JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
26 päivänä toukokuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tässä oikeudenkäynnissä Euroopan yhteisöjen komissio riitauttaa Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston käsityksen siitä, mikä on vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 304/2003 [2] (jäljempänä asetus N:o 304/2003 tai asetus) oikea oikeudellinen perusta.

2. Komissio katsoo, että tämän asetuksen oikeudellisena perustana olisi pitänyt käyttää yhteistä kauppapolitiikkaa (EY 133 artikla), kun taas parlamentti ja neuvosto puolustavat sitä ratkaisua, että asetusta annettaessa perustana käytettiin ympäristöpolitiikkaa (EY 175 artiklan 1 kohta), ja ne saavat tältä osin tukea kolmelta jäsenvaltiolta.

3. Samanaikaisesti käsiteltävässä asiassa C-94/03 [3] on kysymys kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä tehdyn Rotterdamin yleissopimuksen [4] (jäljempänä Rotterdamin yleissopimus) oikeudellisen perustan valinnasta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Asetuksella N:o 304/2003 korvataan tiettyjen vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2455/92. [5]

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EUVL L 63, s. 1.

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

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

5 — EYVL L 251, s. 13; jäljempänä asetus N:o 2455/92.

A *Otteita asetuksen johdanto-osasta*

5. Kuten asetuksen N:o 304/2003 kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, asetuksella pyritään kahteen tavoitteeseen. Yhtäältä sillä pannaan täytäntöön Rotterdamin yleissopimus, mutta toisaalta sillä nimenomaisesti mennään yleissopimuksen määräyksiä pitemmälle sisällöllisesti; näissä perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

"3) On suotavaa, että yhteisö toteuttaisi toimia yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi, — — jotta muiden tuojamaiden ympäristölle ja väestölle asetuksen (ETY) N:o 2455/92 mukaan tarjottavan suojelun taso ei millään tavoin heikentyisi.

4) Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on myös tarpeen ja suotavaa mennä yleissopimuksen määräyksiä pitemmälle tietyissä asioissa. Yleissopimuksen 15 artiklan 4 kohta antaa sopimuspuolille mahdollisuuden ryhtyä toimiin, jotka suojelevat ihmisten terveyttä ja ympäristöä tiukemmin kuin yleissopimuksessa edellytetään, jos tällaiset toimet ovat yleissopimuksen määräysten ja kansainvälisen oikeuden mukaisia."

B *Yhteenveto asetuksen keskeisistä säännöksistä*

6. Asetuksen N:o 304/2003 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän asetuksen tavoitteena on

a) panna täytäntöön tiettyjä kansainvälisen kaupan kohteena olevia vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevaa ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyä koskeva Rotterdamin yleissopimus;

b) edistää yhteisvastuuta ja yhteistyön lisäämistä vaarallisten kemikaalien kansainvälisessä liikkumisessa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi mahdollisilta haitoilta; sekä

c) myötävaikuttaa ympäristönäkökohtien kannalta järkevään kemikaalien käyttöön.

Näihin tavoitteisiin päästään helpottamalla kemikaalien ominaisuuksia koskevien tietojen vaihtoa, säätämällä kemikaalien tuontiin ja vientiin sovellettavasta yhteisön päätöksentekomenettelystä sekä ilmoittamalla päätöksistä sopimuspuolille ja tapauksen mukaan muille maille."

7. Asetuksella N:o 304/2003 on sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan tarkoitus myös varmistaa, että yhteisön oikeuden säännöksiä, [6] jotka koskevat Euroopan yhteisössä markkinoille saatettujen ihmiselle tai ympäristölle vaarallisten kemikaalien luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä, sovelletaan kaikkiin tällaisiin kemikaaleihin myös silloin, kun niitä viedään jäsenvaltioista Rotterdamin yleissopimuksen muihin sopimuspuoliin tai muihin maihin, "elleivät kyseiset säännökset ole ristiriidassa kyseisten sopimuspuolien tai muiden maiden mahdollisten erityisvaatimusten kanssa".

8. Asetuksen N:o 304/2003 2 artiklan 1 kohdassa määritellään asetuksen aineellinen soveltamisala seuraavasti:

"Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat:

a) tietyt vaaralliset kemikaalit, joihin sovelletaan Rotterdamin yleissopimukseen sisältyvää ilmoitetun ennakkosuostumuksen (PIC) menettelyä;

b) tietyt vaaralliset kemikaalit, jotka ovat kiellettyjä tai ankarasti säänneltyjä yhteisössä tai jäsenvaltiossa; ja

c) kaikkien vientiin tarkoitettujen kemikaalien luokitus, pakkaukset ja pakkausmerkinnät."

9. Asetuksen N:o 304/2003 tärkeimmistä säännöksistä voidaan lisäksi esittää seuraava — yksinkertaistettu — yhteenveto.

10. Asetuksen N:o 304/2003 6 artiklassa erotetaan perustavanlaatuisella tavalla kolme vaarallisten kemikaalien ryhmää, joihin kuuluvat kemikaalit luetellaan yksitellen asetuksen liitteessä I olevissa kolmessa osassa ja

6 — Vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä kesäkuuta 1967 annettu neuvoston direktiivi 67/548/ETY (EYVL 1967, 196, s. 1) ja vaarallisten valmisteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 31 päivänä toukokuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/45/EY (EYVL L 200, s. 1).

jotka ovat oikeudellisten seuraustensa osalta osittain päällekkäisiä. [7]

11. Yksi ryhmistä (liitteessä I oleva 3 osa) sisältää luettelon tietyistä erityisen vaarallisiksi luokitelluista kemikaaleista, joihin sovelletaan –Rotterdamin yleissopimuksen mukaisesti — niin sanottua ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyä (Prior Informed Consent -menettely; jäljempänä PIC-menettely) (asetuksen N:o 304/2003 6 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta). Tämän menettelyn, jota kuvaillaan tarkemmin asetuksen 12 ja 13 artiklassa, [8] keskeinen sisältö on, että yhteisö ja muut Rotterdamin yleissopimuksen sopimuspuolet ilmoittavat vastavuoroisesti käytännöistään, joita ne kulloinkin soveltavat kyseessä olevien kemikaalien tuontiin. Tätä vastaa yhteisön sisällä se, että taloudellisille toimijoille, joita asia koskee, ilmoitetaan kolmansien valtioiden kulloinkin soveltamista tuontikäytännöistä. [9]

12. Kemikaaleja, joihin sovelletaan PIC-menettelyä, voidaan viedä vain, jos *vastaanottajamaa* [10] *on ennakolta suostunut* siihen; Rotterdamin yleissopimuksen sihteeristö ilmoittaa tällaisten suostumusta koskevien ilmoitusten olemassaolosta kaikille sopimuspuolille säännöllisin väliajoin (asetuksen N:o 304/2003 13 artiklan 6 kohdan b alakohta).

13. Myös toisen kemikaaliryhmän eli kemikaalien, jotka eivät tosin vielä kuulu PIC-menettelyn soveltamisalaan mutta jotka yhteisön kannalta katsottuna *täyttävät PIC-menettelyn edellytykset* siten kuin Rotterdamin yleissopimuksessa tarkoitetaan, vienti edellyttää vastaanottajamaan ennakkosuostumusta (asetuksen N:o 304/2003 6 artiklan 2 kohdan toinen alakohta yhdessä 13 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa). Kyseessä olevat kemikaalit luetellaan asetuksen liitteessä I olevassa 2 osassa.

14. Kaikista kemikaaleista, joihin ei sovelleta PIC-menettelyä, on tehtävä *vienti-ilmoitus* (asetuksen N:o 304/2003 6 artiklan 2 kohdan toinen ja kolmas alakohta yhdessä 7 artiklan ja liitteessä I olevien 1 ja 2 osan kanssa). [11] Vienti-ilmoitus on tehtävä jopa sellaisista kemikaaleista, joihin sovelletaan PIC-menettelyä, jos vastaanottajamaa vaatii sitä (asetuksen 7 artiklan 5 kohdan toinen alakohta).

7 — On lisäksi huomattava, että jokin kemikaali voidaan samanaikaisesti luokitella myös useampaan ryhmään (asetuksen N:o 304/2003 6 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta).

8 — Asetuksen N:o 304/2003 12 ja 13 artikla nojautuvat tiiviisti Rotterdamin yleissopimuksen 10 ja 11 artiklaan. Ks. myös asetuksen 3 artiklan 14 kohdassa oleva käsitemääritelmä, jonka mukaan "PIC-menettely" on *yleissopimuksella perustettu* ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettely.

9 — Tältä osin ks. yksityiskohtaisemmin myös edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa C-94/03 tänään esittämäni ratkaisuehdotuksen 7 ja 8 kohta.

10 — Rotterdamin yleissopimuksessa tarkoitettu tuojaosapuoli ja asetuksessa tarkoitettu tuojasopimuspuoli.

11 — Sama pätee asetuksen N:o 304/2003 14 artiklan 1 kohdan mukaan ns. "esineisiin, jotka sisältävät reagoimattomassa muodossa kemikaaleja, jotka luetellaan [asetuksen] liitteessä I olevassa 2 ja 3 osassa".

15. Tällaisen vienti-ilmoituksen on sisällettävä tietyt asetuksen liitteessä III tarkemmin mainitut tiedot vietävän aineen laadusta, erityisesti sen fysikaalis-kemiallisista, toksikologisista ja ekotoksikologisista ominaisuuksista sekä esimerkiksi tätä ainetta käsiteltäessä tarvittavista varotoimenpiteistä. Komissio toimittaa vienti-ilmoituksen sen kolmannen valtion viranomaisille, johon kemikaali on tarkoitus viedä, ja lisäksi kirjaa sen yleisesti käytettävissä olevaan tietokantaan. Vastaavasti komissio saattaa vienti-ilmoitukset, jotka se saa kolmansilta valtioilta kemikaalien yhteisöön tuonnin yhteydessä, saataville tietokantaansa ja ilmoittaa niistä jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille (asetuksen N:o 304/2003 8 artikla).

16. Asetuksen N:o 304/2003 14 artiklan 2 kohdan mukaan on *kiellettyä* viedä kemikaaleja ja esineitä, joiden käyttö on yhteisössä kielletty ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi; nämä kemikaalit luetellaan asetuksen liitteessä V.

17. Asetuksen N:o 304/2003 16 artiklassa säädetään, että yhteisössä voimassa olevia säännöksiä, jotka koskevat pakkauksia ja niiden merkintöjä, [12] sovelletaan myös kemikaalien vientiin, ja velvoitetaan viejät toimittamaan tiettyjä saatetietoja. Asetuksen 13 artiklan 7 kohdan mukaan kemikaalit on vietävä viimeistään kuusi kuukautta ennen niiden viimeistä käyttöpäivää. Torjunta-aineita vietäessä viejien on asetuksen 13 artiklan 8 kohdan mukaan varmistettava, että torjunta-aineiden pakkausmerkinnöissä on erityisiä tietoja varastointiolosuhteista ja varastojen stabiilisuudesta vastaanottajamaan ilmasto-oloissa. Lisäksi viejien on varmistettava, että vientiin tarkoitetut torjunta-aineet täyttävät yhteisön lainsäädännössä vahvistetut puhtausvaatimukset.

18. Asetuksen N:o 304/2003 15 artiklassa ylitetään Rotterdamin yleissopimuksen soveltamisala ja säädetään tiettyjä tietojen toimittamista koskevia velvollisuuksia myös siltä osin kuin on kysymys PIC-menettelyä edellyttävien kemikaalien *kauttakulusta* kolmansien valtioiden kautta.

19. Asetuksen N:o 304/2003 20 artikla koskee teknisen avun antamista ennen kaikkea kehitysmaille ja siirtymätalouden maille sellaisten infrastruktuurien, valmiuksien ja asiantuntemuksen kehittämisen edistämiseksi, joita tarvitaan kemikaalien asianmukaiseen hallinnoimiseen koko niiden elinkaaren ajan.

20. Tämän lisäksi asetuksessa annetaan erityisesti menettelysäännöksiä yhteisön osallistumisesta Rotterdamin yleissopimukseen sekä säädetään toimivaltaisten viranomaisten

12 — Huomioon otetaan alaviitteessä 6 mainitut direktiivit 67/548/ETY, 1999/45/EY, 91/414/ETY, 98/8/EY ja kaikki muut nimenomaiset yhteisön säännökset.

velvollisuudesta valvoa tuontia ja vientiä, viejien velvollisuudesta toimittaa vuosittain tietoja tietyistä edellisenä vuonna toteutetuista kemikaalien vienneistä ja yleisön mahdollisuuksista saada kemikaalien kauppaa koskevia tietoja.

III Asian tausta, asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet

A *Asian tausta*

21. Yleissopimus hyväksyttiin Rotterdamissa 10.9.1998 ja allekirjoitettiin yhteisön puolesta 11.9.1998. [13]

22. Komissio esitti 24.1.2002 ehdotuksensa vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista annettavaksi neuvoston asetukseksi käyttäen ehdotuksensa perustana EY 133 artiklaa. [14]

23. Komission ehdotuksesta poiketen neuvosto kuitenkin päätti 19.12.2002 pidetyssä istunnossaan yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia vapaaehtoisesti kuultuaan, että asetuksen oikeudellisena perustana käytetään EY 133 artiklan sijasta EY 175 artiklan 1 kohtaa. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät lopulta asetuksen yhteispäätösmenettelyssä (EY 251 artikla).

B *Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa*

24. Komissio vaatii 23.4.2003 nostamassaan kumoamiskanteessa EY 230 artiklan perusteella, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 304/2003

— toteaa, että asetuksen vaikutukset pysyvät voimassa, kunnes neuvosto on antanut uuden asetuksen, ja

— velvoittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13 — Euroopan yhteisön lisäksi myös useimmat Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat Rotterdamin yleissopimuksen sopimuspuolia. Tältä osin ks. katsaus tämänhetkiseen ratifiointitilanteeseen, johon voi tutustua yleissopimuksen Internet-sivulla http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id='272' (viimeksi tarkasteltu 1.2.2005).

14 — KOM(2001) 803 lopullinen (EYVL 2002, C 126 E, s. 291). Komissio esitti samanaikaisesti neuvostolle Rotterdamin yleissopimuksen hyväksymistä käyttäen perustana EY 133 artiklaa yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa (EYVL 2002, C 126 E, s. 274).

25. Parlamentti ja neuvosto vaativat kumpikin, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 15.9.2003 antamallaan määräyksellä Ranskan tasavallan, Suomen tasavallan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.

27. Kaikki asianosaiset ja väliintulijat ovat esittäneet huomautuksia kirjallisessa käsittelyssä, ja komissio, parlamentti, neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat esittäneet huomautuksia myös 7.4.2005 pidetyssä suullisessa käsittelyssä, joka oli yhteinen asian C-94/03 kanssa.

IV Asian arviointi

28. Komissio vetoaa kanteessaan vain yhteen kumoamisperusteeseen eli siihen, että asetuksen antamiselle on valittu väärä oikeudellinen perusta. Komissio väittää näin ollen, että EY:n perustamissopimusta on rikottu siten kuin EY 230 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetaan.

29. Oikean oikeudellisen perustan valinnalla on huomattavaa käytännön merkitystä ja institutionaalista, jopa perustuslaillista merkitystä. [15] Kuten tunnettua, siitä ei riipu pelkästään se, mitä lainsäädäntömenettelyä sovelletaan (parlamentin osallistumisoikeudet, neuvoston yksimielisyys tai määräenemmistö), [16] vaan myös se, onko yhteisön lainsäädäntötoimivalta yksinomaista vai onko yhteisön jaettava se jäsenvaltioiden kanssa. [17]

A *Oikeudellisen perustan valintaa koskevat arviointiperusteet*

30. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. [18]

15 — Vastaavasti lausunto 2/00, 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9713, 5 kohta; ns. Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja -tapaus).

16 — Tältä osin ks. esim. asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8913, 52 kohta; jäljempänä tavaraliikennetapaus) ja asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4829, 58 kohta).

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

18 — Asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 25 kohta); yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1139, 12 kohta); asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta); asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7699, 30 kohta); asia C-491/01, British American Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 93 kohta); edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 54 kohta ja asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005, 78 kohta (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Perustavanlaatuinen kannanotto on esitetty jo asiassa C-300/89, komissio v. neuvosto, 11.6.1991 annetussa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta; jäljempänä titaanidioksiditapaus).

31. 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. [19]

32. Yhteisön tointa hyväksyttäessä voidaan tämän mukaisesti käyttää perustana yhteistä kauppapolitiikkaa (EY 133 artikla) silloinkin, kun toimella on sen kauppapoliittisen painopisteen ohella vielä muitakin tarkoituksia, esimerkiksi kehitysyhteistyöpoliittisia tarkoituksia, [20] ulko- ja turvallisuuspoliittisia tarkoituksia, [21] ympäristönsuojeluun liittyviä intressejä [22] tai terveydensuojeluun liittyviä intressejä. [23] Tämä pitää paikkansa sitäkin suuremmalla syyllä, koska yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat määräykset perustuvat avoimeen ja dynaamiseen lähestymistapaan, joka ei mitenkään rajoitu pelkästään ulkomaankaupan perinteisiin näkökohtiin. [24] Erityisesti ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun osalta on todettava, että jo EY 6 artikla ja EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta osoittavat, että ne ovat kaikkia aloja koskevia kysymyksiä, jotka on otettava huomioon kaikissa muissa yhteisön politiikoissa ja siten myös yhteisessä kauppapolitiikassa.

33. Kääntäen voidaan kuitenkin todeta, että myös yhteisön toimet, joiden painopiste on ympäristöpolitiikan alalla, voivat toissijaisesti vaikuttaa kauppaan. Kuitenkin niin kauan kuin tällaisten sopimusten ympäristöpoliittinen näkökulma on määräävä, niiden hyväksymisen on perustuttava EY 175 artiklan 1 kohtaan eikä EY 133 artiklaan. [25]

34. Erään kansainvälisen sopimuksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on rajatessaan sitä,

19 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 55 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005, 79 kohta; ks. myös yhdistetyt asiat parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999, 14 kohta ja asia Huber, tuomion 31 kohta sekä asia British American Tobacco, tuomion 94 kohta, jotka on kaikki mainittu edellä alaviitteessä 18. Perustavanlaatuinen kannanotto on esitetty jo asiassa C-155/91, komissio v. neuvosto, 17.3.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 ja 21 kohta; jäljempänä jätedirektiivitapaus).

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

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

22 — Asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, 15–19 kohta; ns. Tšernobyl-tapaus) ja asia C-281/01, komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-12049, 39–43 kohta; jäljempänä Energy Star -tapaus).

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

24 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. lausunto 1/78 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2871, Kok. Ep. IV, s. 561, 44 ja 45 kohta; ns. luonnonkumitapaus) ja edellä alaviitteessä 17 mainittu lausunto 1/94, 41 kohta sekä edellä alaviitteessä 20 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 19 kohta.

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

milloin yhteisön tointen oikeudellisena perustana on mahdollista käyttää yhteistä kauppapolitiikkaa (EY 133 artikla) ja milloin ympäristöpolitiikkaa (EY 175 artikla), ottanut käyttöön arviointiperusteeksi *suoran ja välittömän vaikutuksen.* [26] Tätä näkökohtaa voidaan soveltaa myös muuntyyppisiin yhteisön toimiin. Jollei yhteisön toimi, jolla pyritään ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin, siis vaikuta kauppaan suoraan ja välittömästi, toimen perustana on käytettävä EY 175 artiklaa, ja päinvastaisessa tapauksessa sen perustana on käytettävä EY 133 artiklaa. [27] Kauppaan kohdistuvien suorien ja välittömien vaikutusten ei tässä yhteydessä välttämättä tarvitse muodostua kaupan *edistämisestä* tai *helpottamisesta.* Yhteisön toimi voi pikemminkin kuulua EY 133 artiklan soveltamisalaan jo sen perusteella, että se on "asiakirja, joka on tarkoitettu *ennen kaikkea* — — kaupan edistämiseen, helpottamiseen *tai sääntelyyn*". [28]

35. Tämä huomioon ottaen on nyt tutkittava, mikä nyt esillä olevassa asiassa on asetuksen *painopiste* sen sisällön, tarkoituksen ja asiayhteyden mukaan ja ovatko vaikutukset, joita asetuksella mahdollisesti on kauppaan, suoria ja välittömiä (tältä osin ks. jäljempänä osa B). Täydellisyyden vuoksi on myös tarkasteltava, miksi asetuksella ei voi olla kahta oikeudellista perustaa (tältä osin ks. jäljempänä osa C).

B *Asetuksen sisältö, tavoitteet ja asiayhteys*

36. Osapuolet ovat erimielisiä siitä, mihin politiikan alaan asetus on sisältönsä, tavoitteidensa ja asiayhteytensä mukaan luokiteltava. Komission kanta on, että asetus kuuluu pääasiallisesti yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan, kun taas neuvosto katsoo väliintulijoiden tukemana, että kyseessä on etupäässä ympäristöpoliittinen toimi. Molemmat osapuolet viittaavat nyt käsiteltävänä olevassa asiassa pääasiallisesti samoihin näkökohtiin kuin samanaikaisesti käsiteltävässä asiassa C-94/03.

37. Jotta asetus N:o 304/2003 luokiteltaisiin oikein jompaankumpaan politiikan alaan, on todettava, että merkitystä on ensinnäkin tiiviillä *asiayhteydellä,* joka asetuksella on Rotterdamin yleissopimukseen, jonka täytäntöönpanemiseksi se on 1 artiklansa 1 kohdan a alakohdan ja kolmannen perustelukappaleensa mukaan annettu. Kuten totean asiassa C-94/03 tänään esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, [29] tämän yleissopimuksen paino-

26 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu Energy Star -tapaus, tuomion 40 kohdan loppu ja 41 kohdan loppu. Yhteisöjen tuomioistuin on samalla tavoin jo aikaisemmin suorittanut rajanvedon esimerkiksi kulttuuripolitiikan (aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 128 artikla) ja teollisuuspolitiikan (aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 130 artikla) välillä asiassa C-42/97, parlamentti v. neuvosto, 23.2.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-869, 63 kohta).

27 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu Energy Star –tapaus, tuomion 40, 41, 43 ja 48 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 40 ja 42–44 kohta).

28 — Näin edellä alaviitteessä 15 mainittu lausunto 2/00, 37 kohdan loppu (kursivointi tässä). Kauppapoliittiset asiakirjat eivät nimittäin mitenkään aina koske vain kaupan *edistämistä* tai *helpottamista,* vaan EY 133 artiklassa pikemminkin sallitaan myös klassiset kauppapoliittiset (suoja)toimenpiteet, jotka voivat johtaa tiettyjen tuotteiden tuonnin tai viennin vaikeutumiseen tai jopa kieltämiseen esimerkiksi silloin, kun määrätään polkumyyntitulleja tai asetetaan kauppasulku (tältä osin ks. esim. edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Centro-Com).

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 3; ks. erityisesti 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

piste ei ole yhteisen kauppapolitiikan alalla vaan ympäristöpolitiikan alalla, sillä kysymys on ympäristösopimuksesta, jolla on kauppapoliittisia yhteyksiä, eikä kauppapoliittisesta sopimuksesta, jolla on ympäristöpoliittisia yhteyksiä.

38. Yhteisön sisäisesti merkitystä on myös asetuksen N:o 304/2003 läheisellä yhteydellä 22.7.2002 hyväksyttyyn kuudenteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan;[30] tällä toimintaohjelmalla, joka itse perustuu EY 175 artiklaan, on aihepiiriensä osalta useita yhtymäkohtia asetukseen,[31] ja siinä todetaan, että siihen saakka voimassa olleen asetuksen N:o 2455/92 muuttaminen kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan ensisijaisiin toimiin.[32]

39. Jo tämä asetuksen N:o 304/2003 asiayhteys antaa siis aihetta päätellä, että asetus on pääasiallisesti ympäristöpoliittinen eikä kauppapoliittinen toimi. Myös asetuksen tavoitteiden ja sisällön lähempi tarkastelu tukee tätä alustavaa arviota.

40. Ensinnäkin *asetuksen tavoitteiden* osalta on todettava, että asetuksen 1 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan mukaan etualalla ovat ympäristöpoliittiset seikat eli yhteisvastuu ja yhteistyö ympäristön (ja myös ihmisten terveyden) suojelemiseksi vaarallisten kemikaalien mahdollisilta haitoilta samoin kuin yhteisön myötävaikutus ympäristönäkökohtien kannalta järkevään vaarallisten kemikaalien käyttöön. Asetuksen 1 artiklassa ei mainita vaarallisten kemikaalien kauppaa[33] niinkään itsenäisenä tavoitteena kuin asetuksen varsinaisiin ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin liittyvänä seikkana. Kyseessä on ympäristöpoliittinen toimi, jolla on kauppapoliittisia yhteyksiä, eikä kauppapoliittinen toimi, jolla on ympäristöpoliittisia yhteyksiä. Tätä vaikutelmaa vahvistaa vielä se, että yhteisön lainsäätäjän ajatuksena oli, ettei olemassa olevaa ympäristönsuojelun tasoa heikennetä ja että ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi mennään pitemmälle kuin Rotterdamin yleissopimuksessa edellytetään.[34]

41. Pitää kylläkin paikkansa, että asetuksen *sanamuodossa* on — muuallakin kuin 1 artiklaan sisältyvissä tavoitteita koskevissa sään-

30 — EYVL 2002, L 242, s 1.

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

32 — Kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman 7 artiklan 2 kohdan d alakohdan toinen luetelmakohta.

33 — Asetuksessa käytetään kansainvälisen liikkumisen sekä tuonnin ja viennin kaltaisia ilmaisuja.

34 — Asetuksen 3 ja 4 perustelukappale.

nöksissä — yhteyksiä kauppapolitiikkaan. Sekä asetuksen nimessä että johdantoosassa [35] samoin kuin useissa sen artikloissa käytetään senkaltaisia ilmaisuja kuin tuonti ja vienti, viejä ja tuoja sekä kansainvälinen kauppa. Asetuksen sanamuodossa on kuitenkin vähintään yhtä vahvoja yhteyksiä ympäristöpolitiikkaan. Asetuksen johdantoosa [36] ja erityisesti 1 artikla koskevat ympäristönsuojelua ja ihmisten terveyden suojelua; toisaalla [37] viitataan myös kemikaalien koko elinkaaren kestävän asianmukaisen hallinnoinnin edistämiseen.

42. *Sisällön osalta* on kylläkin yhdyttävä komission kantaan, jonka mukaan asetuksen 6–17 artikla, joissa ennen kaikkea saatetaan PIC-menettely ja vienti-ilmoitusmenettely osaksi yhteisön oikeutta, muodostavat asetuksen ydinsisällön. PIC-menettely ei komission käsityksen vastaisesti kuitenkaan ole ensisijaisesti kauppapolitiikan väline, vaan se on päinvastoin tyypillinen ympäristöpolitiikan väline, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo lausunnossa 2/00. [38] Toisin kuin komissio väittää, sitä, miten lausunnossa 2/00 arvioidaan Cartagenan pöytäkirjan mukaista PIC-menettelyä, voidaan soveltaa PIC-menettelyyn nyt esillä olevassa asiassa. PIC-menettely nimittäin palvelee myös nyt kyseessä olevien vaarallisten kemikaalien osalta "ensisijaisesti tietojen vaihtoa kemikaalien käyttöön liittyvistä hyödyistä ja riskeistä, ja sillä tähdätään siihen, että tieteellisten, teknisten, taloudellisten ja oikeudellisten tietojen vaihto edistäisi myrkyllisten aineiden ympäristönäkökohtien kannalta järkevää käyttöä". [39] [40]

43. Tiettyjen, Rotterdamin yleissopimuksen sopimuspuolten yhtäpitävästi vaarallisiksi luokittelemien kemikaalien [41] kansainvälinen kauppa on näin ollen vain PIC-menettelyn ulkoinen liittymäkohta. Tämän Rotterdamin yleissopimukseen perustuvan menettelyn varsinainen kohde ei nimittäin ole ensisijaisesti vaarallisten aineiden kaupan edistäminen, helpottaminen tai edes sääntöleminen vaan pikemminkin se, että sopimuspuolet tiedottavat vastavuoroisesti kulloinkin soveltamistaan tuontikäytännöistä (Rotterdamin yleissopimuksen 10 artiklan 7 ja 10 kohta), [42] mihin liittyy näin saatujen tietojen ilmoittaminen taloudellisille toimijoille, joita asia koskee (Rotterdamin yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohta ja asetuksen 13 artiklan 1 ja 3 kohta).

35 — Ks. esim. asetuksen 6, 7, 11 ja 16 perustelukappale. Komissio viittaa lisäksi 3 perustelukappaleeseen.

36 — Ks. erityisesti asetuksen 1, 3, 12 ja 17 perustelukappale.

37 — Esim. asetuksen 20 artiklassa.

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

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

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

41 — Nämä kemikaalit luetellaan Rotterdamin yleissopimuksen liitteessä III.

42 — Rotterdamin yleissopimuksen 5 artiklaan sisältyy vielä eräs vastavuoroisen tiedottamisen osatekijä.

44. PIC-menettelyllä samoin kuin tiettyjen kemikaalien osalta vienti-ilmoitusmenettelyllä (Rotterdamin yleissopimuksen 12 artikla ja asetuksen 7 artikla) on tarkoitus ennen kaikkea estää, että kolmas valtio — erityisesti kehitysmaa — joutuu tilanteeseen, että sinne tuodaan vaarallisia kemikaaleja ilman, että sillä olisi sitä ennen ollut tilaisuutta toteuttaa ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi tarpeellisia toimia. [43]

45. Asetuksella N:o 304/2003 käyttöön otettu PIC-menettely voi ainakin *epäsuorasti* sitä kautta, että taloudellisia toimijoita, joita asia koskee, informoidaan edellä mainituin tavoin (Rotterdamin yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohta ja asetuksen 13 artiklan 1 ja 3 kohta), auttaa lisäämään eri maissa voimassa olevien säännösten läpinäkyvyyttä ja siten mahdollisesti helpottaa vaarallisten kemikaalien ulkomaankauppaa. Toisaalta asetus voi myös tehdä kaupasta viejälle kalliimpaa esimerkiksi silloin, kun sitä vaaditaan täyttämään vienti-ilmoituksen edellyttämät muodollisuudet (asetuksen 7 artikla yhdessä liitteen III kanssa).

46. Jollei tällaisia kauppaan kohdistuvia epäsuoria vaikutuksia oteta huomioon, asetuksessa N:o 304/2003 ei varsinaisesti ole mitään kauppapoliittisia sääntelyjä. Asetuksesta ei etenkään ilmene, onko — ja mahdollisesti millä edellytyksillä — tietyn kemikaalin tuonti yhteisöön sallittua vai kiellettyä. Asetuksessa ei ole tältä osin mitään sisällöllisiä ohjeita. Yhteisön *aineelliset* päätökset, jotka koskevat sitä, onko vaarallisten kemikaalien tuonti sallittua vai kiellettyä, ja jotka on PIC-menettelyn yhteydessä ilmoitettava Rotterdamin yleissopimuksen sopimuspuolille, tehdään pikemminkin "yhteisön voimassa olevan lainsäädännön — — mukaisesti". [44] Asetuksen N:o 304/2003 12 artiklassa säädetään vain komission toimivallasta tehdä tällaisia päätöksiä ja ilmoitusten esittämisestä Rotterdamin yleissopimuksen sihteeristölle. Asetuksen 24 artiklan 2 kohdan mukaan komissiota avustaa tässä neuvoa-antava komitea. [45]

47. Asetuksessa on yhtä vähän itsenäisiä, sisällöllisiä säännöksiä siitä, saadaanko — ja millä edellytyksillä — jotakin kemikaalia viedä yhteisöstä. Asetuksella yhteisö pelkästään auttaa Rotterdamin yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti tämän yleissopimuksen muita sopimuspuolia täytäntöönpanemaan kunkin omaa tuontipolitiikkaa PIC-menettelyn soveltamisalaan kuuluvien kemikaalien osalta. Tässä tarkoituksessa viejät, jotka haluavat viedä tällaisia kemikaaleja yhteisöstä kolmansiin valtioihin,

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

44 — Asetuksen N:o 304/2003 12 artiklan 1 kohdan toinen virke.

45 — Tämä ilmenee siitä, että tässä kohdassa viitataan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 3 artiklaan; tätä päätöstä kutsutaan myös komitologiapäätökseksi.

velvoitetaan noudattamaan kulloinkin kyseessä olevan vastaanottajamaan sääntöjä ja erityisesti odottamaan kyseisen maan nimenomaista ennakkosuostumusta (asetuksen 13 artiklan 4 ja 6 kohta).[46]

48. Vain asetuksen 14 artiklan 2 kohta sisältää yhteisössä asetetun *itsenäisen vientikiellon*. Se koskee kemikaaleja, joiden käyttö yhteisössä on kielletty ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Tässä säännöksessä siis suunnataan yhteisön sisäiset terveys- ja ympäristöoikeudelliset säännökset yhteisön ulkopuolelle sen estämiseksi, että yhteisössä kielletyt tuotteet aiheuttavat vahinkoa yhteisön ulkopuolella. Sekä yhteisön sisällä voimassa oleva kielto että sen ulottaminen yhteisön ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin ovat pohjimmiltaan ympäristöpoliittisia toimia.

49. Myös asetuksen muiden säännösten ottaminen mukaan tarkasteluun vahvistaa vaikutelmaa, että kyse on välineestä, jonka painopiste on ympäristöpoliittinen eikä kauppapoliittinen. Kolmansien valtioiden kanssa harjoitettava tietojen vaihto (asetuksen 19 artikla), vastavuoroinen tekninen apu (asetuksen 20 artikla) ja tietojen saattaminen yleisön saataville (asetuksen 6 artiklan 3 kohta, 7 artiklan 1 kohdan neljäs alakohta, 8 artiklan 1 kohta, 9 artiklan 3 kohdan toinen virke, 13 artiklan 1 kohdan toinen virke ja 21 artiklan 2 kohdan toinen virke) eivät nimittäin palvele vaarallisten kemikaalien kaupan edistämistä, helpottamista tai edes sääntelyä. Kuten jo näiden säännösten sanamuodosta ilmenee, niillä pikemminkin pyritään ensisijaisesti suojelemaan ympäristöä ja sen ohella myös ihmisten terveyttä.

50. Ensivaikutelman vastaisesti myöskään asetuksen 16 artiklaan sisältyvät säännökset kemikaalien merkinnöistä ja saatetiedoista eivät ole ensisijaisesti kauppapoliittisia vaan ympäristöpoliittisia säännöksiä. Direktiivit, joihin asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa ja 1 artiklan 2 kohdassa viitataan, kylläkin saattavat *yhteisön sisällä* johtaa jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentymiseen sekä edistää tuotteiden pakkausten ja saatetietojen vastavuoroista tunnustamista jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. Tilanne on kuitenkin toinen yhteisön ja kolmansien valtioiden välisessä suhteessa, sillä siinä nimenomaan ei ole kysymys lainsäädännön lähentämisestä tai kemikaalien liikkuvuuden tai niiden markkinoille pääsyn edistämiseen tähtäävästä vastavuoroisesta tunnustamisesta;[47] tämän osoittavat myös asetuksen 16 artiklan 1 kohdan toinen virke sekä 1 artiklan 2 kohdan viimeinen lause,[48] jonka mukaan tuojamaana olevan sopimuspuolen mahdolliset erityisvaatimukset tuotteen pakkauksen ja saatetietojen osalta jäävät ennalleen. Asetuksen 16 artiklan 1 kohdalla on pikemminkin tarkoitus vain tyydyttää yleisön tarve

46 — Kyse voi tältä osin olla yksittäistapausta koskevasta suostumuksesta (asetuksen 13 artiklan 6 kohdan a alakohta) tai — PIC-menettelyn yhteydessä — yleisestä suostumuksesta (asetuksen 13 artiklan 6 kohdan b alakohta).

47 — Tältä osin ks. myös edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa C-94/03 tänään esittämäni ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

48 — Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa säädetään seuraavaa: " — — elleivät kyseiset säännökset ole ristiriidassa kyseisten sopimuspuolien tai muiden maiden mahdollisten erityisvaatimusten kanssa."

saada tietoja riskeistä ja vaaroista, joita kyseessä olevien kemikaalien käyttö aiheuttaa. Säännöksessä varsinaisesti vain ulotetaan merkintöjen osalta yhteisössä voimassa olevat säännökset koskemaan vientiä, mutta siinä ei myötävaikuteta yhteisön ja kolmansien valtioiden lainsäädännön lähentämiseen tai tuotteiden vastavuoroiseen tunnustamiseen niiden välillä.

51. Yhteenvetona voidaan näin ollen todeta seuraavaa. Kun huomioon otetaan asetuksen N:o 304/2003 asiayhteys sekä sen sisältö ja tavoitteet, on katsottava, että sen painopiste ei ole yhteisen kauppapolitiikan alalla vaan ympäristöpolitiikan alalla. Asetuksen — täysin mahdolliset — vaikutukset vaarallisten kemikaalien kansainväliseen kauppaan ovat pikemminkin epäsuoria kuin suoria.[49] Näin ollen yhdyn neuvoston ja parlamentin sekä niitä tukevien väliintulijoiden käsitykseen, jonka mukaan oli oikein, että asetuksen perustana käytettiin EY 175 artiklan 1 kohtaa eikä EY 133 artiklaa.[50]

52. Se, että asetuksen N:o 304/2003 soveltamisala ulottuu asetuksen neljännen perustelukappaleen mukaan Rotterdamin yleissopimuksen soveltamisalaa pitemmälle,[51] ei johda mihinkään muuhun käsitykseen. Asetuksessa nimittäin varsinaisesti ulotetaan se, mitä siinä muutenkin säädetään Rotterdamin yleissopimuksen soveltamisalalla, koskemaan myös muita asetuksen kattamia alueita. Tällöin siinä pyritään samoihin, painopisteeltään ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin. Edellä esitetyt toteamukset ovat siis kokonaisuudessaan sovellettavissa.

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

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

49 — Suorien (ja välittömien) tai epäsuorien (ja pitkällä aikavälillä ilmenevien) vaikutusten osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

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

51 — Asetus on esimerkiksi voimassa myös suhteessa sellaisiin valtioihin, jotka eivät ole Rotterdamin yleissopimuksen sopimuspuolia (ns. muut maat), sekä tiettyjen sellaisten tuotteiden osalta, joita Rotterdamin yleissopimus ei kata (ns. kemikaaleja sisältävät esineet).

hyvinkin olla yksinomainen ulkoinen toimivalta.[52] Siitä, oliko tilanne tämä nyt kyseessä olevan asetuksen antamisen osalta, ei kuitenkaan loppujen lopuksi tarvitse lausua. Jäsenvaltioiden on nimittäin jaetun toimivallan alallakin noudatettava voimassa olevaa yhteisön oikeutta käyttäessään niille jäänyttä toimivaltaa. Ne eivät saa tällöin rikkoa sen enempää voimassa olevaa johdettua oikeutta kuin primaarioikeuttakaan eivätkä etenkään loukata EY:n perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia ja rikkoa EY 95 artiklan 4–10 kohtaa. Tämä ilmenee yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskevasta periaatteesta. Komission väite on näin ollen perusteeton.

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

C Kahden oikeudellisen perustan mahdottomuus

56. Täydentävästi on vielä todettava, ettei molempien ajateltavissa olevien oikeudellisten perustojen eli EY 133 artiklan ja EY 175 artiklan yhdistäminen tule nyt esillä olevassa asiassa kyseeseen siinäkään tapauksessa, että oletettaisiin, että kauppapoliittisilla ja ympäristöpoliittisilla näkökohdilla on asetuksessa *sama painoarvo* ja että asetusta ei siten — vastoin edellä puollettua käsitystä — voitaisi yksiselitteisesti luokitella kummankaan politiikan alaan.

57. Tosiasiassa on kylläkin mahdollista, että toimella on useita relevantteja oikeudellisia perustoja. Näin voi olla silloin, kun poikkeuksellisesti näytetään toteen, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.[53]

58. Eri oikeudellisten perustojen päällekkäinen käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos kummankin oikeudellisen perustan osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensoveltumattomia.[54]

59. Nyt esillä olevassa asiassa tilanne on seuraavanlainen. Yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalalla parlamenttia kuullaan ainakin vapaaehtoisesti ilman, että sillä olisi

52 — Tältä osin ks. myös edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa C-94/03 tänään esittämäni ratkaisuehdotuksen 18 kohta. Myös edellä alaviitteessä 15 mainitussa lausunnossa 2/00 tunnustetaan mahdollisuus, että yhteisöllä voi ympäristöpolitiikan alalla olla yksinomainen ulkoinen toimivalta (45 ja 46 kohta).

53 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 56 kohta; ks. myös seuraavat edellä alaviitteessä 18 mainitut asiat: asia Huber, tuomion 31 kohta ja asia British American Tobacco, tuomion 94 kohta sekä jo titaanidioksiditapaus, tuomion 13 ja 17 kohta.

54 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu titaanidioksiditapaus, tuomion 17–21 kohta; edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999, 14 kohta ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 57 kohta. Tästä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että kahden oikeudellisen perustan päällekkäinen käyttäminen voi tulla kyseeseen ainakin silloin, kun molemmissa määrätään samasta lainsäädäntömenettelystä tai joka tapauksessa keskenään yhteensoveltuvista lainsäädäntömenettelyistä; ks. vastaavasti myös yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-223/02, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7789, 42–44 kohta).

perustamissopimuksen mukaan minkäänlaista muodollista osallistumisoikeutta (EY 133 artiklan 4 kohta),[55] kun taas ympäristöpolitiikassa parlamentti hoitaa lainsäädäntötehtävää yhdessä neuvoston kanssa yhteispäätösmenettelyssä (EY 175 artiklan 1 kohta yhdessä EY 251 artiklan kanssa). Vaikka neuvosto itse pääsääntöisesti tekee kummallakin politiikan alalla ratkaisunsa määräenemmistöllä (EY 133 artiklan 4 kohta tai — yhteispäätösmenettelyn osalta — EY 251 artikla),[56] perustavanlaatuiset erot parlamentin osallistumisoikeuksissa osoittavat, että EY 133 artiklan ja EY 175 artiklan mukaiset lainsäädäntömenettelyt eivät ole yhteensoveltuvia eikä niitä sen vuoksi myöskään voida yhdistää.[57]

60. Yhtäältä on nimittäin itsestään selvää, ettei parlamentin osallistumisesta yhteispäätösmenettelyyn voida EY 175 artiklan soveltamisalalla luopua, sillä yhteispäätösmenettely on Maastrichtin sopimuksesta saakka ollut yksi parlamentin keskeisistä osallistumisoikeuksista, ja se edistää merkittävällä tavalla yhteisön lainsäädäntötoiminnan demokraattista legitiimiyttä. Toisaalta on yhtä vähän mahdollista muitta mutkitta täydentää EY 133 artiklan 4 kohdan mukaista menettelyä parlamentin yhteispäätösoikeudella, josta tässä kohdassa ei ole määrätty. Kummassakin tapauksessa on vaarana, että kunkin oikeudellisen perustan mukainen päätöksentekoprosessi ja näin ollen myös perustamissopimuksessa määrätty toimielinten välinen tasapaino voi vääristyä, sillä lainsäädäntömenettelyn muutos voi aina vaikuttaa myös annettavan toimen sisältöön.[58]

61. Nyt esillä oleva asia eroaa tässä suhteessa myös samanaikaisesti käsiteltävästä asiasta C-94/03.[59] Viimeksi mainitussa asiassa molempien kyseeseen tulevien oikeudellisten perustojen (EY 133 artikla ja EY 175 artiklan 1 kohta kulloinkin yhdessä EY 300 artiklan kanssa) yhdistäminen nimittäin johtaisi pelkästään siihen, että parlamenttia kuullaan myös yhteisen kauppapolitiikan osalta, mikä on aina mahdollista ilman ongelmia, sillä parlamentin tällaisen kuulemisen tulos ei tunnetusti sido neuvostoa. Sitä vastoin nyt esillä olevassa asiassa se, että yhteispäätösmenettely ulotettaisiin EY 133 artiklan soveltamisalalle, veisi neuvostolta sen yksinomaisen lainsäädäntötoimivallan, ja se joutuisi jakamaan tämän toimivallan parlamentin kanssa. Tällainen tulos olisi ristiriidassa sen tietoisen ja useissa hallitustenvälisissä konferensseissa vahvistetun jäsenvaltioiden sopi-

55 — Se, ettei parlamentilla normaalitapauksessa ole mitään muodollista osallistumisoikeutta yhteisen kauppapolitiikan osalta, ilmenee käänteisesti myös EY 133 artiklan 7 kohdasta.

56 — Poikkeuksia, joissa vaaditaan yksimielisyyttä, on yhteisen kauppapolitiikan alalla EY 133 artiklan 5–7 kohdassa ja ympäristöpolitiikan alalla EY 175 artiklan 2 kohdassa; EY 251 artiklan 3 kohdasta ilmenee lisäksi, että neuvosto tekee yhteispäätösmenettelyssä ratkaisunsa yksimielisesti, jos se haluaa tehdä parlamentin ehdottamien tarkistusten osalta ratkaisun, joka poikkeaa komission kielteisestä lausunnosta.

57 — Toisin julkisasiamies Geelhoed, joka on edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa British American Tobacco 10.9.2002 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2002, s. I-11461, 167–182 kohta) katsonut, että EY 95 artiklan mukainen yhteispäätösmenettely voidaan yhdistää EY 133 artiklan mukaiseen menettelyyn.

58 — Edellä alaviitteessä 16 mainitussa tavaraliikennetapauksessa annetussa tuomiossa (52 kohta) yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että se, että määräenemmistöä edellyttävä menettely korvataan neuvostossa yksimielisyyttä edellyttävällä menettelyllä, voi vaikuttaa annettavan toimen sisältöön (vastaavasti edellä alaviitteessä 20 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, 12 kohta; edellä alaviitteessä 18 mainittu titaanidioksiditapaus, tuomion 17–21 kohta ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, 58 kohta). Näin on oltava etenkin silloin, kun parlamentille olisi annettava yhteispäätösoikeus, josta ei määrätä kyseessä olevassa oikeudellisessa perustassa.

59 — Tältä osin ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu tänään esittämäni ratkaisuehdotus, 50 kohta.

muksen kanssa, joka koskee lainsäädäntömenettelyä yhteisen kauppapolitiikan alalla. [60]

62. Sen enempää asiassa Swedish Match annetusta tuomiosta [61] kuin asiassa British American Tobacco annetustakaan tuomiosta [62] ei voida päätellä mitään, minkä kanssa tämä olisi ristiriidassa. Yhteisöjen tuomioistuin ei nimittäin ole kummassakaan tuomiossa tarkastellut lähemmin toimielinten erilaista, perustamissopimuksessa määrättyä toimivaltaa ja toimielinten välistä tasapainoa yhtäältä yhteispäätösmenettelyn yhteydessä ja toisaalta EY 133 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä. [63]

63. Koska EY 133 artiklassa ja EY 175 artiklassa määrätyt lainsäädäntömenettelyt ovat yhteensoveltumattomia, yhteisön lainsäätäjän olisi siinäkin tapauksessa, että voitaisiin olettaa, että ympäristö- ja kauppapoliittisilla näkökohdilla on asetuksessa yhtä suuri painoarvo, kuitenkin pitänyt asettaa jompikumpi oikeudellista perustoista etusijalle. Menettelyjen yhteensoveltumattomuuden vuoksi yhteisön lainsäätäjä ei olisi voinut käyttää asetuksen perustana rinnakkain yhteistä kauppapolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa.

64. Tällaisessa tilanteessa etusija pitäisi antaa ympäristöpolitiikalle, jonka oikeudellinen perusta on EY 175 artikla. Parlamentin yhteispäätösoikeus on nimittäin lainsäädäntömenettelyn osalta normaalitilanne, kun taas EY 133 artiklan kaltaiset oikeudelliset perustat, joihin ei liity parlamentin muodollista osallistumisoikeutta, ovat menettelytekniisesti poikkeuksia. On myös läpinäkyvyysperiaatteen (EU 1 artiklan 2 kohta) [64] ja demokratiaperiaatteen (EU 6 artiklan 1 kohta) mukaista, että kahdesta yhtä suuressa määrin kyseeseen tulevasta ja yhtä vahvasti asiaan liittyvästä mutta keskenään yhteensoveltumattomasta oikeudellisesta perustasta valitaan epätietoisuuden vallitessa se, jota käytettäessä parlamentin osallistumisoikeudet ovat suurimmat.

65. Vaikka siis oletettaisiin, että kauppa- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat ovat yhtä suuressa määrin esillä riidanalaisessa asetuksessa, menettelytekniset syyt puhuvat kahden oikeudellisen perustan valintaa vastaan ja sen puolesta, että ympäristöpoliittinen määräys

60 — Tältä osin on muistutettava, että yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa on laajennettu Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla ja että myös EY 133 artiklaa on näillä sopimuksilla muutettu huomattavasti, mutta jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole yhteisen kauppapolitiikan alalla tehneet parlamentista toista lainsäätäjää neuvoston rinnalle. Vasta Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen (allekirjoitettu Roomassa 29.10.2004, EUVL C 310, s. 1) III-315 artiklan 2 kohdassa yhdessä I-34 artiklan ja III-396 artiklan kanssa ulotetaan Euroopan parlamentin yhteispäätösoikeus koskemaan myös yhteistä kauppapolitiikkaa.

61 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

62 — Mainittu edellä alaviitteessä 18.

63 — Nimenomaisesti näin edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa British American Tobacco, tuomion 110 kohta, jonka mukaan kysymyksellä ei ollut merkitystä asian ratkaisun kannalta. Molemmissa tuomioissa todetaan lopulta vain, ettei se, että niissä kyseessä olleessa direktiivissä oli lisäviittaus EY 133 artiklaan, aiheuttanut mitään vahinkoa, koska kyseessä *ei ollut asiassa merkityksellinen* oikeudellinen perusta ja koska kyseessä oli puhtaasti muodollinen oikeudellinen virhe, joka ei vaikuttanut menettelyyn, vaan käytössä oli tosiasiallisesti ollut EY 95 artiklan mukaan yksin sovellettava yhteispäätösmenettely (asia British American Tobacco, tuomion 98 kohta ja asia Swedish Match, tuomion 44 kohta).

64 — Ks. erityisesti Euroopan parlamentin työjärjestyksen (16. painos, heinäkuu 2004, EUVL 2005, L 44, s. 1) III osa, jonka otsikko on Avoimuus ja seurattavuus ja jonka 96 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään istuntojen julkisuutta koskevasta periaatteesta ja 97 artiklassa oikeudesta tutustua parlamentin asiakirjoihin.

valitaan ainoaksi oikeudelliseksi perustaksi. Parlamentin ja neuvoston ratkaisua, että asetus annetaan EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella yhteispäätösmenettelyssä, ei siis voida arvostella myöskään tästä näkökulmasta.

sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on Euroopan parlamentin ja neuvoston vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Oikeudenkäyntikulut

66. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on

67. Tästä poiketen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdasta seuraa, että kolme jäsenvaltiota, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

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

1) Kanne hylätään.

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