JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MIGUEL POIARES MADURO
1 päivänä lokakuuta 2009[1]

1. Jäsenvaltioiden ja yhteisön välisen lojaalin yhteistyön velvoitteella on erityistä merkitystä silloin, kun jäsenvaltiot ja yhteisö käyttävät perustamissopimukseen perustuvaa toimivaltaa. Näin on varsinkin silloin, kun kyseinen toimivalta on jaettu.

I Tosiseikat ja asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Nyt käsiteltävä asia perustuu juuri kyseiseen asiayhteyteen. Sekä yhteisö että Ruotsi ovat sopimuspuolia monenvälisessä sopimuksessa, jolla säännellään ympäristölle vahingollisia aineita. Voiko Ruotsi ehdottaa kyseiseen sopimukseen lisättäväksi uutta ainetta, vai onko sen toimittava yhdessä yhteisön kanssa?

3. Kuten jäljempänä ilmenee, vastaus ei riipu pelkästään siitä, onko Ruotsilla toimivalta toimia erikseen, vaan myös siitä, miten se päättää toimia.

4. Käsiteltävä asia koskee ympäristölle ja ihmisten terveydelle erityisen haitallisten pysyvien orgaanisten yhdisteiden (persistent organic pollutants, jäljempänä POP-yhdisteet) sääntelyä. POP-yhdisteet ovat myrkyllisiä, hyvin hitaasti hajoavia ja eliöihin kertyviä (eli ne kulkeutuvat ruokaketjussa ylöspäin). POP-yhdisteiden kielteiset vaikutukset niiden kulkeutuessa ilman, veden ja muuttavien lajien välityksellä voivat sinänsä ilmetä kaukana niiden alkuperäisestä päästöpaikasta.

5. Nämä kielteiset rajat ylittävät vaikutukset ovat johtaneet siihen, että POP-yhdisteitä säännellään useilla monenvälisillä ympäristösopimuksilla. Yksi näistä monenvälisistä sopimuksista on POP-yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus (jäljempänä yleissopimus).[2] Yleissopimus on sekasopimus, jonka sopimuspuolia sekä yhteisö että

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus tehtiin 22.5.2001, ja se tuli voimaan 17.5.2004.

Ruotsi ovat. Se edellyttää sopimuspuolten vähentävän sen liitteissä lueteltujen POP-yhdisteiden päästöjä tai lopettavan ne.

6. Jokainen yleissopimuksen sopimuspuoli voi ehdottaa, että tiettyä ainetta pidetään POP-yhdisteenä ja se lisätään yleissopimuksen liitteisiin. Aineen ehdottamisen jälkeen POP-yhdisteiden arviointikomitea (jäljempänä POP-arviointikomitea) tarkastaa, täyttääkö aine yleissopimuksen vaatimukset, suorittaa riskiarvioinnin ja antaa lopullisen suosituksen aineen mahdollisesta lisäämisestä.

7. Koko POP-arviointikomitean teknisen arvioinnin ajan yleissopimuksen sopimuspuolet voivat esittää huomautuksia, ja kun arviointi on saatettu päätökseen, niillä on lopullinen valta päättää, lisätäänkö aine yleissopimukseen. Sopimuspuolten konferenssi pidetään tavallisesti kerran vuodessa näiden lisäysten kaltaisista muutoksista päättämiseksi. Sopimuspuolten konferenssi pyrkii tekemään päätökset yksimielisesti, mutta jos tämä ei ole mahdollista, se voi tehdä päätöksen kolmen neljäsosan enemmistöllä.

8. On huomattava, että yleissopimuksen mukaan sen jokainen sopimuspuoli voi ilmoittaa, ettei se sitoudu muutokseen. Se voi tehdä tätä koskevan päätöksen yhden vuoden määräajan kuluessa, joka vastaa muutoksen voimaantuloa edeltävää ajanjaksoa.

9. Toinen POP-yhdisteitä sääntelevä monenvälinen ympäristösopimus on valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen POP-yhdisteitä koskeva pöytäkirja (jäljempänä pöytäkirja).[3] Pöytäkirja on monilta osin samankaltainen kuin yleissopimus, mutta kuten sen nimi osoittaa, siinä on enimmäkseen kyse epäpuhtauksien kulkeutumisesta ilman kautta. Yksi tärkeimmistä samankaltaisuuksista on se, että jokainen pöytäkirjan sopimuspuoli voi ehdottaa, että tietty aine lisätään pöytäkirjan liitteissä olevaan POP-yhdisteiden luetteloon. Sekä yhteisö että Ruotsi ovat pöytäkirjan sopimuspuolia.

10. POP-yhdisteiden rajat ylittävien kielteisten vaikutusten johdosta niistä on annettu

3 – Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus tehtiin vuonna 1979, ja pöytäkirja on peräisin vuodelta 1998.

säännöksiä myös yhteisön tasolla etenkin asetuksella N:o 850/2004 (jäljempänä POP-asetus).[4]

11. Käsiteltävässä asiassa on kyse Ruotsin tekemästä ehdotuksesta lisätä yleissopimukseen erityinen aineryhmä eli perfluorioktaanisulfonaatit. On selvää, että perfluorioktaanisulfonaatit voidaan luonnehtia POP-yhdisteiksi. Kun Ruotsi teki ehdotuksensa, perfluorioktaanisulfonaatteja ei kuitenkaan ollut sisällytetty mihinkään edellä mainittuun POP-yhdisteitä koskevaan kansainväliseen tai yhteisön asiakirjaan.

12. On kiinnitettävä huomiota Ruotsin ehdotusta ympäröivien tapahtumien aikajärjestykseen ja myös siihen, liittyvätkö kyseiset tapahtumat yleissopimukseen vai pöytäkirjaan.

13. Komissio ehdotti 4.8.2004, että neuvosto valtuuttaisi sen tekemään yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nimissä ehdotuksen sekä yleissopimuksen että pöytäkirjan liitteiden muuttamisesta. Komission ehdotus ei sisältänyt perfluorioktaanisulfonaatteja.

14. Ruotsi ehdotti siten vuoden 2004 elokuussa, että perfluorioktaanisulfonaatit lisättäisiin pöytäkirjaan.[5]

15. Neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmä kokoontui 8.9.2004. Kokouksen aikana Ruotsi otti esille kysymyksen perfluorioktaanisulfonaattien lisäämisestä yleissopimukseen ja totesi, että se oletti tällaisen lisäyksen tapahtuvan yhteisestä ehdotuksesta ja että se pidättäytyisi tekemästä tätä ennen omaa ehdotustaan. Ruotsi otti asian uudestaan esiin 12.1.2005 pidetyssä ryhmän kokouksessa.

16. Neuvosto antoi vuoden 2005 maaliskuussa päätelmänsä yhteisestä ehdotuksesta

4 – Pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 850/2004 (EUVL L 158, s. 7).

5 – Ruotsi selvensi 31.10.2005 päivätyllä kirjeellä, että sen ehdotuksen johdosta käynnistyneen teknisen arvioinnin tarkoituksena oli todellakin perfluorioktaanisulfonaattien lisääminen pöytäkirjaan. Ruotsin aikeet eivät olleet täysin selviä sen lausuman johdosta, jonka se esitti valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen toimeenpanevan elimen 24.1.2005 pidetyssä 22. kokouksessa hyväksytyn kertomuksen 30 kohdassa, jossa viitataan erään päätöksen 2003/10 4 kohdan d alakohtaan, jonka mukaan pöytäkirjan nojalla perustettu POP-yhdisteiden tekninen työryhmä ”hoitaa sellaisia muita tehtäviä – – jotka toimeenpaneva elin voi sille määrätä” (sen sijaan, että Ruotsi olisi viitannut kyseisen päätöksen 4 kohdan c alakohtaan, jossa on kyse ”osapuolten [pöytäkirjaan] sisällyttämiseksi ehdottamia uusia aineita – – koskevien teknisten arviointien” valmistelusta).

lisätä eräitä aineita yleissopimukseen. Nämä aineet oli tarkoitus valita niiden aineiden perusteella, jotka oli jo sisällytetty pöytäkirjaan ja jotka kuuluivat myös POP-asetuksen soveltamisalaan. Kuten edellä on mainittu, kyseisenä ajankohtana perfluorioktaanisulfonaatit eivät kuuluneet kummankaan asiakirjan alaan (koska Ruotsin pöytäkirjan perusteella tekemästä ehdotuksesta ei ollut esitetty mitään päätelmää).

17. Neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmä pääsi 6.7.2005 sopimukseen yhteisestä ehdotuksesta lisätä perfluorioktaanisulfonaatit pöytäkirjaan sen jälkeen, kun komissio olisi antanut ehdotuksen rajoittamistoimenpiteistä yhteisön tasolla.

18. Tässä kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän kokouksessa käsiteltiin myös perfluorioktaanisulfonaattien lisäämistä yleissopimukseen. Ruotsi tiukensi näkemystään ja teki selväksi, että jos yhteisestä ehdotuksesta ei päästä sopimukseen, se antaisi tällaisen ehdotuksen yksipuolisesti. Tästä huolimatta ryhmä onnistui sopimaan ainoastaan siitä, että aineiden lisäämistä olisi ehdotettava, mutta se lykkäsi päätöstä lisättävistä aineista myöhempään ajankohtaan.

19. Ruotsi ryhtyi 14.7.2005 omaksumansa näkemyksen mukaisiin toimiin ja ehdotti yksipuolisesti perfluorioktaanisulfonaattien lisäämistä yleissopimukseen. Se ilmoitti asiasta puheenjohtajavaltiolle samana päivänä. Ruotsin ehdotus on, kuten on mainittu, nyt käsiteltävän asian kohteena, ja sitä olisi siis tarkasteltava tosiseikkojen tapahtuma-aikana vallinneeseen tilanteeseen nähden. Muutamat myöhemmät tapahtumat on kuitenkin syytä mainita.

20. Neuvosto päätti 8.9.2005 valtuuttaa yhteisön ja sen jäsenvaltiot antamaan yhteisen ehdotuksen perfluorioktaanisulfonaattien lisäämiseksi pöytäkirjaan[6] sen jälkeen, kun komissio on antanut ehdotuksen direktiivin 76/769[7] mukaisista rajoituksista perfluorioktaanisulfonaattien käytölle.

21. Neuvosto päätti 24.4.2006 valtuuttaa yhteisön ja sen jäsenvaltiot antamaan

6 – Asiakirja 11386/05, joka on päivätty 22.7.2005. Kyseisen päätöksen osalta kirjallinen menettely päättyi neuvostossa 8.9.2005 (asiakirja 13305/05).

7 – Tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27.7.1976 annettu neuvoston direktiivi 76/769/ETY (EYVL L 262, s. 201); ks. jäljempänä alaviite 11.

yhteisen ehdotuksen tiettyjen aineiden – joihin perfluorioktaanisulfonaatit eivät kuuluneet – lisäämisestä yleissopimukseen.[8]

22. Jos ja kun perfluorioktaanisulfonaatit on lopulta lisätty yleissopimukseen tai pöytäkirjaan, ne sisällytetään myös POP-asetuksen piiriin kuuluviin aineisiin.[9]

23. Sen jälkeen, kun Ruotsi oli tehnyt ehdotuksensa, myös perfluorioktaanisulfonaattien rajoittamistoimenpiteitä koskevaa direktiiviä ehdotettiin ja se annettiin.[10]

8 – Neuvoston päätös 8541/06/EY, joka on tehty 24.4.2006 ja jonka neljännessä johdantokappaleessa todetaan seuraavaa: ”Yleissopimuksen 8 artiklan mukaan jokainen sopimuspuoli voi tehdä sihteeristölle ehdotuksia jonkin kemikaalin sisällyttämisestä yleissopimuksen liitteisiin – – Tiivistä yhteistyötä yhteisön kansainvälisessä edustuksessa koskevan vaatimuksen perusteella yhteisön ja jäsenvaltioiden olisi tehtävä ehdotukset yhdessä.” Komissio lisäsi tähän päätökseen lausuman, jossa se vahvisti näkemyksensä, jonka mukaan päätös ”tukee täysin sitä, että jäsenvaltioiden ei pidä tehdä sellaisia yksipuolisia ehdotuksia, joista neuvostossa ei ole sovittu”.

9 – Ks. POP-asetuksen 1 artiklan 1 kohta.

10 – Tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden (perfluorioktaanisulfonaattien) markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kolmannenkymmenennen kerran 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/122/EY (EUVL L 372, s. 32). Komissio antoi kyseistä direktiiviä koskevan ehdotuksen 5.12.2005.

24. Komissio lähetti Ruotsille virallisen huomautuksen, jossa se kyseenalaisti Ruotsin ehdotuksen yhteensoveltuvuuden yhteisön oikeuden kanssa. Koska se ei ollut tyytyväinen Ruotsin sen viralliseen huomautukseen ja tämän jälkeen sen perusteltuun lausuntoon antamiin vastauksiin, se nosti EY 226 artiklan nojalla nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

II Asian arviointi

25. Heti aluksi on tehtävä selväksi, että komissio ei riitauta sitä, etteikö perfluorioktaanisulfonaatteja olisi pidettävä POP-yhdisteinä. Myöhemmässä yhteisön lainsäädännössä niiden on todellakin todettu olevan tällaisia yhdisteitä. Kun otetaan huomioon perfluorioktaanisulfonaattien rajat ylittävät vaikutukset ja se, ettei yhteisön lainsäädäntöä ole annettu, kansainvälisiin asiakirjoihin turvautuminen oli Ruotsin ainoa mahdollisuus estää tällaiset kielteiset vaikutukset sen ympäristöön ja sen kansalaisten terveyteen.

26. Komissio väittää, ettei Ruotsilla ollut oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin

perfluorioktaanisulfonaattien merkitsemien vaarojen osalta. Se katsoo, että yhteisön lainsäädäntökehys – etenkin POP-asetus ja direktiivi 76/769 – oli jo olemassa, vaikka perfluorioktaanisulfonaatit eivät tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kuuluneetkaan tämän lainsäädäntökehyksen piiriin.

27. Kuten jäsenvaltiot ovat perustellusti huomauttaneet, tässä on kyse yksinomaisesta toimivallasta. Komissio ei kuitenkaan ole ottanut esiin yksinomaisen toimivallan loukkaamista koskevaa kysymystä asian edellyttämässä, oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn vaiheessa. Tämä kanneperuste olisi siten jätettävä tutkimatta ja asiaa koskevat väitteet olisi jätettävä huomioon ottamatta.

28. Vaikka yksinomaisen toimivallan loukkaamista koskeva kanneperuste voitaisiin ottaa tutkittavaksi, se ei kuitenkaan voisi menestyä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ”yhteisön ulkoinen toimivalta ympäristön – – suojelun alalla ei ole yksinomainen vaan todellakin lähtökohtaisesti jaettu toimivalta yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä”.[11]

11 – Asia C-459/03, komissio v. Irlanti, tuomio 30.5.2006 (Kok., s. I-4635, 92 kohta).

29. Sekä yhteisön lainsäädäntökehys, johon komissio vetoaa, että Ruotsin liittyminen yleissopimukseen perustuvat EY:n perustamissopimuksen ympäristöä koskevaan XIX osastoon (EY 174–EY 176 artikla). Perustamissopimuksessa tehty toimivaltajako korostaa pyrkimystä toimintaan: jäsenvaltiot ja yhteisö eivät voi estää toinen toistaan pyrkimästä ympäristön korkeatasoisempaan suojeluun.

30. Kysymyksessä oleva yhteisön lainsäädäntökehys olisi sinänsä käsitettävä siten, että sillä otetaan käyttöön vähimmäisstandardit, jotka eivät millään tavalla estä jäsenvaltioita ryhtymästä lisätoimenpiteisiin. Koska tämä kehys ei tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kattanut perfluorioktaanisulfonaatteja, yhteisö ei ole voinut saada yksinomaista toimivaltaa niiden sääntelemisen osalta.[12]

31. Vaikka yksinomaista toimivaltaa koskeva kanneperuste on jätettävä tutkimatta, komissio on asianmukaisesti nostanut

12 – Yhteisö voi yleisesti tunnetun ERTA-periaatteen nojalla saada yksinomaisen toimivallan antamalla sääntöjä sisäisellä tasolla, ks. asia 22/70, ERTA, tuomio 31.3.1971 (Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553) ja lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok., s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 77 kohta).

oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esille EY 10 artiklan rikkomista koskevan kysymyksen, johon seuraavassa keskityn.[13] Väitetyllä rikkomisella on kaksi puolta.

32. Ensimmäinen koskee asiakysymystä ja siihen liittyy väite, jonka mukaan Ruotsin ehdotus lisätä perfluorioktaanisulfonaatit – tai itse asiassa mikä tahansa aine – yleissopimukseen vaarantaa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden.

33. Toinen koskee menettelyä, ja siinä sivuutetaan kysymys siitä, onko Ruotsilla oikeus antaa tällaisia ehdotuksia, ja keskitytään sen sijaan kyseisten ehdotusten yhteensovittamiseen meneillä olevan yhteisön päätöksentekomenettelyn kanssa.

13 – Komissio on lisäksi vedonnut EY 300 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on kuitenkin perustellusti huomauttanut, kyseinen määräys koskee sopimusten tekemistä, kun taas EY 300 artiklan 2 kohta, joka koskee "yhteisön kantoja sopimuksella perustetussa elimessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia". Toisin kuin komissio väittää, EY 300 artiklan 1 kohdan rikkominen ei sinänsä kattaisi Ruotsin ehdotusta ja sen vaikutuksia yhteisön toimivaltaan ehdottaa aineita yleissopimukseen.

34. Mielestäni näitä kahta puolta on hyödyllistä arvioida erikseen.

i) *Voiko Ruotsi ehdottaa perfluorioktaanisulfonaatteja lisättäväksi yleissopimukseen*

35. Komissio väittää ensisijaisesti, että koska yleissopimus on sekasopimus, Ruotsilla ei ole oikeutta toimia erikseen vaan ainoastaan yhdessä yhteisön kanssa tai siten, että yhteisö edustaa sitä. Olisi huomattava, että tätä väitettä, sellaisena kuin komissio on sen esittänyt, voidaan vaivatta soveltaa kaikkiin sekasopimuksiin.

36. Sekasopimukset ovat tyypillisiä silloin, kun toimivalta on jaettu, mikä on tilanne nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. On totta, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimus voi estää jäsenvaltioita toimimasta yksin, vaikka toimivalta on edelleen jaettu.[14] Jos näin katsotaan olevan sekasopimuksen perusteella

14 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu lausunto 1/94, 108 kohta.

vallitsevasta tilanteesta riippumatta, tällä mentäisiin selvästikin kyseistä oikeuskäytäntöä pidemmälle.

37. Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustuksen yhtenäisyydellä ei ole itsenäistä arvoa. Se ilmaisee vain EY 10 artiklaan perustuvaa lojaalin yhteistyön velvoitetta.[15] Kysymys siitä, edellyttääkö lojaalin yhteistyön velvoite tällaista yhtenäisyyttä, voidaan ratkaista ainoastaan tarkastelemalla nimenomaisessa sopimuksessa asetettuja velvollisuuksia.

38. Kuten olen aikaisemmin huomauttanut, tämän tarkastelun perustana pitäisi olla se, voiko se, että jäsenvaltio käyttää jaettua toimivaltaa – tässä tapauksessa kansainvälisen sopimuksen nojalla –, vaarantaa vakavasti yhteisön toimivallan käyttämisen.[16]

39. Arvioituani Ruotsin ehdotusta lisätä perfluorioktaanisulfonaatit yleissopimukseen voin vain päätellä, ettei yhteisön toimivaltaa ole vaarannettu. Ruotsin ehdotus ei pakota yhteisöä soveltamaan sääntöjä, joita se ei halua, eikä sillä vaikuteta sen mahdollisuuteen ehdottaa sääntöjä, joita se haluaa.

40. Siltä osin kuin yhteisön on sovellettava uusia sääntöjä totean, että yleissopimus sinällään antaa yhteisölle mahdollisuuden ilmoittaa, että perfluorioktaanisulfonaattien lisäyksen kaltaiset muutokset eivät sido sitä (jos Ruotsin ehdotuksen vireille saattama tekninen arviointi johtaisi tällaiseen muutokseen).[17]

41. Siltä osin kuin yhteisö voi ehdottaa uusia sääntöjä huomautan, että yhteisö on

15 – Ks. Hillion, C., "Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the 'duty of cooperation'", *CLEER Working Papers*, nro 2009/2, s. 6.

16 – Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa C-205/06, komissio v. Itävalta, tuomio 3.3.2009 ja asiassa C-249/06, komissio v. Ruotsi, tuomio 3.3.2009 (Kok., s. I-1301, ratkaisuehdotuksen 36–42 kohta).

17 – Yleissopimuksella suljetaan pois se, että sen sopimuspuolina olevat valtiot ja kansainväliset järjestöt käyttävät oikeuksia kaksinkertaisesti, ja se edellyttää näiden oikeuksien käytön osalta toimivaltaa koskevaa ilmoitusta. Käsiteltävänä olevan asian osapuolet ovat kuitenkin samaa mieltä siitä, että tätä ei sovelleta oikeuteen ilmoittaa, että yleissopimukseen tehdyistä muutoksista ei tule sitovia. Tämä yksimielinen tulkinta on hyväksyttävä, koska EY 226 artiklaan perustuvan kanteen lopputulos ei saisi riippua kansainvälisen sopimuksen riidanalaisesta tulkinnata (ks. ratkaisuehdotukseni edellä alaviitteessä 16 mainituissa asioissa komissio v. Itävalta ja komissio v. Ruotsi, 62 kohta ja julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus asiassa C-118/07, komissio v. Suomi, tuomio 10.9.2009 (34 ja 35 kohta).

yleissopimuksen perusteella edelleen vapaa vaikuttamaan perfluorioktaanisulfonaattien tekniseen arviointiin ja tekemään ehdotuksia niiden käsittelemisestä samalla tavalla kuin jos se olisi tehnyt alkuperäisen ehdotuksen itse. Ruotsi on ainoastaan käynnistänyt merkityksellisen menettelyn, joka on johtanut perfluorioktaanisulfonaattien tekniseen arviointiin.

42. Komissio on maininnut kaksi ongelmaa, jotka saattavat estää yhteisöä käyttämästä toimivaltaansa ja joita ovat ensinnäkin se, että yhteisön on toimittava, jotta se voi välttää sen, että perfluorioktaanisulfonaattien lisäys yleissopimukseen tulee sitä sitovaksi, ja toiseksi se, että kyseinen lisääminen saattaa panna vireille (määrittelemättömiä) korvaushakemuksia kehitysmaista, mikä voi vaikuttaa muita aineita koskeviin tuleviin neuvotteluihin.

43. Mielestäni yhteisölle voi koitua ongelmia, mutta kyseiset ongelmat eivät kuitenkaan ole ylitsepääsemättömiä. Olisi pidettävä mielessä, että tällaisia ongelmia on punnittava jäsenvaltioiden oikeutettujen oikeuksien ja niiden toimivallan säilyttämisen kanssa. Lojaalin yhteistyön velvoitetta sovelletaan myös yhteisön toimielinten jäsenvaltioihin nähden toteuttamiin toimenpiteisiin.[18]

44. Jos yhteisön toimielimet estävät Ruotsia suojelemasta riittävästi ympäristöään ja kansalaistensa terveyttä epämääräisten taloudellisten etujen vuoksi tai pelkästään sen vuoksi, että yhteisön on tehtävä yleissopimuksen osalta ilmoitus, ne vaikeuttaisivat Ruotsin toimivallan käyttöä kohtuuttomasti.

45. Ruotsilla on siten oikeus ehdottaa, että perfluorioktaanisulfonaatit lisätään yleissopimukseen, samalla tavalla kuin sillä oli toimivalta liittyä kyseiseen sopimukseen EY 174 artiklan 4 kohdan perusteella. Ruotsin toimintaa rajoittaa kuitenkin tällaisia ehdotuksia tehtäessä se, että myös yhteisö on yleissopimuksen sopimuspuoli. Käsittelen tätä ongelmaa seuraavassa osassa.

18 – Ks. asia C-45/07, komissio v. Kreikka, tuomio 12.2.2009 (Kok., s. I-701, 25 kohta); olisi huomattava, että tässä tapauksessa oli kyse yhteisön yksinomaisesta toimivallasta.

ii) *Olisiko Ruotsi voinut ehdottaa perfluorioktaanisulfonaattien lisäämistä yleissopimukseen, kun yhteisön päätöksentekomenettely oli vireillä*

46. Lojaalin yhteistyön velvoitteen merkitys ei pääty arviointiin siitä, saattoiko Ruotsi käyttää toimivaltaansa. Myös se, miten se toimivaltaansa käytti, on tärkeää, ellei vieläkin tärkeämpää.

47. Ruotsin toimenpiteillä ei näet vaaranneta yhteisön toimivallan käyttöä niiden sisällön vuoksi vaan sen vuoksi, että niillä heikennetään yhteisön päätöksentekomenettelyä.

48. Yhteisöjen tuomioistuin on sekasopimusten alalla todennut, että jäsenvaltiolla on velvollisuus informoida ja kuulla yhteisön toimielimiä ennen kuin se ryhtyy yksin toimenpiteisiin.[19] Jos kyseisen velvollisuuden täyttäminen johtaa yhteisön päätöksentekomenettelyn käynnistymiseen tai se sisällytetään vireillä olevaan menettelyyn, jäsenvaltioiden olisi sitouduttava tällaiseen menettelyyn täysimääräisesti ja vilpittömässä mielessä.

49. Lojaalin yhteistyön velvoitteen merkitys on siis kaksijakoinen: jäsenvaltioiden on ensinnäkin tehtävä yhteistyötä yhteisön päätöksentekomenettelyssä ja niiden on toiseksi pidättäydyttävä ryhtymästä itse toimenpiteisiin ainakin kohtuullisen ajan siihen asti, kunnes kyseisen menettelyn osalta on tehty jokin päätelmä.[20]

50. Ruotsi näyttää täyttäneen menestyksekkäästi tämän velvoitteen ensimmäisen osan. Se näet pyrki siihen, että perfluorioktaanisulfonaattien lisäämisestä yleissopimukseen tehdään yhteinen ehdotus. Ruotsin myöhemmät uhkaukset ryhtyä itse toimenpiteisiin

19 – Asia C-459/03, komissio v. Irlanti, tuomio 30.5.2006 (Kok., s. I-4635, 179 kohta).

20 – Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jos päätöksentekomenettely on päättynyt neuvoston päätökseen, jolla komissiolle annetaan valtuudet neuvotella monenvälisestä sopimuksesta, tämä merkitsee ”jäsenvaltioille ellei velvoitetta pidättyä toimenpiteistä niin ainakin jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielimen välistä tiivistä yhteistyötä koskevaa velvoitetta siten, että helpotetaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja taataan yhteisön toiminnan ja kansainvälisen edustuksen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus” (ks. asia C-266/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, Kok., s. I-4805, 60 kohta ja asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005, Kok., s. I-6985, 66 kohta). Koska näissä asioissa päätöksentekomenettely oli jo saatettu päätökseen, yhteisöjen tuomioistuin keskittyi jäsenvaltioilla olevaan ehdottomaan velvoitteeseen sovittaa toimintansa yhteen tehdyn neuvoston päätöksen kanssa. Pidättäytymistä koskeva velvoite hyväksyttiin ainoastaan lähtökohtaisesti, koska edellä esittämieni huomautusten mukaan tällaista velvoitetta sovellettaisiin ainoastaan sellaiseen jäsenvaltioiden toimintaan, joka saattaa vakavasti vaarantaa neuvoston päätöksen tavoitteet (ks. edellä alaviite 18).

voitaisiin kuitenkin ymmärtää siten, että niillä pyritään vaikuttamaan suhteettomasti yhteisön päätöksentekomenettelyyn ja puuttumaan näin ollen yhteisön poliittisen prosessin yhtenäisyyteen.

51. Toisaalta Ruotsi ei ole täyttänyt kyseisen velvoitteen toista osaa kokonaisuudessaan. Jos yhteisö olisi tehnyt päätöksen, jonka mukaan perfluorioktaanisulfonaatteja ei lisätä yleissopimukseen, Ruotsi olisi ollut vapaa toimimaan itse. Yhteisön päätöksentekomenettelyn huolellinen tarkastelu osoittaa kuitenkin, ettei mitään päätelmää ollut vielä tehty silloin, kun Ruotsi ryhtyi toimenpiteisiin. Ruotsin olisi näin ollen pitänyt pidättäytyä toimimasta.

52. Kun Ruotsi teki ehdotuksensa, neuvoston ”kansainvälisten ympäristöasioiden ryhmässä” oli päästy sopimukseen siitä, että aineiden lisäämisestä yleissopimukseen tehdään yhteinen ehdotus. Vaikka sopimukseen oli päästävä vielä siitä, kuuluisivatko perfluorioktaanisulfonaatit noihin aineisiin, aikaisemmat neuvoston päätelmät olivat osoittaneet, että etusija oli aineilla, jotka oli jo sisällytetty pöytäkirjaan.

53. Ruotsi ei pelkästään ollut jo ehdottanut perfluorioktaanisulfonaattien lisäämistä pöytäkirjaan, vaan neuvoston ”kansainvälisten ympäristöasioiden ryhmässä” oli myös päästy sopimukseen siitä, että tällainen ehdotus tehdään pöytäkirjan perusteella (mikä myöhemmin todella johti neuvoston päätökseen). Koska perfluorioktaanisulfonaatit oli tarkoitus lisätä pian pöytäkirjaan, Ruotsi ei voi vilpittömässä mielessä väittää, että päätös olla ehdottamatta perfluorioktaanisulfonaatteja yleissopimukseen oli tehty.

54. Sillä, etteivät perfluorioktaanisulfonaatit sisältyneet Ruotsin ehdotuksen jälkeen tehtyyn neuvoston päätökseen, ei ole merkitystä. Ruotsin ehdotuksen johdosta yhteisön ehdotuksesta tuli tarpeeton. Ruotsin olisi joka tapauksessa pitänyt pidättäytyä ryhtymästä itse toimenpiteisiin nimenomaan siihen saakka, kunnes tämänkaltainen päätös on tehty, jotta se olisi kunnioittanut

yhteisön päätöksentekomenettelyn yhtenäisyyttä ja ollut puuttumatta sen sisäiseen voimatasapainoon.

55. Ruotsi väittää, että jos se ei olisi toiminut viipymättä, ehdotusta perfluorioktaanisulfonaattien lisäämisestä yleissopimukseen ei olisi voitu antaa lähestymässä olevalle sopimuspuolten konferenssille, ja asia olisi tästä syystä viivästynyt jälleen ainakin yhdellä vuodella. Lojaalin yhteistyön velvoitteen noudattaminen saattaa kuitenkin merkitä jäsenvaltion etujen uhraamista.

56. Yhteisön päätöksentekomenettely on hidasta, ja jäsenvaltioiden on hyväksyttävä se, ettei tuloksia saavuteta yhtä nopeasti kuin jos ne toimisivat erikseen. Jos jäsenvaltioilla on mahdollisuus ohittaa kyseinen menettely aina tarpeen vaatiessa, yhteisön päätöksentekomenettelyllä ei kuitenkin olisi enää mitään merkitystä. Olen lisäksi sitä mieltä, että tietty varovaisuus on paikallaan siltä osin kuin jäsenvaltiot käyttävät ulkoista toimivaltaansa puuttuakseen yhteisön päätöksentekomenettelyn sisäiseen voimatasapainoon.

57. Puollan sitä väitettä, jonka mukaan jäsenvaltioita ei saa vetää mukaan loputtomaan menettelyyn, jossa yhteisön lopullista päätöstä lykätään niin kauan, että asiassa vallitsee tietynlainen toimettomuuden tila. Jos tilanne osoittautuisi tällaiseksi, päätös pitäisi katsoa tehdyksi ja jäsenvaltioiden olisi annettava ryhtyä toimenpiteisiin.[21] Tästä ei ole kuitenkaan kyse käsiteltävänä olevassa asiassa. Riittää näet, kun huomautetaan, että sen ajankohdan, jolloin Ruotsi ilmoitti ryhtyvänsä itse toimenpiteisiin, jos sopimukseen ei päästäisi, ja sen ajankohdan välillä, kun se todellisuudessa antoi ehdotuksen, ehti kulua vähän yli viikko.

58. Ruotsi ei antanut tälle päätöksentekomenettelylle mahdollisuutta kulkea omaa luonnollista tietään ja kulminoitua neuvoston tekemään päätökseen siitä, että perfluorioktaanisulfonaatit lisätään tai että niitä ei lisätä yleissopimukseen. Ruotsin olisi pitänyt sitoutua yhteisön päätöksentekomenettelyyn siihen saakka, kunnes tällainen päätös on tehty, vaikka siitä poliittisesti tuntuikin siltä, että sen ponnistelut saada aikaan yhteinen ehdotus perfluorioktaanisulfonaattien lisäämisestä yleissopimukseen olivat yhtä tuomitut kuin jyrkänteen reunaa kohti juoksevat sopulit.

21 – Yhteisöjen tuomioistuin katsoi samalla tavalla, että neuvostolla oli oikeus olla odottamatta Euroopan parlamentin lausuntoa, koska kyseistä lausuntoa pidäteltiin lojaalin yhteistyön velvoitteen vastaisesti (ks. asia C-65/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.3.1995 (Kok., s. I-643, 26–28 kohta).

III Ratkaisuehdotus

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimen toteavan, että Ruotsi ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ehdottanut yksipuolisesti, että perfluorioktaanisulfonaatit lisätään pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen liitteisiin, ennen kuin yhteisön asiaa koskeva päätös tehtiin.