

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

1 päivänä lokakuuta 2009\*

Asiassa C-370/07,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 2.8.2007,

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään G. Valero Jordana ja C. Zadra, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään J.-P. Jacqué, F. Florindo Gijón ja K. Michoel,

vastaajana,

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukee

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehinään  
E. Jenkinson ja I. Rao, avustajanaan D. Wyatt, QC,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit  
J.-C. Bonichot, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) ja C. Toader,

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

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.3.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.4.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- <sup>1</sup> Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan kumottavaksi Euroopan yhteisön kannasta villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuolten konferenssin Haagissa, Alankomaissa, 3.–15. kesäkuuta 2007 pidettävälle 14. yleiskokoukselle (COP 14) tehtyihin tiettyihin ehdotuksiin 24.5.2007 tehdyn Euroopan unionin neuvoston päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös).

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

- <sup>2</sup> EY 253 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Asetukset ja direktiivit, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio antaa, samoin kuin päätökset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio tekee, perustellaan, ja niissä viitataan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava.”

- 3 EY 300 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella, määrätään seuraavaa:

”Jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu, sopimuksen allekirjoittamisesta, johon voi liittyä päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta ennen sen voimaantuloa, sekä sopimusten tekemisestä päättää neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyys, tai jos on kysymys 310 artiklassa tarkoitetuista sopimuksista.

Poiketen siitä, mitä 3 kohdassa määrätään, samoja menettelyjä noudatetaan päätettäessä sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja määriteltäessä yhteisön kantoja sopimuksella perustetussa elimessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta päätöksiä kyseisen sopimuksen institutionaalisten rakenteiden täydentämisestä tai muuttamisesta.

Euroopan parlamentille on viipymättä annettava täydelliset tiedot tämän kohdan mukaisesta päätöksestä, joka koskee sopimuksen väliaikaista soveltamista tai soveltamisen keskeyttämistä, tai yhteisön kannan määrittelystä sopimuksella perustetussa elimessä.”

### **Asian tausta**

- 4 Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva, 3.3.1973 Washingtonissa allekirjoitettu yleissopimus (jäljempänä CITES-yleissopimus) tuli voimaan 1.7.1975. Sen tavoitteena on suojella luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisia lajeja lähinnä rajoittamalla tai sääntelemällä niiden kauppaa.

- 5 Yhteisö ei ole sopimuspuolena CITES-yleissopimuksessa. Sillä on tarkkailijan asema sopimuspuolten konferensseissa. Yhteisö on kuitenkin toteuttanut vuodesta 1982 itsenäisesti toimenpiteitä, joilla se panee yhteisössä täytäntöön CITES-yleissopimuksesta jäsenvaltioille johtuvia velvoitteita.
  
- 6 Viimeisin toimenpide CITES-yleissopimuksen itsenäiseksi täytäntöönpanoksi on luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä 9.12.1996 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 338/97 (EYVL 1997, L 61, s. 1). Se annettiin EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 175 artiklan 1 kohta) nojalla.
  
- 7 Komissio teki neuvostolle 4.4.2007 ehdotuksen riidanalaiseksi päätökseksi, ja kyseisessä ehdotuksessa viitataan, siltä osin kuin kyse on tämän päätöksen oikeudellisesta perustasta, yhtäältä EY 175 artiklan 1 kohtaan ja EY 133 artiklaan ja toisaalta EY 300 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan.
  
- 8 Neuvosto teki 24.5.2007 riidanalaisen päätöksen, jossa ei mainita oikeudellista perustaa, johon se perustuu.
  
- 9 Neuvosto toimitti kyseisen päätöksen 14.6.2007 päivätyssä kirjeessä parlamentille.

10 Riidanalaisessa päätöksessä todetaan seuraavaa:

”1 artikla

Yhteisön kannan, joka koskee yhteisön toimivaltaan kuuluvia alueita ja jonka jäsenvaltiot esittävät yhdessä yhteisön edun vuoksi villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen osapuolten konferenssin 14. kokouksessa, on oltava tämän päätöksen liitteiden mukainen.

2 artikla

Jos tämän päätöksen tekemisen jälkeen tai ennen osapuolten konferenssin 14. kokousta taikka sen aikana esitettävät uudet tieteelliset tai tekniset tiedot todennäköisesti vaikuttavat 1 artiklassa tarkoitettuun kantaan tai jos uusia ehdotuksia tehdään sellaisista asioista, joihin ei vielä ole yhteisön kantaa, määritellään yhteisön kanta ehdotuksiin yhteisön toimivaltaan kuuluvien alojen osalta koordinoitusti paikan päällä ennen kuin osapuolten konferenssi äänestää niistä.”

## **Asianossaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti**

- 11 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin
- kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen ja
  - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 12 Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin
- hylkää kanteen
  - toissijaisesti ja siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi riidanalaisen päätöksen, toteaa, että kyseisen päätöksen vaikutukset ovat pysyviä, ja
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 13 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 20.11.2007 antamalla määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

## Kanne

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 14 Neuvosto väittää menettelyä koskevassa alustavassa huomautuksessaan, että kanne on vailla kohdetta, koska riidanalaisella päätöksellä on jo ollut kaikki oikeusvaikutukset, sillä sen sisältämä yhteisön kanta on ilmaistu CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten Haagissa 3.–15.6.2007 pidetyssä konferenssissa.
- 15 Komissio täsmentää, että tämän kanteen nostamisella pyritään siihen, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi tuomion, jonka perusteella olisi mahdollista estää tulevaisuudessa se, että neuvosto tekee CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin yhteydessä päätöksiä, joissa ei mainita niiden oikeudellista perustaa, ja vaatii, että kanne on otettava tutkittavaksi.
- 16 Tältä osin on palautettava mieliin, että komission ei tarvitse osoittaa oikeussuojan tarvetta, jotta se voisi nostaa kumoamiskanteen tällaisista päätöksistä (ks. vastaavasti asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 3 kohta).
- 17 Lisäksi on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo päätenyt ottamaan tutkittavaksi kanteita, joissa vaadittiin kumottavaksi toimi, joka oli jo pantu täytäntöön tai jota ei enää sovellettu kanteen nostamishetkellä (ks. asia 53/85, AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok., s. 1965, Kok. Ep. VIII, s. 675, 21 kohta ja asia 207/86, Apesco v. komissio, tuomio 26.4.1988, Kok., s. 2151, 16 kohta).
- 18 Kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi.



*Asiakysymys*

## Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

- 19 Komissio esittää kanteensa tueksi yhden ainoan perusteen, jonka mukaan EY 253 artiklassa tarkoitettua perusteluvollisuutta on rikottu, koska riidanalaisessa päätöksessä ei mainita oikeudellista perustaa, johon se perustuu.
- 20 Komissio korostaa, että se oli ehdottanut käytettäväksi riidanalaisen päätöksen aineellisena oikeudellisena perustana EY 133 ja EY 175 artiklaa yhdessä, koska CITES-yleissopimuksen yhteydessä lajien kaupan sääntelyllä ja lajien säilyttämisellä oli yhtä tärkeä merkitys. Näiden kahden oikeudellisen perustan ilmoittamatta jättämisen johdosta asianomaisilla yhteisöjen toimielimillä ja jäsenvaltioilla ei komission mukaan ole tietoja toimivallastaan ja siten roolistaan CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssissa. Sillä seikalla, että asetus N:o 338/97 perustui yksinomaan EY 175 artiklaan mutta ei sekä EY 133 artiklaan että EY 175 artiklaan yhdessä, ei komission mukaan ole merkitystä, koska toimen oikeudellista perustaa määritettäessä on otettava huomioon toimen tavoite ja toimen varsinainen sisältö eikä se, mitä oikeudellista perustaa on käytetty yhteisöjen muiden samankaltaisten toimien toteuttamiseksi.
- 21 Menettelyllisen oikeudellisen perustan osalta komissio väittää, että ainoastaan neuvoston päätös, joka perustuu EY 300 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan, voi muodostaa asianmukaisen oikeudellisen instrumentin yhteisön kannan määrittelemiseksi silloin, kun on tehtävä CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin päätös, jolla on oikeusvaikutuksia, ja kun tällaisen päätöksen tekeminen voi näin ollen vaikuttaa yhteisön säännöstöön (*acquis communautaire*). Kyseisen perustan mainitsematta jättäminen on komission mukaan aiheuttanut suurta epävarmuutta sen suhteen, mitä menettelyä neuvosto tosiasiallisesti on noudattanut, ja vaikuttanut parlamentin oikeuksiin.

- 22 Komissio viittaa edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto annettuun tuomioon ja esittää myös, että riidanalaisen päätöksen oikeudellista perustaa ei voida päätellä kyseisen päätöksen muiden osien perusteella. Sitä paitsi neuvosto on komission mukaan jättänyt kokonaan viittaamatta perustamissopimukseen riidanalaisessa päätöksessä.
- 23 Komissio kiistää neuvoston argumentin, joka koskee sitä, että riidanalainen päätös ei olisi EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös. Komissio korostaa tältä osin, että erolle, jonka neuvosto on tehnyt kahden erityyppisen päätöksen välillä sillä perusteella, että perustamissopimuksen saksankielisessä toisinnossa on käytetty kahta eri termiä ("Entscheidung" ja "Beschluss") – kahta eri termiä käytetään vain kahdessa muussa perustamissopimuksen kielitoisinnossa eli hollanninkielisessä toisinnossa ("besluit" ja "beschikking") ja sloveeninkielisessä toisinnossa ("sklep" ja "odločba") – ei ole perustetta perustamissopimuksessa. Perustamissopimuksessa ei nimittäin tehdä eroa EY 253 artiklassa tarkoitettujen päätösten ja muiden päätösten välillä. Komissio korostaa, että EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa mainituista toimista käytetään termiä "päätös" ja että muun muassa perustamissopimuksen englannin- ja ranskan-kieliset toisinnot asiayhteydessään tarkasteltuna ovat tämän terminologian mukaiset.
- 24 Riidanalaisen päätöksen oikeudellisen perustan mainitsematta jättämistä ei voida komission mukaan perustella sillä, että tämä päätös on osoitettu vain sopimuspuolille, jotka ovat osallistuneet kyseisen päätöksen tekemiseen, sillä on tarpeen säilyttää toimielinten oikeudet ja olla asettamatta esteitä yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamalle valvonnalle.
- 25 Komissio kiistää sen, että nyt esillä olevassa tapauksessa olisi merkitystä viittauksella, joka on tehty asiassa 22/70, komissio vastaan neuvosto, 31.3.1971 annettuun tuomioon (ns. AETR-tapaus, Kok., s. 263), jossa oli kyse tietyistä "neuvoston neuvotteluista", koska nyt esillä olevassa asiassa on kyse päätöksestä, jonka neuvosto on tehnyt EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla ja joka nimenomaisesti mainitaan EY 253 artiklassa. Komissio täsmentää, että edellä mainitussa AETR-tapauksessa annettussa tuomiossa kyse oli sen sijaan toimesta, joka oli toteutettu kyseisen tapauksen erittäin erityisten olosuhteiden johdosta ja jota yhteisöjen tuomioistuin piti pätevänä yksinomaan kyseisissä olosuhteissa ja jolle komissio oli antanut suostumuksensa.

- 26 Komissio väittää, että riidanalaisen päätöksen oikeudellisen perustan mainitseminen jättäminen ei ole yksinomaan muotoa koskeva virhe, koska yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys (lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok., s. I-9713, 5 kohta), joten tällainen puute merkitsee laiminlyöntiä, jolla loukataan perustamissopimuksessa yhtäältä toimielinten välille ja toisaalta yhteisön ja jäsenvaltioiden välille luotua perustuslaillista tasapainoa. Lisäksi neuvosto on komission mukaan tarkoituksella poistanut kyseistä oikeudellista perustaa koskevan maininnan ja antanut näin ymmärtää, ettei se katsonut olevan tarpeen mainita sitä nimenomaisesti.
- 27 Lisäksi EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrättyä menettelyä ei komission mukaan ole noudatettu, koska riidanalainen päätös oli toimitettu parlamentille vasta kolme viikkoa kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen eli 14.6.2007, joten tämä myöhäinen toimittaminen on loukannut parlamentin oikeuksia.
- 28 Komissio kiistää vielä neuvoston täydentävien huomautusten, jotka liittyvät yhteisön kantojen määrittelyä koskevaan käytäntöön, asiaankuuluvuuden ja muistuttaa, että oikeuskäytännön mukaan pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksessa asetetuista oikeussäännöistä (asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok., s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 24 kohta).
- 29 Neuvosto esittää pääasiallisena argumenttina, että nyt esillä olevassa tapauksessa sen ei ollut tarpeen mainita riidanalaisen päätöksen oikeudellista perustaa, koska kyseinen päätös on sui generis -päätös, josta saksan kielessä käytetään ilmaisua "Beschluss" ja jonka neuvosto on tehnyt yhteisön ulkosuhteiden alalla EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti. Tämä päätös on neuvoston mukaan erotettava päätöksestä, josta käytetään saksankielistä ilmaisua "Entscheidung" ja jota tarkoitetaan EY 249 ja EY 253 artiklassa.
- 30 Neuvosto esittää, että koska riidanalaisella päätöksellä on vaikutusta vain yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin samoin kuin toimielinten välisiin suhteisiin ja koska sillä ei näin ollen ole mitään vaikutusta kolmansien, kuten luonnollisten henkilöiden tai yhtiöiden, lakisääteisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, perusteluvelvollisuudelle ei ole syytä, sillä kyseinen päätös on osoitettu vain sopimuspuolille, jotka ovat osallistuneet

