KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 26. mail 2005 [1]

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas asjas vaidleb Euroopa Ühenduste Komisjon Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukoguga Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 304/2003 ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta [2] (edaspidi „määrus nr 304/2003" või ka „määrus") õigusliku aluse õige valiku üle.

2. Kui komisjon on seisukohal, et selle määruse õiguslik alus peaks olema ühine kaubanduspoliitika (EÜ artikkel 133), siis parlament ja nõukogu, keda toetavad ka kolm liikmesriiki, kaitsevad määruse vastuvõtmist keskkonnapoliitika (EÜ artikli 175 lõige 1) alusel.

3. Käesoleva asjaga samal ajal menetletavas kohtuasjas C-94/03 [3] kontrollitakse Rotterdami konventsiooni teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide rahvusvahelises kaubanduses rakendatava eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri rakendamise kohta [4] (edaspidi „Rotterdami konventsioon") õigusliku aluse valikut.

II. Õiguslik raamistik

4. Määrus nr 304/2003 asendab nõukogu 23. juuli 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2455/92 teatavate ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta. [5]

1 — Algkeel: saksa.

2 — EÜT L 63, lk 1; ELT eriväljaanne 11/46, lk 65.

3 — Komisjon *vs.* nõukogu. Vt minu tänase kuupäevaga ettepanek selles kohtuasjas (EKL 2006, lk I-1).

4 — Tekst avaldatud ELT 2003, L 63, lk 29 jj; ELT eriväljaanne 11/46, lk 93.

5 — EÜT L 251, lk 13; edaspidi „määrus nr 2455/92".

A. *Väljavõte määruse preambulist*

5. Nagu nähtub preambuli kolmandast ja neljandast põhjendusest, on määrusel nr 304/2003 kaks eesmärki. Esiteks rakendab määrus Rotterdami konventsiooni, teiseks läheb aga määruse regulatsioon konventsiooni sätetest sisu osas selgelt kaugemale:

„(3) On asjakohane, et ühendus võtab [...] meetmeid konventsiooni juhiste [...] kohaldamiseks, nii et määrusega (EMÜ) nr 2455/92 ettenähtud importivate riikide keskkonna ja üldsuse kaitstus ei nõrgene vähimalgi määral.

(4) Sama eesmärki silmas pidades on vajalik ja asjakohane minna teatud küsimustes konventsiooni sätetest kaugemale. Konventsiooni artikli 15 lõige 4 annab osalistele õiguse võtta inimeste tervise ja keskkonna kaitseks karmimaid meetmeid kui konventsioonis sätestatud, tingimusel et need meetmed on kooskõlas konventsiooni sätetega ja rahvusvahelise õigusega."

B. *Määruse peamiste sätete kokkuvõte*

6. Määruse nr 304/2003 artikli 1 lõige 1 sätestab järgmist:

„1. Käesoleva määruse eesmärgid on:

a) rakendada Rotterdami konventsiooni rahvusvahelises teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide kaubanduses rakendatava eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri kohta;

b) toetada ühist vastutust ja koostööd seoses ohtlike kemikaalide rahvusvahelise liikumisega, et kaitsta võimaliku kahju eest inimeste tervist ja keskkonda; ja

c) aidata kaasa kemikaalide keskkonnaohutule kasutamisele.

Need eesmärgid saavutatakse, hõlbustades kõnealuseid kemikaale käsitleva teabe vahetamist, sätestades ühenduses nende importi ja eksporti käsitlevate otsuste tegemise korra ja edastades otsuseid osalistele ja vajaduse korral teistele riikidele."

„1. Käesolevat määrust kohaldatakse:

a) teatavate ohtlike kemikaalide suhtes, mille kohta Rotterdami konventsiooni alusel kehtib eelnevalt teatatud nõusoleku (PIC) protseduuri nõue;

7. Vastavalt määruse nr 304/2003 artikli 1 lõikele 2 on käesoleva määruse ülesanne tagada, et ühenduse õiguse sätteid [6], mis käsitlevad inimesele või keskkonnale ohtlike kemikaalide klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist seoses Euroopa Ühenduse turule viimisega, kohaldatakse kõikide kõnealuste kemikaalide suhtes ka siis, kui neid eksporditakse liikmesriikidest teistesse Rotterdami konventsiooni osalisriikidesse või muudesse riikidesse, „välja arvatud juhtudel, kui kõnealused sätted läheksid vastuollu osaliste või muude riikide erinõuetega".

b) teatavate ohtlike kemikaalide suhtes, mille kasutamine on ühenduses või liikmesriigis keelatud või rangelt piiratud; ja

c) kõikide eksporditavate kemikaalide klassifitseerimise, pakendamise ja tähistamise suhtes."

8. Määruse nr 304/2003 artikli 2 lõige 1 defineerib määruse materiaalõigusliku kohaldamisala järgmiselt:

9. Määruse nr 304/2003 olulisemad sätted võib ülejäänud osas – lihtsustatult – kokku võtta järgmiselt.

6 — Nõukogu 27. juuni 1967. aasta direktiiv 67/548/EMÜ ohtlike ainete liigitamist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT 196, lk 1; ELT eriväljaanne 13/01, lk 27) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. mai 1999. aasta direktiiv 1999/45/EÜ ohtlike preparaatide klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 200, lk 1; ELT eriväljaanne 13/24, lk 109).

10. Artiklis 6 eristab määrus nr 304/2003 põhimõtteliselt kolme ohtlike kemikaalide rühma, mis on loetletud määruse I lisa kolmes osas ning mis iga rühmaga seotud

õiguslike tagajärgede osas osaliselt kattuvad.[7]

11. Üks neist rühmadest (I lisa 3. osa) sisaldab teatavate eriti ohtlike kemikaalide loetelu, mille kohta – Rotterdami konventsiooni alusel – kehtib niinimetatud eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri (*Prior Informed Consent* protseduur, edaspidi „PIC-protseduur") nõue (määruse nr 304/2003 artikli 6 lõike 2 punkt 3). See menetlus, mida on täpsemalt kirjeldatud määruse artiklites 12 ja 13,[8] näeb peamiselt ette ühenduse ja teiste Rotterdami konventsiooni osalisriikide vastastikuse teavitamise vastava riigi kõnealuste kemikaalide sisseveopraktika kohta. Ühendusesiseselt vastab sellele teavitamisele ettevõtjate teavitamine kolmandate riikide sisseveopraktikast.[9]

12. Kemikaale, mille kohta kehtib PIC-protseduur, võib eksportida ainult siis, kui on olemas *asukohariigi eelnev nõusolek*[10]; selle nõusoleku olemasolust teavitab Rotterdami konventsiooni sekretariaat regulaarsete ajavahemike tagant kõiki osalisriike (määruse nr 304/2003 artikli 13 lõike 6 punkt b).

13. Asukohariigi eelnev nõusolek on vajalik veel ühe kemikaalirühma – kemikaalid, mille kohta PIC-protseduur küll ei kehti, kuid mis on ühenduse seisukohast Rotterdami konventsiooni mõttes *PIC-protseduuri kandidaadid* — eksportimiseks (määruse nr 304/2003 artikli 6 lõike 2 punkt 2 koosmõjus artikli 13 lõike 6 punktiga a). Kõnealused kemikaalid on loetletud määruse I lisa 2. osas.

14. Kõigi kemikaalide suhtes, mille kohta ei kehti PIC-protseduur, tuleb kohaldada *eksporditeatisi* (määruse nr 304/2003 artikli 6 lõike 2 punktid 2 ja 3 koosmõjus artikliga 7 ning I lisa 1. või 2. osaga)[11]. Kui asukohariik seda nõuab, kohaldatakse eksporditeatisi isegi kemikaalide suhtes, mille kohta kehtib PIC-protseduur (määruse artikli 7 lõike 5 punkt 2).

7 — Lisaks tuleb silmas pidada, et üks ja sama kemikaal võib samal ajal kuuluda mitmesse rühma (määruse nr 304/2003 artikli 6 lõike 2 punkt 1).

8 — Määruse nr 304/2003 artiklid 12 ja 13 järgivad üsna täpselt Rotterdami konventsiooni artikleid 10 ja 11. Vt ka mõistet määruse artikli 3 punktis 14, mille kohaselt on PIC-protseduur *konventsiooniga kehtestatud* eelnevalt teatatud nõusoleku protseduur.

9 — Vt selle kohta täpsemalt ka 3. joonealuses märkuses viidatud minu tänase kuupäevaga ettepanek kohtuasjas C-94/03 (punktid 7 ja 8).

10 — „Importiv osalisriik" Rotterdami konventsiooni ja määruse mõttes.

11 — Määruse nr 304/2003 artikli 14 lõike 1 kohaselt kehtib sama ka „tooteartiklite kohta, mis sisaldavad reageerimata kujul kemikaale, mis on loetletud [määruse] I lisa 2. ja 3. osas".

15. Selline eksporditeatis peab sisaldama määruse III lisas kirjeldatud teatavat täpsemat teavet eksportimiseks ette nähtud aine tunnuste kohta, eelkõige teavet aine füüsikalis-keemiliste, toksikoloogiliste ja ökotoksikoloogiliste omaduste ning kemikaali käitlemisega seotud ettevaatusabinõude kohta. Komisjon edastab kõnealuse teabe kemikaali importiva kolmanda riigi ametiasutustele ning lisaks salvestab teabe avalikult ligipääsetavasse andmebaasi. See-eest avalikustab komisjon oma andmebaasis need eksporditeatised, mis ta on saanud kolmandatelt riikidelt seoses kemikaalide sisseveoga ühendusse, ning teavitab liikmesriikide määratud ametiasutusi (määruse nr 304/2003 artikkel 8).

16. Vastavalt määruse nr 304/2003 artikli 14 lõikele 2 *ei tohi eksportida* kemikaale ja tooteartikleid, mille kasutamine on ühenduses inimese tervise ja keskkonna kaitseks keelatud; need kemikaalid on loetletud määruse V lisas.

17. Määruse nr 304/2003 artikkel 16 sätestab, et ühenduses kehtivaid pakendamis- ja märgistamisnõudeid [12] rakendatakse ka kemikaalide ekspordile, ning kohustab eksportijaid esitama teatud lisateavet. Vastavalt määruse artikli 13 lõikele 7 ei tohi ühtegi kemikaali eksportida hiljem kui kuus kuud enne aegumiskuupäeva. Pestitsiidide eksportimisel peavad eksportijad määruse artikli 13 lõike 8 kohaselt tagama, et märgistus sisaldab täpset teavet säilitustingimuste ja säilivuse kohta importiva riigi kliimatingimustes. Lisaks tagavad nad, et eksporditavad pestitsiidid vastavad ühenduse õigusnormides nõutavale puhtuseastmele.

18. Minnes kaugemale Rotterdami konventsiooni reguleerimisalast, näeb määruse nr 304/2003 artikkel 15 ette teatud teabe esitamise kohustuse PIC-protseduuri nõudega kemikaalide *transiitvedude* kohta kolmandate riikide kaudu.

19. Määruse nr 304/2003 artikkel 20 käsitleb tehnilist abi, eelkõige arengumaadele ja üleminekujärgus majandusega riikidele, et arendada infrastruktuuri, valmisolekut ja asjatundlikkust, mida vajatakse kemikaalide asjakohaseks kasutamiseks kogu nende elutsükli vältel.

20. Lisaks sellele sisaldab määrus menetlussätteid ühenduse osalemise kohta Rotterdami konventsioonis, määratud asutuste kohustust kontrollida eksporti ja importi,

12 — Viidatakse 66. joonealuses märkuses nimetatud direktiividele 67/548/EMÜ, 1999/45/EÜ, 91/414/EMÜ, 98/8/EÜ ning kõikidele muudele spetsiaalsetele ühenduse õigusaktidele.

eksportija kohustust iga-aastase teabe esitamise kohta eelmisel aastal toimunud teatavate kemikaalide ekspordi osas, ning sätteid avalikkuse juurdepääsu kohta kemikaalidega kauplemist käsitlevale teabele.

III. Kohtuasja taust, poolte nõuded ja menetlus

A. *Vaidluse taust*

21. Konventsioon võeti vastu Rotterdamis 10. septembril 1998. aastal ning kirjutati ühenduse nimel alla 11. septembril 1998. aastal [13].

22. Komisjon esitas 24. jaanuaril 2002. aastal nõukogu määruse ettepaneku ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta; seejuures põhines ettepanek EÜ artiklil 133 [14].

23. Erinevalt komisjoni ettepanekust otsustas nõukogu 19. detsembri 2002. aasta istungil siiski ühehäälselt ja pärast vabatahtlikku konsulteerimist Euroopa Parlamendiga kehtestada määruse õiguslikuks aluseks EÜ artikli 133 asemel EÜ artikli 175 lõige 1. Määrus võeti lõpuks vastu parlamendi ja nõukogu kaasotsustusmenetlusega (EÜ artikkel 251).

B. *Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus*

24. Komisjon palub oma 23. aprillil 2003 EÜ artikli 230 alusel esitatud tühistamishagis:

— tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 304/2003 ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta,

— märkida, et määrust tuleb kohaldada seni, kuni nõukogu on vastu võtnud uue määruse ja

— mõista kohtukulud välja parlamendilt ja nõukogult.

13 — Lisaks Euroopa Ühendusele on ka enamik liikmesriike Rotterdami konventsiooni osalised. Vt ratifitseerimiste praeguse seisu kohta konventsiooni Interneti-leheküilge http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id='272 (viimati külastatud 1. veebruaril 2005).

14 — KOM(2001) 803 lõplik (EÜT 2002, C 126 E, lk 291). Samal ajal esitas komisjon nõukogule EÜ artikli 133 koosmõjus EÜ artikli 300 lõike 2 punkti 1 esimese lause ning lõike 3 punktiga 1 alusel heakskiitmiseks Rotterdami konventsiooni (EÜT 2002, C 126 E, lk 274).

25. Parlament ja nõukogu paluvad vastavalt:

— jätta hagi rahuldamata ja

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

26. Euroopa Kohtu presidendi 15. septembri 2003. aasta määrusega otsustati Prantsuse Vabariigi, Soome Vabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi menetlusse astumine parlamendi ja nõukogu nõuete toetamiseks.

27. Kõik pooled on esitanud kohtuasja kohta kirjalikus menetluses seisukoha, ning komisjon, parlament, nõukogu ja Ühendkuningriik esitasid oma seisukohad ka 7. aprilli 2005. aasta kohtuistungil, mil asja arutati koos kohtuasjaga C-94/03.

IV. Hinnang

28. Oma hagis esitab komisjon ainult ühe tühistamisväite – vale õigusliku aluse valiku määruse vastuvõtmiseks. Seega heidab komisjon ette EÜ asutamislepingu rikkumist EÜ artikli 230 lõike 2 mõttes.

29. Õige õigusliku aluse valik on olulise praktilise ja institutsioonilise, isegi konstitutsiooniõigusliku tähtsusega.[15] Sellest sõltub teatavasti mitte üksnes kohaldatav seadusandlik menetlus (parlamendi osalusõigused, ühehäälsus või kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus[16]), vaid ka see, kas ühenduse seadusandlik pädevus on ainupädevus või liikmesriikidega jagatud pädevus.[17]

A. *Õigusliku aluse valiku kriteeriumid*

30. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eriti õigusakti eesmärk ja sisu.[18]

15 — Vt selle kohta 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00: Cartagena bioloogilise ohutuse protokoll (EKL 2001, lk I-9713, punkt 5).

16 — Vt nt 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-211/01: komisjon *vs.* nõukogu, nn kaupade transportimise otsus (EKL 2003, lk I-8913, punkt 52) ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-338/01: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2003, lk I-721, punkt 58).

17 — Vt nt 15. novembri 1994. aasta arvamus 1/94: WTO (EKL 1994, lk I-5267) ja arvamus 2/00 (viidatud 15. joonealuses märkuses).

18 — 12. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-84/94: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 1996, lk I-5755, punkt 25); 25. veebruari 1999. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-164/97 ja C-165/97: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1999, lk I-1139, punkt 12); 4. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-269/97: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2000, lk I-2257, punkt 43); 19. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-336/00: Huber (EKL 2002, lk I-7699, punkt 30); 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (EKL 2002, lk I-11453, punkt 93); 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (viidatud 16. joonealuses märkuses, punkt 54) ning 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-110/03: Belgia *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-2801, punkt 78). Põhjapanevaks oli juba 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *vs.* nõukogu, nn titaandioksiidi kohtuasi (EKL 1991, lk I-2867, punkt 10).

31. Kui ühenduse õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see teenib kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi tõttu nõutav õiguslik alus. [19]

32. Seega võib ühenduse õigusakti vastuvõtmine põhineda ühisel kaubanduspoliitikal (EÜ artikkel 133) isegi siis, kui see teenib lisaks kaubanduspoliitikale ka teisi eesmärke, näiteks arenguabipoliitika [20], välis- ja julgeolekupoliitika [21], keskkonnakaitse [22] või tervisekaitse [23]. See kehtib seda enam, kuivõrd ühise kaubanduspoliitika aluseks on avatud ja dünaamiline kontseptsioon, mis ei piirdu mingil juhul üksnes väliskaubanduse traditsiooniliste aspektidega. [24] Mis aga puudutab eriti keskkonna- ja tervisekaitset, siis nähtub juba EÜ artiklist 6 ning EÜ artikli 152 lõike 1 punktist 1, et nende puhul on tegemist läbivate ülesannetega, mida tuleb arvesse võtta kõigis teistes ühenduse poliitikates, seega ka ühises kaubanduspoliitikas.

33. Vastupidi võivad aga ühenduse õigusaktid, mille raskuspunkt on keskkonnapoliitika valdkonnas, samal ajal mõjutada kaubandust. Kuivõrd õigusakti eesmärk on ülekaalukalt seotud keskkonnapoliitikaga, peab selliste aktide vastuvõtmine põhinema EÜ artikli 175 lõikel 1, mitte aga EÜ artiklil 133. [25]

34. Seoses rahvusvahelise lepinguga on Euroopa Kohus, piiritlemaks ühenduse õigus-

19 — 16. joonealuses märkuses viidatud 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (punkt 55) ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, punkt 79; vt eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused parlament *vs.* nõukogu (punkt 14), Huber (punkt 31) ja British American Tobacco (punkt 94). Põhjapanevaks oli juba 17. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-155/91: komisjon *vs.* nõukogu, nn jäätmedirektiivi otsus (EKL 1993, lk I-939, punktid 19 ja 21).

20 — 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1987, lk 1493, punktid 17–21). Vt ka kohtujurist Lenzi 29. jaanuari 1987. aasta ettepanek samas kohtuasjas, eriti punkt 62.

21 — 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-70/94: Werner (EKL 1995, lk I-3189, punkt 10) ja 14. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-124/95: Centro-Com (EKL 1987, lk I-81, punkt 26).

22 — 29. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-62/88: Kreeka *vs.* nõukogu, nn Tšernobõli kohtuasi (EKL 1990, lk I-1527, punktid 15–19) ja 12. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-281/01: komisjon *vs.* nõukogu, nn Energy Stari kohtuasi (EKL 2002, lk I-12049, punktid 39–43).

23 — Selle kohta, kuid siiski viitega siseturu sätete ja tervishoiupoliitika vahelisele seosele, 5. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 2000, lk I-8419, punkt 88); samuti 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-434/02: Arnold André (EKL 2004, lk I-11823, punktid 32–34) ja otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11891, punktid 31–33). Neid kaalutlusi saab üle kanda ka ühise kaubanduspoliitika ja tervishoiupoliitika vahelisele suhtele.

24 — Väljakujunenud kohtupraktika, vt 4. oktoobri 1979. aasta arvamus 1/78: looduslik kautšuk (EKL 1979, lk 2871, punktid 44 ja 45) ja 17. joonealuses märkuses viidatud arvamus 1/94 (punkt 41) ning eespool 20. joonealuses märkuses viidatud 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1987, lk 1493, punkt 19).

25 — Sellele vastavalt — rahvusvahelise konventsiooni puhul — 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (eriti punktid 25 ning 40–44). Samamoodi on Euroopa Kohus teinud vahet EÜ artikli 95 (endine EMÜ lepingu artikkel 100a) ja EÜ artikli 175 (endine EMÜ lepingu artikkel 130s) vahel. Selle kohaselt „ei tee üksnes asjaolu, et mõjutatakse siseturu loomist või toimimist, kohustuslikuks EMÜ lepingu artikli 100a kasutamist. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole nimelt pöördumine artikli 100a poole õigustatud, kui vastuvõetav õigusakt mõjutab ainult juhuslikult turunõuete harmoneerimist ühenduses"; vt selle kohta ka 19. joonealuses märkuses viidatud jäätmedirektiivi kohtuotsus (punkt 19) ning ka 28. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas C-187/93: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1994, lk I-2857, punkt 25).

aktide võimalike alustena ühist kaubanduspoliitikat (EÜ artikkel 133) ja keskkonnapoliitikat (EÜ artikkel 175), välja arendanud *otsese ja vahetu mõju* kriteeriumi.[26] Seda kriteeriumi saab kohaldada ka teist liiki ühenduse õigusaktidele. Seega, kui keskkonnapoliitikaga seotud eesmärgiga ühenduse õigusaktil puudub otsene ja vahetu mõju kaubandusele, siis tuleb kõnealuse õigusakti õiguslikuks aluseks võtta EÜ artikkel 175; vastupidisel juhul on aga õiguslikuks aluseks EÜ artikkel 133.[27] Seejuures ei pea otsene ja vahetu mõju kaubandusele ilmtingimata seisnema kaubavahetuse *edendamises* või *kergendamises*. Selleks et ühenduse õigusakt kuuluks EÜ artikli 133 kohaldamisalasse, piisab pigem sellest, et selline õigusakt „on *peamiselt* [...] kaubavahetuse edendamiseks, kergendamiseks *või reguleerimiseks* mõeldud instrument"[28].

35. Arvestades eeltoodut, tuleb nüüd kontrollida, kus asub käesoleva määruse sisu, eesmärgi ja konteksti mõttes selle *raskuspunkt* ning kas määruse võimalikud mõjud kaubandusele on otsese ja vahetu iseloomuga (vt selle kohta allpool B osa). Täielikkuse huvides käsitletakse ka seda, miks ei saa määrus põhineda kahel õiguslikul alusel (vt selle kohta allpool C osa).

B. *Määruse sisu, eesmärgid ja kontekst*

36. Pooled vaidlevad selle üle, millisesse poliitikavaldkonda peaks määrus selle sisu, eesmärkide ja konteksti põhjal kuuluma. Kui komisjon väidab, et raskuspunkti järgi kuulub määrus ühise kaubanduspoliitika rakendusvaldkonda, siis nõukogu ning menetlusse astujad on seisukohal, et tegemist on ülekaalukalt keskkonnapoliitika instrumendiga. Seega esindavad pooled käesolevas kohtuasjas peamiselt samu seisukohti nagu samal ajal menetletavas kohtuasjas C-94/03.

37. Määruse nr 304/2003 korrektseks liigitamiseks ühe poliitikavaldkonna alla nimetatud kahest on kõigepealt suure tähtsusega selle tihe *side* Rotterdami konventsiooniga, mille rakendamise eesmärki määrus vastavalt selle artikli 1 lõike 1 punktile a ning tema preambuli kolmandale põhjendusele teenib. Nagu ma selgitan oma tänase kuupäevaga ettepanekus kohtuasjas C-94/03[29], ei ole selle konventsiooni raskuspunkt ühise kau-

26 — 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Energy Star (punkti 40 lõpuosa ja punkti 41 lõpuosa). Samal moel on Euroopa Kohus juba varem teinud vahet näiteks kultuuripoliitika (endine EÜ lepingu artikkel 128) ja tööstuspoliitika (endine EÜ lepingu artikkel 130) vahel: 23. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-42/97: parlament *vs.* nõukogu (EKL 1999, lk I-869, punkt 63).

27 — 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Energy Star (punktid 40, 41, 43 ja 48) ning 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punktid 40 ja 42–44).

28 — Selle kohta 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkti 37 lõpuosa; kohtujuristi kursiiv). Kaubanduspoliitika instrumentide ainsaks eesmärgiks ei ole ikka üksnes kaubanduse *edendamine* või *kergendamine*; vastupidi, EÜ artikkel 133 lubab ka klassikalisi kaubanduspoliitilisi (kaitse) meetmeid, mis võivad minna kaugemale teatud toodete impordi või ekspordi raskendamisest või koguni keelustamisest, näiteks kui kehtestatakse dumpinguvastased tollid või kaubandusembargo (vt nt 21. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Centro-Com).

29 — Viidatud 3. joonealuses märkuses, vt eriti punkt 32 jj.

banduspoliitika, vaid keskkonnapoliitika valdkonnas; tegemist on kaubanduspoliitika aspekte sisaldava keskkonnakonventsiooniga, mitte aga keskkonnapoliitika aspekte sisaldava kaubanduskonventsiooniga.

38. Lisaks sellele on ühendusesiseselt oluline määruse nr 304/2003 seotus 22. juuli 2002. aasta kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammiga [30]; see programm, mis põhineb omakorda EÜ artiklil 175, viitab temaatiliselt arvukatele kokkupuutepunktidele määrusega [31] ning loeb kuni tolle ajani kehtinud määruse nr 2455/92 muutmist ühenduse keskkonnakaitsepoliitika üheks tegevusprioriteediks [32].

39. Juba määruse nr 304/2003 sellisest kontekstist võib seega järeldada, et raskuspunkti kohaselt on määruse näol tegemist keskkonnapoliitilise, mitte aga kaubanduspoliitilise instrumendiga. Seda esimest hinnangut kinnitab ka määruse eesmärkide ja sisu lähem uurimine.

40. Mis puudutab kõigepealt *määruse eesmärke*, siis nähtub määruse artikli 1 lõike 1 punktidest b ja c, et põhirõhk on keskkonnapoliitilistel huvidel, eelkõige ühisel vastutusel ja ühistel jõupingutustel keskkonna kaitsmiseks (ning ka inimese tervise säilitamiseks) ohtlike kemikaalide põhjustatava võimaliku kahju vastu; samuti ühenduse panusel nende kemikaalide keskkonnaohutusse kasutamisse. Ohtlike kemikaalidega kauplemist [33] mainib määrus artiklis 1 vähem iseseisva eesmärgi mõttes, pigem aga viitena määruse enda keskkonnapoliitilistele eesmärkidele. Tegemist on kaubanduspoliitika aspekte sisaldava keskkonnaalase instrumendiga, mitte aga keskkonnapoliitika aspekte sisaldava kaubandusinstrumendiga. Seda muljet tugevdab ka asjaolu, et ühenduse seadusandja pidas oluliseks mitte nõrgendada olemasolevat keskkonnakaitse taset ning minna keskkonna ja inimeste tervise kaitse eesmärgil Rotterdami konventsiooni nõuetest kaugemale. [34]

41. Vastab küll tõele, et — lisaks artiklis 1 sätestatud määruse eesmärkidele — leidub määruse *sõnastuses* kaubanduspoliitika

30 — EÜT 2002, L 242, lk 1.

31 — Näiteks riskihindamine ja riskijuhtimine kemikaalide kasutamisel ning juurdepääs avalikule teabele (kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi artikli 7 lõike 2 punkt b).

32 — Kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi artikli 7 lõike 2 punkti b teine taane.

33 — Määrus kasutab nii mõisteid „rahvusvaheline kaubandus" kui ka „import ja eksport".

34 — Määruse preambuli kolmas ja neljas põhjendus.

aspekte. Nii määruse pealkiri kui ka preambul[35] ning mõningad artiklid kasutavad selliseid mõisteid nagu import ja eksport, eksportijad ja importijad ning rahvusvaheline kaubandus. Vähemalt sama tugevaid viiteid on määruses ka keskkonnapoliitikale. Nii käsitleb määruse preambul[36] ning eriti artikkel 1 keskkonna ja inimeste tervise kaitset; teistes osades[37] on aga juttu kemikaalide nõuetele vastava kasutamise edendamisest kogu nende eluea jooksul.

42. *Määruse sisu mõttes* tuleb aga komisjoniga nõustuda, et määruse artiklid 6–17, millega rakendatakse ühendusesiseses õiguses PIC-protseduur ja eksporditeatise menetlus, kujutavad endast määruse tuuma. Vastupidiselt komisjoni seisukohale ei ole aga PIC-protseduur mingil juhul peamiselt kaubanduspoliitika instrument, vaid vastupidi, nagu Euroopa Kohus on juba sedastanud oma arvamuses 2/00, tüüpiline keskkonnapoliitika instrument.[38] Erinevalt komisjoni väidetest saab arvamuses 2/00 PIC-protseduuri kohta Cartagena protokollis antud hinnangut käesolevale asjale üle kanda. Ka seoses käesolevas asjas oluliste ohtlike kemikaalidega on PIC-protseduur „peamiselt seotud teabevahetuse ning kemikaalide kasutamisega seonduvate kasude ja riskidega ning on suunatud toksiliste ainete keskkonnasõbraliku kasutamise edendamisele teadusliku, tehnilise, majandusliku ja õigusalase teabe vahetamise kaudu"[39].

43. Seega on rahvusvaheline kauplemine Rotterdami konventsiooni osaliste poolt kokku lepitud teatud ohtlike kemikaalidega[40] kõigest väline viide PIC-protseduurile. Selle Rotterdami konventsioonis ette nähtud menetluse tegelikuks sisuks ei ole peamiselt ohtlike kemikaalidega kauplemise edendamine, kergendamine või reguleerimine, vaid hoopis konventsiooniosaliste vastastikune teavitamine oma riigi impordipraktikast (Rotterdami konventsiooni artikli 10 lõiked 7 ja 10[41]) kombineerituna saadud teabe edastamisega asjaomastele ettevõtjatele (Rotterdami konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkt a ning määruse artikli 13 lõiked 1 ja 3).

35 — Vt nt määruse preambuli kuues, seitsmes, üheteistkümnes ja kuueteistkümnes põhjendus. Lisaks viitab komisjon preambuli kolmandale põhjendusele.

36 — Vt eriti määruse preambuli esimene, kolmas, kaheteistkümnes ja seitsmeteistkümnes põhjendus.

37 — Nt määruse artiklis 20.

38 — 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punkt 33).

39 — Nii on kirjas „Agenda 21" punktis 19.33, mis juhatab sisse peatüki, milles PIC-protseduuri instrumenti eriti rõhutatakse. „Agenda 21" võeti vastu 1992. aastal Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni keskkonna- ja arengukonverentsil, nn maailma tippkohtumisel Rio de Janeiros (Brasiilia). Ingliskeelse teksti leiab Interneti-leheküljelt http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm (viimati külastatud 2. märtsil 2005).

40 — Need kemikaalid on üles loetletud Rotterdami konventsiooni III lisas.

41 — Rotterdami konventsiooni artikkel 5 sisaldab veel üht vastastikuse teavitamise elementi.

44. PIC-protseduuri, nagu ka teatavate kemikaalide kohta esitatavate eksporditeatiste (Rotterdami konventsiooni artikkel 12 ning määruse artikkel 7) eesmärk on ennetada olukorda, kus kolmas riik — eriti arenguriik — satub vastamisi ohtlike kemikaalide impordiga, ilma et tal oleks eelnevalt olnud võimalik võtta keskkonna ja inimeste tervise kaitseks vajalikke meetmeid. [42]

45. Parimal juhul saab määrusega nr 304/2003 kehtestatud PIC-protseduur juba nimetatud asjaomaste ettevõtjate teavitamise kaudu (Rotterdami konventsiooni artikli 11 lõike 1 punkt a ning määruse artikli 13 lõiked 1 ja 3) aidata *kaudselt* kaasa erinevates liikmesriikides kehtivate eeskirjade läbipaistvamaks muutmisele ning seega ehk kergendada ka rahvusvahelist kauplemist ohtlike kemikaalidega. Teisalt võib aga määrus kauplemise ettevõtjale ka kallimaks muuta, näiteks siis, kui talt nõutakse eksporditeatisega seotud nõuete täitmist (määruse artikkel 7 koosmõjus III lisaga).

46. Hoolimata sellistest kaudsetest mõjudest kaubandusele, ei ole määruse nr 304/2003 esemeks peamiselt kaubanduspoliitilised normid. Eelkõige ei tulene määrusest, kas, ja kui, siis millistel tingimustel on lubatud või keelatud teatava kemikaali import ühendusse. Määrus ei kehtesta selles osas mingeid sisulisi reegleid. Selle asemel tehakse PIC-protseduuri raames Rotterdami konventsiooni osalistele edastatavad *sisulised* otsused ohtlike kemikaalide impordi lubamise või keelamise kohta „vastavalt kehtivatele ühenduse õigusaktidele" [43]. Määruse nr 304/2003 artikkel 12 määrab üksnes kindlaks komisjoni pädevuse selliste otsuste tegemisel ning selgituste esitamisel Rotterdami konventsiooni sekretariaadile. Vastavalt määruse artikli 24 lõikele 2 abistab komisjoni selle juures nõuandev komitee. [44]

47. Sama vähe sisaldab määrus ka iseseisvaid sisulisi sätteid selle kohta, kas ja millistel tingimustel võib kemikaale ühendusest eksportida. Kooskõlas Rotterdami konventsiooni artikli 11 lõike 1 punktiga b toetab ühendus määrusega üksnes teisi konventsiooniosalisi nende impordipoliitika rakendamisel selliste kemikaalide suhtes, millele kohaldatakse PIC-protseduuri. Selleks peavad ühendusest kolmandatesse riikidesse

42 — Sellega seoses on „Agenda 21" (viidatud 39. joonealuses märkuses) punktis 19.35 kirjutatud järgmist: „Tootjamaades keelatud ning mõningates tööstusriikides olulistele piirangutele allutatud kemikaalide eksport arengumaadesse *annab põhjust muretsemiseks, kuna mõned importivad riigid* ei suuda kemikaalide impordi kontrollimiseks, turustamiseks, ladustamiseks, formuleerimiseks ja jäätmete kõrvaldamiseks ebapiisava infrastruktuuri tõttu *tagada kemikaalide ohutut kasutamist*" (kohtujuristi kursiiv).

43 — Määruse nr 304/2003 artikli 12 lõike 1 teine lause.

44 — See tuleneb määruses sisalduvast viitest nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsusele 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124), nimetatakse ka komitoloogia otsuseks.

selliseid kemikaale eksportida soovivad eksportijad täitma vastava asukohariigi nõuded ning eelkõige saama neilt eelneva selgesõnalise nõusoleku (määruse artikli 13 lõiked 4 ja 6[45]).

48. Üksnes määruse artikli 14 lõige 2 sisaldab *iseseisvat ühendusest eksportimise keeldu*. See puudutab kemikaale, mille kasutamine on ühenduses inimeste tervise või keskkonna kaitseks keelatud. Seega suunab nimetatud säte ühendusesisesed tervise- ja keskkonnakaitsenormid väljapoole, takistamaks ühenduses keelatud toodete poolt väljaspool ühendust kahju tekitamist. Nii ühendusesisene keeld kui ka selle laiendamine ühendusest toimuvale ekspordile on sisuliselt keskkonnapoliitilise iseloomuga.

49. Kui võtta arvesse ka määruse teisi sätteid, siis kinnitab see muljet, et tegemist on peamiselt keskkonnapoliitika, mitte aga kaubanduspoliitika instrumendiga. Ei teabevahetus kolmandate riikidega (määruse artikkel 19) ega ka vastastikune tehniline abi (määruse artikkel 20) ning avalikkuse juurdepääs teabele (määruse artikli 6 lõige 3, artikli 7 lõike 1 punkt 4, artikli 8 lõige 1, artikli 9 lõike 3 teine lause, artikli 13 lõike 1 teine lause ning artikli 21 lõike 2 teine lause) teeni ohtlike kemikaalidega kauplemise edendamise, kergendamise või üksnes reguleerimise eesmärki. Nagu nähtub juba nende sätete sõnastusest, on nende eesmärk esmajoones keskkonna kaitse ning lisaks ka inimeste tervise kaitse.

50. Vastupidi esialgsele muljele kujutavad määruse artiklis 16 sisalduvad sätted kemikaalide märgistamise ning neile lisatava teabe kohta endast esmajoones mitte kaubanduspoliitilisi, vaid keskkonnapoliitilisi sätteid. Direktiivid, millele viitavad määruse artikli 16 lõige 1 ning artikli 1 lõige 2, võivad küll ühtlustada *ühendusesisest* õigust ning teenida toodete pakendamise ja lisateabe vastastikuse tunnustamise eesmärki liikmesriikide vahelises kaubanduses. Teistsugune on aga olukord ühenduse suhetes kolmandate riikidega: siin ei ole tegemist õiguse ühtlustamise või vastastikuse tunnustamisega kemikaalide liikumise parandamiseks või nende turule juurdepääsuks;[46] seda näitavad ka määruse artikli 16 lõike 1 teine lause ning artikli 1 lõike 2 lause viimane osa,[47] mille kohaselt ei mõjuta määrus toote pakendamist ja lisateavet käsitlevaid importiva riigi erisätteid. Pigem on määruse artikli 16 lõike 1 eesmärk rahuldada avalikkuse teabevajadus

45 — Tegemist võib olla individuaalse nõusolekuga (määruse artikli 13 lõike 6 punkt a) või — PIC-protseduuri raames — üldise nõusolekuga (määruse artikli 13 lõike 6 punkt b).

46 — Vt 3. joonealuses märkuses viidatud minu tänase kuupäevaga ettepanek kohtuasjas C-94/03 (punkt 41).

47 — Määruse artikli 1 lõike 2 lause viimane osa sätestab: „[...] välja arvatud juhtudel, kui kõnealused sätted läheksid vastuollu osaliste või muude riikide erinõuetega".

seoses kõnealuste kemikaalide kasutamisega kaasnevate riskide ja ohtudega. Sisuliselt laiendab säte ühenduses kehtivad märgistamiseeskirjad ka ekspordile, ta ei anna aga panust ühenduse ja kolmandate riikide õigusnormide ühtlustamisesse või nendevahelisse toodete vastastikusesse tunnustamisesse.

51. Seega kokkuvõttes: kui võtta arvesse määruse nr 304/2003 konteksti ning selle sisu ja eesmärke, siis ei ole selle raskuspunkt mitte ühise kaubanduspoliitika, vaid keskkonnapoliitika valdkonnas. Määruse – täiesti võimalikud – mõjud rahvusvahelisele kauplemisele ohtlike kemikaalidega on pigem kaudse kui vahetu iseloomuga.[48] Selles osas jagan ma nõukogu, parlamendi ja menetlusse astujate seisukohta, et õige on määruse põhinemine EÜ artikli 175 lõikel 1, mitte aga EÜ artiklil 133.[49]

52. Asjaolu, et määruse nr 304/2003 kohaldamisala läheb määruse preambuli neljanda põhjenduse kohaselt Rotterdami konventsioonist kaugemale,[50] ei muuda seda hinnangut. Määrus laiendab põhimõtteliselt Rotterdami konventsiooniga seotud regulatsiooni ka muudele määrusega kaetud valdkondadele. Seejuures järgib ta samu, peamiselt keskkonnapoliitikaga seotud eesmärke. Seega võib eeltoodud kaalutlusi täielikult rakendada.

53. Komisjon väidab lisaks, et kui õigusliku alusena jääb EÜ artikli 133 asemel kehtima EÜ artikli 175 lõige 1, siis võib see kaasa tuua tõsiseid siseturu kahjustusi ning kaubavahetuse moonutusi. Sellisel juhul võiksid liikmesriigid ühenduse ainupädevuse puudumise tõttu ühepoolselt vastu võtta rangeimaid importi ja eksporti reguleerivaid norme ning hoida kõrvale ühenduse tasandil juba kehtivatest ohtlike toodete klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist reguleerivatest eeskirjadest.

54. Seoses sellega tuleb esmalt märkida, et keskkonnapoliitika valdkonnas on AETR-i kohtupraktika kohaselt ühenduse väljapoole

48 — Vahetu (ehk kohese) ning selle vastandina kaudse (ehk pikaajalise) mõju kohta vt käesoleva ettepaneku punkt 34.

49 — Kuivõrd määruse eesmärk on inimeste tervise kaitse, ei vaja see lisaks EÜ artikli 175 lõikele 1 mingit eraldi õiguslikku alust. Nagu tuleneb EÜ artikli 174 lõike 1 teisest taandest, aitab ühenduse keskkonnapoliitika kaasa ka inimeste tervise kaitsele.

50 — Näiteks kehtib määrus ka riikide suhtes, kes ei ole Rotterdami konventsiooni osalised (niinimetatud muud riigid) ning teatavatele toodetele, mis ei ole Rotterdami konventsiooniga hõlmatud (niinimetatud tooted, mis sisaldavad kemikaale).

suunatud ainupädevus täiesti võimalik.[51] Küsimus, kas sellega oli tegemist kõnealuse määruse vastuvõtmisel, võib aga jääda lahtiseks. Isegi jagatud pädevuse valdkonnas peavad liikmesriigid nendele jäetud pädevuse rakendamisel kehtivast ühenduse õigusest kinni pidama. Nad ei tohi sealjuures rikkuda ei kehtivat teisest õigust ega esmast õigust, eriti aga EÜ asutamislepingu põhivabadusi ning EÜ artikli 95 lõikeid 4–10. See tuleneb ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõttest. Seega on komisjoni vastuväide põhjendamatu.

55. Kokkuvõttes teen ma seetõttu järelduse, et komisjoni hagi ei ole põhjendatud ning tuleb seega rahuldamata jätta.

C. Kahe õigusliku aluse puudumine

56. Täiendavalt tuleb viidata asjaolule, et käesolevas asjas ei ole võimalik mõlema võimaliku õigusliku aluse, st EÜ artikli 133 ja EÜ artikli 175 kumuleerumine, ja seda isegi siis, kui väita, et määruses on kaubanduspoliitilised ja keskkonnapoliitilised aspektid *võrdselt* esindatud ning määrust ei saa seega – vastupidi eespool väljendatud seisukohale – üheselt mitte kummagi poliitika alla liigitada.

57. See on küll tõepoolest võimalik, et õigusakt põhineb samal ajal mitmel asjakohasel õiguslikul alusel. See on võimalik, kui erandina on kindlaks tehtud, et õigusaktil on ühel ajal mitu üksteisest lahutamatut eesmärki, ilma et üks oleks teise suhtes vaid teisejärguline ja kaudne.[52]

58. Erinevate õiguslike aluste kumuleerumine on siiski välistatud juhul, kui nende jaoks ette nähtud menetlused on ühildamatud.[53]

59. Sellega on tegemist ka käesoleval juhul: kui ühise kaubanduspoliitika valdkonnas on parlamendiga konsulteerimine vabatahtlik, ilma et tal oleks asutamislepingu järgi mingit

51 — Vt 3. joonealuses märkuses viidatud minu tänase kuupäevaga ettepanek kohtuasjas C-94/03 (punkt 18). Ühenduse väljapoole suunatud ainupädevuse võimalikkust keskkonnapoliitika valdkonnas tunnustab ka 15. joonealuses märkuses viidatud arvamus 2/00 (punktid 45 ja 46).

52 — 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (punkt 56); vt ka 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused Huber (punkt 31) ja British American Tobacco (punkt 94) ning ka titaandioksiidi kohtuotsus (punktid 13 ja 17).

53 — 18. joonealuses märkuses viidatud titaandioksiidi kohtuotsus (punktid 17–21), 25. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas parlament *vs.* nõukogu (punkt 14) ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (punkt 57). Sellest kohtupraktikast võib järeldada, et kahe õigusliku aluse kumuleerumine tuleb siiski kõne alla, kui mõlemad näevad ette sama seadusloomemenetluse või vähemalt üksteisega ühildatava seadusloomemenetluse; vt selle kohta 9. septembri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-184/02 ja C-223/02: Hispaania ja Soome *vs.* Euroopa Parlament ja nõukogu (EKL 2004, lk I-7789, punktid 42–44).

formaalset osalemisõigust (EÜ artikli 133 lõige 4) [54], siis keskkonnapoliitika valdkonnas täidab parlament koos nõukoguga kaasotsustusmenetluse raames seadusandlikku funktsiooni (EÜ artikli 175 lõige 1 koosmõjus EÜ artikliga 251). Kuigi nõukogu võtab mõlemas poliitikavaldkonnas otsuseid reeglina vastu kvalifitseeritud häälteenamusega (EÜ artikli 133 lõige 4, või – kaasotsustusmenetluse puhul – EÜ artikkel 251) [55], näitavad parlamendi osalusõigusega seotud põhimõttelised erinevused, et EÜ artikli 133 ja artikli 175 kohased seadusloomemenetlused ei ole teineteisega kooskõlas ning neid ei saa seetõttu ka kombineerida. [56]

60. Ühelt poolt on iseenesestmõistetav, et parlamendi kaasotsustusõigusest EÜ artikli 175 valdkonnas ei saa loobuda; kaasotsustusmenetlus on alates Maastrichti lepingust üks parlamendi keskseid osalusõigusi ning annab olulise panuse ühenduse seadusandluse demokraatlikusse legitiimsusesse. Samuti ei saaks aga teiselt poolt pikemalt mõtlemata täiendada EÜ artikli 133 lõike 4 kohast menetlust parlamendi kaasotsustusõigusega, mida selles ei ole ette nähtud. Mõlemal juhul tekiks oht, et võidakse moonutada vastavates õiguslikes alustes kehtestatud otsustusprotsessi ning selle kaudu ka asutamislepingus ette nähtud institutsioonilist tasakaalu: seadusloomeprotsessi muutmine võib alati mõjutada ka vastuvõetava õigusakti sisu. [57]

61. Selle poolest erineb käesolev kohtuasi ka samal ajal menetletavast kohtuasjast C-94/03. [58] Seal viiks nimelt mõlema võimaliku õigusliku aluse (EÜ artikkel 133 ning artikli 175 lõige 1, mõlemad koosmõjus EÜ artikliga 300) kombineerimine kõigest — alati probleemivabalt võimaliku — parlamendiga konsulteerimiseni ühise kaubanduspoliitika raames; selline parlamendi arvamuse ärakuulamise tulemus ei ole nõukogule teadagi siduv. Seevastu käesolevas asjas võetaks aga nõukogult kaasotsustusmenetluse laiendamise kaudu EÜ artikli 133 valdkonda tema seadusandluse ainupädevus ning nõukogu peaks seda parlamendiga jagama. Selline tulemus läheks vastuollu teadliku ja mitmetel valitsustevahelistel konverentsidel

54 — Asjaolu, et parlamendil ei ole tavajuhul ühise kaubanduspoliitika valdkonnas mingeid formaalseid osalemisõigusi, näitab vastupidi ka EÜ artikli 133 lõige 7.

55 — Erisused, mille puhul on nõutav ühehäälsus, on ühise kaubanduspoliitika jaoks sätestatud EÜ artikli 133 lõigetes 5–7 ning keskkonnapoliitika jaoks EÜ artikli 175 lõikes 2; lisaks tuleneb EÜ artikli 251 lõikest 3, et parlamendi muudatuste puhul, mille kohta komisjon on esitanud eitava arvamuse, teeb nõukogu kaasotsustusmenetluses otsuse ühehäälselt.

56 — Teistsugusele seisukohale jäi kohtujurist Geelhoed, kes oma 10. septembri 2002. aasta ettepanekus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (EKL 2002, lk I-11461, punktid 167–182) pidas EÜ artikli 95 kaasotsustusmenetlust kombineeritavaks menetlusega EÜ artikli 133 alusel.

57 — 16. joonealuses märkuses viidatud kaupade transpordi kohtuotsuses (punkt 52) selgitab Euroopa Kohus, et kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamise menetluse asendamine ühehäälsusega võib mõjutada vastuvõetava õigusakti sisu (vt ka 20. joonealuses märkuses viidatud 26. märtsi 1987. aasta kohtuasi komisjon *vs.* nõukogu, punkt 12; 18. joonealuses märkuses viidatud titaandioksiidi kohtuasi, punktid 17–21, ning 16. joonealuses märkuses viidatud 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu, punkt 58). See kehtib seda enam juhul, kui parlamendile antakse kaasotsustusõigus, mida kõnealune õiguslik alus ette ei näe.

58 — Vt 3. joonealuses märkuses viidatud minu tänase kuupäevaga ettepanek (punkt 50).

kinnitatud liikmesriikide otsusega seadusloomemenetluse kohta ühise kaubanduspoliitika valdkonnas. [59]

62. Ei otsusest kohtuasjas Swedish Match [60] ega otsusest kohtuasjas British American Tobacco [61] saa järeldada midagi vastupidist. Kummaski nimetatud otsustest ei käsitle Euroopa Kohus lähemalt institutsioonide asutamislepinguga kehtestatud erinevaid pädevusi ega institutsioonilist tasakaalu ühest küljest kaasotsustusmenetluse kontekstis ning teisest küljest EÜ artikli 133 menetluse kontekstis. [62]

63. EÜ artiklites 133 ja 175 ette nähtud seadusloomemenetluste ühildamatuse tõttu oleks ühenduse seadusandja pidanud isegi määruse keskkonnapoliitiliste ja kaubanduspoliitiliste aspektide tasakaalu korral siiski andma eelise ühele nimetatud õiguslikest alustest. Kõnealuste menetluste ühildamatuse tõttu poleks ta saanud võtta määruse õiguslikuks aluseks samal ajal nii ühise kaubandus- kui ka keskkonnapoliitika sätteid.

64. Sellisel juhul oleks pidanud õigusliku alusena peale jääma keskkonnapoliitika EÜ artikkel 175. Seadusloomemenetluse seisukohast kujutab parlamendi kaasotsustusõigus endast normaaljuhtu, samas kui sellised õiguslikud alused nagu EÜ artikkel 133, milles ei ole sätestatud parlamendi formaalset osalusõigust, kujutavad endast menetlustehniliselt erandit. See vastab ka läbipaistvuse põhimõttele (EÜ artikli 1 lõige 2) [63] ja demokraatia põhimõttele (EÜ artikli 6 lõige 1), kui kahest võrdselt võimalikust ja mõjutatud, kuid üksteisega ühildamatust õiguslikust alusest valitakse see, mille kohaldamise puhul on parlamendi osalusõigus suurem.

65. Isegi kui väita, et vaidlusaluses määruses on kaubandus- ja keskkonnapoliitilised aspektid võrdselt esindatud, kõneleks menetlustehnilised põhjused kahe õigusliku aluse valiku vastu ja keskkonnapoliitika sätte kui ainsa õigusliku aluse valiku poolt. Parla-

59 — Selles osas tuleb silmas pidada, et kaasotsustusmenetluse kohaldamisala laiendati Maastrichti ja Nice'i lepingutega ning ka EÜ artiklit 133 muudeti nende lepingutega üsna palju, ilma et liikmesriigid oleksid siiski ühise kaubanduspoliitika valdkonnas teinud parlamendist nõukogu kõrval kaasseadusandjat. Alles Euroopa põhiseaduse leping (alla kirjutatud 29. oktoobril 2004 Roomas, ELT C 310, lk 1) laiendab oma artikli III-315 lõikes 2 koosmõjus artiklitega I-34 ja III-396 Euroopa Parlamendi kaasotsustusõiguse ühise kaubanduspoliitika valdkonda.

60 — Viidatud 23. joonealuses märkuses.

61 — Viidatud 18. joonealuses märkuses.

62 — Sõnaselgelt väljendatud 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses British American Tobacco (punkt 110), viidates selle olulisuse puudumisele käesolevas asjas. Mõlemas kohtuasjas väidetakse lõpuks ainult, et seal vaidluse all oleva direktiivi puhul ei põhjustanud lisaks EÜ artiklile 133 kui *ebaolulisele* õiguslikule alusele viitamine mingit kahju ning kujutas endast üksnes formaalset juriidilist viga, mis ei mõjutanud menetlust, sest kasutati EÜ artikli 95 kohaselt ainsana võimalikku kaasotsustusmenetlust (kohtuasi British American Tobacco, punkt 98, ning kohtuasi Swedish Match, punkt 44).

63 — Vt eriti Euroopa Parlamendi kodukorra III osa pealkirjaga „Parlamendi tegevuse läbipaistvus" (16. trükk, juuni 2004; ELT 2005, L 44, lk 1), mille artikli 96 lõigetes 2 ja 3 on sätestatud istungite avalikkuse põhimõte ning artiklis 97 parlamendi dokumentidele juurdepääsu õigus.

mendi ja nõukogu otsust võtta määrus vastu EÜ artikli 175 lõike 1 alusel kaasotsustusmenetlusega ei saa järelikult ka sellest seisukohast vastustada.

V. Kohtukulud

66. Vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud komisjoni kahjuks, mõistetakse kohtukulud vastavalt parlamendi ja nõukogu nõudele välja komisjonilt.

67. Erandina sellest tuleneb kodukorra artikli 69 lõikest 4, et kolm menetlusse astunud liikmesriiki kannavad ise oma kohtukulud.

VI. Ettepanek

68. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1) jätta hagi rahuldamata;

2) jätta Prantsuse Vabariigi, Soome Vabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda. Ülejäänud osas mõista kohtukulud välja Euroopa Ühenduste Komisjonilt.