdrag beschikte<sup>16</sup>, gaat het kader van het beroep van de Commissie te buiten en behoeft derhalve in casu niet te worden beoordeeld.

13 — PB 2003, L 63, blz. 47.

14 — Zie overzicht van de stand van de ratificaties, te raadplegen op de website van het Verdrag van Rotterdam: <http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272> (het laatst bezocht op 1 februari 2005).

15 — Met betrekking tot de huidige stand van de rechtspraak die zich heeft ontwikkeld in de lijn van het arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR-arrest” (22/70, Jurispr. blz. 263, punt 22), zie in het bijzonder de adviezen 2/91 van 19 maart 1993 (Jurispr. blz. I-1061, punt 9) en 2/00 van 6 december 2001 („Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid”, Jurispr. blz. I-9713, punten 45-47), alsook de zogenoemde „open sky-arresten” van 5 november 2002, Commissie/Denemarken (C-467/98, Jurispr. blz. I-9519, punten 82-84), Commissie/Zweden (C-468/98, Jurispr. blz. I-9575, punten 78-80), Commissie/Finland (C-469/98, Jurispr. blz. I-9627, punten 82-84), Commissie/België (C-471/98, Jurispr. blz. I-9681, punten 95-97), Commissie/Luxemburg (C-472/98, Jurispr. blz. I-9741, punten 88-90), Commissie/Oostenrijk (C-475/98, Jurispr. blz. I-9797, punten 97-99) en Commissie/Duitsland (C-476/98, Jurispr. blz. I-9855, punten 108-110).

16 — Aangaande het destijds vigerende afgeleide recht, zie in het bijzonder verordening (EEG) nr. 2455/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen (PB L 251, blz. 13), waarmee de Gemeenschap zich onder meer onderwierp aan een — op dat tijdstip nog vrijwillige — PIC-procedure. Deze verordening is de voorloper van de thans geldende verordening nr. 304/2003.

## B — *Conclusies en procedure voor het Hof*

19. Met haar beroep tot nietigverklaring van 27 februari 2003 verzoekt de Commissie het Hof krachtens artikel 230 EG:

— besluit 2003/106/EG van de Raad van 19 december 2002 inzake de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande [geïnformeerde] toestemming (PIC) ten aanzien van bepaalde [gevaarlijke] chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel, nietig te verklaren en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

20. De Raad verzoekt het Hof van zijn kant:

— het beroep te verwerven en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

21. Bij beschikking van de president van het Hof van 16 juli 2003 zijn het Europees Parlement alsmede de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek

Oostenrijk, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

heid of gekwalificeerde meerderheid in de Raad<sup>18</sup>), maar ook of de Gemeenschap over een exclusieve wetgevende bevoegdheid en over een exclusieve bevoegdheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten beschikt of dat zij deze met de lidstaten moet delen.<sup>19</sup>

22. Alle betrokkenen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Commissie, het Parlement en de Raad alsook het Verenigd Koninkrijk hebben ook deelgenomen aan de terechtzitting van 7 april 2005, waarop tegelijkertijd zaak C-178/03 is behandeld.

*A — Criteria voor de keuze van de rechtsgrondslag*

#### IV — Beoordeling

23. Tot staving van haar beroep voert de Commissie één middel aan, namelijk de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag voor de goedkeuring van het Verdrag van Rotterdam namens de Gemeenschap. Zij voert aldus een schending van het EG-Verdrag aan in de zin van artikel 230, lid 2, EG.

25. Over de abstracte criteria voor de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor de goedkeuring van het Verdrag van Rotterdam zijn partijen het in wezen eens.

24. De keuze van de juiste rechtsgrondslag is van groot praktisch en institutioneel, ja zelfs constitutioneel belang.<sup>17</sup> Hiervan hangt, zoals bekend, niet alleen af welke wetgevingsprocedure wordt toegepast (medebeslissingsrecht van het Parlement, eenparig-

26. Volgens vaste rechtspraak dient de keuze van de rechtsgrondslag voor een gemeenschapshandeling te berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.<sup>20</sup>

18 — Zie in dit opzicht bijvoorbeeld arrest van 11 september 2003, Commissie/Raad, „Goederenvervoer” (C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 52).

19 — Zie in dit opzicht bijvoorbeeld advies 1/94 van 15 november 1994 („WTO”, Jurispr. 1994, blz. I-5267), en advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15).

20 — Arresten van 3 december 1996, Portugal/Raad (C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punt 22); 30 januari 2001, Spanje/Raad, „Verdrag ter bescherming van de Donau” (C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 58), en 12 december 2002, Commissie/Raad, „Energy Star”(C-281/01, Jurispr. blz. I-12049, punt 33), en arrest „Goederenvervoer” (aangehaald in voetnoot 18, punt 38), alsook advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 22). De basisbeginselen werden reeds ontwikkeld in het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „Titaandioxide” (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10).

17 — Zie advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 5).

27. Indien bij het onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist.<sup>21</sup>

28. Een gemeenschapshandeling kan dus zelfs op grond van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 133 EG) worden vastgesteld wanneer deze handeling naast haar handelspolitieke oogmerk ook nog andere doelstellingen nastreeft, bijvoorbeeld op het vlak van het ontwikkelingsbeleid<sup>22</sup>, het buitenlands en veiligheidsbeleid<sup>23</sup>, het milieu<sup>24</sup> of de gezondheidsbescherming<sup>25</sup>. Dit geldt temeer daar de bepalingen inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek op een open en dynamisch concept berusten

dat zich geenszins tot de traditionele aspecten van de buitenlandse handel beperkt.<sup>26</sup> In het bijzonder met betrekking tot de bescherming van het milieu en de gezondheid volgt reeds uit de artikelen 6 EG en 152, lid 1, eerste alinea, EG dat het hier gaat om kwesties met verschillende raakvlakken waarmee op alle andere beleidsterreinen van de Gemeenschap en dus ook in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek rekening moet worden genomen.

29. Omgekeerd kunnen echter ook gemeenschapshandelingen waarin het milieu centraal staat *bijkomstige gevolgen* hebben voor de handel. Zolang het milieupolitieke aspect overweegt, dienen dergelijke overeenkomsten op de grondslag van artikel 175, lid 1, EG en niet op de grondslag van artikel 133 EG te worden goedgekeurd.<sup>27</sup>

30. Om te bepalen of artikel 133 EG betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek dan wel artikel 175 EG betreffende het milieubeleid als rechtsgrondslag voor een

21 — Arresten Energy Star (aangehaald in voetnoot 20, punt 34), Verdrag ter bescherming van de Donau, (aangehaald in voetnoot 20, punt 59) en Goederenvervoer (aangehaald in voetnoot 18, punt 39), alsook advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 23). De basisbeginselen werden reeds vastgelegd in het arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad, „Afvalrichtlijn” (C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punten 19 en 21).

22 — Arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punten 17-21). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Lenz van 29 januari 1987 in dezelfde zaak, in het bijzonder punt 62.

23 — Arresten van 17 oktober 1995, Werner (C-70/94, Jurispr. blz. I-3189, punt 10), en 14 januari 1997, Centro-Com (C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punt 26).

24 — Arrest van 29 maart 1990, Griekenland/Raad, „Tsjernobyl” (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punten 15-19), en arrest Energy Star (aangehaald in voetnoot 20, punten 39-43).

25 — Zie in deze zin, zij het met betrekking tot de verhouding tussen de regels betreffende de interne markt en het gezondheidsbeleid, arresten van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punt 88), en 14 december 2004, Arnold André (C-434/02, Jurispr. blz. I-11823, punten 32-34) en Swedish Match (C-210/03, Jurispr. blz. I-11891, punten 31-33). Deze overwegingen zijn ook toepasbaar op de verhouding tussen de gemeenschappelijke handelspolitiek en het gezondheidsbeleid.

26 — Vaste rechtspraak. Zie advies 1/78 van 4 oktober 1979 („Natuurlijke rubber”, Jurispr. blz. 2871, punten 44 en 45) en advies 1/94 (aangehaald in voetnoot 19, punt 41), alsook arrest Commissie/Raad (aangehaald in voetnoot 22, punt 19).

27 — Advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, met name punten 25 en 40-44). Op soortgelijke wijze heeft het Hof ook artikel 95 EG (ex artikel 100 A EEG-Verdrag) en artikel 175 EG (ex artikel 130 S EEG-Verdrag) onderling afgebakend. Volgens het arrest Afvalrichtlijn (aangehaald in voetnoot 21, punt 19) „ is het enkele feit dat de instelling of de werking van de interne markt erbij betrokken is, niet voldoende voor de toepasselijkheid van artikel 100 A van het Verdrag. Volgens de rechtspraak van het Hof is immers het gebruik van artikel 100 A niet gerechtvaardigd, wanneer harmonisatie van de marktvoorwaarden binnen de Gemeenschap slechts een bijkomstig gevolg van de vast te stellen handeling is.” Zie in dezelfde zin arrest van 28 juni 1994, Parlement/Raad (C-187/93, Jurispr. blz. 2857, punt 25)



internationale overeenkomst in aanmerking komt, heeft het Hof het criterium van het *rechtstreeks en onmiddellijk effect* ontwikkeld.<sup>28</sup> Wanneer een internationale overeenkomst waarmee milieudoelstellingen worden nagestreefd geen rechtstreeks of onmiddellijk effect op de handel heeft, dient deze op artikel 175 EG te worden gebaseerd; in het omgekeerde geval vormt artikel 133 EG de juiste rechtsgrondslag.<sup>29</sup> Daarbij behoeven de rechtstreekse of onmiddellijke effecten op de handel niet per se in een *bevordering of vergemakkelijking* van het handelsverkeer te bestaan. Een internationale overeenkomst valt namelijk reeds binnen de werkingssfeer van artikel 133 EG wanneer zij „een instrument is dat *in essentie* bestemd is om [...] het handelsverkeer te bevorderen, te vergemakkelijken *of te regelen*”.<sup>30</sup>

31. Tegen deze achtergrond zal ik thans nagaan waar het *zwaartepunt* van het Verdrag van Rotterdam ligt, rekening houdend met de inhoud, het doel en de context ervan, en of de eventuele gevolgen ervan voor de handel een *rechtstreeks en onmiddellijk karakter* hebben (zie hieronder, deel B).

Volledigheidshalve zal ik tevens onderzoeken wat de gevolgen voor de geldigheid van de goedkeuring van het verdrag zouden zijn indien men zou aannemen dat het niet op één enkele, maar op een dubbele rechtsgrondslag had moeten worden gebaseerd (zie hieronder, deel C).

#### B — *Inhoud, doelstellingen en context van het Verdrag van Rotterdam*

32. Partijen verschillen van mening over de vraag tot welk beleidsterrein het Verdrag van Rotterdam gelet op de inhoud, de doelstellingen en de context ervan behoort. Terwijl de Commissie stelt dat het zwaartepunt van het verdrag in de gemeenschappelijke handelspolitiek ligt, beschouwt de Raad, hierin gesteund door de interveniënten, het verdrag als een voornamelijk milieupolitiek instrument. Dit betekent dat beide zijden in de onderhavige procedure in wezen dezelfde standpunten innemen als in de parallelle zaak C-178/03.

33. Ik wil meteen vooropstellen dat de stelling van de Commissie mij niet weet te overtuigen.

34. Het is een feit dat in de *tekst* van het Verdrag van Rotterdam bij herhaling naar de

28 — Arrest Energy Star (aangehaald in voetnoot 20, punten 40, in fine, en 41, in fine). Op soortgelijke wijze had het Hof eerder reeds bijvoorbeeld het cultuurbeleid (ex artikel 128 EG-Verdrag) en het industriebeleid (ex artikel 130 EG-Verdrag) onderling afgebakend: arrest van 23 februari 1999, Parlement/Raad (C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punt 63).

29 — Arrest Energy Star (aangehaald in voetnoot 20, punten 40, 43 en 48) en advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punten 40 en 42-44).

30 — Zie in deze zin advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 37, in fine — cursivering van mij). Handelspolitieke instrumenten beogen namelijk geenszins altijd alleen maar de handel te *bevorderen* of *vergemakkelijken*. Artikel 133 EG staat ook klassieke handelspolitieke (beschermende) maatregelen toe die kunnen uitmonden in een bemoeilijking van of zelfs een verbod op de invoer of uitvoer van bepaalde producten, bijvoorbeeld wanneer antidumpingrechten of een handelsembargo worden ingesteld (zie bijvoorbeeld arrest Centro-Com, aangehaald in voetnoot 23).

handelspolitiek wordt verwezen. Zowel de titel als de preambule<sup>31</sup> alsook een aantal artikelen van de bestreden verordening spreken van internationale handel, handelsbeleid en in- en uitvoer. Maar in deze tekst wordt in minstens even sterke mate de nadruk gelegd op het milieubeleid. In de preambule<sup>32</sup> en in het bijzonder in artikel 1 zijn de bescherming van het milieu, de duurzame ontwikkeling, de bescherming van de gezondheid van de mens, de bevordering van goed beheer van chemische stoffen en het milieubewuste gebruik ervan aan de orde. In artikel 16 is sprake van het beheer van chemische stoffen tijdens de volledige levenscyclus daarvan.

35. *Inhoudelijk gezien* stellen de Commissie en ook de Raad weliswaar terecht dat de PIC-procedure — die in de artikelen 10 en 11 nader wordt omschreven — de kern van het verdrag van Rotterdam vormt, maar in tegenstelling tot de opvatting van de Commissie is een PIC-procedure geenszins primair een handelspolitiek instrument, maar integendeel, zoals het Hof reeds in zijn advies 2/00 heeft vastgesteld, een typisch milieupolitiek instrument.<sup>33</sup> De Commissie stelt ten onrechte dat de overwegingen in advies 2/00 betreffende de PIC-procedure in het kader van het Protocol van Cartagena niet van toepassing zijn op de PIC-procedure in het onderhavige geval. Ook in het geval van

de hier relevante gevaarlijke chemische stoffen strekt deze procedure immers tot „informatie-uitwisseling over de voordelen en gevaren van het gebruik van chemische stoffen [en beoogt zij] de verbetering van het verstandige beheer van gevaarlijke stoffen door de uitwisseling van wetenschappelijke, technische, economische en juridische informatie”.<sup>34</sup>

36. Zo is de internationale handel in bepaalde, door de partijen bij het Verdrag van Rotterdam unaniem als gevaarlijk geclassificeerde chemische stoffen<sup>35</sup>, slechts de externe factor die de PIC-procedure in werking stelt. Het eigenlijke voorwerp van deze procedure is namelijk niet in eerste instantie de bevordering, de vergemakkelijking of zelfs maar de regulering van het handelsverkeer in gevaarlijke chemische stoffen<sup>36</sup>, maar veeleer de onderlinge informa-

34 — Zie punt 19.33 van „Agenda 21”, dat voortvloeit uit de passage waarin bijzondere nadruk gelegd wordt op de PIC-procedure als instrument. „Agenda 21” is in 1992 op de conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling, de zogenoemde „Wereldtop” in Rio de Janeiro (Brazilië), goedgekeurd. Zij is onder andere in het Engels beschikbaar op <http://www.un.org/csa/sustdev/documents/agenda21/index/htm>; een Nederlandse vertaling kan worden geraadpleegd op <http://www.ddh.nl/agenda21/riooverklaring/h19.html> (het laatst geraadpleegd op 2 maart 2005).

35 — Deze chemische stoffen zijn vermeld in bijlage III bij het Verdrag van Rotterdam.

36 — Hierin onderscheidt het Verdrag van Rotterdam zich bijvoorbeeld van de aan de WTO-overeenkomst gehechte overeenkomsten betreffende toepassing van sanitaire en fytosanitaire maatregelen („Sanitary and Phytosanitary Measures” — SPS) en betreffende technische handelsbelemmeringen („Technical Barriers to Trade — TBT”). De SPS-overeenkomst heeft namelijk [...] enkel ten doel, een multilateraal kader van regels en disciplines vast te stellen voor de opstelling, vaststelling en toepassing van sanitaire en fytosanitaire maatregelen teneinde de negatieve effecten van deze maatregelen op de handel zoveel mogelijk te beperken”, terwijl de bepalingen van de TBT-overeenkomst „enkel beogen te vernijden, dat technische voorschriften en normen alsmede procedures [...] onnodige belemmeringen voor de internationale handel vormen” (advies 1/94, aangehaald in voetnoot 19, punten 31 en 33; cursivering van mij).

31 — Zie met name de tweede, de achtste en de negende overweging van de preambule van dit verdrag. Zie in diezelfde zin overigens de derde overweging van de considerans van het bestreden besluit 2003/106/EG van de Raad.

32 — Zie met name de eerste, de tweede, de zesde, de zevende, de achtste, de negende en de elfde overweging van de preambule van dit verdrag. Zie in diezelfde zin overigens de derde overweging van de considerans van het bestreden besluit 2003/106/EG van de Raad.

33 — Advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 33).



op de handel voorzover het een verbod van discriminatie<sup>40</sup> op grond van de oorsprong van ingevoerde gevaarlijke stoffen en een verplichting tot gelijke behandeling van ingevoerde en in het land zelf geproduceerde gevaarlijke chemische stoffen<sup>41</sup> (artikel 10, lid 9, van het Verdrag van Rotterdam) oplegt.

40. Ook de overige bepalingen van het Verdrag van Rotterdam wijzen erop dat dit primair een milieupolitiek en geen handelspolitiek instrument is. De uitwisseling van informatie tussen de partijen (artikel 14 van het Verdrag van Rotterdam) heeft net zo min als de wederzijdse technische bijstand (artikel 11, lid 1, sub c, en artikel 16 van het Verdrag van Rotterdam) of de toegang van het publiek tot informatie inzake chemische stoffen (artikel 15, lid 2, van het Verdrag van Rotterdam) tot doel de handel in gevaarlijke chemische stoffen te bevorderen, te vergemakkelijken of ook maar te regelen. Zoals reeds uit de formulering van deze bepalingen blijkt, strekken zij in eerste instantie tot bescherming van het milieu, en daarnaast ook tot bescherming van de gezondheid van de mens.

41. Anders dan men op het eerste gezicht zou kunnen denken, zijn ook de bepalingen van artikel 13 van het Verdrag van Rotterdam inzake de etikettering van chemische

stoffen en de begeleidende informatie bij deze producten geen handelspolitieke, maar milieupolitieke bepalingen. Zij leggen namelijk niet, zoals anders gebruikelijk is, de nadruk op de onderlinge aanpassing of wederzijdse erkenning van productverpakkingen en begeleidende informatie om de handel in deze chemische stoffen te waarborgen of hun toegang tot de markt te vergemakkelijken.<sup>42</sup> Zij komen veeleer tegemoet aan de behoefte van het publiek aan informatie over de risico's en/of gevaren voor de menselijke gezondheid of het milieu die aan de omgang met de betrokken chemische stoffen verbonden zijn. Dienovereenkomstig stelt het Verdrag van Rotterdam alleen maar het milieupolitieke doel vast om chemische stoffen te etiketteren en van begeleidende informatie te voorzien, terwijl de vaststelling van de concrete inhoudelijke eisen met betrekking tot deze verpakkingen en de begeleidende informatie aan het nationale recht van de partijen wordt overgelaten.

42. Wat de *doelstellingen van het Verdrag van Rotterdam* betreft, staan blijkens artikel 1 milieupolitieke belangen centraal, met name de bevordering van een gedeelde verantwoordelijkheid, de bescherming van de gezondheid en het milieu tegen mogelijke schade, de vergemakkelijking van de uitwisseling van informatie over de kenmerken van gevaarlijke chemische stoffen alsook een milieuverantwoord gebruik ervan. Dit grote belang van milieupolitieke doelstellingen wordt ook bevestigd door de preambule

40 — Vereenvoudigd gezegd: ten aanzien van de invoer van gevaarlijke chemische stoffen dienen ongeacht het land van oorsprong dezelfde voorwaarden of verboden te gelden.

41 — Vereenvoudigd gezegd: wanneer de invoer van gevaarlijke chemische stoffen aan beperkingen wordt onderworpen, dienen dergelijke beperkingen ook voor de binnenlandse industrie te gelden.

42 — Hierin onderscheidt de onderhavige zaak zich van de zaak Energy Star (aangehaald in voetnoot 20, in het bijzonder punt 40), waarin een etiketteringsprogramma aan de orde was dat in eerste instantie beoogde de producenten in staat te stellen, op grond van een procedure van onderlinge erkenning een gemeenschappelijk logo te gebruiken om voor de consument bestemde producten aan te duiden.

van dit verdrag, die reeds in de eerste overweging verwijst naar de schadelijke gevolgen van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden voor de gezondheid van de mens en het milieu en ook in de zevende, de negende en de elfde overweging wezenlijke aandacht besteedt aan milieubescherming. De zesde en de achtste overweging van de preambule, volgens welke de toepassing van goede praktijken voor het beheer van chemische stoffen moet worden aangemoedigd en een duurzame ontwikkeling moet worden nagestreefd, gaan in dezelfde richting.

43. Weliswaar wordt in het kader van de door het Verdrag van Rotterdam nagestreefde doelstellingen ook de internationale handel genoemd, in het bijzonder in de tweede, de achtste en de negende overweging van de preambule en in artikel 1, maar ook hier fungeert de handel meer als aanknopingspunt voor de eigenlijke milieupolitieke doelstellingen van het Verdrag van Rotterdam dan dat hij een voorname, autonome plaats inneemt onder deze doelstellingen. Het Verdrag van Rotterdam is een milieu-overeenkomst met handelspolitieke trekken

en geen handelsovereenkomst met milieupolitieke trekken.<sup>43</sup>

44. Deze conclusie dringt zich ook op wanneer men de *context* van het Verdrag van Rotterdam onder de loep neemt. Dit werd immers niet in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) gesloten, maar bouwt voort op de werkzaamheden van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) en van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO).<sup>44</sup> Deze twee organisaties hebben de aanzet gegeven tot de vaststelling van het verdrag en nemen thans overeenkomstig artikel 19, lid 3, de functie van secretariaat voor de partijen op zich. Bovendien ligt het Verdrag van Rotterdam zelf in het verlengde van de conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling die in 1992 te Rio de Janeiro (Brazilië) heeft plaatsgevonden. De verklaring van Rio<sup>45</sup> en hoofdstuk 19 van „Agenda 21”<sup>46</sup> worden in dit verdrag uitdrukkelijk genoemd.<sup>47</sup> Van meer recente datum is het

43 — Zoals de Commissie terecht opmerkt, kunnen maatregelen op het vlak van het milieubeleid ook de handel beperken en moet derhalve bijvoorbeeld in het licht van de bepalingen van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (GATT) worden onderzocht of zij gerechtvaardigd zijn. Dit neemt echter niet weg dat het om milieupolitieke maatregelen gaat.

44 — Derde overweging van de preambule van het Verdrag van Rotterdam.

45 — De verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling is in het Engels beschikbaar op <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index/htm> (het laatst bezocht op 2 maart 2005) als bijlage I bij het verslag „Report of the United Nations Conference on Environment and Development” (document nr. A/COF.151/26 [Vol. I]).

46 — Hoofdstuk 19 van „Agenda 21” (aangehaald in voetnoot 34) is getiteld „Milieuverantwoord beheer van gevaarlijke stoffen met inbegrip van de voorkoming van internationale handel in toxische en gevaarlijke producten”. In deel C ervan, „Uitwisseling van informatie over gevaarlijke stoffen en risico's ten gevolge van blootstelling aan stoffen”, wordt bijzondere nadruk gelegd op de PIC-procedure (punten 19.36 en 19.37).

47 — Tweede overweging van de preambule.

actieplan dat in 2002 door de Wereldtop voor duurzame ontwikkeling te Johannesburg (Zuid-Afrika) is goedgekeurd en waarin tot een snelle ratificatie en omzetting van het Verdrag van Rotterdam wordt opgeroepen.<sup>48</sup> Op gemeenschapsniveau is bovendien het zesde milieuactieprogramma van 22 juli 2002 relevant<sup>49</sup>. Dit programma, dat gebaseerd is op artikel 175 EG, vertoont tal van thematische overeenkomsten met het Verdrag van Rotterdam<sup>50</sup> en noemt de snelle ratificatie ervan als één van de prioritaire actierreinen van het communautaire milieubeleid.<sup>51</sup>

45. Samenvattend kan dus het volgende worden geconcludeerd: gezien de inhoud en de doelstellingen van het Verdrag van Rotterdam alsook de context waarin het werd gesloten, ligt het zwaartepunt ervan niet op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, maar op het gebied van het milieubeleid. Voorzover dit verdrag gevolgen heeft voor de internationale handel in gevaarlijke chemische stoffen, zijn deze eerder indirect dan rechtstreeks.<sup>52</sup> In deze zin deel ik de opvatting van de Raad en degenen die ter ondersteuning van zijn conclusies zijn tussengekomen, dat dit verdrag, wat de rechtsgrondslag voor de goedkeuring ervan betreft, meer overeenkomsten

vertoont met het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid<sup>53</sup> dan met de Energy Star-overeenkomst.<sup>54</sup> De goedkeuring van het Verdrag van Rotterdam is derhalve terecht gebaseerd op artikel 175, lid 1, EG en niet op artikel 133 EG.<sup>55</sup>

46. De Commissie stelt nog dat de interne markt ernstig zou worden verstoord en de handel zou worden scheefgetrokken indien artikel 175, lid 1, EG en niet artikel 133 EG als rechtsgrondslag werd gekozen. Daar de Gemeenschap in dit geval niet over een exclusieve bevoegdheid zou beschikken, zouden de lidstaten eenzijdig strengere bepalingen inzake de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen kunnen vaststellen en ook de bestaande gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen kunnen omzeilen.

47. Te dien aanzien stel ik om te beginnen vast dat het volgens de „AETR-rechtspraak” perfect mogelijk is dat de Gemeenschap op

48 — Punt 23, sub a, van het actieplan, beschikbaar op <http://www.johannesburgsummit.org> (het laatst geraadpleegd op 2 maart 2005) als deel van het rapport „Report of the World Summit on Sustainable Development” (Document nr. A/CONF.199/20).

49 — PB 2002, L 242, blz. 1.

50 — Bijvoorbeeld op het gebied van de risicobeoordeling en de risicobeheersing bij de omgang met chemische stoffen en de verstrekking van informatie aan het publiek (artikel 7, lid 2, sub b, van het zesde milieuactieprogramma).

51 — Artikel 7, lid 2, sub d, eerste gedachtestreepje, van het zesde milieuactieprogramma.

52 — Met betrekking tot het criterium van de rechtstreekse (en onmiddellijke) tegenover de indirecte (langetermijn)gevolgen, zie punt 30 van deze conclusie.

53 — Dit protocol vormde het voorwerp van advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15). Slechts bij wijze van voorbeeld wijs ik erop dat de hoofdstukken van „Agenda 21” (hoofdstuk 15 respectievelijk hoofdstuk 19) waarmee het Protocol van Cartagena en het in casu omstreden Verdrag van Rotterdam verband houden, allebei tot Sectie II van Agenda 21, getiteld „Behoud en beheer van hulpbronnen voor ontwikkeling”, behoren.

54 — Deze overeenkomst vormde het voorwerp van het arrest Energy Star (aangehaald in voetnoot 20).

55 — Voorzover het Verdrag van Rotterdam ook beoogt de bescherming van de gezondheid van de mens te waarborgen, is er naast artikel 175, lid 1, EG geen aparte rechtsgrondslag vereist. Uit artikel 174, lid 1, tweede gedachtestreepje, EG volgt namelijk dat het milieubeleid van de Gemeenschap ook bijdraagt aan de bescherming van de gezondheid van de mens.

het vlak van het milieubeleid over een exclusieve externe bevoegdheid beschikt.<sup>56</sup> Of dit ook gold voor de sluiting van het onderhavige verdrag, kan echter in het midden worden gelaten. Zelfs in het geval van gedeelde bevoegdheden dienen de lidstaten immers bij de uitoefening van hun resterende bevoegdheden het gemeenschapsrecht te eerbiedigen. Zij mogen hierbij noch vigerend afgeleid recht, noch het primaire recht, in het bijzonder de fundamentele vrijheden van het EG-Verdrag en artikel 95, leden 4 tot en met 10, EG, schenden. Dit volgt uit het beginsel van het primaat van het gemeenschapsrecht. Het bezwaar van de Commissie is dus ongegrond.

48. Samenvattend kom ik derhalve tot de conclusie dat het beroep van de Commissie ongegrond is en dus moet worden verworpen.

### C — *Het vraagstuk van een dubbele rechtsgrondslag*

49. Aan deze conclusie zou ook niet kunnen worden getornd indien men zou aannemen dat het Verdrag van Rotterdam niet slechts op een enkele, maar op een dubbele rechts-

grondslag had moeten worden gebaseerd, dat wel zeggende op *zowel* artikel 175, lid 1, EG, als artikel 133 EG.

50. Het is inderdaad mogelijk dat een handeling op meerdere relevante rechtsgrondslagen wordt gebaseerd, namelijk wanneer bij wijze van uitzondering vaststaat dat deze handeling tegelijkertijd meerdere doelstellingen heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere.<sup>57</sup>

51. In casu zou het mogelijk zijn een dubbele rechtsgrondslag te kiezen indien men ervan uitging dat de handelspolitieke en milieupolitieke aspecten in het Verdrag van Rotterdam *met elkaar in evenwicht* zijn<sup>58</sup> en dit verdrag derhalve — in tegenstelling tot de door mij bepleite zienswijze — niet duidelijk kan worden gekwalificeerd als zijnde van handelspolitieke of milieupolitieke aard .

52. In dit verband stel ik om te beginnen vast dat de verschillen tussen de procedures voor de sluiting van handelspolitieke overeenkomsten en milieuovereenkomsten niet

56 — Zie ook punt 18 van de onderhavige conclusie. De mogelijkheid van een exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van het milieubeleid wordt ook in advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punten 45 en 46) erkend.

57 — Advies 2/00 (aangehaald in voetnoot 15, punt 23, laatste zin) en arresten Energy Star (aangehaald in voetnoot 20, punten 35 en 39) en Goederenvervoer (aangehaald in voetnoot 18, punt 40). Zie ook reeds arrest Titaandioxide (aangehaald in voetnoot 20, punten 13 en 17).

58 — Voor deze stelling pleiten op het eerste gezicht bijvoorbeeld de achtste overweging van de preambule van het Verdrag van Rotterdam en de derde overweging van de considerans van het bestreden besluit van de Raad, waarin de handelspolitiek in één adem wordt genoemd met het milieubeleid en beide terreinen blijkaar op gelijke basis naast elkaar worden vermeld.

onoverbrugbaar zijn.<sup>59</sup> Op het gebied van handelspolitieke overeenkomsten wordt het Parlement over het algemeen slechts informeel *geïnformeerd*<sup>60</sup> zonder dat het krachtens het Verdrag over enigerlei formele bevoegdheid tot deelname beschikt. Bij de sluiting van milieuovereenkomsten dient het Parlement daarentegen ingevolge artikel 300, lid 3, eerste alinea, EG verplicht te worden *geraadpleegd*. Niets belet de Raad echter om het Parlement ook bij handelspolitieke overeenkomsten *facultatief* te raadplegen.<sup>61</sup>

### 53. Doorslaggevend is echter dat *nietigverklaring* van de goedkeuring van het Verdrag

59 — Cumulatie van verschillende rechtsgrondslagen is volgens de rechtspraak uitgesloten wanneer de desbetreffende wetgevingsprocedures niet met elkaar verenigbaar zijn; zie arrest Titaandioxide (aangehaald in voetnoot 20, punten 17-21); arresten van 25 februari 1999, Parlement/Raad (C-164/97 en C-165/97, Jurispr. blz. I-1139, punt 14), en 29 april 2004, Commissie/Raad (C-338/01, Jurispr. blz. I-4829, punt 57). Uit deze rechtspraak volgt dat cumulatie van verschillende rechtsgrondslagen hooguit mogelijk is wanneer beide voorzien in dezelfde wetgevingsprocedure of althans in met elkaar verenigbare wetgevingsprocedures. Zie in deze zin ook arrest van 9 september 2004, Spanje en Finland/Europees Parlement en Raad (C-184/02 en C-223/02, Jurispr. blz. I-7789, punten 42-44).

60 — Zie de ten tijde van de sluiting van het Verdrag van Rotterdam geldende kaderovereenkomst van 5 juli 2000 over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Commissie; zie in het bijzonder bijlage 2, „Verstrekking aan het Europees Parlement van informatie over internationale overeenkomsten en de uitbreiding, en de betrokkenheid van het Europees Parlement op deze gebieden” (PB 2001, C 121, blz. 122 e.v., met name blz. 128).

61 — Zie in die zin bijvoorbeeld — met betrekking tot andere rechtsgrondslagen — arrest van 27 september 1988, Commissie/Raad (165/87, Jurispr. blz. 5545, punt 20), waaruit volgt dat raadpleging van het Parlement, waartoe de Raad steeds gerechtigd is, niet als onwettig kan worden beschouwd, ook niet indien zij niet verplicht is. Het arrest van 2 maart 1994, Parlement/Raad (C-316/91, Jurispr. blz. I-625, punt 16, tweede zin), spreekt dit niet tegen: het Hof heeft in dit arrest weliswaar vastgesteld dat een *vrijwillige* raadpleging van het Parlement de *verplichte* raadpleging niet kan vervangen, maar dit doet niet af aan de mogelijkheid tot facultatieve raadpleging in alle gevallen waarin het Verdrag helemaal niet in (verplichte) raadpleging voorziet.

van Rotterdam slechts mogelijk is wanneer de vermeende vergissing bij de keuze van de rechtsgrondslag meer was dan een zuiver formeel gebrek.

54. Van een zuiver formeel gebrek is volgens het Hof bijvoorbeeld sprake wanneer een rechtshandeling ten onrechte op een dubbele in plaats van op een enkele rechtsgrondslag is gebaseerd.<sup>62</sup> Dit zou ook moeten gelden in het omgekeerde geval waarin de communautaire wetgever wordt verweten dat hij niet een enkele, maar een dubbele rechtsgrondslag had moeten kiezen. Voor de nietigverklaring van een communautaire handeling is het namelijk niet voldoende dat louter een onjuiste rechtsgrondslag of onjuiste rechtsgrondslagen in de considerans of de preambule zijn vermeld. Daarvoor is vereist dat een dergelijke fout bij de keuze van de rechtsgrondslag veel verdergaande gevolgen gehad heeft en in het bijzonder tot toepassing van een ongeldige procedure heeft geleid<sup>63</sup> of de rechtspositie van de betrokken instellingen heeft aangetast.

### 55. In casu is het Parlement overeenkomstig artikel 300, lid 3, eerste alinea, EG geraadpleegd. De *procedurele rechten van het*

62 — In zijn recente arrest *Swedish Match* (aangehaald in voetnoot 25, punt 44) stelt het Hof vast dat de *foutieve* vermelding van artikel 133 EG als *tweede* rechtsgrondslag van een rechtshandeling op zich niet meebrengt dat deze ongeldig is; zie eveneens arrest van 10 december 2002, *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 98).

63 — Zie in deze zin — met betrekking tot de *foutieve* vermelding van een dubbele rechtsgrondslag — arrest *Swedish Match* (aangehaald in voetnoot 25, punt 44); zie eveneens arrest *Spanje en Finland/Parlement* (aangehaald in voetnoot 59, punt 44); arresten van 27 september 1988, *Commissie/Raad* (aangehaald in voetnoot 61, punt 19), en 26 maart 1987, *Commissie/Raad* (aangehaald in voetnoot 22, punten 12 en 22), en arrest *Titaandioxide* (aangehaald in voetnoot 20, punten 18-20 en 25).



*Parlement* zijn dus geëerbiedigd. Door de vermelding van artikel 133 EG als bijkomende rechtsgrondslag had het Parlement geen extra bevoegdheden gekregen. Reeds uit de formulering van artikel 300, lid 3, eerste alinea, EG blijkt integendeel dat de procedurele rechten van het Parlement op het gebied van handelspolitieke overeenkomsten minder ver gaan dan bijvoorbeeld op het vlak van milieuovereenkomsten.<sup>64</sup>

56. Er zijn ook geen concrete aanwijzingen dat de niet-vermelding van artikel 133 EG als bijkomende rechtsgrondslag de *rol van de Commissie als onderhandelaar*<sup>65</sup> zou hebben verzwakt. Het is weliswaar juist dat de Gemeenschap op het vlak van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 133 EG) over een uitsluitende bevoegdheid beschikt<sup>66</sup>, terwijl zij haar bevoegdheid op het vlak van het milieubeleid (artikel 175 EG) in beginsel met de lidstaten deelt.<sup>67</sup> Alleen in dit laatste geval zitten de lidstaten dus naast de Commissie aan de onderhandelingstafel, terwijl in het eerste geval alleen de Commissie de onderhandelingen voert. De bijkomende vermelding van artikel 133 EG als rechtsgrondslag kan de procedurele positie van Commissie dus versterken telkens wan-

neer de betrokken overeenkomst verschillende deelgebieden omvat die van elkaar kunnen worden afgebakend en althans één ervan onder de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap valt.<sup>68</sup> Ik zie evenwel niet in hoe in een geval als het onderhavige de verschillende bepalingen van het Verdrag van Rotterdam op deze wijze van elkaar hadden kunnen worden afgebakend. Dit verdrag vormt veeleer een uniform geheel, zodat het gebruik van artikel 133 EG als tweede rechtsgrondslag naast artikel 175, lid 1, EG de onderhandelingspositie van de Commissie niet had kunnen verbeteren en de niet-vermelding ervan deze positie niet heeft ondermijnd.

57. Zelfs indien in het Verdrag van Rotterdam de nadruk evenzeer lag op handelspolitieke dan op milieupolitieke aspecten, zou de niet-vermelding van artikel 133 EG als bijkomende rechtsgrondslag dus niet meer dan een zuiver formeel gebrek zijn geweest, dat geen nietigverklaring van de bestreden rechtshandeling zou kunnen rechtvaardigen. Ook vanuit dit oogpunt kan het besluit van de Raad om het Verdrag van Rotterdam op basis van artikel 175, lid 1, EG juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, eerste zin, en lid 3, eerste alinea, EG goed te keuren, dus niet worden nietig verklaard.

64 — Zie ook punt 51 van deze conclusie.

65 — Artikel 133, lid 3, EG juncto artikel 300, lid 1, tweede zin, EG.

66 — Advies 1/75 van 11 november 1975, „Plaatselijke uitgaven” (Jurispr. blz. 1355); arrest van 15 december 1976, Donckerwolcke en Schou (41/76, Jurispr. blz. 1921, punt 32), alsook adviezen 2/91 (aangehaald in voetnoot 15, punt 8) en 1/94 (aangehaald in voetnoot 19, punt 34).

67 — In bepaalde gevallen kan echter ook op dit gebied een uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap bestaan, in het bijzonder bij toepassing van de in voetnoot 15 vermelde „AETR-rechtspraak”. De mogelijkheid van een uitsluitende externe bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van het milieubeleid wordt ook in advies 2/00 erkend (aangehaald in voetnoot 15, punten 45 en 46).

68 — Zie bijvoorbeeld advies 1/94 (aangehaald in voetnoot 19), dat met betrekking tot de oprichting van de WTO een onderscheid maakt tussen de deelgebieden GATT, GATS en TRIPS en hieraan uiteenlopende rechtsgrondslagen verbindt.

## V — Kosten

vordering van de Raad in de kosten te worden verwezen.

58. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk dient te worden gesteld, dient zij overeenkomstig de

59. Anderzijds volgt uit artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dat het Europees Parlement als instelling die in het geding is tussengekomen, en de vijf lidstaten die eveneens in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dienen te dragen.

## VI — Conclusie

60. In het licht van het voorgaande stel ik het Hof voor het volgende vast te stellen:

- 1) Het beroep wordt verworpen.
- 2) Het Europees Parlement, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland alsmede het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten. De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de overige kosten.