

>DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 10 januari 2006 *

I mål C-178/03,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 24 april 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. zur Hausen, L. Ström van Lier och E. Righini, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europaparlamentet, inledningsvis företrädd av C. Pennera och M. Moore, därefter av M. Moore och K. Bradley, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

* Rättegångsspråk: engelska.

och

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av B. Hoff-Nielsen och M. Sims-Robertson, därefter av M. Sims-Robertson och K. Michoel, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, F. Alabrune och E. Puisais, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av R. Caudwell, i egenskap av ombud, biträdd av A. Dashwood, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans (referent) samt domarna J. Makarczyk, C. Gulmann, P. Kūris och J. Klučka,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 april 2005,

och efter att den 26 maj 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier (EGT L 63, s. 1) (nedan kallad den omtvistade förordningen), på grund av att förordningen antogs med stöd av artikel 175.1 EG och inte med stöd av artikel 133 EG.

- 2 Det är klarlagt att kommissionen hade valt artikel 133 EG som rättslig grund i förslaget till rådets förordning om export och import av farliga kemikalier (EGT C 126 E, s. 291), vilket den lade fram den 24 januari 2002. Efter att frivilligt ha hört Europaparlamentet, enligt artikel 133 EG, beslutade Europeiska unionens råd enhälligt att inte följa förslaget, utan att ersätta artikel 133 EG med artikel 175.1 EG, vilken utgör den enda rättsliga grunden för den omtvistade förordningen, vilken antogs av parlamentet och rådet gemensamt i enlighet med förfarandet i artikel 251 EG.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Som framgår av bland annat de fyra första skälen i den omtvistade förordningen, har den två syften. Den syftar, för det första, till att genomföra bestämmelserna i Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel (nedan kallad konventionen) — vilken undertecknades av Europeiska gemenskapen den 11 september 1998 och godkändes, på Europeiska gemenskapens vägnar, genom rådets beslut 2003/106/EG av den 19 december 2002 (EUT L 63, 2003, s. 27) — dock utan att det medför en sänkning av den skyddsnivå för miljön och allmänheten i importerande länder som fastställs i 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, område 11, volym 20, s. 3), vilken upphävdes genom den omtvistade förordningen och ersattes av densamma. Den omtvistade förordningen har, för det andra, till syfte att införa strängare bestämmelser än konventionen i vissa fall. I skäl 4 i förordningen nämns i det sammanhanget uttryckligen artikel 15.4 i konventionen, enligt vilken parterna i konventionen, på vissa villkor, har rätt att vidta strängare åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön än vad som föreskrivs i konventionen.

4 Mot denna bakgrund föreskrivs följande i artikel 1.1 i den omtvistade förordningen:

”Syftet med denna förordning är att

- a) genomföra Rotterdambkonventionen ...,
- b) främja delat ansvar och samarbete i fråga om internationell transport av farliga kemikalier, för att skydda människors hälsa och miljön från potentiell skada, och
- c) bidra till en miljövänlig användning av sådana kemikalier.

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

5 Det framgår av artikel 1.2 i förordningen att dess mål även är ”att bestämmelserna i rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen[, i ändrad lydelse,] och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat[, i ändrad lydelse,] när

det gäller klassificering, förpackning och märkning vid utsläppande på marknaden i Europeiska gemenskapen av kemikalier som är farliga för människor eller miljön, även skall gälla vid export av sådana kemikalier från medlemsstaterna till andra parter eller andra länder, förutom i de fall dessa bestämmelser skulle strida mot särskilda krav som uppställs av dessa parter eller länder.”

6 Artikel 2.1 rör förordningens räckvidd, och däri stadgas att förordningen skall tillämpas på

”a) vissa farliga kemikalier som omfattas av det förfarande med förhandsgodkännande (PIC) [nedan kallat PIC-förfarandet] sedan information lämnats som fastställs i Rotterdambkonventionen,

b) vissa farliga kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner i gemenskapen eller i en medlemsstat, och

c) alla kemikalier som exporteras vad avser deras klassificering, förpackning och märkning.”

7 Den exakta innebörden av dessa uttryck anges i artikel 3 i den omtvistade förordningen, vilken i mycket stor utsträckning återger definitionerna i artikel 2 i konventionen. Detta gäller bland annat begreppen ”kemikalier” som är ”förbjudna” eller ”underkastade stränga restriktioner”, vilka avser kemikalier vars användning

"har förbjudits" respektive kemikalier som, "vad nästan all användning beträffar", har förbjudits, genom en slutgiltig lag eller författning på gemenskapsnivå eller medlemsstatsnivå i syfte att skydda människors hälsa eller miljön. Det gäller även begreppet "mycket farlig beredning av bekämpningsmedel", vilket avser "en kemikalie som beretts för användning som bekämpningsmedel och som vid användning ger upphov till allvarliga hälso- eller miljöeffekter som kan konstateras inom kort tid efter en enstaka eller mångfaldig exponering" (artikel 3 punkterna 9–11 och 15). I artikel 3 punkt 14 definieras PIC-förfarandet som "det förfarande med förhandsgodkännande sedan information lämnats som fastställs i konventionen".

- 8 I artikel 5 i den omtvistade förordningen anges förfarandet för gemenskapens deltagande i konventionen. I artikel 5 första stycket anges bland annat att "[k]ommissionen och medlemsstaterna skall gemensamt ansvara för gemenskapens deltagande i konventionen, särskilt när det gäller tekniskt bistånd, informationsutbyte och frågor som gäller deltagande i underställda organ, omröstning och lösning av tvister". Vad beträffar konventionens administrativa funktioner i samband med PIC-förfarandet och exportanmälningar, framgår det av artikel 5 andra stycket att kommissionen skall fylla dessa genom att agera som gemensam utsedd myndighet på samtliga av medlemsstaterna utsedda nationella myndigheters vägnar i nära samarbete med dessa. I det avseendet har kommissionen särskilt befogenhet att i enlighet med artikel 7 i den omtvistade förordningen översända gemenskapens exportanmälningar till parter i konventionen och andra länder, samt översända eller ta emot information och anmälningar avseende slutgiltiga lagar eller författningar som avses i konventionen. Enligt artikel 5 tredje stycket sista meningen i samma förordning skall kommissionen även, "i enlighet med artikel 12, översända gemenskapens importsvar rörande kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet" till det sekretariat som inrättats genom konventionen.

- 9 Som framgår av artikel 6.1 och 6.2 i den omtvistade förordningen skall de kemikalier som omfattas av förordningens materiella tillämpningsområde anges i bilaga I till förordningen. Kemikalierna omfattas av olika bestämmelser beroende på vilken del av bilagan som de hör till. Vissa kemikalier kan dock förekomma samtidigt i flera olika delar av bilagan och följaktligen omfattas av flera olika bestämmelser. I artikel 6.2 föreskrivs att för kemikalier som anges i del 1 i bilagan skall en

exportanmälan göras, vilken skall innehålla viss information som avses i bilaga III till den omtvistade förordningen och som rör bland annat det ämne eller det preparat som skall exporteras, dess identifikationsuppgifter, dess fysikalisk-kemiska, toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper samt försiktighetsåtgärder vid användning. För kemikalier som anges i del 2 i bilaga I till förordningen, vilka medför särskilda risker för människors hälsa eller miljön, skall inte bara exportanmälan enligt artikel 7 i den omtvistade förordningen göras, utan även PIC-anmälan enligt artikel 10 i förordningen. De kemikalier som anges i del 3 i bilaga I motsvarar generellt de kemikalier som anges i bilaga III till konventionen och av den anledningen skall PIC-förfarandet tillämpas. I artiklarna 12 och 13 i den omtvistade förordningen beskrivs de särskilda skyldigheterna vid import och export av dessa kemikalier mer i detalj.

- 10 Som påpekats i föregående punkt rör artikel 7 i den omtvistade förordningen exportanmälningsförfarandet. I artikeln föreskrivs i huvudsak att, när en kemikalie som anges i del 1 i bilaga I till förordningen skall exporteras från gemenskapen till en part i konventionen eller till ett annat land, exportören skall anmäla detta till den utsedda nationella myndigheten i den medlemsstat där exportören är etablerad. Efter att ha kontrollerat att anmälan innehåller de uppgifter som anges i bilaga III till förordningen, skall myndigheten vidarebefordra den anmälan som mottagits till kommissionen. Kommissionen skall vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att den importerande partens eller det importerande landets behöriga myndigheter underrättas om anmälan innan exporttransaktionen i egentlig mening sker samt registrera anmälan i en databas som är tillgänglig för allmänheten.

- 11 I artikel 7.3 i den omtvistade förordningen föreskrivs att exportören skall lämna en ny exportanmälan varje gång export sker efter ändringar av gemenskapslagstiftning om saluföring, användning eller märkning av de berörda ämnena, samt när det aktuella preparatets sammansättning har ändrats på ett sådant sätt att preparatets märkning ändras. Det framgår dock av artikel 7.4 att det helt eller delvis får medges

undantag från det anmälningsförfarande som beskrivits ovan ”om exporten av en kemikalie sammanhänger med en nödsituation där varje dröjsmål kan äventyra människors hälsa eller miljön i den importerande parten eller i [det importerande] land[et]”.

- 12 I artikel 7.5 i den omtvistade förordningen föreskrivs att skyldigheterna vid exportanmälningsförfarandet skall upphöra när kemikalien har blivit en kemikalie som omfattas av PIC-förfarandet, och det importerande landet, som är part i konventionen, har lämnat ett svar i enlighet med artikel 10.2 i konventionen till sekretariatet om huruvida landet kommer att godkänna import av kemikalien eller ej, och när kommissionen har fått denna information från sekretariatet och själv vidarebefordrat den till medlemsstaterna. I artikel 7.5 andra stycket föreskrivs emellertid att den bestämmelsen inte skall tillämpas ”om det importerande landet, som är part i konventionen, ... uttryckligen kräver att exporterande parter gör kontinuerlig exportanmälan”.
- 13 Liknande skyldigheter som dem som föreskrivs i artikel 7 i den omtvistade förordningen föreskrivs i artikel 8 i förordningen i fråga om import till gemenskapen av kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner av en annan part i konventionen eller av ett annat land. I artikel 9 i förordningen anmodas importörer och exportörer av kemikalier som anges i bilaga I till samma förordning att varje år informera de utsedda nationella myndigheterna i den medlemsstat där de bedriver sin verksamhet om hur stora kvantiteter av kemikalierna som har importerats eller exporterats under föregående år. På grundval av de uppgifter som samlats in skall medlemsstaterna tillhandahålla kommissionen samlad information. Kommissionen skall sammanfatta informationen på gemenskapsnivå och därefter offentliggöra icke-konfidentiell information.
- 14 I artikel 10.1 och 10.2 i den omtvistade förordningen föreskrivs att kommissionen skall underrätta sekretariatet om vilka kemikalier som är anmälningspliktiga enligt PIC-förfarandet, och att den skall underrätta sekretariatet när nya kemikalier blir

anmälningspliktiga enligt PIC-förfarandet och när de förtecknas i del 2 i bilaga I till nämnda förordning. Anmälan skall ske så snart som möjligt efter det att en slutgiltig lag eller annan författning angående förbud eller stränga restriktioner för kemikalien har antagits på gemenskapsnivå. Anmälan skall innehålla all den information som avses i bilaga II till förordningen, rörande bland annat kemikaliens fysikalisk-kemiska, toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper samt de faror och risker som den utgör för människors hälsa eller för miljön.

15 Enligt artikel 10.6 i den omtvistade förordningen skall kommissionen omedelbart till medlemsstaterna vidarebefordra information från sekretariatet om kemikalier som annan part anmält som förbjudna eller underkastade stränga restriktioner och den skall ”i nära samarbete med medlemsstaterna bedöma behovet av åtgärder på gemenskapsnivå för att undvika oacceptabla risker för människors hälsa eller miljön i gemenskapen”.

16 Som påpekats i punkt 9 i förevarande dom rör artiklarna 12 och 13 i den omtvistade förordningen särskilt de kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet, vilka anges i del 3 i bilaga I till förordningen. Dessa artiklar motsvarar artiklarna 10 och 11 i konventionen, och däri anges skyldigheter vid import av kemikalier och andra skyldigheter än exportanmälningsplikten vid export av kemikalier.

17 I fråga om import av kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner föreskrivs i artikel 12.1 i den omtvistade förordningen att när kommissionen får riktlinjer för beslut om att en ny kemikalie skall förtecknas i bilaga III till konventionen från sekretariatet, skall dessa omedelbart vidarebefordras till medlemsstaterna. Kommissionens beslut om import till gemenskapen av den berörda kemikalien, i form av ett slutligt importsvar eller ett interimssvar på

gemenskapens vägnar, skall därefter fattas "i enlighet med befintlig gemenskapslagstiftning". Enligt artikel 12.1 och 12.4 skall beslutet, vilket antingen innebär ett importtillstånd, eventuellt förenat med villkor, eller ett importförbud, därefter vidarebefordras till sekretariatet, åtföljt av en beskrivning av de lagar eller administrativa bestämmelser som ligger till grund för beslutet.

- 18 När det rör sig om en kemikalie som är förbjuden eller underkastad stränga restriktioner i en eller flera medlemsstaters lagstiftning, föreskrivs i artikel 12.2 i den omtvistade förordningen en skyldighet för kommissionen att ta hänsyn till denna information i sitt importbeslut rörande kemikalien, om den eller de berörda medlemsstaterna skriftligen begär det. I artikel 12.6 i samma förordning föreskrivs, i likhet med artikel 10.6 i förordningen, att kommissionen "i nära samarbete med medlemsstaterna [skall] bedöma behovet av åtgärder på gemenskapsnivå för att undvika oacceptabla risker för människors hälsa eller miljön i gemenskapen, med beaktande av informationen i riktlinjerna för beslut".
- 19 Artikel 13 i den omtvistade förordningen, vilken rör export av kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner, innehåller andra regler som syftar till att säkerställa att beslut som fattats av de andra parterna i konventionen och av andra länder i fråga om import av dessa kemikalier till dessa länder iakttas. I artikeln föreskrivs således en skyldighet för kommissionen, när den från sekretariatet får information i form av cirkulär eller på annat sätt om kemikalier som omfattas av PIC-förfarandet och om importerande parter beslut om importvillkor för dessa kemikalier, att omedelbart vidarebefordra informationen till medlemsstaterna och europeiska branschorganisationer (artikel 13.1). Vidare föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att till alla berörda inom sin jurisdiktion vidarebefordra de svar de får från kommissionen (artikel 13.3). I artikel 13.4 föreskrivs att exportörerna skall följa besluten i importsvaren "senast sex månader efter det att sekretariatet först informerat kommissionen om svaret ...".

20 Artikel 13.6 har följande lydelse:

”Kemikalier som anges i del 2 eller 3 i bilaga I får bara exporteras

- a) om exportören har sökt och fått ett uttryckligt medgivande för importen genom de utsedda nationella myndigheterna i sitt land respektive i den importerande parten eller genom lämplig myndighet i annat importerande land, eller

- b) om det, i fråga om kemikalier som anges i del 3 i bilaga I, anges i det senaste cirkuläret som sekretariatet ger ut i enlighet med punkt 1 att den importerande parten har gett sitt medgivande till importen.”

21 I det avseendet föreskrivs följande i artikel 13.7 i den omtvistade förordningen:

”Kemikalier får inte exporteras senare än sex månader före sista förbrukningsdag, där sådan anges eller kan härledas från tillverkningsdagen, såvida inte detta är ogenomförbart på grund av kemikalien egenskaper. Exportörer av bekämpningsmedel skall minimera risken för att lager av utgångna produkter skapas genom att förpacka bekämpningsmedlet i behållare av optimal storlek och på ett optimalt sätt.”

22 Slutligen har artikel 13.8 följande lydelse:

”Exportörer av bekämpningsmedel skall även se till att märkningen innehåller särskild information om lagring och lagringsstabilitet vid de klimatförhållanden som råder i den importerande parten eller i annat land. De skall vidare se till att exporterade bekämpningsmedel uppfyller gemenskapslagstiftningens renhetsspecifikationer.”

23 Artikel 14 i den omtvistade förordningen avser den särskilda situationen för artiklar som innehåller de kemikalier som anges i del 2 eller 3 i bilaga I till förordningen — vilka artiklar enligt artikel 14.1 skall anmälas vid export, i enlighet med artikel 7 — och för kemikalier som ger upphov till särskilda betänkligheter för människors hälsa eller för miljön — vilka kemikalier enligt artikel 14.2 omfattas av ett totalförbud mot export. Artiklarna 15 och 16 i förordningen rör information om transitering respektive information som skall åtfölja exporterade kemikalier. Kemikalier som är avsedda för export skall omfattas av de regler för förpackning och märkning som fastställts i relevanta gemenskapsbestämmelser samt av skyldigheten att eventuellt ange sista förbrukningsdag och tillverkningsdatum på märkningen av dessa kemikalier (artikel 16.1 och 16.2). I artikel 16.3 i den omtvistade förordningen föreskrivs dessutom att exportören skall tillsända alla importörer av de kemikalier som avses i punkt 1 i artikeln ett säkerhetsdatablad i enlighet med kommissionens direktiv 91/155/EEG av den 5 mars 1991 om införandet och den närmare utformningen av ett särskilt informationssystem avseende farliga preparat (beredningar) i enlighet med artikel 10 i direktiv 88/379/EEG (EGT L 76, s. 35; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 59).

24 De sista artiklarna i den omtvistade förordningen avser skyldigheterna för nationella myndigheter för kontroll av import och export (artikel 17), medlemsstaternas skyldighet att införa ”effektiva, proportionella och avskräckande” påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen (artikel 18), medlemsstaternas skyldighet att regelbundet lämna information till kommissionen om

tillämpningen av de förfaranden som anges i förordningen och kommissionens skyldighet att upprätta en sammanfattande rapport (artikel 21), aktualisering av bilagorna till den omtvistade förordningen ”med beaktande av utvecklingen i enlighet med gemenskapslagstiftningen och konventionen” (artikel 22), och kommissionens skyldighet att utarbeta tekniska riktlinjer för att underlätta den praktiska tillämpningen av förordningen (artikel 23). I artiklarna 19 och 20 i förordningen erinras om behovet av informationsutbyte och tekniskt bistånd, särskilt till förmån för utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi, i ordalag som är snarlika dem som används i artiklarna 14 och 16 i konventionen.

Parternas yrkanden

25 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara den omtvistade förordningen,

— förordna att förordningens verkningar skall kvarstå till dess att rådet har antagit en ny förordning, och

— förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

- 27 Genom beslut av domstolens ordförande av den 15 september 2003 har Republiken Frankrike, Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tillåtits att intervensera i förevarande mål till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.

Talan

Parternas argument

- 28 Kommissionen har som enda grund till stöd för sin talan åberopat att EG-fördraget har åsidosatts till följd av att en felaktig rättslig grund valdes. Den omtvistade förordningen utgör nämligen ett verktyg som huvudsakligen avser att reglera internationell handel med vissa farliga kemikalier, och omfattas därför av den gemensamma handelspolitiken och inte av gemenskapens miljöpolitik. Av den anledningen borde förordningen således ha antagits i form av en förordning av rådet med stöd av artikel 133 EG, och inte i form av en förordning av parlamentet och rådet med stöd av artikel 175.1 EG. Enligt kommissionen framgår detta såväl redan vid en genömläsning av ingressen till den omtvistade förordningen, vari anges vilka syften som parlamentet och rådet eftersträvar med den, som vid en analys av förordningens innehåll.
- 29 Kommissionen har för det första gjort gällande att förordningens syften direkt kan utläsas av själva titeln till förordningen, eftersom det däri hänvisas till "export" och "import" av farliga kemikalier. Användningen av dessa ord liksom avsikten, vilken kommer till uttryck i skäl 3 i förordningen, att tillämpa konventionen utan att det på något sätt förtar verkningarna av befintlig gemenskapslagstiftning rörande export

och import av farliga kemikalier, visar tydligt att förordningen till övervägande del avser handel och är ägnad att reglera handeln med sådana kemikalier mellan gemenskapen och tredje stat.

30 Artikel 1 i den omtvistade förordningen, vari anges de syften som parlamentet och rådet eftersträvar, är en direkt återspeglning av dessa farhågor, eftersom syftet med den omtvistade förordningen, enligt lydelsen i artikel 1.1 a, är att "genomföra Rotterdamskonventionen". Enligt kommissionen omfattas en sådan konvention av just den gemensamma handelspolitiken, eftersom den rör det förfarande med förhandsgodkännande sedan information lämnats som är tillämpligt på farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel. De syften som anges i artikel 1.1 b och c i förordningen återger endast de syften som beskrivs i artikel 1 i konventionen.

31 Artikel 1.2 i den omtvistade förordningen avser samma handelsperspektiv, eftersom gemenskapen i denna bestämmelse anmodas att se till att gemenskapslagstiftningen om klassificering, förpackning och märkning av farliga kemikalier, vilken är tillämplig vid utsläppande på marknaden i gemenskapen av dessa kemikalier, även skall gälla vid export av sådana kemikalier till andra parter i konventionen eller andra länder. Handeln med dessa kemikalier med tredje stat utgör således ett centralt syfte med den omtvistade förordningen.

32 Även en analys av själva innehållet i den omtvistade förordningen bekräftar enligt kommissionen ståndpunkten att den huvudsakligen utgör ett verktyg av handelsmässig karaktär. Kommissionen har i det avseendet bland annat hänvisat till artiklarna 6–16 i förordningen, vilka innehåller de bestämmelser som är tillämpliga vid export och import av farliga kemikalier och som enligt dess mening utgör förordningens viktigaste bestämmelser. Den har vidare hänvisat till artikel 3 i förordningen, i vilken begreppen export och import definieras, i punkterna 16 och

17, genom hänvisning till de tullförfaranden som tillämpas inom gemenskapen. Enligt kommissionen innebär en sådan hänvisning oundvikligen att transport av de kemikalier som är i fråga i förevarande mål likställs med handel med sådana kemikalier och som sådan omfattas av samma bestämmelser som handeln.

- 33 Kommissionen har i det sammanhanget påpekat att klassificering, märkning, användning eller saluföring av kemikalier som omfattas av den omtvistade förordningen regleras i gemenskapsrätten av en rad direktiv som alla utom ett har antagits med stöd av artikel 95 EG eller artiklarna 100 i EEG-fördraget (senare artikel 100 i EG-fördraget, i ändrad lydelse, nu artikel 94 EG) eller 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse). De medlemsstater som vill förbjuda eller begränsa användningen av en kemikalie som inte omfattas av en gemenskapsrättslig harmoniseringsåtgärd måste således åberopa artikel 30 EG för att motivera ett sådant förbud eller begränsning, eller begära ett undantag i enlighet med artikel 95.4 EG eller 95.5 EG. Eftersom medlemsstaterna inte får tillämpa avvikande nationella bestämmelser i gemenskapen utan att ha erhållit ett sådant undantag, är det uteslutet att tillåta dessa stater att tillämpa avvikande bestämmelser i fråga om import och export av farliga kemikalier. Handeln med sådana kemikalier med tredje stat måste med nödvändighet omfattas av enhetliga regler för att undvika eventuella snedvridningar i handeln inom gemenskapen. Artikel 133 EG utgör således den korrekta rättsliga grunden för den omtvistade förordningen.

- 34 Kommissionen har slutligen erinrat om domstolens fasta rättspraxis, av vilken det följer att den gemensamma handelspolitiken bör tolkas extensivt på grund av sin art, och den har beklagat att den omtvistade förordningens materiella tillämpningsområde har utvidgats till att omfatta kemikalier som inte fanns med i kommissionens ursprungliga förslag, nämligen farliga kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner enbart i en eller flera medlemsstater. Denna ändring, liksom den precisering som gjorts i artikel 5 första stycket i den omtvistade förordningen, enligt vilken "[k]ommissionen och medlemsstaterna skall gemensamt

ansvara för” gemenskapens deltagande i konventionen beträffande vissa frågor som avses i artikeln, står klart i strid med den eftersträlvade harmoniseringen på gemenskapsnivå, eftersom de tycks utgå från att det föreligger sådana nationella förbud eller begränsningar. Endast i artikel 10.7 i den omtvistade förordningen hänvisas det till nödvändigheten av att iaktta gemenskapslagstiftningen.

- 35 Svarandena anser däremot att den precisering som gjorts i artikel 5 första stycket i förordningen endast är avsedd att på ett mer lämpligt sätt återspegla att gemenskapens och medlemsstaternas deltagande i konventionen är av blandad karaktär. Svarandena anser att utvidgningen av förordningens materiella tillämpningsområde till att omfatta kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner enbart i vissa medlemsstater utgör ett ytterligare bevis på den vikt som de tillmäter skyddet för människors hälsa och miljön. Jämfört med det förslag som kommissionen lade fram inkluderades nämligen ytterligare kemikalier i den omtvistade förordningens potentiella tillämpningsområde. Rådet och parlamentet har i det avseendet hänvisat till artikel 15.4 i konventionen, vilken tillåter att konventionsparterna, på vissa villkor, vidtar strängare åtgärder ”för att skydda människors hälsa och miljön” än vad som föreskrivs i konventionen, samt till skälen 4 och 17 i ingressen till den omtvistade förordningen, där det erinras om behovet av att ”införa strängare bestämmelser än konventionen i vissa fall” och under alla omständigheter säkerställa ”en sund kemikaliehantering”.

- 36 Vad beträffar själva innehållet i förordningen delar svarandena och intervenienterna i huvudsak kommissionens bedömning att de mekanismer som föreskrivs i artiklarna 6–16 i förordningen är centrala. De anser emellertid att dessa mekanismer snarare visar på gemenskapslagstiftarens avsikt att skydda människors hälsa och miljön mot de skadliga effekterna av en okontrollerad hantering av farliga kemikalier än på intresset av att reglera eller främja den faktiska handeln med dessa. Parterna har i det avseendet hänvisat till bland annat artikel 1.2 i den omtvistade

förordningen, där det uttryckligen hänvisas till relevanta gemenskapsbestämmelser rörande klassificering, förpackning och märkning av kemikalier som är farliga för människor eller miljön, samt till artiklarna 10.6 och 12.6 i samma förordning, vilka båda erinrar om möjligheten för kommissionen att i nära samarbete med medlemsstaterna bedöma behovet av att anta åtgärder på gemenskapsnivå för att undvika oacceptabla risker för människors hälsa eller för miljön i gemenskapen.

- 37 Enligt den finska regeringen grundar sig för övrigt artiklarna 17–21 i den omtvistade förordningen på samma farhågor beträffande hälso- och miljöaspekter, eftersom det i dessa artiklar uppställs konkreta krav både vad gäller uppföljning och iakttagande av de skyldigheter som föreskrivs i konventionen och i förordningen, och vad gäller införandet av regler om effektiva påföljder för det fall bestämmelserna däri åsidosätts.
- 38 Vad därefter beträffar kommissionens argument att transaktioner rörande farliga kemikalier med nödvändighet måste regleras inom ramen för den gemensamma handelspolitiken för att förhindra eventuella snedvridningar i handeln inom gemenskapen, har svarandena framhållit att det tidigare inte har konstaterats någon allvarlig snedvridning, trots att bestämmelserna i fråga hade antagits på miljömässig grund. När bestämmelser antas på gemenskapsnivå för att reglera handeln med farliga varor är för övrigt medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna under alla omständigheterna skyldiga att följa dessa, oberoende av vilken rättslig grund som valts för att anta dessa bestämmelser. Medlemsstaterna får således endast anta nationella bestämmelser i enlighet med dessa gemensamma bestämmelser och relevant gemenskapslagstiftning, vilket för övrigt klart framgår av artikel 10.7 i den omtvistade förordningen.

39 Rådet och parlamentet har slutligen — liksom i sina inlagor i samband med den talan som väckts av kommissionen mot beslut 2003/106 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av konventionen (se, i det avseendet, dom av denna dag i mål C-94/03, kommissionen mot rådet, ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen) — åberopat ett flertal gemenskapsrättsakter som likaledes innehåller handelsrelaterade bestämmelser, men som, på grund av att det miljömässiga syftet är av avgörande betydelse, icke desto mindre har antagits med stöd av artikel 175.1 EG, artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse) eller artikel 130s i EEG-fördraget (senare artikel 130s i EG-fördraget i ändrad lydelse). Detta gäller bland annat rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43), rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (EGT L 61, 1997, s. 1) och förordning nr 2455/92, vilken uttryckligen upphävdes genom den omtvistade förordningen och ersattes av densamma. Denna kontinuitet mellan förordning nr 2455/92 och den omtvistade förordningen ger ytterligare stöd för att det var nödvändigt att anta sistnämnda förordning på grundval av artikel 175.1 EG.

Domstolens bedömning

40 Domstolen påpekar inledningsvis att sökanden och svarandena inte har bestritt att det finns både handels- och miljörelaterade inslag i den omtvistade förordningen. De är emellertid oense om var tyngdpunkten i förordningen ligger. Kommissionen har nämligen hävdats att även om den omtvistade förordningen faktiskt har en gynnsam inverkan på människors hälsa och på miljön är dess huvudsyfte att reglera handeln med farliga kemikalier. Parlamentet och rådet samt samtliga intervenienter har däremot gjort gällande att sistnämnda aspekt är av underordnad betydelse, eftersom den omtvistade förordningens främsta syfte är att införa bestämmelser och förfaranden som kan säkerställa en hög skydds nivå för människors hälsa och för miljön.

- 41 Enligt fast rättspraxis skall valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår särskilt rättsaktens syfte och innehåll (se dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet, REG 1987, s. 1493, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 9, s. 55, av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet ("titandioxidmålet"), REG 1991, s. I-2867, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 9, s. I-199, av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet, REG 1996, s. I-6177, punkt 22, och av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet, ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkt 45).
- 42 Om bedömningen av en gemenskapsrättsakt visar att det finns två avsikter med den eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan, medan den andra endast är av underordnad betydelse, skall rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan (se dom av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 59, av den 11 september 2003 i mål C-211/01, kommissionen mot rådet, REG 2003, s. I-8913, punkt 39, och av den 29 april 2004 i mål C-338/01, kommissionen mot rådet, REG 2004, s. I-4829, punkt 55).
- 43 Om det däremot visas att det finns flera avsikter med en rättsakt eller att den har flera beståndsdelar, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att den ena är sekundär och indirekt i förhållande till den andra, skall en sådan rättsakt i undantagsfall antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 19 september 2002 i mål C-336/00, Huber, REG 2002, s. I-7699, punkt 31, av den 12 december 2002 i mål C-281/01, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-12049, punkt 35, och av den 11 september 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 40).
- 44 Det är just detta som är fallet i förevarande mål. Den omtvistade förordningen innehåller nämligen, både vad gäller dess syften och innehåll, handels- och miljörelaterade beståndsdelar, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, och det var därför nödvändigt att tillämpa både artikel 133 EG och artikel 175.1 EG vid antagandet av rättsakten.

45 För det första framgår det både av skälen och av artikel 1.1 a i den omtvistade förordningen att dess främsta syfte är att genomföra konventionen. Som domstolen emellertid har påpekat i punkt 51 i domen av denna dag i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, innehåller denna konvention just två beståndsdelar som avser reglering av handeln och skydd för människors hälsa och för miljön, vilka har ett så nära samband att beslutet om godkännande, på gemenskapens vägnar, av nämnda konvention borde ha antagits med stöd av artiklarna 133 EG och 175.1 EG.

46 Den omständigheten att en eller flera fördragsbestämmelser har valts som rättsliga grunder för godkännande av ett internationellt avtal räcker visserligen inte för att visa att dessa bestämmelser även borde ha valts som rättsliga grunder vid antagandet av rättsakter som syftar till att genomföra nämnda avtal på gemenskapsnivå.

47 I förevarande fall krävs emellertid att beslutet om godkännande på gemenskapens vägnar av konventionen och den omtvistade förordningen, vilken genomför konventionen på gemenskapsnivå, har samma rättsliga grunder, med hänsyn till att bestämmelserna i de båda rättsakterna på ett uppenbart sätt överensstämmer med varandra och återspeglar såväl intresset av att reglera handeln med farliga kemikalier som intresset av att säkerställa en sund kemikaliehantering och/eller att skydda människors hälsa och miljön mot de skadliga verkningarna av handeln med dessa kemikalier.

48 Detta gäller bland annat artiklarna 1.1 och 2 i den omtvistade förordningen, vari de syften som parlamentet och rådet eftersträvar samt förordningens materiella tillämpningsområde anges i ordalag som är snarlika dem som används i artiklarna 1

och 3 i konventionen. Definitionerna i artikel 2 i konventionen motsvarar för övrigt i mycket stor utsträckning definitionerna i artikel 3 i den omtvistade förordningen.

- 49 Detta gäller även, och framför allt, artiklarna 6–13 i förordningen. De innehåller de bestämmelser och de förfaranden som är tillämpliga på handeln med farliga kemikalier och är avfattade i ordalag som i många avseenden återspeglar de bestämmelser och förfaranden som föreskrivs i konventionen. I artiklarna 7 och 8 i den omtvistade förordningen hänvisas klart till artikel 12 i konventionen, vilken rör exportanmälan, medan artiklarna 12 och 13 i förordningen, vilka rör skyldigheter vid import och export av kemikalier, direkt återspeglar artiklarna 10 och 11 i konventionen genom att ange samma skyldigheter.
- 50 För det andra skall det påpekas att den omtvistade förordningen — förutom de eftersträlvade likheterna med den konvention som den syftar till att genomföra på gemenskapsnivå — går utöver konventionens tillämpningsområde, eftersom gemenskapslagstiftaren öppet anger sin avsikt att ”införa strängare bestämmelser än konventionen i vissa fall”, såsom uttryckligen framgår av skäl 4 i förordningen. De bestämmelser som i det avseendet har införts i den omtvistade förordningen motiverade till fullo att artikel 133 EG skulle användas som rättslig grund, utöver artikel 175.1 EG.
- 51 Detta gäller exempelvis artiklarna 14.2 och 16.1 i den omtvistade förordningen. I den förstnämnda artikeln föreskrivs nämligen ett totalförbud mot export av kemikalier och av artiklar som anges i bilaga V till förordningen, och i den sistnämnda artikeln, jämförd med artiklarna 1.2 och 2.1 c i samma förordning, föreskrivs att de relevanta gemenskapsbestämmelserna om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen och farliga preparat skall iakttas vid export, utan att detta påverkar den importerande partens eller det importerande landets särskilda krav. Båda artiklarna reglerar således direkt handeln med kemikalier.

- 52 Svarandena har i det avseendet bland annat gjort gällande att det inte var nödvändigt att använda artikel 133 EG, eftersom det inte hade konstaterats någon allvarlig snedvridning i handeln inom gemenskapen under tidigare år och eftersom medlemsstaterna, vid utövandet av sina befogenheter, under alla omständigheter är skyldiga att iaktta relevant gemenskapslagstiftning, vilket för övrigt framgår av artikel 10.7 i den omtvistade förordningen.
- 53 I det avseendet räcker det att domstolen påpekar att även om det antas vara riktigt att det inte har konstaterats någon snedvridning i handeln inom gemenskapen med de berörda varorna, kan den omständigheten inte påverka användningen av artikel 133 EG i förevarande fall. Huruvida det är befogat att använda denna artikel som rättslig grund för en gemenskapsrättsakt beror nämligen på särdragen i denna rättsakt och på frågan huruvida dessa särdrag uppfyller de objektiva kriterier som avgör huruvida denna rättsliga grund är tillämplig. Som påpekats ovan uppfyller den omtvistade förordningen just dessa kriterier.
- 54 Argumentet att medlemsstaterna, vid utövandet av sina befogenheter, under alla omständigheter är skyldiga att följa relevant gemenskapslagstiftning är visserligen i sig riktigt, men saknar betydelse för valet av korrekt rättslig grund för en gemenskapsrättsakt.
- 55 Domstolen anser slutligen att det av svarandena åberopade förhållandet att andra gemenskapsrättsakter — såsom förordningarna nr 259/93 och nr 338/97 eller förordning nr 2455/92, vilken föregick den omtvistade förordningen — har antagits med stöd av en rättslig grund som hänför sig till miljöpolitiken helt saknar relevans i förevarande mål. Enligt fast rättspraxis måste nämligen frågan om vilken rättslig

grund en rättsakt skall ha avgöras utifrån rättsaktens eget mål och innehåll, och inte med hänsyn till den rättsliga grund som valts vid antagandet av andra gemenskapsrättsakter som i förekommande fall har liknande särdrag (se bland annat dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-2857, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-249, vilken avsåg just valet av rättslig grund för förordning nr 259/93).

- 56 Mot bakgrund av det ovan anförda finner således domstolen att den omtvistade förordningen, både vad gäller parlamentets och rådets avsikter med den och dess innehåll, har två beståndsdelar, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att den ena beståndsdelan är sekundär eller indirekt i förhållande till den andra. Den ena beståndsdelan hör till den gemensamma handelspolitiken och den andra hör till området för skydd för människors hälsa och för miljön. Med tillämpning av den rättspraxis som angetts i punkt 43 i förevarande dom skulle förordningen således ha antagits med stöd av de två rättsliga grunder som motsvarar dessa beståndsdelar, det vill säga i detta fall artiklarna 133 EG och 175.1 EG.
- 57 Som domstolen har slagit fast i punkterna 17–21 i domen i det ovannämnda titandioxidmålet, är det visserligen uteslutet att använda två rättsliga grunder, om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra och/eller när en kumulering av rättsliga grunder kan påverka parlamentets rättigheter (se även, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-1139, punkt 14, och av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 57). I förevarande fall uppstår dock inte någon av dessa konsekvenser till följd av att både artikel 133 EG och artikel 175.1 EG används som rättslig grund.
- 58 För det första kunde användningen av artikel 133 EG som ytterligare rättslig grund i detta fall nämligen inte påverka de omröstningsregler som gäller inom rådet, eftersom det i artikel 133.4 EG — på samma sätt som i artikel 175.1 EG — föreskrivs att rådet skall besluta med kvalificerad majoritet, när det utövar sina befogenheter enligt artikel 133 EG.

- 59 För det andra kan användningen av både artikel 133 EG och artikel 175.1 EG inte heller påverka parlamentets rättigheter. Även om det i den första av dessa två artiklar formellt inte föreskrivs att parlamentet skall delta vid antagandet av en sådan rättsakt som den som är i fråga i förevarande mål, hänvisas det däremot i den andra artikeln uttryckligen till förfarandet i artikel 251 EG. Till skillnad från vad som var fallet i det ovannämnda titandioxidmålet, kan en kumulering av rättsliga grunder i detta fall således inte påverka parlamentets rättigheter, eftersom en tillämpning av artikel 175.1 EG möjliggör för institutionen att anta rättsakten enligt medbeslutandeförfarandet.
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda skall den omtvistade förordningen ogiltigförklaras på grund av att den antogs enbart med stöd av artikel 175.1 EG.

Huruvida ogiltigförklaringens verkningar skall begränsas

- 61 Kommissionen har yrkat att domstolen, för det fall den bifaller talan, skall förordna att den omtvistade förordningens verkningar skall kvarstå till dess att en ny förordning har antagits.
- 62 Enligt artikel 231 andra stycket EG kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade förordningen som skall betraktas som bestående.

- 63 Domstolen påpekar att i enlighet med artikel 26 i den omtvistade förordningen trädde förordningen i kraft dagen efter det att den offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, vilket skedde den 6 mars 2003.
- 64 Sedan den 7 mars 2003 regleras således export och import av farliga kemikalier av nämnda förordning, och kommissionen har, med tillämpning av förordningen, haft anledning att fatta flera importbeslut rörande vissa kemikalier och kemiska ämnen.
- 65 Med hänsyn till dessa omständigheter och särskilt för att undvika ett oklart rättsläge när det gäller vilka bestämmelser som är tillämpliga på handeln med sådana varor sedan den omtvistade förordningen ogiltigförklarats, finner domstolen att förordningens verkningar skall kvarstå till dess att en ny förordning har antagits med stöd av de korrekta rättsliga grunderna, vilket skall ske inom rimlig tid.

Rättegångskostnader

- 66 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna kan dock domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda skäl motiverar det, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Eftersom kommissionen, rådet och parlamentet delvis har tappat målet skall vardera parten bära sin rättegångskostnad. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier ogiltigförklaras.**
- 2) **Förordningens verkningar skall kvarstå till dess att en ny förordning har antagits med stöd av de korrekta rättsliga grunderna, vilket skall ske inom rimlig tid.**
- 3) **Europeiska gemenskapernas kommission, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd skall bära sina rättegångskostnader.**
- 4) **Republiken Frankrike, Republiken Finland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter