

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 26. mail 2005¹

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas vaidlevad Euroopa Ühenduste Komisjon ja Euroopa Liidu Nõukogu selle üle, milline on õige õiguslik alus rahvusvahelise lepingu ehk teatavate rahvusvaheliselt kaubeldavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide suhtes kohaldatavat eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri käsitleva Rotterdami konventsiooni (edaspidi „konventsioon“) sõlmimiseks.²

3. Paralleelselt menetluses oleva kohtuasja C-178/03³ keskne probleem on õigusliku aluse valik Euroopa Parlamendi 28. jaanuari 2003. aasta määrusele (EÜ) nr 304/2003 ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta.⁴ Selle määruse üks eesmärk on konventsiooni ühendusesisene rakendamine.⁵

II. Konventsioon

A. Väljavõtte põhjendustest

2. Samal ajal kui komisjon on seisukohal, et Euroopa Ühenduse liikmelisuse aluseks peaks selles konventsioonis olema ühine kaubanduspoliitika (EÜ artikkel 133), kaitseb nõukogu seisukohta, et konventsioon sõlmiti lõpuks keskkonnapoliitika (EÜ artikli 175 lõige 1) alusel, ja teda toetab selles nii Euroopa Parlament kui ka viis liikmesriiki.

4. Konventsiooni preambulist on eelkõige järgmised lõigud käesoleva kohtuasja jaoks

3 — Komisjon vs. parlament ja nõukogu. Vt ka selles kohtuasjas minu täna esitatav ettepanek (10. jaanuari 2006. aasta otsus (EKL 2006, lk I-107, I-111)).

4 — ELT L 63, lk 1; ELT eriväljaanne 11/46, lk 65; edaspidi „määrus nr 304/2003“.

5 — Vt ka määruse nr 304/2003 kolmas põhjendus ja artikli 1 lõike 1 punkt a.

1 — Algkeel: saksa.

2 — ELT 2003, L 63, lk 29 jj; ELT eriväljaanne 11/46, lk 93.

olulise tähtsusega (esimene, teine, kolmas, kuues, seitsmes, kaheksas ja üheteistkümnes põhjendus):

rahvusvahelisele tegevusjuhendile (edaspidi „rahvusvaheline tegevusjuhend”),

[...]

„olles teadlikud teatavate rahvusvaheliselt kaubeldavate kemikaalide ja pestitsiidide kahjulikust mõjust inimeste tervisele ja keskkonnale,

tõdedes, et kõikides riikides on vaja edendada kemikaalidega kauplemise häid tavasid, võttes muu hulgas arvesse rahvusvahelises tegevusjuhendis sätestatud vabatahtlikke standardeid ja kemikaalide rahvusvahelist kaubandust käsitlevat UNEP-i eetikakoodeksi,

meenutades Rio de Janeiro keskkonna- ja arengudeklaratsiooni asjakohaseid sätteid ning Agenda 21 programmi 19. peatükki „Mürkkemikaalide keskkonnaohutu käitlemine, sealhulgas mürgiste ja ohtlike toodete illegaalsete rahvusvaheliste vedude ärahoidmine”,

soovides tagada, et nende territooriumidelt eksporditavad ohtlikud kemikaalid oleksid pakendatud ja märgistatud inimeste tervist ja keskkonda küllaldaselt kaitsval viisil kooskõlas muudetud Londoni juhendi ja rahvusvahelise tegevusjuhendi põhimõtetega,

olles teadlikud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni keskkonnaprogrammi (UNEP) ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) raames tehtud tööst vabatahtliku eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri rakendamisel vastavalt UNEPi rahvusvaheliselt kaubeldavaid kemikaale käsitleva informatsiooni vahetamise muudetud Londoni juhendile (edaspidi „muudetud Londoni juhend”) ning Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) pestitsiidide levitamise ja kasutamise

tõdedes, et säästva arengu saavutamiseks peavad kaubandus- ja keskkonnapoliitika teineteist vastastikku toetama,

[...]

olles otsustanud kaitsta inimeste tervist, sealhulgas tarbijate ja töötajate tervist, ning keskkonda teatavate rahvusvaheliselt kaubeldavate kemikaalide ja pestitsiidide võimaliku kahjuliku mõju eest”.

B. *Konventsiooni oluliste sätete kokkuvõte*

6. Konventsiooni olulised sätted võib lihtsustatult järgmiselt kokku võtta:

5. Peale selle tuleb viidata nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsuse 2003/106/EÜ, mis käsitleb Rotterdami konventsiooni rahvusvahelises teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide kaubanduses rakendatava eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel⁶ (edaspidi ka „vaidlustatud otsus“), kolmandale põhjendusele. Seal on kirjas:

7. *Konventsiooni eesmärk* on artikli 1 kohaselt „edendada konventsiooniosaliste jagatud vastutust ja ühiseid jõupingutusi teatavate ohtlike kemikaalide rahvusvahelises kaubanduses, et kaitsta inimeste tervist ja keskkonda võimaliku kahjuliku mõju eest ja aidata kaasa nimetatud kemikaalide keskkonnaohutule kasutamisele, hõlbustades nende omadusi käsitlevat teabevahetust, kehtestades kõnealuste kemikaalide impordi ja ekspordi suhtes siseriikliku otsustamisprotsessi ning edastades asjakohased otsused konventsiooniosalistele”.⁷

„Konventsioon on oluline samm teatud ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide rahvusvahelise kaubanduse korra parandamiseks, et kaitsta inimeste tervist ja keskkonda potentsiaalse kahjuliku toime eest ning edendada selliste ainete keskkonnaohutut kasutamist.”

8. Selle eesmärgi täitmiseks allutab konventsioon rahvusvahelise kauplemise teatavate kemikaalidega, mis on konventsiooniosaliste poolt üksmeelselt klassifitseeritud ohtlike kemikaalidena, niinimetatud *Prior Informed Consent* protseduurile (eelnevalt teatatud nõusoleku protseduur, edaspidi „PIC-protseduur“). Puudutatud kemikaalide nimekiri on

6 — ELT 2003, L 63, lk 27; ELT eriväljaanne 11/46, lk 91.

7 — Kemikaalid on konventsiooni mõttes konventsiooni artikli 2 punkti a kohaselt ka pestitsiidid.

konventsioonile lisatud III lisana.⁸ PIC-protseduuri kirjeldatakse täpsemalt konventsiooni artiklites 10 ja 11. Põhiliselt näeb protseduur ette, et konventsiooniosalised informeerivad üksteist oma kõnealuste kemikaalide imporditavatest.⁹ Peale selle kohustuvad kõik konventsiooniosalised andma saadud informatsiooni teiste konventsiooniosaliste imporditavade kohta edasi oma pädevusalas olevatele asjaomastele isikutele ja tagama, et neid järgitakse.

Konventsiooni artikli 10 lõige 9 sisaldab peale selle järgmist normi:

„Konventsiooniosaline, kes [...] võtab vastu otsuse mitte lubada teatava kemikaali impordi või lubada impordi üksnes teatavatel konkreetsetel tingimustel, peab samal ajal keelama, kui ta ei ole seda juba teinud, ka järgmise:

a) selle kemikaali impordi mis tahes allikast ja

b) selle kemikaali kodumaise tootmise kodumaal kasutamise eesmärgil.”

9. Ka teiste kemikaalide suhtes, mis ei allu III lisa kohaselt PIC-protseduurile, kehtestab konventsioon artikli 5 lõigetes 1–4 *vastastikuse informeerimise* protseduuri kemikaalide oma territooriumil keelustamise või rangelt piiratud käitlemise kohta.¹⁰ Konventsiooni artikkel 12 kohustab igat konventsiooniosalist, kelle territooriumilt eksporditakse sellist tema keelustatud või rangelt piiratud käitlemisega kemikaali, teatama sellest ekspordist sihtriigile (niinimetatud „importivale konventsiooniosalisele”) (*Eksporditeatis*).

10. Konventsiooni artiklis 13 on põhiliselt sätestatud, et kemikaalide ekspordi puhul kehtivad *mürgistusnõuded*, mis tagavad piisava teabe nende kemikaalide ohtlikkuse kohta inimeste tervisele või keskkonnale.¹¹

8 — Sellesse nimekirja võib konventsiooniosaliste konverentsi kemikaalide hindamise komitee soovitusel kemikaale lisada või need sellest välja arvata (konventsiooni artiklid 7 ja 8 koostöös artikli 5 lõigetega 5 ja 6).

9 — Impordi käsitlevas vastuses võib konventsiooniosaline vastava kemikaali impordi lubada, lubada impordi ainult teatavatel konkreetsetel tingimustel, impordi keelata või ka anda ainult vahevastus (konventsiooni artikli 10 lõige 4). Selliste vastuste edastamine toimub ühise sekretariaadi kaudu (konventsiooni artikli 10 lõiked 7 ja 10).

10 — Selline informeerimine toimub ühise sekretariaadi kaudu ja peab sisaldama teatavat informatsiooni vastava aine laadi kohta, mis on konventsiooni I lisa täpsemalt määratletud, eriti tema füüsikalise-keemilise, toksikoloogilise ja ökotoksikoloogilise omaduste kohta, samuti selliste keeldude või piirangute keskkonna- ja tervisepoliitiliste põhjuste kohta.

11 — See ei puuduta ainult kemikaalide ekspordi, mis konventsiooni III lisa kohaselt alluvad PIC-protseduurile, vaid ka selliste kemikaalide ekspordi, millele kohalduvad vastava konventsiooniosalise territooriumil keelud või randed piirangud. Peale selle võivad konventsiooniosalised laiendada reeglit ka teiste siseriikliku õiguse kohaselt kohustuslikus korras mürgistatavatele kemikaalidele.

11. Konventsiooni artikkel 14 kutsub konventsiooniosalisi üles *vahetama teavet* konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvate kemikaalide kohta, samal ajal kui konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkti c ja artikli 16 kohaselt peaksid konventsiooniosalised osutama *tehnilist abi* eriti arenguriikidele ja üleminekujärgus majandusega riikidele; tehnilise abi eesmärk on arendada infrastruktuuri ja suutlikkust kasutada kemikaale ohutult kemikaalide kogu elutsükli vältel.

12. Artikli 15 lõike 2 kohaselt on iga konventsiooniosalise kohustus tagada, kui võrd see on võimalik, *avalikkusele nõuetekohane juurdepääs teabele*, mis käsitleb kemikaalide käitlemist ja õnnetusjuhtumite ohjastamist ning inimeste tervisele ja keskkonnale ohutumaid alternatiive võrreldes III lisas loetletud eriti ohtlike kemikaalidega, mis alluvad PIC-protseduurile.

13. Konventsioon ei puuduta artikli 15 lõike 4 kohaselt konventsiooniosaliste õigust võtta *inimeste tervise ja keskkonna kaitseks rangemaid meetmeid* kui konventsioonis sätestatud, tingimusel et need meetmed on kooskõlas konventsiooni sätetega ja rahvusvahelise õigusega.

III. Vaidluse taust, poolte nõuded ja menetlus

A. Vaidluse taust

14. Konventsioon võeti vastu 10. septembril 1998 Rotterdamis ja allkirjastati 11. septembril 1998 ühenduse nimel.

15. 24. jaanuaril 2002 tegi komisjon nõukogule ettepaneku konventsioon heaks kiita, toetudes seejuures EÜ artiklile 133 koostöös EÜ artikli 300 lõike 2 esimese lõigu esimese lause ja lõike 3 esimese lõiguga.¹²

16. 19. detsembril 2002 kiitis nõukogu konventsiooni Euroopa Ühenduse nimel heaks. Komisjoni ettepanekust erinevalt otsustas nõukogu seejuures aga ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendi ärakuulamist kooskõlas EÜ artikli 300 lõikega 3 asendada EÜ artikkel 133 heakskiitmise õigusliku alusena EÜ artikli 175 lõikega 1.

12 — KOM (2001) 802 (lõplik) (EÜT 2002, C 126 E, lk 274). Samal ajal esitas komisjon ettepaneku nõukogu määruse suhtes ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta, tuginedes EÜ artiklile 133 (EÜT 2002, C 126 E, lk 291).

17. Nagu konventsiooni artikli 25 lõikes 3 on ette nähtud, teatas Euroopa Ühendus peale selle oma heakskiitmiskirjas oma pädevuse ulatuse konventsiooniga reguleeritavates küsimustes.¹³ Ka selles teates viidatakse EÜ artikli 175 lõikele 1 ja mitte EÜ artiklile 133.

B. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

19. 27. veebruari 2003. aasta tühistamishagis palub komisjon vastavalt EÜ artiklile 230:

— tühistada nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsus 2003/106/EÜ, mis käsitleb Rotterdami konventsiooni rahvusvahelises teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide kaubanduses rakendatava eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri kohta heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel ja

18. Peale Euroopa Ühenduse on ka enamuse Euroopa Liidu liikmesriike konventsiooni osalised.¹⁴ Küsimus, kas ühendusel oli ehk juba sel ajal AETR-i kohtupraktika¹⁵ kohaselt ainupädevus konventsiooniga liitumiseks,¹⁶ ületab komisjoni hagi piirid ja seda ei ole seega käesolevas asjas vaja arutada.

— mõista kohtukulud välja nõukogult.

20. Nõukogu omakorda palub:

13 — ELT 2003, L 63, lk 47.

14 — Vt ratifitseerimise seisu ülevaade, mis on kättesaadav konventsiooni Interneti-lehel <http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272> (viimati vaadatud 1. veebruaril 2005).

15 — Kohtupraktika kohta, mis algas 31. märtsi 1971. aasta otsusega kohtuasjas 22/70: komisjon vs. nõukogu (edaspidi „AETR“, EKL 1971, lk 263, punkt 22), vt eriti 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91 (EKL 1993, lk I-1061, punkt 9) ja 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 („Bioloogilise ohutuse Cartagena protokoll“, EKL 2001, lk I-9713, punktid 45–47) ning 5. novembri 2002. aasta niinimetatud „Avatud taeva“ otsused kohtuasjas C-467/98: komisjon vs. Taani (EKL 2002, lk I-9519, punktid 82–84), kohtuasjas C-468/98: komisjon vs. Rootsi (EKL 2002, lk I-9575, punktid 78–80), kohtuasjas C-469/98: komisjon vs. Soome (EKL 2002, lk I-9627, punktid 82–84), kohtuasjas C-471/98: komisjon vs. Belgia (EKL 2002, lk I-9681, punktid 95–97), kohtuasjas C-472/98: komisjon vs. Luksemburg (EKL 2002, lk I-9741, punktid 88–90), kohtuasjas C-475/98: komisjon vs. Austria (EKL 2002, lk I-9797, punktid 97–99) ja kohtuasjas C-476/98: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2002, lk I-9855, punktid 108–110).

16 — Sel ajal kehtinud teisele õiguse kohta vt nõukogu 23. juuli 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 2455/92 teatud ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta (EÜT L 251, lk 13), milles ühendus allutas end muuhulgas juba — siis veel vabatahtlikule — PIC-protseduurile. See määrus on praegu kehtiva määruse nr 304/2003 eelkäija.

— jätta hagi rahuldamata ja

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

21. Euroopa Kohtu presidendi 16. juuli 2003. aasta määrusega lubati nõukogu nõuete toetuseks astuda menetlusse Euroopa Parlamendil ning Prantsuse Vabariigil,

Madalmaade Kuningriigil, Austria Vabariigil, Soome Vabariigil ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil.

ühelhäälsus või kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus)¹⁸, vaid ka küsimus, kas ühenduse pädevus õigusloomes ja rahvusvahelise konventsiooniga liitumiseks on ainupädevus või tuleb seda liikmesriikidega jagada.¹⁹

22. Kõik asjaosalised on esitanud oma seisukohad kirjalikus menetluses, komisjon, parlament, nõukogu ja Ühendkuningriik osalesid ka 7. aprillil 2005 toimunud kohtuistungil, mis viidi läbi ühiselt kohtuasjaga C-178/03.

A. Õigusliku aluse valiku kriteeriumid

25. Põhiliselt on pooled konventsiooni heakskiitmise õige õigusliku aluse valiku abstraktsete kriteeriumide suhtes ühel meelel.

IV. Hinnang

23. Hagis viitab komisjon ainult ühele tühistamisväitele, nimelt vale õigusliku aluse valikule konventsiooni heakskiitmisel ühenduse nimel. Seega viitab komisjon EÜ asutamislepingu rikkumisele EÜ artikli 230 lõike 2 mõttes.

26. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab ühenduse õigusakti, sh sellise õigusakti, mis võetakse vastu rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks, õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel ja kohtulikult kontrollitavatel teguritel, mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu.²⁰

24. Õige õigusliku aluse valik on oluline praktilise ja institutsionaalse, isegi põhiõigusliku tähtsusega.¹⁷ Sellest sõltub teadaolevalt mitte ainult kohaldatav õigusloome protsess (parlamendi kaasotsustamisõigus,

18 — Vt näiteks 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-211/01: komisjon vs. nõukogu (edaspidi „Kaubatransporditsus“, EKL 2003, lk I-8913, punkt 52).

19 — Vt näiteks 15. novembri 1994. aasta arvamus 1/94 (edaspidi „WTO“, EKL 1994, lk I-5267) ja eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00.

20 — 3. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-268/94: Portugal vs. nõukogu (EKL 1996, lk I-6177, punkt 22); 30. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-36/98: Hispaania vs. nõukogu (edaspidi „Doonau kaitse kokkuleppe otsus“, EKL 2001, lk I-779, punkt 58); 12. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-281/01: komisjon vs. nõukogu (edaspidi „Energy Star'i kohtuotsus“, EKL 2002, lk I-12049, punkt 33) ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud Kaubatransporditsus (punkt 38), peale selle eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkt 22). Põhiotsuseks on juba 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon vs. nõukogu (edaspidi „Titaandoksiidi otsus“, EKL 1991, lk I-2867, punkt 10).

17 — Vt selle kohta eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkt 5).

27. Kui ühenduse õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see teenib kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, teine aga on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi tõttu nõutav õiguslik alus.²¹

28. Selles mõttes võib ühenduse õigusakti heakskiitmine tugineda isegi siis ühisele kaubanduspoliitikale (EÜ artikkel 133), kui sellel on kaubanduspoliitilise eesmärgi kõrval ka teisi sihte, näiteks arengupoliitilised²², välis- ja julgeolekupoliitilised²³, keskkonnakaitsealased²⁴ või tervishoiualased²⁵ eesmärgid. See kehtib seda enam, et ühise kaubanduspoliitika sätete aluseks on avatud ja dünaamiline kontseptsioon, mis ei piirdu

ainult väliskaubanduse traditsiooniliste aspektidega.²⁶ Mis puudutab eriti keskkonnakaitset ja tervishoidu, siis näitavad juba EÜ artikkel 6 ja EÜ artikli 152 lõike 1 esimene lõik, et nende näol on tegu valdkondadevaheliste teemadega, mida tuleb arvesse võtta ühenduse kõigi teiste poliitikate juures, seega ka ühises kaubanduspoliitikas.

29. Vastupidiselt võib aga ka rahvusvahelistel konventsioonidel, mille põhiohk on keskkonnapoliitikal, olla kõrvalmõju kaubandusele. Niikaua kui ainult nende keskkonnapoliitiline suund prevaleerib, peab selliste konventsioonide heakskiitmine tuginema EÜ artikli 175 lõikele 1 ja mitte EÜ artiklile 133.²⁷

30. Ühise kaubanduspoliitika (EÜ artikkel 133) ja keskkonnapoliitika (EÜ artikkel 175) piiritlemiseks võimalike õiguslike alustena rahvusvaheliste konvent-

21 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuotsus (punkt 34), eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Doonau kaitse kokkuleppe otsus (punkt 59) ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kaubatranspordiootsus (punkt 39), samuti eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkt 23). Põhiotsuseks oli juba 17. märtsi 1993. otsus kohtuasjas C-155/91: komisjon vs. nõukogu (edaspidi „Jäätmedirektiiviotsus“, EKL 1993, lk I-939, punktid 19 ja 21).

22 — 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon vs. nõukogu (EKL 1987, lk 1493, punktid 17–21). Vt ka kohtujurist Lenzi 29. jaanuari 1987. aasta ettepanek samas kohtuasjas, eriti punkt 62.

23 — 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-70/94: Werner (EKL 1995, lk I-3189, punkt 10) ja 14. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-124/95: Centro-Com (EKL 1997, lk I-81, punkt 26).

24 — 29. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-62/88: Kreeka vs. nõukogu (edaspidi „Tchernobyli“, EKL 1990, lk I-1527, punktid 15–19) ja eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuotsus (punktid 39–43).

25 — Selle kohta, ehkki viidates siseturu eeskirjade ja tervishoiupoliitika suhtele, vt 5. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa vs. parlament ja nõukogu (EKL 2000, lk I-8419, punkt 88) ning 14. detsemberi 2004. aasta otsused kohtuasjas C-434/02: Arnold André (EKL 2004, lk I-11825, punktid 32–34) ja kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893, punktid 31–33). Need arutelud on üle kantavad ühise kaubanduspoliitika ja tervishoiupoliitika suhtele.

26 — Väljakujunenud kohtupraktika; vt. 4. oktoobri 1979. aasta arvamus 1/78 (edaspidi „Looduslik kaitšuk“, EKL 1979, lk 2871, punktid 44 ja 45) ning eespool 19. joonealuses märkuses viidatud arvamus 1/94 (punkt 41) ja eespool 22. joonealuses märkuses viidatud 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (punkt 19).

27 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud nõuandev arvamus 2/00 (eriti punktid 25 ja 40–44). Sarnaselt on kohus piiritletud ka EÜ artikli 95 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 100a) EÜ artiklist 175 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 130S). Selle kohaselt „ei ole ainuüksi asjaolu tõttu, et asi puudutab muuhulgas siseturu loomist või toimimist, EÜ asutamislepingu artikli 100a kohaldamine veel vajalik. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole nimelt viide artiklile 100a õigustatud, kui kehtestatav õigusakt toob ainult kõrvaltoimena endaga kaasa ühendusesiseste turutingimuste ühtlustamise“; tsitaat eespool 21. joonealuses märkuses viidatud Jäätmedirektiiviotsusest (punkt 19); sama seisukoht on väljendatud 28. juuni 1994. aasta otsuses kohtuasjas C-187/93: parlament vs. nõukogu (EKL 1994, lk I-2857, punkt 25).

sioonide jaoks on Euroopa Kohus loonud *otsese ja vahetu mõju* kriteeriumi.²⁸ Juhul kui keskkonnapoliitilise eesmärgiga rahvusvahelisel konventsioonil ei ole niisiis otsest ega vahetut mõju kaubandusele, on selle konventsiooni aluseks EÜ artikkel 175, vastupidisel juhul aga EÜ artikkel 133.²⁹ Seejuures ei pea otsene ja vahetu mõju kaubandusele seisnema tingimata kaubanduse *edendamises* või *hõlbustamises*, selleks et rahvusvaheline konventsioon kuuluks EÜ artikli 133 kohaldamisalasse; piisab sellest, et selline konventsioon on „*põhiliselt* [...] kaubanduse edendamiseks, hõlbustamiseks *või reguleerimiseks* ette nähtud instrument”.³⁰

31. Neil asjaoludel tuleb nüüd kontrollida, kus on käesoleval juhul konventsiooni sisu, eesmärgi ja seoste kohaselt tema *põhirõhk* ja kas konventsiooni võimalikud mõjud kaubandusele on *otsesed ja vahetud* (vt allpool B osa). Lisaks tuleb arutleda, millised taga-

järjed oleksid konventsiooni heakskiitmise kehtivusele oletusel, et konventsioon ei peaks tuginema mitte ühele, vaid kahele õiguslikule alusele (vt allpool C osa).

B. Konventsiooni sisu, eesmärgid ja kontekst

32. Pooled vaidlevad selle üle, millise poliitilise valdkonna alluvusse konventsioon oma sisu, eesmärkide ja konteksti kohaselt kuulub. Komisjon on seisukohal, et konventsioon kuulub põhiliselt ühise kaubanduspoliitika kohaldamisalasse, nõukogu ja teda toetavad pooled aga näevad selles põhiliselt keskkonnapoliitilise iseloomuga vahendit. Seega on pooltel käesolevas kohtuasjas põhiliselt samad seisukohad kui paralleelselt menetluses olevas kohtuasjas C-178/03.

33. Ma märgin kohe, et komisjoni seisukoht ei veena mind.

34. On küll õige, et konventsiooni *sõnastuses* esineb viiteid kaubanduspoliitikale. Nii peal-

28 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuotsus (punkti 40 lõpp ja punkti 41 lõpp). Samal viisi eristas kohus juba varasemalt kultuuripoliitikat (endine EÜ asutamislepingu artikkel 128) ja tööstuspoliitikat (endine EÜ asutamislepingu artikkel 130): 23. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-42/97: parlament vs. nõukogu (EKL 1999, lk I-869, punkt 63).

29 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuotsus (punktid 40, 41, 43 ja 48) ja eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punktid 40 ja 42–44).

30 — Selle kohta vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkti 37 lõpp; kohtujuristi kursiiv). Kaubanduspoliitika instrumentide esemeks ei ole nimelt sugugi alati vaid kaubanduse *edendamine* või *hõlbustamine*; EÜ artikkel 133 lubab seevastu ka klassikalisi kaubanduspoliitilisi (kaitse)meetmeid, mis võivad endaga kaasa tuua teatavate toodete impordi või ekspordi raskendamise või isegi keelu, näiteks dumpinguvastaste tollimaksude või kaubandusembargo kehtestamisel (vt viimase kohta näiteks eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Centro-Com).

kiri kui ka preambul³¹ ja ka mõni konventsiooni artikkel kõnelevad rahvusvahelisest kaubandusest, kaubanduspoliitikast, impordist ja ekspordist. Kuid vähemalt sama olulisi viiteid on konventsiooni sõnastuses keskkonnapoliitikale. Näiteks on konventsiooni preambul³² ja eriti artikli 1 teemaks keskkonnakaitse, säästev areng, inimese tervise kaitse, kemikaalide käitlemise hea tava edendamine ja selliste kemikaalide keskkonnohutu kasutamine; artiklis 16 on kõne all kemikaalide ohutu kasutamine kogu nende elutsükli vältel.

ohtlike kemikaalide suhtes on PIC-protseduuri eesmärk „eelkõige informatsioonivahe- tus kemikaalide kasutamisega seotud kasust ja riskidest ning selle siht on teaduslike, tehniliste, majanduslike ja juriidiliste and- mete vahetuse teel toksiliste ainete keskkon- nasõbraliku kasutuse edendamine”.³⁴

35. *Sisu poolest* tuleb nõus olla nii komisjoni kui ka nõukoguga selles osas, et PIC-protseduur — mida on täpsemalt kirjeldatud artiklites 10 ja 11 — moodustab konventsiooni põhilise sisu. Vastupidiselt komisjoni seisukohale ei ole aga PIC-protseduur primaarselt kaubanduspoliitika instrument, vaid vastupidi, nagu Euroopa Kohus tegi kindlaks juba oma arvamuses 2/00, tüüpiline keskkonnakaitse instrument.³³ Erinevalt komisjoni väidetust on arvamuses 2/00 Cartagena protokollil PIC-protseduuri kohta väljendatud seisukoht ülekantav PIC-protseduurile käesolevas asjas. Ka siin kõne all olevate

36. Seega on rahvusvaheline kauplemine teatud kemikaalidega, mis on konventsiooniosalistest poolt üksmeelselt klassifitseeritud ohtlike kemikaalidena³⁵, kõigest PIC-protseduuri väline külg. Protseduuri tegelik sisu ei ole esmajoones ohtlike kemikaalidega kauplemise edendamine, hõlbustamine või kas- või ainult reguleerimine,³⁶ vaid konventsiooniosalistest vastastikune informeerimine oma

31 — Vt eriti konventsiooni teine, kaheksas ja üheksas põhjendus; sarnane on ka vaidlustatud nõukogu otsuse 2003/106/EÜ kolmas põhjendus.

32 — Vt eriti konventsiooni esimene, teine, kuues, seitsmes, kaheksas, üheksas ja üheteistkümnes põhjendus; sarnane on ka vaidlustatud nõukogu otsuse 2003/106/EÜ kolmas põhjendus.

33 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkt 33).

34 — Nii on kirjutatud Agenda 21 punktis 19.33, mis juhatab sisse lõigu, milles rõhutatakse PIC-protseduuri kui instrumenti. Agenda 21 võeti vastu 1992. aastal ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil Rio de Janeiro (Brasíilia) niinimetatud maailma tippkohtumisel. Ingliskeelne tekst on kättesaadav <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>, saksakeelne tõlge on kättesaadav <http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm> (mõlemad viimati vaadatud 2. märtsil 2005).

35 — Need kemikaalid on loetletud konventsiooni III lisas.

36 — Selles erineb konventsioon näiteks Maailma Kaubandusorganisaatsiooni (WTO) raames sätestatud sanitaar- ja fütosanitaarimeetmete kohaldamise lepingust („Sanitary and Phytosanitary Measures” — SPS) ja tehniliste kaubandustõkete lepingust („Technical Barriers to Trade” — TBT). Sest SPS-leping „piirdub sellega, et loob reeglite ja distsipliinide multilateraalse raamistiku sanitaar- ja fütosanitaarimeetmete arendamiseks, kehtestamiseks ja elluviimiseks, selleks et vähendada nende kahjulikku mõju kaubandusele miinimumini”, samal ajal kui TBT-lepingu sätteid „peavad ainult hoolt kandma, et tehnilised normid ja protseduurid ei tekitaks tarbetuid takistusi rahvusvahelisele kaubandusele” (eespool 19. joonealuses märkuses viidatud arvamus 1/94, punktid 31 ja 33; kohtujuristi kursiiv).

imporditavadest (konventsiooni artikli 10 lõiked 7 ja 10)³⁷, millega on seotud selliselt saadud informatsiooni edastamine asjaomastele isikutele (konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkt a).

portija jaoks ka kallimaks muuta, näiteks kui temalt nõutakse eksporditeatiseks (konventsiooni artikkel 12) vajalike formaalsuste täitmist.³⁹

37. PIC-protseduuri abil, samuti nagu eksporditeatiste abil teatavate kemikaalide suhtes (konventsiooni artikkel 12) tahetakse eelkõige vältida, et mõni konventsiooniosaline — eriti arengumaa — seisab ohtlike kemikaalide importimise probleemiga silmitsi, ilma et tal oleks enne seda olnud võimalust rakendada inimeste tervise ja keskkonna kaitseks nõutavaid ettevaatusabinõusid.³⁸

38. PIC-protseduur võib ainult *kaudselt*, juba mainitud asjaomaste isikute informeerimise teel (konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkt a) erinevates maades kehtivate eeskirjade läbipaistvust edendada ja nii ehk kaubandust ohtlike kemikaalidega hõlbustada. Teisalt võib konventsioon kaubandust eks-

39. Peale selliste kaudsete mõjude kaubandusele ei ole sisuliselt aga konventsiooni esemeks kaubanduspoliitilised normid. Eriti ei näe konventsioon ette konventsiooniosaliste *ühiseid reegleid* ohtlike kemikaalide impordi ja ekspordi jaoks. Selles ei ole sätteid selle kohta, kas ja millistel tingimustel peavad konventsiooniosalised ohtlike kemikaalide impordi lubama või keelama või tohivad neid lubada või keelata. Ka toodete vastastikuse tunnustamise kohta ei ole reegleid ette nähtud. Iga konventsiooniosaline võib vabalt ohtliku kemikaali impordi lubada, keelata või ainult teatavatel tingimustel lubada (konventsiooni artikli 10 lõiked 1 ja 2, lõike 4 punkt a ja lõige 6). Teised konventsiooniosalised ainult toetavad neid seejuures, võttes meetmeid selleks, et eksporditajad järgiksid kehtivat õigust sihtriigis (konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkt b). Muus osas seob konventsioon iseenesest konventsiooniosalise impordipraktikaga ainult vähetähtsa

37 — Konventsiooni artikkel 5 sisaldab veel ühte vastastikuse informeerimise elementi.

38 — Eespool 34. jooneluses märkuses viidatud Agenda 21 punktis 19.35 on sellega seoses kirjutatud: „Tootjamaades keelatud ja mõningates tööstusmaades oluliselt piiratud kemikaalide eksport arengumaadesse *tekitab muret, kuna mõningates impordimaades ei ole puudulike infrastruktuuri- lise eelduste tõttu kemikaalide impordi, turustamise, ladustamise, kokkusegamise ja kõrvaldamise valdkonnas kemikaalide turvaline kasutamine tagatud.*” (kohtujuristi kursiiv)

39 — Vt määruse nr 304/2003 artikkel 7, eriti lõiked 1 ja 7.

tagajärje, millel on kaubandusele otsene mõju, sätestades imporditud ohtlike kemikaalide päritolu suhtes diskrimineerimiskeelu⁴⁰ ja siseriiklike ohtlike kemikaalidega võrdse kohtlemise kohustuse⁴¹ (konventsiooni artikli 10 lõige 9).

40. Ka konventsiooni muud sätted kinnitavad muljet, et tegemist on keskkonnapoliitika ja mitte kaubanduspoliitika instrumendiga. Konventsiooniosaliste vahelise teabevahetuse (konventsiooni artikkel 14), vastastikuse tehnilise abi (konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkt c ja artikkel 16) ja avalikkuse juurdepääsu kemikaale puudutavale teabele (konventsiooni artikli 15 lõige 2) eesmärk ei ole ohtlike kemikaalide kaubanduse edendamine, hõlbustamine või ka ainult reguleerimine. Nagu juba nende sätete sõnastusest nähtub, on nende eesmärgiks hoopis keskkonna ja sealjuures ka inimtervise kaitse.

41. Vastupidi esmamuljele ei ole ka konventsiooni artikli 13 sätted kemikaalide märgistuse ja lisatava teabe kohta mitte kaubanduspoliitika, vaid keskkonnapoliitika

normid. Esiplaanil ei ole nende puhul nimelt muidu tavapärase tootepakendite ja lisatava informatsiooni ühtlustamine või vastastikune tunnustamine, selleks et tagada kemikaalide müügiühildlikkus või parandada nende turulepääsu.⁴² Eesmärgiks on hoopis vastavate kemikaalide käitlemisel inimtervise ja keskkonna jaoks riskide ja/või ohtude kohta avalikkuse informatsioonivajaduse rahuldamine. Vastavalt sellele seab konventsioon ka ainult keskkonnapoliitilise sihi, nimelt kemikaale märgistada ja neid teabega varustada, kuid pakendi ja lisatava teabe suhtes konkreetsete sisuliste nõuete kehtestamine jääb konventsiooniosaliste siseriikliku õiguse ülesandeks.

42. *Konventsiooni eesmärkide* osas tuleb märkida, et artikli 1 kohaselt on keskkonnapoliitilised küsimused esiplaanil, nimelt jagatud vastutuse edendamine, inimeste tervise ja keskkonna kaitse võimaliku kahjuliku mõju eest, kahjulike kemikaalide omaduste kohta teabevahetuse hõlbustamine ja selliste kemikaalide keskkonnaohutu kasutamine. Keskkonnapoliitiliste küsimuste olulisust

⁴⁰ — Lihtsustatult: ohtlike kemikaalide impordi jaoks peavad sõltumata päritolumaast kehtima samad tingimused või keelud.

⁴¹ — Lihtsustatult: kui ohtlike kemikaalide impordi piiratakse, peavad samad piirangud kehtima ka siseriiklike tootjatele.

⁴² — Selles osas on käesolev juhtum erinev eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuasjast (eriti punkt 40), mille eesmärgiks oli märgistuse programm, mis pidi esmajoones tootjatel võimaldama vastastikuse tunnustamise protseduuri alusel kasutada ühist embleemi, et teatud tooteid tarbijatele äratuntavaks teha.

kinnitab ka konventsiooni preambul, mis räägib juba oma esimeses põhjenduses teatavate kemikaalide ja pestitsiidide kahjulikust mõjust inimeste tervisele ja keskkonnale ning tegeleb ka oma seitsmendas, üheksandas ja üheteistkümnendas põhjenduses põhiliselt keskkonnakaitsega. Samasuunalised on ka kuues ja kaheksas põhjendus, mis on pühendatud kemikaalide käitlemise heade tavade edendamisele ja säästvale arengule.

ventsiooniga, millel on ka kaubanduspoliitiline tähendus, mitte vastupidi.⁴³

44. Sama järeldus tundub vältimatu, vaadeldes konventsiooni *seoseid*. Konventsiooni ei sõlmitud Maailmakaubandusorganisatsiooni (WTO) raames, vaid see põhineb ÜRO Keskkonnaprogrammi (UNEP) ja ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) töö. ⁴⁴ Need kaks organisatsiooni andsid tõe konventsiooni väljatöötamiseks ja täidavad artikli 19 lõike 3 kohaselt konventsiooniosaliste jaoks ka sekretariaadi ülesandeid. Peale selle leitakse konventsioonis endas, et see jätkab 1992. aastal Rio de Janeiro (Brasiilia) toimunud ÜRO Keskkonna- ja arengukonverentsi suunda; Rio de Janeiro keskkonna- ja arengudeklaratsioonile ⁴⁵ ja Agenda 21 19. peatükile ⁴⁶ viitab otseselt konventsioon. ⁴⁷ Hilisemast ajast tuleb peale selle viidata tegevuskavale, mis võeti 2002. aastal vastu säästva arengu tippkohtumisel Johannesburgis (Lõuna-Aafrika Vabariik) ja mis kutsus üles Rotterdami

43. On tösi, et ka eesmärgi määramisel mainitakse rahvusvahelist kaubandust, eriti preambuli teises, kaheksandas ja üheksandas põhjenduses ning konventsiooni artikli 1 sõnastuses. Ka siin on kaubandus siiski pigem pidepunkt konventsiooni tegelike keskkonnapoliitiliste eesmärkide jaoks ja sellel puudub oluline iseseisev tähtsus nende eesmärkide seas. Tegu on keskkonnakon-

43 — Nagu komisjon õigesti märgib, võivad keskkonnapoliitika meetmed mõjuda kaubandust pärssivalt ja nende õigustatust tuleb seetõttu näiteks üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) raames kontrollida. See ei võta vastavatelt meetmetelt aga nende keskkonnapoliitilist iseloomu.

44 — Konventsiooni preambuli kolmas põhjendus.

45 — Rio de Janeiro keskkonna- ja arengudeklaratsioon on inglise keeles kättesaadav <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm> (viimati vaadatud 2. märtsil 2005. aastal), nimelt I lisana aruandele „Report of the United Nations Conference on Environment and Development“ (dokument nr A/CONF.151/26 (Vol. I)).

46 — Eespool 34. joonealuses märkuses viidatud Agenda 21 peatükk 19 kannab pealkirja „Mürgiste kemikaalide keskkonnasäästlik käitlemine, kaasa arvatud mürgiste ja ohtlike toodete rahvusvahelise illegaalse kaubanduse tõkestamise meetmed“. C osas „Informatsioonivahetus mürgiste kemikaalide ja kemikaalidega seotud ohtude kohta“ rõhutatakse eriti PIC-protseduuri (punktid 19.36 ja 19.37).

47 — Konventsiooni preambuli teine põhjendus.

konventsiooni kiiremale ratifitseerimisele ja elluviimisele.⁴⁸ Ühendusesiseselt on peale selle 22. juuli 2002. aasta kuues keskkonnavalane tegevusprogramm oluline;⁴⁹ sellel programmil, mis toetus EÜ artiklile 175, on temaatiliselt palju kokkupuutepunkte konventsiooniga⁵⁰ ja selle kohaselt on konventsiooni kiire ratifitseerimine ühenduse keskkonnapoliitika üks esmaseid ülesandeid.⁵¹

konventsioonil suurem sarnasus bioloogilise ohutuse Cartagena protokolliga⁵³ kui Energy Star'i lepinguga.⁵⁴ Niisiis oli õige, et konventsiooni heakskiitmine põhines EÜ artikli 175 lõikel 1 ja mitte EÜ artiklil 133.⁵⁵

45. Kokkuvõtvalt võib niisiis öelda: võttes arvesse konventsiooni sisu ja eesmärke ja selle sõlmimise konteksti, ei ole konventsiooni põhiohk ühise kaubanduspoliitika, vaid keskkonnapoliitika valdkonnas. Konventsiooni — kahtlemata võimalikud — mõjud rahvusvahelisele kaubandusele ohtlike kemikaalidega on pigem kaudsed kui otse-
sed.⁵² Selles mõttes olen nõukogu ja teda toetavate pooltega sama meelt, et heakskiitmiseks õigusliku aluse määramise suhtes on

46. Komisjon väidab peale selle, et karta tuleb raskeid tagajärgi siseturule ja kaubanduse kahjustamist, kui jätta õiguslikuks aluseks EÜ artikli 175 lõige 1 ja mitte EÜ artikkel 133. Siis võiksid nimelt liikmesriigid ühenduse ainupädevuse puudumise tõttu kehtestada ühepoolset rangemaid eeskirju ohtlike kemikaalide impordi ja ekspordi kohta ja vältida ka juba ühenduse tasandil olemasolevaid norme ohtlike ainete klassifitseerimise, pakendamise ja märgistamise kohta.

47. Selle kohta tuleb kõigepealt sedastada, et keskkonnapoliitika valdkonnas võib pärast AETR-i kohtupraktikat ühendusel olla ka

48 — Tegevuskava punkti 23 alapunkt a, mis on kättesaadav <http://www.johannesburgsummit.org> (viimati vaadatud 2. märtsil 2005. aastal) osana aruandest „Report of the World Summit on Sustainable Development“ (dokument nr A/CONF.199/20).

49 — EÜT 2002, L 242, lk 1; ELT eriväljaanne 15/07, lk 152.

50 — Nii näiteks riskihindamine ja riskijuhtimine seoses kemikaalidega ja avalikkuse informeerimine (kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi artikli 7 lõike 2 punkt b).

51 — Kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi artikli 7 lõike 2 punkti d esimene taane.

52 — Vahetute (ja koheste) ning vahendlike (ja pikaajaliste) mõjude kriteeriumi kohta vt selle ettepaneku punkt 30.

53 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamuse 2/00. Ainult näitena olgu mainitud, et Agenda 21 mõlemad peatükid (peatükid 15 ja 19), mis on seotud Cartagena protokolliga ja käesoleval juhul kõnealuse Rotterdami konventsiooniga, kuuluvad Agenda 21 II ossa, mille pealkirjaks on „Areneguressursside säilitamine ja majandamine“.

54 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuotsuse ese.

55 — Kuna konventsioon teeb ka *inimese tervise kaitset*, ei ole EÜ artikli 175 lõike 1 kõrval muid õiguslikke aluseid vaja. Nagu nimelt nähtub EÜ artikli 174 lõike 1 teisest taandest, teeb ühenduse keskkonnapoliitika ka inimtervise kaitset.

ainuvälispädevus.⁵⁶ Kas see ka kõnealuse konventsiooni sõlmimisel nii oli, ei ole aga oluline. Isegi jagatud pädevuse valdkonnas peavad liikmesriigid nendele jääva pädevuse kasutamisel järgima ühenduse õigust. Nad ei tohi seejuures rikkuda olemasolevat teistest õigust ega ka esmast õigust, eriti EÜ asutamislepingu põhivabadusi ja EÜ artikli 95 lõikeid 4–10. See tuleneb ühenduse õiguse primaarsuse põhimõttest. Komisjoni vastuväide on seega põhjendamatu.

48. Kokkuvõttes on minu järeldus seega, et komisjoni hagi on põhjendamatu ja tuleb järelikult jätta rahuldamata.

C. Kahe õigusliku aluse küsimus

49. See tulemus ei muutuks ka siis, kui oletada, et konventsioon ei oleks pidanud tuginema ainult ühele, vaid tegelikult kahele

56 — Vt selle kohta juba käesoleva ettepaneku punkt 18. Ka eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punktid 45 ja 46) tunnustab ühenduse võimalikku keskkonnapoliitilist ainuvälispädevust.

õiguslikule alusele, st *üheaegselt* EÜ artikli 175 lõikele 1 ja EÜ artiklile 133.

50. Tegelikult on võimalik, et õigusakt põhineb mitmel asjakohasel õiguslikul alusel, nimelt juhul, kui erandkorras on selge, et õigusaktil on samal ajal mitu eesmärki, mis on üksteisega lahutamatult seotud ja kumbki ei ole teise suhtes ainult teisejärguline või kaudne.⁵⁷

51. Käesoleval juhul tuleks kahe õigusliku aluse sedastamine kõne alla, juhul kui oletada, et konventsioonis on kaubandus-õiguslikud ja keskkonnaõiguslikud aspektid *võrdse tähtsusega*⁵⁸ ja et konventsioon ei kuulu vastupidi ülaltoodud arvamusel seega selgelt kummagi poliitika valdkonda.

52. Selle kohta tuleb kõigepealt sedastada, et ühest küljest kaubanduspoliitika ja teisest küljest keskkonnapoliitika lepingute sõlmi-

57 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkt 23, viimane lause), eespool 20. joonealuses märkuses viidatud Energy Star'i kohtuotsus (punktid 35 ja 39) ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud Kaubatranspordiootsus (punkt 40). Vt ka juba eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Titaandioksiid (punktid 13 ja 17).

58 — Seda argumenti võiksid esmapilgul toetada näiteks konventsiooni kaheksas põhjendus ja vaidlustatud nõukogu otsuse kolmas põhjendus, milles viidatakse ühe hingetõmbega ja näiliselt võrdväärtetena kaubanduspoliitikale ja keskkonnapoliitikale.

mise menetluste erinevused ei ole ületatamatud.⁵⁹ On küll nii, et kaubanduspoliitika valdkonda kuuluvate lepingute puhul *informeeritakse* parlamenti tavaliselt ainult mitteformaalselt⁶⁰, ilma et tal oleks konventsiooni kohaselt formaalne osalusõigus, kuid enne keskkonnapoliitika lepingute sõlmimist on parlamendi *ärakuulamine* EÜ artikli 300 lõike 3 esimese lõigu kohaselt kohustuslik. Nõukogul ei ole aga mingit takistust kuulata parlamenti ka kaubanduspoliitika lepingute puhul *valikuliselt* ära.⁶¹

53. Otsustav on aga, et konventsiooni heakskiitmise *tühistamine* tuleks ainult siis kõne

59 — Erinevate õiguslike aluste kuhjamine on kohtupraktika kohaselt välistatud, kui need on ettenähtud protseduuri jaoks ühildamatud; vt eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Titaandioksiid (punktid 17–21); 25. veebruari 1999. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-164/97 ja C-165/97: parlament vs. nõukogu (EKL 1999, lk I-1139, punkt 14) ja 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus C-338/01: komisjon vs. nõukogu (EKL 2004, lk I-4829, punkt 57). Sellest kohtupraktikast võib järeldada, et kahe õigusliku aluse kombinatsioon võib ainult siis kõne alla tulla, kui mõlemad näevad ette sama õigusloome protsessi või vähemalt teineteisega ühildatavaid õigusloome protsesse; vt selle kohta ka 9. septembri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-184/02 ja C-223/02: Hispaania ja Soome vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (EKL 2004, lk I-7789, punktid 42–44).

60 — Nii kirjutab konventsiooni heakskiitmise ajal kehtiv 5. juuli 2000. aasta raamleping Euroopa Parlamendi ja komisjoni suhete kohta; vt seal eriti lisa 2 „Euroopa Parlamendi informeerimine ja kaasamine rahvusvaheliste konventsioonide ja laiendamise asjus“ (EÜT 2001, C 121, lk 122 jj, eriti lk 128).

61 — Vt selle kohta seoses muude õiguslike alustega näiteks 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 165/87: komisjon vs. nõukogu (EKL 1988, lk 5545, punkt 20), mille kohaselt parlamendi ärakuulamine, mis on igal ajal nõukogu õigus, ei saa olla õigusvastane, isegi kui see ei ole kohustuslik. 2. märtsi 1994. aasta otsusest kohtuasjas C-316/91: parlament vs. nõukogu (EKL 1994, lk I-625, punkt 16, teine lause) ei saa midagi vastupidist välja lugeda: viimases otsuses selgitab Euroopa Kohus küll, et parlamendi *vabatahtlik* ärakuulamine ei saa asendada *kohustuslikku* ärakuulamist; see ei puuduta aga vabatahtliku ärakuulamise läbiviimist alati juhul, kui leping ei näe üldse (kohustuslikku) ärakuulamist ette.

alla, kui väidetak, puudus õigusliku aluse valikul oli enam kui pelgalt formaalne viga.

54. Pelga formaalse vea olemasolu sedastas Euroopa Kohus näiteks juhul, kui õigusakt tugines ekslikult kahele õiguslikule alusele ühe asemel.⁶² Sama peaks kehtima ka vastupidisel juhul, kus ühenduse seadusandjale heidetakse ette, et ta oleks pidanud rakedama ühe õigusliku aluse asemel kahte õiguslikku alust. Ühenduse õigusakti tühistamiseks ei piisa nimelt selle põhjendustes sisalduvast õiguslikku alust või aluseid puudutavast vigasest tsitaadist, vaid õigusliku aluse valikul tehtud veal peab olema kaugeemale ulatuv mõju, mis on endaga kaasa toonud õigusvastase menetluse⁶³ või kahjustanud osalevate institutsioonide õiguslikku positsiooni.

55. Käesoleval juhul kuulati parlament ära EÜ artikli 300 lõike 3 esimese lõigu kohaselt. *Parlamendi menetlusõigusi* järelikult ei ole

62 — Eespool 25. joonealuses märkuses viidatud äsjases kohtuotsuses *Swedish Match* (punkt 44) selgitab kohus, et ekslik viitamine EÜ artiklile 133 õigusakti teise õigusliku alusena ei too sellisena kaasa õigusakti tühistust; vt ka 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco* (EKL 2002, lk I-11453, punkt 98).

63 — Vt selle kohta kahe õigusliku aluse eksliku kohaldamise puhul eespool 25. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Swedish Match* (punkt 44); vt ka eespool 59. joonealuses märkuses viidatud 9. septembri 2004. aasta kohtuotsus Hispaania ja Soome vs. parlament (punkt 44); eespool 61. joonealuses märkuses viidatud 27. septembri 1988. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punkt 19); eespool 22. joonealuses märkuses viidatud 26. märtsi 1987. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punktid 12 ja 22) ja eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Titaandioksiid (punktid 18–20 ja 25).

kahjustatud. EÜ artikli 133 lisamine täiendava õigusliku alusena ei oleks parlamendile andnud lisaõigusi, vastupidi – juba EÜ artikli 300 lõike 3 esimese lõigu sõnastusest nähtub, et parlamendi menetlusõigused on kaubandusõiguslike lepingute puhul piiratud kui näiteks keskkonnaõiguslike lepingute puhul.⁶⁴

teisest eristatavaid valdkondi, millest vähemalt ühel on ühendusel ainupädevus.⁶⁸ Sellisel juhtumil nagu käesolevas asjas ei ole aga näha, et konventsiooni erinevad sätted oleksid niiviisi üksteisest eristatavad. Konventsioon on pigem ühtne tervik, nii et EÜ artikli 133 lisamine täiendava õigusliku alusena EÜ artikli 175 lõikele 1 ei oleks komisjoni läbirääkimiste positsiooni parandanud ja selle puudumine ei nõrgendanud komisjoni läbirääkimiste positsiooni.

56. Konkreetsed viited puuduvad ka selle kohta, et EÜ artikli 133 kui täiendava õigusliku aluse puudumine oleks nõrgendanud komisjoni kui läbirääkija rolli.⁶⁵ Ühise kaubanduspoliitika (EÜ artikkel 133) osas on ühendusel ainupädevus,⁶⁶ kuna keskkonnapolitiikas (EÜ artikkel 175) jagab ta pädevust põhimõtteliselt liikmesriikidega;⁶⁷ ainult viimatinimetatud juhul on seega liikmesriigid komisjoni kõrval läbirääkimislaual, taga, esimesel juhul peab aga komisjon üksi läbirääkimisi. EÜ artikli 133 lisamine õigusliku alusena võib niisiis komisjoni menetlusõiguslikku seisundit tugevdada juhul, kui vastav konventsioon hõlmab erinevaid üks-

57. Isegi kui oletada, et vaidlusaluses konventsioonis on kaubandus- ja keskkonnapolitiilised aspektid võrdselt olulised, oleks EÜ artikli 133 puudumine täiendava õigusliku alusena ainult formaalne viga, mis ei õigustaks vaidlusaluse õigusakti tühistamist. Seega ei tuleks ka sellest vaatenurgast tühistada nõukogu otsus, millega kiideti konventsioon heaks EÜ artikli 175 lõike 1 alusel koostoimes EÜ artikli 300 lõike 2 esimese lõigu esimese lause ja lõike 3 esimese lõiguga.

64 — Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 51.

65 — EÜ artikli 133 lõige 3 koostoimes EÜ artikli 300 lõike 1 teise lausega.

66 — 11. novembri 1975. aasta arvamus 1/75 (nn „Kohalike kulude otsus”, EKL 1975, lk 1355, punkt 1363 jj); 15. detsembril 1976. aasta otsus kohtuasjas 41/76: Donckerwolcke ja Schou (EKL 1976, lk 1921, punkt 32); eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/91 (punkt 8) ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud arvamus 1/94 (punkt 34).

67 — Üksikjuhul võib aga ka sellel alal tekkida ainupädevus, eriti kohaldades eespool 15. joonealuses märkuses viidatud AETRI kohtupraktikat. Ka eespool 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punktid 45 ja 46) tunnustab ühenduse ainupädevuse võimalust keskkonnapolitiikas.

68 — Vt selle kohta näiteks eespool 19. joonealuses märkuses viidatud arvamus 1/94, mis WTO asutamise osas teeb vahet erinevatel GATT-i, GATS-i ja TRIPS-i valdkondadel ning allutab need erinevatele õiguslikele alustele.

V. Kohtukulud

kaotanud, tuleb kohtukulud vastavalt nõukogu nõudele komisjonilt välja mõista.

58. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtuvaidluse

59. Erandina sellest reeglist kannavad Euroopa Parlament menetlusse astujana ja viis liikmesriiki menetlusse astujatena kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel ise oma kohtukulud.

VI. Ettepanek

60. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Jätta hagi rahuldamata.
2. Jätta Euroopa Parlamendi, Prantsuse Vabariigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Soome Vabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda. Ülejäänud osas mõista kohtukulud välja komisjonilt.