

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 26 maja 2005 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa dotyczy sporu między Komisją Wspólnot Europejskich a Radą Unii Europejskiej co do wyboru właściwej podstawy prawnej dla zawarcia umowy międzynarodowej, a konkretnie Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi substancjami chemicznymi i pestycydami² (zwanej dalej „konwencją”).

popierana jest przez Parlament Europejski oraz pięć państw członkowskich.

3. W postępowaniu prowadzonym jednocześnie w sprawie C-178/03³ analizie podlega wybór podstawy prawnej rozporządzenia (WE) nr 304/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych substancji chemicznych⁴. Rozporządzenie to służy także wewnątrzwspólnotowej transpozycji omawianej konwencji⁵.

II — Konwencja

A — Wyciąg z *preambuły*

2. Komisja utrzymuje, że podstawę prawną przystąpienia do tej konwencji przez Wspólnotę Europejską powinna stanowić wspólna polityka handlowa (art. 133 WE), natomiast Rada utrzymuje, iż w rezultacie podpisanie konwencji nastąpiło na podstawie polityki w dziedzinie środowiska naturalnego (art. 175 ust. 1 WE) i w tym zakresie

4. Dla przedmiotowego sporu znaczenie mają, w szczególności, następujące frag-

3 — Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie. Por. w tym zakresie również moją opinię z dnia dzisiejszego (Zb.Orz. str. I-107).

4 — Dz.U. L 63, str. 1; zwane dalej „rozporządzeniem nr 304/2003”.

5 — Porównaj na przykład motyw trzeci rozporządzenia nr 304/2003 i jego art. 1 ust. 1 lit. a).

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Opublikowana w Dz.U. 2003, L 63, str. 29 i nast.

menty preambuły konwencji (motywy pierwszy, drugi, trzeci, szósty, siódmy, ósmy oraz jedenasty):

(zwanym dalej »Międzynarodowym kodeksem postępowania«),

[...]

„Świadome szkodliwego wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne niektórych niebezpiecznych substancji chemicznych i pestycydów w handlu międzynarodowym,

Uznając, że dobre praktyki zarządzania w zakresie substancji chemicznych powinny być promowane we wszystkich krajach, uwzględniając, między innymi, dobrowolne normy ustanowione w Międzynarodowym kodeksie postępowania oraz Kodeksie etycznym Programu Ochrony Środowiska NZ w sprawie międzynarodowego handlu substancjami chemicznymi,

Powołując się na odpowiednie postanowienia Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz rozdział 19 Agendy 21 w sprawie »przyjaznego dla środowiska zarządzania toksycznymi substancjami chemicznymi, w tym zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu handlowi produktami toksycznymi i niebezpiecznymi«,

Pragnąc zapewnić, że niebezpieczne substancje chemiczne, które są wywożone z ich terytorium, są pakowane i etykietowane w sposób, który stanowi odpowiednią ochronę dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, zgodnie z zasadami Zmienionych Wytycznych Londyńskich oraz Międzynarodowego kodeksu postępowania,

W trosce o prace podjęte przez Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP) oraz Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) w zastosowaniu dobrowolnej procedury zgody po uprzednim poinformowaniu, jak określono w Zmienionych Wytycznych Londyńskich w sprawie wymian informacji na temat substancji chemicznych w obrocie międzynarodowym (zwanym dalej »Zmienionymi Wytycznymi Londyńskimi«) oraz Międzynarodowym kodeksie dystrybucji i stosowania pestycydów FAO

Uznając, że polityka handlowa i ochrony środowiska naturalnego powinny wzajemnie się wspierać w celu osiągnięcia stałego rozwoju,

[...]

Zdecydowane chronić zdrowie ludzkie, w tym zdrowie konsumentów i pracowników oraz środowisko naturalne przed potencjalnie szkodliwymi wpływami niektórych niebezpiecznych substancji chemicznych i pestycydów w handlu międzynarodowym”.

B — *Zwięzłe przedstawienie istotnych postanowień Konwencji*

5. Ponadto, należy wskazać motyw trzeci preambuły decyzji Rady 2003/106/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi substancjami chemicznymi i pestycydami⁶ (zwanej dalej również „zaskarżoną decyzją”). Brzmi on następująco:

6. Istotne postanowienia Konwencji można — upraszczając — streścić w sposób następujący:

7. Celem Konwencji jest zgodnie z jej art. 1 „wspieranie wspólnej odpowiedzialności i współpracy między stronami w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego od potencjalnej szkody [przed potencjalną szkodą] i przyczynianie się do ich wykorzystania w sposób przyjazny dla środowiska [zastosowania rozsądnego z punktu widzenia środowiska], poprzez ułatwianie wymiany informacji o ich cechach charakterystycznych, przez ustanowienie krajowego procesu podejmowania decyzji w zakresie ich przywozu i wywozu oraz przez przekazywanie tych decyzji Stronom”⁷.

„Konwencja stanowi ważny krok dla poprawy międzynarodowych regulacji handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska przed potencjalnym zagrożeniem oraz wspierania przyjaznego dla środowiska stosowania [zastosowania rozsądnego z punktu widzenia środowiska] takich substancji”.

8. W tym celu, konwencja poddaje międzynarodowy handel niektórymi substancjami chemicznymi, zaklasyfikowanymi za wspólnym porozumieniem stron jako niebezpieczne, procedurze *Prior Informed Consent* (procedurze zgody po uprzednim poinformowaniu, zwanej dalej „procedurą PIC”). Wykaz substancji chemicznych nią objętych

6 — Dz.U. 2003, L 63, str. 27.

7 — Również pestycydy należy traktować jako substancje chemiczne w rozumieniu konwencji, zgodnie z jej art. 2 lit. a).

załączony został do konwencji jako załącznik III⁸. Omawianą procedurę PIC regulują konkretnie art. 10 i 11 konwencji. Procedura ta przewiduje co do zasady wzajemne informowanie się stron konwencji o ich praktykach przywozowych dotyczących danych substancji chemicznych⁹. Ponadto, każda strona zobowiązuje się do przekazywania uzyskanych w ten sposób informacji dotyczących praktyk przywozowych pozostałych stron konwencji podmiotom gospodarczym podlegającym jej jurysdykcji oraz do zapewnienia przestrzegania tych praktyk.

Artykuł 10 ust. 9 konwencji stanowi ponadto:

„Strona, która [...] podejmuje decyzję o nieprzyznaniu zgody na przywóz substancji chemicznej lub o przyznaniu zgody na jej przywóz tylko na określonych warunkach, jeżeli jeszcze tego nie uczyniła, równocześnie zakazuje lub zastrzega takie same warunki dla:

a) przywozu [danej] substancji chemicznej z każdego źródła; oraz

b) krajowej produkcji substancji chemicznej na użytek wewnętrzny”.

9. Również w stosunku do innych substancji chemicznych, tzn. takich, które nie są objęte procedurą PIC na podstawie załącznika III, art. 5 ust. 1 – 4 konwencji określa procedurę wzajemnego informowania się stron o ich odpowiednich krajowych przepisach zakazujących substancji chemicznych oraz surowo jej ograniczających¹⁰. Artykuł 12 konwencji zobowiązuje każdą stronę, z której terytorium wywieziona zostaje zakazana przez nią lub podlegająca surowemu ograniczeniu substancja chemiczna, do powiadomienia państwa przeznaczenia („strony przywozu”) o takim wywozie (powiadomienie o wywozie).

10. Artykuł 13 konwencji stanowi zasadniczo, że przy wywozie substancji chemicznych obowiązują wymogi etykietowania zapewniające właściwą dostępność informacji dotyczących ryzyka i/lub zagrożeń dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego¹¹.

8 — Wykaz ten może zostać rozszerzony przez Konferencję stron na podstawie zalecenia Komitetu Kontroli Chemicznej lub też substancje chemiczne mogą zostać z tego wykazu skreślone (art. 7 i 8 w związku z art. 5 ust. 5 i 6 Konwencji).

9 — W informacji dotyczącej praktyk przywozowych strona konwencji może przyznać zgodę na przywóz danej substancji chemicznej, przyznać zgodę z zastrzeżeniem określonych warunków, nie przyznać zgody lub też udzielić jedynie tymczasowej odpowiedzi (art. 10 ust. 4 konwencji). Wymiana takich informacji następuje za pośrednictwem wspólnego Sekretariatu (art. 10 ust. 7 i 10 konwencji).

10 — Przekazanie informacji dokonuje się za pośrednictwem wspólnego Sekretariatu, a zawiera ono ustalone informacje określone konkretnie w załączniku I do konwencji, dotyczące: charakteru danej substancji, w szczególności jej właściwości fizykochemicznych, toksykologicznych oraz ekotoksykologicznych, jak również dotyczące leżących u podstaw takich zakazów i ograniczeń względów wynikających z polityki w dziedzinie środowiska naturalnego oraz polityki zdrowotnej.

11 — Dotyczy to nie tylko wywozu substancji chemicznych objętych procedurą PIC zgodnie z załącznikiem III do konwencji, lecz również wywozu substancji chemicznych podlegających zakazowi lub surowym ograniczeniom na terytorium danej strony. Ponadto strony mogą rozszerzyć zasięg tej regulacji także na inne substancje chemiczne podlegające wymogowi etykietowania na mocy prawa krajowego.

11. Artykuł 14 konwencji wzywa strony do wymiany informacji o substancjach chemicznych objętych zakresem obowiązywania konwencji, z kolei art. 11 ust. 1 lit. c) oraz art. 16 konwencji skłaniają strony do świadczenia pomocy technicznej, w szczególności dla krajów rozwijających się i krajów o gospodarkach znajdujących się w okresie przekształceń [przechodzących transformację gospodarczą]; celem takiej pomocy technicznej jest rozwijanie infrastruktury oraz zdolności koniecznych do zarządzania substancjami chemicznymi w ciągu ich całego cyklu życia.

12. Artykuł 15 ust. 2 zobowiązuje każdą stronę do zapewnienia, w możliwym zakresie, powszechnego dostępu do informacji o obchodzeniu się z substancjami chemicznymi i zarządzaniu wypadkowym [postępowaniu w razie wypadków] oraz o alternatywach, które są bezpieczniejsze dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego niż substancje chemiczne wymienione w załączniku III, zaklasyfikowane jako substancje szczególnie niebezpieczne i podlegające procedurze PIC.

13. Zgodnie z art. 15 ust. 4 konwencja nie ogranicza praw stron do podejmowania działań, które w bardziej surowy sposób zapewniają ochronę zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, pod warunkiem, że takie działania są zgodne z postanowieniami konwencji oraz z prawem międzynarodowym.

III — Okoliczności powstania sporu, żądania stron i postępowanie

A — Okoliczności powstania sporu

14. Konwencja została przyjęta w dniu 10 września 1998 r. w Rotterdamie, a podpisana w imieniu Wspólnoty w dniu 11 września 1998 r.

15. W dniu 24 stycznia 2002 r. Komisja przedstawiła projekt decyzji Rady zatwierdzającej konwencję, przy czym projekt ten oparła na art. 133 WE w związku z art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze oraz ust. 3 pierwszy akapit WE¹².

16. W dniu 19 grudnia 2002 r. Rada zatwierdziła konwencję w imieniu Wspólnoty Europejskiej. W odróżnieniu od projektu Komisji Rada podjęła jednak przy tej okazji jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zgodnie z art. 300 ust. 3 WE, decyzję o zastąpieniu art. 133 WE, jako podstawy prawnej, art. 175 ust. 1 WE.

¹² — COM(2001) 802 wersja ostateczna (Dz.U. 2002, C 126 E, str. 274). Jednocześnie Komisja przedłożyła Radzie swój projekt rozporządzenia w sprawie wywozu i przywozu niebezpiecznych substancji chemicznych opartego na art. 133 WE (Dz.U. 2002, C 126 E, str. 291).

17. Ponadto, jak wymaga tego art. 25 ust. 3 konwencji, wraz ze złożeniem dokumentu zatwierdzenia Wspólnota Europejska złożyła deklarację zakresu kompetencji dotyczących kwestii uregulowanych omawianą konwencją¹³. Również ta deklaracja odwołuje się do art. 175 ust. 1 WE, a nie do art. 133 WE.

18. Oprócz Wspólnoty Europejskiej stronami konwencji jest także większość państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁴. Kwestia, czy już ewentualnie w tamtym okresie Wspólnota posiadała wyłączną kompetencję do zawarcia konwencji¹⁵ zgodnie z [tzw.] „linią orzecniczą wytyczoną przez wyrok w sprawie AETR”¹⁶, wykracza poza zakres przedmiotu skargi Komisji i stąd nie podlega rozpoznaniu w niniejszej sprawie.

13 — Opublikowane w Dz.U. 2003, L 63, str. 47.

14 — Porównaj w tym zakresie przegląd stanu ratyfikacji na stronie internetowej konwencji: <http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272> (ostatni wgląd w dniu 1 lutego 2005 r.).

15 — W przedmiocie obowiązującego wtedy prawa wtórnego por. w szczególności rozporządzenie Rady (EWG) nr 2455/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie wywozu i przywozu niektórych niebezpiecznych substancji chemicznych (Dz.U. L 251, str. 13), na mocy którego Wspólnota m.in. poddała się już — wtedy jeszcze dobrowolnej — procedurze PIC. Rzeczone rozporządzenie poprzedzało obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 304/2003.

16 — W przedmiocie stanu orzecznictwa wytyczonego wyrokiem o zasadniczym znaczeniu z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwanym „AETR”, Rec. str. 263, pkt 22, por. w szczególności opinię 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., Rec. str. I-1061, pkt 9, oraz 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. zwana „opinią w sprawie Protokołu kartageńskiego o bezpieczeństwie biologicznym”, Rec. str. 2001, I-9713, pkt 45 – 47, jak również tzw. wyroki „Open-Skies” z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawach: C-467/98 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9519, pkt 82 – 84, C-468/98 Komisja przeciwko Szwecji, Rec. str. I-9575, pkt 78 – 80, C-469/98 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. str. I-9627, pkt 82 – 84, C-471/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-9681, pkt 95 – 97, C-472/98 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-9741, pkt 88 – 90, C-475/98 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-9797, pkt 97 – 99 oraz C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-9855, pkt 108 – 110.

B — Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

19. W skardze z dnia 27 lutego 2003 r. o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2003/106/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia — w imieniu Wspólnoty Europejskiej — Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi substancjami chemicznymi i pestycydami oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

20. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi oraz
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

21. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 16 lipca 2003 r. Parlament Europejski, jak również Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Republika

Finlandii oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dopuszczone zostały do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

fikowana większość w Radzie¹⁸), lecz także kwestia, czy Wspólnota posiada wyłączną kompetencję do stanowienia prawa oraz zawarcia umowy międzynarodowej, czy kompetencję tę dzieli z państwami członkowskimi¹⁹.

22. Wszyscy uczestnicy postępowania zajęli stanowisko w sprawie w ramach procedury pisemnej, natomiast Komisja, Parlament, Rada oraz Zjednoczone Królestwo dodatkowo na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2005 r., wspólnej dla niniejszej sprawy i sprawy C-178/03.

A — Kryteria wyboru podstawy prawnej

25. Strony postępowania są zasadniczo zgodne co do abstrakcyjnych kryteriów wyboru właściwej podstawy prawnej zatwierdzenia konwencji.

IV — Ocena

23. Komisja podnosi w skardze tylko jeden zarzut nieważności, a konkretnie wybór błędnej podstawy prawnej zatwierdzenia konwencji w imieniu Wspólnoty. Komisja powołuje się zatem na naruszenie traktatu WE w rozumieniu art. 230 akapit drugi WE.

26. W świetle utrwalonego orzecznictwa wybór podstawy prawnej danego aktu Wspólnoty opiera się na przesłankach obiektywnych i podlegających kontroli sądowej, do których w szczególności należą cel i przedmiot aktu²⁰.

24. Wybór właściwej podstawy prawnej jest kwestią o doniosłym znaczeniu praktycznym i instytucjonalnym, a nawet prawnokonstytucyjnym¹⁷. Jak wiadomo, zależy od niego nie tylko mająca zastosowanie procedura stanowienia prawa (uprawnienia Parlamentu do współdziałania, jednomyślność lub kwalifi-

18 — Porównaj w tym zakresie na przykład wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie transportu towarów”, Rec. str. I-8913, pkt 52).

19 — Porównaj w tym zakresie na przykład opinię 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r. zwaną „opinią w sprawie WTO”, Rec. str. I-5267, oraz opinię 2/00 (ww. w przypisie 15).

20 — Wyroki z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie C-268/94 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. str. I-6177, pkt 22, z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie Konwencji o ochronie Dunaju”, Rec. str. I-779, pkt 58, z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-281/01 Komisja przeciwko Radzie zwany „wyrokiem w sprawie Energy Star”, Rec. str. I-12049, pkt 33, oraz wyrok zwany „wyrokiem w sprawie transportu towarów” (ww. w przypisie 18, pkt 38), ponadto opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 22). Podstawowe zasady zostały ujęte już w wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie zwanym „wyrokiem w sprawie dwutlenku tytanu”, Rec. str. I-2867, pkt 10.

17 — Opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 5).

27. W przypadku, gdy analiza aktu wspólnotowego wykaże, że wyznaczono takiemu aktowi dwa cele lub ma on dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub przeważający, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na pojedynczej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub przeważającego celu lub części składowej²¹.

28. Tak rozumując, wspólnotowy akt prawny można zatwierdzić w oparciu o wspólną politykę handlową (art. 133 WE) nawet w przypadku, gdy aktowi temu poza głównym celem związanym z polityką handlową wyznaczono również inne cele, jak np. cele związane z polityką z zakresu rozwoju²², polityką zagraniczną i bezpieczeństwa²³, ochroną środowiska naturalnego²⁴ lub ochroną zdrowia²⁵. Zasada ta obowiązuje

tym bardziej, że u podstaw wspólnej polityki handlowej leży otwarta i dynamiczna koncepcja i w żadnym wypadku nieograniczająca się jedynie do pierwotnego aspektu tej polityki, jakim był handel zagraniczny²⁶. Artykuł 6 WE oraz art. 152 ust. 1 akapit pierwszy WE uwidaczniają z kolei, szczególnie w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego i ochrony zdrowia, że są to zadania o charakterze przekrojowym, które należy uwzględnić we wszystkich pozostałych politykach Wspólnoty, a więc także we wspólnej polityce handlowej.

29. I odwrotnie, również umowy międzynarodowe dotyczące w swej istocie ochrony środowiska w efekcie ubocznym mogą wywierać wpływ na handel. O ile przeważa w nich komponent polityki w dziedzinie ochrony środowiska, to umowy takie przyjmuje się nie w oparciu o art. 133 WE, lecz w oparciu o art. 175 ust. 1 WE²⁷.

30. Dla rozgraniczenia pomiędzy wspólną polityką handlową (art. 133 WE) a polityką w dziedzinie środowiska naturalnego (art. 175 WE), jako ewentualnych podstaw

21 — Wyroki w sprawach: „Energy Star” (ww. w przypisie 20, pkt 34), „Konwencji o ochronie Dunaju” (ww. w przypisie 20, pkt 59) oraz „transportu towarów” (ww. w przypisie 18, pkt 39), jak również opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 23). Podstawowe zasady zostały ujęte już w wyroku z dnia 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91 Komisja przeciwko Radzie zwanym „wyrokiem w sprawie dyrektywy o odpadach”, Rec. str. I-939, pkt 19 i 21.

22 — Wyrok z dnia 26 marca 1987 w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 1493, pkt 17 – 21. Por. także opinię rzecznika generalnego Lenza w tej samej sprawie przedstawioną w dniu 29 stycznia 1987 r., w szczególności pkt 62.

23 — Wyroki z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-70/94 Werner, Rec. str. I-3189, pkt 10, oraz z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawie C-124/95 Centro-Com, Rec. str. I-81, pkt 26).

24 — Wyrok z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie C-62/88 Grecja przeciwko Radzie zwany „wyrokiem w sprawie Czernobyl”, Rec. str. I-1527, pkt 15 – 19 oraz wyrok „Energy Star” (ww. w przypisie 20, pkt 39 – 43).

25 — Podobnie, jednakże odnosząc się do stosunku pomiędzy przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego a polityką ochrony zdrowia, wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-8419, pkt 88, jak również wyroki z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawach C-434/02 Arnold André, Zb. Orz. str. I-11825, pkt 32 – 34, oraz w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb. Orz. str. I-11893, pkt 31 – 33. Rozważania te można zastosować w odniesieniu do stosunku pomiędzy wspólną polityką handlową a polityką ochrony zdrowia.

26 — Utrwalone orzecznictwo; por. opinia 1/78 z dnia 4 października 1979 r., zwana „opinią w sprawie kauczuku naturalnego”, Rec. str. 2871, pkt 44 – 45, oraz 1/94 (ww. w przypisie 19, pkt 41), jak również wyrok z dnia 26 marca 1987 r. Komisja przeciwko Radzie (ww. w przypisie 22, pkt 19).

27 — Opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, w szczególności pkt 25 i 40 – 44). Podobnie, Trybunał wypowiedział się też w przedmiocie rozgraniczenia pomiędzy art. 95 WE (dawniej art. 100a traktatu EWG) a art. 175 WE (dawniej art. 130s traktatu EWG). Zdaniem Trybunału „okoliczność, że chodzi o utworzenie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego [...] nie implikuje jeszcze sama w sobie konieczności stosowania postanowień art. 100a traktatu EWG. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nieuzasadnione jest stosowanie art. 100a w przypadku, gdy wpływ ustanawianego aktu prawnego na harmonizację warunków rynkowych w obrębie Wspólnoty jedynie efektem ubocznym”; w ten sposób „wyrok w sprawie dyrektywy o odpadach” (ww. w przypisie 21, pkt 19) oraz wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie C-187/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2857, pkt 25.

prawnych zawierania umów międzynarodowych, Trybunał rozwinął kryterium wpływu bezpośredniego i natychmiastowego²⁸. O ile umowa międzynarodowa realizująca cele polityki w dziedzinie środowiska naturalnego nie wywiera bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na handel, to jej zatwierdzenie następuje w oparciu o art. 175 WE; w przeciwnym razie zatwierdzenie umowy następuje w oparciu o art. 133 WE²⁹. Przy tym możliwość zatwierdzenia umowy międzynarodowej w oparciu o art. 133 WE nie wymaga, aby bezpośredni i natychmiastowy wpływ na handel polegał koniecznie na popieraniu lub ułatwianiu obrotu handlowego; wystarczającym jest raczej, aby taka umowa „była zasadniczo [...] instrumentem wspierającym, ułatwiającym lub regulującym obrót handlowy”³⁰.

31. W świetle powyższych uwag w dalszej kolejności należy zbadać, uwzględniając przedmiot, cel oraz kontekst konwencji, co stanowi w niniejszej sprawie jej istotę, oraz czy ewentualny wpływ konwencji na handel ma charakter bezpośredni i natychmiastowy (w tym przedmiocie zob. poniżej, część B). W uzupełnieniu należy również rozważyć, jaki wpływ na ważność zatwierdzenia kon-

wencji miałyby przyjęcie tezy, iż jej zatwierdzenie powinno było nastąpić nie w oparciu o pojedynczą, lecz o podwójną podstawę prawną (w tym przedmiocie zob. poniżej, część C).

B — Przedmiot, cele oraz kontekst konwencji

32. W niniejszej sprawie sporna jest dziedzina polityki, jakiej należy przyporządkować konwencję z uwagi na jej przedmiot, cel oraz kontekst. Komisja utrzymuje, że zakres przedmiotowy konwencji podlega w głównej mierze wspólnej polityce handlowej, Rada z kolei, popierana w tym zakresie przez interwenientów, jest zdania, że istotę konwencji stanowią w przeważającej mierze zagadnienia polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. W postępowaniu tym obie strony zajmują zatem zasadniczo takie samo stanowisko, jak w równolegle prowadzonej sprawie C-178/03.

28 — Wyrok „Energy Star” (ww. w przypisie 20, pkt 40 in fine i 41 in fine). Już wcześniej w podobny sposób Trybunał dokonał rozgraniczenia na przykład pomiędzy polityką kulturalną (dawny art. 128 traktatu WE) a polityką przemysłową (dawny art. 130 traktatu WE); wyrok z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie C-42/97 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-869, pkt 63.

29 — Wyrok „Energy Star” (powołany w przypisie 20, pkt 40, 41, 43 i 48) oraz opinia 2/00 (powołana w przypisie 15, pkt 40 oraz 42 – 44).

30 — Podobnie opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 37 in fine; podkreślenie mojego autorstwa). Instrumenty polityki handlowej nie mają bowiem zawsze za cel jedynie wspierania lub ułatwiania handlu; art. 133 WE WE zezwala raczej także na podjęcie klasycznych (ochronnych) środków polityki handlowej, mogących skutkować utrudnieniem lub też nawet zakazem przywozu względnie wywozu określonych produktów, na przykład w przypadku cel antydumpingowych lub embarga handlowego (por. w tym zakresie na przykład ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie Centro-Com).

33. Z góry muszę uprzedzić, że stanowisko Komisji mnie nie przekonuje.

34. Prawdą jest, iż tekst konwencji nie jest wolny od odniesień do polityki handlowej.

Zarówno w tytule, jak i w preambule³¹, i w niektórych artykułach konwencji jest mowa o handlu międzynarodowym, polityce handlowej oraz o przywozie i wywozie. Konwencja zawiera jednak niemniej tak samo ważne odniesienie do polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Zarówno preambuła³², jak i w szczególności art. 1 konwencji, odwołują się do ochrony środowiska naturalnego, trwałego rozwoju, ochrony zdrowia ludzkiego, promocji dobrych praktyk w zarządzaniu w zakresie substancji chemicznych oraz wykorzystywania tych substancji w sposób przyjazny dla środowiska; w art. 16 jest mowa o zarządzaniu substancjami chemicznymi w ciągu ich całego cyklu życia.

35. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego, należy zgodzić się zarówno z Komisją, jak i z Radą, że procedura PIC — konkretnie uregulowana w art. 10 i 11 — stanowi sedno konwencji. Jednakże, Komisja błędnie uznaje, że procedura PIC bynajmniej nie przedstawia w pierwszym rzędzie instrumentu polityki handlowej, lecz, jak Trybunał stwierdził już w swojej opinii 2/00, jest ona typowym instrumentem polityki w dziedzinie środowiska naturalnego³³. Wbrew twierdzeniom Komisji, dokonana w opinii 2/00 ocenę procedury PIC w Protokole z Kartageny można odnieść do niniejszej sprawy. Bowiem procedura PIC, także w odniesieniu do niebezpiecznych substancji chemicznych, o których mowa w niniejszej sprawie, służy

„w pierwszym rzędzie wymianie informacji dotyczących korzyści i zagrożeń wynikających z zastosowania substancji chemicznych oraz ma za cel promocję wykorzystywania substancji toksycznych w sposób przyjazny środowisku poprzez wymianę danych naukowych, technicznych, gospodarczych i prawnych”³⁴.

36. Międzynarodowy handel niektórymi substancjami chemicznymi zaklasyfikowanymi przez strony jako niebezpieczne³⁵ stanowi, więc jedynie, aspekt poboczny procedury PIC. Zasadniczym przedmiotem tej procedury nie jest bowiem w pierwszym rzędzie promocja, ułatwianie lub też regulacja wymiany handlowej niebezpiecznymi substancjami chemicznymi³⁶, lecz jedynie wzajemna wymiana informacji między stro-

34 — Zobacz punkt 19.33 „Agendy 21”, stanowiący wprowadzenie do rozdziału szczególnie podkreślającego procedurę PIC jako instrument. „Agenda 21” została przyjęta w roku 1992 na konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska naturalnego i rozwoju, tzw. „szczytu światowego”, w Rio de Janeiro (Brazylia). Jest ona dostępna w języku angielskim na stronie internetowej: < <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm> > (ostatni wgląd na obie strony w dniu 2 marca 2005 r.).

35 — Te substancje chemiczne wyszczególnione są w załączniku III do konwencji.

36 — Tym konwencja odróżnia się na przykład od Porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych („Sanitary and Phytosanitary Measures” — SPS) oraz Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu („Technical Barriers to Trade” — TBT) stanowiących załączniki do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (porozumienia WTO). Konwencja SPS „ogranicza się [...] do stworzenia wielostronnych ram składających się z zasad i obowiązków w celu rozwoju, przyjęcia i realizacji środków sanitarnych i fitosanitarnych, których celem jest ograniczenie do minimum ich negatywnego wpływu na handel”. Z kolei postanowienia Porozumienia TBT „mają za cel jedynie zapobieżenie tworzeniu zbędnych barier w handlu międzynarodowym poprzez przepisy techniczne i normy, jak również procedury” (opinia 1/94, ww. w przypisie 19, pkt 31 i 33; wyróżnienia autorki).

31 — Porównaj w szczególności motyw drugi, ósmy oraz dziewiąty preambuły konwencji; ponadto podobnie również motyw trzeci preambuły zaskarżonej decyzji Rady 2003/106/WE.

32 — Porównaj w szczególności motyw pierwszy, drugi, szósty, siódmy, ósmy, dziewiąty i jedenasty preambuły konwencji; poza tym podobnie również motyw trzeci preambuły zaskarżonej decyzji Rady 2003/106/WE.

33 — Opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 33).

nami na temat ich praktyk przywozowych (art. 10 ust. 7 i 10 konwencji³⁷), wraz z przekazywaniem uzyskanych w ten sposób informacji podmiotom gospodarczym [art. 11 ust. 1 lit. a) konwencji].

danego eksportera, tytułem przykładu w przypadku gdy związku z powiadomieniem o wywozie będzie się od niego żądać dopełnienia wymaganych formalności (art. 12 konwencji)³⁹.

37. Zarówno procedura PIC, jak i powiadomienia o wywozie niektórych substancji chemicznych (art. 12 konwencji), mają przede wszystkim na celu uniknięcie sytuacji, by na obszar strony, w szczególności kraju rozwijającego się, był dokonywany przywóz niebezpiecznych substancji chemicznych bez wcześniejszego umożliwienia tej stronie podjęcia działań zapobiegawczych niezbędnych dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego³⁸.

38. Procedura PIC, a w jej ramach wyżej wspomniane informowanie podmiotów gospodarczych (art. 11 ust. 8 konwencji), może w sposób co najwyżej pośredni przyczynić się do zwiększenia przejrzystości przepisów obowiązujących w różnych krajach i w ten sposób ewentualnie ułatwić handel niebezpiecznymi substancjami chemicznymi. Z drugiej strony, konwencja może również podnieść koszty handlu na niekorzyść

39. Pomijając taki pośredni wpływ na handel, konwencja nie zawiera zasadniczo postanowień dotyczących polityki handlowej. W szczególności, konwencja nie ustanawia żadnych wiążących strony wspólnych zasad dotyczących przywozu i wywozu niebezpiecznych substancji chemicznych. Nie zawiera ona przepisów dotyczących kwestii, czy i na jakich warunkach strony mogą lub muszą zezwolić na przywóz, bądź zabronić przywozu niebezpiecznych substancji chemicznych. Podobnie, konwencja nie ustanawia zasad odnoszących się do wzajemnego uznawania substancji. Każda strona samodzielnie decyduje o przyznaniu lub nieprzyznaniu zgody na przywóz niebezpiecznej substancji chemicznej lub o przyznaniu zgody na przywóz jedynie z zastrzeżeniem określonych warunków [art. 10 ust. 1, 2, 4 lit. a) i 6 konwencji]. Pozostałe strony konwencji udzielają jej jedynie wsparcia poprzez podejmowanie starań („zapewnienie”) mających na celu podporządkowanie się eksporterów przepisom prawa obowiązującym w danym państwie docelowym [art. 11 ust. 1 lit. b) konwencji]. W pozostałym zakresie konwencja wiąże z praktykami przy-

37 — Artykuł 5 konwencji reguluje kolejny element wzajemnej wymiany informacji.

38 — W tym zakresie pkt 19.35 „Agendy 21” (www. w przypisie 34) przewiduje: „Wywóz do krajów rozwijających się substancji chemicznych zakazanych w kraju, w którym zostały one wyprodukowane, oraz podlegających ograniczeniom w niektórych krajach uprzemysłowionych, daje powód do zmartwienia, ponieważ w niektórych krajach dokonujących przywozu wobec braku dostatecznych warunków infrastrukturalnych służących kontroli przywozu, wprowadzenia do obrotu, magazynowania, formułowania oraz usuwania substancji chemicznych, nie zapewnia się bezpiecznego obchodzenia się z substancjami chemicznymi” (wyróżnienia autorki).

39 — Porównaj w tym zakresie na przykład art. 7, w szczególności ustępy 1 i 7 rozporządzenia nr 304/2003.

wozowymi danej strony jedynie skutek uboczny o pośrednim wpływie na handel, jakim jest zakaz dyskryminacji⁴⁰ w odniesieniu do źródła podlegających przywozowi niebezpiecznych substancji chemicznych oraz obowiązek równego traktowania z krajowymi niebezpiecznymi substancjami⁴¹ (art. 10 ust. 9 konwencji).

40. Analiza także pozostałych postanowień konwencji potwierdza wrażenie, że jest ona w swej istocie instrumentem polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, a nie w dziedzinie polityki handlowej. Zarówno wymiana informacji pomiędzy stronami (art. 14 konwencji), jak i wzajemna pomoc techniczna [art. 11 ust. 1 lit. c) i art. 16 konwencji] oraz powszechny dostęp do informacji towarzyszących substancjom chemicznym (art. 15 ust. 2 konwencji) nie służą wspieraniu, ułatwianiu czy też regulacji wymiany handlowej niebezpiecznymi substancjami chemicznymi. Jak wynika już z samego brzmienia tych postanowień, mają one na celu w pierwszym rzędzie raczej ochronę środowiska naturalnego, a oprócz tego także zdrowia ludzkiego.

41. Postanowienia zawarte w art. 13 konwencji, dotyczące etykietowania i informacji towarzyszących substancjom chemicznym, nie stanowią, wbrew pierwszemu wrażeniu,

postanowień służących polityce handlowej, lecz środowisku naturalnemu. Na pierwszym planie nie znajduje się bowiem, tak jak jest to przyjęte w innych wypadkach, ujednolicenie lub wzajemne uznanie opakowań i informacji o produkcie w celu zwiększenia możliwości przepływu substancji chemicznych lub ulepszenia ich dostępu do rynku⁴². Mają one za zadanie raczej zaspokojenie zapotrzebowania opinii publicznej na informację o ryzyku i/lub niebezpieczeństwach grożących zdrowiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu, związanych z obchodzeniem się z danymi substancjami chemicznymi. Zgodnie z powyższym, konwencja wyznacza jedynie cel związany z polityką w dziedzinie środowiska naturalnego, jakim jest etykietowanie substancji chemicznych oraz załączanie towarzyszących im informacji, zaś w gestii krajowego porządku prawnego stron pozostaje określenie konkretnych wymagań dotyczących tych opakowań oraz informacji towarzyszących.

42. W odniesieniu do celów konwencji, zgodnie z art. 1, na pierwszym planie stoją sprawy polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, a konkretnie wspieranie kolektywnej odpowiedzialności, ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego przed potencjalną szkodą, ułatwienie wymiany informacji dotyczących cech niebezpiecznych substancji chemicznych, jak również wykorzystanie tych substancji w sposób przyjazny dla środowiska. Istotne znaczenie

40 — Upraszczając: Takie same warunki lub zakazy w stosunku do przywozu niebezpiecznych substancji chemicznych muszą obowiązywać niezależnie od kraju pochodzenia.

41 — Upraszczając: O ile przywóz niebezpiecznych substancji chemicznych podlega ograniczeniom, to ograniczenia te obowiązują także w stosunku do rodzimego przemysłu.

42 — Tym niniejsza sprawa różni się od sprawy „Energy Star” (www. w przypisie 20, w szczególności pkt 40), której przedmiotem był program etykietowania, a który, w drodze procedury wzajemnego uznania, w pierwszym rzędzie miał za zadanie umożliwienie producentom używania wspólnego logo w celu ułatwienia konsumentom rozpoznania niektórych produktów.

środowiska naturalnego potwierdza również preambuła konwencji, gdzie już w jej motywie pierwszym jest mowa o wpływie niektórych niebezpiecznych substancji chemicznych oraz pestycydów na zdrowie ludzkie i na środowisko naturalne. Również motywy siódmy, dziewiąty i jedenasty preambuły mają za przedmiot w głównie ochronę środowiska naturalnego. W tym samym kierunku zmierzają motywy szósty i ósmy preambuły poświęcone promocji dobrych praktyk zarządzania w zakresie substancji chemicznych oraz trwałemu rozwojowi.

handlową zawierającą odniesienia do środowiska naturalnego⁴³.

44. Taki sam wniosek nasuwa się przy uwzględnieniu kontekstu konwencji. Konwencja została przyjęta nie w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), lecz jej fundamentem są prace Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP) oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)⁴⁴. Obie instytucje zainicjowały wynegocjowanie tekstu konwencji i, zgodnie z art. 19 ust. 3, sprawują obecnie funkcję sekretariatu dla stron konwencji. Ponadto, z treści konwencji wynika, że należy ją postrzegać jako kontynuację Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju, która odbyła się w 1992 r. w Rio de Janeiro (Brazylia); konwencja odwołuje się wyraźnie⁴⁵ do Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju⁴⁶, jak również do rozdziału 19 „Agendy 21”⁴⁷. W ostatnim okresie należy ponadto wskazać na plan działania przyjęty podczas Świato-

43. Także wśród wyznaczonych celów konwencji jest mowa o handlu międzynarodowym, a w szczególności w motywach drugim, ósmym i dziewiątym preambuły oraz w treści art. 1 konwencji. Jednakże, również tutaj handel stanowi raczej punkt zaczepienia dla właściwych celów konwencji związanych z polityką w dziedzinie środowiska naturalnego i wśród tych celów nie posiada on przeważającego, samodzielnego znaczenia. Rzeczona konwencja jest umową związaną z polityką w dziedzinie środowiska naturalnego zawierającą odniesienia do polityki handlowej, a nie umową związaną z polityką

43 — Jak Komisja trafnie zauważa, środki polityki w dziedzinie środowiska naturalnego mogą mieć wpływ także na bariery handlowe a kwestię ich uzasadnienia w tym zakresie należy rozważać przykładowo w kontekście postanowień Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT). Jednak nie pozbawia to danych środków ich charakteru jako środków związanych z polityką w dziedzinie środowiska naturalnego.

44 — Motyw trzeci preambuły konwencji.

45 — Motyw drugi preambuły konwencji.

46 — Angielska wersja Deklaracji z Rio na temat środowiska i rozwoju znajduje się na stronie internetowej < <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm> > (ostatni wgląd w dniu 2 marca 2005 r.) jako załącznik do sprawozdania „Report of the United Nations Conference on Environment and Development” (dokument nr A/CONF.151/26 [Vol. I]).

47 — Rozdział 19 „Agendy 21” (ww. w przypisie 34) zatytułowany jest „Bezpieczne dla środowiska zarządzanie w zakresie toksycznych substancji chemicznych, w tym zwalczanie nielegalnego handlu toksycznymi i niebezpiecznymi produktami”. Procedura PIC w sposób szczególny podkreślona została w sekcji „C. Wymiana informacji dotyczących toksycznych substancji chemicznych i ryzyka związanego z substancjami chemicznymi” (pkt 19.36 oraz 19.37).

wego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu (Republika Południowej Afryki) w 2002 r., wzywający do szybkiej ratyfikacji i wdrożenia Konwencji rotterdamskiej⁴⁸. Na płaszczyźnie prawa wspólnotowego znaczenie ma ponadto szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego z dnia 22 lipca 2002 r.⁴⁹; program ten, którego podstawą jest z kolei art. 175 WE, wykazuje pod względem tematycznym liczne punkty styczności z konwencją⁵⁰, a szybką ratyfikację konwencji zalicza do priorytetowych środków polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego⁵¹.

45. Reasumując, należy więc stwierdzić: uwzględniając przedmiot i cele konwencji oraz kontekst, w jaki została ona wpisana, jej istota tkwi nie w sferze wspólnej polityki handlowej, lecz w sferze polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Zasadniczo, możliwy wpływ konwencji na międzynarodowy handel niebezpiecznymi substancjami chemicznymi ma bardziej charakter pośredni, niż bezpośredni⁵². Tak rozumując podzielałam stanowisko Rady i interwenientów popierających jej żądania, zgodnie z którym konwencja, w odniesieniu do podstawy prawnej jej zatwierdzenia, wykazuje więcej podobieństw do Protokołu z Kartagenu o bezpie-

czeństwie biologicznym⁵³, niż do umowy „Energy Star”⁵⁴. Słusznym było więc zatwierdzenie konwencji w oparciu o art. 175 ust. 1 WE, a nie o art. 133 WE⁵⁵.

46. Komisja podnosi ponadto zarzut, iż w przypadku wyboru art. 175 ust. 1 WE w miejsce art. 133 WE jako podstawy prawnej, należy się obawiać poważnych zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz zniekształcenia warunków handlu. W takim przypadku brak wyłącznej kompetencji Wspólnoty mógłby bowiem skłonić państwa członkowskie do jednostronnego ustanawiania surowszych przepisów dotyczących przywozu i wywozu niebezpiecznych substancji chemicznych oraz do obchodzenia istniejących już przepisów wspólnotowych dotyczących klasyfikacji, opakowań i etykietowania substancji niebezpiecznych.

47. W tym przedmiocie należy na wstępie stwierdzić, że zgodnie z „linią orzecniczą wytyczoną przez wyrok w sprawie AETR”

48 — Pkt. 23 lit. a) planu działań znajdującego się do wglądu na stronie < <http://www.johannesburgsummit.org> > (ostatni wgląd w dniu 2 marca 2005 r.) jako część sprawozdania „Report of the World Summit on Sustainable Development” (dokument nr A/CONF.199/20).

49 — Dz.U. 2002, L 242, str. 1.

50 — I tak na przykład ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem postępowania z substancjami chemicznymi, jak również informowanie opinii publicznej [art. 7 ust. 2 lit. b) szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego].

51 — Artykuł 7 ust. 2 lit. d) pierwsze tiret szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego.

52 — W przedmiocie kryterium wpływu bezpośredniego (i natychmiastowego) względnie pośredniego (i długotrwałego), por. pkt 30 niniejszej opinii.

53 — Będącej przedmiotem opinii 2/00 (ww. w przypisie 15). Za przykład niech posłuży tylko fakt, że oba rozdziały „Agendy 21” (rozdział 15 względnie rozdział 19), w związku z którymi pozostaje Protokół z Kartagenu oraz sporna w niniejszej sprawie Konwencja rotterdamska, składają się na część II „Agendy 21” zatytułowaną „Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju”.

54 — Przedmiot wyroku „Energy Star” (ww. w przypisie 20).

55 — Nie ma potrzeby stosowania innej podstawy prawnej, niż art. 175 ust. 1 WE, w zakresie, w jakim konwencja służy także ochronie zdrowia ludzkiego. Jak wynika mianowicie z art. 174 ust. 1 drugie tiret WE, wspólnotowa polityka w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do ochrony zdrowia ludzkiego.

w zakresie polityki w dziedzinie środowiska naturalnego bynajmniej możliwe jest istnienie wyłącznej kompetencji Wspólnoty do reprezentowania na zewnątrz⁵⁶. Ostatecznie można jednak pominąć kwestię, czy taka kompetencja do podpisania przedmiotowej konwencji istniała. Bowiem, nawet w dziedzinie kompetencji przysługującej jednocześnie Wspólnocie i państwom członkowskim, państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa wspólnotowego w ramach wykonywania reszty posiadanych przez nie kompetencji. Nie wolno im przy tym naruszyć ani przepisów prawa wtórnego, ani prawa pierwotnego, a w szczególności postanowień traktatu WE regulujących podstawowe swobody oraz art. 95 ust. 4 – 10 WE. Wynika to z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. W świetle powyższych rozważań zarzut Komisji jest więc bezzasadny.

48. Wyprowadzam z powyższego wniosek, że skarga Komisji jest bezzasadna, a zatem należy ją oddalić.

C — W przedmiocie podwójnej podstawy prawnej

49. Powyższy wniosek nie uległby zmianie także w razie przyjęcia, że zatwierdzenie konwencji powinno było nastąpić nie w oparciu o jedną, lecz faktycznie o dwie

podstawy prawne, tzn. jednocześnie w oparciu o art. 175 ust. 1 WE oraz o art. 133 WE.

50. W istocie, możliwe jest wydanie aktu prawnego w oparciu o kilka właściwych podstaw prawnych, a konkretnie wtedy, gdy akt ten wyjątkowo zmierza do osiągnięcia kilku nierozdzielnie ze sobą związanych celów, przy czym żaden z nich nie jest jedynie celem drugorzędnym lub pośrednim w stosunku do pozostałych⁵⁷.

51. W przypadku przyjęcia tezy, że aspekty polityki handlowej i polityki w dziedzinie środowiska naturalnego zostały uwzględnione w konwencji w sposób równoważny⁵⁸, oraz że w związku z tym — wbrew wyżej przyjętemu stanowisku — konwencji nie można by jednoznacznie podporządkować żadnej z wymienionych polityk, to w niniejszej sprawie należałoby uwzględnić podwójną podstawę prawną.

52. W tym zakresie należy na wstępie stwierdzić, że różnice wynikające z różnych procedur dotyczących zawierania z jednej strony porozumień handlowych a z drugiej strony porozumień w dziedzinie środowiska

57 — Opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 23 zdanie ostatnie), jak również wyroki „Energy Star” (ww. w przypisie 20, pkt 35 i 39) oraz „Transport towarów” (ww. w przypisie 18, pkt 40). Por. również wyrok „Dwułtenek tytanu” (ww. w przypisie 20, pkt 13 i 17).

58 — Dla uzasadnienia tej tezy można by, nie wnikając w istotę sprawy, oprzeć się np. na motywie ósmym preambuły konwencji oraz na motywie trzecim preambuły zaskarżonej decyzji Rady, które jednocześnie wymieniają politykę handlową i politykę w dziedzinie środowiska naturalnego i nadają im równorzędne znaczenie.

56 — Porównaj w tym zakresie pkt 18 niniejszej opinii. Także opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 45 i 46) uznaje możliwość wyłącznej kompetencji Wspólnoty do reprezentowania na zewnątrz w sprawach polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

naturalnego, nie są nie do przewyżczenia⁵⁹. W dziedzinie porozumień międzynarodowych dotyczących polityki handlowej Parlament zostaje z reguły informowany w trybie nieformalnym⁶⁰ bez formalnego prawa współdziałania wynikającego w postanowieniach traktatu, natomiast, zgodnie z art. 300 ust. 3 akapit pierwszy WE, konsultacja z Parlamentem, dokonana przed zawarciem porozumień międzynarodowych dotyczących polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, ma charakter obowiązkowy. Jednakże nie stoi na przeszkodzie, aby Rada fakultatywnie konsultowała Parlament również w ramach zawierania porozumień dotyczących polityki handlowej⁶¹.

53. Decydującym jest jednak, że stwierdzenie nieważności zatwierdzenia konwencji

wchodziłoby w rachubę jedynie w przypadku, gdyby podnoszony błąd popełniony przy wyborze podstawy prawnej nie ograniczał się jedynie do naruszenia wymogów proceduralnych.

54. Trybunał przyjął istnienie naruszenia wymogów czysto proceduralnych na przykład w przypadku mylnego oparcia aktu prawnego na podwójnej, a nie na pojedynczej podstawie prawnej⁶². To samo dotyczy odwrotnego przypadku, w którym w odniesieniu do ustawodawcy wspólnotowego podnosi się zarzut zastosowania jedynie pojedynczej, a nie podwójnej podstawy prawnej. Samo powołanie się na niewłaściwą podstawę prawną lub podstawy prawne w treści motywów preambuły wspólnotowego aktu prawnego nie może stanowić podstawy stwierdzenia nieważności tego aktu. Z takiego błędu w wyborze podstawy prawnej musiałyby wynikać raczej daleko idące skutki, w szczególności przejawiające się niezgodnym z prawem zastosowaniem niewłaściwej procedury⁶³ lub zagrożeniem pozycji prawnej zainteresowanych instytucji.

55. W niniejszej sprawie zgodnie z art. 300 ust. 3 pierwszy akapit WE została podjęta konsultacja z Parlamentem. Nie zostały więc

59 — Zgodnie z orzecznictwem, kumulacja różnych podstaw prawnych jest wykluczona w przypadku, gdy wynikające z tych podstaw procedury nie dają się ze sobą pogodzić; por. wyrok „Dwutlenek tytanu” (ww. w przypisie 20, pkt od 17 do 21), wyroki z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawach połączonych C-164/97 i C-165/97 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-1139, pkt 14) oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-338/01 Komisja przeciwko Radzie (ww. w przypisie 20, Rec. str. I-4829, pkt 57). Z orzecznictwa tego można wnioskować, że połączenie dwóch podstaw prawnych wchodzi w rachubę w każdym razie wtedy, gdy obie podstawy przewidują tę samą procedurę prawodawczą lub dające się ze sobą pogodzić procedury prawodawcze; por. także podobnie wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawach połączonych C-184/02 i C-223/02 Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Rec. str. I-7789, pkt 42 – 44.

60 — I tak porozumienie ramowe z dnia 5 lipca 2000 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a Komisją, obowiązujące w czasie zatwierdzenia konwencji; por. w tym zakresie w szczególności załącznik 2 „Informowanie i włączenie Parlamentu Europejskiego w proces zawierania umów międzynarodowych oraz rozszerzenia Unii Europejskiej” (Dz.U. 2001, C 121, str. 122 i nast., w szczególności str. 128).

61 — Zobacz podobnie — w odniesieniu do innych podstaw prawnych — na przykład wyrok z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 165/87 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 5545, pkt 20, zgodnie z którym konsultacji z Parlamentem, do której Rada jest zawsze uprawniona, nie można uznać za sprzeczną z prawem także wtedy, gdy konsultacja ta nie jest obligatoryjna. Nic innego nie wynika w tym zakresie z wyroku z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C-316/91 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-625, pkt 16 zdanie drugie: Trybunał stwierdza co prawda w powołanym wyroku, iż przeprowadzenie *fakultatywnej* konsultacji z Parlamentem nie może zastąpić konsultacji *obligatoryjnej*; jednakże nie narusza to możliwości przeprowadzenia fakultatywnej konsultacji w przypadkach, gdy traktat w ogóle nie przewiduje żadnej (obligatoryjnej) konsultacji.

62 — W niedawno wydanym wyroku w sprawie Swedish Match (ww. w przypisie 25, pkt 44) Trybunał wywodził, iż samo *błędne* uwzględnienie art. 133 WE jako *dodatkowej* podstawy prawnej aktu prawnego nie prowadzi do jego nieważności; por. także wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco, Rec. str. I-11453, pkt 98.

63 — W ten sposób — w przypadku błędnego oparcia się na podwójnej podstawie prawnej — wyrok Swedish Match (ww. w przypisie 25, pkt 44); por. również wyroki z dnia 9 września 2004 r. Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi (ww. w przypisie 59, pkt 44), z dnia 27 września 1988 r. Komisja przeciwko Radzie (ww. w przypisie 61, pkt 19), z dnia 26 marca 1987 r. Komisja przeciwko Radzie (ww. w przypisie 22, pkt 12 i 22) oraz „Dwutlenek tytanu” (ww. w przypisie 20, pkt 18 – 20 oraz 25).

naruszone uprawnienia proceduralne Parlamentu. Zastosowanie art. 133 WE jako dodatkowej podstawy prawnej nie mogłoby prowadzić do rozszerzenia uprawnień Parlamentu. Wręcz przeciwnie, już brzmienie art. 300 ust. 3 akapit pierwszy WE wskazuje, że uprawnienia proceduralne Parlamentu przy zawieraniu porozumień w dziedzinie polityki handlowej mają mniejszy zasięg, niż te dotyczące porozumień w dziedzinie środowiska naturalnego⁶⁴.

56. Nie istnieją też żadne inne względy, które, wobec braku uwzględnienia art. 133 WE jako dodatkowej podstawy prawnej, mogłyby prowadzić do osłabienia roli Komisji jako instytucji prowadzącej negocjacje⁶⁵. Wspólnota posiada wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej (art. 133 EG)⁶⁶, natomiast w ramach polityki w dziedzinie środowiska naturalnego (art. 175 WE) kompetencje te dzieli ona co do zasady z państwami członkowskimi⁶⁷; tak więc w pierwszym przypadku do prowadzenia negocjacji zobowiązana jest tylko i wyłącznie Komisja, podczas gdy, w drugim przypadku państwa członkowskie współuczestniczą w negocjacjach wraz Komisją. Zatem dodatkowe uwzględnienie art. 133 WE jako podstawy prawnej może prowadzić

do wzmocnienia pozycji Komisji w zakresie proceduralnym w przypadkach, w których dane porozumienie obejmuje różne dające się rozgraniczyć dziedziny, spośród których przynajmniej w stosunku do jednego istnieje wyłączna kompetencja Wspólnoty⁶⁸. W przypadku takim jak niniejsza sprawa, nie można jednak przyjąć takiego sposobu rozgraniczania postanowień konwencji. Przeciwnie, konwencja stanowi jednolitą całość, stąd uwzględnienie obok art. 175 ust. 1 WE art. 133 WE, jako dodatkowej podstawy prawnej nie było w stanie wzmocnić pozycji negocjacyjnej Komisji, a z kolei brak uwzględnienia art. 133 WE nie osłabił tej pozycji.

57. Zatem nawet przy założeniu, że aspekty polityki handlowej i polityki w dziedzinie środowiska naturalnego uwzględnione zostały w omawianej konwencji w jednakowym stopniu, brak uwzględnienia art. 133 WE jako dodatkowej podstawy prawnej stanowił tylko i wyłącznie naruszenie wymogów formalnych, które nie uzasadnia stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawnego. Stąd, nie można z tego powodu stwierdzić nieważności decyzji Rady o zatwierdzeniu konwencji w oparciu o art. 175 ust. 1 WE w związku z art. 300 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze oraz ust. 3 pierwszy akapit WE.

64 — Porównaj również pkt 51 niniejszej opinii.

65 — Artykuł 133 ust. 3 WE w związku z art. 300 ust. 1 zdanie drugie WE.

66 — Opinia 1/75 z dnia 11 listopada 1975 r. zwana „opinią w sprawie kosztów lokalnych”, Rec. str. 1355, 1363 i nast., wyrok z dnia 15 grudnia 1976 r. w sprawie 41/76 Donckerwolcke, Rec. str. str. 1921, pkt 32, opinia 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., Rec. str. I-1061 (ww. w przypisie 15, pkt 8), oraz opinia 1/94 (ww. w przypisie 19, pkt 34).

67 — Jednakże w konkretnym przypadku również w tym zakresie może wynikać wyłączna kompetencja, w szczególności przy uwzględnieniu ww. w przypisie 15 „linii orzeczniczej wytoczonej przez wyrok w sprawie AETR”. Także opinia 2/00 (ww. w przypisie 15, pkt 45 i 46) uznaje możliwość istnienia wyłącznej kompetencji Wspólnoty do reprezentowania na zewnątrz w sprawach polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

68 — Porównaj w tym zakresie na przykład opinię 1/94 (ww. w przypisie 19), która w odniesieniu do ustanowienia WTO rozróżnia dziedziny GATT, GATS oraz TRIPS i przyporządkowuje je różnym podstawom prawnym.

V — W przedmiocie kosztów

zgodnie z żądaniem Rady należy obciążyć ją kosztami postępowania.

58. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę,

59. Na zasadzie odstępstwa, na podstawie art. 69 § 4 regulaminu Parlament Europejski, jako instytucja, która przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta, jak i pięć państw członkowskich, które również przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

VI — Wnioski

60. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał wydał następujące rozstrzygnięcie:

„1) Skarga zostaje oddalona.

2) Parlament Europejski, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Republika Finlandii, jak również Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty. Pozostałymi kosztami postępowania zostaje obciążona Komisja Wspólnot Europejskich”.