sen tekemiseen. Samoin kuin yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa AETR-tapauksessa antamassaan tuomiossa, joka koski ”neuvoston neuvotteluja” kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi, riidanalainen päätös on neuvoston mukaan ”Beschluss” ja tässä ominaisuudessa se ei ole niiden toimien tyhjentävällä listalla, joita perusteluvelvollisuus koskee.

31 Toissijaisena argumenttina neuvosto viittaa asiassa C-210/03, Swedish Match, 14.12.2004 annettuun tuomioon (Kok., s. I-11893, 44 kohta) ja esittää, että se, että toimessa ei viitata toimen oikeudelliseen perustaan, on vain yksinomaan muotoa koskeva virhe. Sillä, ettei riidanalaisessa päätöksessä ole tällaista viittausta, ei neuvoston mukaan nimittäin ole ollut mitään vaikutusta kyseisen päätöksen tekemiseen sovellettavaan menettelyyn, sillä nyt esillä olevassa tapauksessa on noudatettu EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrättyä menettelyä. Neuvosto täsmentää tältä osin, että tässä määräyksessä edellytetään ainoastaan kyseisen päätöksen toimittamista parlamentille tietojen antamista varten mutta siinä ei aseteta mitään määräaikaakaan eikä muutenkaan velvoiteta neuvostoa saattamaan tätä päätöstä parlamentin tutkittavaksi.

32 Komission ehdottamien kahden aineellisen oikeudellisen perustan osalta neuvosto esittää, että koska asetus N:o 338/97 oli annettu pelkästään perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella, neuvostossa ei olisi voitu saada määränemmistöä näin ehdotetun oikeudellisen perustan käyttämiselle.

33 Neuvoston mukaan oli tärkeää vahvistaa yhteisön kanta perustamissopimuksessa määrättyjen menettelyjen mukaisesti ennen CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 14. kokouksen alkamista. Riidanalaisen päätöksen oikeudellisen perustan mainitsematta jättämisellä ei neuvoston mukaan ollut mitään vaikutusta menettelyyn, joka johti kyseisen päätöksen tekemiseen, päätöksen sitovuuteen, itse neuvotteluihin, joita kyseisessä konferenssissa käytiin, eikä komissiolla ja jäsenvaltioilla näissä neuvotteluissa olleeseen rooliin. Neuvosto täsmentää, että komission roolin näissä neuvotteluissa määräsi – ja sitä rajoitti – se seikka, että yhteisö ei ole CITES-yleissopimuksen sopimuspuoli, eikä se seikka, että riidanalaisen päätöksen oikeudellista perustaa ei ole mainittu.

- 34 Neuvosto korostaa, että sillä, ettei riidanalaisessa päätöksessä ole mainittu oikeudellista perustaa, ei ole ollut vaikutusta myöskään vastaavan yhteisön sisäisen toimen toteuttamiseen, koska asetuksen N:o 338/97 19 artiklassa säädetään, että muun muassa kyseisen asetuksen liitteiden tarkistukseen sopimuspuolten konferenssin päätösten ja CITES-yleissopimuksen pysyvän komitean päätösten johdosta sovelletaan komitologiamenettelyä.
- 35 Neuvosto huomauttaa vielä, että yhteisön kantojen määrittelyä koskeva käytäntö on melko hajanainen ja että se on pysynyt sellaisena Nizzan sopimuksen voimaantulon jälkeen. Se toteaa yhtäältä, että on olemassa neuvoston päätöksiä, joissa viitataan joko yksinomaan aineelliseen oikeudelliseen perustaan tai yksinomaan EY 300 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan. Toisaalta ei ole tavatonta, että yhteisön kannat vahvistetaan siten, että neuvosto suoraan hyväksyy tekstin, johon on otettava kantaa, ilman, että tähän hyväksymiseen liittyisi sui generis -päätöstä. Näissä viimeksi mainituissa tapauksissa neuvosto on aina toiminut komission ehdotuksesta ja ottanut huomioon komission ehdottaman muodon.
- 36 Neuvoston kaikkia argumentteja tukeva Yhdistynyt kuningaskunta lisää tähän, että EY 300 artiklan 2 kohdan toinen alakohta ei sisällä mitään määräystä, jonka seurauksena sui generis -päätökset korvattaisiin EY 249 artiklassa tarkoitetuilla päätöksillä kyseessä olevalla alalla. Lisäksi komission osallistuminen menettelyyn, joka johti riidanalaisen päätöksen tekemiseen, sekä CITES-yleissopimusta koskeviin neuvotteluihin tarjosi Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tälle viimeksi mainitulle toimielimelle kaikki oikeudelliset takeet, jotka EY 253 artiklalla on tarkoitus varmistaa kolmansille. Sui generis -toimet mahdollistavat yhteisölle joustavuuden, joka on tarpeen, jotta se voi tehokkaasti osallistua kansainvälisillä sopimuksilla luotuihin elimiin, ja olisi yhteisöjen etujen vastaista edellyttää, että neuvosto ilmoittaa täsmällisesti kunkin nyt tarkasteltavana olevassa tapauksessa kyseessä olevan tyyppisen päätöksen oikeudellisen perustan. Yhdistynyt kuningaskunta täsmentää, että se seikka, että neuvostolla ei ole ehdotonta velvollisuutta mainita sui generis -toimen oikeudellista perustaa EY 253 artiklan nojalla, ei merkitse sitä, että neuvoston on oltava mainitsematta se.

## Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 37 Aluksi on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa vahvistettu perusteluvollisuus merkitsee, että kaikissa toimielimen toteuttamissa toimissa on mainittava ne syyt, joiden vuoksi se on toteuttanut ne, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia niiden laillisuuden ja jotta jäsenvaltiot ja ne kolmannet, joita asia koskee, saisivat tietoonsa ne olosuhteet, joissa yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta (ks. vastaavasti mm. asia C-41/93, Ranska v. komissio, tuomio 17.5.1994, Kok., s. I-1829, Kok. Ep. XV, s. I-165, 34 kohta).
- 38 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimen oikeudellisen perustan ilmoittamista koskeva velvollisuus kuuluu perusteluvollisuuteen (ks. mm. em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 9 kohta ja asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988, Kok., s. 4563, 36–38 kohta).
- 39 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut oikeusvarmuuden edellyttävän, että kaikkien toimien, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain yhteisön oikeuden määräyksestä tai säännöksestä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimen oikeudellisenä perustana ja jonka mukaan toimen oikeudellinen muoto määräytyy (asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993, Kok., s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251, 26 kohta).
- 40 Juuri näiden huomioiden valossa on määritettävä, onko riidanalainen päätös voitu pätevästi tehdä ilman, että sen oikeudellista perustaa mainitaan. Tätä varten on tutkittava, koskeeko perusteluvollisuus tätä päätöstä ja onko päätöksessä tämän johdosta ilmoitettava oikeudellinen perusta.
- 41 Kantojensa tueksi asianosaiset esittävät lähinnä terminologisia argumentteja tukeutumalla EY 300 artiklan 2 kohdan eri kielitoisintoihin. Komissio esittää, että riidanalainen päätös on EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös, josta saksan kielessä käytetään termiä

”Entscheidung”, ja että se on tämän johdosta perusteltava. Neuvosto Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana sen sijaan katsoo, että kyse on sui generis -päätöksestä, josta saksan kielessä käytetään termiä ”Beschuß” ja jota EY 253 artikla ei koske.

42 Tältä osin on todettava, että riidanalaisen päätöksen luokittelu EY 249 artiklassa tarkoitetuksi päätökseksi tai sui generis -päätökseksi ei nyt esillä olevassa tapauksessa ole ratkaisevaa päätöksen tekemiseksi siitä, onko siihen sovellettava perusteluvollisuutta. Tätä velvollisuutta, joka on perusteltu muun muassa sen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan vuoksi, jota yhteisöjen tuomioistuimen on voitava harjoittaa, on sovellettava kaikkiin toimiin, joista voidaan nostaa kumoamiskanne. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklassa tarkoitettuja kumoamiskanteen kohteeksi kelpavia toimia ovat kaikki toimielinten toteuttamat toimenpiteet, ovatpa ne muodoltaan millaisia tahansa, joilla pyritään aikaansaamaan sitovia oikeusvaikutuksia (ks. mm. em. AETR-tapaus, tuomion 42 kohta; asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta ja asia C-521/06 P, Athinaiki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5829, 42 kohta). Tästä seuraa, että lähtökohtaisesti kaikkiin toimiin, joilla on oikeusvaikutuksia, sovelletaan perusteluvollisuutta.

43 Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa vahvistetaan aloilla, jotka kuuluvat yhteisön toimivaltaan, yhteisön kanta, jonka yhteisön edun vuoksi yhdessä toimivat jäsenvaltiot tulevat ilmaisemaan CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 14. kokouksessa.

44 Riidanalainen päätös on näin ollen toimi, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, koska siinä vahvistetaan yhteisön kanta kyseisessä 14. kokouksessa, ja tämä toimi sitoo yhtäältä sekä neuvostoa että komissiota ja toisaalta jäsenvaltioita siltä osin kuin siinä veloitetaan jäsenvaltiot puolustamaan kyseistä kantaa.

45 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös on perusteltava ja että siinä on näin ollen ilmoitettava oikeudellinen perusta, johon se perustuu, erityisesti sitä varten, että yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaa.

- 46 Oikeudellisen perustan ilmoittamista edellyttää myös EY 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettu rajoitetun erityistoimivallan periaate, jonka mukaan yhteisö toimii sille perustamissopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa niin yhteisön sisäisessä kuin kansainvälisessäkin toiminnassa (ks. lausunto 2/94, 28.3.1996, Kok., s. I-1759, 24 kohta).
- 47 Tältä osin on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys, sillä koska yhteisöllä on vain rajoitettua erityistoimivaltaa, yhteisön on liitettävä riidanalainen päätös johonkin perustamissopimuksen määräykseen, jossa sille annetaan toimivalta toteuttaa tällainen toimi (ks. vastaavasti em. lausunto 2/00, 5 kohta).
- 48 Oikeudellisen perustan ilmoittamisella on erityinen merkitys myös yhteisön niiden toimielinten, joita toimen toteuttamismenettely koskee, oikeuksien säilyttämiseksi. Niinpä nyt esillä olevassa asiassa perustan ilmoittamisella voi olla vaikutusta parlamentin toimivaltaan, koska EY 133, EY 175 artiklassa ja EY 300 artiklan 2 kohdassa sille ei anneta samassa määrin oikeutta osallistua toimen toteuttamiseen. Lisäksi oikeudellisen perustan ilmoittaminen on tarpeen neuvostossa käytettävän äänestysmenettelyn määrittämiseksi. Tältä osin on nimittäin todettava, että EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, mutta ei yhtäältä silloin, kun sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyyttä, tai toisaalta silloin, kun on kysymys 310 artiklassa tarkoitetuista sopimuksista.
- 49 Lisäksi yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako määräytyy oikeudellisen perustan ilmoittamisen perusteella. Nyt esillä olevassa tapauksessa pelkästään EY 175 artiklan tai EY 133 artiklan soveltamisella ei nimittäin olisi ollut samoja vaikutuksia yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon kuin näiden kahden määräyksen mahdollisella samanaikaisella soveltamisella, sillä EY 133 artiklassa annetaan yhteisölle yksinomainen toimivalta kun taas EY 175 artiklassa määrätään yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä jaetusta toimivallasta. Oikeudellisen perustan



ilmoittamatta jättäminen voi siis aiheuttaa sekaannusta yhteisön toimivallan luonteen suhteen, ja se on omiaan heikentämään yhteisöä sen puolustaessa kantaansa kansainvälisissä neuvotteluissa.

50 Toteamusta, jonka mukaan riidanalaisessa päätöksessä oli mainittava oikeudellinen perusta, johon se perustuu, ei voida kyseenalaistaa neuvoston ja Yhdistyneen kuningaskunnan esittämillä argumenteilla.

51 Ensinnäkin siltä osin kuin kyse on neuvoston argumentista, joka koskee edellä mainitussa AETR-tapauksessa annettua tuomiota, on korostettava, että riidanalaista päätöstä ja AETR-tapauksessa annetussa tuomiossa kyseessä ollutta ratkaisua ei ole tehty toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa. Viimeksi mainittu ratkaisu nimittäin koski yksityiskohtaisia yhteistyötä koskevia sääntöjä, jotka olivat aiheellisia sen varmistamiseksi, että yhteisön etuja puolustetaan mahdollisimman tehokkaasti neuvoteltaessa kansainvälisessä tieliikenteessä käytettävien ajoneuvojen miehistöjen työstä tehtävästä Euroopan sopimuksesta ja tehtäessä kyseistä sopimusta ajankohtana, jona yhteisössä tapahtuneen toimivallan uuden jaon täytäntöönpano saattoi vaarantaa neuvottelujen menestyksekkään tuloksen. Kyse oli siis toimesta, joka oli toteutettu edellä mainitussa AETR-tapauksessa annettuun tuomioon johtaneen asian erityisissä olosuhteissa. Nyt esillä olevassa tapauksessa ei ole kyse mistään tällaisesta siltä osin kuin neuvosto on tehnyt päätöksen EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla.

52 Toiseksi siltä osin kuin kyse on Yhdistyneen kuningaskunnan argumentista, jonka mukaan ylenmääräinen muotosidonnaisuus haittaisi vakavasti kansainvälisillä sopimuksilla perustetuissa elimissä tapahtuvan yhteisön osallistumisen tehokkuutta, on pantava merkille yhtäältä se, että vaikka toimintakeinojen joustavuuden tarpeella tosin voi olla jonkin verran merkitystä kansainvälisissä neuvotteluissa, on kuitenkin niin, että yhteisöllä on vain rajoitettua erityistoimivaltaa ja että se voi toimia vain tämän toimivallan rajoissa. Toisaalta oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että perusteluvaatimusta arvioidaan kyseessä olevan toimen luonteen ja sen asiayhteyden valossa (ks. vastaavasti asia C-333/07, Régie Networks, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10807, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa, että vaikka kyseisen toimen perusteluilla, jotka tapauksen mukaan ovat enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisia, voidaan tosin vastata vaikeuksiin, joita mahdollisesti on koettu kansainvälisissä neuvotteluissa, toimen oikeudellisen perustan ilmoittaminen ei kuitenkaan voi olla liiallinen perusteluponnistelu. Oikeudellista perustaa on näin ollen lähtökohtaisesti pidettävä vähimmäistietona, jonka avulla perusteluvollisuus

voidaan täyttää, kun otetaan huomioon se, että yhteisön on liitettävä toteutettu toimi perustamissopimuksen johonkin määräykseen, jossa sille annetaan toimivalta toteuttaa kyseinen toimi.

- 53 Kolmanneksi ei myöskään voida hyväksyä määräaikojen noudattamisvelvollisuutta koskevaa argumenttia, jonka Yhdistynyt kuningaskunta myös on esittänyt. On nimittäin niin, että koska yhteisöllä on vain rajoitettua erityistoimivaltaa, perustamissopimuksen määräys, jossa sille annetaan sen toimivalta, on määritettävä ennen kuin yhteisö toimii. Lisäksi se, että oikeudellinen perusta mainitaan myöhemmin toimessa, jolla pyritään panemaan yhteisön tasolla täytäntöön CITES-yleissopimukseen tehdyt muutokset, ei voi riittää, toisin kuin neuvosto väittää, perusteluvelvollisuuden noudattamiseksi, sillä toimen perustelujen on sisällyttävä itse toimeen (ks. asia C-291/98 P, Sarrió v. komissio, tuomio 16.11.2000, Kok., s. I-9991, 73 ja 75 kohta ja asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003, Kok., s. I-937, 66 kohta).
- 54 Lopuksi on vielä todettava, että neuvoston argumenttia, jonka mukaan riidanalaiseen päätökseen rinnastettavissa päätöksissä ei myöskään aiemmin ole mainittu oikeudellista perustaa, johon ne perustuivat, ei myöskään voida hyväksyä. Tältä osin nimittäin riittää, kun huomautetaan, että pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen oikeussäännöistä, eikä tämä käytäntö voi näin ollen luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määrittäessä oikeaa oikeudellista perustaa (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 24 kohta ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996, Kok., s. I-1689, 24 kohta).
- 55 Edellä esitetyistä huomioista seuraa, että riidanalaisessa päätöksessä piti ainakin mainita oikeudellinen perusta, johon se perustuu, perusteluvelvollisuuden täyttämiseksi.
- 56 On kuitenkin palautettava mieliin, että se, ettei viitata perustamissopimuksen johonkin tiettyyn määräykseen, ei voi olla olennainen virhe, jos toimen oikeudellinen perusta voidaan määrittää toimen muiden osien perusteella. Tällainen nimenomainen viittaus on kuitenkin välttämätön, jos tällaisen viittauksen puuttuessa täsmällinen oikeudellinen perusta jää epäselväksi niille, joita asia koskee, ja yhteisöjen tuomioistuimelle (ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 9 kohta).

- 57 Nyt esillä olevassa tapauksessa oikeudellista perustaa ei voida päätellä riidanalaisen päätöksen minkään osan perusteella. Viimeksi mainitussa päätöksessä nimittäin tyydytään viittaamaan komission neuvostolle tekemään ehdotukseen neuvoston päätökseksi. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 1 perustelukappaleessa ilmoitetaan, että CITES-yleissopimus on pantu täytäntöön yhteisössä asetuksella N:o 338/97. Johdanto-osan 2–4 perustelukappaleessa tyydytään vain toteamaan, että tietyillä CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin päätöslauselmilla voi olla vaikutuksia yhteisön lainsäädäntöön, että yhteisö ei vielä ole CITES-yleissopimuksen sopimuspuoli ja että niissä tapauksissa, joissa on vahvistettu yhteisön sääntöjä perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, jäsenvaltiot eivät voi yhteisön toimielinten ulkopuolella sitoutua velvoitteisiin, jotka voisivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa.
- 58 Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä kirjelmistä ilmenee, että asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnasta on ollut erimielisyyttä neuvostossa. Samoin komissio on tämän osalta esittänyt, ilman, että sen esittämää olisi tältä osin kiistetty, että tietyt jäsenvaltiot ovat esittäneet vastaväitteitä komission ehdottamien kahden aineellisen oikeudellisen perustan osalta, sillä useat niistä pitivät parempana turvautua ainoastaan EY 175 artiklaan, kun taas jotkin muut jäsenvaltiot ilmoittivat, etteivät ne hyväksy ehdotettua menettelyllistä oikeudellista perustaa, joka oli EY 300 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.
- 59 Lisäksi neuvosto ilmoittaa, että kun se teki riidanalaisen päätöksen, se toimi EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettun menettelyn mukaisesti, mutta että se katsoi, ettei ollut välttämätöntä mainita menettelyllistä oikeudellista perustaa. Neuvosto täsmentää, ettei ollut mahdollista päästä yhteisymmärrykseen komission ehdottamista kahdesta aineellisesta oikeudellisesta perustasta.
- 60 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen oikeudellista perustaa ei voida selvästi päätellä riidanalaisesta päätöksestä ja että oikeudellisen perustan mainitsematta jättäminen selittyy sillä, että neuvostossa vallitsi eripuraisuus ainakin aineellisen oikeudellisen perustan osalta.

- 61 Näin ollen – ja toisin kuin neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta väittää – sitä, ettei riidanalaisessa päätöksessä ole mainittu mitään oikeudellista perustaa, ei voida pitää yksinomaan muotoa koskevana virheenä.
- 62 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava sen vuoksi, ettei siinä mainita oikeudellista perustaa, johon se perustuu.

*Riidanalaisen päätöksen vaikutusten pysyttämistä koskeva pyyntö*

- 63 Neuvosto pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta Yhdistyneen kuningaskunnan tältä osin tukemana, että siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi riidanalaisen päätöksen, se pysyttäisi voimassa kyseisen päätöksen vaikutukset. Komissio ei ole vastustanut tätä pyyntöä.
- 64 EY 231 artiklan toisen kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi katsoessaan sen tarpeelliseksi todeta, miltä osin kumotun asetuksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. Tätä määräystä voidaan soveltaa analogisesti myös päätökseen silloin, kun siihen on tärkeitä oikeusvarmuuteen liittyviä syitä, jotka ovat rinnastettavissa syihin, jotka otetaan huomioon tiettyjä asetuksia kumottaessa ja jotka oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää EY 231 artiklan toisessa kohdassa sille tässä yhteydessä annettua toimivaltaa (ks. asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, Kok., s. I-8103, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 65 On korostettava, että riidanalaisella päätöksellä oli tarkoitus määrittää yhteisön kanta tiettyihin ehdotuksiin, joita tarkasteltiin CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 14. kokouksessa, joka pidettiin Haagissa 3.–15.6.2007. Ei ole kiistetty tältä osin, että jäsenvaltiot ovat tosiasiallisesti esittäneet yhteisön tämän kannan riidanalaisen päätöksen mukaisesti.

66 Näin ollen riidanalaisen päätöksen, joka julistetaan kumottavaksi tässä tuomiossa, vaikutukset on pysytettävä voimassa oikeusvarmuuden vuoksi.

## Oikeudenkäyntikulut

67 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska neuvosto on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Mainitun artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan, joka on asiassa väliintulijana, on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

**1) Euroopan yhteisön kannasta villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuolten konferenssin Haagissa, Alankomaissa, 3.–15. kesäkuuta 2007 pidettävälle 14. yleiskokoukselle (COP 14) tehtyihin tiettyihin ehdotuksiin 24.5.2007 tehty Euroopan unionin neuvoston päätös kumotaan.**

**2) Kumotun päätöksen vaikutukset pysytetään voimassa.**

- 3) Euroopan unionin neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 4) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset