

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)
10 päivänä tammikuuta 2006 *

Asiassa C-94/03,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 28.2.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. zur Hausen, L. Ström van Lier ja E. Righini, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi B. Hoff-Nielsen ja M. Sims-Robertson, sittemmin M. Sims-Robertson ja K. Michoel,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, F. Alabrune ja E. Puisais, prosessiosoite Luxemburgissa,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. G. Sevenster, S. Terstal ja N. A. J. Bel,

Itävallan tasavalta, asiamiehenään E. Riedl, prosessiosoite Luxemburgissa,

Suomen tasavalta, asiamiehenään T. Pynnä, prosessiosoite Luxemburgissa,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään R. Caudwell, avustajanaan barrister A. Dashwood, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

Euroopan parlamentti, asiamiehinään aluksi C. Pennera ja M. Moore, sittemmin M. Moore ja K. Bradley, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. Makarczyk, C. Gulmann, P. Kūris ja J. Klučka,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.4.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.5.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan 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 (EUVL 2003, L 63, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista, koska se perustuu EY 175 artiklan 1 kohtaan eikä EY 133 artiklaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Mainitun Rotterdamin yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus), joka on tehty 10.9.1998 ja jonka kaikki valtiot ja alueelliset taloudellisen yhdentymisen järjestöt ovat voineet seuraavasta päivästä lukien allekirjoittaa, 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". Samassa artiklassa täsmennetään, että tämä tavoite on saavutettava "helpottamalla [mainittujen tuotteiden] ominaisuuksia koskevien tietojen vaihtoa, määräämällä kansallisesta kemikaalien tuontiin ja vientiin sovellettavasta päätöksentekomenettelystä sekä ilmoittamalla kyseisistä päätöksistä osapuolille".
- 3 Mainitun yleissopimuksen 3 artikla koskee yleissopimuksen soveltamisalaa, ja sen mukaan yleissopimusta sovelletaan "kiellettyihin tai ankarasti säänneltyihin kemikaaleihin" sekä "erittäin vaarallisiin torjunta-ainevalmisteisiin" kuitenkin tiettyjä mainitun artiklan 2 kohdassa lueteltuja tuotteita lukuun ottamatta. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat tuotteet on määritelty tarkemmin mainitun yleissopimuksen 2 artiklassa.
- 4 Mainitun 2 artiklan b ja c kohdasta ilmenee, että sanoilla "kielleyt" tai "ankarasti säänneltyt" "kemikaalit" tarkoitetaan kemikaaleja, joiden "käyttö" (b kohta) tai "lähes kaikki käyttö" (c kohta) "on kielletty suoraan sovellettavalla lainsäädäntötoimella ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi". "Erittäin vaarallinen torjunta-ainevalmiste" taas on määritelty saman artiklan d kohdassa "kemikaaliksi, joka on tarkoitettu tuholaisten torjuntaa varten ja joka aiheuttaa käyttöolosuhteissa yhden

tai useamman altistuksen jälkeen nopeasti havaittavissa olevia vakavia vaikutuksia terveydelle tai ympäristölle”. Näihin kahteen tuotetyyppiin sovellettavat menettelyt kuvataan yleissopimuksen 5 ja 6 artiklassa.

- 5 Yleissopimuksen 5 artiklan 1–3 kohdassa määrätään siten kielletyistä ja ankarasti säännellyistä kemikaaleista, että kun yleissopimuksen osapuoli on tehnyt suoraan sovellettavan lainsäädäntötoimen, joka on yleissopimuksen 2 artiklan e kohdassa määritelty ”osapuolen toteuttamaksi toimenpiteeksi, joka ei edellytä osapuolelta myöhempää lainsäädäntötoimea ja jonka tarkoituksena on kieltää kemikaalin käyttö tai rajoittaa sitä huomattavasti”, sen on mahdollisimman pian ilmoitettava tästä yleissopimuksella perustetulle sihteeristölle, jonka on tällöin todennettava, sisältääkö vastaanotettu ilmoitus varmasti kaikki yleissopimuksen liitteessä I edellytetyt tiedot, muun muassa kyseessä olevan kemikaalin tunnistetiedot ja sen fysikaalis-kemialliset, toksikologiset ja ekotoksikologiset ominaisuudet sekä tiedot ihmisten terveyttä tai ympäristöä koskevista suoraan sovellettavan lainsäädäntötoimen toteuttamisen syistä. Jos asia on näin, sihteeristö toimittaa viipymättä kaikille yleissopimuksen osapuolille tiivistelmän vastaanotetuista tiedoista. Päinvastaisessa tapauksessa sihteeristö ilmoittaa tästä puutteellisen ilmoituksen tehneelle osapuolelle, jotta tämä toimittaa viipymättä sihteeristölle puuttuvat tiedot. Yleissopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa määrätään joka tapauksessa, että sihteeristö toimittaa kuuden kuukauden välein osapuolille yhteenvedon mainitun artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla vastaanotetuista tiedoista, ”mukaan lukien sellaisia ilmoituksia koskevat tiedot, joissa ei ole kaikkia liitteessä I edellytettyjä tietoja”.

- 6 Yleissopimuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan ”kun sihteeristö on vastaanottanut ainakin yhden ilmoituksen vähintään kahdelta ilmoitetun ennakkosuostumuksen [jäljempänä PIC-menettely] alueelta sellaisen kemikaalin osalta, jonka sihteeristö on todennut täyttävän liitteessä I edellytetyt vaatimukset, se toimittaa ne kemikaalien arviointikomitealle — —”. Saman artiklan 6 kohdan mukaan mainittu komitea tarkastelee tällöin vastaanotettujen ilmoitusten sisältämiä tietoja liitteessä II määrättyjen arviointiperusteiden, jotka koskevat lähinnä suoraan sovellettavien lainsäädäntötoimien perustetta ja perusteltavuutta sekä niiden todellisia tai

ennakoituja vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön, mukaisesti sekä suosittaa osapuolten konferenssille, olisiko kyseiseen kemikaaliin sovellettava PIC-menettelyä ja pitäisikö se näin ollen lisätä yleissopimuksen liitteessä III olevaan luetteloon.

- 7 Vastaavasta menettelystä määrätään yleissopimuksen 6 artiklassa erittäin vaarallisten torjunta-ainevalmisteiden osalta. Tämän artiklan 1 kohdan nojalla "osapuoli, joka on kehitysmaa tai jonka kansantalous on siirtymävaiheessa ja jolle erittäin vaarallinen torjunta-ainevalmiste aiheuttaa käyttöolosuhteissa ongelmia sen alueella, voi ehdottaa sihteeristölle, että kyseinen erittäin vaarallinen torjunta-ainevalmiste lisätään liitteessä III olevaan luetteloon". Tällaisessa tilanteessa noudatettava menettely, joka on kuvattu mainitun artiklan 2–5 kohdassa, on hyvin samankaltainen kuin tämän tuomion 5 ja 6 kohdassa kuvattu menettely, jota sovelletaan kiellettyihin ja ankarasti säänneltyihin kemikaaleihin.
- 8 Yleissopimuksen 7 artiklassa kuvataan menettely, jota sovelletaan kemikaalin lisäämiseen mainitun yleissopimuksen liitteessä III olevaan luetteloon, ja 9 artiklassa menettely, jota sovelletaan kemikaalin poistamiseen liitteessä III olevasta luettelosta, kun taas 8 artiklassa täsmennetään tässä liitteessä olevaan luetteloon lisäämisen edellytykset niiden kemikaalien osalta, jotka ovat kuuluneet ennen tämän yleissopimuksen voimaantuloa vapaaehtoiseen ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyyn, jonka Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelma (jäljempänä UNEP) ja Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö (jäljempänä FAO) ovat ottaneet käyttöön vuonna 1989. Yleissopimuksella käyttöön otettu PIC-menettely puolestaan on kuvattu yksityiskohtaisesti yleissopimuksen 10 ja 11 artiklassa, jotka koskevat liitteessä III mainittujen kemikaalien tuontiin ja vientiin liittyviä velvoitteita.
- 9 Mainitussa 10 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Kukin osapuoli toteuttaa asianmukaiset lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet, jotta liitteessä III olevassa luettelossa mainittujen kemikaalien tuonnista voidaan tehdä päätökset hyvissä ajoin.

2. Kukin osapuoli toimittaa sihteeristölle mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään yhdeksän kuukautta — — päätöksenteko-ohjeen [joka liittyy uuden kemikaalin lisäämiseen liitteessä III olevaan luetteloon osapuolten konferenssissa] lähettämispäivän jälkeen kyseisen kemikaalin tulevaa tuontia koskevan vastineen. Jos osapuoli muuttaa tätä vastinetta, se toimittaa viipymättä tarkistetun vastineen sihteeristölle.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitetun määräajan kuluttua umpeen sihteeristö kehottaa viipymättä kirjallisesti osapuolta, joka ei ole antanut vastinetta, täyttämään kyseisen velvoitteen. Jos osapuoli ei pysty antamaan vastinetta, sihteeristö auttaa sitä tarvittaessa antamaan vastineen 11 artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä määrätyn määräajan kuluessa.

4. Edellä 2 kohdan mukaisessa vastineessa on joko:

a) lainsäädännöllisten tai hallinnollisten toimenpiteiden nojalla tehty lopullinen päätös:

i) sallia tuonti;

ii) kieltää tuonti; tai

iii) sallia tuonti tietyin edellytyksin, taikka

b) väliaikainen vastine, joka voi olla:

i) väliaikainen päätös, jolla tuonti sallitaan tietyin edellytyksin tai ilman edellytyksiä taikka jolla tuonti kielletään väliaikaisesti,

ii) lausunto, jonka mukaan lopullista päätöstä valmistellaan aktiivisesti,

iii) sihteeristölle tai suoraan sovellettavan lainsäädäntötoimen ilmoittaneelle osapuolelle osoitettu pyyntö toimittaa lisätietoja,

iv) sihteeristölle osoitettu pyyntö avustaa kemikaalin arvioinnissa.

5. Edellä 4 kohdan a tai b alakohdan mukaisessa vastineessa on täsmennettävä liitteessä III kyseisen kemikaalin osalta eriteltyjä luokkia.

8. Kukin osapuoli antaa tämän artiklan nojalla antamansa vastineen lainkäyttövaltaansa kuuluvien asianomaisten osapuolten käyttöön lainsäädännöllisten tai hallinnollisten toimenpiteidensä mukaisesti.

9. Osapuolen, joka 2 ja 4 kohdan sekä 11 artiklan 2 kohdan nojalla päättää kieltää kemikaalin tuonnin tai sallia kemikaalin tuonnin ainoastaan tietyin edellytyksin, on samanaikaisesti, jollei se ole jo tehnyt tätä, kiellettävä tai saatettava samojen edellytysten alaiseksi:

- a) kemikaalin tuonti kaikkialta, ja
- b) kemikaalien tuotanto kotimaan käyttöä varten.

10. Sihteeristö ilmoittaa kuuden kuukauden välein kaikille osapuolille vastaanotamistaan vastineista. Ilmoitukseen sisällytetään kuvaus päätöksen perusteena olevista lainsäädännöllisistä tai hallinnollisista toimenpiteistä, jos se on saatavilla. Lisäksi sihteeristö ilmoittaa osapuolille tapauksista, joissa vastinetta ei ole annettu.”

- 10 Yleissopimuksen 11 artiklassa, joka koskee liitteessä III olevassa luettelossa mainittujen kemikaalien vientiin liittyviä velvoitteita, määrätään seuraavaa:

”1. Kukin viejäosapuoli:

- a) toteuttaa asianmukaiset lainsäädännölliset tai hallinnolliset toimenpiteet sihteeristön toimittamien vastineiden ilmoittamiseksi 10 artiklan 10 kohdan mukaisesti osapuolen lainkäyttövaltaan kuuluville asianosaisille;

- b) toteuttaa asianmukaiset lainsäädännölliset tai hallinnolliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sen lainkäyttövaltaan kuuluvat viejät noudattavat kunkin vastineen yhteydessä tehtyjä päätöksiä viimeistään kuusi kuukautta sen päivän jälkeen, jona sihteeristö ilmoitti ensimmäistä kertaa osapuolille tällaisesta vastineesta 10 artiklan 10 kohdan mukaisesti;
- c) kehottaa ja neuvoa tuojaosapuolia pyynnöstä soveltuvin osin:
- i) hankkimaan lisätietoja, jotta ne pystyvät toteuttamaan toimenpiteet 10 artiklan 4 kohdan ja jäljempänä 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, sekä
 - ii) vahvistamaan voimavarojaan ja valmiuksiaan kemikaalien hallinnoimiseksi turvallisesti niiden elinkaaren aikana.
2. Kukin osapuoli varmistaa, että liitteessä III olevassa luettelossa mainittua kemikaalia ei viedä sen alueelta sellaisen tuojaosapuolen alueelle, joka ei poikkeuksellisesti ole pystynyt toimittamaan vastinetta tai joka toimittaa väliaikaisen vastineen, joka ei sisällä väliaikaista päätöstä, jollei
- a) kyseessä ole kemikaali, joka on tuontihetkenä rekisteröity kemikaaliksi tuojaosapuolella; tai

- b) kyseessä ole kemikaali, jota on todistettavasti tuotu aiemmin tuojaosapuoleen tai käytetty siellä ja jonka osalta ei ole määrätty sääntelyä sen käytön kieltämiseksi; tai
- c) viejä ole hakenut ja saanut tuontilupaa tuojaosapuolen nimetyltä kansalliselta viranomaiselta. Tuojaosapuoli vastaa tällaiseen pyyntöön 60 päivän kuluessa ja se ilmoittaa viipymättä sihteeristölle päätöksestään.

Tämän kohdan mukaisia viejäosapuolta sitovia velvoitteita sovelletaan kuuden kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona sihteeristö ilmoittaa ensimmäistä kertaa osapuolille 10 artiklan 10 kohdan mukaisesti, ettei osapuoli ole toimittanut vastinetta tai että se on toimittanut väliaikaisen vastineen, joka ei sisällä väliaikaista päätöstä, ja niitä sovelletaan yhden vuoden ajan.”

- 11 Kun yleissopimuksen 10 ja 11 artiklassa esitetään tämän yleissopimuksen liitteessä III mainittujen kemikaalien tuontia ja vientiä koskevat velvoitteet, yleissopimuksen 12 artiklassa taas säännellään niiden kemikaalien erityistilannetta, joita ei ole vielä mainittu mainitussa liitteessä. Tässä artiklassa määrätään, että jos osapuolen kieltämää tai ankarasti sääntelemää kemikaalia viedään kyseisen osapuolen alueelta, se antaa vienti-ilmoituksen tuojaosapuolelle, jonka on annettava sen vastaanottamisesta vastaanottoilmoitus. Tähän vienti-ilmoitukseen sisällytetään muun muassa kyseisen kemikaalin tunnistetiedot, tiedot kemikaalille altistumisen vähentämiseksi ja kemikaalin päästöjen rajoittamiseksi toteutettavista varotoimenpiteistä sekä sellaiset viejäosapuolen nimeämän kansallisen viranomaisen helposti saatavilla olevat lisätiedot, joista on apua tuojaosapuolen toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle. Mainitun 12 artiklan 5 kohdan mukaan täten määrättyä velvoitetta tehdä vienti-ilmoitus ei enää sovelleta, kun seuraavat kolme ehtoa täyttyvät: kyseinen kemikaali mainitaan liitteessä III olevassa luettelossa, tuojaosapuoli on antanut

sihteeristölle vastineen kyseisen kemikaalin tulevasta tuonnista yleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja sihteeristö on toimittanut vastineen osapuolille saman 10 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

- 12 Yleissopimuksen 13 artikla liittyy tietoihin, jotka on toimitettava vietävien kemikaalien mukana. Mainitun artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Osapuolten konferenssi kannustaa Maailman tullijärjestöä nimeämään, soveltuvin osin, erityiset harmonoituun järjestelmään perustuvat nimikkeet liitteessä III luetelluille yksittäisille kemikaaleille tai kemikaaliryhmille." Kun tällainen nimike on annettu, se on mainittava kyseisen kemikaalin lähetyksi kirjassa sitä vietäessä. Saman artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään lisäksi yleissopimuksen osapuolten velvoitteesta vaatia, että "ottaen huomioon asiaa koskevat kansainväliset standardit" sekä liitteessä III lueteltuihin kemikaaleihin että sen alueella kiellettyihin tai ankarasti säänneltyihin kemikaaleihin (13 artiklan 2 kohta) ja myös kemikaaleihin, joihin sovelletaan sen alueella terveyttä tai ympäristöä koskevia pakkausmerkintävaatimuksia (13 artiklan 3 kohta), sovelletaan niitä vietäessä "sellaisia pakkausmerkintävaatimuksia, joilla varmistetaan riittävä tietojen saanti ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvista riskeistä ja vaaroista". Yleissopimuksen 13 artiklan 4 kohdassa kehoitetaan viejäosapuolia vaatimaan, että kansainvälisesti tunnustetussa muodossa annettu viimeisimmät saatavilla olevat tiedot sisältävä käyttöturvallisuustiedote lähetetään kaikille tuojille ainakin ammattikäyttöön käytettävien 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kemikaalien osalta. Lopuksi 13 artiklan 5 kohdassa määrätään, että pakkausmerkinnässä ja kyseisen kemikaalin mukana olevassa käyttöturvallisuustiedotteessa olevien tietojen on mahdollisuuksien mukaan oltava yhdellä tai useammalla tuojaosapuolen virallisella kielellä.
- 13 Samalla tavoin yleissopimuksen 14 artiklassa kehoitetaan yleissopimuksen osapuolia vaihtamaan kaikkia tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kemikaaleja koskevia tieteellisiä, teknisiä, taloudellisia ja lainsäädännöllisiä tietoja sekä tietoja kotimaisista sääntelytoimista, jotka rajoittavat merkittävästi näiden kemikaalien yhtä tai useampaa käyttöä, kun taas yleissopimuksen 16 artikla puolestaan koskee teknistä apua. Tältä osin osapuolia, joiden kemikaalien sääntelyä koskevat ohjelmat

ovat edistyneemmällä tasolla, kehoitetaan antamaan apua muille osapuolille, erityisesti kehitysmaille ja siirtymätalouden maille, kemikaalien hallinnoimiseen tarvittavien infrastruktuurien ja valmiuksien kehittämiseksi ”kemikaalien koko elinkaarta varten”.

- 14 Lopuksi yleissopimuksen 15 artiklasta ilmenee, että yleissopimuksen osapuolten on toteutettava tarvittavat toimenpiteet yleissopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa varten mukaan lukien kansallisten infrastruktuurien ja instituutioiden perustaminen ja vahvistaminen sekä tarpeen mukaan sellaiset toimenpiteet kuin kemikaalien turvallisuutta koskevia tietoja sisältävien kansallisten rekistereiden ja tietokantojen perustaminen, tuotannonalan aloitteiden kannustaminen tai vapaaehtoisten teknistä apua koskevien sopimusten edistäminen. Mainitun 15 artiklan 2 kohdasta ilmenee lisäksi, että ”kukin osapuoli varmistaa, mahdollisuuksien mukaan, että kemikaalien käsittelyä ja onnettomuuksien hallintaa sekä ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta liitteessä III lueteltuja kemikaaleja turvallisempia vaihtoehtoja koskevat tiedot ovat asianmukaisesti yleisön saatavilla”, kun taas saman artiklan 4 kohdassa määrätään, että ”minkään — — yleissopimuksen määräyksen ei voida tulkita rajoittavan osapuolten oikeutta toteuttaa ihmisten terveyttä ja ympäristöä tämän yleissopimuksen vaatimuksia tiukemmin suojelevia toimenpiteitä, jos tällainen toimenpide noudattaa tämän yleissopimuksen määräyksiä ja se on kansainvälisen oikeuden mukainen”.

- 15 Yleissopimuksen seuraavat määräykset koskevat lähinnä yleissopimuksen soveltamisen seuraamisesta ja arvioinnista vastaavien toimielinten ja instituutioiden roolia ja tehtäviä (18 ja 19 artikla), yleissopimuksessa asetettujen velvoitteiden noudattamatta jättämiseen tai yleissopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskeviin riitoihin sovellettavia sääntöjä (17 ja 20 artikla) sekä yleissopimuksen tai sen liitteiden muuttamisessa tai lisäliitteiden hyväksymisessä noudatettavaa menettelyä (21 ja 22 artikla).

- 16 Yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimus edellyttää valtioiden tai alueellisten taloudellisen yhdentymisen järjestöjen ratifiointia tai hyväksymistä ja valtiot ja alueelliset taloudellisen yhdentymisen järjestöt voivat liittyä siihen siitä päivästä alkaen, jona yleissopimus ei enää ole avoinna allekirjoittamista varten. Näiden järjestöjen osalta mainitun artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että "kaikki tämän yleissopimuksen velvoitteet sitovat sellaisia alueellisia taloudellisen yhdentymisen järjestöjä, joista tulee — — yleissopimuksen osapuolia ilman, että mikään niiden jäsenvaltioista on yleissopimuksen osapuoli". Sitä vastoin "sellaisten järjestöjen osalta, joiden yksi tai useampi jäsenvaltio on tämän sopimuksen osapuoli, järjestö ja sen jäsenvaltiot päättävät näistä yleissopimuksista johtuvien keskinäisten velvoitteiden hoitamisesta". Saman 25 artiklan 2 kohdan lopussa määrätään, että tällöin "järjestö ja sen jäsenvaltiot eivät saa käyttää tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan rinnakkain". Yleissopimuksen 25 artiklan 3 kohdassa alueellisia taloudellisen yhdentymisen järjestöjä kehoitetaan ilmoittamaan yleissopimuksen ratifiointia tai hyväksymistä taikka siihen liittymistä koskevassa asiakirjassaan "toimivaltansa laajuus tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa".

Asian tausta

- 17 Sen jälkeen, kun yleissopimus oli yhteisön puolesta allekirjoitettu 11.9.1998 Rotterdammassa (Alankomaat), komissio esitti 24.1.2002 ehdotuksen neuvoston päätökseksi tämän yleissopimuksen hyväksymisestä yhteisön puolesta (EYVL C 126 E, s. 274) ja ilmoitti mainitun yleissopimuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaisesti yhteisön toimivallan laajuuden tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Tämä ehdotus perustui EY 133 artiklaan yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa, ja tämän ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan "yhteisö on toimivaltainen kaikissa yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa".

- 18 Neuvosto päätti kuitenkin Euroopan parlamenttia EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti kuultuaan yksimielisesti olla noudattamatta tätä ehdotusta ja korvata EY 133 artiklan EY 175 artiklan 1 kohdalla. Riidanalainen päätös, joka tehtiin keskustelematta neuvoston kokouksessa ”Oikeus- ja sisäasiat”, joka pidettiin Brysselissä 19.12.2002, perustui siten EY 175 artiklan 1 kohtaan yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Mainitun päätöksen liitteessä B olevan yleissopimuksen 25 artiklan 3 kohdassa edellytetyn toimivaltaa koskevan ilmoituksen sanamuoto on seuraava:

”Euroopan yhteisö ilmoittaa, että sillä on Euroopan-yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 175 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia ja täyttää niistä aiheutuvat velvollisuudet, jotka myötävaikuttavat seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

- ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen;

- ihmisten terveyden suojeleminen;

- luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;

- sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

Lisäksi Euroopan yhteisö ilmoittaa, että se on jo antanut jäsenvaltioitaan sitovia säädöksiä, mukaan lukien [28.1.2003 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 304/2003 vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista [EUVL L 63, s. 1], jotka kattavat tämän yleissopimuksen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia asioita, ja se toimittaa kyseisten säädösten luettelon yleissopimuksen pääsihteeristöön ja tarvittaessa pitää sitä ajan tasalla.

Euroopan yhteisö vastaa niiden yleissopimuksesta johtuvien ja voimassa olevan yhteisön lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden täyttämistä.

Yhteisön toimivallan käyttöä kehitetään sen luonteen vuoksi jatkuvasti.”

- 19 Koska komissio katsoi, että asiakirja yleissopimuksen tekemisestä oli laitton, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

- 20 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 16.7.2003 antamalla määräyksellä Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

Kanne*Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat*

- 21 Komissio vetoaa kanteensa tueksi yhteen kanneperusteeseen, joka perustuu EY:n perustamissopimuksen rikkomiseen, joka johtuu virheellisestä oikeudellisen perustan valinnasta. Siltä osin kuin yleissopimus on nimittäin väline, jolla on tarkoitus lähinnä säännellä tiettyjen vaarallisten kemikaalien kansainvälistä kauppaa, se kuuluu komission mukaan yhteisen kauppapolitiikan alaan eikä yhteisön ympäristöpolitiikan alaan. Näin ollen riidanalaisen päätöksen olisi tullut perustua EY 133 artiklaan yhdessä EY 300 artiklan kanssa eikä EY 175 artiklan 1 kohtaan yhdessä saman EY 300 artiklan kanssa.
- 22 Komissio perustelee väitteensä tältä osin erityisesti yleissopimuksen tavoitteella ja tarkoituksilla, joissa sen mukaan selkeästi esitetään osapuolten tahto aloittaa tiivis yhteistyö torjunta-aineiden ja muiden vaarallisten kemikaalien kansainvälisessä kaupassa, mutta myös itse yleissopimuksen tekstillä, jonka määräykset heijastavat komission mukaan yksiselitteisesti tämän välineen hallitsevasti kaupallista tarkoitusta.
- 23 Komission mukaan näin on asia ensinnäkin yleissopimuksen nimen ja sen 1 artiklan osalta, joissa nimenomaisesti mainitaan tiettyjen vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden ”kansainvälinen kauppa” sekä niiden ”tuonti” ja ”vienti”. Asia on myös näin yleissopimuksen 5–9 artiklan osalta, jotka sisältävät keskeiset säännöt erityisen vaarallisten kemikaalien lisäämisestä yleissopimuksen liitteessä III olevaan luetteloon tai poistamisesta siitä. Näin on myös ja etenkin yleissopimuksen 10 ja 11 artiklan osalta, jotka komission mukaan ovat ratkaisevassa asemassa mainitun yleissopimuksen järjestelmässä, koska niissä luetellaan mainitussa liitteessä mainit-

tujen kemikaalien vientiä ja tuontia koskevat pääasialliset velvoitteet ja määritellään täsmällisesti PIC-menettely. Näillä kahdella artiklalla on selvästi kaupallinen ulottuvuus erityisesti siltä osin kuin ne mahdollistavat kemikaalien tulevia tuonteja koskevien vastineiden ilmoitusmenettelyn avulla sen, että viejät tietävät tarkkaan, mitkä markkinat ovat avoinna niiden tuotteille ja millä edellytyksillä.

24 Samoin yleissopimuksen 12–16 artiklan säännöillä on komission mukaan kiistaton vaikutus kemikaalien vaihdantaan, koska ne tarjoavat viejämaille tarpeelliset välineet ja tiedot tunnistaa näiden tuotteiden käyttöön liittyvät mahdolliset vaarat ja näin ollen kieltää tai rajoittaa sellaisten tuotteiden tuloa alueelleen, jotka ne itse ovat kieltäneet tai joita ne ovat säännelleet ankarasti tai joita ne eivät mahdollisesti voi hallinnoida ja käyttää turvallisesti.

25 Komissio toteaa lisäksi, että se, että yleissopimuksen tekemiseen ovat voineet vaikuttaa ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseen liittyvät syyt, ei voi estää yleissopimuksen hyväksymistä EY 133 artiklan perusteella, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteistä kauppapolitiikkaa on sen luonteen mukaisesti tulkittava laajasti kaupallisen vaihdannan tiukat rajat ylittäen. Tähän politiikkaan voi komission mukaan siten kuulua muitakin toimenpiteitä kuin tulleeihin ja tariffeihin liittyviä toimenpiteitä ja sillä voidaan tavoitella muitakin tavoitteita kuin pelkkää kolmansien valtioiden kanssa käytävän kaupan sääntelyä, kuten kehitysapua näille maille, ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista tai nimenomaan ympäristön ja terveyden suojelua. Tältä osin komissio viittaa muun muassa asiassa 45/86, komissio vastaan neuvosto, 26.3.1987 annettuun tuomioon (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55); asiassa C-62/88, Kreikka vastaan neuvosto, ns. Tšernobyli-tapaus, 29.3.1990 annettuun tuomioon (Kok. 1990, s. I-1527) sekä asiassa C-281/01, komissio vastaan neuvosto, 12.12.2002 annettuun tuomioon (Kok. 2002, s. I-12049), jossa yhteisöjen tuomioistuin kumosi Amerikan yhdysvaltojen hallituksen ja Euroopan yhteisön välisen toimistolaitteiden energiatehokkuutta osoittavia merkintöjä koskevien ohjelmien yhteensovittamista koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 14 päivänä toukokuuta 2001 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/469/EY (EYVL L 172, s. 1).

- 26 Perustamissopimuksen sanamuodosta ja erityisesti EY 6 artiklasta ja EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee komission mukaan myös, että ympäristönsuojelua ja ihmisten terveyden suojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä kaiken EY 3 artiklassa tarkoitettun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Kansainvälinen sopimus voidaan siten komission mukaan hyväksyä EY 133 artiklan kaltaisen artiklan perusteella, vaikka sillä pyritään pääasiallisesti tai toissijaisesti ympäristöön liittyviin tavoitteisiin. Käsiteltävänä olevassa asiassa tätä viimeksi mainittua artiklaa on käytettävä sitä suuremmalla syyllä, koska yleissopimus koskee pääasiallisesti vaarallisten kemikaalien kansainvälisen kaupan sääntelyä eikä niiden tuotannon tai markkinoille saattamisen kansallista sääntelyä, jotka ovat komission mukaan mainittujen tuotteiden tuontiin ja vientiin liittyviä lisänäkökohtia. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on mainitun Amerikan yhdysvaltojen hallituksen ja yhteisön välisen sopimuksen (jäljempänä Energy Star -sopimus) osalta katsonut, yleissopimus on väline, jolla on ”suora ja välitön” vaikutus vaarallisten kemikaalien kauppaan, kun taas suotuisat vaikutukset ihmisten terveydelle ja ympäristölle ovat komission mukaan vain ”epäsuoria ja etäisiä”.
- 27 Neuvosto ja kaikki väliintulijat ovat tästä päätelmästä tiukasti eri mieltä. Ne väittävät, että koska yleissopimuksessa ei oteta käyttöön mitään vaarallisten kemikaalien pakkausmerkintöjä koskevien sääntöjen vastavuoroisen tunnustamisen järjestelyä ja koska sen tarkoituksena on pikemminkin valvoa ja jopa rajoittaa tällaisten tuotteiden vaihdantaa sen edistämisen sijaan, se muistuttaa pikemminkin Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaa kuin Energy Star -sopimusta, jonka tarkoituksena oli nimenomaan se, että valmistajat voivat rekisteröintien vastavuoroisen tunnustamisen menettelyn johdosta käyttää yhteistä tunnusta ja näin edistää energiatehokkaiden tuotteiden tarjontaa ja kysyntää. Kun yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavana kuitenkin oli erityisesti se, mikä on asianmukainen oikeudellinen perusta tehdä mainittu pöytäkirja, jossa myös otetaan käyttöön ”tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta koskeva” menettely, yhteisöjen tuomioistuin on näiden tahojen mukaan todennut 6.12.2001 antamansa lausunnon 2/00 (Kok. 2001, s. I-9713) 33 kohdassa, että tämä menettely on tyyppillinen ympäristöpolitiikan väline, joten pöytäkirjan yhteisön puolesta tapahtuvan tekemisen oikeudellisenä perustana on oltava EY 175 artiklan 1 kohta. Käsiteltävänä olevassa asiassa samankaltaiset näkökohdat ovat määräävässä asemassa yleissopimuksen tekemisessä.

- 28 Itse yleissopimuksen tarkoitusten osalta neuvosto ja väliintulijat viittaavat lukuisiin yleissopimuksen johdanto-osan perustelukappaleisiin, joissa muistutetaan kemikaalien ja torjunta-aineiden vaaroista ja haitallisista vaikutuksista ihmisten terveydelle ja ympäristölle, sekä sen 1 artiklaan, jossa ei todeta osapuolten tahtoa edistää mainittujen tuotteiden kansainvälistä kauppaa vaan niiden tahto edistää osapuolten välistä yhteistä vastuuta ja yhteistyötä näiden tuotteiden kansainvälisessä kaupassa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi mahdollisilta haitoilta sekä myötävaikuttaa ympäristönäkökohtien kannalta järkevään kemikaalien käyttöön. Tämän artiklan lukeminen vahvistaa siten mainitun yleissopimuksen määräävästi ympäristöön liittyvän tarkoituksen, kuten myös yleissopimuksen 2 artiklan f kohdan lukeminen, sillä tämän kohdan mukaan kemikaalien "tuonti" ja "vienti" tarkoittavat näiden tuotteiden siirtoa yhdeltä osapuolelta toiselle, lukuun ottamatta pelkkiä kauttakuljetuksia, olipa näiden toimien tekemisen tavoite mikä hyvänsä.
- 29 Useista yleissopimuksen keskeisistä määräyksistä ilmenee näiden tahojen mukaan samoin selvästi, että terveyden ja ympäristön suojelun tavoitteet ovat ensisijaisia verrattuna komission mukaan osapuolilla olleeseen tahtoon edistää, helpottaa tai säännellä kyseisten tuotteiden kansainvälistä kauppaa. Yleissopimuksen 10 ja 11 artiklan, jotka koskevat varsinaista PIC-menettelyä, lisäksi neuvosto ja väliintulijat mainitsevat erityisesti tältä osin kansallisten lainsäädäntötoimen, joilla kielletään kemikaaleja tai säännellään niitä ankarasti, ilmoittamista koskevat määräykset (5 artikla), kemikaalien lisäämisessä yleissopimuksen liitteeseen III tai niiden poistamisessa siitä noudatettavan menettelyn (7-9 artikla), näiden tuotteiden pakkausmerkintöjä koskevat säännöt (13 artikla), kaikenlaisten yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kemikaaleja koskevien tietojen vaihdon (14 artikla), kansallisten infrastruktuurien ja instituutioiden perustamisen ja vahvistamisen yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi muun muassa kemikaalien turvallisuutta koskevia tietoja sisältäviä kansallisia rekistereitä ja tietokantoja perustamalla (15 artikla) ja kehitysmaille ja siirtymätalouden maille annettavan teknisen avun (16 artikla).
- 30 Neuvoston ja väliintulijoiden mielestä yleissopimuksen perustavanlaatuinen ympäristöön liittyvä luonne ilmenee selvästi siitä asiayhteydestä, jossa se on hyväksytty.

Neuvosto toteaa tältä osin ensinnäkin, että yleissopimus on syntynyt suoraan UNEP:n ja FAO:n käyttöön ottaman vapaaehtoisen ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyn pohjalta eli epäkaupallisessa yhteydessä ja että tämän ohjelman ja organisaation johtavat elimet ovat kutsuneet koolle yleissopimuksen valmistelua ja hyväksymistä varten osapuolten konferenssin ja niiden oli tarkoitus jatkossa ottaa keskeinen rooli yleissopimuksen hallinnoinnissa, koska yleissopimuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaan ”yleissopimuksessa määrätyt sihteeristötehtävät hoitavat yhdessä sekä [UNEP:n] toimitusjohtaja että [FAO:n] pääjohtaja, ellei niiden sopimista ja osapuolten konferenssin hyväksymistä järjestelyistä muuta johdu”.

- 31 Neuvosto toteaa sen jälkeen, että yleissopimuksessa viitataan myös Agenda 21 -toimintaohjelman, joka on hyväksytty Rio de Janeirossa (Brasilia) 3.–14.6.1992 pidetyssä Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa, 19 lukuun. Tässä luvussa, jonka otsikko on ”Ympäristön kannalta kestävä myrkyllisten kemikaalien käsittely, mukaan lukien myrkyllisten ja vaarallisten tuotteiden laittomien kansainvälisten kuljetusten estäminen”, esitetään nimenomaisesti PIC-menettelyn ottamista yleiseen käyttöön myrkyllisten kemikaalien kestävän käsittelyn vahvistamiseksi.
- 32 Lopuksi yleissopimus kuuluu näiden tahojen mukaan myös Johannesburgissa (Etelä-Afrikka) 26.8.–4.9.2002 pidetyssä kestävästä kehitystä koskevassa huippukokouksessa esiin tuotuihin keskeisiin sopimuksiin. Tämän huippukokouksen päätteeksi hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa kehoitettiin sen 23 kohdan a alakohdassa nimenomaisesti kaikkia osapuolia edistämään tämän asiakirjan nopeaa ratifointia ja toimeenpanoa, koska sillä on ihmisten terveydelle ja ympäristölle suotuisia vaikutuksia.
- 33 Kaikki nämä tekijät puoltavat näiden tahojen mukaan selvästi EY 175 artiklan 1 kohdan käyttöä. Neuvosto ja väliintulijat muistuttavat tältä osin useista yhteisön sopimuksista tai asetuksista, jotka sisältävät kaupallisia määräyksiä tai säännöksiä mutta jotka niiden määräävän ympäristöön liittyvän tarkoituksen vuoksi kuitenkin perustuvat viimeksi mainittuun artiklaan, EY:n perustamissopimuksen 130 S artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla) tai ETY:n perustamissopimuksen 130 S artiklaan (josta on muutettuna tullut EY:n perustamissopimuksen

130 S artikla). Näin on muun muassa vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen (Baselin yleissopimus) tekemisestä yhteisön puolesta 1 päivänä helmikuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/98/ETY (EYVL L 39, s. 1) sekä tiettyjen vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2455/92 (EYVL L 251, s. 13), Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1) ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä 9 päivänä joulukuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 (EYVL 1997, L 61, s. 1) osalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 34 Ensinnäkin on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan, kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevan toimen oikeudellisen perustan valinta mukaan lukien, on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, tuomion 11 kohta; asia C-300/89, komissio v. neuvosto, ns. titaanidioksiditapaus, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta; asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996, Kok. 1996, s. I-6177, 22 kohta; em. lausunto 2/00, 22 kohta ja asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005, 45 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).
- 35 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 liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (ks. asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 59 kohta; asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-8913, 39 kohta ja asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-4829, 55 kohta).

- 36 Jos poikkeustapauksessa sitä vastoin näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa (ks. vastaavasti mm. asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002, Kok. 2002, s. I-7699, 31 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002, tuomion 35 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003, tuomion 40 kohta).
- 37 Kuten neuvosto ja väliintulijat ovat kirjallisissa tai suullisissa huomautuksissaan todenneet käsiteltävänä olevassa asiassa, ei voida kieltää sitä, että ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu ovat keskeisimpiä yleissopimuksen allekirjoittajien mielessä olleista huolenaiheista. Tämä tavoite ilmenee nimittäin selvästi sekä lukemalla tämän yleissopimuksen johdanto-osa että itse sopimusteksti, koska useat määräykset vahvistavat mainitun tavoitteen tärkeyden ilman epäilystä.
- 38 Näin on muun muassa yleissopimuksen 5 artiklan osalta, jossa otetaan käyttöön menettely sellaisten tietojen vaihtamiseksi, jotka koskevat toimenpiteitä, joita tämän yleissopimuksen osapuolet ovat hyväksyneet kieltääkseen kemikaalien käytön tai säännelläkseen sitä ankarasti, sekä saman yleissopimuksen 12 artiklan osalta, jossa puolestaan asetetaan näille samoille osapuolille velvoite lähettää vienti-ilmoitus tuojaosapuolelle, kun kielletty tai ankarasti säännelty kemikaali on viety niiden alueelta, ja jossa läpinäkyvyyden vuoksi kehoitetaan myös viimeksi mainittua osapuolta ilmoittamaan virallisesti mainitun ilmoituksen vastaanottamisesta. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa todennut, näiden artikloiden on tarkoitus estää, että osapuoli — erityisesti kehitysmaa — joutuu tilanteeseen, jossa sinne tuodaan vaarallisia kemikaaleja ilman, että sillä olisi sitä ennen ollut tilaisuutta toteuttaa ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemisen edellyttämiä toimia.
- 39 On myös mainittava yleissopimuksen 10 ja 11 artikla, joissa tosin esitetään tämän yleissopimuksen liitteessä III mainittujen kemikaalien vientiä ja tuontia koskevat

velvoitteet mutta joihin sisältyy myös tiettyjä sääntöjä, kuten yleissopimuksen 10 artiklan 9 kohdan b alakohdassa tai yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevat säännöt, jotka koskevat mainittujen tuotteiden kotimaista tuotantoa ja hallinnointia; näiden sääntöjen tarkoituksena on varmistaa terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso riippumatta siitä, mistä kyseiset kemikaalit ovat peräisin.

- 40 Lopuksi tässä yhteydessä voidaan siteerata myös yleissopimuksen 13 ja 16 artiklaa, joissa mainitaan muun muassa käyttöturvallisuustiedotteen laatiminen (13 artiklan 4 kohta), yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kemikaaleja koskevien kaikenlaisten tietojen, mukaan lukien toksikologisten, ekotoksikologisten tai mainittujen tuotteiden turvallisuutta koskevien tietojen, vaihto (14 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja se, että kemikaalien käsittelyä ja onnettomuuksien hallintaa sekä "ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta — — turvallisempia" vaihtoehtoja koskevat tiedot ovat yleisön saatavilla (15 artiklan 2 kohta). Näissä eri määräyksissä sekä myös yleissopimuksen 16 artiklassa, joka koskee teknistä apua kehitysmailla ja siirtymätalouden maille, esitetään selvästi tarve valvoa kemikaalien turvallisuutta ja varmistaa niiden turvallinen ja kestävä hallinnointi. Lisäksi yleissopimuksessa valtuutetaan nimenomaisesti yleissopimuksen osapuolet toteuttamaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä tämän yleissopimuksen vaatimuksia tiukemmin suojelevia toimenpiteitä, jos tällainen toimenpide noudattaa yleissopimuksen määräyksiä ja on kansainvälisen oikeuden mukainen (15 artiklan 4 kohta).

- 41 Edellä esitettyjen määräysten lukeminen paljastaa siten ympäristöön ja terveyteen liittyvien tekijöiden merkityksen yleissopimuksen järjestelmässä. Kuten neuvosto on aivan oikein todennut, tämä merkitys ilmenee myös niistä kansainvälisistä yhteyksistä, joissa tästä yleissopimuksesta on keskusteltu tai neuvoteltu (UNEP ja FAO sekä Rio de Janeiron konferenssi vuonna 1992 ja Johannesburgin huippukokous vuonna 2002), ja yhteisön tasolla käydyistä keskusteluista sekä yleissopimuksen nopeasta ratifioinnista, joka on muun muassa ollut niiden ensisijaisten toimien joukossa, jotka on lueteltu kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön

toimintaohjelmasta 22 päivänä heinäkuuta 2002 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1600/2002/EY (EYVL L 242, s. 1) 7 artiklan 2 kohdan d alakohdassa.

- 42 Edellä esitetystä ei kuitenkaan voida päätellä, että yleissopimuksen kaupallinen tekijä olisi puhtaasti liitännäinen. Yleissopimuksen määräysten ja erityisesti sen PIC-menettelyyn liittyvien artikloiden lukeminen osoittaa nimittäin, että mainittuun yleissopimukseen sisältyy myös vaarallisten kemikaalien vaihdantaa säänteleviä sääntöjä, joilla on suoria ja välittömiä vaikutuksia tähän vaihdantaan (ks. vastaavasti em. lausunto 2/00, 37 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002, tuomion 40 ja 41 kohta).
- 43 Yleissopimuksen 1 artiklan, jonka mukaan yleissopimuksen osapuolet toteavat tavoitteenaan olevan edistää osapuolten välistä yhteistä vastuuta ja yhteistyötä ”tiettyjen vaarallisten kemikaalien kansainvälisessä kaupassa”, lisäksi myös itse kanteen kohteena oleva päätös on osoitus tällaisten sääntöjen olemassaolosta. Neuvosto myöntää nimittäin nimenomaisesti tämän päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, että 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”. Yleissopimuksen osapuolet aikovat siis saavuttaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelua koskevan tavoitteensa nimenomaan hyväksymällä luonteeltaan kaupallisia toimia, jotka koskevat tiettyjen vaarallisten kemikaalien tai torjunta-aineiden vaihdantaa.
- 44 Tältä osin on todettava myös, että vaikka ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettely todellakin on tyypillinen ympäristöpolitiikan väline, kuten neuvosto ja useat väliintulijat ovat kirjelmässään esittäneet, nyt käsiteltävänä olevassa yleissopimuksessa sen toteutusta säännellään määräyksillä, jotka sääntelevät suoraan niiden tuotteiden kauppaa, jotka yleissopimus kattaa. Sekä mainitun yleissopimuk-

sen otsikosta että sen 5 artiklan 6 kohdasta luettuna yhdessä tämän yleissopimuksen liitteessä II olevan c kohdan iv alakohdan kanssa ilmenee, että yleissopimusta sovelletaan vain kansainvälisen kaupan kohteina oleviin tiettyihin vaarallisiin kemikaaleihin ja torjunta-aineisiin, mikä puolestaan on välttämätön edellytys mainittujen tuotteiden kirjaamiselle yleissopimuksen liitteeseen III ja siten niiden osallistumiselle PIC-menettelyyn. Cartagenan pöytäkirjassa, jota yhteisöjen tuomioistuin arvioi edellä mainitussa lausunnossa 2/00, ei ollut näin nimenomaista yhteyttä kaupan ja ympäristön välillä.

45 Cartagenan pöytäkirjan, joka oli jatkoa Euroopan talousyhteisön ja sen jäsenvaltioiden kesäkuussa 1992 allekirjoittamalle biologista monimuotoisuutta koskevalle yleissopimukselle, joka on hyväksytty neuvoston 25.10.1993 tekemällä päätöksellä 93/626/ETY (EYVL L 309, s. 1), pääasiallisena tarkoituksena on biologisen monimuotoisuuden suojeleu elävien muunnettujen organismien käsittelyä sisältävästä toiminnasta ja etenkin niiden valtion rajat ylittävistä siirroista mahdollisesti aiheutuvilta haitallisilta vaikutuksilta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitun lausunnon 2/00 34 kohdassa todennut. Tällaisten organismien kauppa on siis vain yksi mainitussa pöytäkirjassa säännellyistä asioista, kun taas yleissopimuksen järjestelmässä se on seikka, joka on edellytyksenä PIC-menettelyn soveltamiselle.

46 Tämä menettely, sellaisena kuin se on yleissopimuksessa määritelty, käsittää lisäksi useita toimenpiteitä, joita voidaan pitää kyseisten tuotteiden kansainvälistä kauppaa "ohjaavina" tai "sääntelevinä" toimenpiteinä ja jotka kuuluvat siten yhteisen kauppapolitiikan alaan. Tältä osin voidaan mainita muun muassa yleissopimuksen osapuolille asetettu velvoite luoda tämän menettelyn alaisia tuotteita koskeva tuontijärjestelmä (10 artiklan 1–5 kohta), tämän järjestelmän keskeisten osatekijöiden ilmoittaminen asianomaisille osapuolille (10 artiklan 8 kohta) tai viejäosapuolille asetettu velvoite varmistaa, että niiden lainkäyttövallan alaiset viejät noudattavat tuojaosapuolten järjestelmiä, ja erityisesti kieltää selvästi määriteltyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta liitteessä III olevassa luettelossa mainittujen kemikaalien vienti sellaisen yleissopimuksen osapuolen alueelle, joka ei ole ilmoittanut

sihteeristölle näihin tuotteisiin sovellettavasta tuontijärjestelmästä tai joka on toimittanut sille vain väliaikaisen vastineen, joka ei sisällä päätöstä väliaikaisesti sovellettavasta tuontijärjestelmästä (11 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 2 kohta).

47 Yleissopimuksen 10 artiklan 9 kohta, jossa veloitetaan yleissopimuksen osapuolet, jotka ovat päättäneet kieltää tietyn kemikaalin tuonnin tai sallia kemikaalin tuonnin ainoastaan tietyin edellytyksin, samanaikaisesti kieltämään kemikaalin tuonnin kaikkialta sekä kemikaalien tuotannon kotimaan käyttöä varten tai rajoittamaan niitä, on tältä osin erityisen paljastava kauppapolitiikan ja ympäristöpolitiikan läheisen limittymisen osalta tässä yleissopimuksessa. Siltä osin kuin tämä artikla koskee myös kyseisten kemikaalien kotimaista tuotantoa, on kiistämätöntä, että se kuuluu ihmisten terveyden ja ympäristön suojelua koskevan politiikan alaan. Samalla ei kuitenkaan voida kiistää sitä, että tällaisella määräyksellä on ilmeinen kaupallinen ulottuvuus, koska tuojaosapuolien kielto- ja rajoitustoimenpiteiden on koskettava kaikkea kyseisten tuotteiden tuontia kaikkialta. Tämä määräys koskee siten myös maita, jotka eivät ole liittyneet yleissopimukseen, koska se voi vaikuttaa suoraan näistä maista tuleviin tai niihin suuntautuviin kauppavirtoihin.

48 Lopuksi yleissopimuksen 13 artikla ja erityisesti sen 2 ja 3 kohta, joissa asetetaan velvoite asianmukaisista pakkausmerkinnöistä vaarallisia kemikaaleja vietäessä, voidaan myös luokitella niihin yleissopimuksen sääntöihin, jotka ohjaavat tai sääntelevät kyseisten tuotteiden kansainvälistä kauppaa. Lisäksi yleissopimuksen vaikutus kansainväliseen kauppaan vielä vahvistetaan saman artiklan 1 kohdassa, jonka sanamuodon mukaan maailman tullijärjestöä kannustetaan nimeämään yleissopimuksen liitteessä III luetelluille yksittäisille kemikaaleille tai kemikaaliryhmille erityiset harmonoituun järjestelmään perustuvat nimikkeet, jotka on mainittava kyseisen kemikaalin lähetyksiäkirjoissa sitä vietäessä.

- 49 Näitä yleissopimuksen kaupallista tekijää koskevia toteamuksia ei voi saattaa kyseenalaiseksi se, että mainitulla yleissopimuksella pyrittiin pikemminkin rajoittamaan näiden tuotteiden kauppaa kuin edistämään sitä. Kuten komissio on aivan oikein kirjelmässään todennut, EY 133 artiklan tai aiemmin EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla) perusteella on hyväksytty lukuisia yhteisön toimia, vaikka niiden tarkoituksena on nimenomaan ollut rajoittaa tiettyjen tuotteiden tuontia tai vientiä tai jopa kokonaan kieltää se (ks. tältä osin erityisesti asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3189, 10 kohta; asia C-83/94, Leifer, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3231, 10 kohta ja asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-81, 26 kohta).
- 50 Useiden väliintulijoiden esiintuomalla seikalla, että muiden samankaltaisten yhteisön sopimusten tai asetusten perustana on käytetty EY:n perustamissopimuksen 130 S artiklaa tai EY:n perustamissopimuksen 130 S artiklaa tai EY 175 artiklaa, ei ole mitään merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Toimen oikeudellinen perusta on nimittäin määritettävä sen oman tavoitteen ja sisällön perusteella eikä sen perusteella, mitä oikeudellista perustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joissa mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. erityisesti asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994, Kok. 1994, s. I-2857, Kok. Ep. XV, s. I-289, 28 kohta; asia koski nimenomaan asetuksen N:o 259/93 oikeudellisen perustan valintaa, ja tähän tuomioon neuvosto ja useat väliintulijat ovat käsiteltävänä olevassa asiassa vedonneet EY 175 artiklan käyttämisen tueksi).
- 51 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon ja kuten yleissopimuksen johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta, jonka sanamuodon mukaan yleissopimuksen osapuolten kauppa- ja ympäristöpolitiikkojen olisi tuettava toisiaan kestävä kehityksen saavuttamiseksi, nimenomaisesti ilmenee, on siis todettava, että yleissopimuksessa on, kun otetaan huomioon sen tarkoitukset ja sisältö, kaksi tekijää, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista kumpikaan ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen ja joista toinen kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan ja toinen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun alaan. Tämän tuomion

36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti päätöksen, jolla tämä yleissopimus hyväksyttiin yhteisön puolesta, olisi siten tullut perustua kahteen näitä vastaavaan oikeudelliseen perustaan eli käsiteltävänä olevassa asiassa EY 133 artiklaan ja EY 175 artiklan 1 kohtaan yhdessä EY 300 artiklan asiaa koskevien määräysten kanssa.

52 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa titaanidioksiditapauksessa annetun tuomion 17–21 kohdassa todennut, kahden oikeudellisen perustan käyttäminen ei tosin ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia ja/tai jos oikeudellisten perustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia (ks. vastaavasti myös yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999, Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 57 kohta). Esillä olevassa asiassa sillä, että käytetään EY 133 artiklaa ja EY 175 artiklan 1 kohtaa yhdessä, ei kuitenkaan ole mitään tällaisia seurauksia.

53 Yhtäältä yleissopimus ei nimittäin kuulu niihin sopimuksiin, jotka EY 133 artiklan 5 kohdan mukaan edellyttävät neuvostossa yksimielisyyttä, joten se, että käytetään lisäksi EY 133 artiklaa, ei voi käsiteltävänä olevassa asiassa vaikuttaa mitenkään neuvostossa sovellettaviin äänestysääntöihin, koska viimeksi mainitussa määräyksessä edellytetään lähtökohtaisesti, kuten myös EY 175 artiklan 1 kohdassa, määräänemmistön käyttöä.

54 Toisaalta EY 133 artiklan ja EY 175 artiklan 1 kohdan käyttäminen yhdessä ei myöskään voi loukata parlamentin oikeuksia, koska vaikka ensin mainitussa artiklassa luettuna yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa ei edellytetä tämän toimielimen kuulemista ennen kauppapolitiikan alaan kuuluvan sopimuksen tekemistä, toinen artikla sitä vastoin johtaa tällaiseen tulokseen. Toisin kuin edellä mainitussa titaanidioksiditapauksessa kyseessä olleessa tilanteessa oikeudellisten perustojen kumuloituminen ei siten käsiteltävänä olevassa asiassa mitenkään loukkaa parlamentin oikeuksia.

- 55 Lopuksi on todettava, että käyttäessään yleissopimuksen hyväksymispäätöksessä kahta oikeudellista perustaa eli EY 133 artiklaa ja EY 175 artiklaa yhteisö antaa myös yleissopimuksen muille osapuolille tietoja sekä yhteisön tätä yleissopimusta, joka kuten edellä on osoitettu, kuuluu sekä yhteisen kauppapolitiikan että yhteisön ympäristöpolitiikan alaan, koskevan toimivallan laajuudesta että yhteisön ja sen jäsenvaltioiden keskinäisestä toimivallan jaosta, joka on myös otettava huomioon sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa yhteisön tasolla.
- 56 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, riidanalainen päätös on siten kumottava, koska se perustuu vain EY 175 artiklan 1 kohtaan yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

- 57 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä. Koska komissio ja neuvosto ovat kummatkin hävinneet asian osittain, on määrättävä, että ne vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan asiassa väliintulijoina olleet jäsenvaltiot ja toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **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 tehty neuvoston päätös 2003/106/EY kumotaan.**

- 2) **Euroopan yhteisöjen komissio ja Euroopan unionin neuvosto vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

- 3) **Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset