

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

13 päivänä syyskuuta 2005 *

Asiassa C-176/03,

jossa on kyse EU 35 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 15.4.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Petite, J.-F. Pasquier ja W. Bogensberger, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

Euroopan parlamentti, asiamiehinään G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens ja A. Baas sekä M. Gómez-Leal, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J.-C. Piris ja J. Schutte sekä K. Michoel, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaaajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään J. Molde,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään W.-D. Plessing ja A. Dittrich,

Helleenien tasavalta, asiamiehinään E.-M. Mamouna ja M. Tassopoulou, prosessiosoite Luxemburgissa,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään N. Díaz Abad, prosessiosoite Luxemburgissa,

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

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajinaan P. Gallagher ja E. Fitzsimons, SC, sekä E. Regan, BL, prosessiosoite Luxemburgissa,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. G. Sevenster ja C. Wissels,

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Fernandes ja A. Fraga Pires,

Suomen tasavalta, asiamiehenään A. Guimaraes-Purokoski, prosessiosoite Luxemburgissa,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Kruse, K. Wistrand ja A. Falk, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään C. Jackson, avustajanaan R. Plender, QC,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta ja A. Borg Barthet sekä tuomarit R. Schintgen (esittelevä tuomari), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič ja J. Malenovský,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.4.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon julkisasiamiehen 26.5.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin 27 päivänä tammikuuta 2003 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2003/80/YOS (EUVL L 29, s. 55; jäljempänä puitepäätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta

- 2 Euroopan unionin neuvosto teki puitepäätöksen 27.1.2003 Tanskan kuningaskunnan aloitteesta.
- 3 Puitepäätös, joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston määräyksiin ja erityisesti EU 29 artiklaan, EU 31 artiklan e alakohtaan ja EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, sellaisena kuin ne olivat ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa voimassa olleessa muodossaan, on väline, jolla Euroopan unionin on tarkoitus vastata yhteisillä toimilla ympäristörikosten huolestuttavaan lisääntymiseen, kuten sen johdanto-osan kolmesta ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee.
- 4 Puitepäätöksessä määritetään tietyt ympäristörikokset, joita varten jäsenvaltioita kehoitetaan säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista.
- 5 Siten puitepäätöksen 2 artiklassa, jonka otsake on ”Tahalliset rikokset”, säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet säätääkseen seuraavat teot rikoksiksi kansallisen lainsäädäntönsä nojalla:

- a) sellainen aineen tai ionisoivan säteilyn saattaminen, päästäminen tai johtaminen ilmaan, maaperään tai veteen, joka aiheuttaa henkilölle kuoleman tai vakavan vamman;

- b) sellainen aineen tai ionisoivan säteilyn laitton saattaminen, päästäminen tai johtaminen ilmaan, maaperään tai veteen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa ilman, maaperän tai veden laadun pysyvän tai huomattavan heikentymisen tai kuoleman tai vakavan vamman henkilölle tai huomattavaa vahinkoa suojelluille muistomerkeille, muille suojelluille esineille, omaisuudelle, eläimille tai kasveille;

- c) sellainen jätteen, mukaan lukien ongelmajätteen, laitton hävittäminen, käsittely, varastointi, kuljettaminen, vienti tai tuonti, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa kuoleman tai vakavan vamman henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, eläimille tai kasveille;

- d) sellainen vaarallista toimintaa harjoittavan laitoksen laitton käyttäminen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa laitoksen ulkopuolella kuoleman tai vakavan vamman henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, eläimille tai kasveille;

- e) sellainen ydinmateriaalin tai muun vaarallisen radioaktiivisen aineen laitton valmistaminen, käsittely, varastointi, käyttö, kuljettaminen, vienti tai tuonti, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa kuoleman tai vakavan vamman henkilölle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle, eläimille tai kasveille;

- f) suojeltujen luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien tai niiden osien laitton hallussapito, ottaminen, vahingoittaminen, tappaminen tai kauppaaminen ainakin siinä tapauksessa, että niitä uhkaa sukupuuttoon kuoleminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti määriteltynä;

g) laiton otsonikerrosta heikentävien aineiden kauppa;

jos ne tehdään tahallisesti.”

- 6 Puitepäätöksen 3 artiklassa, jonka otsakkeena on ”Tuottamukselliset rikokset”, säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet säätääkseen rikoksiksi kansallisen lainsäädäntönsä nojalla 2 artiklassa luetellut rikokset, jos ne tehdään tuottamuksellisesti tai ainakin törkeän tuottamuksellisesti.”

- 7 Puitepäätöksen 4 artiklassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että osallisuus ja yllytys tämän päätöksen 2 artiklassa tarkoitettuun menettelyyn ovat rangaistavia.

- 8 Puitepäätöksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että siten säädettyjen rikos-oikeudellisten seuraamusten on oltava ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja [varoittavia]” ja että niihin on kuuluttava ”ainakin törkeissä tapauksissa vapausrangaistukset, jotka voivat johtaa rikoksen johdosta luovuttamiseen”. Saman artiklan 2 kohdassa lisätään, että mainittuihin seuraamuksiin ”voidaan liittää muita rangaistuksia tai toimenpiteitä”.

- 9 Puitepäätöksen 6 artiklassa säännellään oikeushenkilöiden vastuuta menettelystään tai laiminlyönnistään ja saman päätöksen 7 artiklassa määritetään seuraamukset, joita niihin tulee soveltaa, joihin ”kuuluu rikos-oikeudellisia tai muita sakkoja ja joihin voi kuulua muita seuraamuksia”.

- 10 Lopuksi puitepäätöksen 8 artikla koskee lainkäyttövaltaa ja 9 artikla syytteen nostamista jäsenvaltiossa, joka ei luovuta omia kansalaisiaan.
- 11 Komissio on esittänyt neuvoston eri elimissä huomautuksia sitä oikeudellista perustaa vastaan, jota neuvosto on käyttänyt asettaessaan jäsenvaltioille veloitteen säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista ympäristörikosten tekijöille. Se näet katsoo, että tältä osin oikea oikeudellinen perusta on EY 175 artiklan 1 kohta, ja oli lisäksi antanut 15.3.2001 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (EYVL C 180, s. 238; jäljempänä direktiiviehdotus), ja ehdotus perustuu mainittuun artiklaan, ja sen liitteessä luetellaan yhteisön ympäristönsuojelusäännöt, joita ehdotuksen 3 artiklassa tarkoitetut rikokset koskevat.
- 12 Euroopan parlamentti lausui 9.4.2002 samanaikaisesti direktiiviehdotuksesta ensimmäisessä käsittelyssä ja puitepäätöstä koskevasta luonnoksesta.
- 13 Se kannatti komission suosimaa lähestymistapaa yhteisön toimivallan ulottuvuuden osalta ja kehotti komissiota samalla tekemään puitepäätöksestä direktiiviä täydentävän välineen, jota käytettäisiin rikosoikeudellisin keinoin tapahtuvassa ympäristönsuojelussa ainoastaan yhteistyötä oikeudellisissa asioissa koskevien näkökohtien osalta, ja pidättäytymään tekemästä puitepäätöstä ennen direktiivin antamista (ks. parlamentin 9.4.2002 hyväksymät säädöstekstit, joiden viitenumero on A5-0099/2002 (ensimmäinen käsittely) ja A5-0080/2002).

- 14 Neuvosto ei hyväksynyt direktiiviehdotusta, mutta puitepäätöksen johdanto-osan viidennessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Neuvosto katsoi aiheelliseksi sisällyttää tähän puitepäätökseen eräitä direktiiviehdotukseen sisältyneitä aineellisia säännöksiä, erityisesti niitä, joissa määritellään, minkälainen menettely jäsenvaltioiden on säädettävä rikokseksi kansallisen lainsäädäntönsä nojalla.

— —

(7) Neuvosto on tarkastellut tätä direktiiviehdotusta, mutta on tullut siihen tulokseen, ettei se saa neuvostossa hyväksymisen edellyttämää enemmistön kannatusta. Neuvoston enemmistö katsoi, että ehdotus ylittää Euroopan yhteisön perustamissopimuksella yhteisölle annetun toimivallan ja että sen tavoitteet voidaan saavuttaa tekemällä puitepäätös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla. Lisäksi neuvosto katsoi, että tämä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklaan perustuva puitepäätös on oikea väline jäsenvaltioiden velvoittamiseksi säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista. Komission antama muutettu ehdotus ei ole luonteeltaan sellainen, että se sallisi neuvoston muuttavan kantaansa tältä osin.”

- 15 Komissio liitatti neuvoston sen kokouksen pöytäkirjaan, jossa puitepäätös tehtiin, seuraavan lausuman:

”Komissio katsoo, että puitepäätös ei ole asianmukainen oikeudellinen väline jäsenvaltioiden vaatimiseksi ottamaan kansallisella tasolla käyttöön rikosoikeudellisia seuraamuksia ympäristöä vahingoittavien rikosten yhteydessä.

Kuten komissio on useasti todennut neuvoston elimissä, se katsoo, että yhteisölle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi annetun toimivallan mukaisesti yhteisöllä on toimivalta vaatia jäsenvaltioita määräämään kansallisella tasolla seuraamuksia, tarvittaessa myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos tämä on tarpeen yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi.

Tämä koskee ympäristöasioita, joihin sovelletaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen XIX osastoa.

Lisäksi komissio huomauttaa, että sen ehdotusta direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ei vielä ole asianmukaisesti tarkasteltu yhteispäätösmenttelyn yhteydessä.

Jos neuvosto hyväksyy puitepäätöksen kyseisestä yhteisön toimivallasta huolimatta, komissio ilmoittaa pitävänsä kiinni kaikista sille perustamissopimuksessa myönnettyistä oikeuksista.”

Kanne

- 16 Yhtäältä Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Irlanti, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston ja toisaalta parlamentti komission vaatimuksia 29.9.2003 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä.

- 17 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hylkäsi Euroopan talous- ja sosiaalikomitean väliintulohakemuksen komission vaatimusten tukemiseksi 17.3.2004 tehdyllä päätöksellä.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 18 Komissio riitauttaa sen, että neuvosto on valinnut EU 34 artiklan yhdessä EU 29 artiklan ja EU 31 artiklan e alakohdan kanssa puitepäätöksen 1–7 artiklan oikeudelliseksi perustaksi. Se katsoo, että puitepäätöksen tarkoitus ja sisältö kuuluvat yhteisön toimivaltaan ympäristön alalla sellaisena kuin tämä toimivalta esitetään EY 3 artiklan 1 kohdan I alakohdassa ja EY 174–EY 176 artiklassa.
- 19 Vaikkei komissio vaadi yhteisön lainsäätäjälle yleistä toimivaltaa rikosasioissa, se katsoo, että mainitulla lainsäätäjällä on EY 175 artiklan nojalla toimivalta asettaa jäsenvaltioille velvoite säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista yhteisön ympäristön suojelua koskevan lainsäädännön rikkomisesta, jos se katsoo sen mainitun lainsäädännön tehokkuuden takaamiseksi tarvittavaksi keinoksi. Kansallisten rikoslainsäädäntöjen, erityisesti sellaisten ympäristörikoksen muodostavien tunnusmerkistöjen, joista voidaan määrätä rikosoikeudellinen seuraamus, yhdenmukaistamista on komission mukaan pidettävä kyseistä yhteisön politiikkaa palvelevana välineenä.
- 20 Komissio myöntää, että asiasta ei ole ennakkotapausta. Se vetoaa kuitenkin väitteensä tueksi lojaliteettivelvollisuutta ja tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (ks. mm. asia 50/76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta

ja asia C-186/98, Nunes ja de Matos, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4883, 12 ja 14 kohta sekä asia C-2/88 IMM, Zwartveld ym., määräys 13.7.1990, Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509, 17 kohta).

- 21 Myös useilla kalastus- ja kuljetuspolitiikan alalla annetuilla direktiiveillä veloitetaan jäsenvaltiot toimimaan rikosoikeudellisin keinoin tai rajoitetaan seuraamuksia, joita jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön. Komissio mainitsee erityisesti kaksi yhteisön säädöstä, joilla asetettiin jäsenvaltioille velvoite ottaa käyttöön välttämättä rikosoikeudellisia seuraamuksia, vaikkei tätä määrittelyä käytetty nimenomaisesti (rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY (EYVL L 166, s. 77) 14 artikla ja laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 28 päivänä marraskuuta 2002 annetun neuvoston direktiivin 2002/90/EY (EYVL L 328, s. 17) 1–3 artikla).
- 22 Lisäksi komissio esittää, että puitepäätös on joka tapauksessa kumottava osittain, koska sen 5 artiklan 2 kohdassa ja 6 sekä 7 artiklassa jätetään jäsenvaltioille vapaus säätää myös muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia ja jopa valita rikosoikeudellisten seuraamusten ja muiden seuraamusten välillä, mikä kuuluu kiistämättä yhteisön toimivaltaan.
- 23 Komissio ei kuitenkaan väitä, että koko puitepäätöksestä olisi pitänyt antaa direktiivi. Se ei varsinkaan riitauta sitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osasto on asianmukainen oikeudellinen perusta mainitun päätöksen säännöksille, joilla käsitellään lainkäyttövaltaa ja rikosten tekijöiden rikoksen johdosta luovuttamista ja syytteen panemista. Koska nämä säännökset eivät kuitenkaan voi olla itsenäisesti voimassa, sen on vaadittava koko puitepäätöksen kumoamista.

- 24 Lisäksi komissio esittää väitteen, joka koskee menettelyn väärinkäyttöä. Tältä osin se nojautuu puitepäätöksen johdanto-osan viidenteen ja seitsemänten perustelukappaleeseen, joista ilmenee, että perustamissopimuksen VI osastoon kuuluvan välineen valitseminen johtui tarkoituksenmukaisuutta koskevista seikoista, koska direktiiviehdotukselle ei ollut saatu sen hyväksymiseen tarvittavaa enemmistöä sen vuoksi, että enemmistö jäsenvaltioista kieltäytyi tunnustamasta tarvittavaa yhteisön toimivaltaa velvoittaa jäsenvaltiot säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista ympäristörikosten osalta.
- 25 Parlamentti yhtyy komission perusteluihin. Se katsoo erityisesti, että neuvosto on sekoittanut direktiiviehdotuksen hyväksymistä koskevan toimivallan, joka kuuluu yhteisölle, ja koko puitepäätöksen hyväksymistä koskevan toimivallan, jota yhteisö ei väitä olevan itsellään. Seikat, joihin neuvosto vetoaa väitteensä tueksi, ovat parlamentin mukaan todellisuudessa tarkoituksenmukaisuutta koskevia seikkoja, jotka koskevat sitä, päätetäänkö säätää pelkästään rikosoikeudellisista seuraamuksista, ja joiden olisi pitänyt kuulua EY 175 ja EY 251 artiklaan perustuvaan lainsäädäntömenettelyyn.
- 26 Neuvosto ja tässä riidassa väliintulijoina olevat jäsenvaltiot Alankomaiden kuningaskuntaa lukuun ottamatta esittävät, että nykyisessä oikeustilassa yhteisöllä ei ole toimivaltaa velvoittaa jäsenvaltioita säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista puitepäätöksessä tarkoitettujen tekojen osalta.
- 27 Paitsi että tältä osin yhteisölle ei ole myönnetty nimenomaisesti toimivaltaa, ei voida, kun otetaan huomioon rikosoikeuden suuri merkitys jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta, myöskään hyväksyä sitä, että tämä toimivalta on siirtynyt hiljaisesti yhteisölle myönnettäessä tiettyä erityistä aineellista toimivaltaa, kuten EY 175 artiklan perusteella käytettyä toimivaltaa.

- 28 EY 135 ja EY 280 artikla, joilla nimenomaisesti varataan kansallisen rikosoikeuden soveltaminen ja kansallinen oikeudenhoito jäsenvaltioille, vahvistavat tämän tulkinnan.
- 29 Mainittua tulkintaa tukee lisäksi se, että Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa varataan oikeudelliselle yhteistyölle rikosasioissa erityinen osasto (ks. EU 29 ja EU 30 artikla sekä EU 31 artiklan e alakohta), jossa Euroopan unionille annetaan nimenomaisesti toimivalta rikosasioissa erityisesti rikosten tunnusmerkistöjen määrittämisen ja sovellettavien seuraamusten osalta. Komission kanta on näin ollen paradoksaalinen, koska se yhtäältä katsoo, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen laatijoiden tarkoituksena on ollut antaa hiljaisesti yhteisölle rikosoikeudellinen toimivalta, ja toisaalta jättää huomioimatta sen, että samat laatijat ovat antaneet nimenomaisesti Euroopan unionille tällaisen toimivallan.
- 30 Mikään tuomioista tai johdetun oikeuden säännösteksteistä, joihin komissio viittaa, ei tue sen väitettä.
- 31 Yhtäältä yhteisöjen tuomioistuin ei ole koskaan velvoittanut jäsenvaltioita säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista. Sen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on tosin huolehdittava erityisesti siitä, että yhteisön oikeuden rikkominen sanktioidaan perusteiltaan ja menettelyltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen ja että seuraamuksen on lisäksi oltava tehokas, varoittava ja oikeasuhteinen rikokseen nähden; lisäksi kansallisten viranomaisen on toimittava yhteisön oikeuden rikkomisen osalta noudattaen samaa huolellisuutta kuin mitä ne noudattavat pannahsaan täytäntöön vastaavaa kansallista lainsäädäntöä (ks. mm. asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167, 24 ja 25 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ole nimenomaisesti eikä hiljaisesti katsonut, että yhteisöllä olisi toimivalta yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa sovellettavia rikosoikeudellisia sääntöjä. Se on sitä vastoin katsonut, että seuraamusten valinta kuuluu jäsenvaltioille.

- 32 Toisaalta lainsäädäntökäytäntö on tämän käsityksen mukainen. Johdetun oikeuden eri säännöksissä toistetaan perinteinen muotoilu, jonka mukaan on säädettävä "tehokkaita, oikeasuhtaisia ja [varoittavia] seuraamuksia" (ks. esim. direktiivin 2002/90 3 artikla) kyseenalaistamatta kuitenkaan jäsenvaltioiden vapautta valita hallinnollisen menettelyn ja rikosoikeudellisen menettelyn välillä. Kun yhteisön lainsäätäjä on päätenyt täsmentämään, että jäsenvaltioiden on ryhdyttävä syytöimiin tai hallinnollisiin toimiin, mikä sitä paitsi on tapahtunut vain harvoin, se on ainoastaan selkeyttänyt valinnan mahdollisuutta, jonka se joka tapauksessa on tarjonnut jäsenvaltioille.
- 33 Lisäksi aina kun komissio on ehdottanut neuvostolle sellaisen yhteisön toimen toteuttamista, jolla on vaikutuksia rikosasioissa, neuvosto on erottanut toimen rikosoikeudellisen osan puitepäätöksen tekemistä varten (ks. euron käyttöönosta 3 päivänä toukokuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 974/98 (EYVL L 139, s. 1), jota on täydennetty rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä 29 päivänä toukokuuta 2000 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2000/383/YOS (EYVL L 140, s. 1); ks. myös direktiivi 2002/90, jota on täydennetty rikosoikeudellisten puiteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten 28 päivänä marraskuuta 2002 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2002/946/YOS (EYVL L 328, s. 1)).
- 34 Tässä tapauksessa, kun otetaan huomioon sekä puitepäätöksen tavoite että sen sisältö, mainittu päätös koskee rikosoikeuden yhdenmukaistamista. Pelkästään se seikka, että puitepäätöksellä pyritään torjumaan ympäristörikoksia, ei voi olla perusteena yhteisön toimivallalle. Tosiasiassa mainitulla päätöksellä täydennetään yhteisön oikeutta ympäristönsuojelun alalla.
- 35 Lisäksi harkintavallan väärinkäyttöä koskevan väitteen osalta neuvosto katsoo, että se perustuu puitepäätöksen johdanto-osan perustelukappaleiden virheelliseen tulkintaan.

- 36 Alankomaiden kuningaskunta, vaikka se tukeekin neuvoston vaatimuksia, puolustaa hieman neuvoston kannasta poikkeavaa kantaa. Se katsoo, että käyttäessään EY:n perustamissopimuksessa sille annettua toimivaltaa yhteisö voi velvoittaa jäsenvaltiot säätämään mahdollisuudesta määrätä tietyistä käyttäytymisestä rikosoikeudellisia seuraamuksia kansallisella tasolla, edellyttäen, että seuraamus liittyy erottamattomasti yhteisön aineellisiin säännöksiin ja voidaan tosiasiallisesti osoittaa, että tällainen torjuva politiikka on tarpeen mainitun perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi kyseisellä alalla (ks. asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992, Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145). Tällaisesta tilanteesta voi olla kyse, jos esimerkiksi EY 175 artiklaan perustuvan yhdenmukaistamissäännön soveltaminen edellyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia.
- 37 Sitä vastoin, jos suunnitellun toimenpiteen sisällöstä tai luonteesta seuraa, että sillä pyritään pääasiallisesti yhdenmukaistamaan yleisesti rangaistussäännöksiä ja että rangaistusjärjestelmä ei liity erottamattomasti kyseiseen yhteisön oikeuden alaan, EU 29 artikla, EU 31 artiklan e alakohta ja EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohta muodostavat oikean oikeudellisen perustan mainitulle toimenpiteelle. Näin on asianlaita esillä olevassa asiassa. Puitepäätöksen tavoitteesta ja sisällöstä nimittäin ilmenee, että sillä pyritään yleisesti varmistamaan rangaistussäännösten yhdenmukaistaminen jäsenvaltioissa. Sillä seikalla, että asia saattaa koskea EY:n perustamissopimuksen nojalla annettuja normeja, ei ole ratkaisevaa merkitystä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 38 EU 47 artiklan mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset eivät vaikuta EY:n perustamissopimuksen määräyksiin. Tämä sama edellytys esiintyy myös EU 29 artiklassa, joka on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston ensimmäinen määräys.

- 39 Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että toimet, joiden neuvosto väittää kuuluvan mainitun VI osaston soveltamisalaan, eivät ulotu sen toimivallan alueelle, joka EY:n perustamissopimuksen määräyksillä annetaan yhteisölle (ks. asia C-170/96, komissio v. neuvosto, tuomio 12.5.1998, Kok. 1998, s. I-2763, 16 kohta).
- 40 On siis varmistettava, etteivät puitepäätöksen 1–7 artikla vaikuta yhteisöllä EY 175 artiklan nojalla olevaan toimivaltaan sen vuoksi, että ne olisi, kuten komissio väittää, voitu antaa EY 175 artiklan perusteella.
- 41 Tältä osin on riidatonta, että ympäristönsuojelu on yksi yhteisön päätavoitteista (ks. asia 240/83, ABDHU, tuomio 7.2.1985, Kok. 1985, s. 531, 13 kohta; asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988, s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 8 kohta ja asia C-213/96, Outokumpu, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1777, 32 kohta). Siten EY 2 artiklassa määrätään, että yhteisön päämääränä on edistää ”ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista”, ja tässä tarkoituksessa EY 3 artiklan 1 kohdan I alakohdassa määrätään ”ympäristöpolitiikan” käyttöön ottamisesta.
- 42 Lisäksi EY 6 artiklan mukaan ”ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä — — yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen”, ja tässä määräyksessä korostetaan tämän tavoitteen poikittaista ja perustavanlaatuisuutta.

- 43 EY 174–EY 176 artikla muodostavat lähtökohtaisesti puitteet, joissa yhteisön ympäristöpolitiikkaa on toteutettava. Erityisesti EY 174 artiklan 1 kohdassa luetellaan yhteisön ympäristöön liittyvien toimien tavoitteet ja EY 175 artiklassa määritetään näiden tavoitteiden saavuttamiseksi noudatettavat menettelyt. Yhteisön toimivaltaa käytetään yleensä EY 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti ja sen jälkeen, kun talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa on kuultu. Tiettyjen EY 175 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen alojen osalta kuitenkin neuvosto päättää yksin toimista yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja kahta edellä mainittua elintä kuultuaan.
- 44 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, EY 175 artiklan 2 kohdan ensimmäisen kohdan kolmessa luetelmakohdassa tarkoitetuissa toimenpiteissä on kaikissa kysymyksessä yhteisön toimielinten ryhtyminen toimenpiteisiin sellaisilla aloilla, kuten veropolitiikka, energiapolitiikka tai kaavoituspolitiikka, joilla ympäristöpolitiikan ulkopuolella joko yhteisöllä ei ole lainsäädäntövaltaa tai lainsäädäntötoimiin edellytetään neuvostossa yksimielisyyttä (asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 54 kohta).
- 45 Lisäksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, ns. titaanioksiditapaus, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta ja asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002, Kok. 2002, s. I-7699, 30 kohta).
- 46 Puitepäättöksen tavoitteen osalta sekä sen otsakkeesta että sen johdanto-osan kolmesta ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että tänä tavoitteena on

ympäristönsuojelu. Koska neuvosto on "huolestunut ympäristörikosten lisääntymisestä ja niiden vaikutuksista, jotka ulottuvat yhä useammin niiden valtioiden rajojen ulkopuolelle, joissa rikokset tehdään" se todettuaan, että nämä rikokset muodostavat "uhkan ympäristölle" ja "jäsenvaltioiden yhteisen ongelman", katsoo, että niihin on "puututtava lujasti" ja on sen vuoksi toteutettava "yhteisiä toimia ympäristön suojelemiseksi rikosoikeudellisin keinoin".

- 47 Mitä tulee puitepäätöksen sisältöön, 2 artiklassa esitetään luettelo erityisen vakavista ympäristöä vahingoittavista menettelyistä, joiden osalta jäsenvaltioiden on säädettävä rikosoikeudellisista seuraamuksista. On totta, että mainitun päätöksen 2–7 artikla merkitsevät jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjen osittaista yhdenmukaistamista erityisesti, kun kyseessä on ympäristörikosten tunnusmerkit. Rikoslainsäädäntö ei lähtökohtaisesti, kuten eivät myöskään rikosprosessia koskevat säännöt, kuulu yhteisön toimivaltaan (ks. vastaavasti asia 203/80, Casati, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2595, Kok. Ep. VI, s. 217, 27 kohta ja asia C-226/97, Lemmens, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998, s. I-3711, 19 kohta).

- 48 Tämä viimeksi mainittu toteamus ei kuitenkaan estä yhteisön lainsäätäjää toteuttamasta jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeellisiksi säätämiensä ympäristönsuojelunormien täyden tehokkuuden takaamiseksi, kun se, että kansalliset viranomaiset soveltavat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia, on välttämätön toimenpide vakavien ympäristöön kohdistuvien loukkausten torjunnassa.

- 49 On lisättävä, että vaikka tässä asiassa puitepäätöksen 1–7 artiklalla ohjataan tiettyjen ympäristölle erityisen haitallisten menettelyjen kriminalisointia, niissä jätetään jäsenvaltioille vapaus valita sovellettavat rikosoikeudelliset seuraamukset, joiden on saman päätöksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti kuitenkin oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
- 50 Neuvosto ei kiistä sitä, että puitepäätöksen 2 artiklassa lueteltuihin menettelyihin kuuluu useiden sellaisten yhteisön säädösten rikkomisia, jotka on lueteltu direktiiviehdotuksen liitteessä. Lisäksi puitepäätöksen johdanto-osan kolmesta ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että neuvosto on katsonut rikosoikeudelliset seuraamukset välttämättömiksi vakavien ympäristöön kohdistuvien loukkausten torjunnassa.
- 51 Edellä esitetystä seuraa, että sekä tavoitteensa että sisältönsä vuoksi puitepäätöksen 1–7 artiklan pääasiallisena kohteena on ympäristön suojeleminen ja nämä artikkelit olisi voitu pätevästi antaa EY 175 artiklan nojalla.
- 52 Se seikka, että kansallisen rikosoikeuden soveltaminen ja oikeudenhoito varataan jäsenvaltioille EY 135 artiklassa tulliyhteistyön alalla ja EY 280 artiklan 4 kohdassa taloudellisten etujen vastaisten loukkausten alalla, ei ole omiaan kumoamaan tätä päätelmää. Näistä määräyksistä ei näet voida päätellä, että ympäristöpolitiikkaa toteutettaessa on evättävä mahdollisuus kaikenlaiseen, jopa niinkin rajalliseen kuin puitepäätöksestä seuraavaan, rikosoikeuden yhdenmukaistamiseen, vaikka se olisikin tarpeen yhteisön oikeuden tehokkuuden takaamiseksi.

- 53 Tämän vuoksi on todettava, että koska puitepäätöksellä loukataan EY 175 artiklalla yhteisölle annettua toimivaltaa, sillä rikotaan kokonaisuudessaan, sillä sitä ei voi jakaa osiin, EU 47 artiklaa.
- 54 Näin ollen ei ole tarpeen tutkia komission väitettä, jonka mukaan puitepäätös olisi joka tapauksessa kumottava osittain sikäli kuin sen 5 artiklan 2 kohdassa ja 6 sekä 7 artiklassa jätetään jäsenvaltioille vapaus säätää myös muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia tai jopa valita rikosoikeudellisten seuraamusten ja muiden seuraamusten välillä, mikä kiistatta kuuluu yhteisön toimivaltaan.
- 55 Kaiken edellä esitetyn perusteella puitepäätös on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, neuvosto on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti tässä asiassa väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

- 1) **Ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin 27 päivänä tammikuuta 2003 tehty neuvoston puitepäätös 2003/80/YOS kumotaan.**
- 2) **Euroopan unionin neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Irlanti, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset