

AVIZUL 2/00 AL CURȚII
6 decembrie 2001

Aviz emis în temeiul articolului 300 alineatul (6) din CE

„Protocolul de la Cartagena - Încheiere – Temei juridic – Articolul 133 CE, articolul 174 alineatul (4) CE și articolul 175 alineatul (1) CE - Organisme vii modificate – Protecția mediului - Politica comercială comună”

Curtea de Justiție a fost sesizată cu o cerere de aviz, depusă la grefa Curții la 27 octombrie 2000, formulată de Comisia Comunităților Europene în temeiul articolului 300 alineatul (6) din CE care prevede:

„Consiliul, Comisia sau un stat membru pot obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea acordului avut în vedere cu dispozițiile prezentului tratat. În cazul în care avizul Curții de Justiție este negativ, acordul poate intra în vigoare numai în condițiile stabilite la articolul 48 din Tratatul privind Uniunea Europeană.”

Cuprins

I – Prezentarea contextului cererii de aviz	1
A – Convenția privind diversitatea biologică.....	1
B – Protocolul de la Cartagena.....	2
II – Întrebările Comisiei și procedura în fața Curții	4
A - Întrebările Comisiei	4
B - Procedura în fața Curții	5
III – Observațiile statelor membre și ale instituțiilor.....	5
A – Cu privire la admisibilitatea cererii.....	6
B. Cu privire la fond	8
1. Rezumat.....	8
2. Argumente	8
Punctul de vedere al Curții.....	26
I - Cu privire la admisibilitatea cererii.....	26
II - Cu privire la fond.....	29

I – Prezentarea contextului cererii de aviz

A – Convenția privind diversitatea biologică

Convenția privind diversitatea biologică (denumită în continuare „convenția”) a fost semnată la 5 iunie 1992 de către Comunitatea Economică Europeană și statele sale membre, cu ocazia Conferinței Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare (UNCED), denumită „Summitul Pământului”, care a avut loc la Rio de Janeiro (Brazilia), și a fost aprobată, în numele Comunității, prin Decizia 93/626/CEE a Consiliului din 25 octombrie 1993 (JO L 309, p. 1). Această decizie a fost adoptată în temeiul articolului 130s din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 175 CE).

Obiectivele convenției, astfel cum figurează la articolul 1 din aceasta, sunt „conservarea diversității biologice, utilizarea durabilă a componentelor sale și împărțirea corectă și echitabilă a beneficiilor care rezultă din utilizarea resurselor genetice [...]”.

În aceste scopuri, convenția impune, în special, următoarele obligații părților contractante:

- elaborarea de strategii, planuri și programe naționale pentru conservarea și utilizarea durabilă a diversității biologice și integrarea acestor elemente în planurile, programele și politicile pertinente ale acestora (articolul 6);
- identificarea și monitorizarea componentelor diversității biologice și a factorilor de risc (articolul 7);
- adoptarea de măsuri pentru conservarea *in situ* și *ex situ* (articolele 8 și 9);
- adoptarea de măsuri care favorizează utilizarea durabilă a componentelor diversității biologice, cercetarea și formarea științifică, educarea și sensibilizarea publicului, studiile de impact asupra diversității biologice al proiectelor, accesul la resursele genetice și la tehnologie (inclusiv la biotehnologie), precum și schimbul de informații și cooperarea tehnică și științifică (articolele 10 – 18).

Articolul 19 alineatul (3) din convenție prevede:

„Părțile examinează necesitatea și modalitățile de realizare a unui protocol care să stabilească procedurile adecvate, inclusiv, în special, un acord prealabil, dat în cunoștință de cauză, în domeniul transferului, al manipulării și al utilizării în deplină siguranță a oricărui organism viu modificat rezultat din biotehnologie, care ar putea avea efecte negative asupra conservării și a utilizării durabile a diversității biologice.”

În afară de aceasta, în temeiul articolului 34 din convenție:

„(1) Prezenta convenție și orice protocol se supun ratificării, acceptării sau aprobării de către state și organizații regionale de integrare economică. [...]

(2) Orice organizație menționată la alineatul (1) care devine parte contractantă la prezenta convenție sau la orice protocol, fără ca vreunul dintre statele sale membre să fie parte contractantă, se supune tuturor obligațiilor prevăzute de prezenta convenție sau de protocolul în cauză, după caz. În cazul în care unul sau mai multe state membre ale unei astfel de organizații sunt părți contractante la prezenta convenție sau la respectivul protocol, organizația și statele sale membre convin asupra responsabilităților care le revin în ceea ce privește îndeplinirea obligațiilor lor în temeiul convenției sau al protocolului, după caz. În astfel de situații, organizația și statele membre nu își pot exercita concomitent drepturile în baza convenției sau a respectivului protocol.

(3) În cadrul instrumentelor lor de ratificare, acceptare sau aprobare, organizațiile prevăzute în alineatul (1) declară limitele competenței lor cu privire la problemele reglementate de convenție sau de protocolul în cauză. Aceste organizații informează de asemenea depozitarul asupra oricăror modificări relevante privind limitele competenței lor.”

B –Protocolul de la Cartagena

Conferința părților la convenție a adoptat, la 17 noiembrie 1997, Decizia II/5 care oferea acestora din urmă mandatul de a negocia un protocol „privind biosecuritatea, în special cu privire la mișcarea transfrontieră a oricărui organism viu modificat prin biotehnologia modernă care ar putea avea efecte negative asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice, care să stabilească, în special, proceduri adecvate de acord prealabil în cunoștință de cauză”.

Aceste negocieri au condus la adoptarea, la 29 ianuarie 2000, la Montreal (Canada), a Protocolului de la Cartagena privind biosecuritatea (denumit în continuare „protocolul”), care a fost deschis pentru semnare la Nairobi (Kenya) la 15 mai 2000 și a fost semnat în numele Comunității Europene și al statelor membre la 24 mai 2000.

Protocolul conține 40 de articole și trei anexe.

În temeiul articolului 1 din protocol:

„În conformitate cu abordarea cu precauție prevăzută de principiul 15 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea, obiectivul prezentului protocol este de a contribui la asigurarea unui nivel adecvat de protecție pentru siguranța transferului, manipulării și utilizării organismelor vii modificate prin biotehnologia modernă și care pot avea efecte negative asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice, luând în considerare, de asemenea, riscurile pentru sănătatea oamenilor și acordând atenție în special mișcării lor transfrontiere.”

Principiul 15 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea prevede:

„Pentru a proteja mediul, statele trebuie să aplice măsuri de precauție pe scară largă, în funcție de capacitățile lor. În cazurile în care există pericolul producerii unor prejudicii severe sau ireversibile, nu se va utiliza ca argument lipsa certitudinii științifice absolute pentru a amâna adoptarea unor măsuri eficiente, în vederea prevenirii degradării mediului”.

Conform articolului 4 din protocol și sub rezerva dispozițiilor specifice privind produsele farmaceutice și organismele vii modificate (denumite în continuare „OVM”) în tranzit sau destinate utilizării în mediu închis (a se vedea articolele 5 și 6 din protocolul menționat anterior), acesta „se aplică mișcărilor transfrontiere, tranzitului, manipulării și utilizării tuturor organismelor vii modificate care pot avea efecte negative asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice, luând în considerare, de asemenea, riscurile pentru sănătatea oamenilor”.

Articolul 2 alineatul (2) din protocol prevede:

„Părțile se asigură că elaborarea, manipularea, transportarea, utilizarea, transferul și eliberarea oricărui organism viu modificat se realizează într-un mod care previne sau reduce riscurile pentru diversitatea biologică, luând în considerare, de asemenea, riscurile pentru sănătatea oamenilor.”

În acest scop, protocolul menționat anterior stabilește diferite proceduri de control, în special „procedura de acord prealabil în cunoștință de cauză” (articolele 7 – 10 și articolul 12), „procedura pentru organismele vii modificate destinate utilizării directe ca alimente sau hrană pentru animale sau destinate prelucrării” (articolul 11) și „procedura simplificată” (articolul 13).

Alte dispoziții ale protocolului se referă la evaluarea și gestionarea riscurilor asociate cu utilizarea, manipularea și mișcarea transfrontieră a OVM (articolele 15 și 16), la mișcarea transfrontieră neintenționată și măsurile de urgență (articolul 17), precum și la manipularea, transportul, ambalarea și identificarea OVM (articolul 18).

Articolul 19 din protocol se referă la desemnarea autorităților naționale competente și a punctelor de contact naționale, precum și la difuzarea acestor informații de către secretariat; articolul 20 prevede un sistem de schimb de informații, creează un Centru de informare pentru biosecuritate și definește sarcinile acestuia; articolul 21 se referă la protecția informațiilor confidențiale comunicate în temeiul procedurilor prevăzute de protocolul menționat anterior; articolul 22 prevede că părțile cooperează pentru dezvoltarea și/sau consolidarea resurselor umane și a capacității instituționale în domeniul biosecurității în statele în curs de dezvoltare care sunt părți la protocolul menționat anterior; articolul 23 prevede că părțile promovează și facilitează sensibilizarea și participarea publicului; articolul 24 reglementează relațiile părților cu statele care nu sunt părți la protocol; articolul 25 se referă la mișcările transfrontiere ilegale și prevede adoptarea de către părți a unor măsuri de prevenire și de sancționare; articolul 26 permite părților să țină seama de considerațiile socioeconomice care decurg din impactul OVM asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice; articolul 27 prevede elaborarea normelor și procedurilor internaționale în domeniul răspunderii și reparării prejudiciilor cauzate de mișcări transfrontiere ale OVM; în ceea ce privește articolul 28, acesta se referă la mecanismul financiar al protocolului și la resursele financiare pentru punerea în aplicare a acestuia.

De asemenea, protocolul conține dispoziții de natură instituțională: astfel, articolul 29 se referă la „Conferința părților”, articolul 30 la organele subsidiare, iar articolul 31 la secretariat.

Articolul 32 din protocol prevede că, „[d]ispozițiile convenției referitoare la protocoalele sale se aplică prezentului protocol, în cazul în care nu se specifică altfel în prezentul protocol”.

Articolele 33 și 34 din protocolul menționat anterior se referă la respectarea obligațiilor de către părți (întocmirea de rapoarte, aprobarea de proceduri și mecanisme de cooperare). O evaluare periodică a eficienței protocolului de către Conferința părților este prevăzută la articolul 35.

Articolele 36 – 40 din protocol conțin dispozițiile finale privind semnarea, intrarea în vigoare, imposibilitatea exprimării vreunei rezerve, denunțarea protocolului menționat anterior și textele autentice ale acestuia.

II – Întrebările Comisiei și procedura în fața Curții

A - Întrebările Comisiei

Înainte de sesizarea Consiliului cu o propunere de decizie privind încheierea protocolului, Comisia, reprezentată de către domnii A. Rosas și G. zur Hausen, precum și de către doamna M. Afonso, în calitate de agenți, a trimis Curții, în temeiul articolului 300 alineatul (6) CE, o cerere de aviz privind alegerea temeiului juridic cel mai potrivit în acest scop, având în vedere divergențele apărute între Comisie și Consiliu cu ocazia discutării și adoptării de către acesta din urmă a deciziei care autorizează semnarea protocolului menționat anterior, în numele Comunității. În timp ce propunerea Comisiei era întemeiată pe articolul 133 CE și pe articolul 174 alineatul (4) CE, coroborate cu articolul 300 alineatul (2) primul paragraf CE, Consiliul a adoptat în unanimitate, la 15 mai 2000, decizia menționată anterior, numai în temeiul

articolului 175 alineatul (1) CE, coroborat cu dispoziția menționată anterior a articolului 300 CE.

Întrucât eliminarea articolului 133 CE din temeiul juridic al deciziei de încheiere a protocolului ar aduce atingere competenței externe atribuite Comunității de Tratatul CE în domeniul politicii comerciale comune, Comisia a decis să adreseze Curții următoarele întrebări:

„1) Articolul 133 și articolul 174 alineatul (4), coroborate cu dispozițiile pertinente ale articolului 300 din Tratatul CE, constituie temeiul juridic corespunzător al actului de încheiere, de către Comunitatea Europeană, a Protocolului de la Cartagena privind biosecuritatea?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, competențele pe care statele membre le rețin în domeniul protecției mediului și care pot justifica participarea acestora la Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea au un caracter rezidual în raport cu competența predominantă a Comunității de a-și asuma angajamente internaționale în ceea ce privește problemele tratate în acest protocol?”

B - Procedura în fața Curții

În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din regulamentul de procedură al Curții, cererea de aviz a fost comunicată Consiliului Uniunii Europene, Parlamentului European și statelor membre. Au fost prezentate observații de către:

- guvernul danez, reprezentat de către domnul J. Molde, în calitate de agent,
- guvernul elen, reprezentat de către doamna E. Samoni-Rantou, precum și de către domnii G. Karipsiadis și P. Patronos, în calitate de agenți,
- guvernul spaniol, reprezentat de către doamna R. Silva de Lapuerta, în calitate de agent,
- guvernul francez, reprezentat de către domnii R. Abraham, D. Colas și G. de Bergues, în calitate de agenți,
- guvernul italian, reprezentat de către domnul U. Leanza și doamna M. C. Ciciriello, în calitate de agenți,
- guvernul austriac, reprezentat de către domnul H. Dossi, în calitate de agent,
- Guvernul Regatului Unit, reprezentat de către domnul J. E. Collins, în calitate de agent, asistat de către domnul R. Plender, QC,
- Parlamentul European, reprezentat de către domnii R. Passos și K. Bradley, în calitate de agenți,
- Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de către domnii J. P. Jacqué, R. Gosalbo Bono și G. Houttuin, în calitate de agenți,

III – Observațiile statelor membre și ale instituțiilor

A – Cu privire la admisibilitatea cererii

Pentru a justifica sesizarea Curții, *Comisia* reamintește că, în temeiul articolului 34 din convenție, Comunitatea are obligația de a indica limitele competenței sale în domeniile reglementate de protocol atunci când depune instrumentul de aprobare. Prin urmare, propunerea de decizie privind încheierea protocolului menționat anterior, pe care *Comisia* o va înainta Consiliului în conformitate cu articolul 300 alineatul (2) CE, trebuie să conțină o declarație privind competențele Comunității, care va indica, după caz, domeniile reglementate de protocol care sunt de competența exclusivă a Comunității, precum domeniul reglementat de articolul 133 CE.

Comisia recunoaște că dezbaterile privind temeiul juridic nu are consecințe asupra procedurii interne care trebuie aplicată, inclusiv în ceea ce privește participarea Parlamentului la aceasta. Într-adevăr, fie că decizia privind încheierea protocolului de către Comunitate este adoptată în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE, fie că este întemeiată pe articolul 133 CE și pe articolul 174 alineatul (4) CE, Consiliul hotărăște, în ambele situații, cu majoritate calificată și după consultarea sau, eventual, după obținerea avizului conform al Parlamentului [a se vedea articolul 300 alineatul (3) al doilea paragraf CE]. Cu toate acestea, răspunsul Curții la întrebările adresate ar permite, conform *Comisiei*, crearea unui cadru de certitudine juridică în gestionarea protocolului menționat anterior, în special cu ocazia exercitării dreptului de vot (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 19 martie 1996, *Comisia/Consiliul*, C-25/94, Rec., p. I-1469).

Comisia adaugă faptul că exercitarea unei competențe partajate ridică întotdeauna dificultăți în această privință. Într-adevăr, pentru ca instituțiile să fie în măsură să stabilească pozițiile care trebuie adoptate în numele Comunității în instanțele prevăzute de protocol, statele membre trebuie să recunoască că nu mai au competența, individuală sau chiar colectivă, de a acționa în domeniile în cauză. În conformitate cu articolul 31 alineatul (2) din convenție, aplicabil protocolului menționat anterior în temeiul articolului 32 din acesta, „[o]rganizațiile regionale de integrare economică își exercită dreptul de vot, în probleme care sunt de competența lor, dispunând de un număr de voturi egal cu numărul de state membre care sunt părți contractante la convenție sau la protocolul în cauză. Astfel de organizații nu își exercită dreptul de vot dacă statele membre și-l exercită pe al lor și invers.”.

Guvernele spaniol și francez, precum și Consiliul, contestă admisibilitatea cererii în lumina condițiilor prevăzute la articolul 300 alineatul (6) CE.

Guvernul spaniol susține că, în temeiul acestei dispoziții, avizul Curții poate fi obținut cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatului. Din avizele Curții ar rezulta, pe de o parte, că această compatibilitate poate depinde nu numai de normele substanțiale ci, de asemenea, de cele privind competența, procedura sau organizarea instituțională a Comunității (a se vedea Avizul 1/75, din 11 noiembrie 1975, Rec., p. 1355, 1360; Avizul 1/76, din 26 aprilie 1977, Rec., p. 741, punctul 10, și Avizul 1/78, din 4 octombrie 1979, Rec., p. 2871, punctul 30), și, pe de altă parte, că avizul Curții poate fi solicitat în special cu privire la problemele de repartizare a competențelor între Comunitate și statele membre (Avizul 1/94, din 15 noiembrie 1994, Rec., p. I-5267, punctul 9).

Or, în speță, *Comisia* nu ar solicita Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea protocolului cu tratatul și nici cu privire la repartizarea competențelor între Comunitate și statele sale membre în temeiul protocolului menționat anterior, ci pur și simplu ar dori să știe care este temeiul juridic corespunzător pentru adoptarea protocolului.

De asemenea, *guvernul francez* se îndoiește că întrebările adresate de Comisie sunt reglementate de prevederile articolului 300 alineatul (6) CE, astfel cum este interpretat de Curte. Aceasta s-a declarat competentă pentru a examina compatibilitatea unui tratat în lumina dificultăților care pot decurge din modalitățile de adoptare alese pentru acordul în cauză.

Or, în ceea ce privește prima întrebare, Comisia nu contestă nici competența Comunității de a încheia protocolul, nici faptul că statele membre păstrează competențe suficiente pentru a-și justifica participarea la protocolul menționat anterior alături de Comunitate. Întrebarea se referă numai la temeiul juridic în baza căruia Comunitatea poate încheia protocolul menționat anterior. Prin urmare, astfel cum este adresată, prima întrebare nu ar putea primi un aviz negativ din partea Curții.

Cu siguranță, un temei juridic eronat constituie un viciu de procedură care poate să atragă lipsa de validitate a deciziei privind încheierea protocolului cu ocazia unei acțiuni în anulare sau a unei întrebări preliminare. Conform guvernului francez, un asemenea caz pare reglementat de conceptul de „incompatibilitate a unui acord cu tratatul din cauza procedurii adoptate pentru încheierea acestuia” (Avizul 3/94 din 13 decembrie 1995, Rec., p. I-4577, punctul 17).

Totuși, acesta nu este cazul în speță, întrucât, chiar în cazul cumulului de temeuri juridice, s-ar aplica procedura de la articolele 174 CE sau 175 CE, deoarece aceasta ar proteja cel mai mult prerogativele Parlamentului.

În ceea ce privește a doua întrebare, guvernul francez consideră că aceasta doar ridică o problemă teoretică cu privire la recunoașterea, în dreptul comunitar, a conceptelor noi de „competență preponderentă” a Comunității și de „competență reziduală” a statelor membre. Guvernul francez nu vede niciun motiv pentru care recunoașterea sau nerecunoașterea caracterului rezidual al competenței statelor membre ar pune la îndoială compatibilitatea protocolului cu tratatul și nici de ce procedura de revizuire a tratatului ar fi vizată de un eventual răspuns al Curții la această întrebare.

Consiliul susține o poziție similară. Acesta adaugă faptul că obiectivul urmărit de Comisie ar fi de a extinde la domeniul mediului competența exclusivă pe care o deține Comunitatea în temeiul politicii comerciale comune, făcând abstracție de dispozițiile specifice ale tratatelor privind mediul, pentru a evita dificultățile de ordin practic care rezultă din încheierea de acorduri mixte. Or, un asemenea argument nu poate constitui un temei pentru o competență exclusivă a Comunității.

Prin urmare, Consiliul se întreabă dacă obiectivul urmărit de Comisie nu ar fi putut fi atins printr-o acțiune în anulare, introdusă în temeiul articolului 230 CE, împotriva deciziei de semnare a protocolului. Cu siguranță, Curtea a indicat în Avizul 2/92 din 24 martie 1995 (Rec., p. I-521, punctul 14), că faptul că anumite întrebări puteau fi abordate în cadrul altor căi contencioase nu era de natură să excludă o examinare prealabilă a acestora în temeiul articolului 300 CE. Cu toate acestea, admiterea în speță a cererii Comisiei ar conduce la eludarea condițiilor de termen pentru introducerea unei acțiuni în anulare, care ar fi trebuit să fie introdusă împotriva deciziei de semnare a protocolului menționat anterior cel mai târziu la 15 iulie 2000, în timp ce această cerere de aviz a fost prezentată la 23 octombrie 2000.

În schimb, *Parlamentul* susține în mod expres că cererea de aviz este admisibilă.

Acesta constată că, în speță, alegerea temeiului juridic afectează natura juridică a competenței Comunității și, prin urmare, repartizarea competențelor între aceasta din urmă și statele

membre. Atunci când Comunitatea acționează în temeiul politicii comerciale comune, competența acesteia ar fi exclusivă, în timp ce, în domeniul mediului, aceasta ar fi partajată cu cea a statelor membre. Or, este recunoscut faptul că „avizul Curții, în temeiul articolului [300 alineatul (6) CE], poate să fie primit, în special cu privire la problemele care [...] privesc repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre” (Avizul 2/92, citat anterior, punctul 13).

În plus, chiar dacă alegerea temeiului juridic nu ar afecta natura competenței Comunității, ci numai procedura care trebuie urmată pentru adoptarea actului de încheiere a unui acord, Curtea ar fi competentă, de asemenea, să soluționeze această problemă în temeiul articolului 300 alineatul (6) CE.

Conform Parlamentului, alegerea temeiului juridic al unui acord internațional poate afecta compatibilitatea acestuia cu tratatul și, prin urmare, poate fi examinată în cadrul unui aviz pronunțat de Curte în conformitate cu articolul 300 alineatul (6) CE. Ar fi clar că, dacă decizia Consiliului privind încheierea protocolului ar fi, prin urmare, anulată, pe motiv că ar fi fost întemeiată pe un temei juridic eronat, o asemenea situație ar crea tocmai genul de complicații pe care se presupune că le previne introducerea procedurii de aviz prealabil.

B. Cu privire la fond

1. Rezumat

Comisia susține, pe de o parte, că articolul 133 CE și articolul 174 alineatul (4) CE, coroborate cu dispozițiile pertinente ale articolului 300 CE, formează temeiul juridic corespunzător pentru încheierea, de Comunitate, a protocolului și, pe de altă parte, că aceasta din urmă deține, în domeniile reglementate de protocolul menționat anterior, o competență preponderentă în raport cu competențele pe care statele membre le păstrează în domeniul protecției mediului.

Guvernele statelor membre care au prezentat observații scrise, precum și *Consiliul* consideră, în schimb, că articolul 175 alineatul (1) CE constituie un temei legal corespunzător. În aceste condiții, nu ar fi necesar să se răspundă la a doua întrebare.

De asemenea, *Parlamentul* susține că articolul 175 alineatul (1) CE constituie temeiul juridic corespunzător pentru actul de încheiere a protocolului. Cu toate acestea, în măsura în care acesta ar avea efecte semnificative asupra comerțului cu OVM, ar fi pertinent să se facă referire, de asemenea, la articolul 133 CE.

2. Argumente

Comisia consideră că încheierea protocolului, datorită scopului și conținutului acestuia, ține, în principal, de competența exclusivă a Comunității în temeiul articolului 133 CE. Apărarea eficientă a interesului global al Comunității și, prin urmare, a interesului tuturor statelor membre ar necesita ca protocolul menționat anterior să fie încheiat pe baza acestei dispoziții.

Cu toate acestea, în măsura în care protocolul menționat anterior s-ar ocupa de anumite probleme care nu sunt reglementate de politica comercială comună, fără ca dispozițiile în cauză să poată fi considerate drept accesorii în sensul jurisprudenței Curții, competența Comunității de a-și asuma obligațiile internaționale corespondente ar fi întemeiată pe articolul 174 alineatul (4) CE.

În ceea ce privește competențele pe care statele membre le păstrează pentru a adopta norme naționale și pentru a-și asuma angajamente internaționale în domeniile reglementate de protocol, acestea ar avea un caracter rezidual în raport cu competența preponderentă a Comunității. Prin urmare, participarea statelor membre la protocolul menționat anterior ar trebui înțeleasă ca fiind limitată doar la exercitarea acestor competențe; în realitate, ar fi vizate numai dispozițiile privind aplicarea condițiilor de siguranță pentru dezvoltarea, transportul, utilizarea, transferul și eliberarea oricărui OVM, în afara comerțului internațional, și cele privind mișcările transfrontaliere neintenționate ale OVM. În această privință, Comisia subliniază că, potrivit articolului 174 alineatul (4) CE, competența Comunității de a coopera și de a încheia acorduri cu țări terțe și cu organizații internaționale nu aduce atingere competenței externe a statelor membre.

Astfel, Comisia consideră drept justificată juridic utilizarea unui dublu temei legal, și anume articolul 133 CE și articolul 174 alineatul (4) CE, fără a exclude, *a priori*, participarea statelor membre la protocol. Cu toate acestea, ar trebui să fie clar, cu ocazia depunerii declarației de competență și în cadrul gestionării protocolului menționat anterior, că, în temeiul articolului 133 CE, Comunitatea deține o competență exclusivă în ceea ce privește majoritatea domeniilor în cauză, statele membre păstrând competențe concurente numai pentru un număr limitat de probleme, și anume cele care nu afectează schimburile de OVM între Comunitate și statele terțe.

Mai exact, în ceea ce privește domeniul de aplicare a articolului 133 CE, Comisia se referă la jurisprudența Curții care, de mult timp, ar fi reținut o interpretare largă a noțiunii de politică comercială comună (a se vedea Avizul 1/78, citat anterior, punctul 45). Faptul că o reglementare a comerțului internațional cu anumite produse urmărește, în principal, obiective care nu sunt comerciale – precum protecția mediului sau a sănătății oamenilor, cooperarea pentru dezvoltare, obiective de politică externă și de securitate, sau chiar de politică agricolă – nu poate să aibă drept consecință excluderea competenței exclusive a Comunității și justificarea utilizării, de exemplu, a articolului 175 CE. În realitate, măsurile de reglementare a comerțului internațional urmăresc adesea obiective multiple și diverse, ceea ce nu ar implica faptul că acestea trebuie să fie adoptate în temeiul diferitelor dispoziții ale tratatului care urmăresc aceste obiective.

Într-adevăr, conform unei jurisprudențe constante, atunci când măsurile în cauză urmăresc să reglementeze tocmai comerțul internațional și, prin urmare, să guverneze schimburile externe ale Comunității, acestea intră în domeniul politicii comerciale comune, chiar dacă urmăresc obiective multiple, iar Comunitatea ar fi singura competentă să le adopte, fără să fie necesară stabilirea obiectivului care predomină sau a „centrului de gravitate” al măsurilor în cauză [a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 29 martie 1990, Grecia/Consiliul, C-62/88, Rec., p. I-1527, punctele 17 – 20 (denumită în continuare „Hotărârea Cernobîl”); Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, 45/86, Rec., p. 1493, punctele 16 – 20; Hotărârea din 17 octombrie 1995, Werner, C-70/94, Rec., p. I-3189, punctele 8 – 11; Hotărârea Leifer și alții, C-83/94, Rec., p. I-3231, punctele 8 – 11, și Hotărârea din 14 ianuarie 1997, Centro-Com, C-124/95, Rec., p. I-81, punctele 26 – 29, precum și avizele citate anterior 1/78, punctele 41 – 46, și 1/94, punctele 28 – 31].

Articolul 6 CE ar fi pe deplin armonizat cu această jurisprudență. Într-adevăr, în temeiul acestei dispoziții, cerințele privind protecția mediului trebuie să fie integrate în definiția și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor menționate la articolul 3 CE. Mai multe inițiative recente ale Comisiei ar arăta astfel importanța pe care această instituție o acordă integrării preocupărilor care nu sunt comerciale, în special a problemelor privind protecția mediului și a sănătății publice, în politica economică și comercială a Comunității. Comisia adaugă faptul că,

de altfel, considerațiile care nu sunt de ordin comercial sunt deja recunoscute și integrate în Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (denumit în continuare „Acordul OMC”) și anexele acestuia, în special la articolul XX din Acordul General pentru Tarife și Comerț (denumit în continuare „GATT”), în Acordul Organizației Mondiale a Comerțului privind aplicarea măsurilor sanitare și fitosanitare (denumit în continuare „Acordul SPS”) și în Acordul privind barierele tehnice în calea comerțului (denumit în continuare „Acordul BTC”), fără a putea fi respinsă de Curte, la punctul 34 din Avizul 1/94, citat anterior, competența exclusivă a Comunității de a încheia, în temeiul articolului 113 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 133 CE), toate acordurile multilaterale privind comerțul cu mărfuri.

În afară de aceasta, Curtea a fi constatat deja că articolul 133 CE rămâne temeiul juridic corespunzător pentru încheierea de Comunitate a acordurilor privind comerțul internațional cu produse, independent de temeiul juridic în baza căruia trebuie adoptate măsurile interne de executare a unor asemenea angajamente. Astfel, măsurile interne de executare a angajamentelor internaționale asumate în temeiul articolului 133 CE și care privesc domeniul agricol sunt întemeiate pe articolul 43 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 37 CE) (a se vedea Avizul 1/94, citat anterior, punctul 29). Lipsa de armonizare completă pe plan intracomunitar într-un domeniu reglementat de angajamentele internaționale asumate de Comunitate nu ar exclude nici utilizarea numai a articolului 133 CE, atunci când acordul în cauză are ca obiect eliminarea obstacolelor care nu sunt necesare în calea comerțului internațional cu mărfuri (Avizul 1/94, citat anterior, punctele 30 – 33).

Ținând seama de înmulțirea acordurilor care impun restricții în calea comerțului internațional ca răspuns la preocupări care nu sunt comerciale, utilizarea altor temeuri juridice ar avea drept rezultat lipsirea articolului 133 CE de conținut și afectarea coerenței politice a Comunității față de partenerii săi comerciali, precum și a interesului global al Comunității, datorită participării la acest tip de acorduri a tuturor statelor membre sau a unei părți dintre acestea din urmă.

În cele din urmă, în ceea ce privește dispozițiile protocolului al cărui obiect ar ieși din cadrul de reglementare a comerțului internațional cu OVM, Comisia contestă că Hotărârea din 14 iulie 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec., p. I-4301, punctul 43), implică mai degrabă utilizarea articolului 175 alineatul (1) CE decât a articolului 174 alineatul (4) CE. Această din urmă dispoziție ar atribui în mod explicit Comunității o competență pentru încheierea de acorduri internaționale în domeniul mediului. Comisia susține că, în ceea ce privește normele de procedură aplicabile, această dispoziție face trimitere la articolul 300 CE.

În conformitate cu articolul 174 alineatul (4) CE, statele membre ar avea competența să negocieze și să încheie acorduri internaționale, în domeniul protecției mediului, numai în cazul în care acestea din urmă constituie măsuri de protecție mai stricte compatibile cu tratatul și notificate Comisiei. Respectarea strictă a acestor condiții ar fi indispensabilă pentru asigurarea unității pieței comune și a aplicării uniforme a dreptului comunitar.

În concluzie, Comisia solicită Curții să dea un răspuns afirmativ la cele două întrebări pe care aceasta le-a adresat.

Guvernul danez susține că articolul 175 alineatul (1) CE, coroborat cu dispozițiile pertinente ale articolului 300 CE, constituie temeiul juridic corespunzător și suficient pentru încheierea protocolului de Comunitate.

În această privință, face trimitere, citând mai multe exemple, la practica anterioară a Consiliului în ceea ce privește alegerea temeiului juridic pentru încheierea acordurilor în domeniul mediului, fiind conștient de faptul că aceasta nu constituie, în sine, un argument decisiv. Conform guvernului menționat anterior, Consiliul s-ar fi bazat în mod sistematic pe articolul 130s din tratat sau pe alineatul (1) din această dispoziție, cu excepția unui caz izolat, respingând diferitele propuneri ale Comisiei.

Această practică ar fi conformă cu jurisprudența Curții [a se vedea Hotărârea din 17 martie 1993, Comisia/Consiliul, C-155/91, Rec., p. I-939 (denumită în continuare „hotărârea directiva privind deșeurile”), și Hotărârea din 28 iunie 1994, Parlamentul/Consiliul, C-187/93, Rec., p. I-2857], care ar fi ținut seama de obiectul principal al actului în cauză, care este protecția mediului, în timp ce armonizarea condițiilor pieței în interiorul Comunității constituie obiectivul auxiliar al unui asemenea act.

Conform guvernului danez, pentru a stabili temeiul juridic corespunzător al actului privind încheierea protocolului, trebuie verificat, conform jurisprudenței constante, dacă, atât prin obiectiv, cât și prin conținut, protocolul menționat anterior se referă mai ales la domeniul mediului sau dacă aspectele comerciale au un rol echivalent sau, eventual, mai important.

În această privință, guvernul danez susține că protocolul face parte dintr-un ansamblu de măsuri adoptate de comunitatea internațională pentru protejarea și conservarea diversității biologice. În special, convenția este un acord care se referă, în principal, la mediu și la care Comunitatea a aderat în baza articolului 130s alineatul (1) din tratat (a se vedea, în acest sens, preambulul protocolului și articolele 1 și 4 din acesta).

La articolul 1, protocolul pune accentul pe mișcările transfrontaliere, deoarece constată că există variații semnificative ale condițiilor biologice de la un stat la altul, că diferențele în nivelul de dezvoltare a statelor în domeniul biotehnologiei moderne implică amenințări specifice pentru biodiversitate și pentru că reglementarea riscurilor legate de OVM ar fi incompletă dacă nu ar exista norme care să reglementeze mișcările transfrontaliere. Astfel, nu cantitatea sau valoarea OVM care fac obiectul unor asemenea mișcări a fost hotărâtoare cu ocazia elaborării protocolului, ci riscurile potențiale pentru diversitatea biologică. De altminteri, ar fi în natura unui acord multilateral în domeniul mediului să pună mai mult accentul pe aspectele transfrontaliere decât pe aspectele naționale. Complexitatea domeniului în cauză ar explica, de asemenea, numărul ridicat de articole care se referă în mod specific la mișcările transfrontaliere. Totuși, aceasta nu ar însemna că celelalte dispoziții ale protocolului au un caracter pur auxiliar.

Reglementarea mișcărilor transfrontaliere ale OVM, care nu ar avea, de altfel, un obiectiv comercial, nu ar constitui, prin urmare, conținutul principal al protocolului. Acesta ar fi, în principal, un acord în domeniul mediului care urmărește să reglementeze riscurile pentru biodiversitate și sănătatea oamenilor legate de OVM.

Guvernul danez nu neagă totuși că jurisprudența Curții a recunoscut un domeniu larg de aplicare pentru articolul 133 CE și că politica comercială comună nu reglementează numai instrumentele clasice de politică comercială. Cu toate acestea, întotdeauna ar trebui să fie vorba de instrumente legate de o reglementare care urmărește să promoveze sau să faciliteze comerțul. Faptul că tratatul, în versiunea actuală a acestuia aflată în vigoare, prevede că protecția mediului trebuie integrată celorlalte politici comunitare nu poate în niciun moment să fie interpretat în sensul că dispozițiile acestuia privind mediul trebuie să fie utilizate în mai mică măsură decât înainte drept temei juridic pentru acordurile care, prin obiectivul și conținutul acestora, sunt în principal acorduri în domeniul mediului.

În ceea ce privește articolul 174 alineatul (4) CE, guvernul danez susține că acesta nu poate servi drept temei juridic pentru încheierea de acorduri internaționale în domeniul mediului. Dispoziția menționată anterior s-ar limita să stabilească obiectivele generale ale acțiunii Comunității în domeniu (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Safety Hi-Tech, citată anterior, și Hotărârea din 14 iulie 1998, Bettati, C-341/95, Rec., p. I-4355). Conform formulării sale, dispoziția respectivă impune numai statelor membre și Comunității o obligație de cooperare „în cadrul competențelor lor” cu țările terțe și cu organizațiile internaționale.

În cele din urmă, guvernul danez dezvoltă un argument mai politic împotriva poziției Comisiei. Într-adevăr, acesta precizează că nu înțelege motivul pentru care Comisia a folosit această ocazie pentru a-și exprima ostilitatea față de acordurile mixte, în măsura în care, în orice caz, protocolul rămânea un acord mixt, chiar dacă temeiul juridic recomandat de Comisie era ales. În speță, Comunitatea și statele sale membre au jucat un rol major în timpul dificultăților negocierii ale protocolului, care au fost purtate tocmai în vederea încheierii unui acord mixt. Aceste negocieri ar fi demonstrat în mod clar că dificultățile pretinse de Comisie nu împiedicau Comunitatea și statele sale membre să joace un rol important în negocierea și încheierea acordurilor mixte.

În concluzie, guvernul danez consideră că, la prima întrebare, Curtea trebuie să dea un răspuns negativ și că, prin urmare, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

De asemenea, *guvernul elen* susține că protocolul intră în mod clar în domeniul de aplicare a dreptului internațional al mediului.

Acesta reamintește că, potrivit jurisprudenței Curții, alegerea temeiului juridic al unui act trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional, printre care figurează scopul și conținutul actului în ansamblul său (a se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul, C-84/94, Rec., p. I-5755, punctul 25, și Hotărârea din 3 decembrie 1996, Portugalia/Consiliul, C-268/94, Rec., p. I-6177). Simpla prezență a elementelor de politică comercială într-un acord din domeniul mediului nu poate avea ca efect transformarea acestuia într-un acord comercial, la fel cum prezența factorilor de mediu într-un acord care este în mod fundamental comercial nu ar schimba caracterul comercial al acestuia.

În această privință, guvernul elen susține că examinarea obiectivelor protocolului, precum și a structurii generale a dispozițiilor acestuia conduce în mod inevitabil la concluzia că este vorba de un acord internațional care are înainte de toate un caracter de mediu.

Mai mult, poziția Comisiei nu ar fi conformă cu abordarea globală urmărită de Comunitate în ceea ce privește dezvoltarea durabilă, apărută în special cu ocazia negocierilor protocolului. Aceasta nu ar ține seama, în această privință, de importanța articolului 22 din convenție, în temeiul căruia „[d]ispozițiile prezentei convenții nu afectează drepturile și obligațiile nici unei părți contractante care decurg dintr-un acord internațional existent, cu excepția cazului în care exercitarea drepturilor și a obligațiilor respective ar cauza daune grave diversității biologice sau ar constitui o amenințare pentru aceasta”. Prin urmare, criteriul protecției mediului ar fi hotărâtor pentru interpretarea protocolului [a se vedea, în acest sens, articolul 1, articolul 2 alineatul (4), articolul 4, articolul 7 alineatul (4), articolul 10 alineatul (6), articolul 11 alineatul (8), articolul 15, articolul 16 alineatul (2), articolul 17 și articolul 26 din protocol]. Or, dacă articolul 133 CE ar fi acceptat ca temei juridic, acordând protocolului un caracter în mod esențial comercial, impactul asupra interpretării și aplicării viitoare a acestuia ar fi „devastator”.

Guvernul elen adaugă faptul că, dacă protocolul ar urmări în principal să reglementeze comerțul internațional, acesta ar fi fost încheiat în cadrul OMC, astfel cum doreau, de altfel, Statele Unite ale Americii, și nu în cadrul convenției.

De asemenea, guvernul elen susține că protocolul este întemeiat pe aplicarea principiului precauției, care este un principiu fundamental din dreptul mediului.

Mai mult, teza Comisiei care urmărește ca articolul 133 CE să nu fie golit de substanță ar putea să aducă atingere interpretării pe care Comisia o atribuie dispoziției menționate anterior, în măsura în care aceasta ar conduce la golirea de conținutul lor normativ a altor dispoziții ale tratatului.

De asemenea, guvernul elen susține că, având în vedere că protocolul este întemeiat pe articolul 17 și pe articolul 19 alineatele (3) și (4) din convenție (a se vedea al doilea considerent din preambul), este coerent din punct de vedere juridic ca protocolul menționat anterior să fie aprobat de Comisie în temeiul aceleiași competențe, adică în temeiul articolului 175 CE, care este, de altminteri, temeiul folosit pentru orice acțiune în domeniul mediului.

În concluzie, guvernul elen consideră că temeiul juridic corespunzător pentru încheierea protocolului este articolul 175 alineatul (1) CE.

Acesta adaugă faptul că distincția făcută de Comisie între competența predominantă a Comunității și competența reziduală a statelor membre nu este acceptabilă din punct de vedere juridic și încalcă o judecată de valoare în ceea ce privește competențele mixte, a căror existență corespunde organizării actuale a repartizării competențelor între Comunitate și statele membre. Din acest motiv, considerentele Comisiei cu privire la dificultățile de încheiere și de gestionare a acordurilor mixte ar fi inoperante. Într-adevăr, acceptarea acestora ar fi echivalentă cu consacrarea competenței exclusive a Comunității pentru toate acțiunile prevăzute în tratat, numai pe motiv că exercitarea competențelor împreună cu statele membre ar antrena dificultăți de gestionare.

Guvernul spaniol susține că protocolul este un acord internațional al cărui conținut este consacrat, în mod esențial, mediului, astfel încât singurul temei juridic pentru aprobarea acestuia este articolul 175 alineatul (1) CE.

Conform jurisprudenței Curții, alegerea temeiului juridic al unui act nu poate să depindă numai de convingerea unei instituții, ci trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional (a se vedea, în special, Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 11). Printre aceste criterii figurează în special scopul și conținutul actului (a se vedea, în special, Hotărârea din 26 martie 1996, Parlamentul/Consiliul, C-271/94, Rec., p. I-1689, punctul 14), având în vedere că scopul pur și simplu auxiliar al unui act nu poate servi în mod legitim pentru justificarea alegerii unui temei juridic (a se vedea, de exemplu, Hotărârea „directiva privind deșeurile”) și că, atunci când competența unei instituții se întemeiază pe două dispoziții ale tratatului, aceasta este obligată să adopte actul în cauză în temeiul celor două dispoziții, cu excepția cazului în care cumulul de temei juridic goleşte de substanță prerogativele Parlamentului [a se vedea Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, C-300/89, Rec., p. I-2867 (denumită în continuare „hotărârea cu privire la dioxidul de titan”)].

În speță, conform guvernului spaniol, scopul și conținutul protocolului se înscriu în cadrul unei politici de mediu specifice, iar incidența acestuia asupra comerțului internațional cu

mărfuri este doar auxiliară. Din articolul 4 din protocol rezultă că acesta nu are ca obiect reglementarea comerțului cu OVM, ci adoptarea de măsuri care să garanteze conservarea și utilizarea durabilă a diversității biologice (a se vedea, de asemenea, în acest sens, articolele 2, 17, 20, 22, 23 și 26 din protocolul menționat anterior). Dacă mișcările transfrontaliere de OVM fac obiectul unei reglementări, la fel ca tranzitul, manipularea sau utilizarea acestora, acest lucru se întâmplă pentru a împiedica efectele nefavorabile asupra conservării și utilizării diversității biologice.

Guvernul spaniol susține că, deși este adevărat că a fost adoptată o interpretare largă a politicii comerciale de Curte, care ține seama de evoluția relațiilor comerciale internaționale, acest lucru nu înseamnă că un acord internațional, al cărui obiectiv principal este protecția mediului sau a sănătății oamenilor, trebuie să fie adoptat în temeiul articolului 133 CE pe motiv că ar putea avea o incidență asupra comerțului internațional, ceea ce ar goli de conținut celelalte politici comunitare.

De altfel, dificultățile legate de gestionarea și aplicarea unui acord mixt ar fi lipsite de relevanță în ceea ce privește problema temeiului juridic.

În cele din urmă, în ceea ce privește articolul 174 CE, guvernul spaniol susține că această dispoziție se limitează să definească obiective generale (a se vedea Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta, C-379/92, Rec., p. I-3453, punctul 57, precum și hotărârile citate anterior Safety Hi-Tech, punctul 43, și Bettati, punctul 41), recunoscând totodată existența, la alineatul (4) din această dispoziție, a competențelor partajate între Comunitate și statele membre în domeniul acordurilor internaționale privind mediul, fără a stabili, cu toate acestea, procedura pentru încheierea unor asemenea acorduri. În acest scop, ar trebui să se recurgă la articolul 175 CE. Prin urmare, acesta ar fi singura dispoziție care poate constitui temeiul juridic al unei norme de mediu, indiferent dacă este internă sau externă.

Această interpretare ar fi susținută de practica constantă a Comunității.

Guvernul francez susține, cu titlu introductiv, că protocolul urmărește să pună în aplicare obiectivele convenției, încheiată de Comunitate în temeiul articolului 130s din tratat. Acesta subliniază că, în cursul negocierilor care au condus la adoptarea protocolului, Comunitatea a jucat un rol foarte activ și a existat o coeziune perfectă între aceasta și statele sale membre, fapt ce a permis ca obiectivele Uniunii Europene să fie luate în considerare în mod corespunzător.

Guvernul francez consideră, în mod general, că temeiul juridic corespunzător pentru încheierea protocolului este exclusiv articolul 175 CE și că noțiunile de competență reziduală și de competență preponderentă, chiar presupunând că acestea există în dreptul comunitar, nu se aplică în speță.

În ceea ce privește prima întrebare, din jurisprudența Curții ar reieși că, atunci când un instrument internațional permite Comunității să adopte dispoziții pentru protecția mediului și când aceste măsuri au un impact asupra comerțului internațional fără a avea drept obiectiv nici favorizarea acestuia, nici măcar reglementarea acestuia, articolul 175 CE constituie un temei suficient pentru adoptarea unui asemenea acord. Această dispoziție ar trebui să fie cumulată cu articolul 133 CE numai dacă măsurile menționate anterior urmăresc, în mod indisociabil, protecția mediului și promovarea comerțului internațional (a se vedea, în ceea ce privește raporturile între instituirea și funcționarea pieței interne, pe de o parte, și protecția mediului, pe de altă parte, hotărârea cu privire la dioxidul de titan și hotărârea „directiva privind deșeurile”). De asemenea, guvernul francez citează Hotărârea din 28 iunie 1994,

Parlamentul/Consiliul, citată anterior, precum și punctele 42 – 44 din concluziile avocatului general Jacobs în această cauză, care fac distincție între măsurile care contribuie la realizarea pieței interne, pentru care articolul 100 A din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 95 CE) ar trebui să fie utilizat drept temei juridic, și măsurile care au un impact asupra schimburilor, pentru care o asemenea dispoziție nu ar fi un temei juridic necesar.

Astfel, potrivit avocatului general Jacobs, o măsură „care definește caracteristicile pe care trebuie să le aibă o marfă pentru a putea circula liber pe piața internă” ar constitui – în conformitate cu hotărârea cu privire la dioxidul de titan – o măsură care necesită utilizarea temeiului juridic privind piața internă. În schimb, numai articolul 175 CE ar permite adoptarea de măsuri care „furnizează un sistem armonizat de proceduri prin care mișcările unei anumite mărfi pot fi împiedicate și controlate în scopul protecției mediului”.

Guvernul francez face, de asemenea, trimitere la practica comunitară din ultimii ani, citând anumite „acorduri multilaterale de mediu” sau acte interne care pun în aplicare asemenea acorduri, întemeiate pe articolul 130s din tratat, excluzând articolul 113 din acesta, chiar dacă aceste acorduri sau acte ar avea un impact evident atât asupra schimburilor între state membre, cât și asupra schimburilor între Comunitate și statele terțe.

Exemplele citate de Comisie în sprijinul tezei sale nu s-ar referi la politica de mediu, ci la politica de dezvoltare, la politica agricolă comună, precum și la politica externă și de securitate comună. Or, aceste ultime politici ar avea cu politica comercială o legătură foarte diferită de cea pe care o au acordurile internaționale din domeniul comerțului cu acordurile din domeniul mediului. În plus, ar fi dificil să se transpună în prezenta cauză raționamentul Curții care se află la baza hotărârii cu privire la dioxidul de titan și a hotărârii „directiva privind deșeurile”.

Examinarea scopului și a conținutului protocolului, care constituie elemente obiective ce pot face obiectul unui control jurisdicțional și pe care, conform jurisprudenței Curții, trebuie să se întemeieze alegerea temeiului juridic, ar confirma temeinicia acțiunii numai în baza articolului 175 CE.

Guvernul francez invocă mai multe elemente care atestă, conform acestuia, obiectivul în materie de mediu al măsurilor prevăzute de protocol: mandatul acordat negociatorilor de Conferința părților la convenție, titlul protocolului, preambulul acestuia, precum și articolele 1 și 4 din acesta.

De altfel, simplul fapt că măsurile menționate anterior au ca obiect mișcările transfrontaliere ale OVM nu ar face necesară utilizarea articolului 133 CE drept temei juridic; într-adevăr, faptul că protocolul conține o reglementare a schimburilor transfrontaliere nu înseamnă că acesta intră sub incidența politicii comerciale comune. În opinia sa, schimburile sunt vizate numai în scopul de a le controla sau chiar de a le împiedica în lumina unui obiectiv în materie de mediu. Prin urmare, nu ar fi vorba de reglementarea comerțului în vederea favorizării sale.

În ceea ce privește conținutul protocolului, guvernul francez susține că acesta conține două tipuri de dispoziții distincte:

- pe de o parte, articolele 7 – 14 ar prevedea diferitele etape ale procedurii de acord prealabil în cunoștință de cauză aplicabile OVM și normele speciale care se aplică categoriei de OVM destinate utilizării directe ca alimente sau hrană pentru animale sau destinate prelucrării. Aceste dispoziții ar constitui reglementarea aplicabilă schimburilor comerciale sau

schimburilor de natură științifică și ar preciza modul de evaluare a riscurilor asupra mediului ale unei mișcări transfrontaliere propuse a OVM;

- pe de altă parte, numeroase alte articole ar contribui la realizarea obiectivelor protocolului și ar conține angajamente distincte de cele contractate în temeiul articolelor 7 – 14. Ar fi vorba de dispozițiile privind evaluarea riscurilor de părți (articolul 15), gestionarea riscurilor de acestea din urmă (articolul 16), mișcarea transfrontieră neintenționată (de exemplu accidentală), precum și măsuri de urgență a căror adoptare ar putea fi necesară ca urmare a unei asemenea mișcări (articolul 17), de normele de manipulare, transport, ambalare și identificare (articolul 18), de crearea unui Centru de informare pentru prevenirea riscurilor (articolul 20), de măsurile de prevenire a mișcărilor transfrontiere ilegale (articolul 25) și de lansarea de consultări internaționale privind crearea unui regim de răspundere și reparare a prejudiciilor cauzate de o mișcare transfrontieră a OVM (articolul 27).

Prin urmare, nu ar fi întemeiată limitarea protocolului la normele prevăzute la articolele 7-14. Aceste dispoziții nu ar justifica nici o referire la articolul 133 CE, deoarece, conform formulării avocatului general Jacobs, în cauza Parlamentul/Consiliul, C-187/93, citată anterior, procedurile pe care acestea le organizează pot fi considerate drept „sistem de proceduri armonizate urmărind împiedicarea sau controlarea mișcărilor transfrontaliere de OVM din motive legate de protecția mediului”, dar în niciun caz drept „definiție a caracteristicilor” pe care trebuie să le aibă OVM „pentru a intra în mod liber în Comunitate”.

În concluzie, conform guvernului francez, scopul și conținutul protocolului atestă faptul că temeiul juridic corespunzător al acestuia – care are, fără îndoială, un impact important asupra schimburilor de OVM – este exclusiv articolul 175 CE.

În ceea ce privește acordurile SPS și BTC, cu privire la care Curtea a considerat, la punctele 31 și 33 din Avizul 1/94, citat anterior, că încheierea acestora a putut fi întemeiată în mod valabil pe articolul 113 din tratat, guvernul francez susține, pe de o parte, că, potrivit Curții, scopul esențial al acestor acorduri era să limiteze impactul negativ asupra comerțului și, prin urmare, să încurajeze schimburile, în timp ce protocolul are ca scop controlarea acestora, eventual chiar împiedicarea acestora. Pe de altă parte, guvernul menționat anterior susține că aceste două acorduri creează un cadru instituțional care urmărește să asigure că măsurile adoptate pentru a face față unui risc sanitar sau de alt tip nu au un impact nedorit asupra comerțului, în timp ce protocolul pornește de la constatarea că există un risc specific pentru mediu și că acest risc trebuie să facă obiectul unor măsuri pentru controlul acestuia.

De asemenea, conform guvernului francez, dificultățile de aplicare a unei categorii de acorduri internaționale nu sunt pertinente pentru alegerea unui temei juridic. Dimpotrivă, acesta consideră că, în domeniul acordurilor de mediu, principiul cooperării strânse între statele membre și instituțiile comunitare este pus în aplicare în mod satisfăcător.

În spatele considerațiilor Comisiei privind eliminarea politicii comerciale comune s-ar afla în realitate teama că, aplicând protocolul, statele membre sau Comunitatea încalcă alte obligații internaționale ale acesteia din urmă, în special Acordul OMC. Această teamă pare perfect legitimă pentru guvernul francez, dar alegerea unui temei juridic necorespunzător și nejustificat nu ar fi o strategie care să permită eliminarea acesteia în mod util.

Ar exista alte modalități, mai potrivite, pentru a garanta că punerea în aplicare a protocolului nu are un impact nefavorabil asupra politicii comerciale comune. Aceste modalități pot consta, de exemplu, în introducerea, în preambulul deciziei care autorizează Comunitatea să încheie protocolul menționat anterior, a unei fraze care să afirme în mod clar că toate celelalte

angajamente internaționale ale Comunității vor fi respectate de către aceasta sau în punerea în aplicare a unei proceduri de verificare sistematică a conformității oricărei decizii adoptate în temeiul protocolului cu celelalte angajamente internaționale ale Comunității, sau chiar în prevederea de măsuri de coordonare speciale între diferitele servicii în cauză.

În cele din urmă, în ceea ce privește alegerea între articolul 174 alineatul (4) CE și articolul 175 alineatul (1) CE, guvernul francez susține că, chiar și în cazul în care Curtea ar considera că prima întrebare a Comisiei este admisibilă, acest punct specific nu ar fi. Într-adevăr, această întrebare s-ar referi, în orice caz, la o competență partajată și nu ar putea să aibă vreo incidență asupra procedurii. Guvernul francez nu înțelege motivul pentru care alegerea unui temei juridic în locul altuia ar afecta compatibilitatea protocolului – și chiar a deciziei care autorizează încheierea acestuia – cu tratatul.

Chiar admitând că articolul 174 alineatul (4) CE poate să constituie un „temei juridic extern”, Comunitatea ar dispune în orice caz de două fundamente pentru adoptarea actelor de drept internațional:

- articolul 174 alineatul (4) CE pentru acordurile care privesc cooperarea între statele terțe și Comunitate și se referă la diferite dimensiuni ale politicii de mediu;

- articolul 175 alineatul (1) CE pentru acordurile mai sectoriale care urmăresc să pună în aplicare, pe plan internațional, competențe deja exercitate pe plan intern (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Safety Hi-Tech, citată anterior).

Guvernul francez constată că protocolul intră mai degrabă în această din urmă categorie deoarece permite aplicarea, între Comunitate și statele terțe, a unor norme comparabile cu cele care există deja între statele membre.

În concluzie, în cazul în care Curtea ar admite admisibilitatea primei întrebări, guvernul menționat anterior o invită pe aceasta din urmă să răspundă în acest sens că:

„Comunitatea dispune de competențele necesare și suficiente în temeiul articolului 175 alineatul (1) [CE] pentru a încheia, alături de statele membre, Protocolul [de la Cartagena] privind biosecuritatea.”

În aceste condiții, a doua întrebare ar rămâne fără obiect.

În orice caz, guvernul francez contestă noțiunea de „competență preponderentă” a Comunității, care nu ar fi recunoscută în dreptul comunitar și nu ar fi fost consacrată de jurisprudența Curții. Aceasta ar recunoaște numai acorduri la care doar Comunitatea poate fi parte, datorită competenței exclusive a acesteia, sau acorduri mixte care țin, în parte, de competența Comunității și, în parte, de competența statelor membre (a se vedea, în special, Hotărârea din 19 martie 1996, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 48).

Guvernul menționat anterior adaugă faptul că, având în vedere că Comisia nu contestă că protocolul ar fi un acord mixt, chiar dacă ar fi încheiat în temeiul articolelor 133 CE și 175 CE, este necesar să se reamintească jurisprudența Curții privind cerința de cooperare strânsă între statele membre și instituțiile comunitare, atât în procesul de negociere și de încheiere, cât și în aplicarea protocolului (a se vedea, în special, Hotărârea din 19 martie 1996, Comisia/Consiliul, citată anterior).

Guvernul italian susține că protocolul conține o reglementare de mediu destinată, astfel cum este indicat la articolul 1 din acesta, luptei împotriva efectelor nefavorabile asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice, precum și asupra sănătății oamenilor, în special cele legate de mișcările transfrontaliere de OVM. Ar rezulta în mod clar din analiza dispozițiilor protocolului menționat anterior că obiectul și scopul acestuia sunt stabilirea unui cadru juridic procedural aplicabil mișcărilor transfrontaliere intenționate de OVM (articolele 4 – 16) și mișcărilor transfrontiere neintenționate care ar putea avea efecte negative semnificative asupra diversității biologice (articolul 17).

Preocupările de mediu și riscurile pentru sănătatea oamenilor ar fi luate în considerare, în special, la articolul 10 alineatul (6) și la articolul 11 alineatul (8) din protocol, în măsura în care sunt prevăzute circumstanțele în care părțile pot adopta decizii restrictive în ceea ce privește importul OVM.

Deși este adevărat că, în domeniul comercial, competența comunitară este exclusivă, atât pe plan intern, cât și pe plan extern, aspectul comercial ar trebui să cedeze în fața cerințelor imperative, recunoscute de Curte, privind protecția mediului și protecția sănătății oamenilor.

În conformitate cu articolul 31 din Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor, ar trebui să se facă trimitere la contextul în care a fost adoptat protocolul, context care include, în special, orice acord care se referă la tratatul care trebuie interpretat și orice normă pertinentă de drept internațional aplicabilă în relațiile dintre părți [articolul 31 alineatul (2) litera (a)]. Or, protocolul a fost adoptat în cadrul convenției privind diversitatea biologică.

Guvernul italian estimează că, în aceste condiții, temeiul juridic al deciziei Consiliului privind încheierea protocolului trebuie să se afle în dispozițiile privind politica comunitară de mediu.

Indiferent care este articolul specific pe care ar trebui să se întemeieze decizia de încheiere menționată anterior, și anume articolul 174 alineatul (4) CE sau articolul 175 CE, guvernul italian susține că, în orice caz, decizia va fi adoptată cu majoritate calificată și după consultarea Parlamentului.

Întrucât este vorba de o competență partajată între Comunitate și statele membre, acestea, conform guvernului italian, vor participa la protocol asumându-și obligațiile privind domeniile pentru care își păstrează o competență reziduală față de competența comunitară. Prin urmare, protocolul menționat anterior ar trebui să fie în mod necesar un acord mixt. În această privință, guvernul italian reamintește poziția Curții cu privire la obligația de cooperare strânsă între statele membre și instituțiile comunitare, atât în procesul de negociere și de încheiere, cât și în aplicarea angajamentelor asumate (Avizul 2/91 din 19 martie 1993, Rec., p. I-1061, punctul 38, și Avizul 1/94, citat anterior, punctul 108).

Guvernul austriac susține, în mod general, că protocolul constituie – astfel cum rezultă din istoria, obiectivul și dispozițiile acestuia - un acord multilateral în domeniul mediului, întemeiat pe principiul precauției (articolul 1 din protocol). De altfel, obiectivul în materie de mediu al acestuia, subliniat în mod clar în preambul, s-ar datora în mare parte inițiativei Comunității și a statelor sale membre, întrucât Comisia – asemenea tuturor statelor membre – pune în mod constant accentul pe acest obiectiv în cadrul negocierilor.

Scopul acordului ar fi de a asigura un grad adecvat de protecție în utilizarea OVM, pentru a evita eventuale efecte nefavorabile asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice. În acest scop, ar trebui creat un sistem larg de informare care să permită fiecărui

stat să adopte decizii în cunoștință de cauză în ceea ce privește posibilitatea utilizării de OVM pe teritoriul său.

În această privință, guvernul austriac contestă poziția Comisiei conform căreia anumite articole din protocol – în special articolul 11 – ar avea un caracter de principiu în raport cu alte dispoziții considerate auxiliare, precum dispozițiile privind finanțarea, răspunderea, aspectele socioeconomice, Centrul de informare și crearea de capacități. În absența acestor ultime dispoziții, o punere în aplicare a protocolului ar fi imposibilă, în special pentru țările în curs de dezvoltare.

Conform guvernului austriac, consecințele protocolului în domeniul politicii comerciale pot fi apreciate numai în lumina obiectivului în materie de mediu al acestuia. În această privință, guvernul subliniază că noțiunea de „mișcări transfrontaliere” nu trebuie să fie aplicată exclusiv domeniului comercial. În ceea ce privește, în special, OVM, mișcările transfrontaliere în scopul cercetării științifice ar constitui un aspect esențial al protocolului menționat anterior.

Guvernul austriac adaugă faptul că trimiterea la articolul XX din GATT este irelevantă. GATT ar fi în mod clar un acord comercial, iar articolul XX din acesta ar trebui considerat drept o dispoziție derogatorie care permite părților contractante să adopte măsuri de salvagardare pentru anumite motive.

În ceea ce privește, în special, alegerea temeiului juridic corespunzător, guvernul austriac reamintește că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, această alegere trebuie să fie întemeiată pe elemente obiective, care pot face obiectul unui control jurisdicțional. Motivele care justifică, potrivit Comisiei, utilizarea articolului 133 CE, coroborat cu articolul 174 alineatul (4) CE, și anume o pretinsă „preocupare legitimă” privind erodarea competențelor comunitare sau complexitatea gestionării acordurilor mixte, ar fi lipsite de relevanță pentru a răspunde la întrebările adresate.

Guvernul austriac susține că articolul 174 CE se limitează să stabilească obiectivele și principiile care trebuie să ghideze punerea în aplicare a politicii comunitare în domeniul mediului, dar nu creează competențe proprii (a se vedea hotărârile citate anterior Peralta, punctul 57, și Bettati, punctul 41). Numai articolul 175 alineatul (1) CE ar constitui temeiul juridic al unei acțiuni a Consiliului pentru realizarea obiectivelor prevăzute la articolul 174 CE. Mai mult, această interpretare ar fi coroborată, pe de o parte, de faptul că măsurile adoptate în temeiul articolului 176 CE, și anume măsurile de protecție mai stricte, pot interveni numai dacă reglementările în cauză au fost adoptate în temeiul articolului 175 CE, precum și, pe de altă parte, de practica constantă a Consiliului, care constă în întemeierea acordurilor internaționale pe articolul 175 alineatul (1) CE, și nu pe articolul 174 alineatul (4) CE.

În cele din urmă, guvernul austriac susține că alegerea articolului 175 alineatul (1) CE drept temei juridic permite garantarea exercitării de Parlament, al cărui rol este deosebit de important în contextul problemelor legate de mediu, a puterii acestuia de codecizie, precum și consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, în timp ce, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 133 CE, Parlamentul este pur și simplu informat, iar în cazul procedurii prevăzute la articolul 174 alineatul (4) CE, acesta este doar consultat.

În concluzie, guvernul austriac estimează că protocolul nu constituie un acord de politică comercială, ci un acord de politică de mediu. Aspectele comerciale sunt vizate doar de câteva dintre dispozițiile protocolului menționat anterior, precum articolul 11 din acesta, care are ca

obiect mișcările de mărfuri destinate utilizării directe ca alimente sau hrană pentru animale sau destinate prelucrării. Prin urmare, competențele statelor membre nu ar avea un „caracter rezidual”; dimpotrivă, dispozițiile esențiale ale protocolului ar ține de competența acestora din urmă.

Guvernul Regatului Unit susține că temeiul juridic corect al actului privind încheierea protocolului este articolul 175 alineatul (1) CE, coroborat cu articolul 300 alineatul (2) primul paragraf prima teză CE. Precum alte state membre care au depus observații, *Guvernul Regatului Unit* invocă, în această privință, practica constantă a Consiliului.

În speță, protocolul ar urmări în mod expres primele două obiective enumerate la articolul 174 alineatul (1) CE, și anume conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului, precum și ocrotirea sănătății persoanelor. De asemenea, protocolul ar urmări cel de-al treilea obiectiv dintre acestea, adică „utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale”, pe baza principiului că diversitatea biologică este o resursă naturală. În mod evident, ar urmări, de asemenea, cel de-al patrulea obiectiv dintre acestea, întrucât acesta ar constitui, pe plan internațional, o măsură destinată să facă față problemelor regionale sau planetare de mediu.

Guvernul Regatului Unit adaugă faptul că principiul precauției, menționat la articolul 174 alineatul (2) CE, joacă un rol preponderent printre obiectivele protocolului [a se vedea, de exemplu, al patrulea considerent din preambul, precum și articolul 1, articolul 10 alineatul (6) și articolul 11 alineatul (8) din acesta]. În plus, în conformitate cu articolul 174 alineatul (2) CE, protocolul ar respecta principiul acțiunii preventive și principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului (a se vedea, de exemplu, considerentele al patrulea și al șaptelea din preambul, precum și articolele 3, 7 și 15 – 18 din acesta); în ceea ce privește articolul 27, acesta ar urmări elaborarea de norme conforme cu principiul „poluatorul plătește”, prevăzând elaborarea de norme de drept internațional public pentru remedierea daunelor care rezultă din mișcările transfrontaliere de OVM.

De asemenea, *Guvernul Regatului Unit* susține că, în conformitate cu articolul 174 alineatul (3) CE, protocolul ține seama de datele științifice și tehnice disponibile, de condițiile de mediu pe teritoriile părților contractante, precum și de avantajele și costurile care pot rezulta din acțiune sau din inacțiune. În conformitate cu alineatul (4) din dispoziția menționată anterior, protocolul prevede cooperarea cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente (a se vedea, de exemplu, considerentele al doilea, al treilea și al optulea din preambul, precum și articolele 6, 10, 14 – 16, 20, 22 și 29 din acesta).

Or, articolul 175 CE ar oferi tocmai un temei juridic pentru realizarea obiectivelor menționate la articolul 174 CE.

De asemenea, *Guvernul Regatului Unit* reamintește jurisprudența Curții potrivit căreia alegerea temeiului juridic al unui act care trebuie adoptat de o instituție comunitară trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional. Printre astfel de elemente figurează scopul și conținutul acestui act.

În speță, obiectivul în materie de mediu al protocolului ar fi exprimat în preambulul și articolele 1 și 2 din acesta. Conform guvernului menționat anterior, conținutul protocolului ar fi conform cu acest obiectiv: stabilește o procedură de acord prealabil în cunoștință de cauză înainte de prima mișcare transfrontalieră intenționată a OVM; în temeiul articolului 15, sunt efectuate evaluări ale riscurilor după metode științifice solide și se bazează cel puțin pe informațiile furnizate în conformitate cu procedura de acord prealabil menționată anterior și pe alte dovezi științifice disponibile; conform articolului 16, părțile stabilesc și mențin

mecanisme pentru reglementarea, gestionarea și controlul riscurilor asociate cu utilizarea, manipularea și mișcarea transfrontalieră a OVM; în temeiul articolelor 20 și 22, participă la un schimb de informații și la Centrul de informare pentru biosecuritate și cooperează pentru dezvoltarea și/sau consolidarea resurselor umane și a capacității instituționale în domeniul biosecurității.

Deși afectează pe cale incidentală comerțul cu țările terțe, componenta principală sau preponderentă a protocolului ar fi urmărirea programului de mediu al Comunității, în conformitate cu articolul 175 alineatul (1) CE. Prin urmare, articolul 133 CE ar constitui un temei juridic necorespunzător pentru încheierea protocolului menționat anterior.

Guvernul Regatului Unit subliniază că, utilizând termenul „mișcări”, autorii protocolului au căutat să includă și mișcările care nu țin de comerț, precum mișcările neintenționate ale OVM, mișcările transfrontaliere ilegale și mișcările acestor organisme în scopuri caritabile, de interes public sau privat, precum și alte mișcări care nu sunt de natură comercială.

Protocolul nu ar avea nicio legătură cu eliminarea restricțiilor pentru schimburile internaționale și reducerea barierelelor vamale. Chiar presupunând că afectează comerțul, acesta ar avea ca obiect controlul sau supravegherea mișcărilor internaționale ale OVM (a se vedea Hotărârea din 28 iunie 1994, Parlamentul/Consiliul, citată anterior, cauză în care Guvernul Regatului Unit constată că atât avocatul general, cât și Curtea s-au bazat pe faptul că actul în cauză nu favoriza liberalizarea schimburilor în cauză, ceea ce ar fi permis reținerea articolului 113 din tratat drept temei).

Acordul OMC și, în special, considerațiile care nu sunt de ordin comercial, integrate în anumite anexe la acest acord, în special în articolul XX din GATT, în Acordul SPS și în Acordul BTC – pentru încheierea căruia, astfel cum a confirmat Curtea, Comunitatea era întemeiată să acționeze în temeiul articolului 113 din tratat –, nu ar milita în favoarea articolului 133 CE ca temei juridic al protocolului, întrucât „centrul de gravitate” al acestuia nu este promovarea comerțului, ci protecția mediului.

De altminteri, Guvernul Regatului Unit consideră că articolul 174 alineatul (4) CE nu oferă un temei juridic comun corespunzător, întrucât nu atribuie o competență pentru încheierea acordurilor internaționale. Acesta doar impune statelor membre și Comunității o obligație de cooperare cu țările terțe și cu organizațiile internaționale „[î]n cadrul competențelor lor”. Articolul 174 alineatul (4) al doilea paragraf CE prevede în mod expres că primul paragraf din această dispoziție nu aduce atingere competenței statelor membre de a negocia în cadrul organismelor internaționale și de a încheia acorduri internaționale.

Această dispoziție s-ar limita să definească obiectivele generale ale Comunității în materie de mediu, sarcina de a decide cu privire la acțiunea pe care Comunitatea urmează să o întreprindă în vederea realizării acestor obiective fiind încredințată Consiliului prin articolul 175 CE (a se vedea hotărârile citate anterior, Peralta, punctul 57, și Safety Hi-Tech, punctul 43, precum și punctul 76 din concluziile avocatului general Léger în cauzele citate anterior, Safety Hi-Tech și Bettati; a se vedea, de asemenea, concluziile avocatului general Jacobs în cauza Parlamentul/Consiliul, C-187/93, citată anterior).

În cele din urmă, nici dificultățile legate de gestionarea și aplicarea unui acord mixt nu pot justifica teza Comisiei. În orice caz, potrivit Guvernului Regatului Unit, Comisia supraestimează aceste dificultăți. Acordurile mixte sunt „fenomene binecunoscute care, fără nicio îndoială, vor continua să existe atâta timp cât Comunitatea și statele sale membre vor fi abilitate să încheie tratate”. De când Actul Unic European a introdus în Tratatul CE un titlu

privind mediul, competența mixtă în acest domeniu ar fi fost recunoscută în mod expres. Comisia însăși subliniază că statele membre și Comunitatea Europeană au jucat un rol major în timpul negocierii ale protocolului, care s-au întins pe durata a patru ani. Aceasta ar fi putut cu dificultate să joace acest rol dacă obstacolele ar fi fost atât de mari pe cât susține în prezent. În plus, pretențiile dificilă nu pot fi pertinente pentru Curte, care trebuie să își întemeieze decizia pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional.

În concluzie, Guvernul Regatului Unit consideră că articolul 133 CE și articolul 174 alineatul (4) CE, coroborate cu dispozițiile pertinente ale articolului 300 CE, nu constituie temeiul juridic corespunzător pentru încheierea protocolului în numele Comunității Europene. Prin urmare, nu ar fi necesar să se răspundă la a doua întrebare.

În subsidiar, Guvernul Regatului Unit susține, ca răspuns la a doua întrebare, că, până în prezent, Comunitatea a adoptat un număr relativ mic de norme comune în domeniul biosecurității. Principalele instrumente adoptate în domeniu sunt Directiva 90/219/CEE a Consiliului din 23 aprilie 1990 privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic (JO L 117, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 13), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/81/CE a Consiliului din 26 octombrie 1998 (JO L 330, p. 13), și Directiva 90/220/CEE a Consiliului din 23 aprilie 1990 privind diseminarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic (JO L 117, p. 15).

Niciuna dintre aceste directive nu ar avea ca obiectiv să asigure un nivel adecvat de protecție pentru siguranța transferului, manipulării și utilizării organismelor vii modificate prin biotehnologia modernă și care pot avea efecte negative asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice, „acordând atenție în special mișcării lor transfrontiere” (articolul 1 din protocol). Prin urmare, ar fi imposibil să se stabilească o competență comunitară preponderentă, și cu atât mai puțin exclusivă, pentru încheierea protocolului, în temeiul principiului „in foro interno, in foro externo” [a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, Rec., p. 263, punctul 17 (denumită în continuare „Hotărârea AETR”)].

Cu titlu introductiv, *Parlamentul* reamintește că, în Avizul 1/91 din 14 decembrie 1991 (Rec., p. I-6079, punctul 14), Curtea a constatat că, în temeiul articolului 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, „un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credință urmărind sensul care trebuie atribuit în mod obișnuit termenilor tratatului în contextul lor și ținând seama de obiectul și scopul acestuia”. Atunci când un acord este strâns legat de unul sau mai multe instrumente sau inițiative deja adoptate, este întemeiat să se considere că aceste instrumente sau inițiative fac parte din contextul în care termenii acordului trebuie să fie interpretați, ceea ce ar trebui să se dovedească deosebit de util în speță, având în vedere legăturile strânse între protocol și convenție.

Conform Parlamentului, nu se poate susține, în ceea ce privește aceste legături strânse, că protocolul a fost negociat și semnat în principal pentru motive legate de comerțul internațional cu OVM. Dimpotrivă, deși s-a decis tratarea mișcărilor transfrontaliere ale acestor produse drept o problemă prioritară, acest lucru nu a fost făcut pentru reglementarea comerțului cu OVM, ci pentru că aceste mișcări și activitățile conexe constituie un risc specific pentru conservarea și utilizarea durabilă a diversității biologice.

Parlamentul consideră că teoria apărută de Comisie nu pare să țină seama de principala lecție din Avizul 1/94, citat anterior, în special de la punctul 42 din acesta, conform căruia domeniul de aplicare a politicii comerciale comune, oricât de larg ar putea fi în principiu, este limitat de

„sistemul general al tratatului”, în special de existența unor dispoziții mai specifice care reglementează competențele Comunității în alte domenii.

Ținând seama de criteriile pe care trebuie să se întemeieze alegerea temeiului juridic al unui act, astfel cum rezultă acestea din jurisprudența Curții, Parlamentul susține că din scopul și conținutul protocolului rezultă că acesta se referă în mod specific la OVM și nu la schimburile internaționale.

Astfel, nu ar exista niciun dubiu cu privire la obiectivul în materie de mediu al protocolului (a se vedea articolul 1 din acesta).

În ceea ce privește conținutul material al protocolului, Parlamentul consideră că preocuparea în materie de mediu a autorilor acestuia este reflectată atât în al treilea considerent din preambul, cât și în dispozițiile materiale ale acestuia [articolul 1, articolul 2 alineatele (2) și (4), articolele 14, 22, 23, 25, 27 și 28].

Două elemente în special ar sublinia importanța protocolului pentru protecția mediului. Pe de o parte, ar recunoaște în mod expres, poate pentru prima dată într-un acord internațional, necesitatea unei reglementări specifice a OVM și ar admite că aceste produse, din motive legate de protecția mediului, nu pot fi tratate ca oricare alt produs. Pe de altă parte, protocolul ar aplica în mod foarte concret principiul precauției, unul dintre principiile fondatoare ale politicii comunitare în domeniul mediului, pentru a stabili domeniul exact de aplicare a obligațiilor țărilor importatoare. Astfel, atât articolul 10 alineatul (6), cât și articolul 11 alineatul (8) prevăd că „[I]psa certitudinii științifice [...] privind proporțiile efectelor negative potențiale ale organismelor vii modificate asupra conservării și utilizării durabile a diversității biologice [...] nu împiedică partea [importatoare] să ia o decizie, după caz, cu privire la efectuarea importului organismelor vii modificate în cauză”. Trebuie subliniat că, astfel cum este formulat în aceste dispoziții, principiul precauției ar justifica refuzarea autorizării importului „în scopul evitării sau reducerii eventualelor efecte negative”.

Prin urmare, protocolul ar adopta versiunea „permisivă” a acestui principiu, ceea ce ar fi tipic pentru acordurile privind protecția mediului, mai degrabă decât versiunea „restrictivă” care s-ar găsi în anumite acorduri comerciale, în special la articolul 5 alineatul (7) din acordul SPS. Această ultimă dispoziție ar urmări limitarea condițiilor în care un membru poate recurge la principiul precauției pentru restrângerea importului de produse.

De asemenea, Parlamentul susține că este posibil să se transpună în speță raționamentul dezvoltat de Curte în Hotărârea sa din 28 iunie 1994, Parlamentul/Consiliul, citată anterior. În schimb, Hotărârea Cernobîl, citată de Comisie în sprijinul interpretării sale, nu ar fi de natură să susțină teza acestei instituții, întrucât se referă la o măsură „clasică” de politică comercială. Într-adevăr, regulamentul contestat în cauza care a condus la Hotărârea Cernobîl doar ar fi supus punerea în liberă circulație a anumitor produse agricole respectării toleranțelor maxime de radioactivitate, chiar dacă adoptarea acestuia era justificată prin motive legate de protecția sănătății publice. Astfel, Curtea a hotărât, la punctul 16 din hotărârea menționată anterior, că acest regulament „are ca obiect reglementarea schimburilor între Comunitate și țările terțe; în acest scop, intră în domeniul politicii comerciale comune, în sensul articolului 113 din Tratatul CEE”. Prin urmare, protocolul nu ar fi, astfel cum pretinde Comisia, „un act privind comerțul internațional cu OVM”, ci mai degrabă un acord care, în scopul conservării, protejării și îmbunătățirii calității mediului, stabilește norme minime, în special de procedură, pentru urmărirea activităților care prezintă anumite riscuri pentru conservarea diversității biologice.

Cu toate acestea, Parlamentul recunoaște că, deși componenta de mediu a protocolului este preponderentă, acesta va avea, de asemenea, efecte asupra comerțului cu OVM. În măsura în care s-ar demonstra că aceste efecte contribuie în mod semnificativ la protecția mediului prevăzută la articolul 175 alineatul (1) CE, Parlamentul consideră că protocolul menționat anterior ar putea, prin urmare, să fie calificat drept un instrument privind comerțul internațional, ceea ce ar necesita o trimitere la articolul 133 CE în cadrul temeiului juridic al actului privind încheierea acestui instrument.

Parlamentul susține că nu apără o concepție restrictivă a politicii comerciale. Acesta reamintește că, în propunerile pe care le-a făcut la ultima conferință interguvernamentală, a pledat, cu un succes relativ, pentru o extindere considerabilă a domeniului articolului 133 CE. Cu toate acestea, trebuie apreciate la justa lor valoare celelalte temeuri juridice prevăzute în tratat, inclusiv cele privind protecția mediului. A spune că un acord, de o importanță primordială pentru protecția mediului la nivel internațional, nu intră în domeniul politicii comerciale nu ar fi același lucru cu „vidarea articolului 133 CE de conținut”. Chiar dacă Parlamentul poate înțelege dorința Comisiei de a evita dificultățile legate de partajarea competențelor, asemenea considerații nu ar putea influența alegerea temeiului juridic. La punctul 107 din Avizul 1/94, citat anterior, Curtea a constatat, în special, că „problema repartizării competențelor nu poate depinde de eventualele dificultăți care ar putea apărea în gestionarea acordurilor”.

În cele din urmă, în ceea ce privește alegerea între articolul 174 alineatul (4) CE și articolul 175 alineatul (1) CE, Parlamentul recunoaște că prima dintre aceste două dispoziții, care prevede că „Comunitatea [...] [cooperează] cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente”, ar putea să pară mai specifică decât a doua dispoziție pentru justificarea competenței de fond a Comunității în vederea încheierii protocolului. Cu toate acestea, Parlamentul reamintește că, în Hotărârea din 30 ianuarie 2001, Spania/Consiliul (C-36/98, Rec., p. I-779, punctele 42 și 43), Curtea a hotărât că trebuie „să se examineze dacă normele comunitare interne corespunzătoare dispozițiilor convenției ar trebui adoptate în temeiul” alineatului (1) sau al alineatului (2) din articolul 175 CE, deoarece alegerea uneia sau a alteia dintre aceste dispoziții stabilește procedura de adoptare a actului și, în special, modalitățile de votare în cadrul Consiliului. În plus, Parlamentul subliniază că, în conformitate cu punctul 9 din Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, citată anterior, „o [...] referință explicită [la temeiul juridic] este [...] indispensabilă atunci când, în lipsa acesteia, persoanele interesate și Curtea sunt lăsate în incertitudine în ceea ce privește temeiul juridic precis”. Prin urmare, Parlamentul nu vede avantajul soluției propuse de Comisie, care constă în a cita drept temei juridic numai articolul 174 alineatul (4) CE, întrucât persoanele interesate și Curtea nu ar cunoaște motivul pentru care Consiliul s-a pronunțat în unanimitate, mai degrabă decât cu majoritate calificată sau invers.

În concluzie, Parlamentul propune Curții să răspundă la întrebări, pe de o parte, că articolul 175 alineatul (1) CE constituie temeiul juridic corespunzător actului de încheiere a protocolului de Comunitate și, pe de altă parte, că, în măsura în care efectele protocolului menționat anterior asupra comerțului internațional depășesc cadrul articolului 175 alineatul (1) CE, ar fi necesar să fie adăugată o trimitere la articolul 133 CE în temeiul juridic al acestui act.

Consiliul susține că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, pentru a ști dacă temeiul juridic dublu, format de articolul 133 CE și de articolul 174 alineatul (4) CE, este corespunzător, trebuie examinat dacă protocolul, prin scopul și conținutul său, se referă atât la mediu, cât și la comerț – aceste două aspecte fiind esențiale –, caz în care un temei juridic dublu ar fi necesar pentru a autoriza încheierea protocolului de Comunitate, sau dacă acesta

are numai efecte incidentale asupra politicii de mediu sau asupra politicii comerciale, caz în care ar fi suficient un singur temei juridic pentru a permite o asemenea încheiere.

Consiliul constată că protocolul face trimitere, în preambulul său, la articolul 19 alineatele (3) și (4), la articolul 8 litera (g) și la articolul 17 din convenție, precum și la Decizia II/5 a conferinței părților la convenție. Prin urmare, face parte dintr-un ansamblu de măsuri adoptate de comunitatea internațională pentru protejarea și conservarea diversității biologice.

De asemenea, Consiliul face trimitere la articolul (1) și la articolul 2 alineatul (2) din protocol pentru a sublinia obiectivul în materie de mediu al acestuia.

Conform Consiliului, este incontestabil că protocolul a fost negociat cu obiectivul primordial de a pune în aplicare mijloace, precum stabilirea unei proceduri de „acord prealabil, dat în cunoștință de cauză”, prevăzută la articolul 19 alineatul (3) din convenție, destinată să controleze riscurile pentru conservarea și utilizarea durabilă a diversității biologice, precum și pentru sănătatea oamenilor, riscuri care sunt legate de utilizarea și eliberarea de organisme vii modificate prin biotehnologie.

Politica în domeniul mediului a Comunității, ale cărei obiective au fost precizate la articolul 174 CE, ar corespunde în întregime obiectivului protocolului.

De asemenea, conținutul acordului ar atesta caracterul predominant al elementelor care vizează conservarea biodiversității, aspectele comerciale fiind subordonate dispozițiilor privind protecția mediului, precum cele privind, în special, principiul precauției și evaluarea riscurilor conform unor metode științifice solide.

Prin urmare, Consiliul estimează că, având în vedere scopul și conținutul său, protocolul și, astfel, actul de încheiere a acestuia intră în cadrul politicii urmărite de Comunitate în domeniul mediului. În consecință, decizia privind încheierea protocolului menționat anterior ar trebui să fie întemeiată pe articolul 175 alineatul (1) CE.

Consiliul consideră că această ultimă dispoziție constituie singurul temei juridic posibil al actului de încheiere a protocolului, excluzând articolul 133 CE, deoarece componenta principală sau predominantă a protocolului menționat anterior, în sensul Hotărârii din 28 iunie 1994, Parlamentul/Consiliul, citată anterior, ar fi într-adevăr protecția mediului.

Consiliul estimează că jurisprudența la care se referă Comisia în sprijinul unei interpretări largi a domeniului politicii comerciale comune se referă la măsuri comerciale clasice (a se vedea Hotărârea Cernobil, punctele 18 și 19, precum și Avizul 1/94, citat anterior, punctul 31, în care Curtea a considerat, în ceea ce privește Acordul SPS, că un acord are un caracter pur comercial numai în cazul în care componenta principală sau predominantă a acestuia se referă la comerț). Consiliul reamintește, citând mai multe exemple, că numeroase acorduri în domeniul mediului, incluzând aspecte legate de comerțul internațional, au fost încheiate de organul legislativ comunitar fie în temeiul articolului 130s din tratat, fie în temeiul articolului 235 din Tratatul CE (devenit articolul 308 CE), în perioada în care tratatul nu prevedea un temei juridic specific în materie de protecția mediului.

În ceea ce privește problema de a ști dacă temeiul juridic material al deciziei privind încheierea protocolului – contrar temeiului juridic „procedural”, și anume articolul 300 CE – ar trebui să fie articolul 175 alineatul (1) CE sau articolul 174 alineatul (4) CE, Consiliul își reiterează îndoielile cu privire la admisibilitatea cererii de aviz. Obiectul procedurii prevăzute la articolul 300 alineatul (6) CE ar fi să stabilească compatibilitatea unui acord cu dispozițiile

tratatului, inclusiv problemele de repartizare a competențelor între Comunitate și statele membre, dar nu să stabilească temeiul juridic corespunzător al unei decizii de încheiere a unui asemenea acord.

În orice caz, această chestiune ar fi fost deja reglementată de hotărârile citate anterior, Safety Hi-Tech și Bettati.

În ceea ce privește a doua întrebare adresată Curții, Consiliul susține că îi este dificil să înțeleagă domeniul de aplicare și relevanța acesteia. În ciuda problemelor legate de acordurile mixte evocate de Comisie, aceasta din urmă ar admite, în orice caz, natura mixtă a protocolului. Stabilirea limitelor competenței statelor membre – reziduală sau nu – depinde de stadiul în care se află legislația comunitară internă la data încheierii protocolului. Până în prezent, legislația comunitară nu ar acoperi decât parțial obligațiile care decurg din protocol.

În concluzie, Consiliul solicită Curții, în principal, să declare cererea de aviz inadmisibilă și, în subsidiar, în cazul în care cererea de aviz ar fi declarată admisibilă, să răspundă la prima întrebare că:

„Articolul 133 și articolul 174 alineatul (4), coroborate cu dispozițiile pertinente ale articolului 300 din Tratatul CE, nu constituie temeiul juridic corespunzător al actului de încheiere, de Comunitatea Europeană, a protocolului și că acest act trebuie să fie întemeiat pe articolul 175 alineatul (1), coroborat cu dispozițiile pertinente ale articolului 300 din Tratatul CE”.

Tot în subsidiar, în cazul în care Curtea ar răspunde totuși afirmativ la prima întrebare, Consiliul solicită acesteia din urmă:

„să declare că respectivele competențe ale statelor membre de a încheia protocolul nu au un caracter rezidual în raport cu competența comunitară”.

Punctul de vedere al Curții

I - Cu privire la admisibilitatea cererii

1 Rezultă din întrebările adresate că, în esență, Curtea este invitată, pe de o parte, să se pronunțe cu privire la alegerea temeiului juridic corespunzător al actului prin care Consiliul își propune să încheie protocolul și, în special, dacă trebuie întemeiat consimțământul Comunității de a fi obligată de acesta pe articolul 133 CE și pe articolul 174 alineatul (4) CE și, pe de altă parte, să examineze dacă respectivele competențe pe care statele membre ar continua să le exercite datorită participării acestora la protocol alături de Comunitate au, având în vedere domeniile reglementate, un caracter rezidual sau preponderent în raport cu cele ale Comunității.

2 Conform guvernelor spaniol și francez, precum și Consiliului, asemenea întrebări nu intră în domeniul de aplicare a articolului 300 alineatul (6) CE prin faptul că nu se referă nici la compatibilitatea acordului avut în vedere cu tratatul, nici la repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre în ceea ce privește acordul menționat anterior.

3 Cu titlu introductiv, trebuie reamintit că, potrivit unei poziții constante a Curții, avizul acesteia din urmă, în temeiul articolului 300 alineatul (6) CE, poate fi obținut, în special, cu privire la problemele care se referă la repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre pentru încheierea unui acord specific cu țări terțe (a se vedea, în special, avizele

citare anterior 1/75, în special p. 1360; 1/78, punctul 30; 2/91, punctul 3 și 1/94, punctul 9). Articolul 107 alineatul (2) din Regulamentul de procedură susține această interpretare.

4 În prezenta cauză, nici Comisia, nici statele membre care au depus observații, și nici Consiliul și Parlamentul, nu pun la îndoială existența competenței Comunității de a aproba protocolul. Compatibilitatea dispozițiilor materiale ale acestuia cu tratatul nu este nici ea contestată în fața Curții. Sunt discutate numai temeiul competenței Comunității și natura acesteia, exclusivă sau partajată, precum și delimitarea acesteia în raport cu cea a statelor membre.

5 În această privință, trebuie subliniat că alegerea temeiului juridic corespunzător are o importanță de natură constituțională. Într-adevăr, întrucât Comunitatea dispune numai de competențe de atribuire, aceasta trebuie să lege protocolul de o dispoziție a tratatului care îi conferă puterea de a aproba un asemenea act. Prin urmare, acțiunea cu un temei juridic eronat poate să invalideze actul de încheiere în sine și, astfel, să vicieze consimțământul Comunității de a fi parte la acordul pe care aceasta din urmă l-a semnat. Această situație are loc, în special, atunci când tratatul nu conferă Comunității o competență suficientă pentru a ratifica acordul în întregime, fapt ce presupune examinarea repartizării competențelor între Comunitate și statele membre pentru încheierea acordului avut în vedere cu țările terțe, sau chiar atunci când temeiul juridic corespunzător al actului de încheiere menționat anterior prevede o procedură legislativă diferită de cea care a fost urmărită în mod efectiv de instituțiile comunitare.

6 Într-adevăr, invalidarea actului de încheiere a acordului, din cauza erorii legate de temeiul juridic al unui asemenea act, este de natură să creeze, atât la nivel comunitar, cât și în ordinea juridică internațională, complicații pe care procedura excepțională de sesizare prealabilă a Curții, prevăzută la articolul 300 alineatul (6) CE, urmărește în mod special să le prevină (a se vedea Avizul 1/75, citat anterior, p. 1360 și 1361, precum și Avizul 2/94 din 28 martie 1996, Rec., p. I-1759, punctele 3 – 6).

7 Prin urmare, trebuie apreciată admisibilitatea cererii de aviz în lumina considerațiilor precedente.

8 În ceea ce privește prima întrebare, nu este exclus, în primă analiză, la lectura cererii de aviz, ca încheierea protocolului să fie de competența exclusivă a Comunității în temeiul articolului 133 CE.

9 Prin urmare, în acest stadiu al examinării cererii de aviz, trebuie constatat că prima întrebare adresată, cu privire la alegerea temeiului juridic pentru încheierea protocolului, se referă chiar la existența unei competențe exclusive a Comunității, în temeiul politicii comerciale comune, pentru a decide o asemenea încheiere și că răspunsul la această întrebare ar putea să afecteze procedura legislativă comunitară care trebuie urmată. Această constatare este suficientă pentru a justifica admisibilitatea primei întrebări.

10 Cu toate acestea, Consiliul adaugă faptul că era sarcina Comisiei să inițieze o acțiune în anulare împotriva Deciziei din 15 mai 2000 privind semnarea protocolului în numele Comunității, contestând temeiul juridic reținut cu această ocazie, astfel încât aceasta ar fi decăzută din dreptul de a contesta, invocând același motiv, actul pe care Consiliul își propune să îl adopte pentru aprobarea protocolului.

11 În această privință, este suficient să se sublinieze că actul prin care se autorizează semnarea acordului internațional și cel prin care se pronunță încheierea acestuia sunt două acte juridice distincte care implică obligații complet distincte pentru părțile interesate și că al

doilea act nu reprezintă în niciun caz confirmarea primului. În aceste condiții, lipsa acțiunii în anulare îndreptate împotriva primului act menționat anterior nu constituie un obstacol în calea introducerii unei asemenea acțiuni împotriva actului de încheiere a acordului avut în vedere și nici nu face inadmisibilă o cerere de aviz care ridică problema compatibilității acestuia cu tratatul.

12 În orice caz, trebuie reamintit că faptul că anumite chestiuni pot fi abordate în cadrul altor căi de atac, în special în cadrul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 230 CE, nu constituie un argument care să excludă posibilitatea sesizării în prealabil a Curții în temeiul articolului 300 alineatul (6) CE (a se vedea Avizul 2/92, citat anterior, punctul 14).

13 În ceea ce privește a doua întrebare adresată, aceasta pornește de la ipoteza conform căreia Comunității nu i s-ar recunoaște o competență exclusivă, în temeiul articolului 133 CE, pentru a încheia protocolul în întregime, ci s-ar angaja față de celelalte părți contractante în temeiul articolului 133 CE și al articolului 174 alineatul (4) CE. În această ipoteză, protocolul ar fi încheiat atât de Comunitate, în temeiul competențelor sale în domeniul politicii comerciale și al protecției mediului, cât și de statele membre, în temeiul competențelor pe care acestea și le-ar păstra în acest ultim domeniu. Prin urmare, Comisia dorește să obțină clarificări cu privire la eventuala influență a limitelor competenței respective a Comunității și a statelor membre ale acesteia asupra gestionării protocolului menționat anterior.

14 Conform guvernului francez, această întrebare este pur teoretică și nu are nicio influență asupra compatibilității protocolului cu tratatul. Prin urmare, aceasta trebuie să fie respinsă ca inadmisibilă.

15 În această privință, trebuie subliniat că, întrucât existența acestora a fost stabilită, limitele competenței respective a Comunității și a statelor membre în materie de protecția mediului nu pot, ca atare, să aibă vreo incidență asupra competenței Comunității de a încheia protocolul și nici, în mod mai general, asupra validității materiale sau a regularității formale a acesteia din urmă în lumina tratatului.

16 Cu siguranță, este de la sine înțeles că limitele competenței respective a Comunității și a statelor membre în domeniile reglementate de protocol determină limitele răspunderii lor respective în ceea ce privește executarea obligațiilor care decurg din protocolul menționat anterior. Articolul 34 alineatele (2) și (3) din convenție ține seama tocmai de acest fapt, solicitând în special organizațiilor regionale de integrare economică, care sunt părți la convenție sau la oricare dintre protocoalele acesteia, să indice limitele competenței lor în instrumentele lor de aprobare și să informeze depozitarul asupra oricăror modificări relevante privind limitele competenței lor.

17 Totuși, acest considerent nu poate să justifice în sine recurgerea la procedura prevăzută la articolul 300 alineatul (6) CE, destinată, astfel cum s-a subliniat deja la punctul 6 din prezentul aviz, prevenirii complicațiilor care ar putea să apară atât la nivel internațional, cât și la nivel comunitar atunci când devine evident, după încheierea unui acord internațional de Comunitate, că acest acord nu este compatibil cu tratatul. Această procedură nu are ca obiect soluționarea problemelor legate de punerea în aplicare a unui acord avut în vedere care ar ține de competențele partajate între Comunitate și statele membre.

18 În această privință, trebuie reamintit că, în orice caz, atunci când este evident că obiectul unui acord internațional este, parțial, de competența Comunității și, parțial, de competența statelor membre, este necesar să se asigure o cooperare strânsă între acestea din urmă și instituțiile comunitare, atât în procesul de negociere și de încheiere, cât și în procesul de

punere în aplicare a angajamentelor asumate. Această obligație de cooperare decurge din cerința unității în reprezentarea internațională a Comunității (a se vedea Decizia 1/78 din 14 noiembrie 1978, Rec., p. 2151, punctele 34–36; avizele citate anterior, Avizul 2/91, punctul 36, și Avizul 1/94, punctul 108).

19 În lumina considerațiilor anterioare, este necesar să se accepte admisibilitatea prezentei cereri de aviz numai în măsura în care se referă la faptul de a ști dacă protocolul intră în competența exclusivă a Comunității sau dacă intră într-o competență partajată între aceasta din urmă și statele membre.

II - Cu privire la fond

20 Conform Comisiei, protocolul intră, în principal, în domeniul de aplicare a articolului 133 alineatul (3) CE, dar aceasta nu exclude faptul că anumite probleme care țin, mai specific, de protecția mediului, depășesc cadrul acestei dispoziții. În consecință, aceasta susține că articolul 133 CE și articolul 174 alineatul (4) CE constituie temeiul juridic corespunzător pentru încheierea protocolului menționat anterior.

21 Această interpretare este contestată de Consiliu și de statele membre care au prezentat observații. Acestea din urmă consideră că, datorită în principal finalității și conținutului protocolului, încheierea acestuia poate fi întemeiată numai pe articolul 175 alineatul (1) CE. De asemenea, Parlamentul susține că această ultimă dispoziție constituie temeiul juridic corespunzător al actului de încheiere a protocolului menționat anterior, dar nu exclude o referință suplimentară la articolul 133 CE, în măsura în care ar fi stabilit că efectele acestuia asupra comerțului cu OVM reprezintă un factor adițional semnificativ la protecția mediului, care constituie obiectivul principal al acestui protocol.

22 În această privință, trebuie reamintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act, inclusiv al celui adoptat pentru încheierea unui acord internațional, nu rezultă doar din convingerea autorului acestuia, ci trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional. Printre astfel de elemente se numără, în special, scopul și conținutul actului (a se vedea Hotărârea Portugalia/Consiliul, citată anterior, punctul 22; Hotărârea din 4 aprilie 2000, Comisia/Consiliul, C-269/97, Rec., p. I-2257, punctul 43 și Hotărârea Spania/Consiliul, citată anterior, punctul 58).

23 Dacă examinarea unui act comunitar demonstrează că acesta are o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată drept principală sau preponderentă, în vreme ce cealaltă este doar accesorie, actul trebuie să se întemeieze pe un singur temei juridic, și anume cel impus de finalitatea sau componenta principală sau preponderentă (a se vedea Hotărârea „directiva privind deșeurile”, punctele 19 și 21; Hotărârea din 23 februarie 1999, Parlamentul/Consiliul, C-42/97, Rec., p. I-869, punctele 39 și 40, precum și Hotărârea Spania/Consiliul, citată anterior, punctul 59). Cu titlu excepțional, dacă se stabilește că actul urmărește mai multe obiective în același timp, care sunt legate în mod indisociabil, fără ca unul dintre ele să fie secundar și indirect în raport cu celălalt, un astfel de act poate fi întemeiat pe diversele temeiuri juridice corespunzătoare (a se vedea, în acest sens, hotărârea cu privire la dioxidul de titan, punctele 13 și 17, precum și Hotărârea din 23 februarie 1999, Parlamentul/Consiliul, citată anterior, punctul 38).

24 În ceea ce privește interpretarea unui acord internațional, trebuie reamintit, de asemenea, că, în temeiul articolului 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, „un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credință urmărind sensul care trebuie atribuit în mod obișnuit dispozițiilor tratatului în contextul acestora și ținând seama de obiectul și scopul acestuia”.

25 În prezenta cauză, aplicarea acestor criterii de apreciere ridică întrebarea dacă protocolul constituie, având în vedere contextul, scopul și conținutul acestuia, un acord adoptat în principal în materie de protecția mediului, care poate să aibă implicații auxiliare asupra comerțului cu OVM, sau, dimpotrivă, dacă are în principal caracterul unui acord în domeniul politicii comerciale internaționale care ia în considerare, în mod accesoriu, anumite cerințe de mediu, sau dacă se referă în mod indisociabil atât la protecția mediului, cât și la comerțul internațional.

26 Mai întâi, trebuie să se constate că protocolul a fost elaborat în conformitate cu Decizia II/5 a conferinței părților la convenție, care a avut loc conform dispozițiilor articolului 19 alineatul (3) din convenție care invită părțile menționate anterior să examineze oportunitatea de a adopta măsuri, în special de ordin procedural, „în domeniul transferului, al manipulării și al utilizării în deplină siguranță a oricărui organism viu modificat rezultat din biotehnologie, care ar putea avea efecte negative asupra conservării și a utilizării durabile a diversității biologice”.

27 Este cunoscut faptul că această convenție, care a fost, de altfel, încheiată de Comunitate în temeiul articolului 130s din tratat, este un instrument care intră în domeniul protecției mediului. Aceasta este rezultatul Conferinței Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare (UNCED), desfășurată la Rio de Janeiro în iunie 1992. Articolul 1 din convenție prevede, în special, că obiectivele sale sunt „conservarea diversității biologice, utilizarea durabilă a componentelor sale și împărțirea corectă și echitabilă a beneficiilor care rezultă din utilizarea resurselor genetice”.

28 În conformitate cu articolul 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, acest context aferent Convenției privind diversitatea biologică trebuie luat drept referință pentru a identifica scopul și pentru a preciza obiectul protocolului, ale cărui considerente al doilea și al treilea fac trimitere la anumite dispoziții ale convenției menționate anterior, în special articolul 19 alineatul (3), și la Decizia II/5 a conferinței părților la convenție. Numeroase dispoziții ale protocolului, în special articolele 3, 7, 16, 18, 20, 22, 27 – 35 și 37, fac trimitere, de asemenea, la convenție sau la conferința părților la convenție.

29 În continuare, în ceea ce privește finalitatea protocolului, rezultă, fără nicio îndoială, din articolul 1 din acesta, care face trimitere la principiul 15 din Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea, că urmărește un obiectiv legat de mediu, accentuat de trimiterea la principiul precauției, care constituie un principiu fundamental al protecției mediului, menționat la articolul 174 alineatul (2) CE.

30 Obiectivul de a asigura un „nivel adecvat” de protecție pentru siguranța transferului, manipulării și utilizării organismelor vii modificate rezultă, de asemenea, în mod clar din titlul protocolului, a cărui denumire se referă în mod expres la „biosecuritate”, precum și din considerentele al cincilea până la al optulea, care subliniază riscurile pe care biotehnologia ar putea să le aibă pentru sănătatea oamenilor, necesitatea ca aceasta să fie utilizată în condiții adecvate de siguranță pentru mediu și sănătatea oamenilor, precum și „importanța crucială pentru umanitate a centrelor de origine și centrelor de diversitate genetică”.

31 În cele din urmă, în ceea ce privește conținutul protocolului, obligația fundamentală impusă părților la articolul 2 alineatul (2) din acesta de prevenire sau de reducere a riscurilor pentru diversitatea biologică în elaborarea, manipularea, transportarea, utilizarea, transferul și eliberarea oricărui OVM reflectă în mod clar scopul de mediu al protocolului menționat anterior.

32 De asemenea, se poate deduce din articolul 4 din protocol că obiectul intrinsec al acestuia este protecția mediului, întrucât acest articol prevede, în ceea ce privește domeniul de aplicare a protocolului, că se aplică tuturor OVM „care pot avea efecte negative asupra [...] diversității biologice, luând în considerare, de asemenea, riscurile pentru sănătatea oamenilor”.

33 Similar, pentru a permite părților să își îndeplinească obligația fundamentală, enunțată la articolul 2 alineatul (2) din protocol, protocolul stabilește mai multe proceduri de control (a se vedea articolele 7 – 13 din acesta), printre care „procedura de acord prealabil în cunoștință de cauză”, care constituie un instrument tipic al politicii de mediu (a se vedea, în ceea ce privește punerea în aplicare a unui sistem de notificare și de autorizare prealabilă în domeniul transferurilor de deșeuri între state membre, Hotărârea din 28 iunie 1994, Parlamentul/Consiliul, citată anterior, punctele 23, 25 și 26). De asemenea, protocolul se ocupă de evaluarea și gestionarea riscurilor asociate cu utilizarea, manipularea și mișcarea transfrontieră a OVM (articolele 15 și 16), cu mișcarea transfrontieră neintenționată și măsurile de urgență (articolul 17), cu manipularea, transportul, ambalarea și identificarea OVM (articolul 18). În cele din urmă, articolele 19 – 28 din protocol, al căror obiect a fost reamintit pe scurt în expunerea cererii de aviz, se aplică oricărui tip de mișcare transfrontalieră și, de asemenea, intenționează, în principal, să permită părților să se conformeze obligației lor fundamentale, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din protocolul menționat anterior.

34 Astfel, din examinarea efectuată la punctele 26 – 33 din prezentul aviz, privind contextul, scopul și conținutul protocolului, reiese că scopul sau componenta principală a acestuia din urmă este protecția diversității biologice împotriva efectelor nefaste care ar putea rezulta din activitățile care implică utilizarea de OVM, în special mișcările transfrontaliere ale acestora.

35 Cu toate acestea, Comisia consideră că protocolul intră, în principal, în domeniul de reglementare a comerțului internațional. În această privință, Comisia se referă la jurisprudența Curții care, de mult timp, ar fi reținut o concepție largă a noțiunii de politică comercială comună (a se vedea Avizul 1/78, citat anterior, punctul 45). Faptul că o reglementare a comerțului internațional cu anumite produse urmărește, în principal, obiective care nu sunt de ordin comercial – precum protecția mediului sau a sănătății oamenilor, cooperarea pentru dezvoltare, obiective de politică externă și de securitate sau de politică agricolă – nu poate să aibă drept consecință, conform Comisiei, excluderea competenței exclusive a Comunității și justificarea utilizării, de exemplu, a articolului 175 CE, atunci când măsurile în cauză tind, în mod specific, să reglementeze comerțul exterior al Comunității (a se vedea, în acest sens, hotărârile citate anterior, Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, punctele 16 – 20; Hotărârea Cernobil, punctele 17 – 20; Hotărârea Werner, punctele 8 – 11; Hotărârea Leifer și alții, punctele 8 – 11, și Hotărârea Centro-Com, punctele 26 – 29, precum și avizele citate anterior, Avizul 1/78, punctele 41 – 46, și Avizul 1/94, punctele 28 – 34). În realitate, măsurile de reglementare a comerțului internațional ar urmări adesea obiective multiple și diverse, ceea ce nu ar implica faptul că acestea trebuie să fie adoptate în temeiul diferitelor dispoziții ale tratatului privind aceste obiective.

36 Comisia adaugă faptul că au fost integrate considerații care nu sunt de ordin comercial în Acordul OMC și în anexele la acesta, în special la articolul XX din GATT și în acordurile SPS și BTC, fără a putea fi respinsă de Curte, la punctul 34 din Avizul 1/94, citat anterior, competența exclusivă a Comunității de a încheia, în temeiul articolului 113 din tratat, toate acordurile multilaterale privind comerțul cu mărfuri.

37 Este adevărat că, în această privință, conform formulării articolului 1 din protocol, „nivel[ul] adecvat de protecție” urmărit se referă, în special, la „transferul” organismelor vii modificate, „acordând atenție [...] mișcării lor transfrontiere”. De asemenea, este adevărat că numeroase dispoziții ale protocolului se referă tocmai la controlul acestor mișcări, în special atunci când OVM sunt destinate utilizării directe ca alimente sau hrană pentru animale sau destinate prelucrării pentru a permite autorităților naționale să prevină sau să reducă riscurile pe care le implică acestea pentru diversitatea biologică și sănătatea oamenilor. Cu toate acestea, chiar presupunând, astfel cum susține Comisia, că procedurile de control stabilite de protocol sunt aplicate cel mai adesea sau, cel puțin, în termeni de valoare comercială, în mod preponderent schimburilor comerciale cu OVM, nu este mai puțin adevărat că, astfel cum rezultă din examinarea efectuată la punctele 26 – 33 din prezentul aviz, protocolul este, având în vedere contextul, scopul și conținutul acestuia, un instrument destinat, în principal, prevenirii riscurilor biotehnologice și nu promovării, facilitării sau reglementării schimburilor comerciale.

38 Într-adevăr, este necesar, în primul rând, să se sublinieze că, în temeiul articolului 3 litera (k) din protocol, expresia „mișcare transfrontieră” „înseamnă mișcarea unui organism viu modificat dinspre o parte înspre o altă parte, cu precizarea că în sensul articolelor 17 și 24 mișcarea transfrontieră se extinde la mișcarea între o parte și un stat care nu este parte”. O asemenea definiție, care este deosebit de largă, tinde să acopere orice formă de mișcare a OVM între state, chiar dacă aceste mișcări sunt sau nu în scopuri comerciale. Astfel, sunt vizate nu numai mișcările OVM cu caracter agricol, „destinate utilizării directe ca alimente sau hrană pentru animale sau destinate prelucrării”, ci și mișcările transfrontiere ilicite, „neintenționate”, și mișcările în scopuri caritabile, științifice sau de interes public.

39 În mod similar, juxtapunerea termenilor „transfer”, „manipulare” și „utilizare” a OVM, la articolul 1 și articolul 2 alineatul (2) din protocol, indică voința părților de a acoperi orice fel de prelucrare a OVM pentru a garanta un „nivel adecvat de protecție” a diversității biologice.

40 În al doilea rând, faptul că numeroase acorduri internaționale în domeniul comerțului urmăresc obiective multiple și interpretarea largă a noțiunii de politică comercială comună, astfel cum rezultă aceasta din jurisprudența Curții, nu sunt de natură să pună la îndoială constatarea conform căreia protocolul este un instrument care ține în principal de politica de mediu, chiar dacă măsurile de prevenire pot să afecteze schimburile comerciale privind OVM. Dacă ar fi admisă, interpretarea Comisiei ar goli de o mare parte din substanță dispozițiile specifice ale tratatului privind politica de protecție a mediului, în măsura în care, de îndată ce s-ar stabili că acțiunea comunitară poate să aibă implicații asupra schimburilor comerciale, acordul avut în vedere ar trebui să fie inclus în categoria celor care intră în domeniul politicii comerciale comune. În această privință, trebuie subliniat că politica de mediu este vizată în mod explicit la articolul 3 alineatul (1) litera (l) CE, la fel ca politica comercială comună, la care se face trimitere în aceeași dispoziție, la litera (b).

41 În al treilea rând, indiferent de amploare, dificultățile practice legate de punerea în aplicare a acordurilor mixte, care sunt invocate de Comisie pentru a justifica utilizarea articolului 133 CE – care conferă Comunității o competență exclusivă în domeniul politicii comerciale comune –, nu pot fi reținute ca pertinente pentru stabilirea alegerii temeiului juridic al unui act comunitar (a se vedea Avizul 1/94, citat anterior, punctul 107).

42 În schimb, din toate considerațiile precedente rezultă că încheierea protocolului, în numele Comunității, trebuie să fie întemeiată pe un temei juridic unic care să fie specific politicii de mediu.

43 În această privință, astfel cum a hotărât deja Curtea (a se vedea hotărârile citate anterior, Peralta, punctul 57, și Safety Hi-Tech, punctul 43), articolul 174 CE definește obiectivele care trebuie urmărite în cadrul politicii de mediu, în timp ce articolul 175 CE constituie temeiul juridic pentru adoptarea actelor comunitare. Cu siguranță, articolul 174 alineatul (4) CE prevede tocmai că „[c]ondițiile cooperării Comunității” cu țările terțe și cu organizațiile internaționale „pot face obiectul unor acorduri [...], care se negociază și se încheie în conformitate cu articolul 300”. Cu toate acestea, în speță, protocolul nu se limitează la a stabili „[c]ondițiile cooperării” în materie de protecția mediului, ci stabilește în special norme precise privind procedurile de control în domeniul mișcărilor transfrontaliere, evaluării și gestionării riscurilor, manipulării, transportului, ambalării și identificării OVM.

44 În consecință, articolul 175 alineatul (1) CE este temeiul juridic corespunzător pentru încheierea protocolului în numele Comunității.

45 Prin urmare, trebuie să se examineze, de asemenea, dacă, în temeiul articolului 175 CE, Comunitatea deține o competență exclusivă pentru încheierea protocolului datorită existenței unor acte de drept derivat adoptate în cadru comunitar, care ar reglementa domeniul biosecurității și care ar putea fi afectate în cazul participării statelor membre la procedura de încheiere a protocolului menționat anterior (a se vedea Hotărârea AETR, punctul 22).

46 În această privință, este suficient să se constate, astfel cum au făcut în mod întemeiat Guvernul Regatului Unit și Consiliul, că, în orice caz, armonizarea realizată pe plan comunitar, în domeniul de aplicare a protocolului, acoperă numai parțial un asemenea domeniu [a se vedea directivele 90/219 și 90/220, precum și Directiva 2001/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 martie 2001 privind diseminarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic (JO L 106, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 75), al cărei articol 36 alineatul (1) abrogă Directiva 90/220].

47 Din considerentele precedente rezultă că statele membre și Comunitatea au o competență partajată pentru încheierea protocolului.

Prin urmare,

CURTEA,

compusă din domnul G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, domnul P. Jann, doamnele F. Macken și N. Colneric și domnul S. von Bahr, președinți de cameră, domnii C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissechet, L. Sevón, M. Wathelet (raportor), R. Schintgen și V. Skouris, judecători,

după ascultarea domnilor S. Alber, prim avocat general, F. G. Jacobs, P. Léger, D. Ruiz-Jarabo Colomer, J. Mischo, A. Tizzano, L. A. Geelhoed și a doamnei C. Stix-Hackl, avocați generali,

emite următorul aviz:

Competența pentru încheierea Protocolului de la Cartagena privind biosecuritatea este partajată între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissechet

Sevón

Wathelet
Skouris

Schintgen

Adoptat la Luxemburg, la 6 decembrie 2001.

Grefier
R. Grass

Președinte
G.C. Rodríguez Iglesias