

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN LAUSUNTO 2/00

6 päivänä joulukuuta 2001

Euroopan yhteisöjen komissio on 27.10.2000 pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta lausuntoa EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla, joka kuuluu seuraavasti:

”Neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia yhteisön tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa tämän sopimuksen määräysten kanssa. Jos yhteisön tuomioistuimen lausunto on kielteinen, sopimus voi tulla voimaan vain Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklassa määrätyin edellytyksin.”

Sisällys

I	Selvitys lausuntopyynnöstä	I-9718
	A Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus	I-9718
	B Cartagenan pöytäkirja	I-9719
II	Komission kysymykset ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa	I-9722
	A Komission kysymykset	I-9722
	B Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa	I-9723
III	Jäsenvaltioiden ja toimielinten huomautukset	I-9724
	A Pyynnön tutkittavaksi ottaminen	I-9724
	B Aineellinen kysymys	I-9727
	1. Yhteenveto	I-9727
	2. Väitteet ja niiden perustelut	I-9727
	Yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto	I-9752
I	Pyynnön tutkittavaksi ottaminen	I-9752
II	Aineellinen kysymys	I-9757
		I - 9717

I Selvitys lausuntopyynnöstä

A Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus

Euroopan talousyhteisö ja sen jäsenvaltiot allekirjoittivat 5.6.1992 Rio de Janeirossa (Brasilia) pidetyssä Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus), joka hyväksyttiin yhteisön puolesta 25.10.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/626/ETY (EYVL L 309, s. 1). Kyseinen päätös tehtiin EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) nojalla.

Tämän yleissopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaisesti ”biologisen monimuotoisuuden suojele, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako — —”.

Tässä tarkoituksessa yleissopimuksessa asetetaan sopimuspuolille muun muassa seuraavat velvoitteet:

— biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käytön kansallisten strate-

gioiden, suunnitelmien ja ohjelmien kehittäminen sekä biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käytön sisällyttäminen asianmukaisiin suunnitelmiin, ohjelmiin ja toimintaperiaatteisiin (6 artikla)

— tärkeiden biologisen monimuotoisuuden osien sekä riskitekijöiden selvittäminen ja seuranta (7 artikla)

— in situ- ja ex situ -suojeletoimenpiteiden toteuttaminen (8 ja 9 artikla)

— biologisen monimuotoisuuden osien kestävä käyttöä edistävien toimenpiteiden toteuttaminen, tieteellinen tutkimus ja koulutus, kasvatusta ja yleinen tietoisuus, biologista monimuotoisuutta koskevien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi, perintöaineksen saanti ja saatavuus ja teknologian saatavuus (mukaan lukien biotekniikka) sekä tietojenvaihto ja tekninen ja tieteellinen yhteistyö (10—18 artikla).

Yleissopimuksen 19 artiklan 3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet harkitsevat sellaisen pöytäkirjan tarvetta ja muotoa, jossa säädetään asianmukaiset menettelytavat, erityisesti tietoon perustuva etukäteissuostumus sellaisten biotekniikan avulla muunnettujen elävien muunnettujen eliöiden turvallisen siirron, käsittelyn ja käytön osalta, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön.”

Yleissopimuksen 34 artikla kuuluu puolestaan seuraavasti:

”1. Tämä yleissopimus ja siihen tehtävät pöytäkirjat edellyttävät valtioiden tai alueellisten taloudellisten yhdistymisjärjestöjen ratifioimista tai hyväksymistä. — —

2. Kaikki tämän yleissopimuksen tai sen pöytäkirjan velvoitteet ovat sitovia sellaisen edellä 1 kappaleessa tarkoitetun järjestön osalta, joka tulee tämän yleissopimuksen sopimuspuoleksi tai pöytäkirjan osapuoleksi, ilman että mikään siihen kuuluva valtio on yleissopimuksen sopimuspuoli tai asianomaisen pöytäkirjan

osapuoli. Vähintään yhden edellä tarkoitettujen järjestöjen ollessa tämän yleissopimuksen sopimuspuoli tai sen pöytäkirjan osapuoli, järjestö ja sen jäsenvaltiot päättävät näistä yleissopimuksista johtuvista keskinäisistä velvoitteistaan. Näissä tapauksissa järjestö ja sen jäsenvaltiot eivät saa rinnakkain käyttää tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen järjestöjen tulee ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa tallettaessaan selittää toimivaltansa tämän yleissopimuksen tai kysymyksessä olevan pöytäkirjan suhteen. Järjestöjen tulee myös ilmoittaa tallettajalle kaikista olennaisista muutoksista toimivaltansa laajuudessa.”

B Cartagenan pöytäkirja

Yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssi hyväksyi 17.11.1997 päätöksen II/5, jossa nämä sopimuspuolet valtuutettiin neuvottelemaan pöytäkirjasta, ”joka koskee nykyaikaisella biotekniikalla muunnettujen elävien organismien valtioiden rajat ylittäviä siirtoja, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön ja jossa määrätään erityisesti tietoon

perustuvaa etukäteissuostumusta koskevasta menettelystä”.

Ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyin Rion julistuksen 15. periaate kuuluu seuraavasti:

Näiden neuvottelujen tuloksena Montreallissa (Kanada) hyväksyttiin 29.1.2000 Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja (jäljempänä pöytäkirja), joka avattiin allekirjoituksia varten Nairobissa (Kenia) 15.5.2000 ja allekirjoitettiin Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden puolesta 24.5.2000.

”Suojellakseen ympäristöä valtiot soveltavat kykujensä mukaan laajasti näkemystä, joka ottaa huomioon varotoimenpiteet etukäteen. Mikäli vakava tai peruuttamaton vahinko uhkaa, ympäristön tilan heikkenemistä estävien kustannustehokkaiden toimenpiteiden lykkäämistä ei saa perustella täydellisen tieteellisen varmuuden puuttumisella.”

Pöytäkirja sisältää 40 artiklaa ja kolme liitettä.

Pöytäkirjan 4 artiklassa määrätään, että jollei lääkevalmisteista ja elävistä muunnetuista organismeista, jotka ovat kauttakuljetuksessa tai tarkoitettu käytettäväksi tiettyssä ympäristössä, annetuista erityisistä määräyksistä muuta johdu (ks. pöytäkirjan 5 ja 6 artikla), sitä ”sovelletaan sellaisten elävien muunnettujen organismien valtion rajat ylittäviin siirtoihin, kauttakuljetukseen, käsittelyyn ja käyttöön, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön ja jotka voivat sisältää myös riskin ihmisten terveydelle”.

Pöytäkirjan 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

Pöytäkirjan 2 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

”Ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyin Rion julistuksen 15. periaatteen mukaisen ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti tämän pöytäkirjan tavoitteena on myötävaikuttaa suojelun riittävän tason varmistamiseen sellaisten nykyaikaisella biotekniikalla muunnettujen elävien organismien turvallista siirtoa, käsittelyä ja käyttöä varten, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön ja joista voi aiheutua riskejä ihmisen terveydelle, kiinnittäen erityisesti huomiota valtion rajat ylittäviin siirtoihin.”

”Osapuolet huolehtivat siitä, että elävien muunnettujen organismien kehittämisen, käsittelyn, kuljetuksen, käytön, siirtämisen

ja levittämisen yhteydessä ehkäistään tai vähennetään biologiselle monimuotoisuudelle aiheutuvia riskejä, ottaen huomioon myös ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit.”

Tässä tarkoituksessa pöytäkirjassa määrätään useista eri valvontamenettelyistä, kuten ”tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta koskevasta menettelystä” (7—10 artikla ja 12 artikla), ”suoraan elintarvikkeena tai rehuna taikka jalostukseen käytettäviin eläviin muunnettuihin organismeihin sovellettavasta menettelystä” (11 artikla) ja ”yksinkertaistetusta menettelystä” (13 artikla).

Toiset pöytäkirjan määräykset koskevat elävien muunnettujen organismien käyttöön, käsittelyyn ja siirtoon valtion rajojen yli liittyvää riskinarviointia ja riskinhallintaa (15 ja 16 artikla), tahattomia siirtymiä valtion rajojen yli ja kiireellisiä toimenpiteitä (17 artikla) sekä elävien muunnettujen organismien käsittelyä, kuljetusta, pakkaamista ja tunnistamista (18 artikla).

Pöytäkirjan 19 artikla koskee toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja kansallisten tiedonvälityskeskusten nimeämistä sekä sihteeristön velvollisuutta välittää niistä tietoa. Sen 20 artiklassa määrätään tiedonvälitysjärjestelmästä, perustetaan biotekniikan riskien vähentämiseksi tiedonvälityskeskus ja määritellään sen tehtävät. Sen 21 artiklassa käsitellään pöytäkirjassa määrättyjen menettelyjen mukaisesti toimitettujen tietojen luottamuksellisuuden

suojaamista. Sen 22 artiklan mukaan osapuolten on yhteistyössä kehitettävä ja vahvistettava työvoimaa koskevia ja rakenteellisia valmiuksia biotekniikan riskien vähentämiseksi osapuoliin kuuluvissa kehitysmaissa. Sen 23 artiklassa määrätään, että osapuolet sitoutuvat edistämään yleistä tietoisuutta ja osallistumista. Sen 24 artikla koskee osapuolten suhteita niihin valtioihin, jotka eivät ole pöytäkirjan osapuolia. Sen 25 artikla koskee elävien muunnettujen organismien laittomia siirtoja valtion rajojen yli, ja siinä määrätään, että osapuolten on ryhdyttävä toimenpiteisiin niiden estämiseksi ja niistä rankaisemiseksi. Pöytäkirjan 26 artiklan nojalla osapuolet voivat ottaa huomioon elävien muunnettujen organismien biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön kohdistuviin vaikutuksiin liittyvät sosioekonomiset näkökohdat. Sen 27 artiklan mukaan on laadittava kansainvälisiä sääntöjä ja menettelyjä, jotka koskevat vastuuta elävien muunnettujen organismien siirroista valtion rajojen yli ja niistä aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Sen 28 artikla koskee puolestaan pöytäkirjan rahoitusjärjestelmää ja täytäntöönpanon edellyttämää rahoitusta.

Pöytäkirjassa on myös institutionaalisia määräyksiä: 29 artikla koskee ”sopimuspuolten konferenssia”, 30 artikla avustavia elimiä ja 31 artikla sihteeristöä.

Pöytäkirjan 32 artiklassa määrätään, että ”jollei tästä pöytäkirjasta muuta johdu, yleissopimuksen pöytäkirjoja koskevia määräyksiä sovelletaan tähän pöytäkirjaan”.

Kyseisen pöytäkirjan 33 ja 34 artikla koskevat osapuolten velvoitteiden noudattamista (raporttien laatiminen, menettelyjen hyväksyminen ja yhteistyöjärjestelmät). Sopimuspuolten konferenssin säännöllisesti toteuttamasta pöytäkirjan tehokkuuden arvioinnista määrätään 35 artiklassa.

Pöytäkirjan 36—40 artikla sisältävät lopputulokset, jotka koskevat allekirjoittamista, voimaantuloa, varaumien kieltoa, pöytäkirjan irtisanomista ja todistusvoimaisia tekstejä.

II Komission kysymykset ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

A Komission kysymykset

Komissio, asiamiehinään A. Rosas, G. zur Hausen ja M. Afonso, on ennen pöytäkirjan tekemistä koskevan päätösehdotuksen antamista neuvostolle toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla asianmukaisimman oikeudellisen perustan valinnasta lausuntopyynnön, jonka taustalla ovat neuvostossa pöytäkirjan allekirjoittamisesta yhteisön puolesta käydyt keskustelut aikana ja sitä koskevan neuvoston päätöksenteon yhteydessä ilmenneet komission ja neuvoston väliset näkemyserot. Vaikka komission ehdotus perustui EY 133 artiklaan ja EY 174 artiklan 4 kohtaan yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa, neuvosto teki kyseisen päätöksen 15.5.2000 yksimielisesti pelkäämään EY 175 artiklan 1 kohdan ja edellä mainitun EY 300 artiklan määräyksen perusteella.

Komission mukaan se, että EY 133 artiklaa ei ole pidetty pöytäkirjan tekemistä koskevan päätöksen oikeudellisena perustana, on ristiriidassa sen kanssa, että EY:n perustamissopimuksessa yhteisölle on annettu ulkoinen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla, minkä vuoksi se on päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

- ”1) Onko EY:n perustamissopimuksen 133 artiklaa ja 174 artiklan 4 kohtaa yhdessä 300 artiklan asiaan soveltuvien määräysten kanssa pidettävä pätevänä oikeusperustana tehdä Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja Euroopan yhteisön puolesta?
- 2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko toimivalta, jonka jäsenvaltiot säilyttävät ympäristönsuo-

jelun alalla ja jolla voidaan perustella niiden osallistumista Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaan, luonteeltaan toissijaista suhteessa yhteisön ensisijaiseen toimivaltaan tehdä kansainvälisiä sitoumuksia pöytäkirjassa käsitellyistä asioista?”

— Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Abraham, D. Colas ja G. de Bergues

— Italian hallitus, asiamiehinään U. Leanza ja M. C. Ciciriello

B Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

Lausuntopyyntö on annettu yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti tiedoksi Euroopan unionin neuvostolle, Euroopan parlamentille ja jäsenvaltioille. Huomautuksia ovat esittäneet

— Itävallan hallitus, asiamiehenään H. Dossi

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. E. Collins avustajanaan R. Plender, QC,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Molde

— Euroopan parlamentti, asiamiehinään R. Passos ja K. Bradley

— Kreikan hallitus, asiamiehinään E. Samoni-Rantou, G. Karipsiadis ja P. Patronos

— Espanjan hallitus, asiamiehenään R. Silva de Lapuerta

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J.-P. Jacqué, R. Gosalbo Bono ja G. Houttuin.

III Jäsenvaltioiden ja toimielinten huomautukset

A Pyynnön tutkittavaksi ottaminen

Perustellakseen lausunnon pyytämistä yhteisöjen tuomioistuimelta *komissio* huomauttaa, että yleissopimuksen 34 artiklan mukaan yhteisöllä on velvollisuus ilmoittaa hyväksymiskirjaa tallettaessaan toimivaltansa laajuudesta pöytäkirjan suhteen. Näin ollen kyseisen pöytäkirjan tekemistä koskevassa päätösehdotuksessa, jonka komissio antaa neuvostolle EY 300 artiklan 2 kohdan mukaisesti, on selvitettävä yhteisön toimivalta ja tarvittaessa ilmoitettava yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat pöytäkirjan alat, kuten EY 133 artiklan kattama ala.

Komissio myöntää, että oikeudellista perustaa koskeva kysymyksenasettelu ei vaikuta sovellettavaan sisäiseen menettelyyn, ei myöskään parlamentin osallistumiseen. Riippumatta siitä, tehdäänkö päätös pöytäkirjan tekemisestä yhteisön puolesta EY 175 artiklan 1 kohdan vai EY 133 artiklan ja EY 174 artiklan 4 kohdan nojalla, neuvosto päättää asiasta joka tapauksessa määränemmistöllä parlamenttia kuultuaan tai tämän annettua puoltavan lausunnon (ks. EY 300 artiklan 3 kohdan toinen alakohta). Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus esitettyihin kysymyksiin tulee komission mielestä kuitenkin

lisäämään oikeudellista selkeyttä pöytäkirjan täytäntöönpanossa ja erityisesti äänioikeutta käytettäessä (ks. vastaavasti asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996, Kok. 1996, s. I-1469).

Komissio lisää, että jaetun toimivallan käyttö aiheuttaa tässä suhteessa aina ongelmia. Jotta toimielimet voisivat määritellä yhteisön nimissä otettavan kannan pöytäkirjassa tarkoitetuissa tapauksissa, jäsenvaltioiden on tunnustettava, että niillä ei ole enää oikeutta toimia yksittäin tai edes yhdessä kyseisissä asioissa. Pöytäkirjaan sovelletaan sen 32 artiklan mukaisesti yleissopimuksen 31 artiklan 2 kappaletta, jossa määrätään seuraavaa: ”Alueellisilla taloudellisilla yhdyntymisjärjestöillä on oman toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa oikeus käyttää niin monta ääntä kuin niiden jäsenvaltioita on tämän yleissopimuksen tai asianomaisen pöytäkirjan osapuolina. Tällaiset järjestöt eivät saa käyttää äänioikeuttaan, jos jäsenvaltiot käyttävät omaa äänioikeuttaan, ja päinvastoin.”

Espanjan ja Ranskan hallitukset sekä neuvosto katsovat, että pyyntö on jätettävä tutkimatta EY 300 artiklan 6 kohdassa asetettujen edellytysten vuoksi.

Espanjan hallitus väittää, että kyseisen määräyksen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen lausunto voidaan hankkia siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen antamista lausunnoista ilmenee, että tämä yhteensopivuus voi riippua paitsi aineellisoikeudellisista säännöksistä myös toimivaltaa, menettelyä tai yhteisön toimielinjärjestelmää koskevista määräyksistä (ks. 11.11.1975 annettu lausunto 1/75, Kok. 1975, s. 1355, 1360; Kok. Ep. II, s. 521; 26.4.1977 annettu lausunto 1/76, Kok. 1977, s. 741, 10 kohta; Kok. Ep. III, s. 357 ja 4.10.1979 annettu lausunto 1/78, Kok. 1979, s. 2871, 30 kohta; Kok. Ep. IV, s. 561) ja että yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoa voidaan pyytää erityisesti kysymyksissä, jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa (15.11.1994 annettu lausunto 1/94, Kok. 1994, s. I-5267, 9 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 237).

Espanjan hallituksen mukaan komissio ei kuitenkaan esillä olevassa asiassa pyydä yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan pöytäkirjan yhteensopivuudesta perustamissopimuksen kanssa eikä myöskään yhteisön ja sen jäsenvaltioiden toimivallan jaosta kyseisen pöytäkirjan osalta, vaan se haluaa ainoastaan tietää, mikä on asianmukainen oikeudellinen perusta pöytäkirjan hyväksymiselle.

Myös *Ranskan hallitus* epäilee, voivatko komission esittämät kysymykset kuulua EY 300 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut olevansa toimivaltainen tutkimaan valtiosopimuksen yhteensopivuutta, kun otetaan huomioon kyseessä olevan sopimuksen hyväksymismenettelystä mahdollisesti aiheutuvat vaikeudet.

Ensimmäisen kysymyksen osalta komissio ei kiistä, etteikö yhteisöllä olisi toimivaltaa hyväksyä pöytäkirja, eikä myöskään sitä, että jäsenvaltiot säilyttävät riittävän toimivallan perustellakseen osallistumisensa kyseiseen pöytäkirjaan yhteisön rinnalla. Kysymys koskee yksinomaan sitä, millä oikeudellisella perustalla yhteisö voi hyväksyä kyseisen pöytäkirjan. Ensimmäinen kysymys, siinä muodossa kuin se on esitetty, ei siis anna aihetta yhteisöjen tuomioistuimen kieltävään vastaukseen.

Oikeudellista perustaa koskeva virhe on tosin menettelyvirhe, joka voi johtaa pöytäkirjan hyväksymispäätöksen pätemättömyyteen, jos siitä nostetaan kumoamiskanne tai esitetään ennakkoratkaisukysymys. Ranskan hallituksen mukaan tämä näyttäisi kattavan myös tilanteen, jossa ”sopimus on — — [sen] tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa” (13.12.1995 annettu lausunto 3/94, Kok. 1995, s. I-4577, 17 kohta).

Tästä ei kuitenkaan ole kyse esillä olevassa asiassa, koska EY 174 tai EY 175 artiklan mukaista menettelyä noudatettaisiin jopa oikeudellisten perustojen ollessa päällekkäisiä, sillä tällä menettelyllä suojataan paremmin parlamentin etuja.

Ranskan hallitus katsoo toisen kysymyksen rajoittuvan teoreettiseen ongelmaan siitä, tunnustetaanko yhteisön oikeudessa yhteisön ensisijaista toimivaltaa ja jäsen-

valtioiden toissijaista toimivaltaa koskevat uudet käsitteet. Ranskan hallituksen mielestä ei ole syytä katsoa, että jäsenvaltioiden toissijaisen toimivallan tunnustamisella tai tunnustamatta jättämisellä kyseenalaistettaisiin pöytäkirjan yhteensopivuus perustamissopimuksen kanssa tai että yhteisöjen tuomioistuimen tähän kysymykseen antama vastaus vaikuttaisi perustamissopimuksen muuttamisen menettelyyn.

kuitenkin tässä tapauksessa kumoamiskanteen nostamiselle asetettujen määräaikojen kiertämiseen, sillä kumoamiskanne kyseisen pöytäkirjan allekirjoittamispäätöksestä olisi pitänyt nostaa viimeistään 15.7.2000, kun taas lausuntopyyntö esitettiin 23.10.2000.

Parlamentti väittää sitä vastoin nimenomaisesti, että lausuntopyyntö on otettava tutkittavaksi.

Neuvoston kanta on hyvin samankaltainen. Se lisää, että komissio pyrkii laajentamaan ympäristönsuojelua koskeviin asioihin yhteisön yksinomaisen toimivallan yhteisen kauppapolitiikan alalla, kun se jättää huomiotta perustamissopimuksen ympäristöä koskevat erityiset määräykset, ja näin se haluaa välttää sekasopimusten tekemisestä aiheutuvat käytännön vaikeudet. Yhteisön yksinomainen toimivalta ei kuitenkaan voi nojautua tällaisiin perusteisiin.

Se toteaa, että oikeudellisen perustan valinta tässä tapauksessa vaikuttaa yhteisön toimivallan oikeudelliseen luonteeseen ja näin ollen toimivallan jakautumiseen yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä. Kun yhteisö toimii yhteisen kauppapolitiikan puitteissa, sen toimivalta on yksinomaista, mutta ympäristönsuojelun alalla sen ja jäsenvaltioiden toimivalta on jaettu. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että ”yhteisöjen tuomioistuin voi [EY 300 artiklan 6 kohdan] nojalla antamassaan lausunnossa käsitellä kysymyksiä — — jotka koskevat toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä” (em. lausunto 2/92, 13 kohta).

Neuvosto pohtiikin, olisiko komission tavoite voitu saavuttaa pöytäkirjan allekirjoittamispäätöksestä EY 230 artiklan nojalla nostetulla kumoamiskanteella. Yhteisöjen tuomioistuin on 24.3.1995 antamassaan lausunnossa 2/92 (Kok. 1995, s. I-521, 14 kohta) katsonut, että vaikka tietyt kysymykset voitaisiin käsitellä toista oikeussuojakeinoa käyttäen, ei tämä sulje pois sitä, että kysymykset tutkitaan ennakolta EY 300 artiklan nojalla. Komission pyynnön tutkittavaksi ottaminen johtaisi

Vaikka oikeudellisen perustan valinta ei vaikuttaisi yhteisön toimivallan luonteeseen vaan ainoastaan menettelyyn, jota noudatetaan tietyn säädöksen hyväksymiseksi, jolla yhteisö tekee sopimuksen, yhteisöjen tuomioistuin on parlamentin mukaan myös silloin toimivaltainen ratkaisemaan kysymyksen EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla.

Parlamentin mukaan kansainvälisen sopimuksen oikeudellisen perustan valinta saattaa vaikuttaa tämän sopimuksen yhteensopivuuteen perustamissopimuksen kanssa, ja tämän vuoksi sitä voidaan tarkastella yhteisöjen tuomioistuimen EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla antamassa lausunnossa. On selvää, että jos neuvoston päätös pöytäkirjan tekemisestä kumottaisiin, koska sen oikeudellinen perusta on virheellinen, tästä tilanteesta aiheutuisi täsmälleen senkaltaisia hankaluuksia, joita etukäiteistä lausuntoa koskevalla menettelyllä on tarkoitus estää.

vosto katsovat sitä vastoin, että oikeudellisena perustana on pidettävä EY 175 artiklan 1 kohtaa. Näin ollen toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Myös *parlamentti* väittää, että EY 175 artiklan 1 kohta on asianmukainen oikeudellinen perusta pöytäkirjan hyväksymispäätökselle. Siltä osin kuin pöytäkirjalla on huomattavia vaikutuksia elävien muunnettujen organismien kauppaan, on kuitenkin syytä viitata myös EY 133 artiklaan.

B Aineellinen kysymys

2. Väitteet ja niiden perustelut

1. Yhteenveto

Komissio väittää ensinnäkin, että EY 133 artikla ja EY 174 artiklan 4 kohta muodostavat yhdessä EY 300 artiklan asiaankuuluvien määräysten kanssa asianmukaisen oikeudellisen perustan sille, että yhteisö hyväksyy pöytäkirjan, ja että yhteisöllä on kyseisen pöytäkirjan kattamilla aloilla ensisijainen toimivalta siihen toimivaltaan nähden, jonka jäsenvaltiot säilyttävät ympäristönsuojelun alalla.

Komissio katsoo, että pöytäkirjan hyväksyminen kuuluu sen tavoitteiden ja sisällön perusteella keskeisiltä osiltaan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan EY 133 artiklan nojalla. Yhteisön yleisen edun ja siten kaikkien jäsenvaltioiden etujen tehokas puolustaminen edellyttää, että kyseinen pöytäkirja hyväksytään tämän määräyksen perusteella.

Jäsenvaltioiden ballitukset, jotka ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia, sekä *neu-*

Siltä osin kuin pöytäkirjassa käsitellään aiheita, jotka eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan piiriin ja joita ei voida pitää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuina liitännäisinä

määräyksinä, yhteisön toimivalta sitoutua pöytäkirjasta johtuviin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuu EY 174 artiklan 4 kohtaan.

Jäsenvaltioille jäävä toimivalta säätää kansallisista säännöistä ja tehdä kansainvälisiä sitoumuksia pöytäkirjassa käsitellyistä aiheista on luonteeltaan toissijaista verrattuna yhteisön ensisijaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot voivat kyseisen pöytäkirjan osapuolina käyttää ainoastaan tätä toissijaista toimivaltaa. Todellisuudessa kyse on ainoastaan turvallisuusvaatimusten soveltamista koskevista määräyksistä, joita on noudatettava elävien muunnettujen organismien käsittelyn, kuljetuksen, käytön, siirtämisen ja levittämisen yhteydessä, kun siihen ei liity kansainvälistä kauppaa, ja elävien muunnettujen organismien tahatonta siirtymistä valtion rajojen yli koskevista määräyksistä. Komissio huomauttaa, että EY 174 artiklan 4 kohdan nojalla yhteisön toimivalta tehdä yhteistyötä ja sopimuksia kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ei rajoita jäsenvaltioiden ulkoista toimivaltaa.

Komissio pitää näin ollen kahden oikeudellisen perustan eli EY 133 artiklan ja EY 174 artiklan 4 kohdan käyttöä juridisesti perusteltuna, eikä siis torju suoralta kädeltä jäsenvaltioiden osallistumista kyseiseen pöytäkirjaan. Toimivaltaa koskevaa julistusta annettaessa ja sopimusta täytäntöönpannassa pitäisi kuitenkin olla selvää, että yhteisöllä on EY 133 artiklan

nojalla yksinomainen toimivalta suurimmassa osassa asioita, sillä jäsenvaltioilla on rinnakkaista toimivaltaa vain asioissa, jotka eivät vaikuta elävien muunnettujen organismien kauppaan yhteisön ja kolmansien maiden välillä.

EY 133 artiklan ulottuvuuden osalta komissio vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on jo pitkään hyväksytty laaja tulkinta yhteisen kauppapolitiikan käsitteestä (ks. em. lausunto 1/78, 45 kohta). Se, että tiettyjen tuotteiden kansainvälisen kaupan sääntelyllä pyritään pääasiallisesti muihin kuin kaupallisiin tavoitteisiin — kuten ympäristönsuojeluun tai ihmisten terveyden suojeluun tai kehitysyhteistyöpoliittisiin, ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tai maatalouspoliittisiin tavoitteisiin —, ei voi johtaa yhteisön yksinomaisen toimivallan poistamiseen ja olla perusteena esimerkiksi viittaukselle EY 175 artiklaan. Kansainvälisen kaupan sääntelytoimenpiteillä on usein monia eri tavoitteita, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että niiden oikeudelliseksi perustaksi olisi otettava kaikki perustamissopimuksen eri määräykset, joilla näihin tavoitteisiin pyritään.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kyseisillä toimenpiteillä pyritään erityisesti sääntelemään kansainvälistä kauppaa ja siten yhteisön ulko-

maankauppaa, ne ovat osa yhteistä kauppapolitiikkaa, vaikka niillä olisikin useita tavoitteita, ja yhteisö on yksin toimivaltainen toteuttamaan nämä toimenpiteet, eikä ole tarpeen selvittää kyseisten toimenpiteiden ensisijaista tavoitetta tai painopistettä (ks. vastaavasti asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990, Kok. 1990, s. I-1527, 17—20 kohta (jäljempänä ns. Tšernobyl-tapaus); asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1493, 16—20 kohta; Kok. Ep. IX, s. 55; asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3189, 8—11 kohta; asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3231, 8—11 kohta ja asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-81, 26—29 kohta sekä em. lausunto 1/78, 41—46 kohta ja lausunto 1/94, 28—31 kohta).

EY 6 artikla on komission mukaan täysin sopusoinnussa tämän oikeuskäytännön kanssa. Kyseisen määräyksen mukaan ympäristönsuojelun vaatimukset on sisällytettävä EY 3 artiklassa tarkoitettujen yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Useat komission viimeaikaiset aloitteet osoittavat, miten tärkeänä se pitää muiden kuin kauppaa koskevien seikkojen ja erityisesti ympäristön ja kansanterveyden suojelun huomioinnottamista yhteisön talous- ja kauppapolitiikassa. Komissio lisää, että muiden kuin kauppaa koskevien seikkojen tärkeys on jo tunnustettu ja ne on sisällytetty Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä WTO-sopimus) ja sen liitteisiin, erityisesti tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleis-

sopimuksen (jäljempänä Gatt-sopimus) XX artiklaan, sopimukseen terveys- ja kasvinsuojelutoimista sekä sopimukseen kaupan teknisistä esteistä, eikä yhteisöjen tuomioistuimien ole edellä mainitun lausuntonsa 1/94 34 kohdassa kuitenkaan kyseenalaistanut sitä, että EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla) nojalla yhteisö on yksin toimivaltainen tekemään kaikki monenkeskiset tavarakauppaa koskevat sopimukset.

Yhteisöjen tuomioistuimien on jo katsonut, että EY 133 artiklaa on pidettävä edelleen asianmukaisena oikeudellisena perustana yhteisön tehdessä sopimuksia tuotteiden kansainvälisestä kaupasta, riippumatta siitä, millä oikeudellisella perustalla näiden sitoumusten kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet toteutetaan. EY 133 artiklan nojalla annettujen kansainvälisten sitoumusten kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka koskevat maatalousalaa, perustuvat EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) (ks. em. lausunto 1/94, 29 kohta). Se, että alalla, jolla yhteisö on tehnyt kansainvälisiä sitoumuksia, ei ole toteutettu täydellistä yhdenmukaistamista yhteisön sisällä, ei estä myöskään vetoamista yksinomaan EY 133 artiklaan, jos kyseisen sopimuksen tavoitteena on poistaa kansainvälisen tavarakaupan tarpeettomia esteitä (em. lausunto 1/94, 30—33 kohta).

Kun sellaisten sopimusten määrä on huomattavasti kasvanut, joilla kansainvälistä

kauppaa rajoitetaan muista kuin kauppaa koskevista syistä, muihin oikeudellisiin perustoihin turvautuminen johtaisi komission mukaan siihen, että EY 133 artikla menettää merkityksensä, vaikeuttaisi johdonmukaisen politiikan harjoittamista yhteisön kauppakumppaneita kohtaan ja olisi yhteisön yhteisen edun vastaista kaikkien tai joidenkin jäsenvaltioiden osallistuessa tällaisiin sopimuksiin.

Komissio väittää niistä pöytäkirjan määräyksistä, joilla on muu kuin elävien muunnettujen organismien kansainvälisen kaupan sääntelyä koskeva tavoite, että asiassa C-284/95, Safety Hi-Tech, 14.7.1998 annettu tuomio (Kok. 1998, s. I-4301, 43 kohta) ei tarkoita, että olisi vedottava pikemminkin EY 175 artiklan 1 kohtaan kuin EY 174 artiklan 4 kohtaan. Viimeksi mainitussa määräyksessä annetaan yhteisölle nimenomaisesti toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat ympäristöpolitiikkaa. Lisäksi komissio toteaa, että menettelysääntöjen osalta tässä määräyksessä viitataan EY 300 artiklaan.

Jäsenvaltiot säilyttävät komission mukaan EY 174 artiklan 4 kohdan mukaisesti toimivallan neuvotella ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia ympäristönsuojelun alalla ainoastaan, jos nämä sopimukset ovat perustamissopimuksen mukaisia tiukempia suojaustoimenpiteitä, joista on ilmoitettu komissiolle. Näitä edellytyksiä on noudatettava tarkkaan, jotta voidaan taata yhteismarkkinoiden yhtenäisyys ja yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen.

Näillä perusteilla komissio toivoo yhteisöjen tuomioistuimen vastaavan myöntävästi sen esittämiin kahteen kysymykseen.

Tanskan hallitus väittää, että EY 175 artiklan 1 kohta on yhdessä EY 300 artiklan asiaan sovellettavien määräysten kanssa sopiva ja riittävä oikeudellinen perusta, jolla yhteisö voi hyväksyä pöytäkirjan.

Tanskan hallitus vetoaa neuvoston aiempaan käytäntöön ympäristönsuojelun alalla tehtyjen sopimusten oikeudellisen perustan valinnassa ja mainitsee useita esimerkkejä, vaikka se myöntääkin, ettei tämä ole sellaisenaan ratkaiseva perustelu. Kyseisen hallituksen mukaan neuvosto on yhtä yksittäistapausta lukuun ottamatta johdonmukaisesti käyttänyt oikeudellisenä perustana perustamissopimuksen 130 s artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) tai tämän määräyksen 1 kohtaa ja hylännyt komission tästä poikkeavat ehdotukset.

Tämä käytäntö on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen (ks. asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-939; Kok. Ep. XIV, s. 61 (jäljempänä ns. jätedirektiivi-tapaus) ja asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994, Kok. 1994, s. I-2857; Kok. Ep. XV, s. 289), jossa on otettu huomioon kyseisen toimen pääasiallinen tarkoitus eli ympäristönsuojelu, kun taas tällaisella toimella vasta toissijaisesti yhdenmukaistetaan markkinaolosuhteita yhteisössä.

Tanskan hallituksen mukaan pöytäkirjan hyväksymispäätöksen asianmukaista oikeudellista perustaa määritettäessä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tutkittava, koskeeko kyseinen pöytäkirja sekä tarkoituksensa että sisältönsä perusteella ennen kaikkea ympäristönsuojelua vai onko kaupallisilla näkökohdilla yhtä suuri tai mahdollisesti suurempikin merkitys.

Tältä osin Tanskan hallitus väittää, että pöytäkirja on osa niitä toimenpiteitä, joita kansainvälinen yhteisö on toteuttanut biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi ja säilyttämiseksi. Yleissopimus on erityisesti ympäristöä koskeva sopimus, johon yhteisö on liittynyt perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan perusteella (ks. vastaavasti pöytäkirjan johdanto-osa ja sen 1 ja 4 artikla).

Pöytäkirjan 1 artiklassa korostetaan valtion rajat ylittäviä siirtoja Tanskan hallituksen mukaan juuri sen vuoksi, että biologiset olosuhteet vaihtelevat tuntuvasti maasta toiseen, että valtioiden erilainen kehitystaso nykyaikaisen biotekniikan osalta sisältää erityisiä uhkatekijöitä biologiselle monimuotoisuudelle ja että eläviin muunnettuihin organismeihin liittyvien riskien sääntely olisi puutteellista, jos valtion rajat ylittävistä siirroista ei olisi sääntöjä. Pöytäkirjaa laadittaessa ratkaisevia eivät ole olleet tällaisten siirtojen kohteena olevien elävien muunnettujen organismien määrä tai arvo, vaan biologiselle monimuotoisuudelle mahdollisesti aiheutuvat riskit. Toisaalta ympäristönsuojelua koskevan monenkeskisen sopimuksen luonteesta johtuu, että siinä painotetaan enemmän

rajat ylittäviä kuin kansallisia tekijöitä. Kyseisen alan monitahoisuus selittää myös sen, että niin monet artikkelit koskevat nimenomaisesti valtion rajat ylittäviä siirtoja. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että pöytäkirjan muut määräykset olisivat vain toissijaisia.

Tanskan hallituksen mukaan pöytäkirjan keskeisimpänä sisältönä ei siis ole säännellä elävien muunnettujen organismien siirtoja, joilla ei sitä paitsi ole kaupallista tarkoitusta. Kyse on lähinnä ympäristönsuojelun alalla tehdystä sopimuksesta, jolla pyritään sääntelemään eläviin muunnettuihin organismeihin liittyviä, biologiselle monimuotoisuudelle ja ihmisten terveydelle aiheuttavia riskejä.

Tanskan hallitus ei kuitenkaan kiistä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että EY 133 artiklalla on laaja soveltamisala, ja että yhteinen kauppapolitiikka ei kata ainoastaan perinteisiä kauppapoliittisia toimenpiteitä. Kyseessä on kuitenkin oltava toimenpiteet, jotka liittyvät kaupan edistämiseksi tai helpottamiseksi tarkoitettuun sääntelyyn. Sitä, että perustamissopimuksen tällä hetkellä voimassa olevan version mukaan ympäristönsuojelu on sisällytettävä muuhun yhteisön politiikkaan, ei voida Tanskan hallituksen mukaan mitenkään tulkita niin, että perustamissopimuksen ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä olisi käytettävä aiempaa vähemmän sellaisten sopimusten oikeudellisena perustana, jotka koskevat

tarkoituksensa ja sisältönsä perusteella ensisijaisesti ympäristönsuojelua.

Tanskan hallitus katsoo lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava ensimmäiseen kysymykseen kieltävästi ja että toiseen kysymykseen ei siis ole tarpeen vastata.

Tanskan hallitus väittää, että EY 174 artiklan 4 kohtaa ei voida pitää ympäristönsuojelua koskevien kansainvälisten sopimusten hyväksymisen oikeudellisena perustana. Kyseisessä määräyksessä pelkästään määritellään yhteisön toiminnan yleiset tavoitteet ympäristönsuojelussa (ks. vastaavasti em. asia Safety Hi-Tech ja asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998, Kok. 1998, s. I-4355). Määräyksen sanamuodonkin mukaan jäsenvaltioiden ja yhteisön edellytetään ainoastaan tekevän ”toimivaltaansa kuuluvaa” yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Tanskan hallitus esittää lopuksi poliittisemmän perustelun komission kantaa vastaan. Se täsmentää, että on vaikea nähdä, mistä syystä komissio on käyttänyt tilaisuutta hyväkseen ilmaistakseen kielteisen suhtautumisensa sekasopimuksiin, kun pöytäkirja pysyy joka tapauksessa sekasopimuksena, vaikka valittaisiin komission suosittelema oikeudellinen perusta. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat olleet keskeisessä asemassa pöytäkirjasta käytyjen vaikeiden neuvottelujen aikana, ja niitä on käyty nimenomaan tarkoituksena tehdä sekasopimus. Nämä neuvottelut ovat selvästi osoittaneet, että komission esiin tuomat vaikeudet eivät estä yhteisöä ja sen jäsenvaltioita toimimasta keskeisessä asemassa sekasopimuksista neuvoteltaessa ja niitä tehtäessä.

Kreikan hallitus väittää niin ikään, että pöytäkirja kuuluu selvästi kansainvälisen ympäristöoikeuden soveltamisalaan.

Se huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö kokonaisuutena arvioituna (ks. asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 25 kohta ja asia C-268/94, Portugal v. neuvosto, tuomio 3.12.1996, Kok. 1996, s. I-6177). Pelkästään se, että ympäristönsuojelua koskevaan sopimukseen liittyy kauppapoliittisia piirteitä, ei voi muuttaa sitä kauppasopimukseksi, aivan kuten ympäristönsuojelua koskevat tekijät perustavanlaatuisesti kaupallisessa sopimuksessa eivät muuta sen kaupallista luonnetta.

Kreikan hallituksen mukaan pöytäkirjan tavoitteiden sekä sen määräysten systematiikan tarkastelu johtavat väistämättä päätelmään, että kyseessä on kansainvälinen sopimus, joka koskee ennen kaikkea ympäristönsuojelua.

Komission kanta ei myöskään Kreikan hallituksen mukaan ole yhteisön kestävästä kehityksestä omaksuman yleisen lähestymistavan mukainen, jota puollettiin etenkin pöytäkirjasta käydyissä neuvotteluissa. Siinä ei oteta huomioon yleissopimuksen 22 artiklan merkitystä, jonka mukaan ”tämän yleissopimuksen määräykset eivät vaikuta muista olemassa olevista kansainvälisistä sopimuksista johtuviin sopimuspuolten oikeuksiin ja velvoitteisiin, paitsi jos näiden oikeuksien tai velvoitteiden toteuttaminen aiheuttaisi vakavaa vahinkoa tai uhkaa biologiselle monimuotoisuudelle”. Ympäristönsuojelun kriteeri on siis ratkaiseva pöytäkirjaa tulkittaessa (ks. vastaavasti pöytäkirjan 1 artikla, 2 artiklan 4 kohta, 4 artikla, 7 artiklan 4 kohta, 10 artiklan 6 kohta, 11 artiklan 8 kohta, 15 artikla, 16 artiklan 2 kohta, 17 ja 26 artikla). Jos EY 133 artikla hyväksyttäisiin oikeudelliseksi perustaksi pitämällä pöytäkirjaa ensisijaisesti kaupallisena, tällä olisi ”tuhoisa” vaikutus sen tulkintaan ja soveltamiseen vastaisuudessa.

Kreikan hallitus lisää, että jos pöytäkirjalla pyrittäisiin pääasiallisesti sääntelemään kansainvälistä kauppaa, se olisi laadittu WTO:n eikä yleissopimuksen yhteydessä, kuten itse asiassa Amerikan yhdysvallat esitti.

Kreikan hallitus vetoaa myös siihen, että pöytäkirja perustuu ennalta varautumisen periaatteen soveltamiseen; tämä on ympäristöoikeuden perusperiaate.

Komission väite, jolla se pyrkii siihen, ettei EY 133 artikla menettäisi merkitystään, voi Kreikan hallituksen mukaan vaikuttaa kielteisesti sen puolustamaan tulkintaan kyseisestä määräyksestä, sillä sen seurauksena useat muut perustamissopimuksen määräykset menettäisivät normatiivisen merkityksensä.

Kreikan hallitus vetoaa myös siihen, että koska pöytäkirja perustuu yleissopimuksen 17 artiklaan ja 19 artiklan 3 ja 4 kappaleeseen (ks. johdanto-osan toinen perustelukappale), on oikeudellisesti johdonmukaista, että yhteisö hyväksyy kyseisen pöytäkirjan saman toimivallan nojalla eli EY 175 artiklan nojalla, johon on sitä paitsi vedottu kaikkien ympäristönsuojelua koskevien toimenpiteiden osalta.

Kreikan hallitus katsoo lopuksi, että asianmukainen oikeudellinen perusta pöytäkirjan hyväksymiselle on EY 175 artiklan 1 kohta.

Se toteaa vielä, että komission tekemä erottelu yhteisön ensisijaisen toimivallan ja jäsenvaltioiden toissijaisen toimivallan välillä on oikeudellisesti kestävä ja sisältää yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä järjestetyn nykyisen toimivallanjoon mukaiseen jaettuun toimivaltaan kohdistuvan arvoarvostelman. Tästä samasta syystä komission väitteet sekasopimusten tekemiseen ja hallinnointiin liittyvistä vaikeuksista ovat tehottomia. Niiden hyväk-

syminen merkitsisi sitä, että yhteisölle annettaisiin yksinomainen toimivalta kaikkien perustamissopimuksessa määrättyjen toimien osalta pelkästään sillä perusteella, että toimivallan käyttö yhdessä jäsenvaltioiden kanssa johtaa hallinnointivaikeuksiin.

Espanjan hallitus väittää, että pöytäkirja on kansainvälinen sopimus, jonka sisältö liittyy pääasiallisesti ympäristönsuojeluun, minkä vuoksi sen hyväksymisen oikeudellisena perustana voidaan käyttää ainoastaan EY 175 artiklan 1 kohtaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinta ei voi perustua ainoastaan tietyn toimielimen näkemykseen, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena (ks. mm. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 11 kohta). Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. mm. asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1689, 14 kohta), koska pelkästään toimen liitännäisellä tarkoituksella ei voida pätevästi perustella oikeudellisen perustan valintaa (ks. esim. ns. jätedirektiivitapauksessa annettu tuomio) ja koska jos toimielimen toimivalta perustuu kahteen perustamissopimuksen määräykseen, sen on annettava toimi kummankin kyseessä olevan määräyksen nojalla, kunhan oikeudellisten perustojen päällekkäisyys ei johda siihen, että parlamentin oikeudet menettävät merkityksensä (ks. asia C-300/89,

komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867; Kok. Ep. XI, s. 211; jäljempänä ns. titaanioksiditapaus).

Espanjan hallituksen mukaan tässä asiassa pöytäkirjan tarkoitus ja sisältö ovat osa yhteisön erityisesti ympäristönsuojelua koskevaa politiikkaa, ja sen vaikutus kansainväliseen tavarakauppaan on vain toisijaista. Pöytäkirjan 4 artiklasta ilmenee, ettei sen tarkoituksena ole elävien muunnettujen organismien kaupan sääntely vaan sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla taataan biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö (ks. vastaavasti myös kyseisen pöytäkirjan 2, 17, 20, 22, 23 ja 26 artikla). Elävien muunnettujen organismien valtion rajat ylittäviä siirtoja on säännelty samalla tavoin kuin niiden kauttakulkua, käsittelyä ja käyttöä, jotta voitaisiin estää biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja käyttöön kohdistuvat haitalliset vaikutukset.

Espanjan hallitus väittää, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin on tulkinut kauppapolitiikan käsitettä laajasti siten, että tulkinnessa otetaan huomioon kansainvälisen kaupan kehitys, tämä ei missään tapauksessa tarkoita sitä, että kansainvälinen sopimus, jonka ensisijaisena tarkoituksena on ympäristönsuojaus tai ihmisten terveyden suojeleminen, olisi tehtävä EY 133 artiklan perusteella sen vuoksi, että se voi vaikuttaa kansainväliseen kauppaan, sillä tämän seurauksena muut yhteisön politiikat menettäisivät merkityksensä.

Espanjan hallitus toteaa, ettei sekasopimuksen hallinnointiin ja täytäntöönpanoon liittyvillä vaikeuksilla ole merkitystä oikeudellisen perustan kannalta.

yhteisö ja sen jäsenvaltiot toimivat täysin yhtenäisesti, minkä vuoksi Euroopan unionin tavoitteet oli mahdollista ottaa hyvin huomioon.

Espanjan hallitus väittää, että EY 174 artiklassa ainoastaan määritellään yleisiä tavoitteita (ks. asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994, Kok. Ep. XVI, s. I-3453, 57 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 15 sekä em. asia Safety Hi-Tech, tuomion 43 kohta ja em. asia Bettati, tuomion 41 kohta), mutta myöntää silti, että kyseisen määräyksen 4 kohdassa yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivalta on jaettu ympäristönsuojelua koskevien kansainvälisten sopimusten osalta, vaikka siinä ei olekaan vahvistettu tällaisten sopimusten hyväksymismenettelyä. Tältä osin on sovellettava EY 175 artiklaa. Se on siis ainoa määräys, jota voidaan käyttää ympäristönsuojelua koskevan normin oikeudellisena perustana, olipa se sitten sisäinen tai ulkoinen.

Espanjan hallituksen mukaan yhteisön vakiintunut käytäntö tukee tätä tulkintaa.

Ranskan hallitus väittää ensinnäkin, että pöytäkirjalla pyritään toteuttamaan yhteisön perustamissopimuksen 130 artiklan perusteella tekemän yleissopimuksen tavoitteet. Se korostaa, että pöytäkirjan hyväksymiseen johtaneissa neuvotteluissa yhteisöllä oli erittäin aktiivinen osa ja että

Ranskan hallitus katsoo yleisesti ottaen, että pöytäkirjan hyväksymisen asianmukaisena oikeudellisena perustana voidaan käyttää ainoastaan EY 175 artiklaa ja että vaikka yhteisön oikeudessa tunnettaisiin toissijaisen ja ensisijaisen toimivallan käsitteet, niitä ei voida soveltaa tässä tapauksessa.

Ensimmäisen kysymyksen osalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee Ranskan hallituksen mukaan, että silloin, kun yhteisö voi kansainvälisen asiakirjan perusteella toteuttaa ympäristönsuojelua koskevia toimenpiteitä ja kun nämä toimenpiteet vaikuttavat kansainväliseen kauppaan ilman, että niiden tarkoituksena olisi kaupan suosiminen tai edes sen säänteleminen, EY 175 artikla on riittävä perusta tällaisen sopimuksen tekemiseen. Tämä määräys voi olla päällekkäinen EY 133 artiklan kanssa ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseiset toimenpiteet liittyvät erottamatta ympäristönsuojeluun ja kansainvälisen kaupan edistämiseen (ks. sisämarkkinoiden perustamisen ja toiminnan sekä ympäristönsuojelun välisistä suhteista ns. titaanioksidi- ja jätedirektiivitapauksissa annetut tuomiot). Ranskan hallitus vetoaa myös edellä mainitussa asiassa parlamentti vastaan neuvosto 28.6.1994 annettuun tuomioon sekä julkisasiamies Jacobsin kyseisessä asiassa esittämän ratkaisuehdoruksen 42—44 koh-

taan, joissa erotetaan toisistaan toimenpiteet, joilla edistetään sisämarkkinoiden toteuttamista, jolloin oikeudellisenä perustana pitää käyttää EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla), ja kaupankäyntiin vaikuttavat toimenpiteet, jolloin kyseistä määräystä ei tarvitse käyttää oikeudellisenä perustana.

Ranskan hallitus väittää, että julkisasiamies Jacobsin mukaan toimenpide edellyttää — niin sanotussa titaanioksiditapauksessa annetun tuomion mukaisesti — sisämarkkinoita koskevan oikeudellisen perustan käyttöä, ”kun siinä määritetään, mitä ominaisuuksia tavaramalla on oltava, jotta se voisi liikkua vapaasti sisämarkkinoilla”. Sitä vastoin ainoastaan EY 175 artiklan nojalla voidaan toteuttaa toimenpiteitä, joilla ”on yhdenmukaistettu ne menettelyt, joilla tietyn tavaran liikkumista voidaan estää ja valvoa ympäristönsuojeluun liittyvillä perusteilla”.

Ranskan hallitus viittaa myös viime vuosina yhteisössä noudatettuun käytäntöön ja mainitsee joitakin ”ympäristönsuojelua koskevia monenkeskisiä sopimuksia” tai tällaisten sopimusten sisäisiä täytäntöönpanotoimia, jotka perustuvat perustamissopimuksen 130 s artiklaan eivätkä perustamissopimuksen 113 artiklaan, vaikka nämä sopimukset tai toimet vaikuttaisivatkin selvästi sekä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan että yhteisön ja kolmansien valtioiden väliseen kauppaan.

Komission väitteensä tueksi mainitsemat esimerkit eivät Ranskan hallituksen mukaan koske ympäristöpolitiikkaa vaan itse asiassa kehitysyhteistyöpolitiikkaa, yhteistä maatalouspolitiikkaa sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Näillä politiikoilla on aivan erilainen yhteys kauppapolitiikkaan kuin kansainvälisillä kauppasopimuksilla on ympäristönsuojelua koskeviin sopimuksiin. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen perusteluja, jotka ovat titaanioksiidi- ja jätedirektiivitapauksissa annettujen tuomioiden taustalla, on vaikea soveltaa esillä olevassa asiassa.

Tarkastelemalla pöytäkirjan tarkoitusta ja sisältöä, jotka ovat tuomioistuimen valvottavissa olevia objektiivisia seikkoja ja joihin oikeudellisen perustan valinnan on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustuttava, saadaan Ranskan hallituksen mukaan vahvistus sille, että on perusteltua vedota pelkästään EY 175 artiklaan.

Ranskan hallitus vetoaa useisiin seikkoihin, jotka ovat sen mielestä osoitus pöytäkirjassa määrättyjen toimenpiteiden ympäristönsuojeluun liittyvästä tavoitteesta: yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin neuvottelijoille antama valtuutus ja pöytäkirjan otsikko, johdanto-osa sekä 1 ja 4 artikla.

Pelkästään se, että kyseiset toimenpiteet kohdistuvat elävien muunnettujen orga-

nismien valtion rajat ylittäviin siirtoihin, ei Ranskan hallituksen mukaan merkitse sitä, että oikeudellisena perustana olisi välttämättä käytettävä EY 133 artiklaa. Pöytäkirja ei kuulu yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan sillä perusteella, että se sisältää sääntöjä valtion rajat ylittävstä kaupasta. Sikäli kuin kauppaa säännellään, se tapahtuu sen vuoksi, että sitä halutaan valvoa tai jopa estää se ympäristönsuojeluun liittyvän tavoitteen vuoksi. Kyse ei siis ole kaupan sääntelystä sen edistämiseksi.

Ranskan hallitus väittää pöytäkirjan sisältävän kahdenlaisia määräyksiä:

— 7—14 artikla koskevat eläviin muunnettuihin organismeihin sovellettavan tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta koskevan menettelyn eri vaiheita ja elintarvikkeeksi tai rehuksi taikka jalostettavaksi tarkoitettuihin eläviin muunnettuihin organismeihin sovellettavia erityisiä sääntöjä. Nämä artiklat muodostavat kaupankäyntiin tai tieteelliseen vaihtoon sovellettavan säännösten, ja niissä täsmennetään elävän muunnetun organismin valtion rajat ylittävän siirron ympäristöriskien arviointia koskevat yksityiskohdat.

— Useat artiklat tähtäävät pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamiseen ja sisältä-

vät sitoumuksia, jotka poikkeavat 7—14 artiklan nojalla tehdyistä sitoumuksista. Nämä määräykset koskevat osapuolten toteuttamaa riskinarviointia (15 artikla), niiden suorittamaa riskinhallintaa (16 artikla), valtion rajat ylittäviä tahattomia siirtymisiä (esimerkiksi tapaturmaisesti) sekä kiireellisiä toimenpiteitä, joiden toteuttaminen saattaa olla tarpeen tällaisten siirtojen vuoksi (17 artikla), käsittelyä, kuljetusta, pakkausta ja tunnistamista koskevia sääntöjä (18 artikla), biotekniikan riskien vähentämiseksi perustettavaa tiedonvälityskeskusta (20 artikla), toimenpiteitä elävien muunnettujen organismien laittomien siirtojen estämiseksi valtion rajojen yli (25 artikla) ja vastuuta elävien muunnettujen organismien siirroista valtion rajojen yli ja niistä aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta koskevan järjestelmän luomiseksi käyttöön otettavaa kansainvälistä kuulemismenettelyä (27 artikla).

Ranskan hallituksen mukaan ei siis ole perusteltua rajoittaa pöytäkirjaa sen 7—14 artiklaan sisältyviin sääntöihin. Näillä määräyksillä ei voida myöskään perustella vetoamista EY 133 artiklaan, sillä kuten julkisasiamies Jacobs on edellä mainitussa asiassa C-187/93, parlamentti vastaan neuvosto, todennut, niissä vahvistettuja menettelyjä voidaan pitää "sellaisen yhdenmukaistettujen menettelyiden järjestelmänä, joilla elävien muunnettujen organismien liikkumista voidaan estää tai valvoa ympäristönsuojeluun liittyvillä perusteilla", mutta niitä ei voida missään tapauksessa pitää niiden "ominaisuuksien määrittämisenä", joita elävillä muunnetuilla organismeilla on oltava "voidakseen päästä vapaasti yhteisön alueelle".

Ranskan hallitus päätelee, että pöytäkirjan tarkoitus ja sisältö osoittavat, että sen ainoana asianmukaisena oikeudellisena perustana voidaan pitää EY 175 artiklaa, vaikka toisaalta pöytäkirjalla kiistatta on huomattava vaikutus elävien muunnettujen organismien kauppaan.

Ranskan hallitus väittää terveys- ja kasvinsuojelutoimia ja kaupan teknisiä esteitä koskevista sopimuksista, jotka yhteisöjen tuomioistuimien on edellä mainitun lausuntonsa 1/94 31 ja 33 kohdassa katsonut voitavan tehdä pätevästi perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan näillä sopimuksilla pyritään ennen kaikkea rajoittamaan haitallisia vaikutuksia kauppaan ja siten edistämään kaupankäyntiä, kun taas pöytäkirjan tavoitteena on kaupan valvominen ja mahdollisesti myös estäminen. Ranskan hallitus väittää lisäksi, että näillä kahdella sopimuksella perustetaan institutionaalinen järjestelmä, jolla pyritään varmistamaan, etteivät terveydellisen tai muun riskin välttämiseksi toteutetut toimenpiteet vaikuta perusteettomasti kauppaan, kun taas pöytäkirjassa lähdetään toteamuksesta, että on olemassa erityinen ympäristöriski ja että tämän riskin vuoksi on toteutettava valvontatoimenpiteitä.

Ranskan hallitus katsoo vielä, että oikeudellisen perustan valinnassa ei ole annettava merkitystä tiettyjen kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanovaikeuksille. Se katsoo päinvastoin, että jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten tiiviin yhteistyön periaate on toteutunut tyydyttävällä tavalla ympäristönsuojelua koskevia sopimuksia tehtäessä.

Yhteisen kauppapolitiikan purkamista koskevien komission perustelujen taustalla on Ranskan hallituksen mukaan todellisuudessa huoli siitä, että jäsenvaltiot tai yhteisö laiminlyövät muita yhteisön kansainvälisiä sitoumuksia ja erityisesti WTO-sopimusta, kun ne soveltavat pöytäkirjaa. Tämä huoli on Ranskan hallituksen mielestä täysin oikeutettu, mutta siitä ei päästä tehokkaasti eroon valitsemalla oikeudellinen perusta, joka ei ole asianmukainen eikä perusteltu.

Ranskan hallituksen mukaan on olemassa muita soveliaampia keinoja, joilla voidaan varmistaa, ettei pöytäkirjan täytäntöönpano vaikuta kielteisesti yhteiseen kauppapolitiikkaan. Tällainen keino on esimerkiksi sisällyttää kyseisen pöytäkirjan hyväksymisestä yhteisön puolesta tehdyn päätöksen johdanto-osaan virke, jossa todetaan selvästi yhteisön noudattavan kaikkia muita kansainvälisiä sitoumuksiaan, tai vahvistaa menettely, jossa tarkistetaan johdonmukaisesti kaikkien pöytäkirjan soveltamiseksi tehtyjen päätösten yhteensopivuus yhteisön muiden kansainvälisten sitoumusten kanssa, taikka päättää asianomaisten viranomaisten välistä erityistä koordinaatiota koskevista toimenpiteistä.

Ranskan hallitus väittää lopuksi EY 174 artiklan 4 kohdan ja EY 175 artiklan 1 kohdan välillä tehtävästä valinnasta, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisi voivansa ottaa komission ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi, juuri tämä kohta pitäisi jättää tutkimatta. Kysymys koskee joka tapauksessa jaettua toi-

mivaltaa, eikä se voi vaikuttaa menette-
lyyn. Ranskan hallituksen mielestä on vai-
kea nähdä, miksi juuri tietyn oikeudellisen
perustan valinta jonkin toisen sijasta vai-
kuttaisi pöytäkirjan — ja myös sen hyväk-
symisestä tehdyn päätöksen — yhteensopi-
vuuteen perustamissopimuksen kanssa.

Vaikka katsottaisiinkin, että EY 174 artik-
lan 4 kohta voisi olla ”ulkoinen oikeu-
dellinen perusta”, yhteisö voi joka tapauk-
sessa tehdä kansainvälisoikeudellisia sopi-
muksia kahdella perusteella, eli

— EY 174 artiklan 4 kohdan perusteella
kolmansien valtioiden ja yhteisön väli-
set yhteistyösopimukset, jotka koske-
vat ympäristöpolitiikan eri osa-alueita,
ja on tarkoitus käyttää kansainvälistä
toimivaltaa, jota on jo käytetty
yhteisön sisällä

— EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella
alakohtaisemmat sopimukset, joilla
viitataan oikeuskäytäntöön, jonka
mukaan toimivallan käyttö yhteisössä
on peruste sen käytölle kansainvälisesti
(ks. vastaavasti em. asiassa Safety Hi-
Tech annettu tuomio).

Ranskan hallitus toteaa, että pöytäkirja
kuuluu pikemminkin jälkimmäiseen ryh-
mään, koska sen perusteella yhteisön ja

kolmansien valtioiden välillä voidaan
soveltaa sääntöjä, jotka ovat vastaavat
jäsenvaltioiden välillä jo voimassa olevia
sääntöjä.

Mikäli yhteisöjen tuomioistuin ottaa
ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi,
Ranskan hallitus ehdottaa, että se vastaa
siihen seuraavalla tavalla:

”Yhteisöllä on tarvittava ja riittävä toimi-
valta hyväksyä rinnakkain jäsenvaltioiden
kanssa [Cartagenan] bioturvallisuus-
pöytäkirja [EY] 175 artiklan 1 kohdan
perusteella.”

Tässä tilanteessa toisella kysymyksellä ei
olisi enää kohdetta.

Ranskan hallitus pitää joka tapauksessa
yhteisön ensisijaisen toimivallan käsitettä
virheellisenä, sillä sitä ei ole tunnustettu
yhteisön oikeudessa eikä siitä ole myöskään
yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytän-
töä. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnusta-
nut ainoastaan sopimukset, joissa yhteisö
voi olla sopimuspuolena yksinomaisen toi-
mivaltansa vuoksi, tai sekasopimukset,
jotka kuuluvat osittain yhteisön ja osittain
sen jäsenvaltioiden toimivaltaan (ks. mm.
em. asia komissio v. neuvosto, tuomio
19.3.1996, 48 kohta).

Ranskan hallitus lisää, että koska komissio ei kiistä sitä, että pöytäkirja olisi sekasopimus, vaikka se olisi tehty EY 133 ja EY 175 artiklan perusteella, on palautettava mieliin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välisen tiiviin yhteistyön vaatimuksesta niin pöytäkirjaa koskevien neuvottelujen aikana ja pöytäkirjaa hyväksyttäessä kuin sitä täytäntöönpantaessakin (ks. mm. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996).

Italian hallitus väittää, että pöytäkirja sisältää ympäristönsuojelua koskevan säännösten, jonka tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaisesti torjua erityisesti elävien muunnettujen organismien valtion rajat ylittävistä siirroista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia biologisen monimuotoisuuden suojelulle ja kestäväälle käytölle sekä ihmisten terveydelle. Kyseisen pöytäkirjan määräyksistä ilmenee selvästi, että sen tarkoituksena ja tavoitteena on saada aikaan oikeudellinen menettely, jota sovelletaan elävien muunnettujen organismien tarkoituksellisiin valtion rajat ylittäviin siirtoihin (4—16 artikla) ja tahattomiin valtion rajat ylittäviin siirtymisiin, joilla voi olla huomattavia haitallisia vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen (17 artikla).

Ympäristönsuojelua koskevat huolet ja ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit on Italian hallituksen mukaan otettu huomioon erityisesti pöytäkirjan 10 artiklan 6 kohdassa ja 11 artiklan 8 kohdassa, joissa määrätään, missä olosuhteissa osa-

puolet voivat päättää rajoittaa elävien muunnettujen organismien tuontia.

Vaikka onkin totta, että yhteisön sekä sisäinen että ulkoinen kauppapolitiikkaa koskeva toimivalta on yksinomaista, kauppallisten näkökohtien pitäisi väistyä yhteisöjen tuomioistuimen tunnustamien ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua koskevien pakottavien vaatimusten tieltä.

Vuoden 1969 valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti on viitattava siihen yhteyteen, jossa pöytäkirja on hyväksytty, ja tämä yhteys käsittää muun muassa jokaisen sopimuksen, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa, ja kaikki osapuolten välisissä suhteissa sovellettavissa olevan kansainvälisen oikeuden asiaan vaikuttavat säännöt (31 artiklan 2 kappaleen a kohta). Pöytäkirja on hyväksytty biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen yhteydessä.

Italian hallitus katsoo, että pöytäkirjan hyväksymisestä tehdyn neuvoston päätöksen oikeudellisen perustan on näin ollen löydyttävä yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskevista määräyksistä.

Riippumatta siitä, mihin erityiseen artiklaan, eli EY 174 artiklan

4 kohtaan vai EY 175 artiklaan, kyseinen hyväksymispäätös on perustettava, Italian hallitus toteaa, että päätös tehdään joka tapauksessa määränemmistöllä parlamentin kuulemisen jälkeen.

Italian hallitus toteaa yhteisön ja jäsenvaltioiden jaetusta toimivallasta, että jäsenvaltiot osallistuvat pöytäkirjaan täyttämällä niitä aloja koskevat velvoitteet, joilla ne säilyttävät yhteisön toimivaltaan nähden toissijaisen toimivallan. Kyseinen pöytäkirja on siis väistämättä sekasopimus. Italian hallitus muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen kannasta, jonka mukaan jäsenvaltioilla ja yhteisön toimitelillä on velvollisuus tehdä tiivistä yhteistyötä sekä sopimusneuvottelujen ja sopimuksen tekemisen yhteydessä että sopimussitoumusten toimeenpanon yhteydessä (19.3.1993 annettu lausunto 2/91, Kok. 1993, s. I-1061, 38 kohta ja em. lausunto 1/94, 108 kohta).

Itävallan hallitus vetoaa yleisesti siihen, että pöytäkirja on ympäristönsuojelua koskeva monenkeskinen sopimus, joka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle (pöytäkirjan 1 artikla), kuten sen syntyhistoria, päämäärä ja määräykset osoittavat. Pöytäkirjan ympäristönsuojelua koskeva päämäärä, jota sen johdanto-osassa korostetaan selvästi, on pitkälti yhteisön ja sen jäsenvaltioiden aloitteen seurausta, sillä komissio — kuten myös kaikki jäsenvaltiot — ovat johdonmukaisesti korostaneet neuvotteluissa tätä päämäärää.

Sopimuksen tarkoituksena on varmistaa elävien muunnettujen organismien käyttöä koskeva riittävä suojelun taso, jotta estetäisiin mahdolliset haitalliset vaikutukset biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön. Tässä tarkoituksessa on otettu käyttöön kattava tiedonvälitysjärjestelmä, jonka avulla kaikki jäsenvaltiot voivat tietoon perustuen tehdä päätöksiä elävien muunnettujen organismien käyttömahdollisuuksista alueellaan.

Itävallan hallitus vastustaa komission kantaa, jonka mukaan pöytäkirjan tietyt määräykset — etenkin 11 artikla — olisivat luonteeltaan periaatteellisia verrattuna liitännäisinä pidettyihin muihin määräyksiin, jotka koskevat muun muassa rahoitusta, vastuuta, sosioekonomisia näkökohtia, tiedonvälityskeskusta ja valmiuksien kehittämistä. Ilman viimeksi mainittuja määräyksiä pöytäkirjan täytäntöönpano olisi varsinkin kehityksmaissa mahdotonta.

Itävallan hallituksen mukaan pöytäkirjan kauppapoliittisia vaikutuksia voidaan arvioida vain sen ympäristönsuojelua koskevan päämäärän valossa. Se korostaa, että ”valtion rajat ylittävien siirtojen” käsitettä ei pidä soveltaa yksinomaan kaupan alalla. Juuri elävien muunnettujen organismien valtion rajat ylittävät siirrot tieteellisiin tarkoituksiin ovat olennainen osa kyseistä pöytäkirjaa.

Itävallan hallitus lisää, että viittauksella Gatt-sopimuksen XX artiklaan ei ole merkitystä. Gatt-sopimus on selvästi kauppasopimus, ja sen XX artiklaa on pidettävä poikkeusmääräyksenä, jonka perusteella sopimuspuolet voivat toteuttaa määrätyin perustein suojatoimenpiteitä.

Itävallan hallitus huomauttaa asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnasta, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Niillä syillä, joilla voidaan komission mielestä perustella EY 133 artiklaan ja EY 174 artiklan 4 kohtaan vetoaminen, eli ”täysin perustelluksi” väitetyllä huolella yhteisön toimivallan kaventamisesta tai sekasopimusten hallinnoinnin monimutkaisuudella, ei ole merkitystä esitettyihin kysymyksiin vastatessa.

Itävallan hallitus väittää, että EY 174 artiklassa määritellään ainoastaan tavoitteet ja periaatteet, joita on noudatettava yhteisön ympäristöpolitiikan täytäntöönpanossa, mutta siinä ei perusteta toimivaltaa (ks. em. asia Peralta, tuomion 57 kohta ja em. asia Bettati, tuomion 41 kohta). EY 175 artiklan 1 kohta on ainoa oikeudellinen perusta neuvoston toiminnalle, jolla se pyrkii toteuttamaan EY 174 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita. Tätä tulkintaa tukevat myös se, että EY 176 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet eli tiukemmat suojatoimenpiteet

voivat tulla kyseeseen vain, jos kyseessä olevat säännökset on annettu EY 175 artiklan perusteella, sekä toisaalta neuvoston vakiintunut käytäntö, jonka mukaan kansainväliset sopimukset tehdään EY 175 artiklan 1 kohdan eikä EY 174 artiklan 4 kohdan perusteella.

Itävallan hallitus vetoaa vielä siihen, että valitsemalla EY 175 artiklan 1 kohta oikeudelliseksi perustaksi voidaan taata, että parlamentti, jolla on erityisen tärkeä asema ympäristöasioissa, voi käyttää päätösvaltaansa yhteispäätösmenettelyssä ja että talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuullaan, kun taas EY 133 artiklan mukaisessa menettelyssä parlamentille on vain annettava tiedot päätöksestä ja EY 174 artiklan 4 kohdan mukaisessa menettelyssä sitä ainoastaan kuullaan.

Itävallan hallitus päättelee, että pöytäkirja ei ole kauppapoliittinen sopimus vaan ympäristöpoliittinen sopimus. Kaupallisiin näkökohtiin viitataan vain muutamassa pöytäkirjan määräyksessä, kuten sen 11 artiklassa, joka koskee suoraan elintarvikkeena tai rehuna taikka jalostukseen käytettävien tavaroiden liikkuvuutta. Jäsenvaltioiden toimivalta ei siis ole toisijaista; päinvastoin pöytäkirjan keskeiset määräykset kuuluvat niiden toimivaltaan.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että pöytäkirjan hyväksymispäätöksen oikeana oikeudellisena perustana on pidettävä EY 175 artiklan 1 kohtaa yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen kanssa. Muiden huomautuksia toimittaneiden jäsenvaltioiden tavoin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa tässä neuvoston vakiintuneeseen käytäntöön.

Nyt esillä olevassa asiassa pöytäkirjassa pyritään selvästi EY 174 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin kahteen ensimmäiseen tavoitteeseen eli ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen sekä ihmisten terveyden suojeluun. Pöytäkirjassa pyritään myös kolmanteen näistä tavoitteista eli ”luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön”, kun lähtökohtana pidetään sitä, että biologinen monimuotoisuus on luonnonvara. Pöytäkirjassa pyritään aivan ilmeisesti myös neljänteen näistä tavoitteista, koska se on kansainvälisellä tasolla toteutettu toimenpide, jolla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus lisää, että EY 174 artiklan 2 kohdassa mainittu ennalta varautumisen periaate on pöytäkirjan keskeisiä tavoitteita (ks. esim. pöytäkirjan johdanto-osan neljäs perustelukappale sekä sen 1 artikla, 10 artiklan 6 kohta ja 11 artiklan 8 kohta). Lisäksi pöytäkirjassa noudatetaan EY 174 artiklan 2 kohdan mukaisesti ennalta ehkäisevän toiminnan periaatetta ja periaatetta, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä (ks. esim.

johdanto-osan neljäs ja seitsemäs perustelukappale sekä 3 ja 7 artikla sekä 15—18 artikla); 27 artikla koskee puolestaan saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisten sääntöjen laatimista, kun sen mukaan on laadittava kansainvälisen oikeuden sääntöjä elävien muunnettujen organismien siirroista valtion rajojen yli aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää lisäksi, että pöytäkirjassa otetaan EY 174 artiklan 3 kohdan mukaisesti huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot, ympäristöolot sopimuspuolten alueilla sekä toimien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset. Kyseisen määräyksen 4 kohdan mukaisesti pöytäkirjassa määrätään yhteistyöstä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa (ks. esim. pöytäkirjan johdanto-osan toinen, kolmas ja kahdeksas perustelukappale ja 6 ja 10 artikla, 14—16 artikla sekä 20, 22 ja 29 artikla).

Juuri EY 175 artikla on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan oikeudellinen perusta EY 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa vielä, että yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimielimen antaman toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objek-

tiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Näitä seikkoja ovat kyseisen toimen tarkoitus ja sisältö.

Esillä olevassa asiassa pöytäkirjan ympäristönsuojelua koskeva tavoite on ilmaistu sen johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan pöytäkirja on sisällöltään tämän tavoitteen mukainen: siinä määrätään tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta koskevasta menettelystä, jota sovelletaan ennen ensimmäistä elävän muunnetun organismin tarkoituksellista siirtoa valtion rajojen yli; 15 artiklan nojalla riskinarviointi toteutetaan tunnetuin tieteellisin menetelmin, ja tällöin on tukeuduttava vähintään edellä mainitun etukäteissuostumusta koskevan menettelyn mukaisesti toimitettuihin tietoihin ja muuhun käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön; 16 artiklan mukaan osapuolet ottavat käyttöön ja soveltavat mekanismeja, joilla pyritään hallitsemaan elävien muunnettujen organismien käyttöön, käsittelyyn ja siirtoihin valtion rajojen yli liittyviä riskejä; 20 ja 22 artiklan mukaan osapuolet osallistuvat tiedonvälitysjärjestelmään ja biotekniikan riskien vähentämiseksi perustettavaan tiedonvälityskeskukseen ja kehittävät ja vahvistavat yhteistyössä työvoimaa koskevia ja rakenteellisia valmiuksia biotekniikan riskien vähentämiseksi.

Vaikka pöytäkirja vaikuttaa satunnaisesti kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan, sen pääasiallisena tai määrävänä tekijänä on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan yhteisön ympäristöohjelman noudattaminen EY 175 artiklan

1 kohdan mukaisesti. EY 133 artikla ei siten sovellettu kyseisen pöytäkirjan hyväksymisen oikeudelliseksi perustaksi.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostaa, että pöytäkirjan laatijat ovat "siirron" käsitettä käyttäessään pyrkinet sisällyttämään siihen muut kuin kaupalliset siirrot, kuten elävien muunnettujen organismien tahattomat siirtymiset, laittomat siirrot valtion rajojen yli ja näiden organismien siirrot julkiseen tai yksityiseen hyväntekeväisyystarkoitukseen sekä muut siirrot, jotka eivät ole kaupallisia.

Pöytäkirja ei liity myöskään kansainvälisen kaupan rajoitusten poistamiseen eikä tulisteiden purkamiseen. Vaikka sen oletettaisiin vaikuttavan kauppaan, sen tarkoituksena on elävien muunnettujen organismien kansainvälisten siirtojen valvonta tai seuranta (ks. em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994, eli asia, josta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että sekä julkisasiamies että yhteisöjen tuomioistuin ovat perustaneet kantansa siihen, ettei kyseisellä toimella edistetty asianomaisen kaupan alan vapauttamista, jolloin perustana olisi voitu pitää perustamissopimuksen 113 artiklaa).

WTO-sopimus ja erityisesti sen tiettyihin liitteisiin, kuten Gatt-sopimuksen XX artiklaan, sopimukseen terveys- ja kasvin-suojelutoimista sekä sopimukseen kaupan teknisistä esteistä — jota yhteisö ei yhtei-

söjen tuomioistuimen mukaan voinut tehdä perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella — sisältyvät muut kuin kauppaa koskevat näkökohdat eivät puolla EY 133 artiklan käyttämistä pöytäkirjan oikeudellisena perustana, koska sen painopisteenä ei ole kaupan edistäminen vaan ympäristönsuojelu.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, ettei EY 174 artiklan 4 kohta sovellu toiseksi oikeudelliseksi perustaksi, koska siinä ei anneta toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Siinä vain asetetaan jäsenvaltioille ja yhteisölle velvollisuus tehdä ”kukin toimivaltaansa kuuluvaa” yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. EY 174 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa määrätään jopa nimenomaisesti, että kyseisen kohdan ensimmäinen alakohta ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimielimissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia.

Kyseisessä määräyksessä määritellään Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan ainoastaan yhteisön yleiset tavoitteet ympäristöasioissa, ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavista toimista päättäminen on EY 175 artiklassa annettu neuvoston tehtäväksi (ks. em. asia Peralta, tuomion 57 kohta ja em. asia Safety Hi-Tech, tuomion 43 kohta sekä em. asiat Safety Hi-Tech ja Bettati, julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 76 kohta; ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus em. asiassa C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994).

Komission väite ei voi menestyä myöskään sekasopimuksen hallinnointiin ja täytäntöönpanoon liittyvien vaikeuksien perusteella. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan komissio joka tapauksessa lioittelee näitä vaikeuksia. Sekasopimukset ovat ”tunnettuja ilmiöitä, joita tulee epäilyksettä olemaan jatkossakin niin kauan kuin yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla on toimivalta tehdä valtiosopimuksia”. Siitä lähtien, kun Euroopan yhtenäisasiakirjalla EY:n perustamissopimukseen lisättiin ympäristöä koskeva luku, tällä alalla on nimenomaisesti tunnustettu jaettu toimivalta. Komissio korostaa itsekin, että Euroopan yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla on ollut keskeinen asema pöytäkirjaa koskeneiden vaikeiden neuvottelujen aikana, joita käytiin neljänä vuonna. Komission olisi ollut vaikea toimia tuossa asemassa, jos esteet olisivat olleet niin suuria kuin se nyt väittää. Yhteisöjen tuomioistuin ei myöskään voi pitää väitettyjä vaikeuksia merkityksellisinä, sillä sen on perustettava ratkaisunsa objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus päättelee, että EY 133 artikla ja EY 174 artiklan 4 kohta yhdessä asiaan sovellettavien EY 300 artiklan määräysten kanssa eivät ole asianmukainen oikeudellinen perusta, jolla pöytäkirja voitaisiin hyväksyä Euroopan yhteisön puolesta. Näin ollen toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Toissijaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää vastauksena toiseen kysy-

mykseen, että tähän asti yhteisö on antanut suhteellisen vähän yhteisiä säännöksiä bioturvallisuuden alalla. Tärkeimmät säädökset alalla ovat geneettisesti muunnettujen mikro-organismien käytöstä suljetuissa oloissa 23 päivänä huhtikuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/219/ETY (EYVL L 117, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.10.1998 annetulla neuvoston direktiivillä 98/81/EY (EYVL L 330, s. 13), ja geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön 23 päivänä huhtikuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/220/ETY (EYVL L 117, s. 15).

Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kummankaan näistä direktiiveistä tavoitteena ei ole myötävaikuttaa suojelun riittävän tason varmistamiseen sellaisten nykyaikaisella biotekniikalla muunnettujen elävien organismien turvallista siirtoa, käsittelyä ja käyttöä varten, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, ”kiinnittäen erityisesti huomiota valtion rajat ylittäviin siirtoihin” (pöytäkirjan 1 artikla). On siis mahdotonta pitää yhteisön toimivaltaa pöytäkirjan hyväksymiseen ensisijaisena ja vielä vähemmän yksinomaisena, ja tämä perustuu in foro interno, in foro externo -periaatteeseen (ks. vastaavasti asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, 17 kohta; Kok. Ep. I, s. 553; jäljempänä AETR-tapaus).

Parlamentti huomauttaa ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuin on 14.12.1991 antamassaan lausunnossa 1/91 (Kok. 1991,

s. I-6079, 14 kohta; Kok. Ep. XI, s. 565) todennut, että valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan nojalla ”valtiosopimusta on tulkittava viipittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”. Kun sopimus liittyy kiinteästi yhteen tai useampaan jo hyväksytyyn asiakirjaan tai aloitteeseen, on perusteltua katsoa, että nämä asiakirjat tai aloitteet kuuluvat siihen yhteyteen, jossa sopimuksen sanamuotoa on tulkittava, minkä pitäisi olla erityisen hyödyllistä tässä tapauksessa, kun otetaan huomioon pöytäkirjan ja yleissopimuksen läheiset yhteydet.

Parlamentin mukaan nämä läheiset yhteydet huomioon ottaen ei voida väittää, että pöytäkirja olisi neuvoteltu ja allekirjoitettu pääasiassa elävien muunnettujen organismien kansainväliseen kauppaan liittyvistä syistä. Päinvastoin näiden tuotteiden valtion rajat ylittäviä siirtoja ei ole pidetty ensisijaisena kysymyksenä niiden kaupan sääntelemiseksi vaan sen vuoksi, että nämä siirrot ja niihin liittyvä toiminta muodostavat erityisen riskin biologisen monimuotoisuuden suojelulle ja kestäväälle käytölle.

Parlamentti katsoo, että komission esittämässä kannassa ei oteta huomioon edellä mainitun lausunnon 1/94 ja erityisesti sen 42 kohdan tärkeintä sanomaa, jonka mukaan yhteisen kauppapolitiikan vaikutuksia, kuinka laajoja ne periaatteessa voivatkin olla, rajoittavat perustamissopimusjärjestelmä kokonaisuus-

dessaan ja erityisesti tarkemmat määräykset yhteisön toimivallasta muilla aloilla.

Parlamentti viittaa niihin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeneviin kriteereihin, joihin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava, ja väittää, että pöytäkirjan tarkoituksesta ja sisällöstä ilmenee sen koskevan erityisesti eläviä muunnettua organismeja eikä kansainvälistä kauppaa.

Pöytäkirjan ympäristönsuojelua koskevasta tavoitteesta ei näin ollen ole minkäänlaista epäselvyyttä (ks. pöytäkirjan 1 artikla).

Parlamentti katsoo pöytäkirjan aineellisesta sisällöstä, että sen laatijoiden huoli ympäristönsuojelusta heijastuu sekä johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa että sen aineellisoikeudellisissa määräyksissä (1 artikla, 2 artiklan 2 ja 4 kohta, 14, 22, 23, 25, 27 ja 28 artikla).

Erityisesti kaksi seikkaa osoittavat pöytäkirjan merkittävyyden ympäristönsuojelun alalla. Toisaalta pöytäkirjassa tunnustetaan nimenomaan, mahdollisesti ensimmäistä kertaa kansainvälisessä sopimuksessa, tarve eläviä muunnettua organismeja koskevaan erityissäätelyyn ja se, että näitä tuotteita ei ympäristönsuojelullisista syistä

voida kohdella kuin mitä tahansa muita tuotteita. Toisaalta pöytäkirjassa sovelletaan hyvin konkreettisesti ennalta varautumisen periaatetta, joka on yksi yhteisön ympäristöpolitiikan peruseriaatteita, tuojamaiden velvoitteiden täsmällisen ulottuvuuden määrittämiseksi. Sekä 10 artiklan 6 kohdassa että 11 artiklan 8 kohdassa määrätään, että "tieteellisen varmuuden puute elävien muunnettujen organismien biologisen monimuotoisuuden suojelulle ja kestäväälle käytölle mahdollisesti aiheuttamien haittojen laajuudesta ei estä [tuojaj]sopimuspuolta tekemästä asianmukaisesti päätöstä kyseisen elävän muunnetun organismin tuonnista". On korostettava, että sellaisena kuin ennalta varautumisen periaate on näissä määräyksissä muotoiltu, se on perusteena tuonnin kieltämiselle "mahdollisten haittojen välttämiseksi tai minimoimiseksi".

Näin ollen pöytäkirjassa hyväksytään parlamentin mukaan tämän periaatteen "saliliva" muoto, joka on tyypillinen ympäristönsuojelusopimuksille, ennemmin kuin "suppea" muoto, jota käytetään tietyissä kauppasopimuksissa ja muun muassa terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 7 kohdassa. Viimeksi mainitulla määräyksellä pyritään rajoittamaan olosuhteita, joissa jäsen voi vedota ennalta varautumisen periaatteeseen tuotteiden tuonnin rajoittamiseksi.

Parlamentti väittää, että nyt esillä olevassa asiassa on mahdollista soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa

parlamentti vastaan neuvosto 28.6.1994 antamassaan tuomiossa tekemiä päätelmiä. Sitä vastoin komission tulkintansa tueksi mainitsemassa niin sanotussa Tšernobyl-tapauksessa annettu tuomio ei tue komission kantaa, sillä se koski perinteistä kauppapoliittista toimenpidettä. Niin sanotussa Tšernobyl-tapauksessa riitaute- tussa asetuksessa ainoastaan asetettiin tiet- tyjen maataloustuotteiden vapaaseen vaih- dantaan saattamisen edellytykseksi radioaktiivisuuspitoisuuksien enimmäis- määrien noudattaminen, vaikka asetuksen antamista perusteltiin kansanterveyden suojeluun liittyvillä syillä. Yhteisöjen tuo- mioistuin katsoi kyseisen tuomion 16 koh- dassa, että tämän asetuksen ”tarkoituksena on yhteisön ja kolmansien maiden välisen kaupan sääntely; tästä syystä se kuuluu yhteiseen kauppapolitiikkaan ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklassa tar- koitetulla tavalla”. Pöytäkirja ei siis ole, kuten komissio väittää, ”elävien muunnet- tujen organismien kansainvälistä kauppaa koskeva toimi”, vaan pikemminkin sopi- mus, jossa vahvistetaan erityisesti menet- telyä koskevat vähimmäissäännöt ympä- ristön laadun säilyttämiseksi, suojelemi- seksi ja parantamiseksi sellaisten toimien osalta, jotka aiheuttavat tiettyjä riskejä biologisen monimuotoisuuden suojelulle.

Parlamentti myöntää kuitenkin, että vaikka pöytäkirjan ympäristöä koskeva osuus on hallitseva, sillä on vaikutuksia myös elävien muunnettujen organismien kauppaan. Siltä osin kuin osoitetaan, että sillä on tällaisia huomattavia vaikutuksia sen lisäksi, että sillä suojellaan ympäristöä EY 175 artiklan 1 kohdan mukaisesti, parlamentti katsoo, että pöytäkirjaa voitaisiin pitää kansainvä- listä kauppaa koskevana asiakirjana, jol-

loin sen hyväksymispäätöksen oikeudelli- seen perustaan on aiheellista lisätä viittaus EY 133 artiklaan.

Parlamentti toteaa, ettei se kannata kaup- papolitiikan käsitteen suppeaa tulkintaa. Se muistuttaa pyytäneensä viimeisessä halli- tustenvälisessä konferenssissa tekemissään ehdotuksissa EY 133 artiklan soveltamis- alan huomattavaa laajentamista, mutta tulokset jäivät suhteellisen vähäisiksi. On kuitenkin tärkeää, että muille perus- tamissopimuksen mukaisille oikeudellisille perustoille, mukaan lukien ne, jotka kos- kevat ympäristönsuojelua, annetaan niille kuuluva arvo. Sen toteaminen, että kansainvälisesti ympäristönsuojelun kannalta äärimmäisen tärkeä sopimus ei kuulu kauppapolitiikan alaan, ei johda siihen, että ”EY 133 artikla menettää merkityk- sensä”. Vaikka parlamentti ymmärtää, että komissio pyrkii välttämään toimivallan jakamisesta aiheutuvia vaikeuksia, tällaiset perusteet eivät voi vaikuttaa oikeudellisen perustan valintaan. Yhteisöjen tuo- mioistuin on edellä mainitun lausuntonsa 1/94 107 kohdassa todennut, että ”toimi- vallan jakoa koskevan kysymyksen rat- kaisu ei voi olla riippuvainen niistä mah- dollisista vaikeuksista, joita saattaa ilmetä sopimusten hallinnoinnin yhteydessä”.

EY 174 artiklan 4 kohdan ja EY 175 arti- klan 1 kohdan välillä tehtävän valinnan osalta parlamentti myöntää, että ensim- mäinen näistä määräyksistä, jonka mukaan yhteisö tekee ”yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten

järjestöjen kanssa”, saattaa vaikuttaa täsmällisemmältä kuin EY 175 artiklan 1 kohta perusteltaessa yhteisön aineellista toimivaltaa hyväksyä pöytäkirja. Parlamentti muistuttaa yhteisöjen tuomioistuinten kuitenkin katsoneen asiassa C-36/98, Espanja vastaan neuvosto, 30.1.2001 antamassaan tuomiossa (Kok. 2001, s. I-779, 42 ja 43 kohta), että on ”tutkittava, oliko yleissopimuksen määräyksiä vastaavat sisäiset säännöt annettava” EY 175 artiklan 1 vai 2 kohdan ”perusteella”, koska päätöksentekomenettely ja neuvoston äänestyksessä noudatettavat säännöt määräytyvät sen mukaan, kumpi näistä määräyksistä valitaan. Parlamentti toteaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuinten edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 26.3.1987 antaman tuomion 9 kohdan mukaan ”nimenomainen viittaus [oikeudelliseen perustaan] on — — välttämätön, jos täsmällinen oikeudellinen perusta jää epäselväksi niille, joita toimi koskee, ja yhteisöjen tuomioistuimelle”. Parlamentin mielestä on näin ollen vaikea nähdä, mitä etua olisi komission ehdottamasta ratkaisusta, jonka mukaan oikeudelliseksi perustaksi merkittäisiin vain EY 174 artiklan 4 kohta, sillä tällöin ne, joita toimi koskee, ja yhteisöjen tuomioistuin eivät tietäisi, miksi neuvosto on tehnyt päätöksen yksimielisesti eikä määränemmistöllä, tai päinvastoin.

Parlamentti ehdottaa lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kysymyksiin siten, että EY 175 artiklan 1 kohta on asianmukainen oikeudellinen perusta, jolla yhteisö voi hyväksyä pöytäkirjan, ja että siltä osin kuin kyseisen pöytäkirjan vaikutukset kansainväliseen kauppaan ovat niin laajat, että EY 175 artiklan 1 kohta ei kata niitä, on aiheellista lisätä pöytäkirjan hyväksy-

mispäätöksen oikeudelliseen perustaan viittaus EY 133 artiklaan.

Neuvosto väittää, että yhteisöjen tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan selvitettyä, onko kahden oikeudellisen perustan eli EY 133 artiklan ja EY 174 artiklan 4 kohdan käyttö asianmukaista, on tutkittava, koskeeko pöytäkirja tarkoituksensa ja sisältönsä vuoksi samalla sekä ympäristöä että kauppaa — niin, että molemmat seikat ovat keskeisiä —, jolloin tarvitaan kaksi oikeudellista perustaa, jotta yhteisö voisi hyväksyä pöytäkirjan, vai vaikuttaako pöytäkirja vain toissijaisesti ympäristö- tai kauppapolitiikkaan, jolloin sen hyväksymiseen riittää yksi oikeudellinen perusta.

Neuvosto toteaa, että pöytäkirjan johdanto-osassa viitataan yleissopimuksen 19 artiklan 3 ja 4 kappaleeseen, 8 artiklan g kohtaan ja 17 artiklaan sekä yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin päätökseen II/5. Se kuuluu siis niihin toimenpiteisiin, joita kansainvälinen yhteisö on toteuttanut biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi ja säilyttämiseksi.

Neuvosto vetoaa myös pöytäkirjan 1 artiklaan ja 2 artiklan 2 kohtaan korostaakseen sen ympäristönsuojeluun liittyvää tavoitetta.

Neuvoston mukaan on kiistatonta, että pöytäkirja on neuvoteltu keskeisenä tavoitteena aikaansaada keinoja, joilla voidaan hallita biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön sekä ihmisten terveyteen kohdistuvia riskejä, jotka liittyvät elävien muunnettujen organismien käyttöön ja vapauttamiseen biotekniikan johdosta, kuten yleis-sopimuksen 19 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettu "tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta" koskeva menettely.

Yhteisön ympäristöpolitiikka, jonka päämäärät on täsmennetty EY 174 artiklassa, on täysin pöytäkirjan tavoitteen mukainen.

Sopimuksen sisältö osoittaa neuvoston mukaan myös sen, että biologisen monimuotoisuuden suojeluun tähtäävät seikat ovat ensisijaisia ja että kaupalliset näkökohdat ovat alisteisia ympäristönsuojelua koskeviin määräyksiin nähden, jotka koskevat muun muassa ennalta varautumisen periaatetta ja tunnettujen tieteellisten menetelmien mukaista riskinarviointia.

Neuvosto katsoo siis, että pöytäkirja ja siten myös sen hyväksymistoimi ovat pöytäkirjan tarkoituksen ja sisällön perusteella osa yhteisön ympäristöpolitiikkaa. Näin

ollen kyseisen pöytäkirjan hyväksymistä koskeva päätös on tehtävä EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella.

Neuvosto katsoo, että viimeksi mainittu määräys on ainoa mahdollinen oikeudellinen perusta pöytäkirjan hyväksymistölle, eikä EY 133 artikla, koska ympäristönsuojelu on kyseisen pöytäkirjan pääasiallisena tai määräävänä tekijänä asiassa parlamentti vastaan neuvosto 28.6.1994 annetussa tuomiossa tarkoitettulla tavalla.

Neuvoston mukaan oikeuskäytäntö, johon komissio vetoaa puoltaakseen laajaa tulkintaa yhteisen kauppapolitiikan alasta, koskee perinteisiä kauppapolitiittisia keinoja (ks. ns. Tšernobyl-tapaus, tuomion 18 ja 19 kohta sekä em. lausunto 1/94, 31 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi terveys- ja kasvinsuojelutoimista tehdyn sopimuksen osalta, että sopimus on puhtaasti kaupallinen vain, jos sen pääasiallinen tai määräävä tekijä koskee kauppaa). Neuvosto mainitsee useita esimerkkejä, joissa yhteisön lainsäätäjä on tehnyt ympäristönsuojelua koskevia sopimuksia, joilla on liittymäkohtia kansainväliseen kauppaan, joko EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan tai 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) nojalla ajankohtana, jona perustamissopimuksessa ei ollut ympäristönsuojelua koskevaa nimenomaista oikeudellista perustaa.

Siitä, pitäisikö pöytäkirjan hyväksymispäätöksen aineellisenä oikeudellisenä perustana olla EY 175 artiklan 1 kohta vai EY 174 artiklan 4 kohta — verrattuna ”menettelyä koskevaan” EY 300 artiklaan —, neuvosto toistaa lausunnon tutkittavaksi ottamisesta esittämänsä epäilyt. EY 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettun menettelyn tarkoituksena on selvittää sopimuksen yhteensopivuus perustamissopimuksen määräysten kanssa, mukaan lukien yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa koskevat kysymykset, mutta ei määrittää tällaisen sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen asianmukaista oikeudellista perustaa.

Tämä kysymys on neuvoston mukaan joka tapauksessa jo ratkaistu edellä mainituissa asioissa Safety Hi-Tech ja Battati annetuilla tuomioilla.

Neuvoston mukaan yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn toisen kysymyksen sisältöä ja merkitystä on vaikea ymmärtää. Vaikka komissio on vedonnut sekasopimukseen liittyviin vaikeuksiin, se hyväksyy kuitenkin pöytäkirjan luonteen sekasopimuksena. Jäsenvaltioiden toimivallan laajuuden määrittäminen — oli se toissijaista tai ei — riippuu yhteisön sisäisen lainsäädännön kehitysvaiheesta pöytäkirjan hyväksymispäivänä. Tähän päivään mennessä yhteisön lainsäädäntö koskee vain hyvin pientä osaa pöytäkirjan mukaisista velvoitteista.

Neuvosto vaatii lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuin ensisijaisesti jättää lausuntopyyntönsä tutkimatta ja toissijaisesti siinä tapauksessa, että lausuntopyyntö otetaan tutkittavaksi, vastaa ensimmäiseen kysymykseen seuraavalla tavalla:

”EY 133 artikla ja EY 174 artiklan 4 kohta yhdessä EY 300 artiklan asiaan soveltuvien määräysten kanssa eivät ole asianmukainen oikeudellinen perusta, jolla Euroopan yhteisö tekee päätöksen pöytäkirjan hyväksymisestä, vaan tämän päätöksen on perustuttava EY 175 artiklan 1 kohtaan yhdessä EY 300 artiklan asiaan soveltuvien määräysten kanssa.”

Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin vastaa ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi, neuvosto vaatii, että se

”toteaa, että jäsenvaltioiden toimivalta tehdä pöytäkirja ei ole yhteisön toimivaltaan nähden toissijaista”.

Yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto

I Pyynnön tutkittavaksi ottaminen

- 1 Esitetyistä kysymyksistä ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuimen halutaan ensinnäkin lausuvan sen päätöksen asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnasta, jolla neuvosto aikoo hyväksyä pöytäkirjan, ja erityisesti siitä, onko yhteisön suostumuksen pöytäkirjaan liittymisestä perustuttava EY 133 artiklaan ja EY 174 artiklan 4 kohtaan, ja toiseksi tutkivan, onko jäsenvaltioilla oleva toimivalta, jonka ne säilyttävät siitä syystä, että ne osallistuvat pöytäkirjaan yhteisön rinnalla, kyseessä olevissa asioissa toissijaista vai ensisijaista yhteisön toimivaltaan nähden.
- 2 Espanjan ja Ranskan hallitusten sekä neuvoston mukaan nämä kysymykset eivät kuulu EY 300 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan, sillä ne eivät koske sitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, eivätkä myöskään yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa kyseisen sopimuksen osalta.
- 3 Aluksi on huomattava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesti katsoneen, että sen lausuntoa voidaan EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla pyytää erityisesti kysymyksissä, jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa määrätyn sopimuksen tekemiseksi kolmansien maiden kanssa (ks. mm. em. lausunnot 1/75, erityisesti s. 1360, 1/78, 30 kohta, 2/91, 3 kohta ja 1/94, 9 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan 2 kohta tukee tätä tulkintaa.

- 4 Tässä tapauksessa komissio, huomautuksiaan esittäneet jäsenvaltiot, neuvosto tai parlamentti eivät kyseenalaista yhteisön toimivaltaa pöytäkirjan hyväksymiseen. Myöskään sen aineellisoikeudellisten määräysten yhteensopivuutta perustamissopimuksen kanssa ei ole asetettu yhteisöjen tuomioistuimessa kyseenalaiseksi. Riidanalaisia kysymyksiä ovat ainoastaan yhteisön toimivallan perusta ja sen yksinomainen tai jaettu luonne sekä tämän toimivallan rajoittuminen jäsenvaltioiden toimivaltaan nähden.
- 5 Tältä osin on todettava, että asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys. Koska yhteisöllä on ainoastaan rajoitettu toimivalta, sen on pöytäkirjan osalta viitattava perustamissopimuksen määräykseen, jossa se oikeutetaan hyväksymään tällainen toimi. Virheellisen oikeudellisen perustan käyttäminen voi siis johtaa itse hyväksymistoimen kumoamiseen ja tehdä siten pätemättömäksi yhteisön suostumuksen sitoutua allekirjoittamaansa sopimukseen. Tästä on kysymys etenkin silloin, kun perustamissopimuksessa ei anneta yhteisölle riittävää toimivaltaa sopimuksen ratifioimiseen kokonaisuudessaan, jolloin on tutkittava sitä, miten toimivalta jakautuu yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä kolmansien maiden kanssa tehtäväksi aiotun sopimuksen osalta, tai silloin, kun kyseisen hyväksymistoimen asianmukaisessa oikeudellisessa perustassa määrätään muusta lainsäädäntömenettelystä kuin siitä, jota yhteisön toimielimet ovat todellisuudessa noudattaneet.
- 6 Sopimuksen hyväksymispäätöksen kumoaminen tällaisen päätöksen oikeudelliseen perustaan liittyvän virheen vuoksi voi aiheuttaa sekä yhteisön tasolla että kansainvälisessä oikeusjärjestyksessä vaikeuksia, joita juuri EY 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettulla, yhteisöjen tuomioistuimelta etukäteen pyydyttävää lausuntoa koskevalla poikkeusmenettelyllä on tarkoitus välttää (ks. em. lausunto 1/75, s. 1360 ja 1361 sekä 28.3.1996 annettu lausunto 2/94, Kok. 1996, s. I-1759, 3—6 kohta).
- 7 Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamista on arvioitava edellä esitettyjen perustelujen valossa.

- 8 Ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa ei lausuntopyynnön perusteella voida lähtökohtaisesti pitää poissuljettuna, että pöytäkirjan hyväksyminen kuuluisi EY 133 artiklan nojalla yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.
- 9 Tässä vaiheessa lausuntopyynnön tutkimista on siis todettava, että pöytäkirjan hyväksymisen oikeudellisen perustan valinnasta esitetty ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko yhteisöllä ylipäätään yhteisen kauppapolitiikan nojalla yksinomaista toimivaltaa päättää tällaisesta hyväksymisestä, ja että vastaus tähän kysymykseen voi vaikuttaa noudatettavaan yhteisön lainsäädäntömenettelyyn. Tällä toteamuksella voidaan perustella ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen.
- 10 Neuvosto lisää kuitenkin, että komission asiana oli nostaa kumoamiskanne pöytäkirjan allekirjoittamisesta yhteisön puolesta 15.5.2000 tehdystä päätöksestä ja kyseenalaistaa tässä yhteydessä hyväksytty oikeudellinen perusta, minkä vuoksi se on menettänyt oikeuden riitauttaa tähän samaan perusteeseen vetoamalla toimen, jonka neuvosto aikoo tehdä pöytäkirjan hyväksymiseksi.
- 11 Tältä osin riittää, kun todetaan, että toimi, jossa valtuutetaan kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamiseen, ja toimi, jolla sopimus hyväksytään, ovat kaksi erillistä oikeudellista tointa, joista seuraavat oikeudelliset velvoitteet osapuolille ovat perustavanlaatuisesti erilaiset, sillä jälkimmäinen toimi ei merkitse ensimmäisen vahvistamista. Tämän vuoksi se, että ensin mainitusta toimesta ei ole nostettu kumoamiskannetta, ei estä nostamista tällaista kannetta suunnitellun sopimuksen hyväksymistoimesta, eikä se myöskään merkitse sitä, että lausuntopyyntö sopimuksen yhteensopivuudesta perustamissopimuksen kanssa olisi jätettävä tutkimatta.

- 12 Joka tapauksessa on todettava, että vaikka tietyt kysymykset voidaan käsitellä toista oikeussuojakeinoa käyttäen eli erityisesti nostamalla EY 230 artiklassa määrätty kumoamiskanne, ei tämä sulje pois mahdollisuutta pyytää etukäteen yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoa EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla (ks. em. lausunto 2/92, 14 kohta).
- 13 Toinen kysymys lähtee olettamuksesta, jonka mukaan yhteisö ei katsoisi olevansa EY 133 artiklan nojalla yksinomaisesti toimivaltainen hyväksymään pöytäkirjaa kokonaisuudessaan vaan sitoutuisi muihin sopimuspuoliin nähden sekä EY 133 artiklan että EY 174 artiklan 4 kohdan nojalla. Tässä tapauksessa pöytäkirjan hyväksyisivät sekä yhteisö kauppapolitiikkaa ja ympäristönsuojelua koskevan toimivaltansa nojalla että jäsenvaltiot sen toimivallan nojalla, jonka ne säilyttävät ympäristönsuojelun alalla. Näin ollen komissio haluaa selvitystä siitä, miten toisaalta yhteisön ja toisaalta jäsenvaltioiden toimivallan laajuus voivat vaikuttaa kyseisen pöytäkirjan hallintointiin.
- 14 Ranskan hallituksen mukaan kysymys on täysin teoreettinen eikä vaikuta mitenkään pöytäkirjan yhteensopivuuteen perustamissopimuksen kanssa. Tämän vuoksi se pitäisi jättää tutkimatta.
- 15 Tältä osin on todettava, että koska sekä yhteisöllä että jäsenvaltioilla on vahvistettu olevan toimivaltaa ympäristönsuojeluasioissa, toisaalta yhteisön ja toisaalta jäsenvaltioiden toimivallan laajuus ei voi sellaisenaan vaikuttaa yhteisöllä olevaan toimivaltaan hyväksyä pöytäkirja eikä myöskään yleisemmin tämän pöytäkirjan aineelliseen tai muodolliseen pätevyys perustamissopimuksen kannalta.

- 16 On toki selvää, että yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan laajuus pöytäkirjassa säännellyillä aloilla määrää niillä vastaavasti olevan vastuun kyseiseen pöytäkirjaan perustuvien veloitteiden täyttämiseksi. Yleissopimuksen 34 artiklan 2 ja 3 kappaleessa lähdetään juuri tästä ajatuksesta, kun siinä kehoitetaan alueellisia taloudellisia yhdentymisjärjestöjä, jotka ovat yleissopimuksen sopimuspuolia tai pöytäkirjan osapuolia, hyväksymiskirjansa tallettaessaan selittämään toimivaltansa ja ilmoittamaan tallettajalle kaikista olennaisista muutoksista toimivaltansa laajuudessa.
- 17 Tällä ei kuitenkaan voida perustella turvautumista EY 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, jolla on tarkoitus, kuten on jo korostettu tämän lausunnon 6 kohdassa, välttää sekä kansainvälisellä että yhteisön tasolla mahdollisesti aiheutuvia vaikeuksia, kun yhteisön tehtyä kansainvälisen sopimuksen ilmenee, että tämä sopimus ei ole sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa. Tällä menettelyllä ei pyritä selvittämään ongelmia, jotka liittyvät sellaisen suunnitellun sopimuksen täytäntöönpanoon, joka kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.
- 18 Tältä osin on kuitenkin huomattava, että jos osoittautuu, että kansainvälisen sopimuksen jokin ala kuuluu osittain yhteisön toimivaltaan ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan, on tärkeää varmistaa tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välillä sekä sopimusneuvottelujen ja sopimuksen tekemisen yhteydessä että sopimussitoumusten toimeenpanon yhteydessä. Tämä yhteistyövelvollisuus johtuu yhteisön kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta (ks. ratkaisu 1/78, 14.11.1978, Kok. 1978, s. 2151, 34—36 kohta; Kok. Ep. IV, s. 193; em. lausunto 2/91, 36 kohta ja em. lausunto 1/94, 108 kohta).
- 19 Edellä esitetyn perusteella esillä oleva lausuntopyyntö on otettava tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin se koskee kysymystä siitä, kuuluuko pöytäkirja yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan vai yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

II Aineellinen kysymys

- 20 Komission mukaan pöytäkirja kuuluu olennaisilta osin EY 133 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, mutta sen mielestä on kuitenkin mahdollista, ettei tämä määräys kata tiettyjä erityisesti ympäristönsuojelua koskevia asioita. Tämän vuoksi se väittää, että EY 133 artikla ja EY 174 artiklan 4 kohta ovat kyseisen pöytäkirjan hyväksymisen asianmukainen oikeudellinen perusta.
- 21 Neuvosto ja huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ovat vastustaneet tätä tulkintaa. Ne katsovat, että pöytäkirjan voi ennen kaikkea sen tavoitteen ja sisällön vuoksi hyväksyä vain EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella. Parlamentti väittää niin ikään, että kyseinen määräys soveltuu pöytäkirjan hyväksymispäätöksen oikeudelliseksi perustaksi, mutta se ei pidä poissuljettuna viittaamista lisäksi myös EY 133 artiklaan, jos pöytäkirjan näytetään vaikuttavan huomattavasti elävien muunnettujen organismien kauppaan sen lisäksi, että sillä suojellaan ympäristöä, mikä on pöytäkirjan ensisijaisena tavoitteena.
- 22 On huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinta, kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi annetut toimet mukaan lukien, ei riipu pelkästään sen laatijan näkemyksestä, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. em. asia Portugali v. neuvosto, tuomion 22 kohta; asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta ja em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 58 kohta).
- 23 Jos yhteisön toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen

pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen tekijä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen tarkoitus taikka pääasiallinen tai määräävä tekijä edellyttää (ks. ns. jätedirektiivitapaus, tuomion 19 ja 21 kohta; asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, Kok. 1999, s. I-869, 29 ja 40 kohta sekä em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 59 kohta). Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa (ks. vastaavasti em. ns. titaanioksiditapaus, tuomion 13 ja 17 kohta ja em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, 38 kohta).

- 24 Kansainvälisen sopimuksen tulkinnasta on lisäksi todettava, että valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaan ”valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanannoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”.
- 25 Nyt esillä olevassa asiassa näiden arviointiperusteiden soveltaminen edellyttää sen pohtimista, onko pöytäkirja yhteytensä, tarkoituksensa ja sisältönsä perusteella pääasiallisesti ympäristönsuojelun alalla tehty sopimus, jolla voi olla liitännäisiä vaikutuksia elävien muunnettujen organismien kauppaan, tai päinvastoin, onko se pääasiallisesti kansainväliseen kauppapolitiikkaan kuuluva sopimus, jossa otetaan liitännäisesti huomioon joitakin ympäristönsuojeluun liittyviä vaatimuksia, tai koskeeko se erotuksetta sekä ympäristönsuojelua että kansainvälistä kauppaa.
- 26 Aluksi on todettava, että pöytäkirjaa laadittaessa on noudatettu yleissopimuksen 19 artiklan 3 kappaleen mukaisesti pidetyn sopimuspuolten konferenssin päätöstä II/5. Kyseisen kappaleen mukaan sopimuspuolten on harkittava toimenpiteiden toteuttamista ja erityisesti menettelytavoista säättämistä ”sellaisten

biotekniikan avulla muunnettujen elävien muunnettujen eliöiden turvallisen siirron, käsittelyn ja käytön osalta, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön”.

- 27 On selvää, että yleissopimus, jonka yhteisö on sitä paitsi tehnyt perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella, on ympäristönsuojelun alan asiakirja. Se on seurausta Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 pidetystä Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssista. Kyseisen yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään, että sen tavoitteina ovat ”biologisen monimuotoisuuden suojelu, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako”.
- 28 Valtiosopimusosoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti pöytäkirjan päämäärä on selvitettävä ja sen tarkoitus täsmennettävä juuri biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän yhteyden perusteella, sillä pöytäkirjan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa viitataan tiettyihin tämän yleissopimuksen määräyksiin, kuten 19 artiklan 3 kappaleeseen ja sopimuspuolten konferenssin päätökseen II/5. Myös useissa pöytäkirjan määräyksissä, erityisesti 3, 7, 16, 18, 20, 22, 27—35 ja 37 artiklassa, viitataan yleissopimukseen tai yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssiin.
- 29 Pöytäkirjan tavoite liittyy epäilyksettä ympäristönsuojeluun, mikä ilmenee sen 1 artiklasta, jossa viitataan ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyn Rion julistuksen 15. periaatteeseen, ja tätä tavoitetta korostetaan viittauksella ennalta varautumisen periaatteeseen, joka on EY 174 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu perustavanlaatuinen ympäristönsuojelun periaate.

- 30 Tavoite varmistaa elävien muunnettujen organismien suojelun ”riittävä taso” niiden turvallista siirtoa, käsittelyä ja käyttöä varten ilmenee selvästi myös pöytäkirjan otsikosta, joka viittaa nimenomaisesti ”bioturvallisuuteen”, sekä sen viidennestä, kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta, joissa korostetaan biotekniikan mahdollisesti sisältämiä riskejä ihmisten terveydelle, tarvetta käyttää sitä ympäristön ja ihmisten terveyden kannalta riittävän turvallisissa olosuhteissa sekä ”alkuperäkeskusten ja geneettisen monimuotoisuuden keskusten ratkaisevaa merkitystä ihmiskunnalle”.
- 31 Pöytäkirjan sisällöstä on vielä todettava, että sen 2 artiklan 2 kohdassa osapuolille asetettu perustavanlaatuinen velvollisuus ehkäistä tai vähentää elävien muunnettujen organismien kehittämisen, käsittelyn, kuljetuksen, käytön, siirtämisen ja levittämisen yhteydessä biologiselle monimuotoisuudelle aiheutuvia riskejä ilmentää hyvin pöytäkirjan ympäristönsuojeluun liittyvää tavoitetta.
- 32 Myös pöytäkirjan soveltamisalaa koskevasta 4 artiklasta, jonka mukaan sitä sovelletaan eläviin muunnettuihin organismeihin, joilla ”saattaa olla haitallinen vaikutus biologise[en] monimuotoisuu[te]en — — ja voi sisältää myös riskin ihmisten terveydelle”, voidaan päätellä, että pöytäkirjan olennaisena tarkoituksena on ympäristönsuojelu.
- 33 Jotta osapuolet voisivat täyttää pöytäkirjan 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun perustavanlaatuisen velvoitteensa, pöytäkirjassa määrätään vastaavasti useista eri valvontamenettelyistä (ks. sen 7—13 artikla), kuten ”tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta koskevasta menettelystä”, joka on tyypillinen ympäristöpolitiikan väline (ks. jäsenvaltioiden välisiä jätteen siirtoja koskevan ennakoilmoitus- ja lupajärjestelmän täytäntöönpanosta em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994, 23, 25 ja 26 kohta). Pöytäkirjassa käsitellään myös elävien muunnettujen organismien käyttöön, käsittelyyn ja valtion rajat ylittäviin siirtoihin liittyvien riskien arviointia ja hallintaa (15 ja 16 artikla), valtion rajat

ylittäviä tahattomia siirtymisiä ja kiireellisiä toimenpiteitä (17 artikla) ja elävien muunnettujen organismien käsittelyä, kuljetusta, pakkausta ja tunnistamista (18 artikla). Pöytäkirjan 19—28 artiklaa, joiden tarkoitus on selostettu lyhyesti lausuntopyyntöä koskevassa selvityksessä, sovelletaan kaikenlaisiin valtion rajat ylittäviin siirtoihin, ja myös niiden tarkoituksena on pääasiallisesti auttaa osapuolia täyttämään kyseisen pöytäkirjan 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu perustavanlaatuinen velvoitteensa.

34 Tämän lausunnon 26—33 kohdassa esitetystä pöytäkirjan asiayhteyden, päämäärän ja sisällön tarkastelusta ilmenee, että sen pääasiallisena tavoitteena tai tekijänä on biologisen monimuotoisuuden suojeleminen elävien muunnettujen organismien käsittelyä sisältävästä toiminnasta ja etenkin niiden valtion rajat ylittävistä siirroista mahdollisesti aiheutuvilta haitallisilta vaikutuksilta.

35 Komissio katsoo pöytäkirjan olevan kuitenkin pääasiallisesti osa kansainvälistä kauppaa koskevaa sääntelyä. Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on jo pitkään tulkittu yhteisen kauppapolitiikan käsitettä laajasti (ks. em. lausunto 1/78, 45 kohta). Se, että tiettyjen tuotteiden kansainvälisen kaupan sääntelyllä on ensisijaisesti muita kuin kaupallisia tavoitteita, kuten esimerkiksi ympäristön tai ihmisten terveyden suojeleminen ja kehitysyhteistyö, tai ulko- ja turvallisuuspoliittisia tai maatalouspoliittisia tavoitteita, ei voi komission mukaan johtaa siihen, ettei yhteisöllä olisi yksinomaista toimivaltaa, ja olla perusteena vetoamiselle esimerkiksi EY 175 artiklaan, jos kyseisillä toimenpiteillä on erityisesti tarkoitus säännellä yhteisön ulkomaankauppaa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 16—20 kohta; ns. Tšernobyli-tapaus, tuomion 17—20 kohta; asia Werner, tuomion 8—11 kohta; asia Leifer ym., tuomion 8—11 kohta ja asia Centro-Com, tuomion 26—29 kohta sekä em. lausunto 1/78, 41—46 kohta ja lausunto 1/94, 28—34 kohta). Todellisuudessa näillä kansainvälisen kaupan sääntelytoimenpiteillä pyritään usein moniin erilaisiin tavoitteisiin, mikä ei komission mielestä merkitse sitä, että ne on annettava näitä tavoitteita koskevien perustamissopimuksen eri määräysten perusteella.

- 36 Komissio lisää, että WTO-sopimukseen ja sen liitteisiin, erityisesti Gatt-sopimuksen XX artiklaan ja sopimukseen terveys- ja kasvinsuojelutoimista sekä sopimukseen kaupan teknisistä esteistä, on sisällytetty muita kuin kauppaa koskevia näkökohtia, eikä yhteisöjen tuomioistuin ole kuitenkaan edellä mainitun lausuntonsa 1/94 34 kohdassa katsonut, ettei yhteisöllä olisi yksinomaista toimivaltaa tehdä perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla kaikkia tavara-kauppaa koskevia monenkeskisiä sopimuksia.
- 37 On totta, että pöytäkirjan 1 artiklan sanamuodon mukaan tavoiteltu ”suojelun riittävä taso” koskee erityisesti elävien muunnettujen organismien ”siirtoa” ja että painopiste on niiden ”valtion rajat ylittävillä siirroilla”. Pitää myös paikkansa, että useat pöytäkirjan määräykset koskevat juuri näiden siirtojen valvontaa, erityisesti silloin, kun eläviä muunnettuja organismeja on tarkoitus käyttää suoraan elintarvikkeena tai rehuna taikka jalostukseen, jotta kansalliset viranomaiset voivat ehkäistä tai vähentää niiden sisältämiä riskejä biologiselle monimuotoisuudelle ja ihmisten terveydelle. Vaikka oletettaisiinkin komission tavoin, että pöytäkirjan mukaisia valvontamenettelyjä sovellettaisiin useimmiten tai käyvän arvon perusteella ainakin pääasiallisesti elävien muunnettujen organismien kauppaan, pöytäkirja on kuitenkin, kuten tämän lausunnon 26—33 kohdassa esitetystä tarkastelusta ilmenee, yhteytensä, tarkoituksensa ja sisältönsä perusteella asiakirja, joka on tarkoitettu ennen kaikkea biotekniikan riskien ehkäisemiseen eikä kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn.
- 38 Ensinnäkin on korostettava, että pöytäkirjan 3 artiklan k kohdan mukaan ilmaisu ”valtion rajat ylittävä siirto” ”koskee kaikkia sopimuspuolelta peräisin olevien ja toiselle sopimuspuolelle tarkoitettujen elävien muunnettujen organismien siirtoja, kuitenkin niin, että 17 ja 24 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa ’rajat ylittävät siirrot’ koskevat sopimuspuolten ja muiden kuin sopimuspuolten välisiä siirtoja”. Kyseisellä määritelmällä, joka on poikkeuksellisen laaja, pyritään kattamaan kaikki elävien muunnettujen organismien siirrot valtioiden välillä riippumatta siitä, onko näillä siirroilla kaupallinen tarkoitus vai ei. Siten määritelmä koskee paitsi maatalouden näkökulmasta ”suoraan elintarvikkeena tai rehuna taikka jalostukseen käytettävien” elävien muunnettujen organismien

siirtoja, myös laittomia siirtoja ja ”tahattomia” siirtymisiä valtion rajojen yli sekä siirtoja hyväntekeväisyystarkoituksiin, tieteellisiin tarkoituksiin tai yleisen edun vuoksi.

- 39 Se, että elävien muunnettujen organismien ”siirtoa”, ”käsittelyä” ja ”käyttöä” koskevat käsitteet on pöytäkirjan 1 artiklassa ja 2 artiklan 2 kohdassa rinnastettu, osoittaa osapuolten halunneen kattaa kaikenlaisen elävien muunnettujen organismien kohtelun taatakseen biologisen monimuotoisuuden ”suojelun riittävän tason”.
- 40 Toiseksi se, että monilla kansainvälisillä kauppasopimuksilla on useita eri tavoitteita, ja yhteisen kauppapolitiikan käsitteen laaja tulkinta, sellaisena kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, eivät kyseenalaista toteamusta, jonka mukaan pöytäkirja on pääasiallisesti ympäristöpolitiikkaan kuuluva asiakirja, vaikka siirtojen estämiseksi toteutetut toimenpiteet voivatkin vaikuttaa elävien muunnettujen organismien kauppaan. Jos komission tulkinta hyväksyttäisiin, se johtaisi siihen, että perustamissopimuksen ympäristönsuojelupolitiikkaa koskevat erityiset määräykset menettäisivät suurelta osin merkityksensä, sillä aina kun yhteisön toiminta voi vaikuttaa kauppaan, suunniteltu sopimus pitäisi luokitella yhteiseen kauppapolitiikkaan kuuluviin sopimuksiin. On todettava, että ympäristöpolitiikka mainitaan EY 3 artiklan 1 kohdan I alakohdassa nimenomaisesti eli samalla tavoin kuin yhteinen kauppapolitiikka, johon viitataan saman määräyksen b alakohdassa.
- 41 Kolmanneksi on todettava, että sekasopimusten täytäntöönpanoon liittyviä käytännön vaikeuksia, joilla komissio perustelee vetoamista EY 133 artiklaan — jossa yhteisölle annetaan yhteistä kauppapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta —, ei niiden laajuudesta riippumatta voida pitää merkityksellisinä päätettäessä yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnasta (ks. em. lausunto 1/94, 107 kohta).

- 42 Päinvastoin kaikesta edellä esitetystä seuraa, että pöytäkirjan hyväksymisen yhteisön puolesta on perustuttava yhteen oikeudelliseen perustaan, joka koskee erityisesti ympäristöpolitiikkaa.
- 43 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut (ks. em. asia Peralta, tuomion 57 kohta ja em. asia Safety Hi-Tech, tuomion 43 kohta), EY 174 artiklassa määritellään ympäristöpolitiikan tavoitteet, kun taas EY 175 artikla toimii oikeudellisena perustana, jonka nojalla yhteisön toimet annetaan. EY 174 artiklan 4 kohdassa tosin määrätään erityisesti, että ”yhteisön yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia” kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ”sopimuksin, joista neuvotellaan ja jotka tehdään 300 artiklan mukaisesti”. Esillä olevassa asiassa pöytäkirjassa ei kuitenkaan pelkästään vahvisteta ympäristönsuojelualan yhteistyötä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, vaan se sisältää täsmälliset säännöt elävien muunnettujen organismien valtion rajat ylittäviä siirtoja, riskinarviointia, riskinhallintaa, käsittelyä, kuljetusta, pakkausta ja tunnistamista koskevista valvontamenetelyistä.
- 44 Näin ollen pöytäkirjan yhteisön puolesta tapahtuvan hyväksymisen oikeudelliseksi perustaksi soveltuu EY 175 artiklan 1 kohta.
- 45 On vielä tutkittava, onko yhteisöllä EY 175 artiklan nojalla yksinomainen toimivalta hyväksyä pöytäkirja sellaisten yhteisön johdetun oikeuden toimien vuoksi, jotka kattavat bioturvallisuutta koskevan alan ja joihin jäsenvaltioiden osallistuminen kyseisen pöytäkirjan hyväksymismenettelyyn voi vaikuttaa (ks. ns. AETR-tapaus, tuomion 22 kohta).

- 46 Tältä osin riittää, kun todetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja neuvoston perustellusti esittämällä tavalla, että pöytäkirjan soveltamisalalla toteutettu yhdenmukaistaminen yhteisön tasolla kattaa joka tapauksessa vain osittain tämän alan (ks. direktiivit 90/219/ETY ja 90/220/ETY sekä geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön 12 päivänä maaliskuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY (EYVL L 106, s. 1), jonka 36 artiklan 1 kohdalla kumotaan direktiivi 90/220/ETY).
- 47 Edellä esitetyn perusteella yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta hyväksyä pöytäkirja.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, F. Macken, N. Colneric ja S. von Bahr sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet (esittelevä tuomari), R. Schintgen ja V. Skouris,

kuultuaan ensimmäistä julkisasiamiestä S. Alberia sekä julkisasiamies F. G. Jacobsia, P. Léger'tä, D. Ruiz-Jarabo Colomeria, J. Mischoa, A. Tizzanoa, L. A. Geelhoedia ja C. Stix-Hacklia,

on antanut seuraavan lausunnon:

Euroopan yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta hyväksyä Cartagenaan bioturvallisuuspöytäkirja.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Sevón	Wathelet	Schintgen
	Skouris	

Annettiin Luxemburgissa 6 päivänä joulukuuta 2001.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti