

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

26 päivänä toukokuuta 2005<sup>1</sup>

### I Johdanto

1. Tässä oikeudenkäynnissä Euroopan yhteisöjen komissio riitauttaa Euroopan unionin neuvoston käsityksen siitä, mikä on oikea oikeudellinen perusta erään kansainvälisen yleissopimuksen eli kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä tehdyn Rotterdamin yleissopimuksen<sup>2</sup> (jäljempänä yleissopimus) tekemiselle.

2. Komissio katsoo, että oikeudellisena perustana sille, että Euroopan yhteisö liittyy tähän sopimukseen, olisi pitänyt käyttää yhteistä kauppapolitiikkaa (EY 133 artikla), kun taas neuvosto puolustaa sitä ratkaisua, että yleissopimus tehtiin lopulta ympäristöpolitiikan perusteella (EY 175 artiklan

1 kohta), ja se saa tältä osin tukea Euroopan parlamentilta ja viideltä jäsenvaltiolta.

3. Samanaikaisesti käsiteltävässä asiassa C-178/03<sup>3</sup> on kysymys vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 304/2003<sup>4</sup> oikeudellisen perustan valinnasta. Tällä asetuksella ennen kaikkea pannaan yleissopimus täytäntöön yhteisössä.<sup>5</sup>

### II Yleissopimus

#### *A Otteita yleissopimuksen perustelukappaleista*

4. Erityisesti seuraavilla yleissopimuksen johdanto-osan katkelmilla on merkitystä nyt

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Julkaistu EUVL:ssä 2003, L 63, s. 29 ja sitä seuraavat sivut.

3 — Komissio v. parlamentti ja neuvosto. Tältä osin ks. myös tässä asiassa tänään esittämäni ratkaisuehdotus (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

4 — EUVL L 63, s. 1; jäljempänä asetus N:o 304/2003.

5 — Ks. esim. asetuksen N:o 304/2003 kolmas perustelukappale ja 1 artiklan 1 kohdan a alakohta.

esillä olevassa asiassa (ensimmäinen, toinen, kolmas, kuudes, seitsemäs, kahdeksas ja yhdestoista perustelukappale): sopimuspuolet

menettelysäännöissä (jäljempänä 'kansainväliset menettelysäännöt'),

"ovat tietoisia tiettyjen kansainvälisen kaupan kohteina olevien vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden haitallisesta vaikutuksesta ihmisten terveyteen ja ympäristöön,

— —

palauttavat mieleen Rio de Janeiron ympäristöä ja kehitystä koskevan julistuksen asiaa koskevat määräykset ja toimintasuunnitelmassa N:o 21 olevan 19 luvun, joka koskee ympäristön kannalta kestävästä myrkyllisten kemikaalien käsittelyä, mukaan lukien myrkyllisten ja vaarallisten tuotteiden laittomien kansainvälisten kuljetusten estäminen,

tunnustavat, että kemikaaleja koskevia moitteettomia hallintokäytäntöjä olisi edistettävä kaikissa maissa ottamalla huomioon muun muassa kansainvälisissä menettelysäännöissä määrättyt vapaaehtoiset standardit sekä kemikaalien kansainvälistä kauppaa koskevat UNEP:n eettiset säännöt,

haluavat varmistaa, että niiden alueelta viedyt vaaralliset kemikaalit pakataan ja merkitään tavalla, jolla taataan ihmisten terveyden ja ympäristön riittävä suojeleminen muutettujen Lontoon suuntaviivojen ja kansainvälisten menettelysääntöjen periaatteiden mukaisesti,

ovat tietoisia Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelman (UNEP) yhteydessä sekä Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestössä (FAO) vapaaehtoisen ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyn puolesta tehdystä työstä ja siitä, että tätä menettelyä koskevat määräykset vahvistetaan kansainvälisen kaupan kohteina olevia kemikaaleja koskevien tietojen vaihtoa koskevissa UNEP:n muutetuissa Lontoon suuntaviivoissa (jäljempänä 'muutetut Lontoon suuntaviivat') sekä torjunta-aineiden jakelua ja käyttöä koskevissa FAO:n kansainvälisissä

tunnustavat, että kauppa- ja ympäristöpolitiikkojen olisi tuettava toisiaan kestävä kehityksen saavuttamiseksi,

— —

ovat päättäneet suojella ihmisten terveyttä, myös kuluttajien ja työntekijöiden terveyttä, sekä ympäristöä tiettyjen kansainvälisen kaupan kohteina olevien vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden mahdollisilta haitallisilta vaikutuksilta — — .”

*B Yhteenveto yleissopimuksen keskeisistä määräyksistä*

5. Tämän ohella on viitattava kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä tehdyn Rotterdamin yleissopimuksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 19 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2003/106/EY<sup>6</sup> (jäljempänä myös riidanalainen päätös) kolmanteen perustelukappaleeseen. Siinä todetaan seuraavaa:

6. Yleissopimuksen keskeisistä määräyksistä voidaan esittää seuraava — yksinkertaistettu — yhteenveto

7. Yleissopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan ”edistää osapuolten välistä yhteistä vastuuta ja yhteistyötä tiettyjen vaarallisten kemikaalien kansainvälisessä kaupassa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi mahdollisilta haitoilta sekä myötävaikuttaa ympäristönäkökohtien kannalta järkevään kemikaalien käyttöön helpottamalla kemikaalien ominaisuuksia koskevien tietojen vaihtoa määräämällä kansallisesta kemikaalien tuontiin ja vientiin sovellettavasta päätöksentekomenettelystä sekä ilmoittamalla kyseisistä päätöksistä osapuolille”.<sup>7</sup>

”Yleissopimus on tärkeä edistysaskel kehitettäessä tiettyjen vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden kansainvälisen kaupan sääntelyä, jonka avulla voidaan suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä mahdollisilta haitoilta sekä edistää näiden aineiden ympäristönäkökohtien kannalta järkevää käyttöä.”

8. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi yleissopimuksessa alistetaan tiettyjen, sopimuspuolten yhtäpitävästi vaarallisiksi luokittelemien kemikaalien kansainvälinen kauppa niin sanottuun Prior Informed Consent -menettelyyn (ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettely; jäljempänä PIC-menet-

6 — EUVL 2003, L 63, s. 27.

7 — Yleissopimuksen 2 artiklan a alakohdan mukaan yleissopimuksessa tarkoitetaan kemikaaleilla myös torjunta-aineita.

tely). Kyseisten kemikaalien luettelo on yleissopimuksen liitteenä III.<sup>8</sup> Tätä PIC-menettelyä säännellään tarkemmin yleissopimuksen 10 ja 11 artiklassa. Menettelyn keskeinen sisältö on, että yleissopimuksen sopimuspuolet ilmoittavat vastavuoroisesti käytännöistään, joita ne kulloinkin soveltavat kyseessä olevien kemikaalien tuontiin.<sup>9</sup> Lisäksi jokainen sopimuspuoli sitoutuu ilmoittamaan näin saadut muiden sopimuspuolten tuontikäytäntöjä koskevat tiedot alueensa taloudellisille toimijoille ja varmistamaan, että niitä noudatetaan.

Yleissopimuksen 10 artiklan 9 kohdassa määrätään lisäksi seuraavaa:

”Osapuolen, joka — — päättää kieltää kemikaalin tuonnin tai sallia kemikaalin tuonnin ainoastaan tietyin edellytyksin, on samanaikaisesti, jollei se ole jo tehnyt tätä, kielleltävä tai saatettava samojen edellytysten alaiseksi:

a) kemikaalin tuonti kaikkialta;

8 — Osapuolten konferenssi voi kemikaalien arviointikomitean suosituksesta laajentaa tätä luetteloa tai poistaa kemikaaleja siitä (yleissopimuksen 7 ja 8 artikla yhdessä 5 artiklan 5 ja 6 kohdan kanssa).

9 — Tuontikäytäntöään koskevassa ilmoituksessa sopimuspuoli voi sallia kyseisen kemikaalin tuonnin, sallia sen tietyin edellytyksin, kieltää sen tai tehdä pelkän väliaikaisen päätöksen (yleissopimuksen 10 artiklan 4 kohta). Yhteinen sihteeristö huolehtii tällaisten ilmoitusten vaihdosta (yleissopimuksen 10 artiklan 7 ja 10 kohta).

b) kemikaalien tuotanto kotimaan käyttöä varten.”

9. Myös *muiden kemikaalien* eli kemikaalien, jotka eivät kuulu liitteen III perusteella PIC-menettelyn soveltamisalaan, osalta yleissopimuksen 5 artiklan 1–4 kohdassa määrätään *vastavuoroisen ilmoittamisen* menettelystä, jossa sopimuspuolet ilmoittavat kemikaaleja koskevista kansallista kielloistaan ja ankarista sääntelyistään.<sup>10</sup> Yleissopimuksen 12 artiklassa veloitetaan jokainen sopimuspuoli, jonka alueelta viedään tällaista sen kieltämää tai ankarasti sääntelemää kemikaalia, tekemään tästä viennistä vastaanottajamaille (niin sanotulle tuojaosapuolelle) ilmoitus (*vienti-ilmoitus*).

10. Yleissopimuksen 13 artiklassa määrätään pääasiallisesti, että kemikaalien viennissä on sovellettava *pakkausmerkintävaatimuksia*, joilla varmistetaan riittävien tietojen saanti ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvista riskeistä ja vaaroista.<sup>11</sup>

10 — Ilmoitus tehdään yhteisen sihteeristön välityksellä, ja sen on sisällettävä tiettyjä, yleissopimuksen liitteessä I tarkemmin esitettyjä tietoja kyseessä olevan aineen laadusta, erityisesti sen fysikaalis-kemiallisista, toksikologisista ja ekotoksikologisista ominaisuuksista sekä tällaisten kieltojen ja sääntelyjen ympäristö- ja terveyspoliittisista perusteista.

11 — Tämä ei koske pelkästään sellaisten kemikaalien vientiä, jotka kuuluvat yleissopimuksen liitteen III perusteella PIC-menettelyn soveltamisalaan, vaan myös sellaisten kemikaalien vientiä, jotka ovat kyseessä olevan sopimuspuolen alueella kiellettyjä tai ankarasti säänneltyjä. Sopimuspuolet voivat lisäksi ulottaa nämä säännöt koskemaan myös muita kemikaaleja, jotka ovat niiden kansallisen oikeuden mukaan pakkausmerkintäveloitteiden alaisia.

11. Yleissopimuksen 14 artiklassa sopimuspuolilta edellytetään tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kemikaaleja koskevien *tietojen vaihtoa*, kun taas yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 16 artiklassa sopimuspuolia kehoitetaan antamaan *teknistä apua* erityisesti kehitysmaille ja siirtymätalouden maille; tämän teknisen avun tarkoituksena on kemikaalien hallinnoimiseen tarvittavien infrastruktuurien ja valmiuksien kehittäminen kemikaalien koko elinkaarta varten.

12. Yleissopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan kunkin sopimuspuolen on varmistettava mahdollisuuksien mukaan, että *tiedot*, jotka koskevat kemikaalien käsittelyä ja onnettomuuksien hallintaa sekä vaihtoehtoja, jotka ovat ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta turvallisempia kuin liitteessä III luetellut erityisen vaarallisiksi luokitellut ja PIC-menettelyn soveltamisalaan kuuluvat kemikaalit, *ovat asianmukaisesti yleisön saatavilla*.

13. Yleissopimus ei 15 artiklansa 4 kohdan mukaan vaikuta sopimuspuolten oikeuteen toteuttaa *tiukempia toimenpiteitä ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi*, jos tällaiset toimenpiteet noudattavat tämän yleissopimuksen määräyksiä ja ovat kansainvälisen oikeuden mukaisia.

### III Asian tausta, asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet

#### A Asian tausta

14. Yleissopimus hyväksyttiin Rotterdammassa 10.9.1998 ja allekirjoitettiin yhteisön puolesta 11.9.1998.

15. Komissio ehdotti 24.1.2002 neuvostolle yleissopimuksen hyväksymistä käyttäen ehdotuksensa perustana EY 133 artiklaa yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.<sup>12</sup>

16. Neuvosto hyväksyi 19.12.2002 yleissopimuksen Euroopan yhteisön puolesta. Komission ehdotuksesta poiketen neuvosto kuitenkin päätti tässä yhteydessä yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia EY 300 artiklan 3 kohdan perusteella kuultuaan, että hyväksymispäätöksen oikeudellisena perustana käytetään EY 133 artiklan sijasta EY 175 artiklan 1 kohtaa.

12 — KOM(2001) 802 lopullinen (EYVL 2002, C 126 E, s. 274). Komissio esitti samanaikaisesti ehdotuksensa vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista annettavaksi neuvoston asetukseksi käyttäen sen perustana EY 133 artiklaa (EYVL 2002, C 126 E, s. 291).

17. Kuten yleissopimuksen 25 artiklan 3 kohdassa määrätään, Euroopan yhteisö antoi yleissopimuksen hyväksymistä koskevaa asiakirjaa tallettaessaan lisäksi ilmoituksen toimivaltansa laajuudesta yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.<sup>13</sup> Myös tässä ilmoituksessa viitataan EY 175 artiklan 1 kohtaan eikä EY 133 artiklaan.

B *Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa*

19. Komissio vaatii 27.2.2003 nostamassaan kumoamiskanteessa EY 230 artiklan perusteella, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä tehdyn Rotterdamin yleissopimuksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 19 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2003/106/EY ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Euroopan yhteisön lisäksi myös useimmat Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen sopimuspuolia.<sup>14</sup> Kysymys siitä, eikä yhteisöllä jo tuolloin mahdollisesti ollut niin sanotun AETR-oikeuskäytännön<sup>15</sup> mukaan yksinomainen toimivalta yleissopimuksen tekemiseen,<sup>16</sup> menee komission kanteen ulkopuolelle, eikä sitä siten tarvitse tarkastella nyt esillä olevassa asiassa.

20. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13 — Julkaistu EUVL:ssä 2003, L 63, s. 47.

14 — Tältä osin ks. katsaus ratifiointitilanteeseen, johon voi tutustua yleissopimuksen Internet-sivulla <http://www.pic.int/ir/ViewPage.asp?id=272> (viimeksi tarkasteltu 1.2.2005).

15 — Asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, 31.3.1971 annetusta tuomiosta (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 22 kohta; ns. AETR-tapaus) alkaneen oikeuskäytännön tilasta ks. erityisesti lausunto 2/91, 19.3.1993 (Kok. 1993, s. 1-1061, Kok. Ep. XIV, s. 1-71, 9 kohta) ja lausunto 2/00, 6.12.2001 (Kok. 2001, s. 1-9713, 45-47 kohta; ns. Cartagenan bioturvallisuus-pöytäkirja -tapaus) sekä 5.11.2002 annetut ns. Open-Skies-tuomiot asiassa C-467/98, komissio v. Tanska (Kok. 2002, s. 1-9519, 82-84 kohta); asiassa C-468/98, komissio v. Ruotsi (Kok. 2002, s. 1-9575, 78-80 kohta); asiassa C-469/98, komissio v. Suomi (Kok. 2002, s. 1-9627, 82-84 kohta); asiassa C-471/98, komissio v. Belgia (Kok. 2002, s. 1-9681, 95-97 kohta); asiassa C-472/98, komissio v. Luxemburg (Kok. 2002, s. 1-9741, 88-90 kohta); asiassa C-475/98, komissio v. Itävalta (Kok. 2002, s. 1-9797, 97-99 kohta) ja asiassa C-476/98, komissio v. Saksa (Kok. 2002, s. 1-9855, 108-110 kohta).

16 — Tuolloin voimassa olleen johdetun oikeuden osalta ks. erityisesti tiettyjen vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (EYV) N:o 2455/92 (EYVL L 251, s. 13), jossa yhteisö mm. sitoutui noudattamaan — tuolloin vielä vapaaehtoisista — PIC-menettelyä. Tämä asetus on nyt voimassa olevan asetuksen N:o 304/2003 edeltäjä.

21. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 16.7.2003 antamallaan määräyksellä Euroopan parlamentin, Ranskan tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan

tasavallan, Suomen tasavallan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

det, neuvoston yksimielisyys tai määränemistö),<sup>18</sup> vaan myös se, onko yhteisön lainsäädäntötoimivalta ja toimivalta kansainvälisen sopimuksen tekemiseen yksinomaista vai onko yhteisön jaettava se jäsenvaltioiden kanssa.<sup>19</sup>

22. Kaikki asianosaiset ja väliintulijat ovat esittäneet huomautuksia kirjallisessa käsittelyssä, ja komissio, parlamentti, neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat esittäneet huomautuksia myös 7.4.2005 pidetyssä suullisessa käsittelyssä, joka oli yhteinen asian C-178/03 kanssa.

*A Oikeudellisen perustan valintaa koskevat arviointiperusteet*

#### IV Asian arviointi

23. Komissio vetoaa kanteessaan vain yhteen kumoamisperusteeseen eli siihen, että yleis-sopimuksen hyväksymiselle yhteisön puolesta on valittu väärä oikeudellinen perusta. Komissio väittää näin ollen, että EY:n perustamissopimusta on rikottu siten kuin EY 230 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetaan.

25. Asianosaiset ovat pääasiallisesti yksimielisiä niistä abstrakteista arviointiperusteista, joiden mukaisesti valitaan oikea oikeudellinen perusta yleissopimuksen hyväksymiselle.

24. Oikean oikeudellisen perustan valinnalla on huomattavaa käytännön merkitystä ja institutionaalista, jopa perustuslaillista merkitystä.<sup>17</sup> Kuten tunnettua, siitä ei riipu pelkästään se, mitä lainsäädäntömenettelyä sovelletaan (parlamentin osallistumisoikeu-

26. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.<sup>20</sup>

18 — Tältä osin ks. esim. asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8913, 52 kohta; jäljempänä tavaraliikennetapaus).

19 — Tältä osin ks. esim. lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237; ns. WTO-tapaus) ja edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00.

20 — Asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6177, 22 kohta); asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001 (Kok. 2001, s. I-779, 58 kohta; jäljempänä Tonavan suojeleusopimus -tapaus); asia C-281/01, komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-12049, 33 kohta; jäljempänä Energy Star -tapaus) ja edellä alaviitteessä 18 mainittu tavaraliikennetapaus, tuomion 38 kohta sekä lisäksi edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 22 kohta. Perustavanlaatuisen kannanotto on esitetty jo asiassa C-300/89, komissio v. neuvosto, 11.6.1991 annettussa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta; jäljempänä titaanioksiditapaus).

17 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 5 kohta.

27. Jos yhteisön tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liittäminen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.<sup>21</sup>

28. Yhteisön tointa hyväksyttäessä voidaan tämän mukaisesti käyttää perustana yhteistä kauppapolitiikkaa (EY 133 artikla) silloinkin, kun toimella on sen kauppapoliittisen painopisteen ohella vielä muitakin tarkoituksia, esimerkiksi kehitysyhteistyöpoliittisia tarkoituksia,<sup>22</sup> ulko- ja turvallisuuspoliittisia tarkoituksia,<sup>23</sup> ympäristönsuojeluun liittyviä intressejä<sup>24</sup> tai terveydensuojeluun liittyviä intressejä.<sup>25</sup> Tämä pitää paikkansa sitäkin suuremmalla syyllä, koska yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat määräykset perustuvat

avoimeen ja dynaamiseen lähestymistapaan, joka ei mitenkään rajoitu pelkästään ulkomaankaupan perinteisiin näkökohtiin.<sup>26</sup> Eriytyisesti ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun osalta on todettava, että jo EY 6 artikla ja EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta osoittavat, että ne ovat kaikkia aloja koskevia kysymyksiä, jotka on otettava huomioon kaikissa muissa yhteisön politiikoissa ja siten myös yhteisessä kauppapolitiikassa.

29. Kääntäen voidaan kuitenkin todeta, että myös kansainväliset sopimukset, joiden painopiste on ympäristöpolitiikan alalla, voivat toissijaisesti vaikuttaa kauppaan. Kuitenkin niin kauan kuin tällaisten sopimusten ympäristöpoliittinen näkökulma on määräävä, niiden hyväksymisen on perustuttava EY 175 artiklan 1 kohtaan eikä EY 133 artiklaan.<sup>27</sup>

30. Yhteisöjen tuomioistuin on rajatessaan sitä, milloin kansainvälisten sopimusten oikeudellisenä perustana on mahdollista käyttää yhteistä kauppapolitiikkaa (EY

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu Energy Star -tapaus, tuomion 34 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu Tonavan suojelusopimus -tapaus, tuomion 59 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainittu tavaraliikennetapaus, tuomion 39 kohta sekä edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 23 kohta. Perustavanlaatuisen kannanotto on esitelty jo asiassa C-155/91, komissio v. neuvosto, 17.3.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 ja 21 kohta; jäljempänä jätedirektiivitapaus).

22 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 17–21 kohta). Ks. myös julkisasiamies Lenzin tässä asiassa 29.1.1987 esittämä ratkaisuehdotus, erityisesti 62 kohta.

23 — Asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3189, 10 kohta) ja asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-81, 26 kohta).

24 — Asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, 15–19 kohta; ns. Tšernobyli-tapaus) ja edellä alaviitteessä 20 mainittu Energy Star -tapaus, tuomion 39–43 kohta.

25 — Vastaavasti mutta sisämarkkinoita koskevien määräysten ja terveyspolitiikan välisen suhteen osalta asia C-376/98, Saksan v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 88 kohta) sekä asia C-434/02, Arnold Andet, tuomio 14.12.2004, (Kok. 2004, s. I-11823, 32–34 kohta) ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004, (Kok. 2004, s. I-11891, 31–33 kohta. Näitä toteamuksia voidaan soveltaa yhteisen kauppapolitiikan ja terveyspolitiikan väliseen suhteeseen.

26 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. lausunto 1/78, 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2871, Kok. Ep. IV, s. 561, 44 ja 45 kohta; ns. luonnonkumitapaus) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu lausunto 1/91, 41 kohta sekä edellä alaviitteessä 22 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 19 kohta.

27 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, erityisesti 25 kohta ja 40–44 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin on samalla tavoin suorittanut rajanvedon myös EY 95 artiklan (aikaisemmin ETY:n perustamissopimuksen 100 a artikla) ja EY 175 artiklan (aikaisemmin ETY:n perustamissopimuksen 130 s artikla) välillä. Tämän rajanvedon mukaan "100 a artiklan soveltamiseksi ei riitä ainoastaan se, että toimen vaikutukset kohdistuvat sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimitään ilmeene, että 100 a artiklan käyttö ei ole perusteltua silloin, kun hyväksyttävällä toimella vasta toissijaisesti yhdenmukaistetaan markkinaolosuhteita yhteisössä"; näin edellä alaviitteessä 21 mainitussa jätedirektiivitapauksessa, tuomion 19 kohta ja vastaavasti asiassa C-187/93, parlamentti v. neuvosto, 28.6.1994 annetussa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289, 25 kohta).



133 artikla) ja milloin ympäristöpolitiikkaa (EY 175 artikla), ottanut käyttöön arviointiperusteeksi *suoran ja välittömän vaikutuksen*.<sup>28</sup> Jollei kansainvälinen sopimus, jolla pyritään ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin, siis vaikuta kauppaan suoraan ja välittömästi, sopimuksen perustana on käytettävä EY 175 artiklaa, ja päinvastaisessa tapauksessa sen perustana on käytettävä EY 133 artiklaa.<sup>29</sup> Kauppaan kohdistuvien suorien ja välittömien vaikutusten ei tässä yhteydessä välttämättä tarvitse muodostua kaupan *edistämistä* tai *helpottamisesta*, jotta kansainvälinen sopimus kuuluisi EY 133 artiklan soveltamisalaan, vaan tähän pikemminkin riittää, että sopimus on ”asiakirja, joka on tarkoitettu *ennen kaikkea* — — kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn”.<sup>30</sup>

31. Tämä huomioon ottaen on nyt tutkittava, mikä nyt esillä olevassa asiassa on yleissopimuksen *painopiste* sen sisällön, tarkoituksen ja asiayhteyden mukaan ja ovatko vaikutukset, joita yleissopimuksella mahdollisesti on kauppaan, *suoria ja välittömiä* (tältä osin ks. jäljempänä osa B). On myös tarkasteltava täydentävästi, miten se, että

oletettaisiin, että yleissopimuksen osalta ei olisi pitänyt käyttää vain yhtä vaan kahta oikeudellista perustaa, vaikuttaisi yleissopimuksen hyväksymisen pätevyyteen (tältä osin ks. jäljempänä osa C).

### B Yleissopimuksen sisältö, tavoitteet ja asiayhteys

32. Asianosaiset ovat erimielisiä siitä, mihin politiikan alaan yleissopimus on sisältönsä, tavoitteidensa ja asiayhteytensä mukaan luokiteltava. Komission kanta on, että yleissopimus kuuluu pääasiallisesti yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan, kun taas neuvosto katsoo väliintulijoiden tukemana, että kyseessä on etupäässä ympäristöpoliittinen toimi. Molemmat asianosaiset viittaavat nyt käsiteltävänä olevassa asiassa pääasiallisesti samoihin näkökohtiin kuin samanaikaisesti käsiteltävässä asiassa C-178/03.

28 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu Energy Star -tapaus, tuomion 40 kohdan loppu ja 41 kohdan loppu. Yhteisöjen tuomioistuin on samalla tavoin jo aikaisemmin suorittanut rajanvedon esimerkiksi kulttuuripolitiikan (aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 128 artikla) ja teollisuuspolitiikan (aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 130 artikla) välillä asiassa C-42/97, parlamentti v. neuvosto, 23.2.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-869, 63 kohta).

29 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu Energy Star -tapaus, tuomion 40, 41, 43 ja 48 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 40 ja 42–44 kohta).

30 — Näin edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 37 kohdan loppu (kursivointi tässä). Kauppapoliittiset asiakirjat eivät nimittäin mitenkään aina koske vain kaupan *edistämistä* tai *helpottamista*, vaan EY 133 artiklassa pikemminkin sallitaan myös klassiset kauppapoliittiset (suoja)toimenpiteet, jotka voivat johtaa tiettyjen tuotteiden tuonnin tai viennin vaikeutumiseen tai jopa kieltämiseen esimerkiksi silloin, kun määrätään polkumyöntulleja tai asetetaan kauppasulku (viilmeaikaisesta oikeuskäytännöstä ks. esim. edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Centro-Com).

33. Totean heti, etten pidä komission kantaa vakuuttavana.

34. Pitää kylläkin paikkansa, että yleissopimuksen *sanamuodossa* on yhteyksiä kauppa-

politiikkaan. Sekä yleissopimuksen nimessä että johdanto-osassa<sup>31</sup> ja useissa artikloissa mainitaan kansainvälinen kauppa, kauppapolitiikka sekä tuonti ja vienti. Yleissopimuksen sanamuodossa on kuitenkin vähintään yhtä vahvoja yhteyksiä ympäristöpolitiikkaan. Yleissopimuksen johdanto-osa<sup>32</sup> ja erityisesti 1 artikla koskevat ympäristönsuojelua, kestävä kehitystä, ihmisten terveyden suojelua, kemikaaleja koskevien moitteettomien hallintokäytäntöjen edistämistä ja ympäristönäkökohtien kannalta järkevää kemikaalien käyttöä; yleissopimuksen 16 artiklassa viitataan kemikaalien koko elinkaaren mittaiseen hallintointiin.

35. *Sisällön osalta* on kylläkin yhdyttävä komission ja myös neuvoston kantaan, jonka mukaan PIC-menettely — jota säännellään tarkemmin 10 ja 11 artiklassa — muodostaa yleissopimuksen ydinsisällön. PIC-menettely ei komission käsityksen vastaisesti kuitenkaan ole ensisijaisesti kauppapolitiikan väline, vaan se on päinvastoin tyypillinen ympäristöpolitiikan väline, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo lausunnossa 2/00.<sup>33</sup> Toisin kuin komissio väittää, sitä, miten lausunnossa 2/00 arvioidaan Cartagena pöytäkirjan mukaista PIC-menettelyä, voidaan soveltaa PIC-menettelyyn nyt esillä olevassa asiassa. PIC-menettely nimittäin

palvelee myös nyt kyseessä olevien vaarallisten kemikaalien osalta ”ensisijaisesti tietojen vaihtoa kemikaalien käyttöön liittyvistä hyödyistä ja riskeistä, ja sillä tähdätään siihen, että tieteellisten, teknisten, taloudellisten ja oikeudellisten tietojen vaihto edistäisi myrkyllisten aineiden ympäristönäkökohtien kannalta järkevää käyttöä”.<sup>34,35</sup>

36. Tiettyjen, sopimuspuolten yhtäpitävästi vaarallisiksi luokittelemien kemikaalien<sup>36</sup> kansainvälinen kauppa on näin ollen vain PIC-menettelyn ulkoinen liittymäkohta. Tämän menettelyn varsinainen kohde ei nimittäin ole ensisijaisesti vaarallisten aineiden kaupan edistäminen, helpottaminen tai edes sääntelevä<sup>37</sup> vaan vain se, että sopimuspuolet tiedottavat vastavuoroisesti kulloinkin soveltamistaan tuontikäytännöistä

34 — Näin todetaan Agenda 21 -toimintaohjelman 19.33 kohdassa, joka aloittaa jakson, jossa erityisesti korostetaan PIC-menettelyä välittömästi. Agenda 21 -toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 1992 Rio de Janeirossa (Brasilian) pidetyssä Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa eli niin sanotussa maailman huippukokouksessa. Siihen voi tutustua mm. englanniksi osoitteessa <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>, ja saksankielinen käännös on osoitteessa <http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm> (kumpaakin tarkasteltu viimeksi 2.3.2005).

35 — Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset toimintaohjelmasta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuinissa, koska toimintaohjelmasta ei ole virallista käännöstä.

36 — Nämä kemikaalit luetaan yleissopimuksen liitteessä III.

37 — Yleissopimus eroaa tältä osin esimerkiksi terveys- ja kasvinuojelutoimista tehdystä sopimuksesta (Sanitary and Phytosanitary Measures — SPS) ja kaupan teknisistä esteistä tehdystä sopimuksesta (Technical Barriers to Trade — TBT), jotka ovat WTO-sopimuksen liitteinä. SPS-sopimus nimittäin ”rajoittuu — — siihen että luodaan monenkeskiset, sääntöjen ja periaatteiden muodostamat puitteet terveys- ja kasvinuojelutoimien käyttöön ottamiselle, kehittämiseksi ja täytäntöönpanolle niiden kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten minimoimiseksi”, kun taas TBT-sopimuksen määräysten ”tarkoituksena on yksinkertaisesti estää se, että tekniset määräykset ja standardit sekä — — menettelyt aiheuttavat tarpeettomia esteitä kansainväliselle kaupalle” (edellä alaviiteessä 19 mainittu lausunto 1/94, 31 ja 33 kohta; kursivointi tässä).

31 — Ks. erityisesti yleissopimuksen toinen, kahdeksas ja yhdeksäs perustelukappale; vastaavasti myös riidanalaisen neuvoston päätöksen 2003/106/EY kolmas perustelukappale.

32 — Ks. erityisesti yleissopimuksen ensimmäinen, toinen, kuudes, seitsemäs, kahdeksas, yhdeksäs ja yhdestoista perustelukappale; vastaavasti myös riidanalaisen neuvoston päätöksen 2003/106/EY kolmas perustelukappale.

33 — Edellä alaviiteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 33 kohta.

(yleissopimuksen 10 artiklan 7 ja 10 kohta),<sup>38</sup> mihin liittyy näin saatujen tietojen ilmoittaminen taloudellisille toimijoille, joita asia koskee (yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohta).

voi myös tehdä kaupasta viejälle kalliimpaa esimerkiksi silloin, kun sitä vaaditaan täyttämään vienti-ilmoituksen edellyttämät muodollisuudet (yleissopimuksen 12 artikla).<sup>40</sup>

37. PIC-menettelyllä samoin kuin tiettyjen kemikaalien osalta vienti-ilmoitusmenettelyllä (yleissopimuksen 12 artikla) on tarkoitus ennen kaikkea estää, että sopimuspuoli — erityisesti kehitysmää — joutuu tilanteeseen, että sinne tuodaan vaarallisia kemikaaleja ilman, että sillä olisi sitä ennen ollut tilaisuutta toteuttaa ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi tarpeellisia toimia.<sup>39</sup>

39. Jollei tällaisia kauppiaan kohdistuvia epäsuoria vaikutuksia oteta huomioon, yleissopimuksessa ei varsinaisesti ole mitään kauppapoliittisia sääntelyjä. Yleissopimuksessa ei etenkään anneta *mitään* sopimuspuolten *yhteisiä sääntöjä* vaarallisten kemikaalien tuonnille ja viennille. Siinä ei ole mitään määräyksiä sen osalta, onko sopimuspuolten — ja millä edellytyksillä — sallittava vaarallisten kemikaalien tuonti tai kiellettävä se tai saavatko ne kieltää sen. Yhtä vähän on annettu määräyksiä tuotteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta. Kullakin sopimuspuolella on edelleen täysin vapaus sallia vaarallisen kemikaalin tuonti, kieltää se tai sallia se vain tietyin edellytyksin (yleissopimuksen 10 artiklan 1 ja 2 kohta, 4 kohdan a alakohta ja 6 kohta). Muut sopimuspuolet auttavat sitä vain siten, että ne myötävaikuttavat siihen ("varmistavat"), että viejät noudattavat vastaanottajamaan voimassaolevaa oikeutta (yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan b alakohta). Muutoin yleissopimuksessa sellaisenaan liitetään kunkin sopimuspuolen tuontikäytäntöön vain kauppiaan epäsuorasti vaikuttava oheisseuraus siten, että siinä kielletään sopimuspuolia

38. PIC-menettely voi ainakin *epäsuorasti* sitä kautta, että taloudellisia toimijoita, joita asia koskee, informoidaan edellä mainituin tavoin (yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohta), auttaa lisäämään eri maissa voimassa olevien säännösten läpinäkyvyyttä ja siten mahdollisesti helpottaa vaarallisten kemikaalien kauppaa. Toisaalta yleissopimus

38 — Yleissopimuksen 5 artiklan sisältyy vielä eräs vastavuoroisen tiedottamisen osatekijä.

39 — Edellä alaviitteessä 34 mainitun Agenda 21 -toimintaohjelman 19.35 kohdassa todetaan tältä osin seuraavaa: "Valmistusmaissa kiellettyjen ja eräissä teollisuusmaissa ankarasti säänneltyjen kemikaalien vienti kehitysmaihin antaa aihetta huoleen, koska useissa tuojamaisissa tuonnin, markkinoille saattamisen, varastoinnin, formuloinnin ja käytöstä poistamisen valvontaa koskevan infrastruktuurin riittämättömyyden vuoksi kemikaalien turvallinen käyttö ei ole taattua" (kursivointi tässä).

40 — Tältä osin ks. esim. asetuksen N:o 304/2003 7 artikla ja erityisesti sen 1 ja 7 kohta.

harjoittamasta maahantuotujen vaarallisten kemikaalien alkuperään perustuvaa syrjintää<sup>41</sup> ja veloitetaan sopimuspuolet kohteellamaan maahantuotuja vaarallisia kemikaaleja samalla tavoin kuin kotimaisia vaarallisia kemikaaleja<sup>42</sup> (yleissopimuksen 10 artiklan 9 kohta).

40. Myös yleissopimuksen muiden määräysten ottaminen mukaan tarkasteluun vahvistaa vaikutelmaa, että kyse on välineestä, jonka painopiste on ympäristöpoliittinen eikä kauppapoliittinen. Sopimuspuolten välinen tietojen vaihto (yleissopimuksen 14 artikla), vastavuoroinen tekninen apu (yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 16 artikla) ja kemikaaleja koskevien tietojen saattaminen yleisön saataville (yleissopimuksen 15 artiklan 2 kohta) eivät nimittäin palvele vaarallisten kemikaalien kaupan edistämistä, helpottamista tai edes sääntelyä. Kuten jo näiden määräysten sanamuodosta ilmenee, niillä pikemminkin pyritään ensisijaisesti suojelemaan ympäristöä ja sen ohella myös ihmisten terveyttä.

41. Ensivaikutelman vastaisesti myöskään yleissopimuksen 13 artiklaan sisältyvät määräykset kemikaalien pakkausmerkinnöistä ja saatetiedoista eivät ole kauppapoliittisia vaan

ympäristöpoliittisia määräyksiä. Tuotteiden pakkausten ja saatetietojen lähentäminen tai vastavuoroinen tunnustaminen, joista muuten on yleisesti kysymys, eivät nimittäin ole niissä etualalla kemikaalien liikkuvuuden varmistamiseksi tai niiden markkinoille pääsyn edistämiseksi.<sup>43</sup> Tarkoituksena on pikemminkin vain tyydyttää yleisön tarve saada tietoja riskeistä ja/tai vaaroista, joita kyseessä olevien kemikaalien käyttö aiheuttaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tämän mukaisesti yleissopimuksessa asetetaan ylipäänsä vain se ympäristöpoliittinen tavoite, että kemikaalit varustetaan pakkausmerkinnöillä ja saatetiedoilla, mutta jätetään näitä pakkauksia ja saatetietoja koskevien konkreettisten sisällöllisten vaatimusten asettaminen sopimuspuolten kansallisen oikeuden tehtäväksi.

42. *Yleissopimuksen tavoitteiden osalta on todettava, että yleissopimuksen 1 artiklan mukaan etualalla ovat ympäristöpoliittiset seikat eli yhteisen vastuun edistäminen, terveyden ja ympäristön suojeleminen mahdollisilta haitoilta, vaarallisten kemikaalien ominaisuuksia koskevien tietojen vaihdon helpottaminen sekä näiden kemikaalien ympäristönäkökohtien kannalta järkevä käyttö.* Myös yleissopimuksen johdanto-osa vahvistaa, että ympäristöpoliittisilla seikoilla on tällainen suuri painoarvo, sillä jo sen

41 — Yksinkertaisemmin ilmaistuna: Vaarallisten kemikaalien tuontiin on sovellettava samoja edellytyksiä tai kieltoja kemikaalien alkuperämaasta riippumatta.

42 — Yksinkertaisemmin ilmaistuna: Jos vaarallisten kemikaalien tuontiin sovelletaan rajoituksia, niiden on koskettava myös kotimaista teollisuutta.

43 — Nyt esillä oleva asia poikkeaa tässä suhteessa edellä alaviitettävässä 20 mainitusta Energy Star -tapauksesta, jossa oli kysymys merkintöjä koskevasta ohjelmasta, jolla pyrittiin ensi sijassa mahdollistamaan valmistajille rekisteröintien vastavuoroisen tunnustamisen etelän nojalla se, että ne voivat käyttää yhteistä tunnusta merkittäksään kuluttajia varten tietyt — tuotteet (tuomion 40 kohta).

ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan haitalliseen vaikutukseen, joka tietyillä kansainvälisen kaupan kohteina olevilla vaarallisilla kemikaaleilla ja torjunta-aineilla on ihmisten terveyteen ja ympäristöön, ja myös sen seitsemännessä, yhdeksännessä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa käsitellään pääasiallisesti ympäristönsuojelua. Kuudes ja kahdeksas perustelukappale ovat samansuuntaisia, sillä ne on omistettu kemikaaleja koskevien moitteettomien hallintokäytäntöjen edistämiseksi ja kestävästä kehityksen tavoitteelle.

eikä kauppapoliittisesta sopimuksesta, jolla on ympäristöpoliittisia yhteyksiä.<sup>44</sup>

44. Sama päätelmä on väistämätön, kun tarkastellaan yleissopimuksen *asiayhteyttä*. Yleissopimusta ei tehty esimerkiksi Maailman kauppajärjestön (WTO) puitteissa, vaan se rakentuu Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelmassa (UNEP) ja Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestössä (FAO) tehdylle työlle.<sup>45</sup> Nämä molemmat instituutiot antoivat alkusysäyksen yleissopimusta koskeville neuvotteluille, ja ne hoitavat nyt 19 artiklan 3 kohdan nojalla sihteeristön tehtäviä sopimuspuolten lukuun. Lisäksi yleissopimuksessa itsessään katsotaan, että se on 1992 Rio de Janeirossa (Brasília) pidetyn Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssin jatko-toimenpide; ympäristöä ja kehitystä koskevaan Rion julistukseen<sup>46</sup> sekä Agenda 21-toimintaohjelman 19 lukuun<sup>47</sup> viitataan yleissopimuksessa nimenomaisesti.<sup>48</sup> Myöhemmältä ajalta on viitattava lisäksi Johannesburgissa (Etelä-Afrikka) vuonna 2002

43. Tavoitteita koskevissa määräyksissäkin tosin viitataan kansainväliseen kauppaan, erityisesti yleissopimuksen johdanto-osan toisessa, kahdeksännessä ja yhdeksännessä perustelukappaleessa sekä 1 artiklan sanamuodossa. Myös tässä yhteydessä kauppa on kuitenkin pikemminkin yleissopimuksen varsinaisiin ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin liittyvä seikka, eikä sillä ole mitään merkittävää itsenäistä painoarvoa näiden tavoitteiden joukossa. Kysymys on ympäristösopimuksesta, jolla on kauppapoliittisia yhteyksiä,

44 — Kuten komissio on paikkansapitävästi todennut, ympäristöpoliittiset toimenpiteet voivat toimia myös kaupan esteinä, jolloin se, ovatko ne perusteltuja, on tutkittava esimerkiksi tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) määräysten mukaisesti. Kyseiset toimenpiteet eivät kuitenkaan tämän johdosta menetä ympäristöpoliittista luonnettaan.

45 — Yleissopimuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

46 — Ympäristöä ja kehitystä koskevaan Rion julistukseen voit tutustua englanniksi osoitteessa <http://www.un.org/esa/sust-dev/documents/agenda21/index.htm> (viimeksi tarkasteltu 2.3.2005), jossa se on Report of the United Nations Conference on Environment and Development -kertomuksen (asiakirja nro A/CONF.151/26 [Vol. I]) liitteenä I.

47 — Edellä alaviiteessä 34 mainitun Agenda 21 -toimintaohjelman 19 luvun otsikko on Ympäristön kannalta kestävä myrkyllisten kemikaalien käsittely, mukaan lukien myrkyllisten ja vaarallisten tuotteiden laittomien kansainvälisten kuljetusten estäminen. Tämän luvun C jaksossa, jonka nimi on Myrkyllisiä kemikaaleja ja kemikaaleihin liittyviä riskejä koskevien tietojen vaihto, korostetaan erityisesti PIC-menetelyä (19.36 ja 19.37 kohta).

48 — Yleissopimuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

pidetyssä kestäväen kehityksen huippukoukksessa hyväksytyyn toimintaohjelmaan, jossa vedotaan Rotterdamin yleissopimuksen nopean ratifioinnin ja täytäntöönpanon puolesta.<sup>49</sup> Yhteisön sisäisesti merkitystä on lisäksi 22.7.2002 hyväksytyllä kuudennella ympäristöä koskevalla toimintaohjelmalla;<sup>50</sup> tällä toimintaohjelmalla, joka itse perustuu EY 175 artiklaan, on aihepiiriensä osalta useita yhtymäkohtia yleissopimukseen,<sup>51</sup> ja sen mukaan yleissopimuksen nopea ratifiointi kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan ensisijaisiin toimiin.<sup>52</sup>

45. Yhteenvedona voidaan siis todeta seuraavaa. Kun huomioon otetaan yleissopimuksen sisältö ja tavoitteet sekä asiayhteys, jossa se tehtiin, on katsottava, että sen painopiste ei ole yhteisen kauppapolitiikan alalla vaan ympäristöpolitiikan alalla. Yleissopimuksen — täysin mahdolliset — vaikutukset vaarallisten kemikaalien kansainväliseen kauppaan ovat pikemminkin epäsuoria kuin suoria.<sup>53</sup> Näin ollen yhdyen neuvoston ja sitä tukevien väliintulijoiden käsitykseen, jonka mukaan yleissopimuksella on hyväksymisensä oikeudellisen perustan osalta enemmän yhtäläi-

syyksiä Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan<sup>54</sup> kanssa kuin Energy Star -sopimuksen<sup>55</sup> kanssa. Oli siis oikein, että yleissopimuksen hyväksymisen perustana käytettiin EY 175 artiklan 1 kohtaa eikä EY 133 artiklaa.<sup>56</sup>

46. Komissio väittää vielä, että on pelättävä sisämarkkinoihin kohdistuvaa vakavaa haittaa ja kaupan vääristymiä, jos EY 175 artiklan 1 kohta hyväksytään oikeudelliseksi perustaksi EY 133 artiklan sijasta. Tällöin nimittäin jäsenvaltiot voisivat yhteisön yksinomaisten toimivallan puuttuessa antaa yksipuolisesti ankarampia säännöksiä vaarallisten kemikaalien tuonnista ja viennistä ja myös kiertää yhteisön tasolla jo olemassa olevat säännökset, jotka koskevat vaarallisten aineiden luokitusta, pakkausta ja merkintöjä.

47. Tältä osin on aluksi todettava, että ympäristöpolitiikan alalla yhteisöllä voi niin sanotun AETR-oikeuskäytännön mukaan

49 — Toimintaohjelman 23 kohdan a alakohta; toimintaohjelmaan voi tutustua osoitteessa <http://www.johannesburgsummit.org> (viimeksi tarkasteltu 2.3.2005), jossa se on osa Report of the World Summit on Sustainable Development -kertomusta (asiakirja nro A/CONF.199/20).

50 — EYVL 2002, L 242, s. 1.

51 — Esimerkiksi kemikaalien käyttöön liittyvän riskinarvioinnin ja riskinhallinnan osalta ja yleisölle tiedottamisen osalta (kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman 7 artiklan 2 kohdan b alakohta).

52 — Kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman 7 artiklan 2 kohdan d alakohdan ensimmäinen luetelmakohta.

53 — Suorien (ja välittömien) tai epäsuorien (ja pitkällä aikavälillä ilmenevien) vaikutusten osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

54 — Joka oli edellä alaviiteessä 15 mainitun lausunnon 2/00 kohteena. Mainittakoon vain esimerkin vuoksi, että Agenda 21 -toimintaohjelman luvut (15 ja 19 luku), joiden asiayhteyteen Cartagenan pöytäkirja ja nyt esillä olevassa asiassa riidanalainen Rotterdamin yleissopimus liittyvät, kuuluvat molemmat Agenda 21 -toimintaohjelman II osaan, jonka otsikko on Luonnonvarojen säilyttäminen ja hallinnointi kehityksen mahdollistamiseksi.

55 — Joka oli edellä alaviiteessä 20 mainitussa Energy Star -tapauksessa annetun tuomion kohteena.

56 — Siltä osin kuin yleissopimus koskee myös *ihmisten terveyden suojelemista*, se ei tarvitse mitään erillistä oikeudellista perustaa EY 175 artiklan 1 kohdan lisäksi. EY 174 artiklan 1 kohdan toisesta luetelmakohdasta nimittäin ilmenee, että yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan myös ihmisten terveyden suojelemun.

hyvinkin olla yksinomainen ulkoinen toimivalta.<sup>57</sup> Siitä, oliko tilanne tämä nyt kyseessä olevan yleissopimuksen tekemisen osalta, ei kuitenkaan loppujen lopuksi tarvitse lausua. Jäsenvaltioiden on nimittäin jaetun toimivalan alallakin noudatettava voimassa olevaa yhteisön oikeutta käyttäessään niille jäänyttä toimivaltaa. Ne eivät saa tällöin rikkoa sen enempää voimassa olevaa johdettua oikeutta kuin primaarioikeuttakaan eivätkä etenkään loukata EY:n perustamissopimuksessa taatuja perusvapauksia ja rikkoa EY 95 artiklan 4–10 kohtaa. Tämä ilmenee yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskevasta periaatteesta. Komission väite on näin ollen perusteeton.

48. Kaiken kaikkiaan katson siis, että komission kanne on perusteeton ja että se on siten hylättävä.

### C Kahden oikeudellisen perustan käyttäminen

49. Tulos olisi sama siinäkin tapauksessa, että katsottaisiin, että yleissopimuksen perustana ei olisi pitänyt käyttää vain yhtä

57 — Tältä osin ks. jo tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta. Myös edellä alaviitteessä 15 mainitussa lausunnossa 2/00 tunnustetaan mahdollisuus, että yhteisöllä voi ympäristöpolitiikan alalla olla yksinomainen ulkoinen toimivalta (45 ja 46 kohta).

vaan itse asiassa kahta oikeudellista perustaa eli *samalla* EY 175 artiklan 1 kohtaa ja EY 133 artiklaa.

50. Tosiasiassa on mahdollista, että toimella on useita relevantteja oikeudellisia perustoja, nimittäin silloin kun poikkeuksellisesti näytetään toteen, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.<sup>58</sup>

51. Nyt esillä olevassa asiassa kahden oikeudellisen perustan käyttäminen tulisi kyseen, jos oletettaisiin, että kauppapoliittisilla ja ympäristöpoliittisilla näkökohdilla on yleissopimuksessa *sama painoarvo*<sup>59</sup> ja että yleissopimusta ei siten — vastoin edellä puollettua käsitystä — voitaisi yksiselitteisesti luokitella kummankaan politiikan alaan.

52. Tältä osin on aluksi todettava, että yhtäältä kauppapoliittisten sopimusten ja toisaalta ympäristöpoliittisten sopimusten tekemisessä kulloinkin noudatettavien

58 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 23 kohdan viimeinen virke sekä edellä alaviitteessä 20 mainittu Energy Star -tapaus, tuomion 35 ja 39 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainittu tavaraliikennetapaus, tuomion 40 kohta. Ks. myös jo edellä alaviitteessä 20 mainittu titaanidioksiditapaus, tuomion 13 ja 17 kohta.

59 — Pintapuolisessa tarkastelussa tämän käsityksen tueksi voitaisiin vedota esimerkiksi yleissopimuksen kahdeksanteen perustelukappaleeseen ja riidanalaisen neuvoston päätöksen kolmanteen perustelukappaleeseen, joissa kauppapolitiikka ja ympäristöpolitiikka mainitaan rinnakkain samassa hengenvedossa ja näennäisen tasa-arvoisina.

menettelyjen erot eivät ole ylitsepääsemättömiä.<sup>60</sup> Kauppapoliittisten sopimusten osalta parlamentille kylläkin pääsääntöisesti *toimitetaan* vain epävirallisesti *tieto*<sup>61</sup> ilman, että sillä olisi perustamissopimuksen mukaan minkäänlaista muodollista osallistumisoikeutta, kun taas EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan parlamentin *kuuleminen* ennen ympäristöpoliittisten sopimusten tekemistä on pakollista. Mikään ei kuitenkaan estä neuvostoa kuulemasta parlamenttia *vapaaehtoisesti* myös kauppalipiittisten sopimusten osalta.<sup>62</sup>

53. Ratkaisevaa on tosin, että yleissopimuksen hyväksymisen *kumoaminen* tulisi kysy-

60 — Eri oikeudellisten perustojen päällekkäinen käyttäminen ei ole oikeuskäytännön mukaan mahdollista, jos kummankin oikeudellisen perustan osalta määrätty menettelyt ovat keskenään yhteensoveltumattomia; ks. edellä alaviitteessä 20 mainittu titaanidioksiditapaus, tuomion 17–21 kohta; yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta) ja asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, (Kok. 2004, s. II-4829, 57 kohta. Tästä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että kahden oikeudellisen perustan yhdistäminen voi tulla kyseeseen ainakin silloin, kun molemmissa määrätään samasta lainsäädäntömenettelystä tai joka tapauksessa keskenään yhteensoveltuvista lainsäädäntömenettelyistä; ks. vastaavasti myös yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-223/02, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004, (Kok. 2004, s. I-7789, 42–44 koht.

61 — Näin yleissopimuksen hyväksymisajankohtana voimassa olleessa Euroopan parlamentin ja komission välisistä suhteista 5.7.2000 tehdystä puitesopimuksessa; ks. siitä erityisesti liite 2, jonka otsikko on Kansainvälisiin sopimuksiin ja laajentumiseen liittyvien tietojen toimittaminen Euroopan parlamentille ja tämän ottaminen mukaan näitä koskevaan päätöksentekoon (EYVL 2001, C 121, s. 122 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 128).

62 — Näin — muuten oikeudellisten perustojen osalta — esim. asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 20 kohta), jonka mukaan parlamentin kuulemista, johon neuvostolla on aina oikeus, ei voida pitää lainvastaisena, vaikka se ei olekaan pakollinen. Asiassa C-361/91, parlamentti v. neuvosto, 2.3.1994 annettua tuomiosta (Kok. 1994, s. I-625, Kok. Ep. XV, s. I-55, 16 kohdan toinen virke) ei tällä osin ilmene mitään päinvastaista; yhteisöjen tuomioistuin kylläkin toteaa viimeksi mainitussa tuomiossa, ettei parlamentin *vapaaehtoinen* kuuleminen voi korvata sen *pakollista* kuulemistä, mutta tämä ei muuta sitä, että vapaaehtoinen kuuleminen on edelleen mahdollista aina, kun perustamissopimuksessa ei lainkaan määrätä (pakollisesta) kuulemisesta.

mykseen vain siinä tapauksessa, että virhe, jonka väitetään tapahtuneen oikeudellisen perustan valinnassa, oli enemmän kuin pelkkä muodollinen virhe.

54. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi pitänyt puhtaasti muodollisena virheenä sitä, että säädöstä annettaessa oli virheellisesti käytetty kahta oikeudellista perustaa yhden oikeudellisen perustan sijasta.<sup>63</sup> Tämän kuului pitää paikkansa myös päinvastaisessa tapauksessa, jossa yhteisön lainsäätäjää arvostellaan siitä, ettei sen olisi pitänyt käyttää vain yhtä vaan pikemminkin kahta oikeudellista perustaa. Yhteisön tointa ei nimittäin voida kumota pelkästään sen johdosta, että sen perustelukappaleissa on virheellinen viittaus oikeudelliseen perustaan tai oikeudellisiin perustoihin, vaan oikeudellisen perustan valinnan yhteydessä tapahtuneen virheen on pikemminkin täytynyt aiheuttaa pidemmälle meneviä vaikutuksia erityisesti siten, että se on johtanut lainvastaisen menettelyn käyttämiseen<sup>64</sup> tai muutoin vaikuttanut haitallisesti asiaan osallisten toimielinten oikeudelliseen asemaan.

55. Nyt esillä olevassa asiassa parlamenttia kuultiin EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella. *Parlamentin*

63 — Yhteisöjen tuomioistuin toteaa edellä alaviitteessä 25 mainitussa asiassa Swedish Match äskettäin antamassaan tuomiossa (44 kohta), että *virheellinen* viittaus EY 133 artiklaan säädöksen oikeudellisena *lisä*perustana ei sinänsä merkitse säädöksen pätemättömyyttä; ks. myös asia C-491/01, British American Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 98 kohta).

64 — Näin — kahden oikeudellisen perustan virheellisen käyttämisen osalta — edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Swedish Match, tuomion 44 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 59 mainitut yhdistetyt asiat Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004, 44 kohta; edellä alaviitteessä 61 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988, 19 kohta; edellä alaviitteessä 22 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 12 ja 22 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu titaanidioksiditapaus, tuomion 18–20 ja 25 kohta.



*menettelylliset oikeudet* oli siis turvattu. EY 133 artiklan käyttäminen oikeudellisena lisäperustana ei olisi voinut luoda parlamentille mitään lisäoikeuksia, vaan jo EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto osoittaa, että parlamentin menettelylliset oikeudet ovat kauppapoliittisten sopimusten osalta suppeammat kuin esimerkiksi ympäristöpoliittisten sopimusten osalta.<sup>65</sup>

kyseessä oleva sopimus kattaa useita osaluueita, jotka voidaan erottaa toisistaan ja joista ainakin yhden voidaan katsoa kuuluvan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.<sup>69</sup> Nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa ei kuitenkaan ole nähtävissä, että yleissopimuksen eri määräykset voitaisiin tällä tavoin erottaa toisistaan. Yleissopimus pikemminkin muodostaa yhden yhtenäisen kokonaisuuden, joten EY 133 artiklan käyttö toisena oikeudellisena perustana EY 175 artiklan 1 kohdan ohella ei olisi voinut parantaa komission neuvotteluasemaa, eikä se, ettei sitä käytetty oikeudellisena perustana, heikentänyt komission neuvotteluasemaa.

56. Ei ole myöskään nähtävissä mitään konkreettisia viitteitä siitä, että se, ettei EY 133 artiklaa käytetty oikeudellisena lisäperustana, olisi heikentänyt *komission asemaa neuvottelijana*.<sup>66</sup> Yhteisöllä tosin on edelleen yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan (EY 133 artikla) osalta,<sup>67</sup> kun taas ympäristöpolitiikan osalta (EY 175 artikla) yhteisö lähtökohtaisesti jakaa toimivaltansa jäsenvaltioiden kanssa;<sup>68</sup> vain jälkimmäisessä tapauksessa jäsenvaltiot siis istuvat neuvottelupöydässä komission rinnalla, kun taas ensin mainitussa tapauksessa neuvottelujen käyminen kuuluu yksin komissiolle. Se, että EY 133 artiklaa käytetään oikeudellisena lisäperustana, voi siis vahvistaa komission menettelyllistä asemaa aina silloin, kun

57. Vaikka siis oletettaisiin, että kauppa- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat ovat yhtä suuressa määrin esillä riidanalaisessa yleissopimuksessa, se, ettei EY 133 artiklaa käytetty oikeudellisena lisäperustana, oli pelkkä muodollinen virhe, joka ei voi tehdä riitautetun toimen kumoamisesta perusteltua. Neuvoston ratkaisun, että yleissopimus hyväksytään EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella, kumoamiseen ei siis ole syytä myöskään tältä kannalta katsottuna.

65 — Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

66 — EY 133 artiklan 3 kohta yhdessä EY 300 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen kanssa.

67 — Lausunto 1/75, 11.11.1975 (Kok. 1975, s. 1355, erityisesti s. 1363 ja 1364, Kok. Ep. II, s. 521; ns. paikalliskustannustaus); asia 41/76, Donckerwolcke, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1921, Kok. Ep. III, s. 257, 32 kohta); edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/91, 8 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu lausunto 1/94, 34 kohta.

68 — Toimivalta voi kuitenkin myös tällä alalla olla yksittäistapauksessa yksinomaista erityisesti edellä alaviitteessä 15 mainitun AETR-oikeuskäytännön mukaisesti. Myös edellä alaviitteessä 15 mainitussa lausunnossa 2/00 tunnustetaan se mahdollisuus, että yhteisöllä voi ympäristöpolitiikan alalla olla yksinomainen ulkoinen toimivalta (45 ja 46 kohta).

69 — Tältä osin ks. esim. edellä alaviitteessä 19 mainittu lausunto 1/94, jossa erotetaan WTO:n perustamisen osalta osa-alueet GATT, GATS ja TRIPS ja luokitellaan ne eri oikeudellisten perustojen alaisuuteen.

## V Oikeudenkäyntikulut

sesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

58. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on neuvoston vaatimusten mukai-

59. Tästä poiketen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdasta seuraa, että Euroopan parlamentti toimielimenä, joka on asiassa väliintulijana, sekä ne viisi jäsenvaltiota, jotka samaten ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

## VI Ratkaisuehdotus

60. Edellä todetun perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.
- 2) Euroopan parlamentti, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan. Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut muilta osin.