

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

föredraget den 26 maj 2005¹

I — Inledning

1. Detta mål rör en tvist mellan Europeiska gemenskapernas kommission och Europeiska unionens råd om valet av rättslig grund för ingåendet av ett internationellt avtal, nämligen Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel² (nedan kallad konventionen).

2. Kommissionen anser att den rättsliga grunden för Europiska gemenskapens antagande av denna konvention skall vara den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG), medan rådet, med stöd av Europaparlamentet och fem medlemsstater, försvarar det slutliga beslutet att anta kon-

ventionen med stöd av miljöpolitiken (artikel 175.1 EG).

3. I mål C-178/03³, som behandlas samtidigt med detta mål, skall valet av rättslig grund för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier prövas⁴. Förordningens syfte är framför allt att genomföra konventionen.⁵

II — Konventionen

A — *Utdrag ur preambeln*

4. I preambeln till konventionen är särskilt följande avsnitt av betydelse för denna tvist

3 — Kommissionen mot parlamentet och rådet. Se mitt denna dag föredragna förslag till avgörande (REG 2005, s. I-1111).

4 — EUT L 63, s. 1, nedan kallad förordning nr 304/2003.

5 — Se till exempel tredje skälet i förordning nr 304/2003 och artikel 1.1 a i förordningen.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EUT L 63, 2003, s. 29 och följande sidor.

KOMMISSIONEN MOT RÅDET

(första, andra, tredje, sjätte, sjunde, åttonde och elfte skälen):

kallad de internationella förhållningsreglerna),

...

"som är medvetna om den skadliga påverkan som vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel har på människors hälsa och på miljön,

som inser att goda rutiner för hantering av farliga kemikalier bör främjas i alla länder, med beaktande av bland annat de frivilliga normerna i de internationella förhållningsreglerna och i UNEP:s Code of Ethics on the International Trade in Chemicals,

som erinrar sig de relevanta bestämmelserna i Riodeklarationen om miljö och utveckling, och kapitel 19 i Agenda 21 'om miljöanpassad hantering av giftiga kemikalier och åtgärder mot den olagliga internationella handeln med giftiga och farliga produkter',

som önskar säkerställa att farliga kemikalier som exporteras från deras territorium förpackas och märks på ett sätt som i tillräcklig grad skyddar människors hälsa och miljön, och som överensstämmer med principerna i de ändrade London-riktlinjerna och de internationella förhållningsreglerna,

som är uppmärksamma på det arbete som utförts av Förenta Nationernas miljöprogram (UNEP) och Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) i handhavandet av det frivilliga förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats (Prior Informed Consent — PIC), enligt UNEP:s Amended London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade (nedan kallade de ändrade London-riktlinjerna) och FAO:s International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides (nedan

som inser att handels- och miljöpolitik bör samverka om en hållbar utveckling skall kunna uppnås,

...

som är fast beslutna att skydda människors hälsa, inbegripet konsumenters och arbetstagares hälsa, och miljön mot skadlig påverkan från vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel”.

B — *Sammanfattning av de huvudsakliga bestämmelserna i konventionen*

5. Dessutom skall det hänvisas till tredje skälet i rådets beslut 2003/106/EG av den 19 december 2002 om godkännande på Europeiska gemenskapens vägnar av Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel⁶ (nedan även kallat det överklagade beslutet). Där står det följande:

”Konventionen är ett viktigt steg för att förbättra den internationella regleringen av handeln med vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel, i syfte att skydda människors hälsa och miljön från potentiell skada och för att främja en miljövänlig användning av dessa ämnen.”

6. Konventionens huvudsakliga bestämmelser kan i förenklad form sammanfattas på följande sätt.

7. *Konventionens mål* är enligt artikel 1 att ”främja delat ansvar och gemensamma ansträngningar mellan parter i den internationella handeln med vissa farliga kemikalier i syfte att skydda människors hälsa och miljön från potentiell skada och för att bidra till en miljövänlig användning av sådana kemikalier; detta skall uppnås genom att informationsutbytet angående sådana kemikaliers egenskaper underlättas, genom att ett nationellt beslutsförfarande för import och export av sådana kemikalier inrättas samt genom att de sålunda fattade besluten sprids till parterna”.⁷

8. För detta ändamål skall enligt konventionen den internationella handeln med vissa kemikalier som parterna enhälligt har klassificerat som farliga omfattas av ett så kallat *Prior Informed Consent*-förfarande (förfarande med förhandsgodkännande efter der att information lämnats, nedan kallat PIC-förfarandet). En förteckning över berörda

6 — EUT L 63, 2003, s. 27.

7 — Med kemikalier avses enligt artikel 2 a även bekämpningsmedel.

kemikalier bifogas konventionen som bilaga III.⁸ PIC-förfarandet är närmare utformat i artiklarna 10 och 11 i konventionen. Förfarandet innebär i huvudsak att parterna i konventionen ömsesidigt skall utbyta information om sin praxis i fråga om import av berörda kemikalier.⁹ Dessutom åtar parterna sig att vidarebefordra den information om de andra parternas importpraxis som de erhåller till de ekonomiska aktörerna inom sin jurisdiktion och att säkerställa att informationen beaktas.

I artikel 10.9 i konventionen föreskrivs följande:

”En part som ... beslutar att inte medge import av en kemikalie eller att medge import av kemikalien endast på särskilda villkor skall, om den inte redan har gjort det, samtidigt förbjuda eller föreskriva samma villkor för:

a) import av kemikalie, oavsett källa, och

8 — Förteckningen kan utvidgas av partskonferensen på rekommendation av undersökningskommittén för kemikalier. Kemikalier kan också tas bort från förteckningen (artiklarna 7 och 8 jämförda med artikel 5.5 och 5.6 i konventionen).

9 — I svaret till sekretariatet beträffande importpraxis kan en part medge import av den berörda kemikalien, medge import på särskilda villkor, inte medge import eller också endast lämna ett interimssvar (artikel 10.4 i konventionen). Utbyte av information om sådana svar sker med hjälp av sekretariatet (artikel 10.7 och 10.10 i konventionen).

b) inhemsk produktion av kemikalien för inhemsk användning.”

9. Även för *andra kemikalier*, det vill säga sådana som inte enligt bilaga III är underkastade PIC-förfarandet, föreskrivs i artikel 5.1–5.4 att parterna *ömsesidigt* skall *informera* varandra om kemikalier som enligt deras nationella lagstiftning är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner.¹⁰ Enligt artikel 12 i konventionen är en part som från sitt territorium skall exportera en kemikalie som är förbjuden eller underkastad stränga restriktioner skyldig att underrätta importlandet (kallat importerande part) om exporten (*exportanmälan*).

10. I artikel 13 i konventionen föreskrivs i huvudsak att kemikalier vid export skall omfattas av *märkningskrav* som innebär att tillräcklig information om risker och faror för människors hälsa eller miljön tillhandahålls.¹¹

10 — Denna information sker genom det gemensamma sekretariatet och skall innehålla vissa i bilaga I till konventionen närmare angivna uppgifter om arten av ifrågavarande ämne, särskilt om dess fysikalisk-kemiska, toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper samt om de miljö- och hälsopolitiska skälen för sådana förbud eller restriktioner.

11 — Detta gäller inte bara export av kemikalier som enligt bilaga III till konventionen omfattas av PIC-förfarandet, utan även export av kemikalier som inom den exporterande partens territorium är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner. Vidare kan parterna också utvidga denna bestämmelse till att omfatta andra kemikalier som enligt nationell rätt måste märkas.

11. I artikel 14 i konventionen uppmanas parterna till *utbyte av information* om de kemikalier som omfattas av konventionen, medan parterna enligt artiklarna 11.1 c och 16 i konventionen uppmanas att samarbeta för att främja *tekniskt bistånd*, särskilt till utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi. Syftet med detta tekniska bistånd är att utveckla den infrastruktur och kapacitet som krävs för att hantera kemikalier under hela livscykeln.

III — Bakgrund, yrkanden och förfarande

A — Bakgrund till tvisten

12. Enligt artikel 15.2 skall parterna i möjligaste mån se till att *allmänheten har tillgång till information* om kemikaliehantering, olyckshantering och alternativ som är säkrare för människors hälsa och miljön än de kemikalier som anges i bilaga III såsom särskilt farliga kemikalier och är underkastade PIC-förfarandet.

14. Konventionen antogs den 10 september 1998 i Rotterdam och undertecknades på gemenskapens vägnar den 11 september 1998.

15. Den 24 januari 2002 föreslog kommissionen att rådet skulle godkänna konventionen. Förslaget framlades med stöd av artikel 133 EG jämförd med artikel 300.2 första stycket första meningen och 300.3 första meningen EG.¹²

13. Konventionen begränsar enligt artikel 15.4 inte parternas rätt att vidta *strängare åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön* under förutsättning att åtgärderna inte strider mot konventionen eller internationell rätt.

16. Den 19 december 2002 godkände rådet på Europeiska gemenskapens vägnar konventionen. Med frångående av kommissionens förslag beslöt rådet därvid dock enhälligt och efter hörande av Europaparlamentet att enligt artikel 300.3 EG ange artikel 175.1 EG och inte artikel 133 EG som rättslig grund för godkännandet.

12 — KOM (2001) 802 slutlig (EGT C 126 E, 2002, s. 274). Kommissionen framlade samtidigt förslag till rådets förordning om export och import av farliga kemikalier med stöd av artikel 133 EG (EGT C 126 E, 2002, s. 291).

17. I enlighet med bestämmelserna i artikel 25.3 i konventionen avgav Europeiska gemenskapen tillsammans med sitt ratifikationsinstrument dessutom en förklaring avseende omfattningen av sin behörighet i frågor som regleras av konventionen.¹³ Denna förklaring utfärdades också med stöd av artikel 175.1 EG, inte med stöd av artikel 133 EG.

18. Förutom Europeiska gemenskapen är också de flesta medlemsstaterna i Europeiska unionen parter i konventionen¹⁴. Frågan huruvida gemenskapen vid den aktuella tidpunkten enligt rättspraxis i domen i målet AETR¹⁵ eventuellt redan hade en exklusiv behörighet att ingå konventionen¹⁶ omfattas inte av kommissionens talan och behöver därför inte diskuteras i detta mål.

13 — EUT L 63, 2003, s. 47.

14 — Se översikt på konventionens hemsida < <http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id='272'> > (senast besökt den 1 februari 2005) över de ratifikationer som hittills har skett.

15 — Såvitt avser rättspraxis, som tog sin början med dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, AETR (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 537), punkt 22, se särskilt domstolens yttranden 2/91 av den 19 mars 1993 (REG 1993, I-1061; svensk specialutgåva, volym 6, s. 59), punkt 9, och 2/00 av den 6 december 2001, Cartagenaprotokollet om biosäkerhet (REG 2001, s. I-9713), punkterna 45–47, samt de så kallade Open-Skies-domarna av den 5 november 2002 i målen C-467/98, kommissionen mot Danmark (REG 2002, s. I-9519), punkterna 82–84, C-468/98, kommissionen mot Sverige (REG 2002, s. I-9575) punkterna 78–80, C-469/98, kommissionen mot Finland (REG 2002, s. I-9627), punkterna 82–84, C-471/98, kommissionen mot Belgien (REG 2002, s. I-9681), punkterna 95–97, C-472/98, kommissionen mot Luxemburg (REG 2002, s. I-9741), punkterna 88–90, C-475/98, kommissionen mot Österrike (REG 2002, s. I-9797), punkterna 97–99, och C-476/98, kommissionen mot Tyskland (REG 2002, s. I-9855), punkterna 108–110).

16 — Beträffande den då rådande sekundärätten, se särskilt rådets förordning EEG nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier (EGT L 251, s. 13; svensk specialutgåva, volym 20, s. 3) med vilken gemenskapen bland annat underkastade sig det då ännu frivilliga PIC-förfarandet. Förordningen har ersatts av den nu gällande förordning nr 304/2003.

B — *Yrkanden och förfarandet vid domstolen*

19. I sin ansökan om ogiltigförklaring av den 27 februari 2003 har kommissionen med stöd av artikel 230 EG yrkat att domstolen skall

- ogiltigförklara rådets beslut 2003/106/EG av den 19 december 2002 om godkännande på Europeiska gemenskapens vägnar av Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Rådet har yrkat att domstolen skall

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

21. Genom beslut av domstolens ordförande av den 16 juli 2003 har Europaparlamentet, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken

Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland erhållit tillstånd att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

skall besluta med enhällighet eller kvalificerad majoritet¹⁸), utan också för bedömningen av frågan om huruvida gemenskapens behörighet att lagstifta och att ingå ett internationellt avtal är exklusiv eller måste delas med medlemsstaterna.¹⁹

22. Samtliga som har deltagit i förfarandet har yttrat sig skriftligen. Kommissionen, parlamentet och rådet har även yttrat sig vid den muntliga förhandlingen den 7 april 2005, då även mål C-178/03 behandlades.

A — Kriterier för valet av rättslig grund

IV — Bedömning

23. Kommissionen har som enda grund för sin ogiltighetstalan åberopat att godkännandet av konventionen på gemenskapens vägnar har gjorts på en felaktig rättslig grund. Därmed har kommissionen påtalat ett åsidosättande av EG-fördraget beträffande artikel 230.2 EG.

25. Parterna är i stort sett överens om de abstrakta kriterierna för valet av lämplig rättslig grund för godkännande av konventionen.

24. Valet av rättslig grund är av avsevärd praktisk och institutionell, till och med konstitutionell, betydelse.¹⁷ Den rättsliga grunden är avgörande inte bara för vilket lagstiftningsförfarande som är tillämpligt (om parlamentet måste medverka, om rådet

26. Enligt fast rättspraxis skall valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland kriterierna ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll.²⁰

18 — Se bland annat dom av den 11 september 2003 i mål C-211/01, kommissionen mot rådet, kallat godsbeholdningsmålet (REG 2003, s. I-8913), punkt 52.

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

20 — Dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177), punkt 22, av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, konventionen om skydd av Donau (REG 2001, s. I-779), punkt 58, av den 12 december 2002 i mål C-281/01, kommissionen mot rådet, kallat Energy Star (REG 2002, s. I-12049), punkt 33, och domen i godsbeholdningsmålet (ovan fotnot 18), punkt 38. Se även yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 22. Principiella synpunkter anfördes redan i dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, titandioxidmålet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. 199), punkt 10.

17 — Yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 5.

27. Om det av bedömningen av en gemenskapsrättsakt framgår att den har ett dubbelt syfte eller har två beståndsdelar och en av beståndsdelarna kan identifieras som huvudsaklig eller avgörande, medan den andra endast är underordnad, skall rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs av den avgörande beståndsdelens eller av det huvudsakliga eller avgörande syftet.²¹

28. I enlighet härmed kan en gemenskapsrättsakt antas med stöd av den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG) även om den vid sidan av sin handelspolitiska tyngdpunkt också har andra syften, till exempel utvecklingspolitik²², utrikes- och säkerhetspolitik²³, miljöskydd²⁴ eller hälsoskydd²⁵. Detta gäller så mycket mer som bestämmelserna om den gemensamma handelspolitiken grundas på ett öppet och dynamiskt synsätt som ingalunda inskränker sig till de traditio-

nella aspekterna på utrikeshandeln.²⁶ Vad särskilt avser miljöskydd och skydd av människors hälsa framgår det redan av artiklarna 6 EG och 152.1 första stycket EG, att dessa intressen är av övergripande natur och skall beaktas i all annan politik i gemenskapen, följaktligen också i den gemensamma handelspolitiken.

29. Omvänt kan emellertid också internationella avtal vilkas huvudsakliga beståndsdel är miljöpolitik även få sidoeffekter på handeln. Så länge de har en huvudsakligen miljöpolitisk utformning skall de dock ingås med stöd av artikel 175.1 EG, inte med stöd av artikel 133 EG.²⁷

30. För att vid valet av rättslig grund för ingående av ett internationellt avtal dra en gräns mellan den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG) och miljöpolitik

21 — Domarna i målen *Energy Star* (ovan fotnot 20), punkt 34, målet om konventionen om skydd av Donau (ovan fotnot 20), punkt 59, och godsbeholdningsmålet (ovan fotnot 18), punkt 39, samt yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 23. Principiella synpunkter anfördes redan i dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet, avfallsdirektivmålet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva. Tillägg, s. 67), punkterna 19 och 21.

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

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

24 — Dom av den 29 mars 1990 i mål C-62/88, *Grekland mot rådet*, kallat *Tjernobyli*målet (REG 1990, s. I-1527), punkterna 15–19, och domen i målet *Energy Star* (ovan fotnot 20), punkterna 39–43.

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

26 — Fast rättspraxis. Se domstolens yttranden 1/78 av den 4 oktober 1979, naturgummimålet (REG 1979, s. 2871; svensk specialutgåva, volym 4, s. 527), punkterna 44 och 45, och 1/94 (ovan fotnot 19), punkt 41, samt domen av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 22), punkt 19.

27 — Yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15, särskilt punkterna 25 och 40–44. En motsvarande avgränsning har domstolen gjort mellan artikel 95 EG (tidigare artikel 100a i EG-fördraget) och artikel 17 EG (tidigare artikel 130 i EG-fördraget). I enlighet därmed "... räcker emellertid inte enbart det faktum att den inre marknads inrättande eller funktion påverkas för att artikel 100a skall vara tillämplig. Det framgår nämligen av domstolens rättspraxis att åberopande av artikel 100a som rättslig grund inte är berättigat om den rättsakt som skall antas enbart har som sidoeffekt att harmonisera marknads-villkoren inom gemenskapen." Se domen i målet om avfallsdirektivet (ovan fotnot 21), punkt 19, och dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-2857; svensk specialutgåva, volym 15, s. 249), punkt 25.

(artikel 175 EG), har domstolen myntat kriteriet *direkt och omedelbar effekt*.²⁸ Om ett internationellt avtal med ett miljöpolitiskt syfte inte har någon omedelbar och direkt inverkan på handeln skall avtalet ingås med stöd av artikel 175 EG medan det i motsatt fall skall ingås med stöd av artikel 133 EG.²⁹ Därvid behöver de direkta och omedelbara effekterna på handeln inte nödvändigtvis bestå i att handeln *främjas* eller *underlättas* för att ett internationellt avtal skall kunna hänföras till tillämpningsområdet för artikel 133 EG. Det är tvärtom tillräckligt att avtalet "är ett instrument som *huvudsakligen* avser att främja, underlätta eller *reglera* handeln".³⁰

31. Mot denna bakgrund skall det nu undersökas var konventionen i förevarande fall har sin *tyngdpunkt* med hänsyn till sitt innehåll, syfte och sammanhang, och om den har en *direkt och omedelbar* inverkan på handeln (se beträffande detta nedan under B). För fullständighetens skull skall också diskuteras vilka följder det skulle få för giltigheten av

godkännandet av konventionen om det förutsätts att denna borde ha gjorts inte endast på en, utan på dubbla rättsliga grunder (se nedan under C).

B — Konventionens, innehåll, syften och sammanhang

32. Parterna är oense när det gäller frågan till vilket politikområde konventionen skall hänföras med hänsyn till sitt innehåll, sina syften och sitt sammanhang. Kommissionen anser att konventionen har sin tyngdpunkt inom den gemensamma handelspolitiken, medan rådet, med stöd av intervenienterna, däremot ser konventionen som ett instrument av huvudsakligen miljöpolitisk natur. Därmed intar parterna i detta mål i huvudsak samma ståndpunkt som i det parallellt behandlade målet C-178/03.

28 — Domen i målet *Energy Star* (ovan fotnot 20, punkt 40 sista meningen, och punkt 41 sista delen av sista meningen). Samma kriterium hade domstolen redan tidigare tillämpat för gränsdragningen mellan kulturpolitik (tidigare artikel 128 i EG-fördraget) och industripolitik (tidigare artikel 130 i EG-fördraget). Se dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-869), punkt 63.

29 — Domen i målet *Energy Star* (ovan fotnot 20), punkterna 40, 41, 43 och 48, och yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkterna 40 och 42--44.

30 — Se yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 37 sista delen av sista meningen. (Min kursivering.) Handelspolitiska instrument syftar nämligen ingalunda alltid till att *främja* eller *underlätta* handeln. Artikel 133 EG tillåter tvärtom även klassiska handelspolitiska (skydds)åtgärder som kan gå ut på att försvåra eller till och med förbjuda import eller export av vissa varor, till exempel införande av en antidumpningstull eller ett handelsembargo (se bland annat domen i målet *Centro-Com* (ovan fotnot 23).

33. Jag vill genast säga att jag inte har övertygats av kommissionens uppfattning.

34. Det är visserligen riktigt att konventionen enligt sin *ordalydelse* inte saknar hänvis-

ningar till handelspolitik. Såväl i rubriken som i preambeln³¹ och i många artiklar i konventionen talas det om internationell handel, handelspolitik, import och export. Ordalydelsen i konventionen har emellertid minst lika stark anknytning till miljöpolitiken. Både preambeln³² och särskilt artikel 1 i konventionen behandlar miljöskydd, hållbar utveckling, skydd av människors hälsa, främjande av en god rutin vid hanteringen av kemikalier och en miljövänlig användning av dessa kemikalier. I artikel 16 talas om en korrekt hantering av kemikalier under hela livscykeln.

35. *Såvitt avser innehållet* i konventionen har kommissionen och även rådet visserligen rätt i att PIC-förfarandet, som är närmare utvecklat i artiklarna 10 och 11, utgör det centrala i konventionen. Till skillnad från vad kommissionen anser är ett PIC-förfarande emellertid ingalunda primärt ett handelspolitiskt instrument, utan tvärtom ett typiskt miljöpolitiskt instrument³³, vilket domstolen har fastslagit redan i yttrandet 2/00. Tvärtemot vad kommissionen påstår kan den bedömning av värderingen av PIC-förfarandet i Cartagena-protokollet som domstolen gjorde i yttrandet 2/00 tillämpas på PIC-förfarandet i förevarande fall. Även

31 — Se särskilt andra, åttonde och nionde skälen i konventionen. Ett liknande resonemang förs för övrigt också i tredje skälet i rådets överklagade beslut 2003/106/EG.

32 — Se särskilt första, andra, sjätte, sjunde, åttonde, nionde och elfte skälen i konventionen. Ett liknande resonemang förs för övrigt också i tredje skälet i rådets överklagade beslut 2003/106/EG.

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

beträffande de här relevanta farliga kemikalerna syftar nämligen "följande åtgärder [, främst PIC-förfarandet], till utbyte av information om de fördelar och risker som är förknippade med användning av kemikalier till bättre hantering av giftiga kemikalier genom utbyte av information av vetenskaplig, teknisk, ekonomisk och juridisk karaktär".³⁴

36. Den internationella handeln med vissa kemikalier som parterna har klassificerat som farliga³⁵ är sålunda endast den yttre anknytningspunkten för PIC-förfarandet. Förfarandets egentliga syfte är nämligen inte främjande, underlättande eller enbart reglering av handeln med farliga kemikalier³⁶, utan endast parternas ömsesidiga utbyte av

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

35 — Dessa kemikalier är uppräknade i bilaga III till konventionen.

36 — I detta hänseende skiljer sig konventionen från avtal som ingår som bilagor i WTO-avtalet, till exempel avtalet om tillämpning av sanitära och fyto-sanitära åtgärder (Sanitary and Phytosanitary Measures — SPS) och avtalet om tekniska handelshinder (Technical Barriers to Trade — TBT). SPS-avtalet "begränsar sig till att ... etablera ett multilateralt regelverk till vägledning för utvecklandet, införandet och upprätthållandet av sanitära och fyto-sanitära åtgärder i syfte att minimera deras inverkan på handeln", medan bestämmelserna i TBT-avtalet endast syftar till att säkerställa att "tekniska föreskrifter och standarder och förfaranden ... inte skapar onödiga hinder för den internationella handeln" (yttrandet 1/94 (ovan fotnot 19), punkterna 31 och 33). (Min kursivering.)

information om sin rådande importpraxis (artikel 10.7 och 10.10 i konventionen³⁷), och vidarebefordran av den information som de har erhållit till de berörda ekonomiska aktörerna (artikel 11.1 a i konventionen).

medföra att handeln fördras för den berörde exportören, till exempel om denne tvingas att uppfylla erforderliga formaliteter för en exportanmälan (artikel 12 i konventionen).³⁹

37. Genom PIC-förfarandet och kravet på exportanmälan för vissa kemikalier (artikel 12 i konventionen) skall det framför allt förhindras att en part i konventionen — särskilt ett utvecklingsland — konfronteras med import av farliga kemikalier utan att dessförinnan ha haft tillfälle att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda miljön och människors hälsa.³⁸

38. PIC-förfarandet kan till följd av nämnda information till de berörda ekonomiska aktörerna (artikel 11.1 a i konventionen) i bästa fall åtminstone *indirekt* bidra till en ökad insyn i de bestämmelser som gäller i de olika länderna och därigenom eventuellt underlätta handeln med farliga kemikalier. Å andra sidan kan förordningen också

39. Bortsett från sådana indirekta effekter på handeln innehåller konventionen emellertid inte några egentliga handelspolitiska bestämmelser. Framför allt innehåller konventionen *inte några för samtliga parter gällande bestämmelser* om import och export av farliga kemikalier. Den innehåller inte några bestämmelser om och på vilka villkor parterna skall medge eller neka import av farliga kemikalier. Det finns inte heller någon bestämmelse om ömsesidigt erkännande av produkter. Det står parterna helt fritt att medge import, neka import eller medge import endast på särskilda villkor (artikel 10.1, 10.2, 10.4 a och 10.6 i konventionen). Övriga parter hjälper dem endast genom att bidra till ("säkerställa") att exportörer iakttar gällande lagstiftning i det aktuella importlandet (artikel 11.1 b i konventionen). För övrigt knyter konventionen som sådan till berörd parts importpraxis endast en sidoeffekt med indirekta verk-

37 — Ytterligare bestämmelser om ömsesidig information finns i artikel 5 i konventionen.

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

39 — Se artikel 7, särskilt artikel 7.1 och 7.7 i förordning nr 304/2003.

ningar på handeln, genom att den förbjuder parten diskriminering⁴⁰ med hänsyn till importerade farliga kemikaliers ursprung och ålägger parten att behandla importerade farliga kemikalier på samma sätt som inhemska farliga kemikalier⁴¹ (artikel 10.9 i konventionen).

40. Om även övriga bestämmelser i konventionen tas med i bedömningen bekräftas intrycket att det huvudsakligen är fråga om ett miljöpolitiskt, inte ett handelspolitiskt, instrument. Varken informationsutbytet mellan parterna (artikel 14 i konventionen), det ömsesidiga tekniska biståndet (artiklarna 11.1 c och 16 i konventionen) eller allmänhetens tillgång till information om kemikalier (artikel 15.2 i konventionen) avser att främja, underlätta eller enbart reglera handeln med farliga kemikalier. Som framgår redan av ordalydelsen i angivna bestämmelser är målet för dessa tvärtom i första hand att skydda miljön och dessutom även människors hälsa.

41. Tvärtemot vad man kan tro vid första anblicken är bestämmelserna i artikel 13 i konventionen avseende märkning och information som skall åtfölja kemikalier inte

heller handelspolitiska, utan miljöpolitiska. De syftar nämligen inte som annars är vanligt till att i första hand åstadkomma en tillnärmning av lagstiftningen eller ett ömsesidigt erkännande av produktförpackningar och åtföljande information för att säkerställa möjligheterna att handla med kemikalier eller underlätta deras tillträde till marknaden.⁴² Syftet är snarare endast att tillgodose allmänhetens behov av information om riskerna vid hanteringen av berörda kemikalier. I enlighet därmed anges i konventionen också endast det miljöpolitiska syftet att märka kemikalier och förse dessa med åtföljande information, medan parterna behåller rätten att i sin nationella lagstiftning fastställa de konkreta innehållsmässiga kraven på dessa förpackningar och åtföljande information.

42. Vad angår *konventionens syften* kan det konstateras att det av artikel 1 framgår att miljöpolitiska intressen, nämligen främjande av delat ansvar, skydd av människors hälsa och miljön för potentiell skada, underlätande av informationsutbytet angående sådana kemikaliers egenskaper och bidrag till en miljövänlig användning av dessa kemikalier, står i förgrunden. Det miljöpolitiska intressets stora betydelse bekräftas också i konventionens preambel där det redan i första skälet talas om verkningarna

40 — Förenklat uttryckt: import av farliga kemikalier skall omfattas av samma villkor eller förbud oberoende av ursprungsland.

41 — Förenklat uttryckt: om importen av farliga kemikalier är underkastad restriktioner måste sådana restriktioner gälla även för den inhemska industrin.

42 — I detta hänseende skiljer sig föreliggande fall från målet Energy Star (ovan fotnot 20), särskilt punkt 40, som rörde ett märkningsprogram som i första hand avsåg att möjliggöra för tillverkarna att, med ett förfarande om ömsesidigt erkännande av registreringarna, använda en gemensam logotyp för att gentemot kunderna identifiera vissa produkter.

av vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel på den mänskliga hälsan och miljön och i vars sjunde, nionde och elfte skäl betydelsen av miljöskyddet behandlas. I samma riktning går sjätte och åttonde skälet där det talas om främjandet av goda rutiner för hanteringen med kemikalier och målet att uppnå en hållbar utveckling.

handelspolitiska inslag, inte om ett handelspolitiskt avtal med miljöinslag.⁴³

44. Denna slutsats ligger särskilt nära till hands om man undersöker det *sammanhang* i vilket konventionen tillkommit. Konventionen ingicks inte inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO), utan bygger på arbete som utförts inom Förenta nationernas miljöprogram (UNEP) och Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO),⁴⁴ Dessa båda organ gav impulsen till förhandlingarna om konventionen och utövar enligt artikel 19.3 i denna numera de funktioner som åligger parternas sekretariat. Dessutom ser konventionen sig själv som en efterföljare till Förenta nationernas världstoppmöte om miljö och utveckling som ägde rum i Rio de Janeiro (Brasilien) år 1992. Både Rio-deklarationen om miljö och utveckling⁴⁵ och kapitel 19 i Agenda 21⁴⁶ åberopas uttryckligen i konventionen⁴⁷. Från senare tid skall det dess-

43. Visserligen saknas det inte heller i dessa målsättningar hänsyftningar på den internationella handeln. Sådana framgår särskilt av andra, åttonde och nionde skälet i preambeln och av ordalydelsen av artikel 1 i konventionen. Även i detta fall tjänar handeln emellertid snarare som anknytningspunkt för konventionens egentliga miljöpolitiska syften och tillerkänns inte någon avgörande självständig betydelse bland dessa syften. Det är fråga om ett miljöavtal med

43 — Som kommissionen med rätta har påpekat kan miljöpolitiska åtgärder också vara hämmande för handeln och skall då, exempelvis inom ramen för bestämmelserna i det Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), prövas med hänsyn till sin lagenlighet. Detta fräntar dock inte berörda åtgärder i sig deras miljöpolitiska karaktär.

44 — Tredje skälet i konventionens preambel.

45 — Rio-deklarationen om miljö och utveckling finns på engelska på Internet <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>> (senast besökt den 2 mars 2005) som bilaga I till Rapport från FN:s miljö- och utvecklingskonferens (dokument A/CONF.151/26 [Vol. I]).

46 — Kapitel 19 i Agenda 21 (se ovan fotnot 34) har rubriken Miljöanpassad hantering av giftiga kemikalier och åtgärder mot den olagliga internationella handeln med giftiga och farliga produkter. I kapitlets avdelning C, som har rubriken Utbyte av information om giftiga kemikalier och kemiska risker, framhåvs PIC-förfarandet särskilt (punkterna 19.36 och 19.37).

47 — Andra skälet i konventionens preambel.

utom hänvisas till det handlingsprogram som antogs i Johannesburg (Sydafrika) år 2002 av världstoppmötet om hållbar utveckling och i vilket det uppmanas till en snabb ratificering och ett snabbt genomförande av Rotterdamskonventionen.⁴⁸ Ur intern gemenskapsrättslig synpunkt är också sjätte miljöhandlingsprogrammet av den 22 juli 2002 av intresse.⁴⁹ Detta program, som på sin tid antogs med stöd av artikel 175, har tematiskt många beröringspunkter med konventionen⁵⁰, och i programmet anges en snabb ratificering av konventionen som en av gemenskapens primära uppgifter.⁵¹

45. Sammanfattningsvis gäller alltså följande. Om man beaktar innehållet i och syftet med konventionen samt det sammanhang i vilket den antogs kan det konstateras att dess huvudsakliga beståndsdel är miljöpolitiken, inte den gemensamma handelspolitiken. Konventionen kan visserligen mycket väl tänkas inverka på den internationella handeln med farliga kemikalier, men denna inverkan är i så fall av indirekt snarare än direkt natur.⁵² Jag delar i detta avseende rådets och intervenienternas uppfattning att konventionen såvitt avser den rättsliga grunden för dess godkännande har

större likhet med Cartagena-protokollet om biosäkerhet⁵³ än med Energy-Star-avtalet⁵⁴. Det var alltså riktigt att godkänna konventionen med stöd av artikel 175 EG och inte med stöd av artikel 133 EG.⁵⁵

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

47. Det skall till en början konstateras att gemenskapen inom området för miljöpolitik enligt rättspraxis i domen i målet AETR

48 — Punkt 23 a i handlingsprogrammet finns på Internet <<http://www.johannesburgsummit.org>> (senast besökt den 2 mars 2005) som en del av "Rapport från världstoppmötet om hållbar utveckling" (dokument A/CONF.199/20).

49 — EGT L 242, s. 1.

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

51 — Artikel 7.2 d första strecksatsen i sjätte miljöhandlingsprogrammet.

52 — Såvitt avser kriteriet direkt (och omedelbar) och indirekt (och långsiktig) verkan, se punkt 30 ovan.

53 — Cartagena-protokollet behandlades i yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15). Bara som exempel kan nämnas att ifrågavarande kapitel i Agenda 21 (kapitlen 15 och 19), som både Cartagena-protokollet och den här omtvistade Rotterdamskonventionen står i samband med, tillhör avsnitt II i Agenda 21, som har rubriken Att bevara och förvalta resurser för utveckling.

54 — Se domen i målet Energy Star (ovan fotnot 20).

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

mycket väl kan ha en exklusiv behörighet i fråga om yttre förbindelser.⁵⁶ Frågan om den hade en sådan när Rotterdambkonventionen ingicks kan emellertid i slutändan lämnas därhän. Även vid delad behörighet måste medlemsstaterna nämligen iaktta gällande gemenskapsrätt när de utövar den behörighet som fortfarande tillkommer dem. De får därvid inte åsidosätta vare sig befintlig sekundärrätt eller primärrätt, särskilt inte bestämmelserna om de grundläggande friheterna i EG-fördraget eller artiklarna 95.4–95.10 EG. Detta följer av principen om gemenskapsrättens företräde. Kommissionens invändning kan följaktligen inte godtas.

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

C — Frågan om dubbla rättsgrunder

49. Den bedömning jag har gjort i det föregående skulle inte heller bli en annan om man skulle anta att konventionen borde ha ingåtts inte enbart med stöd av en enda

56 — Se redan punkt 18 ovan. Att gemenskapen kan ha exklusiv behörighet i fråga om yttre förbindelser inom miljöpolitiken har domstolen också konstaterat i yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkterna 45 och 46.

rättsgrund utan egentligen dubbla rättsgrunder, det vill säga att artikel 175 EG och artikel 133 EG skulle ha tillämpats *samtidigt*.

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

51. I förevarande fall skulle ett återopande av dubbla rättsgrunder kunna komma i fråga om handelspolitiska och miljöpolitiska aspekter i konventionen kunde antas utgöra *lika stora beståndsdelar*⁵⁸ och att konventionen följaktligen — tvärtemot den uppfattning som jag har gett uttryck för i det föregående — inte entydigt kunde inordnas i vare sig handels- eller miljöpolitik.

52. Det skall då först konstateras att det inte är omöjligt att överbrygga skillnaden mellan de förfaranden som gäller för ingående av handelspolitiska avtal, å ena sidan, och

57 — Yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkt 23 sista meningen, och domarna i målet Energy Star (ovan fotnot 20), punkterna 35 och 39, samt godsbefordranmålet (ovan fotnot 18), punkt 40. Se också redan domen i titandioxidmålet (ovan fotnot 20), punkterna 13 och 17.

58 — Till stöd för denna tanke skulle i första hand till exempel åttonde skälet i konventionen och tredje skälet i det överklagade beslutet kunna återopas, i vilka handelspolitik och miljöpolitik nämns i ett enda sammanhang och till synes jämställda.

miljöpolitiska avtal, å andra sidan.⁵⁹ Visserligen *informerar* parlamentet normalt i fråga om handelspolitiska avtal⁶⁰, utan att ha någon formell rätt att delta i beslutet, medan det enligt artikel 300.3 första stycket EG däremot måste *höras* innan ett miljöpolitiskt avtal ingås. Ingenting hindrar dock rådet från att även i fråga om handelspolitiska avtal höra parlamentet *fakultativt*.⁶¹

53. Det avgörande är emellertid att en *ogiltigförklaring* av godkännandet av kon-

59 — En kumulering av olika rättsliga grunder är enligt rättspraxis emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs i de båda grunderna inte överensstämmer med varandra. Se domen i titandioxidmålet (ovan fotnot 20), punkt 17–21, samt dom av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-1139), punkterna 14 och 29, och dom av den 29 april 2004 i mål C-338/01, kommissionen mot rådet (REG 2004, s. I-4829) punkt 57. Av denna rättspraxis kan man dra slutsatsen att en kumulering av två rättsliga grunder på sin höjd kan komma i fråga, om båda grunderna föreskriver identiska, eller i varje fall med varandra förenliga, lagstiftningsförfaranden. Se dom av den 9 september 2004 i de förenade målen C-184/02 och C-223/02, Spanien och Finland mot Europaparlamentet och rådet (REG 2004, s. I-7789), punkterna 42–44.

60 — Så var fallet vid godkännandet av Ramavtal av den 5 juli 2000 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen. Se särskilt bilaga 2 som har rubriken Meddelande till och hörande av Europaparlamentet beträffande internationella avtal och utvidgningen (EGT C 121, 2001, s. 122 och följande sidor, särskilt s. 128).

61 — Se beträffande andra rättsliga grunder till exempel dom av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet (REG 1988, s. 5545; svensk specialutgåva, volym 9, s. 721), punkt 20, enligt vilken det inte kan anses rättsstridigt att höra parlamentet, vilket rådet alltid är berättigat att göra, även om det inte är obligatoriskt. Av dom av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, kommissionen mot rådet (REG 1994, s. I-625; svensk specialutgåva, volym 15, s. 47), punkt 16, andra mening, framgår inte något annat i detta hänseende. Domstolen har i sistnämnda dom visserligen konstaterat att genomförandet av ett *fakultativt* hörande av parlamentet inte kan ersätta det *obligatoriska* hörandet men också fastställt att detta inte hindrar möjligheten till ett fakultativt hörande i de fall då det inte finns någon bestämmelse i fördraget om (obligatoriskt) hörande.

ventionen endast kommer i fråga om det antagna felet vid valet av rättslig grund var mer än ett rent formfel.

54. Domstolen har ansett att det föreligger ett rent formfel bland annat när en rättsakt felaktigt har antagits på dubbla rättsgrunder i stället för på en enda grund⁶². Något annat bör inte gälla i det omvända fallet, nämligen då gemenskapslagstiftaren kritiserar för att den borde ha åberopat dubbla rättsliga grunder och inte enbart en rättslig grund. Enbart den omständigheten att det i skälen till en gemenskapsrättsakt hänvisas till en felaktig rättslig grund eller till felaktiga rättsliga grunder är inte tillräcklig orsak att ogiltigförklara akten. För en ogiltigförklaring måste felet vid valet av rättslig grund tvärtom ha visats ha haft mera långtgående verkningar, särskilt genom att ha medfört tillämpning av ett rättsstridigt förfarande⁶³ eller eljest ha inverkat på de berörda institutionernas rättsliga ställning.

55. I förevarande fall hördes parlamentet enligt artikel 300.3 första stycket EG. *Parlamentets processuella rättigheter* har alltså

62 — I den nyligen meddelade domen i målet Swedish Match (ovan fotnot 25), punkt 44, konstaterade domstolen att den felaktiga hänvisningen till artikel 133 EG som en andra rättslig grund inte medförde att rättsakten som sådan blev ogiltig. Se även dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkt 98.

63 — Såvitt avser en felaktig hänvisning till två rättsliga grunder se domen i målet Swedish Match (ovan fotnot 25), punkt 44. Se även dom av den 9 september 2004, Spanien och Finland mot parlamentet (ovan fotnot 59), punkt 44, av den 27 september 1988, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 61), punkt 19, av den 26 mars 1987, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 22) punkterna 12 och 22, och i titandioxidmålet (ovan fotnot 20), punkterna 18–20 och 25.

tillvaratagits. Om artikel 133 EG hade åberopats som en andra rättslig grund skulle detta inte ha medfört någon ytterligare rättighet för parlamentet. Det framgår tvärtom redan av ordalydelsen i artikel 300.3 första stycket att parlamentets processuella rättigheter vid ingående av handelspolitiska avtal är mindre långtgående än till exempel vid ingåendet av miljöpolitiska avtal.⁶⁴

som en andra rättslig grund kan alltså stärka kommissionens ställning i förhandlingarna när det berörda avtalet innehåller olika, från varandra skilda beståndsdelar av vilka åtminstone en omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet.⁶⁸ I ett fall som det förevarande finns det dock inget som tyder på att de olika bestämmelserna i konventionen skulle vara skilda från varandra på ett sådant sätt. Konventionen utgör tvärtom en enhetlig helhet. Ett åberopande av artikel 133 EG som en andra rättslig grund jämte artikel 175.1 EG skulle alltså inte ha förbättrat kommissionens förhandlingsposition, medan den omständigheten att artikeln inte åberopats inte har försvagat kommissionens förhandlingsposition.

56. Det finns inte heller något som konkret tyder på att underlåtandet att åberopa artikel 133 EG som en andra rättslig grund skulle ha försvagat *kommissionens roll som förhandlare*.⁶⁵ Visserligen har gemenskapen i fråga om den gemensamma handelspolitiken (artikel 133 EG) en exklusiv behörighet⁶⁶, medan den i fråga om miljöpolitik (artikel 175 EG) principiellt delar behörigheten med medlemsstaterna⁶⁷. Endast i sistnämnda fall deltar medlemsstaterna alltså i förhandlingarna tillsammans med kommissionen, medan förhandlingarna i förstnämnda fall skall föras endast av kommissionen. Ett åberopande av artikel 133 EG

57. Även om man alltså skulle anta att handels- och miljöpolitiska aspekter utgör lika stora beståndsdelar av den konvention som tvisten gäller skulle den omständigheten att artikel 133 EG inte har åberopats som en andra rättslig grund inte ha varit mer än ett rent formfel som inte hade kunnat berättiga en o giltigförklaring av det överklagade beslutet. Rådets beslut att godkänna konventionen med stöd av artikel 175.1 EG jämförd med artikel 300.2 första stycket första meningen EG och artikel 300.3 första stycket EG skulle alltså inte heller ur denna synvinkel upphävas.

64 — Se också punkt 51 ovan.

65 — Artikel 133.3 EG jämförd med artikel 300.1 andra meningen EG.

66 — Domstolens yttrande 1/75 av den 11 november 1975, målet lokala omkostnader (REG 1975, s. 1355, 1363 och följande sida; svensk specialutgåva, volym 2, s. 511), dom av den 15 december 1976 i mål 41/76, Donckerwolde (REG 1976, s. 1921), punkt 32, yttrandet 2/91 (ovan fotnot 15), punkt 8, och yttrandet 1/94 (ovan fotnot 19), punkt 34.

67 — I enstaka fall kan emellertid även inom detta område föreligga en exklusiv behörighet, särskilt vid tillämpning av rättspraxis enligt domen i målet AETR (ovan fotnot 15). Att gemenskapen kan ha en exklusiv behörighet har domstolen också konstaterat i yttrandet 2/00 (ovan fotnot 15), punkterna 45 och 46.

68 — Se till exempel yttrandet 1/94 (ovan fotnot 19), som när det gäller bildandet av WTO skiljer mellan delområdena GATT, GATS (allmänna handels- och tjänsteavtalet) och TRIPS (avtal om handelsreglerade aspekter av immaterialrättigheter) och hänför dessa till olika rättsliga grunder.

V — Rättegångskostnader

derna. Eftersom kommissionen har tappat målet skall yrkandet bifallas.

58. Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostna-

59. I enlighet med artikel 69.4 rättegångsreglerna skall däremot Europaparlamentet i egenskap av ett organ som har intervenerat och de fem medlemsstater som också har intervenerat bära sina egna kostnader.

VI — Förslag till avgörande

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

- 1) ogilla kommissionens talan,
- 2) förordna att Europaparlamentet, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Irland skall bära sina kostnader och förplikta Europeiska gemenskapernas kommission att ersätta övriga rättegångskostnader.