



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
15 päivänä toukokuuta 2014¹

Yhdistetyt asiat C-103/12 ja C-165/12

**Euroopan parlamentti (C-103/12)
ja
Euroopan komissio (C-165/12)
vastaan**

Euroopan unionin neuvosto

Neuvoston päätös 2012/19/EU — Oikeusperustan valinta — SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohta —
Euroopan unionin kolmannelle valtiolle osoittaman julkilausuman oikeudellinen status

1. Venezuelan boliviaanisen tasavallan (jäljempänä Venezuela) lipun alla purjehtivat kalastusalukset ovat toimineet pitkän ajan Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevalla yksinomaisella talousvyöhykkeellä (jäljempänä talousvyöhyke)² ja siten EU:n vesillä. Ranskan Guyanan jalostusteollisuus on riippuvainen kyseisten kalastusalusten purkamasta saalista. Vaikka 1990-luvulla käytiin Euroopan unionin (jäljempänä EU) ja Venezuelan välisiä neuvotteluja, muodollista kansainvälistä sopimusta ei koskaan tehty huolimatta siitä, että EU-oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa näytetään edellyttävän jonkinlaista kansainvälisoikeudellista perustaa tällaiselle vesialueille pääsulle.³ Euroopan komissio oli huolissaan siitä, että tällaisen perustan puuttuminen muodostaisi oikeudellisen esteen venezuelalaisille kalastusaluksille myönnettävien kalastusmahdollisuuksien vahvistamiselle ja jakamiselle (ja siten myöskin kalastuslupien antamiselle).

2. Toimien komission valmisteleman ja itse muuttamansa ehdotuksen pohjalta ja pyydettyään Euroopan parlamentilta lausuntoa (mutta ei hyväksyntää) Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 16.12.2011 antamallaan päätöksellä 2012/19⁴ (jäljempänä päätös) Venezuelalle osoitetun julkilausuman kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä EU:n vesillä venezuelalaisille kalastusaluksille (jäljempänä julkilausuma). Julkilausuma annettiin tiedoksi Venezuelalle Note Verbalella. Päätöksen oikeusperusta on SEUT 43 artiklan 3 kohta yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan b alakohdan kanssa. Komission ehdotus oli perustunut SEUT 43 artiklalle yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa.⁵ Euroopan parlamentti (asiassa C-103/12) ja komissio (asiassa C-165/12) ovat saattaneet vireille SEUT

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Neuvosto totesi 200 meripeninkulman laajuisen kalastusvyöhykkeen perustamiseen yhteisössä 1.1.1977 alkaen liittyvistä ulkoisista näkökohdista 3.11.1976 antamassaan päätöslauselmassa (EYVL 1981 C 105, s. 1) seuraavaa: ”Jäsenvaltiot laajentavat yhteistoimin kalastusalueidensa rajat 200 meripeninkulmaan Pohjanmeren ja Pohjois-Atlantin rannikoilla – ja – kolmansien valtioiden kalastusalusten kalavarojen hyväksikäytöstä näillä alueilla määrätään yhteisön ja asianomaisten kolmansien maiden välisillä sopimuksilla.”

3 — Ks. esim. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 2 alaviite ja jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 23 ja 32 kohta.

4 — Kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä EU:n vesillä Venezuelan boliviaanisen tasavallan lipun alla purjehtiville kalastusaluksille Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevalla talousvyöhykkeellä koskevan julkilausuman hyväksymisestä Euroopan unionin puolesta 16.12.2011annettu neuvoston päätös 2012/19/EU (EUVL 2012, L 6, s. 8).

5 — Komission ehdotuksen on katsottava sisältävän viittauksen SEUT 43 artiklan 2 kohtaan, kun sitä luetaan yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa, jossa kuvataan niitä kansainvälisiä sopimuksia, joille on saatava Euroopan parlamentin hyväksyntä.

263 artiklan nojalla kanteet, joilla vaaditaan päätöksen kumoamista. Ne väittävät, että päätöksen oikeusperusta oli väärä ja että neuvosto ei ole kunnioittanut parlamentin toimivaltuuksia. Komissio väittää lisäksi, että neuvosto ei ole esittänyt valitsemalleen oikeusperustalle perusteluja ja että neuvosto on vääristänyt komission ehdotuksen.

Unionin lainsäädäntö

Sopimus Euroopan unionista

3. SEU 3 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen mukaan EU edistää osaltaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä. Edelleen SEU 21 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu kansainvälisen oikeuden noudattamiseen.

4. SEU 17 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Muut säädökset annetaan komission ehdotuksesta, kun perussopimuksissa niin määrätään.”

5. SEU 47 artiklassa määrätään: ”Unioni on oikeushenkilö.”

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

6. SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa todetaan, että ”meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa” (jäljempänä YKP) kuuluu EU:n on yksinomaisen toimivallan piiriin. SEUT 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta” kuuluvat Unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan piiriin.

7. SEUT 38 artiklan 1 kohdan mukaan EU määrittelee ”yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan ja toteuttaa sitä”. Samassa määräyksessä selvitetään, että viittauksella ”yhteiseen maatalouspolitiikkaan (jäljempänä YMP) ja ”maatalouteen” ja ”ilmauksella ’maatalous-’ tarkoitetaan myös kalastusta tämän alan erityispiirteet huomioon ottaen”.

8. SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:⁶

”2. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta yhteisestä maatalouden markkinajärjestelystä⁷] sekä muista yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavista säännöksistä.

3. Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät toimenpiteet.”

6 — SEUT 43 artikla on entinen EU 37 artikla. Ks. myös jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

7 — Kyseisessä määräyksessä kuvataan mm. maatalousmarkkinoiden yhteistä markkinajärjestelyä ja toimenpiteitä, joita se voi sisältää.

9. SEUT 218 artiklassa määrätään kansainvälisten sopimusten neuvottelussa ja tekemisessä noudatettavasta menettelystä:

”1. Unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen väliset sopimukset neuvotellaan ja tehdään seuraavan menettelyn mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 207 artiklan erityismääräysten soveltamista.^[8]

2. Neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiselle, vahvistaa neuvotteluohjeet, antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen ja tekee sopimukset.

3. Komissio – – esittää suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään suunnitellun sopimuksen alan mukaan unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja.

4. Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.

5. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa.

6. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen tekemisestä.

– – neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä:

(a) seuraavissa tapauksissa Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan:

– –

(v) sopimukset aloilla, joilla sovelletaan joko tavallista lainsäätämisyjärjestystä tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä, kun edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat kiireellisessä tapauksessa sopia määräajasta hyväksynnän antamiselle.

(b) muissa tapauksissa Euroopan parlamenttia kuultuaan. Euroopan parlamentti antaa lausuntonsa määräajassa, jonka neuvosto voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Jos lausuntoa ei anneta tässä määräajassa, neuvosto voi tehdä ratkaisunsa.

7. Poiketen siitä, mitä 5, 6 ja 9 kohdassa määrätään, neuvosto voi sopimusta tehtäessä valtuuttaa neuvottelijan hyväksymään unionin puolesta sopimuksen muutokset, jos sopimuksessa määrätään, että muutokset on hyväksyttävä yksinkertaistetussa menettelyssä tai mainitulla sopimuksella perustetussa elimessä. Neuvosto voi liittää valtuutukseen erityisehtoja.

8. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä koko menettelyn ajan.

– –

9. Neuvosto tekee komission – – ehdotuksesta päätöksen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen määrittelystä silloin, kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

8 – Määräys koskee yhteistä kauppapolitiikkaa.

10. Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

11. Jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.”

10. Jos neuvosto tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta, SEUT 293 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”neuvosto saa muuttaa ehdotusta vain yksimielisesti lukuun ottamatta 294 artiklan 10 ja 13 kohdassa sekä 310 artiklassa, 312 artiklassa, 314 artiklassa ja 315 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja tapauksia”.

11. SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukaan ”säädökset perustellaan ja niissä viitataan perussopimuksissa määrättyihin ehdotuksiin, aloitteisiin, suosituksiin, pyyntöihin tai lausuntoihin”.

12. SEUT 263 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kumoamiskanne, jonka perusteena on puuttuva toimivalta, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perustamissopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö. SEUT 264 artiklassa täsmennetään kumoamiskanteen hyväksymisestä johtuvat oikeudelliset seuraukset:

”Jos kanne on aiheellinen, Euroopan unionin tuomioistuin julistaa säädöksen mitättömäksi.

Tarpeelliseksi katsomissaan tapauksissa tuomioistuin toteaa, miltä osin mitättömäksi julistetun säädöksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä”

13. SEUT 352 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

2. Euroopan komissio tiedottaa tähän artiklaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille [SEU] 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

--”

Asetus N:o 2371/2002

14. Asetus N:o 2371/2002 (vuoden 2002 perusasetus)⁹ on annettu EU 347 artiklan perusteella, joka on korvattu SEUT 43 artiklalla ja jossa säädettiin siitä, miten UMP:tä (joka EY 32 artiklan 1 kohdan mukaan kattoi myös kalastuspolitiikan) täytäntöönpanevia toimia hyväksyttiin. Kyseinen asetus käsitteli YKP:n mukaista kalakantojen säilyttämistä ja kestävästä hyödyntämisestä koskevaa yhteisön (sen aikaista) järjestelmää.

15. Vuoden 2002 perusasetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa: ”Yhteiseen kalastuspolitiikkaan kuuluvat elollisten vesiluonnonvarojen säilyttäminen, hoito ja hyödyntäminen, vesiviljely sekä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden jalostus ja kaupanpitäminen, jos tällaista toimintaa harjoitetaan jäsenvaltioiden alueella tai yhteisön vesillä¹⁰] taikka jos sitä harjoittavat yhteisön kalastusalueet tai, lippuvaltion ensisijaista vastuuta rajoittamatta, jäsenvaltioiden kansalaiset.” Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan YKP:ssä säädettiin johdonmukaisista toimenpiteistä, jotka koskivat:

”(a) elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämistä, hoitoa ja hyödyntämistä,

--

(c) kalastusvyöhykkeille pääsyn ja vesiluonnonvarojen käytön edellytyksiä,

--

(h) kansainvälisiä suhteita.”

16. Asetuksen 2 artiklan otsikko oli ”Tavoitteet”. Kyseisen 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”[y]hteisen kalastuspolitiikan tavoitteena on varmistaa sellainen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävä olosuhteet”.¹¹

17. Asetuksen 3 artiklan m kohdassa ”saalisraja” määriteltiin ”jonkin kannan tai kantaryhmän purettuja saaliita koskeva määrä[ksi] raja[ksi] --”. ”Kalastusmahdollisuus” määriteltiin 3 artiklan q kohdassa ”määrä[ksi] kalastusoikeud[ksi], joka ilmaistaan pyyntinä ja/tai pyyntiponnistuksena”.

18. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että 2 artiklan 1 kohdan mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi ”neuvosto vahvistaa yhteisön toimenpiteitä, jotka koskevat vesialueille pääsyä ja vesiluonnonvarojen käyttöoikeutta sekä kestävä kalastustoiminnan harjoittamista”. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa luettiin joitakin esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä, mukaan lukien tavoitteiden vahvistaminen kantojen kestävä hyödyntämiselle, saaliiden rajoittaminen ja kalastamaan oikeutettujen alusten lukumäärän ja tyyppien vahvistaminen.¹² Asetuksen 5 ja 6 artiklassa säädettiin neuvoston toimenpiteistä, jotka koskivat elvytysuunnitelmia ja hoitosuunnitelmia.

9 — Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20.12.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002 (EYVL 2002 L 358, s. 59), sellaisena kuin se on muutettuna 10.7.2007 annettua neuvoston asetuksella (EY) N:o 865/2007 (EYVL 2007 L 192, s. 1) ja 20.11.2009 annettua neuvoston asetuksella (EY) N:o 1224/2009 (EYVL 2009 L 343, s. 1). Sitten 21.11.2012 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1152/2012 tehtyä muutosta (EYVL 2012 L 343, s. 30) sovellettiin vasta 1.1.2012 alkaen (ks. tämän asetuksen 2 artikla), ja se perustui SEUT 43 artiklan 2 kohtaan. Nyt 1.1.2014 alkaen (eli kyseisen päätöksen antamisen ja nyt esillä olevien kanteiden vireille saattamisen jälkeen) sovellettava säädös on asetus N:o 1380/2013, jolla vuoden 2002 perusasetus kumottiin ja korvattiin: ks. yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013 L 354, s. 22) 51 artikla. Tämä asetus on annettu SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla.

10 — Viittaukset ”yhteisön vesiin” on ymmärrettävä viittauksiksi ”EU:n vesiin”.

11 — Ks. myös johdanto-osan neljäs perustelukappale.

12 — Perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan c –e alakohta.

19. IV lukuun sisältyi ”Vesialueille pääsyä ja elollisten vesiluonnonvarojen käyttöoikeutta koskevat säännöt”. Asetuksen 20 artiklassa säädettiin kalastusmahdollisuuksien jakamisesta seuraavasti:

”1. Neuvosto päättää määränemmistöllä komission ehdotuksesta saaliita ja/tai pyyntiponnistuksia koskevista rajoista ja kalastusmahdollisuuksien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken sekä ehdoista, jotka liittyvät kyseisiin rajoihin. Kalastusmahdollisuudet jaetaan jäsenvaltioiden kesken siten, että kullekin jäsenvaltiolle taataan sen kalastustoimien suhteellinen vakaus kunkin kalakannan tai kalastustoiminnan osalta.

2. Kun yhteisö vahvistaa uusia kalastusmahdollisuuksia, neuvosto päättää näiden mahdollisuuksien jakamisesta ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edut.

3. Kunkin jäsenvaltion on päätettävä sille myönnettyjen kalastusmahdollisuuksien jakamista koskevasta menetelmästä sen lipun alla purjehtivien alusten osalta yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Sen on ilmoitettava jakomenetelmä komissiolle.

4. Neuvosto vahvistaa kolmansien maiden käytettävissä olevat kalastusmahdollisuudet ja jakaa ne kullekin kolmannelle maalle.

--”

Asetus N:o 1006/2008

20. Neuvoston asetusta N:o 1006/2008 (jäljempänä kalastuslupa-asetus)¹³ sovelletaan muun muassa kolmansien maiden kalastusaluksille annettaviin lupiin harjoittaa yhteisön vesillä kalastustoimintaa.¹⁴

21. Asetuksen 2 artiklan a kohdassa sopimus määritellään ”kalastussopimu[kseksi], joka on tehty tai jonka väliaikaisesta soveltamisesta on tehty päätös [SEUT 218 artiklan] mukaisesti; (c) kalastustoiminta ”kalan pyytämis[eksi], aluksella pitämis[eksi], jalostamis[eksi] tai siirtämis[eksi]” ja (h) kalastuslupa”oikeu[deksi] harjoittaa määrätynä aikana, määrätyllä alueella tai määrättyä kalastusta koskevaa kalastustoimintaa”.

22. Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kolmansien maiden kalastusaluksilla voi olla oikeus harjoittaa kalastustoimintaa yhteisön vesillä edellyttäen, että niille on myönnetty kalastuslupa kalastuslupa-asetuksen asianomaisen luvun mukaisesti. Ne voivat myös purkaa, jälleenlaivata satamissa tai jalostaa kalaa edellyttäen, että jäsenvaltio, jonka vesillä toimenpide toteutetaan, on myöntänyt niille etukäteen luvan (18 artiklan 1 kohdan b alakohta).

23. Asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan komissio tutkii kalastuslupahakemukset ottaen huomioon kolmannelle maalle myönnetty kalastusmahdollisuudet ja myöntää kalastuslupia neuvoston hyväksymien toimenpiteiden ja kyseiseen sopimukseen sisältyvien määräysten mukaisesti. Kelpoisuusvaatimuksista kalastuslupien saamiselle säädetään 21 artiklassa. Sen a kohdassa säädetään erityisesti, että kolmansien maiden kalastusalusten on oltava ”kyseisen sopimuksen nojalla kalastuslupakelpoisia ja -- tarvittaessa sisäl[lyttävä] tiedoksi annettuun luetteloon aluksista, jotka kalastavat sopimuksen nojalla”. Asetuksen 22 artiklassa säädetään, että kolmansien maiden

13 — Yhteisön kalastusaluksille myönnettävistä luvista kalastustoiminnan harjoittamiseksi yhteisön vesien ulkopuolella ja kolmansien maiden alusten pääsystä yhteisön vesille, asetusten (ETY) N:o 2847/93 ja (EY) N:o 1627/94 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 3317/94 kumoamisesta 29.9.2008 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 1006/2008 (EUVL L 286, 29.10.2008, s. 33).

14 — Ks. kalastuslupa-asetuksen 1 artiklan b kohta.

kalastusalusten, joille on myönnetty kalastuslupa, on noudatettava YKP:n säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevia säännöksiä ja muita säännöksiä, joilla säännellään yhteisön kalastusalusten kalastusta kalastusvyöhykkeellä, jolla ne toimivat, sekä kyseisessä sopimuksessa vahvistettuja määräyksiä.

Kalastusmahdollisuuksien vahvistamista ja jakamista koskevat asetukset

24. Kalastusmahdollisuudet vahvistetaan ja jaetaan niin sanotuilla ”TAC-asetuksilla”; TAC-lyhenne merkitsee suurimpia sallittuja saaliita (total allowable catch) eli määrää, joka voidaan vuosittain pyytää ja purkaa kustakin kannasta. Viitaan nyt esillä olevissa asioissa TAC-asetuksiin, joissa on vahvistettu kalastusmahdollisuudet venezuelalaisille aluksille EU:n vesillä vuosiksi 2010, 2011 ja 2012 eli asetukseen N:o 53/2010 (jäljempänä vuoden 2010 TAC-asetus)¹⁵ asetukseen N:o 57/2011 (jäljempänä vuoden 2011 TAC-asetus)¹⁶ ja asetukseen N:o 44/2012 (jäljempänä vuoden 2012 TAC-asetus).¹⁷ Ne kaikki on annettu SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla, ja niissä on vahvistettu kalastusmahdollisuudet sekä EU:n kalastusaluksille että EU:n vesillä kalastaville kolmansien maiden aluksille.¹⁸

25. Vuoden 2012 TAC-asetuksen johdanto-osan 30 perustelukappaleessa julkilausumaan viitattiin nimenomaisesti seuraavasti: ”[Euroopan] unioni antoi 16.12.2011 Venezuelaa – – koskevan julistuksen kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä EU:n vesillä Venezuelan lipun alla purjehtiville kalastusaluksille Ranskan Guayanan rannikon talousvyöhykkeellä. On tarpeen vahvistaa Venezuelan käytettävissä olevat napsijoiden kalastusmahdollisuudet EU:n vesillä.”¹⁹

26. Kunkin asetuksen liitteessä VIII määriteltiin EU:n vesillä kalastavien kolmansien maiden alusten kalastuslupien enimmäismäärät.²⁰ Liitteessä VIII määrättiin myös myöntämisedellytyksistä, erityisesti edellytyksestä, jonka mukaan on näytettävä, että aluksen omistajan ja Ranskan Guayanan departementissa sijaitsevan jalostusyrityksen välillä on voimassa oleva sopimus.

Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus

27. EU on Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (jäljempänä UNCLOS) osapuoli.²¹

28. UNCLOSin 55 artiklassa määrätään talousvyöhykkeen oikeudellisesta erityisjärjestelystä, ja sen mukaan: ”talousvyöhyke on aluemerен edustalla sijaitseva alue, johon sovelletaan tämän osan mukaista oikeudellista erityisjärjestelyä, jonka mukaan rantavaltion oikeuksia ja lainkäyttövaltaa sekä muiden valtioiden oikeuksia ja vapauksia sääntelevät tämän yleissopimuksen asianomaiset määräykset.”

15 — Euroopan unionin vesillä ja Euroopan unionin aluksiin sellaisilla vesillä, joilla saalisrajoitukset ovat tarpeen, sovellettavien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2010 sekä asetusten (EY) N:o 1359/2008, (EY) N:o 754/2009, (EY) N:o 1226/2009 ja (EY) N:o 1287/2009 muuttamisesta 14.1.2010 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 53/2010 (EUVL 2010 L 21, s. 1), sellaisena kuin se on korjattuna.

16 — Euroopan unionin vesillä ja Euroopan unionin aluksiin tietyillä Euroopan unionin ulkopuolisilla vesillä sovellettavien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2011, 18.1.2011 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 57/2011 (EUVL 2011 L 24, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna ja korjattuna.

17 — EU:n vesillä ja tietyillä EU:n ulkopuolisilla vesillä EU:n alusten käytettävissä olevien, kansainvälisten neuvottelujen alaan tai sopimusten soveltamisalaan kuuluvien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2012, 17.1.2012 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 44/2012 (EUVL 2012 L 25, s. 55), sellaisena kuin se on muutettuna ja korjattuna.

18 — Ks. vuoden 2010 TAC-asetuksen 2 artiklan 1 kohta, vuoden 2011 TAC-asetuksen 2 artikla ja vuoden 2012 TAC-asetuksen 2 artikla.

19 — Ks. myös jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 33–52 kohta (julkilausuman tausta) ja 53–56 kohta (päätöksen ja julkilausuman sanamuoto).

20 — Ks. vuoden 2010 TAC-asetuksen 34 artiklan 1 kohta, vuoden 2011 TAC-asetuksen 36 artiklan 1 kohta ja vuoden 2012 TAC-asetuksen 36 artiklan 1 kohta.

21 — Tehty Montego Bayssä 10.12.1982, 1833 UNTS 3. UNCLOS tuli voimaan 16.12.1994. Euroopan unionin puolesta UNCLOS hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL 1998, L 179, s. 1).

29. Rantavaltion oikeuksista, lainkäyttövallasta ja velvollisuuksista talousvyöhykkeellä määrätään 56 artiklassa. Rantavaltiolla on erityisesti ”täysivaltaiset oikeudet merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen –”(56 artiklan 1 kappaleen a alakohta) ja lainkäyttövalta ”meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta” (56 artiklan 1 kappaleen b alakohdan iii alakohta). Yleissopimuksen 56 artiklan 2 kappaleessa todetaan, että ”harjoittaessaan talousvyöhykkeellä UNCLOSin mukaisia oikeuksiaan ja täyttäessään sen mukaisia velvollisuuksiaan rantavaltion tulee ottaa asianmukaisesti huomioon muiden valtioiden oikeudet ja velvollisuudet ja toimia sopusoinnussa UNCLOSin määräysten kanssa.

30. Yleissopimuksen 58 artiklassa määrätään muiden valtioiden oikeuksista ja velvollisuuksista talousvyöhykkeellä:

”1. Kaikilla sekä ranta- että sisämaavaltioilla on tämän yleissopimuksen asianomaiset määräykset huomioon ottaen talousvyöhykkeellä – merenkulun ja ylilennon vapaudet, vapaus laskea merenalaisia kaapeleita ja putkistoja sekä vapaus kaikkeen muuhun näihin vapauksiin liittyvään kansainvälisessä oikeudessa hyväksytyyn meren käyttöön, joka esimerkiksi koskee alusten, ilma-alusten, merenalaisten kaapeleiden ja putkistojen toimintaa ja joka on sopusoinnussa tämän yleissopimuksen määräysten kanssa.

2. Talousvyöhykkeeseen sovelletaan 88–115 artiklaa sekä muita asianomaisia kansainvälisen oikeuden sääntöjä sikäli kuin ne eivät ole ristiriidassa tämän osan kanssa.

3. Harjoittaessaan talousvyöhykkeellä tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan ja täyttäessään sen mukaisia velvollisuuksiaan valtioiden tulee ottaa asianmukaisesti huomioon rantavaltion oikeudet ja velvollisuudet sekä noudattaa niitä lakeja ja määräyksiä, jotka rantavaltio on hyväksynyt tämän yleissopimuksen säännösten mukaisesti, sekä muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä sikäli kuin ne eivät ole ristiriidassa tämän osan kanssa.”

31. Elollisten luonnonvarojen säilyttämisestä 61 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Rantavaltion tulee määritellä sen talousvyöhykkeellä elollisista luonnonvaroista sallittavan saaliin suuruus.

2. Rantavaltion tulee, ottaen huomioon parhaan käytettävissään olevan tieteellisen näytön, varmistaa asianmukaisilla säilyttämis- ja hoitotoimilla, että elollisten luonnonvarojen säilyminen talousvyöhykkeellä ei vaaranna liiallisen hyödyntämisen vuoksi.

3. Tällaisten toimien tulee myös olla omiaan pitämään hyödynnettävät kannat sellaisella tasolla tai palauttamaan ne sellaiselle tasolle, että ne pystyvät antamaan suurimman mahdollisen ylläpidettävissä olevan tuoton, jonka ympäristölliset ja taloudelliset seikat, muun muassa rannikolla sijaitsevien kalastusyhdyskuntien taloudelliset tarpeet ja kehitysmaiden erityisvaatimukset, suovat. Tässä yhteydessä otetaan huomioon kalastustavat, kantojen keskinäinen riippuvuus sekä yleiset suositukset kansainvälisiksi, joko yleismaailmallisiksi tai tiettyä aluetta tai sen osaa koskeviksi vähimmäisvaatimuksiksi.

4. Tällaisiin toimiin ryhtyessään rantavaltion tulee ottaa huomioon niiden vaikutukset hyödynnettäviin lajeihin liittyviin tai niistä riippuvaisiin lajeihin ja pyrkiä pitämään näiden kanta sellaisella tasolla tai palauttamaan se sellaiselle tasolle, että niiden lisääntyminen ei vakavasti vaarannu.

5. Kaikkien asianomaisten valtioiden, mukaan luettuina valtiot, joiden kansalaisilla on lupa kalastaa talousvyöhykkeellä, tulee tarpeen mukaan säännöllisesti antaa ja vaihtaa käytettävissään olevia tieteellisiä tietoja, saaliita ja kalastuksen laajuutta koskevia tilastoja sekä muita kalakantojen suojeluun liittyviä tietoja toimivaltaisten yleismaailmallisten tai tiettyä aluetta tai sen osaa koskevien kansainvälisten järjestöjen välityksellä.”

32. Elollisten luonnonvarojen hyödyntämistä koskevassa 62 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Rantavaltion tulee pyrkiä siihen, että elollisia luonnonvaroja hyödynnetään talousvyöhykkeellä mahdollisimman täysimääräisesti 61 artiklan määräysten puitteissa.

2. Rantavaltion tulee määrittellä, millaiset edellytykset sillä on pyytää talousvyöhykkeen elollisia luonnonvaroja. Silloin kun rantavaltiolla ei ole edellytyksiä pyytää sallittua saalista kokonaan, sen tulee sopimuksin tai muunlaisin järjestelyin sekä 4 kappaleessa mainittujen ehtojen, lakien ja määräysten mukaisesti päästää muut valtiot pyytämään sallitun saaliin ylijäämää. Tällöin tulee erityisesti ottaa huomioon 69 ja 70 artiklan määräykset, varsinkin niissä mainittujen kehitysmaiden osalta.

3. Päästäessään muita valtioita talousvyöhykkeelleen tämän artiklan mukaisesti rantavaltion tulee ottaa huomioon kaikki asiaankuuluvat seikat, mukaan luettuina muun muassa alueen elollisten luonnonvarojen merkitys kyseisen rantavaltion taloudelle ja sen muille kansallisille eduille, 69 ja 70 artiklan määräykset, kyseisen alueen tai sen osan kehitysmaiden vaatimukset niiden pyytäessä osaa ylijäämästä sekä tarve vähentää sellaisten valtioiden taloudelle aiheutuvia haittavaikutuksia, joiden kansalaiset ovat vanhastaan kalastaneet vyöhykkeellä tai jotka ovat merkittäväällä tavalla osallistuneet kantojen tutkimiseen ja tunnistamiseen.

4. Muiden valtioiden kansalaisten, jotka kalastavat talousvyöhykkeellä, tulee noudattaa kalavarojen säilyttämistoimia sekä muita rantavaltion laeissa ja määräyksissä asetettuja ehtoja. Näiden lakien ja määräysten tulee olla sopuossuinnussa tämän yleissopimuksen kanssa – –

– –”

Asian tausta

33. Komissio esitti parlamentille ja neuvostolle 7.1.2011 ehdotuksen venezuelalaisten kalastusalusten pääsyä EU:n vesille koskevaksi neuvoston päätökseksi.²² Ehdotuksesta ei keskusteltu tai neuvoteltu Venezuelan kanssa. Neuvosto lähetti kyseisen ehdotuksen sittemmin jäsenvaltiolle. Komission ehdotuksen oikeusperusta oli SEUT 43 artikla yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa, ja päätösehdotus edellytti siten parlamentin hyväksyntää.

34. Komissio totesi, että Venezuelan aluksille myönnettyihin kalastuslupiin ei ole liittynyt mitään Venezuelaa sitovia velvoitteita EU:hun nähden, lukuun ottamatta velvoitteita, jotka koskevat EU:n vesillä harjoitettavaan kalastukseen liittyvien sääntöjen noudattamista, sekä velvoitetta purkaa osa saaliista Ranskan Guyanan satamissa. Komissio katsoi, että kyseisen kalastuksen rajallinen laajuus ja kansainvälisen sopimuksen neuvottelemiseen tarvittava aika huomioon ottaen varsinaisen kalastussopimuksen tekeminen ei ollut välttämätöntä. Niinpä komissio ehdotti, että neuvosto antaa

22 — Ehdotus neuvoston päätökseksi Venezuelan bolivariaanisen tasavallan lipun alla purjehtivien kalastusalusten pääsystä Ranskan merentakaisen departementin Guyanan edustalla sijaitsevalle talousvyöhykkeelle (KOM(2010) 807 lopullinen).

yksipuolisen julkilausuman, jolla on vastaavanlainen tavoite ja vastaavanlaiset vaikutukset kuin sopimuksella. Näkemyksensä tueksi komissio vetosi siihen, että yksipuolisesti sitova julkilausuma voitaisiin erityisesti kansainvälisen tuomioistuimen asiassa Nuclear Tests antaman tuomion perusteella rinnastaa kansainväliseen sopimukseen.²³

35. Komission ehdotus lähetettiin 26.1.2011 ulkoista kalastuspolitiikkaa käsittelevälle neuvoston työryhmälle, jota pyydettiin käsittelemään neuvoston oikeudellisen yksikön ehdotuksia, jotka koskivat oikeusperustan muuttamista ja muita laatimiskysymyksiä.

36. Sen jälkeen kun komission ehdotusta oli käsitelty 27.1.2011 ja 23.3.2011, neuvoston pääsihteeristö pyysi 5.4.2011 päivätyllä kirjeellään pysyvien edustajien komiteaa (jäljempänä COREPER) muuttamaan oikeusperustaa ja ainoastaan kuulemaan parlamenttia. Kirjeessä todettiin puheenjohtajavaltion katsoneen, että jäsenvaltiot olivat oikeusperustan muuttamisesta yksimielisiä. Muutetussa ehdotuksessa, joka oli päivätty 7.4.2011, oli tehty muutoksia myös komission ehdotuksessa käytettyyn terminologiaan. Esimerkiksi otsikon viittaus ”pääsyyn – – talousvyöhykkeelle” oli korvattu sanoilla ”kalastusmahdollisuuksien myöntäminen EU:n vesillä”.

37. Neuvosto ilmoitti 5.4.2011 päivätyllä kirjeellä sekä kahdella muulla 18.4.2011 ja 5.12.2011 päivätyllä kirjeellä COREPERille, että komissio oli antanut julistuksen, jonka mukaan perussopimusten mukaan päätöstä ei (sen mielestä) voitu antaa SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan b alakohdan kanssa.

38. Neuvosto ilmoitti parlamentille 13.5.2011 päivätyllä kirjeellä oikeusperustan muuttamisesta ja pyysi parlamenttia antamaan lausunnon niin pian kuin mahdollista, jotta kyseisen kalastustoiminnan jatkaminen voidaan varmistaa.

39. Parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunta esitti 25.7.2011, että päätöksessä oli käytettävä komission alun perin ehdottamaa oikeusperustaa.

40. Neuvosto muistutti parlamenttia 9.9.2011 siitä, että muutettuun ehdotukseen oli otettava kantaa niin pian kuin mahdollista, ja pyysi parlamenttia käsittelemään asiaa erityisesti täysistunnossaan 24.–27.10.2011.

41. Parlamentin puhemies ilmoitti neuvoston puheenjohtajavaltiolle 26.10.2011 päivätyllä kirjeellä, että parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunta oli vahvistanut komission ehdottaman oikeusperustan käytön, ja hän pyysi puheenjohtajavaltiota esittämään uuden muutetun ehdotuksen (joka olisi lähempänä komission alkuperäistä ehdotusta). Parlamentti antoi myös ymmärtää, että asian käsitteleminen ei olisi mahdollista lokakuussa 2011 pidettävässä täysistunnossa.

42. Neuvosto pyysi 28.10.2011 päivätyllä kirjeellä parlamenttia antamaan lausuntonsa täysistunnossa 14.–17.11.2011 ja noudattamaan Euroopan parlamentin työjärjestyksen 142 säännön mukaista kiireellistä menettelyä. Neuvosto korosti, että muutettu ehdotus olisi hyväksyttävä ennen vuoden 2011 loppua. Neuvosto selitti huomautuksissaan olevansa huolissaan siitä, että muussa tapauksessa komissio ei sisällyttäisi vuoden 2012 TAC-asetusta koskevaan ehdotukseen venezuelalaisille aluksille myönnettäviä kalastusmahdollisuuksia (poiketen näin kahtena edeltävänä vuonna noudatetusta käytännöstä).

43. Komissio esitti neuvostolle ehdotuksen vuoden 2012 TAC-asetukseksi 10.11.2011. Kyseisessä ehdotuksessa Venezuelalle ei myönnetty mitään kalastusmahdollisuuksia.

23 — Asia Nuclear tests (Uusi Seelanti v. Ranska) (jäljempänä ydinkokeet), tuomio, I.C.J. Reports 1974, s. 457, ja asia Nuclear tests (Australia v. Ranska) (jäljempänä ydinkokeet), tuomio, I.C.J. Reports 1974, s. 253. Viitataan ainoastaan ensimmäiseen näistä tuomioista jatkossa esitettävissä alaviitteissä.

44. Neuvoston puheenjohtajavaltio ilmoitti parlamentin puhemiehelle 14.11.2011, että puhemiehen 26.10.2011 päiväty kirje oli vastaanotettu 10.11.2011.

45. Parlamentti hylkäsi 15.11.2011 neuvoston pyynnön kiireellisen menettelyn noudattamisesta.

46. Parlamentin kalatalousvaliokunnan 16.11.2011 päivätystä raporttiluonnoksesta ilmeni myös tämän valiokunnan katsoneen, että oikeusperustan olisi oltava SEUT 43 artiklan 2 kohta ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohta. Raportissa todettiin edelleen, että vaikka ainoastaan neuvosto allekirjoittaa ehdotuksen, ehdotus johtaa osapuolia sitoviin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin kalastussopimusten tavoin. Parlamentti ei kuitenkaan hyväksynyt raporttiluonnosta.

47. Neuvosto pyysi 1.12.2011 parlamenttia antamaan lausuntonsa kiireellistä menettelyä noudattaen viimeistään 15.12.2011 eli täysistunnossa 12.–15.12.2011 tai vaihtoehtoisesti ylimääräisessä täysistunnossa. Neuvosto varasi kyseisessä kirjeessä itselleen oikeuden päättää ehdotuksesta ilman parlamentin kantaa.

48. Parlamentti hylkäsi uudelleen 13.12.2011 kiireellisen menettelyn noudattamista koskevan pyynnön.

49. Neuvosto hyväksyi muutetun ehdotuksen lopulta 16.12.2011. On yleisesti tunnettua, että se teki näin odottamatta parlamentin lausuntoa. Komissio puolestaan julisti jälleen torjuvansa neuvoston ehdotukseen tekemät muutokset erityisesti oikeusperustan osalta. Komissio korosti myös, että julkilausumalla ei pyritty ainoastaan kalastusmahdollisuuksien myöntämiseen kolmannen maan aluksille. Tavoitteena oli antaa kolmannelle valtiolle pääsy EU:n vesille ja velvoittaa sen kalastusalukset noudattamaan tiettyjä säilyttämis- ja valvontajärjestelyjä. Neuvosto ilmoitti julkilausumasta Venezuelan puolelle EU-edustustolle Note Verbalella 16.12.2011.

50. Neuvosto hyväksyi tämän jälkeen tähän päätökseen nojautuen vuoden 2012 TAC-asetuksen SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla.

51. Venezuela pyysi neuvostolta 30.1.2012 lisätietoja siitä, mitä seurauksia olisi parlamentin päätöksellä vaatia unionin tuomioistuinta kumoamaan kyseinen päätös.

52. Venezuela haki kalastuslupia 20.3.2012. Komissio myönsi 26.3.2012 tekemällään päätöksellä venezuelalaisille aluksille 38 kalastuslupaa.

Päätös ja julkilausuma

53. Päätös hyväksyttiin ottaen ”huomioon [SEUT] ja erityisesti sen 43 artiklan 3 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 6 kohdan b alakohdan kanssa”.

54. Päätöksen johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

- ”(1) Venezuelan – – lipun alla purjehtivat kalastusalukset ovat toimineet usean vuosikymmenen ajan EU:n vesillä Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevalla talousvyöhykkeellä sillä varauksella, että niiden on noudatettava kalavarojen säilyttämistä ja hoitamista koskevia sovellettavia unionin oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä.
- (2) Ranskan Guyanan jalostusteollisuus on riippuvainen kyseisten kalastusalusten purkamista saaliista ja siksi tämän toiminnan jatkuvuus olisi varmistettava.

- (3) Jatkuvuuden varmistamiseksi unionin on annettava Venezuelalle osoitettu julkilausuma, jossa se vahvistaa olevansa valmis myöntämään kalastuslupia rajoitetulle määrälle Venezuelan lipun alla purjehtivia kalastusaluksia sillä edellytyksellä, että ne noudattavat sovellettavia unionin oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä.”
55. Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään EU:n puolesta päätökseen liitetty julkilausuma.
56. Kyseisessä julkilausumassa todetaan seuraavaa:
- ”1. Euroopan unioni myöntää kalastuslupia rajoitetulle määrälle Venezuelan – – lipun alla purjehtivia kalastusaluksia, jotka saavat tässä julkilausumassa vahvistetuina edellytyksin kalastaa Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevan talousvyöhykkeen siinä osassa, joka sijaitsee yli 12 meripeninkulman päässä rannikosta laskettuna perusviivoista.
2. [Yhteisön kalastuslupa-asetuksen] 22 artiklan mukaisesti Venezuelan – – lipun alla purjehtivien, kalastusluvan saaneiden kalastusaluksien on 1 kohdassa tarkoitettulla vyöhykkeellä kalastaessaan noudatettava [YKP:n] säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevia säännöksiä ja muita [EU:n] säännöksiä, joilla säännellään kalastustoimintaa kyseisellä vyöhykkeellä.
3. Kalastusluvan saaneiden Venezuelan – – lipun alla purjehtivien alusten on erityisesti noudatettava asiaa koskevia [EU:n] sääntöjä tai säännöksiä, joissa täsmennetään muun muassa kohteena olevat kalakannat, kalastusluvan saaneiden kalastusaluksien enimmäismäärä ja Ranskan Guyanan satamissa purettava osuus saaliista.
4. [EU] voi yksipuolisella julkilausumalla milloin tahansa peruuttaa tässä julkilausumassa esitetyn erityisen sitoumuksen kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä, sanotun kuitenkin rajoittamatta Venezuelan – – lipun alla purjehtiville yksittäisille aluksille myönnettyjen kalastuslupien peruuttamista näiden jättäessä noudattamatta asiaa koskevia [EU:n] sääntöjä tai säännöksiä.”

Vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely

57. Parlamentti ja komissio vaativat, että päätös kumotaan SEUT 263 artiklan nojalla, ja pyytävät, että unionin tuomioistuin velvoittaa neuvoston korvaamaan kantajien oikeudenkäyntikulut.
58. Parlamentti esittää asiassa C-103/12 kaksi oikeudellista kanneperustetta. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan neuvosto on tehnyt virheen, kun se on käyttänyt päätöksen oikeusperustana SEUT 43 artiklan 3 kohtaa yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan b alakohdan kanssa. Toinen kanneperuste esitetään toissijaisesti. Sen mukaan neuvosto on tehnyt virheen, kun se ei ole tulkinnut SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohtaa siten, se olisi esteenä SEUT 218 artiklan 6 kohdan b alakohdan mukaisen menettelyn noudattamiselle päätöstä annettaessa.
59. Komissio esittää asiassa C-165/12 kolme oikeudellista kanneperustetta.²⁴ Ensimmäisen kanneperusteen mukaan neuvosto on rikkonut yhtäältä SEUT 43 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohtaa, koska se on käyttänyt niitä päätöksen oikeusperustana, ja toisaalta SEUT 296 artiklan toista kohtaa, koska se ei ole esittänyt perusteluja valitsemalleen oikeusperustalle. Tämän kanneperusteen kolme osaa ovat seuraavat: (i) Neuvosto on tehnyt virheen rinnastaessaan keskenään vesialueille pääsyä koskevan yksipuolisen julkilausuman ja ulkoisen toimen, jolla kalastusmahdollisuudet vahvistetaan. (ii) Neuvosto on tehnyt virheen katsoessaan, että ulkoisesta toimesta, jolla kalastusmahdollisuudet on vahvistettu, seuraa venezuelalaisten kalastusaluksien velvoittaminen noudattamaan YKP:tä. (iii) Neuvosto on esittänyt valitsemalleen oikeusperustalle

24 — Ks. kuitenkin jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 176 kohta, jossa käsitellään komission ensimmäisen kanneperusteen kolmatta osaa.

ristiriitaisia perusteluja. Toisen kanneperusteen mukaan neuvosto ei ole kunnioittanut parlamentin toimivaltuuksia, koska se on antanut päätöksen saamatta parlamentin hyväksyntää. Kolmannen, toissijaisesti esitetyn kanneperusteen mukaan neuvosto on rikkonut SEU 17 artiklaa yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan kanssa, koska se on vääristänyt komission ehdotuksen.

60. Komissio vetoaa asiassa C-165/12 SEUT 264 artiklan 2 kohtaan ja pyytää unionin tuomioistuimelta, että se pysyttää kumottavan päätöksen vaikutukset, kunnes kohtuullisessa ajassa on tullut voimaan uusi päätös, joka on annettu asianmukaisen oikeusperustan eli SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan, tai – mikäli parlamentti kieltäytyy antamasta hyväksyntäänsä – kunnes parlamentin päätöksestä kieltäytyä hyväksymästä päätöstä on kulunut kohtuullinen lyhyt aika.

61. Asiat yhdistettiin 2.5.2013 annetulla määräyksellä.

62. Tšekki, Ranskan, Puolan ja Espanjan hallitukset ovat osallistuneet oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia, vaikka Espanjan hallituksen väliintulohakemus esitettiin liian myöhään, jotta se olisi voinut esittää kirjallisia huomautuksia. Parlamentti, komissio, neuvosto sekä Ranskan ja Espanjan hallitukset esittivät suullisia huomautuksia 19.11.2013 pidetyssä istunnossa.

Arviointi

Alustavat huomautukset

63. Kummassakaan asiassa ei ole väitetty, että venezuelalaisten alusten kalastusta EU:n vesillä ei olisi pitänyt sallia. Kaikki asianosaiset ovat viitanneet siihen, että venezuelalaisille aluksille on myönnetty luvat toimia näin ilman mitään nimenomaista kansainvälisoikeudellista perustaa jo pitkään aikaa ennen päätöksen antamista. En sulkisi pois mahdollisuutta, että tällainen menettely on saattanut synnyttää perustellun luottamuksen vesialueille pääsyyn. Se, että menettely itsessään merkitsisi sopimusta, vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä: ei vähiten siksi, että tosiseikat osoittavat, että päätös on annettu kansainvälisoikeudellisen perustan puuttumisen korjaamiseksi ja että aiempi yritys neuvotella sopimus Venezuelan kanssa oli epäonnistunut, kuten komissio toteaa.²⁵ Nyt esillä olevassa asiassa nostetut kanteet eivät kuitenkaan koske aiemman käytännön oikeudellista luonnetta tai lainmukaisuutta, joten unionin tuomioistuimen ei tarvitse ratkaista kysymystä siitä, oliko aiempi käytäntö kansainvälisen oikeuden mukainen. Sen sijaan parlamentti ja komissio pyytävät unionin tuomioistuinta kumoamaan päätöksen, jolla vesialueelle pääsulle annettiin muodollinen oikeusperusta.

64. Jos alkuperäiseen kysymykseen siitä, onko EU:lla kansainvälisen oikeuden mukaan kelpoisuus antaa yksipuolisesti sitovia julkilausumia, vastataan myöntävästi, esiin nousee kysymys toimivallasta. Kelpoisuus antaa tällainen väline ei riitä siihen, että EU:lla voitaisiin katsoa olevan myös toimivalta antaa väline annetun toimivallan periaatteen nojalla.²⁶

65. Jos päätöksellä hyväksytään ulkoisen toimen, jolla EU velvoitautuu kansainvälisen oikeuden mukaisesti, muodossa oleva julkilausuma, toimelle on oltava oikeusperusta. Jos kysymys siitä ”mitä EU voi tehdä” saadaan ratkaistua, seuraava kysymys on ”miten EU:n pitäisi tehdä se”.²⁷ Samat kysymykset nousevat esiin myös sisäisen toiminnan osalta. Vastaus molempiin kysymyksiin saatetaan löytää yhdestä ainoasta määräyksestä, mutta aina ei käy niin.

25 — Jos unionin tuomioistuin olisi eri mieltä ja katsoisi, että kyseinen menettely merkitsi sopimuksen olemassaoloa, esiin nousisi kysymys siitä, miten SEUT 218 artiklaa sovelletaan tällä tavoin tehtyyn sopimukseen.

26 — Ks. esim. lausunto 2/91, EU:C:1993:106, 4 kohta (jossa yhteisöjen tuomioistuin erotti toisistaan kansainvälisen tason kelpoisuuden tehdä kansainvälinen sopimus ja sitä koskevan toimivallan laajuuden).

27 — Tarpeesta mainita oikeusperusta, jossa toimen oikeudellisesta muodosta säädetään, ks. esim. tuomio komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

66. SEUT 218 artiklassa määrätään siitä, miten EU voi velvoittautua kansainvälisellä sopimuksella alalla, jolla sillä on toimivalta (oli kyse siten yksinomaisesta toimivallasta tai sen ja jäsenvaltioiden kesken jaetusta toimivallasta). Tämän menettelyn yhden vaiheen eli parlamentin osallistumisen osalta voi olla tarpeen viitata myös määräyksiin, joissa määrätään sisäisen toimenpiteen toteuttamisesta tietyllä alalla. Perussopimuksissa ei kuitenkaan määrätä siitä, mitä menettelyä noudattaen yksipuolisesti velvoittava julkilausuma muotoillaan. Voiko EU siis käyttää yksipuolisesti sitovaa julkilausumaa (jossa se sitoutuu kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin) asiassa, jossa sillä on muutoin ulkoinen toimivalta? Jos voi, millä tavalla tällainen julkilausuma pitää valmistella?

67. Vaikka molemmissa oikeudenkäynneissä on kyse päätöksen oikeusperustasta ja päätöksen antamisesta noudatettavasta menettelystä, nämä kysymykset olisivat hypoteettisia, ellei EU:ta oikeutettaisi perussopimuksissa (tai, kuten jäljempänä selitän, kansainvälisessä oikeudessa) sitoutumaan suhteessa kolmanteen maahan²⁸ yksipuolisella sitoumuksella; mikäli yksipuolinen sitoumus on oikea luonnehdinta kansainvälisoikeudellisten veloitteiden perustana olevasta julkilausumasta. EU on SEU 47 artiklan mukaan oikeushenkilö, joten EU on oikeustoimikelpoinen. Mutta tarkoittaako tämä myös sitä, että EU:lla on kelpoisuus hyväksyä yksipuolinen sitoumus? Jos näin on ja jos EU:lla muutoinkin on toimivalta, mitä menettelyä on noudatettava? Jos julkilausuma on toisaalta kansainvälinen sopimus tai muodostaa osan siitä, esiin nousee myös kysymys siitä, miten SEUT 218 artiklaa on sovellettava näin tehtyyn sopimukseen. Vaikka taustalla olevat periaatekysymykset eivät ole minkään erityisen kanneperusteen perusteena, niitä on kuitenkin käsitelty joissakin kirjallisissa huomautuksissa ja tarkasteltu myös istunnossa. Niillä on merkitystä päätöksen oikeusperustan kannalta ja erityisesti sen kannalta, onko SEUT 218 artiklaa sovellettava lainkaan (ja/tai miten sitä on sovellettava).

68. Aloitan pohtimalla, onko julkilausuma kansainvälisen oikeuden näkökulmasta yksipuolinen sitoumus vai kansainvälinen sopimus. Jos se on ensin mainittu ja jos kansainvälisen oikeuden mukaan kansainvälisellä järjestöllä²⁹ ei ole kelpoisuutta velvoittautua tällaisella sitoumuksella, EU-oikeudessa on tältä osin noudatettava kansainvälistä oikeutta.³⁰ Jos tällaista kelpoisuutta ei suljeta kansainvälisessä oikeudessa pois, edellytykset, joiden mukaisesti julkilausuma valmistellaan ja hyväksytään, ovat ne, jotka sisältyvät kyseisen kansainvälisen järjestön hallinnointia koskeviin sisäisiin määräyksiin eli tässä asiassa EU:n lainsäädäntöön. Nyt esillä olevissa asioissa on siten kyse kansainvälisen oikeuden ja EU:n lainsäädännön välisestä rajapinnasta.

Julkilausuman status

69. Kaikki asianosaiset näyttävät kirjallisissa huomautuksissaan oletavan, että julkilausuma on yksipuolinen sitoumus ja että tarkoitus on, että siitä seuraa oikeusvaikutuksia. Istunnossa tiedusteltiin asianosaisten kantaa julkilausuman kansainvälisoikeudelliseen statukseen, ja parlamentti sekä Espanjan hallitus katsoivat tällöin, että julkilausuma on yksipuolinen sitoumus ja että sen vaikutukset ovat verrattavissa kansainvälisen sopimuksen vaikutuksiin. Istunnon loppupuolella parlamentti näytti kuitenkin ehdottavan, että olisi tehty kansainvälinen sopimus. Espanjan hallitus sitä vastoin ei luopunut kannastaan, jonka mukaan julkilausuma ei ole kansainvälinen sopimus. Myös komissio katsoi, että julkilausuma on yksipuolinen sitoumus. Se vahvisti sen, että Venezuelan kanssa ei ole käyty neuvotteluja ennen päätösehdotuksen hyväksymistä (ja että SEUT 218 artiklan mukaista lupaa neuvotteluille ei siten ole pyydetty). Venezuela ilmoitti päätöksen vastaanottamisesta ja haki kalastuslupia päätöksen antamisen jälkeen. Komissio totesi, ettei ollut mahdollista osoittaa

28 — Tässä ratkaisuehdotuksessa käytän käsitteitä kolmas maa ja kolmas valtio synonyymeina.

29 — ”Kansainvälisellä järjestöllä” tarkoitan ”hallitustenvälistä järjestöä”.

30 — Tarpeesta noudattaa kansainvälistä oikeutta EU:n toimivaltaa käytettäessä ja EU:ta koskevasta tulkinnasta kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ks. SEU 3 artiklan 5 kohta ja SEUT 21 artiklan 1 kohta. Ks. myös esim. tuomio *Air Transport Association of America ym.*, C-366/10, EU:C:2011:864, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

varmuudella, että tällä tavoin olisi tehty kansainvälinen sopimus. Ranskan hallitus katsoi, että SEUT 218 artiklaa oli sovellettava joka tapauksessa. Neuvosto vaikutti olevan sitä mieltä, että julkilausuma on yksipuolinen sitoumus. Se totesi kuitenkin lisäksi, että julkilausuma on Venezuelan sittemmin kalastuslupia hakiessaan hyväksymän kansainvälisen sopimuksen olennainen ainesosa.

70. Yksikään istuntoon osallistunut asianosainen ei kyennyt esittämään esimerkkejä muista EU:n tai muiden hallitustenvälisen järjestöjen hyväksymistä yksipuolisista sitoumuksista.

71. On hieman kummallista – asian neutraalisti ilmaistakseni – että päätös on annettu SEUT 218 artiklan 6 kohdan nojalla aivan ilmeisesti ilman, että yksikään asianomaisista toimielimistä olisi tiennyt, *miksi* kyseistä menettelyä sovellettiin ja *mihin* sitä sovellettiin.

72. Näkemykseni mukaan on olemassa kaksi vaihtoehtoa: julkilausuma on joko yksipuolinen sitoumus tai sellainen yksipuolinen julkilausuma, josta on tarkoitus seurata oikeusvaikutuksia vasta kun kolmas valtio, jonka hyväksi se on tehty, sen sittemmin hyväksyy (jolloin julkilausuma on vain kansainvälisen sopimuksen toinen puoli).

73. Aloitan tarkastelemalla julkilausuman sisältöä ja tavoitteita.³¹

74. Julkilausuman otsikosta ilmenee selvästi, että julkilausuma on osoitettu Venezuelalle ja että siinä on kyse kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä venezuelalaisille kalastusaluksille EU:n vesillä. Luen 1 kohtaa siten, että julkilausumassa itsessään ei myönnetä kalastuslupia. Siihen sisältyy sitä vastoin EU:n sitoumus ”*myöntää* kalastuslupia rajoitetulle määrälle [venezuelalaisia] kalastusaluksia – – tässä julkilausumassa”, eli erityisesti sen 2 ja 3 kohdassa, ”*vahvistetu*n edellytyksin”. Kalastusluvan saaneiden kalastusalusten on siten 2 kohdan mukaan noudatettava EU:n YKP:n säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevia säännöksiä ja muita EU:n säännöksiä, joilla säännellään kalastustoimintaa EU:n vesillä. Julkilausuman 3 kohdassa keskitytään kolmeen erityiseen veloitteeseen eli (i) kohteena olevia kalakantoja, (ii) kalastusluvan saaneiden kalastusalusten enimmäismäärää ja (iii) Ranskan Guyanan satamissa purettavaa osuutta saaliista koskevan EU:n lainsäädännön noudattamiseen.

75. Julkilausuman keskiössä on siten EU:n sitoumus myöntää (täsmentämättömälle joukolle) venezuelalaisia aluksia pääsyä EU:n vesille pyytämään siellä tiettyjä (täsmentämättömiä) kalakantoja ja purkamaan (täsmentämätön) osuus saaliista Ranskan Guyanan satamissa.

76. Mikään julkilausuman tekstissä ei viittaa siihen, että kyseisen sitoumuksen pätevyys riippuisi Venezuelan hyväksynnästä. Julkilausumassa ei myöskään edellytetä Venezuelan noudattavan veloitteita ilman, että se antaa tähän suostumuksen. Kalastusluvan saaneiden kalastusalusten on noudatettava EU:n lainsäädäntöä voidakseen hyödyntää lupiaan; tämä ei kuitenkaan tee julkilausumaan sisältyvää EU:n sitoumusta riippuvaiseksi siitä, että Venezuela täyttää jonkun veloitteen.³² Julkilausuman tekstiin ei sisälly myöskään mitään sellaista, joka viittaisi siihen, että kyse olisi vain EU:n ja Venezuelan välisen aiemman sopimuksen saattamisesta kirjalliseen muotoon.

77. Julkilausuman 4 kohdassa EU varaa itselleen vapauden peruuttaa yksipuolisella julkilausumalla milloin tahansa julkilausumassa esitetyn sitoumuksen.³³

31 – Tarkasteltaessa parlamentin ja komission ensimmäistä päätöksen oikeusperustaa koskevaa kanneperustetta on tarpeen tarkastella sekä päätöksen että julkilausuman sisältöä ja tavoitteita (ks. jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 142–150 kohta). Tämän analyysin tarkoituksena on arvioida EU:n lainsäädännön näkökulmasta sitä, mikä EU:lle annettu erityinen toimivalta valtuuttaa EU:n toteuttamaan toimen.

32 – Tätä veloitetta sovelletaan UNCLOSin 62 artiklan 4 kappaleen nojalla myös rantavaltion talousvyöhykkeellä kalastaviin kolmansien maiden aluksiin. Venezuela ei ole kuitenkaan UNCLOSin allekirjoittajavaltio. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen arvioida tämän erityisen UNCLOSin määräyksen kansainvälistä tapaoikeudellista stausta (erillisenä talousvyöhykkeen käsitteen statuksesta).

33 – Jos julkilausuma on tosiasiaa EU:n ja Venezuelan kahdenvälisen sopimus (tai sen osa), saattaa olla tarpeen määrittellä, onko tässä määräyksessä kyse pikemminkin kahdenvälisen sopimuksen päättymisestä kuin sen peruuttamisesta.

78. Julkilausuma on siten EU:sta lähtöisin oleva väline, jonka tarkoituksena on saada aikaan kansainvälisoikeudellisia oikeusvaikutuksia ja olla perusta, johon venezuelalaiset kalastuslupukset voivat kalastuslupia hakiessaan vedota. Nämä seikat tai se, että toimea kutsutaan ”julkilausumaksi”, eivät ratkaise sitä, onko julkilausuma kansainvälisen oikeuden näkökulmasta yksipuolinen sitoumus vai kansainvälisen sopimuksen osa.

79. Kansainvälisen oikeuden mukaan kansainvälinen sopimus voidaan tehdä yksipuolisella sitoumuksella, jolla ilmaistaan aikomus sitoutua jo tehtyyn tarjoukseen tai johon sisältyy tarjous, joka hyväksytään myöhemmin. Vuoden 1969 ja vuoden 1986 Wienin yleissopimukseen³⁴ sisältyvää ”valtiosopimuksen” määritelmää ei ole laadittu kattamaan tyhjentävästi kaikkia kansainvälisen oikeuden mukaisia valtiosopimusten muotoja,³⁵ mutta se on riittävän laaja käsittääkseen myös tällä tavoin tehdyt valtiosopimukset. Tämän määritelmän mukaisesti valtiosopimus voi sisältyä kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan.

80. Vastaavasti EU:n lainsäädännössäkään ei tehdä eroa erityyppisten sopimusten välillä niiden tekemistavan perusteella. SEUT 218 artiklan 7 kohdassa määrätään yksinkertaistetun menettelyn noudattamisesta vain, kun kyse on sopimuksen muutoksista. Silloin kun EU:lla on toimivalta neuvotella ja tehdä kansainvälinen sopimus, se on mielestäni perussopimuksissa valtuutettu käyttämään tätä toimivaltaa tekemällä vuoden 1969 tai vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen valtiosopimuksen määritelmän kattaman minkä tahansa sopimuksen (ja mahdollisesti jopa näiden määritelmien alaan kuulumattoman sopimuksen).³⁶

81. En ole havainnut nyt esillä olevissa asioissa kuitenkaan minkäänlaista näyttöä Venezuelan aikomuksesta sitoutua julkilausumaan. Venezuela ei mielestäni kalastuslupia hakiessaan ”hyväksynyt” EU:n tarjousta aikomuksenaan tulla veloitetuksi sillä sopimuksen tavoin. Toimiessaan näin se pikemminkin vilpittömässä mielessä luotti julkilausumaan sisältyvään ja sittemmin vuoden 2012 TAC-asetuksella (joka oli tässä vaiheessa jo annettu) vahvistettuun EU:n sitoumukseen. Se, että julkilausumasta on seurannut siinä tarkoitetut vaikutukset ja että Venezuela on saanut tästä etua, ei riitä, jotta tämän perusteella voitaisiin katsoa Venezuelan hyväksyneen sen, että julkilausuman veloitti sitä *sen ja EU:n välillä tehdyn sopimuksen tavoin*. Pelkkä julkilausumaa koskevan tiedoksiannon vastaanottaminen tai Venezuelan myöhempi tiedustelu unionin tuomioistuimessa vireille saatetun oikeudenkäynnin vaikutuksista eivät muodosta tällaista perustaa. Jos päätöksen tarkoituksena oli varmistaa se, että EU:n vesille pääsulle oli kansainvälisoikeudellinen perusta *ennen* kalastusmahdollisuuksien vahvistamista ja kalastuslupien antamista, tätä tarkoitusta ei täytä sopimus, joka tehtiin vasta Venezuelan hakiessa kalastuslupia kalastusmahdollisuuksien vahvistamisen *jälkeen*.

82. Jos tarkoitus oli tehdä julkilausumassa vain tarjous, komission olisi pitänyt hakea neuvostolta lupaa SEUT 218 artiklan 3 kohdan mukaisesti ennen neuvotteluja (joiden osa tällaisen tarjouksen tekeminen olisi ollut). Neuvoston olisi pitänyt tällöin – saatuaan (tilanteen mukaan) ensin joko parlamentin suostumuksen tai lausunnon – osallistua menettelyyn uudelleen SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisesti sopimusta tehtäessä eli silloin, kun Venezuelan hyväksyi tarjouksen.

83. Jos julkilausuma ei ole kansainvälisen sopimuksen osa, onko se kansainvälisessä oikeudessa ja EU:n lainsäädännössä sallittu yksipuolinen sitoumus?

34 — Valtiosopimusoikeutta koskeva vuoden 1969 Wienin yleissopimus (jäljempänä vuoden 1969 Wienin yleissopimus), Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 1155, s. 331, sekä valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen tahi kahden tai useamman kansainvälisen järjestön väliin sopimukseen sovellettavasta kansainvälisestä oikeudesta tehty vuoden 1986 Wienin yleissopimus, A/CONF.129/15 (jäljempänä vuoden 1986 Wienin yleissopimus). Kansainvälinen tuomioistuin on viitannut siihen, että vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukainen valtiosopimuksen määritelmä heijastaa kansainvälistä tapaoikeutta: Asia Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening), tuomio I.C.J. Reports 2002, s. 303, 263 kohta.

35 — Ks. esim. vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 3 artikla, joka koskee kyseisen yleissopimuksen soveltamisalan *ulkpuolella* olevia sopimuksia.

36 — Ks. myös jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 96 kohta.

84. Yksipuoliset sitoumukset voivat kansainvälisen oikeuden mukaan olla muodoltaan erilaisia, ja niillä voi olla erilaisia tarkoituksia ja oikeusvaikutuksia (ja/tai poliittisia vaikutuksia). Niitä voidaan käyttää esimerkiksi uusien valtioiden tunnustamiseen, poliittisten lausumien antamiseen, tuomioistuimen toimivallan tunnustamiseen tai sellaisen tulkintaselityksen antamiseen, joka osoittaa kansainvälisen tapaoikeuden olevan olemassa. Nyt esillä olevan asian keskiössä on kirjallisessa muodossa oleva yksipuolinen julkilausuma, jolla EU sitoutuu velvoitteisiin kolmannen maan eduksi kansainvälisen oikeuden mukaisesti.³⁷

85. Valtioiden kelpoisuus antaa tällainen julkilausuma on kansainvälisen oikeuden mukaan kiistaton,³⁸ vaikka joidenkin niiden ehtojen, jotka tekevät tällaisesta julkilausumasta sitovan, kansainvälisen tapaoikeuden mukaista statusta ei ole ehkä vielä määritelty tai vahvistettu. Mikään kansainvälinen tuomioistuin tai tribunaali ei ole tietääkseni vielä ratkaissut kysymystä siitä, onko muilla oikeushenkilöillä ja erityisesti kansainvälisillä järjestöillä kelpoisuus antaa vastaavanlaisia julkilausumia, eikä tätä kysymystä ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti Yhdistyneiden kansakuntien Kansainvälisen oikeuden toimikunnassa (jäljempänä ILC).

86. Kansainväliset järjestöt ovat oikeushenkilöitä valtioiden tavoin. Tästä oikeushenkilöllisyydestä seuraava kelpoisuus on kuitenkin – toisin kuin valtioiden kohdalla – annettava (joko nimenomaisesti tai implisiittisesti) järjestölle. En näe mitään syytä, miksi kansainvälinen oikeus olisi esteenä sille, että kansainvälisellä järjestöllä, joka on oikeushenkilö, olisi kelpoisuus antaa velvoittautumisaikomuksessa yksipuolinen julkilausuma, kunhan kyseiselle järjestölle on sen perustamissopimuksissa annettu valtuus toimia näin.³⁹ Jos kansainvälisellä järjestöllä on näiden sopimusten mukaan kelpoisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia ja hyväksyä siten niillä velvoittautuminen suhteessa valtioihin tai muihin kansainvälisiin järjestöihin (riippumatta veloitteen lajista ja erityisesti vastavuoroisuudesta), kansainvälinen oikeus ei ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että järjestö, jolla on kelpoisuus hyväksyä sitoutuminen tällaiseen veloitteeseen, käyttää yksipuolista julkilausumaa.

87. Vaikka veloitteiden eri lähteisiin saattaa liittyä esimerkiksi niiden syntymistä, pätevyyttä ja päättymistä koskevia erityisiä ehtoja, taustalla olevat peruseriaatteet – etenkin vilpittömän mielen ja suostumuksen periaatteet – ovat kuitenkin aina samat. Tämän vuoksi katson, että esimerkiksi syntymistä, pätevyyttä ja päättymistä koskevia ehtoja, joita on kehitetty kansainvälisessä oikeudessa valtioiden antamien julkilausumien osalta, voidaan soveltaa kansainvälisen järjestön antamiin julkilausumiin vastaavasti, vaikka joitakin ehtoja ei voida soveltaa täsmälleen samalla tavalla.

88. Mitä nämä ehdot ovat?

37 — Tämä kysymys on erillinen kysymyksestä, sitooko EU:n antama julkilausuma EU:n lainsäädännön mukaan EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita. Ks. esim. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 27 mainittu tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2009:590, 44 kohta.

38 — Ks. tältä osin kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon ratkaisuehdotuksen tässä osassa (jäljempänä 89–92 kohta) nojaudun, ja asiakirjan Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations of the United Nations International Law Commission 2. ohjaava periaate. Nämä periaatteet kommentteineen hyväksyttiin ILC:n (YK:n Kansainvälisen oikeuden toimikunta) 58. istunnossa (2006), ja ne saatettiin YK:n yleiskokouksen hyväksyttäväksi osana ILC:n kyseistä istuntoa koskevaa raporttia (A/61/10). Yleiskokous otti ne tiedoksi asiakirjalla A/RES/61/34. Ks. myös jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 90 kohta.

39 — ILC:n erityisraportoiija katsoi valtioiden yksipuolisia toimia koskevassa ensimmäisessä raportissaan, että kansainvälisten järjestöjen yksipuolisilla toimilla voi olla oikeusvaikutuksia: ks. First report on unilateral acts of States by Victor Rodríguez-Cedeño, Special Rapporteur (A/CN.4/486), 35 kohta.

89. Kansainvälisen oikeuden mukaan olennaista on selvä ja täsmällisesti muotoiltu (suullinen tai kirjallinen) ilmaisu⁴⁰ aikomuksesta saada aikaan kansainvälisen oikeuden mukaisia oikeusvaikutuksia ja luoda siten velvoitteita myös julkilausuman antajalle. Kansainvälisessä oikeudessa ei yleisesti ottaen aseteta muodollisia vaatimuksia, kunhan aikomus on selvä ja ilmaistu julkisesti.⁴¹ Aikomus on osoitettava julkilausuman todellisen sisällön ja kaikkien sen tekemiseen liittyneiden tosiasiallisten olosuhteiden valossa,⁴² ja sen on oltava tällaisen sitovan julkilausuman antamiseen toimivaltaisen viranomaisen ilmaisema.⁴³

90. Tämä lähestymistapa käy ilmi myös ILC:n 1. ohjaavasta periaatteesta, jossa todetaan seuraavaa: ”Julkisesti annettujen ja velvoittautumistahtoa ilmentävien julkilausumien vaikutuksena voi syntyä oikeudellisia velvoitteita.”⁴⁴ Vaikka ohjaavat periaatteet eivät ole sitovia ja vaikka niiden arvovalan ja pysyvyyden vahvistamiseen voi mennä aikaa, pidän niitä silti hyödyllisenä yleistyksenä oikeuskäytännöstä ja valtioiden noudattamasta käytännöstä erityisesti yksipuolisten julkilausumien sitovuuden osalta.⁴⁵

91. Vilpittömän mielen periaatteesta seuraa, että ”– – asianomaiset valtiot voivat ottaa yksipuoliset julkilausumat huomioon ja luottaa niihin ja että näillä valtioilla on oikeus vaatia, että näin syntyneitä velvoitteita noudatetaan”.⁴⁶ Tätä periaatetta sovelletaan myös tilanteeseen, jossa yksipuolisesti sitova julkilausuma voidaan peruuttaa.

92. Periaate, jonka mukaan valtiolle ei voida asettaa velvoitteita ilman sen suostumusta,⁴⁷ edellyttää, että yksipuolisesti sitovalla julkilausumalla ei voida synnyttää muita valtioita sitovia velvoitteita. Siten Kansainvälinen tuomioistuin on katsonut, että yksipuolinen julkilausuma on sitova, sillä ”julkilausuman vaikutusten syntyminen ei vaadi quid pro quon luontoisuutta tai julkilausuman myöhempää hyväksymistä taikka edes muiden valtioiden vastausta tai reaktiota, koska tällainen vaatimus ei olisi sopuosinnussa sen oikeustoimen tiukasti yksipuolisen luonteen kanssa, jolla valtion lausuma on annettu.”⁴⁸

40 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 23 mainittu Kansainvälisen tuomioistuimen asia Ydinkokeet, tuomion 46, 51 ja 53 kohta; asia *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)* (jäljempänä *Aseelliset toimet*), tuomioistuimen toimivalta ja tutkittavaksi ottaminen, tuomio, I.C.J. Reports 2006, s. 6, 50 ja 52 kohta Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 38 mainittu ILC:n 7. ohjaava periaate.

41 — Ks. esim. Kansainvälisen tuomioistuimen asiat *The Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, alustavat vastalauseet, tuomio, I.C.J. Reports 1961, 17 kohta, s. 31; edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 23 mainittu Kansainvälisen tuomioistuimen asia *Ydinkokeet*, tuomion 46 ja 48 kohta. Ks. myös esim. Kansainvälisen tuomioistuimen asia *The Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)* (jäljempänä *Rajariita*), tuomio, I.C.J. Reports 1986, s. 554, 39 kohta.

42 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 41 mainittu Kansainvälisen tuomioistuimen asia *Rajariita*, tuomion 40 kohta; edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 41 mainittu Kansainvälisen tuomioistuimen asia *Ydinkokeet*, tuomion 53 kohta; edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 40 mainittu Kansainvälisen tuomioistuimen asia *Aseelliset toimet*, tuomion 49 kohta. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 38 mainittu ILC:n 3. ohjaava periaate.

43 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 40 mainittu kansainvälisen tuomioistuimen asia *Aseelliset toimet*, tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 38 mainittu ILC:n 4. ohjaava periaate.

44 — Mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 38.

45 — ILC:n 58. istunnon (2006) A/61/10 raportin alaviitteessä 921 täsmennetään, että ohjaavien periaatteiden kommentaarit ”ovat selittäviä huomautuksia, joihin sisältyy katsaus Kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja asiassa merkitykselliseen valtioiden noudattamaan käytäntöön, joita useat työryhmän jäsenet sekä erityisraportit ovat analysoineet, ja niistä on tehty yhteenveto erityisraporttien kahdeksanteen raporttiin (A/CN.4/557)”.

46 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 23 mainittu Kansainvälien tuomioistuimen asia *Ydinkokeet*, tuomion 49 kohta. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 38 mainittu ILC:n 1. ohjaavan periaatteen toinen virke: ”Kun tämän edellytykset ovat täyttyneet, tällaisten julkilausumien sitovuus perustuu vilpittömälle mielelle; asianomaiset valtiot voivat ottaa ne huomioon ja luottaa niihin; tällaisilla valtioilla on oikeus vaatia, että kyseistä velvoitetta noudatetaan.”

47 — Ks. tämän periaatteen soveltamisesta perussopimuksiin tuomio *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, 44 kohta. Ks. myös vuoden 1969 ja 1986 Wienin yleissopimuksen 34 artikla.

48 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 23 mainittu ICJ:n asia *Ydinkokeet*, tuomion 46 kohta. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 38 mainittu ILC:n 2. ohjaava periaate.

93. Julkilausuma on nyt esillä olevissa asioissa tehty julkiseksi julkaisemalla se ja antamalla se tiedoksi Venezuelalle. Kuten edellä totesin, julkilausumassa todetaan EU:n aikomus sitoutua myöntämään kalastusmahdollisuuksia ja antamaan kalastuslupia Venezuelalle.⁴⁹ Julkilausuman myötä EU hyväksyy sen, että EU pidättäytyy käyttämästä sille UNCLOS 56 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan kuuluvaa täysivaltaista oikeutta kieltää kolmannen maan aluksilta pääsy kalastamaan EU:n vesille. Tämä sitoumus sinällään ei oikeuta venezuelalaisia aluksia saapumaan kalastamaan Ranskan Guyanan talousvyöhykkeelle. Niin EU:n lainsäädännön kuin kansainvälisenkin oikeuden mukaan ensin on asetettava kalastusoikeutta koskevia tarkempia rajoituksia muun muassa vahvistamalla ja jakamalla kalastusmahdollisuudet. Yksittäiset kalastusluvut voidaan antaa vasta tältä pohjalta.

94. Jotta julkilausuma olisi sitova, sen on oltava toimivaltaisen yksikön antama. Onko tilanne nyt esillä olevissa asioissa tämä, riippuu EU:n perussopimusten mukaisesta toimivallasta.

95. EU:n on toimittava niiden toimivaltuuksien rajoissa, jotka jäsenvaltiot ovat sille perussopimuksissa antaneet.⁵⁰ Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitusten edustajien konferenssin päätöksiin liitettyssä EU:n oikeushenkilöllisyyttä koskevassa 24. julistuksessa vahvistettiin, että oikeushenkilöllisyys ”ei millään tavoin anna unionille oikeutta antaa lainsäädäntöä tai toimia jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan ulkopuolella”.⁵¹

96. Perussopimuksissa ei anneta nimenomaisesti toimivaltaa käyttää yksipuolisesti sitovia julkilausumia EU:n ulkosuhteissa (aloilla, joilla EU:lla on ulkoinen toimivalta). Sitä vastoin niissä sallitaan se, että EU sitoutuu ”kansainvälisillä sopimuksilla” velvoitteisiin suhteessa kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. SEUT 218 artiklalla on korvattu EU 300 artiklan 1 kohta, joka puolestaan korvasi ETY 228 artiklan 1 kohdan. Kahdessa viimeksi mainitussa määräyksessä käytettiin pelkkää ”sopimus”-sanaa, kun niissä kuvattiin kansainvälisiä sopimuksia neuvoteltaessa ja tehtäessä noudatettavaa sisäistä menettelyä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lausunnossa 1/75, että sopimus-sanaa käytetään ”yleisessä merkityksessä ja sillä tarkoitetaan kaikkia kansainvälisoikeudellisten oikeussubjektien tekemiä velvoittavia sitoumuksia sitoumusten muodosta riippumatta”.⁵² Yhteisöjen tuomioistuin käytti asiassa C-327/91, Ranska vastaan komissio, antamassaan tuomiossa myös kansainvälisen järjestön ja valtion välisen ”sopimuksen” käsitettä, joka sisältyy vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen a kohdan i alakohtaan.⁵³ Riippumatta käsitettä koskevan määritelmän laajuudesta on selvää, että sopimus (asiayhteydestä riippumatta) edellyttää ainakin kahden osapuolen yhdenmukaista tahtoa. Se ei siten kata tilannetta, jossa EU ilmaisee aikomuksensa velvoittautua julkilausuman mukaisesti ilman, että sen kolmannen valtion suostumus, jonka eduksi julkilausuma on annettu, on tarpeen. Käsitteellä ei kateta myöskään välineitä, joilla ei velvoitauduta sitovasti.⁵⁴

97. Katsoin kuitenkin, että EU:n lainsäädännön mukaan EU voi lähtökohtaisesti hyväksyä kansainvälisoikeudellisen veloitteen yksipuolisesti sitovalla julkilausumalla. Kantani perustuu perimmiltään samoille seikoille,⁵⁵ joiden perustella katsoin, että kansainvälinen oikeus ei ole esteenä sille, että kansainväliset järjestöt muotoilevat yksipuolisesti sitovia julkilausumia.

98. EU:n oikeushenkilöllisyyden eräs olennainen osa on se, että EU voi sitoutua kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin. Tämä vahvistetaan nimenomaisesti kansainvälisiä sopimuksia koskevissa perussopimusten määräyksissä. Kansainväliset sopimukset ovat yksi tällaisten veloitteiden lähde, yksipuolisesti sitovat julkilausumat puolestaan toinen.

49 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 74–78 kohta.

50 — Annetun toimivallan periaatteen soveltamisesta ulkosuhteissa ks. esim. lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 24 kohta.

51 — EUVL 2012, C 326, s. 348. Ks. myös SEUT 5 artikla.

52 — Lausunnossa 1/75, EU:C:1975:145, s. 1360 oli kyse ETY 228 artiklan 1 kohdasta; yhteisöjen tuomioistuin totesi näin arvioidessaan, oliko lausuntopyyntö, jossa oli kyse OECD:n paikalliskustannusten standardia koskevan järjestelyn perussopimuksen mukaisuudesta, otettava tutkittavaksi.

53 — Tuomio EU:C:1994:305, 25 ja 27 kohta.

54 — Tuomio Ranska v. komissio, C-233/02, EU:C:2004:173, 43–45 kohta.

55 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 86 kohta.

99. Vertaan tätä asiaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa ERTA⁵⁶ antamassa tuomiossa esittämiin perusteluihin lisätukea saadakseni. Se, että perussopimukseen ei sisältynyt yleisesti sovellettavaa määräystä, jossa olisi määritelty, miten kansainvälinen sopimus neuvotellaan ja tehdään, ei ollut esteenä sen vahvistamiselle, että EU:lla on toimivalta toimia tällä tavoin.⁵⁷ Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi kyseisessä asiassa sen, että perussopimuksissa ei ollut määräyksiä asiasta, tarkastelemalla sitä osaa (senaikaisen) yhteisön oikeusjärjestelmästä, joka koski suhteita kolmansiiin valtioihin.⁵⁸ Se otti lähtökohdaksi (silloisen) Euroopan talousyhteisön oikeushenkilöllisyyden.⁵⁹ Jo ennen sopimuksen asiassällön tarkastelemista yhteisöjen tuomioistuin katsoi oikeushenkilöllisyyden merkitsevän, että ”– – ulkosuhteissa yhteisö voi tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa – –”.⁶⁰

100. Ymmärrän asiassa ERTA annetun tuomion asianomaisen osan siten, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansainvälisen oikeushenkilöllisyyden käsitettä oli tulkittava siihen kansainvälisessä oikeudessa liitettävän kelpoisuuden valossa. Jos kansainvälinen oikeus ei ole esteenä kansainvälisen järjestön kelpoisuudelle antaa yksipuolinen julkilausuma ja velvoittautua sillä, se seikka, että EU on kansainvälinen oikeushenkilö, merkitsee analogisesti sitä, että EU voi sitoutua kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin tällä tavoin.

101. Totean, että Euroopan tulevaisuutta koskeneen Eurooppasopimuksen laatijat pyrkivät siihen, että kun EU:sta tulee kansainvälisen oikeuden subjekti, EU ”– – kykenee hyödyntämään kaikkia kansainvälisen toiminnan tapoja (eli oikeutta tehdä sopimuksia, perustaa lähetystöjä, esittää vaatimuksia ja esiintyä kansainvälisessä tuomioistuimessa, oikeutta tulla kansainvälisten järjestöjen jäseneksi tai kansainvälisten sopimusten esim. EIOS:n osapuoleksi ja oikeutta nauttia immuniteteista) sekä velvoittautumaan kansainvälisesti unionin puolesta”.⁶¹ Katson tämän perusteella, että EU voi antaa yksipuolisesti sitovia julkilausumia, joilla se sitoutuu kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin.

102. Siitä, miten tämä tapahtuu, säädetään EU:n lainsäädännössä.⁶²

103. Kuten jo totesin, SEUT 218 artiklassa määrätään siitä, miten velvoitteet, joihin EU kansainvälisellä sopimuksella sitoutuu suhteessa kolmansiiin maihin (ja muihin kansainvälisiin järjestöihin), on neuvoteltava ja kuinka tällaiset sopimukset on allekirjoitettava ja tehtävä. Tässä määräyksessä on yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat erilliset säännöt, ja kahdessa määräyksen kohdassa ei ole kyse sopimusten neuvottelu-, allekirjoitus- ja tekomenettelyistä (SEUT 218 artiklan 9 ja 11 kohta). SEUT 218 artiklassa tai missään muussakaan perussopimuksen määräyksessä ei käsitellä nimenomaisesti menettelyä, jota noudatetaan yksipuolisesti sitovan julkilausuman muodossa toteutettavassa EU:n ulkoisessa toiminnassa.

104. Jos EU käyttää tällaista toimivaltaa, ei voi olla niin, että mitään noudatettavia menettelysääntöjä ei ole. Muussa tapauksessa muun muassa sen suhteen, kuka voi tehdä aloitteen, mitkä toimielimet ovat osallisina ja kenen on oltava yhteydessä keneen ja milloin, vallitsisi täysi valinnanvapaus. Prosessuaaliset takeet ovat tarpeen myös sen vuoksi, että kun tällainen yksipuolinen julkilausuma on annettu pätevästi, se sitoo EU:n toimieliimiä, ja sillä saattaa olla siten etusija suhteessa EU:n säädöksiin, päätöksiin ja muihin toimenpiteisiin.

56 — Tuomio komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32 (European Agreement on Road Transport tai ERTA).

57 — Rooman sopimukseen sisältyi nimenomainen oikeusperusta kansainvälisten sopimusten tekemiselle kauppa- ja assosiaatiosopimusten muodossa.

58 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 56 mainittu asia ERTA, EU:C:1971:32, 12 kohta.

59 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 56 mainittu asia ERTA, EU:C:1971:32, 13 kohta.

60 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 56 mainittu asia ERTA, EU:C:1971:32, 14 kohta.

61 — Oikeushenkilöllisyyttä käsitelleen työryhmä III:n loppuraportti CONV 305/02 (WG III 16) (Bryssel, 1.10.2002), 19 kohta. Mikään ei viittaa siihen, että tästä erityisestä pyrkimyksestä olisi luovuttu, kun tämän sijaan laadittiin ja hyväksyttiin Lissabonin sopimus.

62 — ILC:n erityisraporttoija kirjoitti valtioiden yksipuolisia toimia koskevassa ensimmäisessä raportissaan seuraavaa: ”– – määräykset, jotka koskevat [kansainvälisten järjestöjen yksipuolisia toimia,] näyttävät sisältyvän järjestön perustaviin asiakirjoihin sekä näistä asiakirjoista johdettuihin säädöksiin sekä soveltuvin osin kansainväliseen oikeuteen (mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 39, 34 kohta).

105. Yksikään nyt esillä olevan asian asianosaisista ei ole väittänyt, *ettei* SEUT 218 artiklaa olisi sovellettava.

106. Mielestäni päätökseen, jolla yksipuolisesti sitova julkilausuma on hyväksytty, sovellettavaa menettelyä koskeva täsmällinen oikeusperusta ei ole yhtä ilmeinen.

107. Se seikka, että perussopimuksissa ei määrätä menettelystä, jota noudattaen hyväksytään tietyn tyyppinen ulkoinen toiminta, jonka välityksellä EU sitoutuu kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, ei ole poikkeuksellista. Perussopimukset ovat historiallisesti katsottuna mukautuneet EU:n ulkosuhteiden käytänteisiin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tältä osin. Ei ole yllättävää, että erillisestä ja nimenomaisesta menettelystä ei ole määrätty, sillä yksipuolisesti sitovat kansainvälisten järjestöjen julkilausumat ovat miltei ennenkuulumattomia.

108. Yksi vaihtoehto olisi katsoa, että EU ei voi käyttää ulkoista toimivaltaansa yksipuolisesti sitovalla julkilausumalla, koska menettelyä koskevaa nimenomaista oikeusperustaa ei ole. Jäsenvaltioiden asiana on muuttaa perussopimuksia. Tähän lähestymistapaan sisältyy vaara, että EU:n katsottaisiin voivan käyttää vain sellaisia ulkoisen toiminnan muotoja, joiden osalta perussopimukseen sisältyy erityiset menettelymääräykset. Tämä saattaisi horjuttaa EU:n toiminnan tehokkuutta kansainvälisellä tasolla. Nyt esillä olevan asian taustalla olevat tosiseikat havainnollistavat tätä vaaraa. EU halusi välttää kansainvälisen sopimuksen neuvottelemis- ja tekemismenettelyn vastatakseen tarpeeseen myöntää nopeasti kansainvälisoikeudellinen perusta sen vesialueille pääsulle (ja noudattaa siten EU:n lainsäädäntöä ja kansainvälistä oikeutta).

109. Unionin tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu sellaisten menettelysääntöjen muotoileminen, joille perussopimuksissa ei ole perustaa. Tästä huolimatta muitakin mahdollisuuksia voi olla.

110. Toinen vaihtoehto olisi käyttää oikeusperustana SEUT 352 artiklan 1 kohtaa silloin, kun kyse on menettelystä, jota sovelletaan yksipuolisesti sitovaa julkilausumaa koskevan päätöksen hyväksymisessä, kun päätöksen aineellinen asiasisältö kuuluu EU:n (ulkoisen) toimivallan piiriin. Tämä olisi ikään kuin hätävaramenettelyn omainen menettely, jota sovellettaisiin EU:n sellaiseen ulkoiseen toimintaan, jonka osalta perussopimukseen ei sisälly menettelymääräyksiä. SEUT 352 artiklan 1 kohdan sanamuoto ei itsessään näyttäisi sulkevan pois tätä mahdollisuutta.⁶³ Siihen voidaan vedota, jos jokin EU:n toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän toimeen tarvittavista valtuuksista. Määräyksen tarkoitus on täyttää aukko silloin, kun perussopimusten tietyssä määräyksessä ei anneta nimenomaista ja implisiittistä valtuutta toimia, mutta tällaiset valtuudet ovat kuitenkin välttämättömiä.⁶⁴ Tämä vaihtoehto edellyttää sen hyväksymistä, että puuttuvat ”välttämättömät valtuudet” voivat sisältää menettelysääntöjä, joita noudatetaan yksipuolisesti sitovaa julkilausumaa hyväksyttäessä. SEUT 352 artiklan 1 kohdan mukaan neuvoston olisi hyväksyttävä julkilausuma yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. SEUT 352 artiklan 2 kohdan mukaan komission olisi myös tiedotettava tähän oikeusperustaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille. Yksipuolisesti sitovan julkilausuman hyväksyminen merkitsisi siten, että olisi käytettävä menettelyä, joka on joltakin osin merkittävästi tiukempi ja monimutkaisempi kuin SEUT 218 artiklan mukainen kansainvälisiä sopimuksia koskeva menettely. Tällöin olisi myös olemassa vaara, että jokainen ulkoisen toiminnan muoto, jota koskevia nimenomaisia menettelysääntöjä ei ole, pitäisi hyväksyä noudattaen kyseistä menettelyä.

63 — Panen silti merkille, että SEUT 352 artiklaa koskevassa 42. julistuksessa (EUVL 2012 C 326, s. 353) todetaan seuraavaa: SEUT 352 artiklaa ei ”-- voida käyttää perustana unionin valtuuksien laajentamiseksi ulottumaan perussopimusten kaikista määräyksistä ja erityisesti unionin tehtäviä ja toimintaa säätelevistä määräyksistä ilmenevien yleisten puitteiden ulkopuolelle. Tätä artiklaa ei missään tapauksessa voida käyttää perustana sellaisten määräysten hyväksymiselle, joiden vaikutuksena olisi perussopimusten muuttaminen noudattamatta niissä tätä tarkoitusta varten määrättyä menettelyä”. Ks. myös lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 30 kohta.

64 — Ks. esim. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-166/07, EU:C:2009:499, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

111. Tämä ratkaisu merkitsisi nyt esillä olevissa asioissa sitä, että päätöksen oikeusperustan olisi oltava SEUT 352 artiklan 1 kohta yhdessä perussopimusten niiden määräysten kanssa, joissa määrätään ulkoisen toiminnan tavoitteista – eli siis yhdessä SEUT 43 artiklan 2 tai 3 kohdan kanssa. Vastaus kysymykseen siitä, oliko neuvoston saatava parlamentilta hyväksyntä vai lausunto, ei kuitenkaan riippuisi siitä, kumpaa SEUT 43 artiklan näistä kohdista on sovellettava. SEUT 352 artiklan 1 kohdan mukaan neuvoston olisi pitänyt saada parlamentin suostumus.

112. Kolmas vaihtoehto olisi soveltaa analogisesti SEUT 218 artiklaa.

113. Kansainvälisen oikeuden mukaan yksipuolisesti sitovat julkilausumat ja kansainväliset sopimukset ovat erillisiä veloitteiden lähteitä. Niistä molemmat sisältävät kuitenkin EU:n päätöksen velvoittautua kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Siksi on perusteltua kysyä: Miksi kyseisen päätöksen antamistavan pitäisi yksipuolisesti sitovien julkilausumien kohdalla olla perustavanlaatuisesti erilainen kuin kansainvälisten sopimusten osalta? Ensin mainitut *eivät* ole pelkkiä poliittisia julkilausumia tai julistuksia, joilla EU:ta edustetaan kansainvälisellä tasolla tai joita annetaan EU:n ollessa mukana kansainvälisen tason päätöksenteossa. Ne eivät myöskään ole sisäisten päätösten laji, joka olisi annettava sisäiseen toimintaan sovellettavien menettelyjen mukaisesti (kuten mahdollisesti tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen).

114. Jos näin on, voidaanko SEUT 218 artiklaa soveltaa analogisesti?

115. SEUT 218 artiklassa määrätään perimmiltään valtiosäännön alaan kuuluvista menettelyistä, joita noudatetaan, kun EU toteuttaa toimia tullakseen kansainvälisen sopimuksen osapuoleksi; tämä on kaikkein ilmeisin tapa, jolla EU sitoutuu kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin. Samaa tarkoitusta varten tyyppillisesti myös valtioissa säädetään valtiosäännön alaan kuuluvista menettelyistä.

116. SEUT 218 artikla perustuu tiettyyn toimielinten väliseen tasapainoon komission (joka saattaa menettelyt vireille ja toimii EU:n ulkoisena edustajana), neuvoston (joka vastaa päätöksestä, jonka mukaan EU velvoittautuu kansainvälisen oikeuden mukaisesti) ja parlamentin välillä (jolle on tiedotettava menettelyn kaikissa vaiheissa ja jota pyydetään antamaan joko suostumus tai lausunto).⁶⁵

117. SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdassa on kyse EU:n osallistumisesta sopimusneuvotteluihin ja siten niiden sitoumusten sisällöstä, jotka EU voi sittemmin hyväksyä. Komissio edustaa EU:ta sen jälkeen, kun neuvosto on tehnyt tästä päätöksen. Nämä menettelyn vaiheet saattavat vaikuttaa tarpeettomilta silloin, kun kyse on yksipuolisesti sitovasta julkilausumasta. Ei ole olemassa mitään tekstiä, josta kolmansien osapuolten kanssa neuvoteltaisiin; komission velvoittaminen hakemaan ensin lupa neuvostolta julkilausumaluonnoksen laatimiseen vaikuttaa tarpeettomalta, sillä neuvostolla on joka tapauksessa lopullinen päätösvalta sen suhteen, velvoittautuuko EU kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Näitä eri vaiheita ei tarvitse soveltaa yksipuolisesti sitovien julkilausumien osalta. SEUT 218 artiklan 7 kohtaa ei voida myöskään soveltaa, jos kyse ei ole sopimuksesta, jossa määrätään, että muutokset on hyväksyttävä yksinkertaistetussa menettelyssä tai mainitulla sopimuksella perustetussa elimessä.

118. Katson kuitenkin, että neuvoston toimivalta antaa lupa sopimusten allekirjoittamiseen ja tehdä sopimukset perustuu neuvoston ja komission väliseen, menettelyn tälle osalle ominaiseen toimielinten väliseen erityiseen tasapainoon. On syytä tarkastella myös jäsenvaltioiden osuutta.⁶⁶ Niinpä esimerkiksi kysymystä, voiko neuvosto kieltäytyä (ja jos miltä osin) antamasta päätöstä, jolla sopimus tehdään, vai ei, on tarkasteltava ottaen huomioon (ainakin) sopimuksen sisältö, komission ehdotus, neuvoston antamat neuvotteluohjeet ja mitkä tahansa muut menettelyn tässä vaiheessa merkitykselliset seikat. Jos

65 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 54 mainittu tuomio Ranska v. komissio, EU:C:2004:173, 28 kohta.

66 — Ks. esim. tuomio komissio v. Ruotsi, C-246/07, EU:C:2010:203, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; siinä kyse oli jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välisen yhteistyön tarpeesta.

SEUT 218 artiklan 6 kohtaa on sovellettava analogisesti annettaessa päätöstä, jolla yksipuolisesti sitova julkilausuma hyväksytään, voidaanko olettaa yksikertaisesti, että samanlaisen toimielinten välisen tasapainon olisi vallittava ja että komission ja neuvoston keskinäiset toimivaltuudet olisivat samat kuin edellä?

119. SEUT 218 artiklan 6 kohdan loppuosaa voidaan soveltaa vaivattomammin päätöksiin, joilla hyväksytään yksipuolisesti sitovia julkilausumia. Neuvosto tekee päätöksen (pääsääntöisesti määräenemmistöllä) siten, että parlamentti osallistuu aina tavalla tai toisella. Vaikka sopimus kattaisi aihepiirin, jonka osalta perussopimuksissa ei ole määrätty parlamentille mitään roolia, samaa aihepiiriä koskeva kansainvälinen sopimus edellyttää parlamentin osallistumista, ja sille on myös SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaan tiedotettava välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

120. SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätään vielä menettelystä ”yhteisöjen kantojen määrittelemiselle sopimuksella perustetussa elimessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia”. Ei liene olemassa vakuuttavia syitä noudattaa tätä erityistä menettelyä EU:n yksipuolisten julkilausumien osalta, joilla EU on tarkoitus sitoa kansainvälioikeudellisesti kolmannen osapuolen toiminnasta riippumatta. Jos SEUT 218 artiklan 9 kohtaa sovellettaisiin yksipuolisesti sitoviin julkilausumiin, merkitystä ei olisi sillä, onko julkilausumat annettu sopimuksella perustetun elimen yhteydessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, vai eikö näin ole.

121. Unionin tuomioistuimen SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukainen toimivalta ei ole nyt esillä olevassa asiassa riidanalainen. Kyseisen määräyksen tarkoituksena on ”ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat unionia sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensoveltuvuutta perussopimusten kanssa”.⁶⁷ Kun unionin tuomioistuin ottaa kantaa tällaisten sopimusten sisältöön ja niiden tekemisessä noudatettavaan menettelyyn, voidaan välttää vakavia vaikeuksia ja haitallisia seurauksia.⁶⁸ Yksipuolisesti sitova julkilausuma johtaa kansainvälisen sopimuksen tavoin sen antamisen jälkeen kansainvälioikeudellisiin velvoitteisiin, joihin kolmannet valtiot voivat luottaa ja joiden rikkominen voi johtaa kansainvälisen oikeuden mukaiseen vastuuseen. Tämä käy hyvin ilmi nyt esillä olevien asioiden tosiseikoista, mikä tukee näkemystä, jonka mukaan SEUT 218 artiklan 11 kohtaa voitaisiin soveltaa yksipuolisesti sitoviin julkilausumiin.

122. Neljäs vaihtoehto olisi soveltaa niitä määräyksiä, joille ulkoinen toimivalta itsessään perustuu. Tämä sääntö voisi johtaa erilaisiin tuloksiin. Jos toimivalta on nimenomainen, sen soveltaminen voisi johtaa jälleen SEUT 218 artiklan (tai tietyn alan kansainvälisiä sopimuksia koskevien) määräysten analogiseen soveltamiseen. Jos toimivalta on implisiittinen, se johtaisi niiden samojen menettelysääntöjen soveltamiseen, joita sisäiseen toimintaan sovelletaan (nimenomaisesti). Niinpä yksipuolisesti sitova julkilausuma pitäisi mahdollisesti hyväksyä esimerkiksi tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Edellä 218 artiklan analogista soveltamista vastaan esittämilläni perusteluilla olisi tässä tapauksessa sitäkin merkityksellisempiä (koska määräyksessä ei oteta huomioon yksipuolisesti sitovien julkilausumien luonnetta tai niiden laatimistapaa ja koska sillä voidaan siten järkevää toimielinten keskinäistä toimivallan jakoa).⁶⁹

123. Jokaisessa vaihtoehdossa on siten omat heikkoutensa. SEUT 218 artiklan analoginen soveltaminen näyttää olevan kuitenkin kaiken kaikkiaan kaikkein käyttökelpoisin ratkaisu, vaikka tämä edellyttääkin määräyksen sanamuodon venyttämistä ja vanuttamista, sillä sen jokaista osaa ei voida soveltaa yksipuolisesti sitoviin julkilausumiin samalla tavalla kuin kansainvälisiin sopimuksiin.

67 — Lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

68 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 67 mainittu lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

69 — Ks. esim. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 53 mainittu tuomio Ranska v. komissio, EU:C:1994:305, 41 kohta, jonka mukaan ”tämä yhteisön sisäinen toimivalta [tehdä päätökset kilpailusääntöjen soveltamisesta yksittäistapauksiin], ei ole sellainen, että se muuttaisi – – yhteisön toimielinten välistä toimivallan jakoa kansainvälisten sopimusten tekemisessä”.

124. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että SEUT 218 artiklaa ei voida käyttää menettelyä koskevana oikeusperustana päätöksessä, tämä olisi riittävä peruste kumota päätös ilman, että parlamentin ja komission esittämiä kanneperusteita olisi tarpeen tarkastella.

125. Tarkastelen seuraavaksi näitä kanneperusteita olettaen, että unionin tuomioistuin vahvistaa SEUT 218 artiklan olevan se menettelyä koskeva oikeusperusta, jonka nojalla EU voi antaa yksipuolisesti sitovan julkilausuman.

Väärän oikeusperustan käyttäminen (ensimmäinen kanneperuste asiassa C-103/12 ja ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa asiassa C-165/12)

Väitteet

126. Parlamentti ja komissio väittävät, että neuvosto on tehnyt virheen, kun se on perustanut päätöksen SEUT 43 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan b alakohtaan SEUT 43 artiklan 2 kohdan ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan sijaan.

127. Niiden väitteiden mukaan SEUT 43 artiklan 3 kohta on poikkeus SEUT 43 artiklan 2 kohdasta, ja sitä pitää sen vuoksi tulkita suppeasti. Viimeksi mainittu on perusta kaikille (lainsäädännön alan) toimenpiteille, jotka ovat tarpeen YKP:n tavoitteiden toteuttamiseksi, kun taas ensiksi mainittu on perusta vain siinä luetelluille (sääntely) toimenpiteille, erityisesti niille toimenpiteille, joilla vahvistetaan ja jaetaan kalastusmahdollisuudet. SEUT 43 artiklan 3 kohtaan ei sisälly mainintaa, jolla kolmansien maiden aluksille annettaisiin pääsy kalastamaan EU:n vesille, eikä siinä mainita kalastustoiminnan harjoittamista koskevia lupia.

128. SEUT 43 artiklan 3 kohdassa ei ole kyse lainsäädäntötoimien toteuttamisesta SEUT 289 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Viimeksi mainitussa määräyksessä esitellään tavallinen lainsäätämisyjärjestys (josta määrätään SEUT 294 artiklassa), ja siinä viitataan perussopimuksissa tyhjentävästi luetelluissa erityistapauksissa noudatettavaan erityiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Päätöksentekotoimivallan, joka ei kuulu kumpaankaan näistä kategorioista, on liityttävä muuhun kuin lainsäätämismenettelyyn. Komission mukaan kalastusmahdollisuuksien vahvistaminen onkin perimmiltään täytäntöönpanotoimenpide, vaikka SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukainen menettely on *sui generis*. Parlamentti väittää, että vaikka SEUT 43 artiklan 3 kohdan katsottaisiin olevan itsenäinen oikeusperusta, sen nojalla ei voida toteuttaa toimenpiteitä ilman aiempaa YKP:n tavoitteita koskevaa (poliittista) päätöstä, joka taas on annettava SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla.

129. Komissio väittää, että SEUT 43 artiklan 3 kohdan ranskankielinen toisinto (”mesures relatives à” eli toimenpiteet, jotka liittyvät) on tekstin sanamuotoon nojautuvassa neuvoston väitteessä keskeisessä asemassa.⁷⁰ Englanninkielisessä toisinnossa käytetään sanamuotoa ”measures on”, joka ilmentää suurempaa ja vahvempaa keskinäistä yhteyttä. Vaikka SEUT 43 artiklan 3 kohta on riittävän laaja kattaakseen kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen toiminnallisesti liittyvät tietyt säännöt, tämä ei voi tarkoittaa sitä, että joka ikisen toimenpiteen, joka (edes etäisesti) ”liittyy” kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen, olisi perustuttava tälle määräykselle. Parlamentin lähestymistapa on rajoittavampi, ja se katsoo, että vain SEUT 43 artiklan 3 kohdassa tyhjentävästi lueteltuihin aihepiireihin liittyvät päätökset voidaan perustaa tälle määräykselle.

130. Parlamentti ja komissio väittävät edelleen, että EU:n lainsäädännössä säädetään kolmivaiheisesta menettelystä, jota on noudatettava, kun kolmannen maan kalastusaluksille annetaan pääsy EU:n vesille ja niiden luonnonvaroihin. Potentiaalinen pääsy voidaan ensiksikin antaa kansainvälisellä sopimuksella, jonka oikeusperusta on SEUT 43 artiklan 2 kohta (ja joka on hyväksyttävä SEUT 218 artiklan 6 kohdan

70 — Ks. jäljempänä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 132 kohta.

a alakohdan v alakohdan nojalla). Tämän jälkeen neuvosto voi toiseksi myöntää kalastusmahdollisuuksia SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla. Näiden kalastusmahdollisuuksien vahvistamisen ja jakamisen jälkeen komissio antaa kolmanneksi kalastusluvut yksittäisille kalastusaluksille. Kolmannelle maalle ei voida myöntää kalastusmahdollisuuksia neuvoston päätöksellä (toinen vaihe) ilman, että EU:n puolesta on SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan nojalla tehty ensin kansainvälinen sopimus (ensimmäinen vaihe). Käsitteellinen ero vesialueille pääsyn ja luonnonvaroihin käsiksi pääsyn välillä käy selkeästi ilmi siitä, että pääsy vesialueille annetaan tyyppillisesti pitkäksi, ehkä rajattomaksi ajaksi, kun taas kalastusmahdollisuudet vahvistetaan ja jaetaan vuosittain.

131. Parlamentti ja komissio väittävät, että päätöksen tavoitteena on antaa venezuelalaisille aluksille oikeus päästä harjoittamaan kalastustoimintaa unionin vesille ja ottaa käyttöön varotoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että toiminnassa noudatetaan YKP:n tavoitteita. Julkilausuman 2 kohtaan sisältyvä viittaus kalastuslupa-asetuksen 22 artiklaan ei ole pelkästään julistuksenomainen, vaan sillä veloitetaan venezuelalaiset kalastusalukset noudattamaan YKP:n sääntöjä. Komission alkuperäinen ehdotus ja päätös ovat tämän suhteen samankaltaisia (vaikka eivät samanlaisia). Tämä tosiseikka itsessään osoittaa sen, että päätöksen tavoite on pysynyt muuttumattomana oikeusperustan muuttamisesta riippumatta.

132. Neuvosto väittää väliintulijoina esiintyvien jäsenvaltioiden tukemana, että päätös (ja siihen liitetty julkilausuma) koskee kalastusmahdollisuuksien vahvistamista. Neuvoston mukaan se, että SEUT 43 artiklan 3 kohdassa käytetään sanamuotoa ”hyväksyy – – liittyvät toimenpiteet” (”shall adopt measures on”) viittaa siihen, että kyseistä määräystä voidaan käyttää oikeusperustana muillekin kuin kalastusmahdollisuuksien vahvistamista ja jakamista koskeville toimenpiteille. Määräys kattaa siten määrällisesti ilmaistun kalastusoikeuden, joka voidaan esittää eri tavoin muun muassa suurimpien sallittujen saaliiden muodossa, kalastustoimintaa itseään koskevien rajoitusten avulla (esimerkiksi ilmaistuna päivittäin käytettävillä kilowateilla tai niiden päivien lukumäärällä, joina alukset voivat olla poissa satamasta) tai kalastusalusten enimmäislukumäärää koskevien rajoitusten avulla.

133. Vaikka SEUT 43 artiklan 3 kohta on eräänlainen *lex specialis* suhteessa SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukaiseen *lex generalisiin*, se ei neuvoston mukaan ole poikkeus viimeksi mainitusta määräyksestä. Sitä ei siksi pidä tulkita suppeasti.

134. Neuvosto väittää edelleen, että hyväksymällä SEUT 43 artiklan 3 kohdan perussopimusten laatijat halusivat ottaa käyttöön yksinkertaistetun menettelyn sellaisten unionin toimenpiteiden hyväksymistä varten, joilla pyritään unionin vesien luonnonvarojen säilyttämiseen ja reagoimaan nopeammin kyseisten toimenpiteiden perustana oleviin tieteellisiin näkemyksiin.

135. Neuvosto kiistää väitteen siitä, että toimen – jos se liittyy YKP:n tavoitteisiin – on perustuttava SEUT 43 artiklan 2 kohtaan ja että mitään toimea ei voida toteuttaa SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla ilman, että ensin on tehty SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukainen, YKP:hen liittyviä poliittisia valintoja koskeva päätös. Neuvosto riitauttaa edelleen kantajien ”keinotekoisien” erottelun vesialueille pääsyn ja luonnonvaroihin käsiksi pääsyn välillä.

136. Neuvosto väittää päätöksen osalta, että Ranskan Guyanan rannikon edustalla oleva talousvyöhyke sijaitsee aluevesien ja kansainvälisten vesialueiden välissä: se on *sui generis* alue, johon sovelletaan UNCLOSin määräyksiä. Rannikkovaltion toimivalta talousvyöhykkeellä on rajoitettu ja se, tarvitaanko sen suostumus talousvyöhykkeelle pääsyyn, riippuu pääsyn tarkoituksesta. Sen paremmin kansainvälisessä oikeudessa kuin EU:n lainsäädännössäkään ei edellytetä tältä osin muodollisen sopimuksen tekemistä.

137. Neuvosto väittää, että riidanalaisen julkilausuman tarkoitus tai sisältö eivät kumpikaan ole SEUT 43 artiklan 3 kohdan soveltamisalan, eli kalastusmahdollisuuksien vahvistamisen ja jakamisen ulkopuolella. Vaikka unionin tuomioistuimien katsoisi, ettei julkilausuman 2–4 kohtaa voida perustaa SEUT 43 artiklan 3 kohtaan, tämä määräys on silti asianmukainen oikeusperusta sen vuoksi, että kyseiset kohdat ovat liitännäisiä riidanalaisen päätöksen päätavoitteeseen nähden, jona on vahvistaa unionin sitoumus antaa venezuelalaisille aluksille lupa kalastaa talousvyöhykkeellä.

Arviointi

138. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt esillä olevassa asiassa tulkitsemaan SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohtaa⁷¹ ja määrittelemään, kumman määräyksen perusteella riidanalainen päätös olisi pitänyt antaa. Siten ei ole tarpeen määritellä tyhjentävästi kaikkia toimenpiteiden lajeja, joihin näitä kahta määräystä sovelletaan.

139. Kaikki asianosaiset vaikuttavat olevan samaa mieltä siitä, että jos SEUT 43 artiklan 3 kohta ei ole asianmukainen oikeusperusta päätökselle, asianmukainen oikeusperusta on 43 artiklan 2 kohta.

140. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö.⁷² Näin ollen on tarpeen tarkastella päätöksen sisältöä ja tarkoitusta. Myös sen lainsäädännöllistä asiayhteyttä voidaan tarkastella.⁷³ Toimen oikeusperusta ratkaisee sitten toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt.⁷⁴

141. Jos kyseessä olevaa toimea 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.⁷⁵ Jos toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä poikkeuksellisesti useaa eri oikeudellista perustaa.⁷⁶

142. Aloitan tarkastelun päätöksen sisällöstä ja tarkoituksesta.

143. Päätöksen johdanto-osan 1 perustelukappaleessa kuvataan sitä, miten venezuelalaiset kalastusalukset toimivat EU:n vesillä – erityisesti Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevalla talousvyöhykkeellä – joka on tapahtunut sillä varauksella, että niiden on noudatettava kalavarojen säilyttämisestä ja hoitamista koskevia sovellettavia EU:n säädöksiä. Johdanto-osan 2 perustelukappaleessa korostetaan, että kyseisen toiminnan jatkuvuus olisi varmistettava, koska Ranskan Guyanan jalostusteollisuus on riippuvainen kyseisten kalastusalusten purkamista saaliista. Johdanto-osan 3 perustelukappaleessa kuvataan julkilausuman kohdetta eli vahvistetaan EU:n valmius myöntää ”kalastuslupia rajoitetulle määrälle Venezuelan lipun alla purjehtivia kalastusaluksia sillä edellytyksellä, että ne noudattavat sovellettavia unionin oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä”.

144. Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään EU:n puolesta Venezuelalle osoitettu julkilausuma. Sen 2 artikla koskee julkilausuman tiedoksi antamista Venezuelalle.

71 — Ks. myös unionin tuomioistuimissa vireillä olevat asia C-124/13, parlamentti v. neuvosto ja asia C-125/13, komissio v. neuvosto.

72 — Tuomio komissio v. neuvosto, C-137/12, EU:C:2013:675, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

73 — Ks. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-411/06, EU:C:2009:518, 64 kohta.

74 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:472, 80 kohta.

75 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 72 mainittu tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2013:675, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

76 — Ks. esim. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 73 mainittu tuomio komissio v. parlamentti, EU:C:2009:518, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

145. Olen jo tutkinut julkilausuman sisältöä ja tavoitteita tarkastellessani kysymystä siitä, oliko EU:lla toimivalta hyväksyä se.⁷⁷

146. Näkemykseni mukaan EU sitoutuu julkilausumalla myöntämään venezuelalaisille aluksille pääsyn EU:n vesille *siellä tapahtuvaa kalastusta varten*. Tällainen erityinen pääsy annetaan vasta sen jälkeen, kun kalastusmahdollisuudet on ensin vahvistettu ja kalastusluvat on annettu.

147. Päätöksessä (tai siihen liitettyssä julkilausumassa) *ei ole* kuitenkaan:

- vahvistettu vuodeksi 2012 venezuelalaisten alusten kalastuslupien enimmäismäärää tai kalastusalusten samanaikaista enimmäismäärää eikä yksilöity kalalajeja (nämä seikat vahvistettiin sittemmin asetuksen N:o 44/2012 36 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä VIII);⁷⁸
- asetettu sellaisia erityisiä edellytyksiä, joiden on täyttyvä, jotta venezuelalaiset alukset voivat saada kalastuslupia EU:n vesillä vuonna 2012 (nämä edellytykset asetettiin sittemmin asetuksen N:o 44/2012 liitteessä VIII olevassa alaviitteessä);⁷⁹ tai
- annettu kalastuslupia yksittäisille venezuelalaisille aluksille (ne annettiin sittemmin 26.3.2012 tehdyllä komission päätöksellä).⁸⁰

148. EU sitoutui julkilausumalla myöntämään pääsyn Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevalle talousvyöhykkeelle, joka ei ulotu yli 200 meripeninkulman päähän sisämeren perusviivoista, siellä tapahtuvaa kalastusta varten. Jos EU ei olisi ilmaissut suostumustaan, venezuelalaiset alukset eivät olisi saaneet saapua näille vesille. Tämä johtuu rantavaltioiden oikeuksia ja vapauksia sekä muiden valtioiden rantavaltion talousvyöhykkeellä tapahtuvaa toimintaa koskevia oikeuksia ja vapauksia sääntelevistä kansainvälisen oikeuden säännöistä. UNCLOSin 56 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan rantavaltiolla (tässä Ranskan välityksellä EU:lla) on täysivaltaiset oikeudet muun muassa näiden vesien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen. Rantavaltiolla on siten oikeus antaa muiden valtioiden lipun alla purjehtiville aluksille pääsy talousvyöhykkeelleen mitä tahansa muuta tarkoitusta kuin niitä tarkoituksia (kuten merenkäynnin vapautta) varten, joiden vuoksi kaikilla valtioilla on UNCLOSin 58 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeus talousvyöhykkeelle pääsyyn, taikka kieltäytyä tällaisen pääsyn antamisesta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Poulsen ja Diva Navigation antamassaan tuomiossa,⁸¹ rantavaltion oikeudenkäyttövalta aluevesillä ja talousvyöhykkeellä ei ole täydellinen; merioikeuden (erityisesti UNCLOSin) mukaan rantavaltion on kunnioitettava merialueellaan toisen valtioiden lipun alla purjehtivien alusten oikeutta viattomaan kauttakulkuun ja erityisesti merenkulun vapautta käyttäessään toimivaltaansa talousvyöhykkeellään. Kalastuksessa ei ole kuitenkaan kyse viattomasta kauttakulusta tai merenkulun vapaudesta.

149. Rantavaltiolla on myös velvollisuuksia etenkin talousvyöhykkeen elollisten luonnonvarojen säilyttämisen (UNCLOS 61 artikla) ja hyödyntämisen osalta (UNCLOS 62 artikla). Niinpä UNCLOSin 62 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että jos rantavaltiolla ei ole edellytyksiä pyytää sallittua saalista kokonaan, sen tulee ”sopimuksin tai muunlaisin järjestelyin” päästää muut valtiot pyytämään ylijäämää. UNCLOSin 62 artiklan 4 kappaleessa edellytetään, että kun tällainen pääsy annetaan, muiden valtioiden kansalaisten, jotka kalastavat talousvyöhykkeellä, tulee noudattaa kalavarojen säilyttämistoimia sekä muita rantavaltion laeissa ja määräyksissä asetettuja ehtoja.

77 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 74–78 kohta.

78 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

79 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

80 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

81 — Ks. tuomio C-286/90, EU:C:1992:453, 25 kohta.

150. Mielestäni julkilausuman tarkoitus on juuri tämä: se on ”sopimus tai muunlainen järjestely”, jolla EU sitoutuu antamaan kolmannelle valtiolle pääsyn vesialueilleen. Ilman tätä suostumuksen ilmausta venezuelalaiset alukset eivät voi kalastaa EU:n vesillä.

151. Jos tällainen väline on hyväksyttävä SEUT 218 artiklan menettelymääräysten mukaisesti ja jos se kattaa alan, jolla noudatetaan joko tavallista lainsäätämisyjärjestystä tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä, parlamentin täytyi antaa hyväksyntänsä ennen kuin neuvosto saattoi antaa päätöksen, jolla julkilausuma hyväksyttiin. Tämä johtuu siitä, että molemmat sisäiset menettelyt ovat *lainsäätämisyjärjestelyjä*.

152. Teen tässä eron sen toimivallan luonteen ja niiden oikeusperustojen välillä, jotka SEUT 218 artiklan mukaan koskevat parlamentin ulkoiseen toimintaan osallistumista. Ryhtymättä tekemään tekstianalyysiä perussopimusten englanninkielisessä toisinnossa käytetystä käsitteestä alat (englanniksi joko ”areas” tai ”fields”), totean, että SEUT 3 artiklan 1 kohtaan, 4 artiklaan ja 6 artiklaan, joissa määrätään tässä järjestyksessä EU:n yksinomaisesta, jaetusta ja jäsenvaltiota tukevasta toimivallasta, sisältyvä alojen (englanniksi ”areas”) kuvaus liittyy toimivallan jakoon EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Sitä vastoin SEUT 218 artiklan 6 kohdassa (jossa käytetään englanninkielistä sanaa ”fields”) on mielestäni kyse EU:n toimielinten välisestä toimivallan jaosta, erityisesti parlamentin toimivallasta suhteessa neuvoston toimivaltaan.

153. Niinpä se tosiseikka, että EU:lla on SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä osana YKP:tä ja että YKP:n tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavat toimet on hyväksyttävä SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti siten, että parlamentti ja neuvosto noudattavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä,⁸² ei sinällään ratkaise kysymystä siitä, mikä on asianmukainen oikeusperusta sen päätöksen antamiselle, jolla julkilausuma hyväksyttiin. Jos tällainen johtopäätös tehtäisiin, jätettäisiin huomiotta SEUT 43 artiklan 3 kohdan sanamuoto, jossa määrätään, että tietyt YKP:n tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavat toimenpiteet voidaan toteuttaa ilman parlamentin suostumusta, koska niissä on kyse *muiden kuin lainsäädäntötoimien* piiriin kuuluvista seikoista.

154. Sopimuksella voidaan kattaa yksi tai useampi ala, ja joidenkin osien osalta noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja joidenkin osalta muunlaista menettelyä. Yksikään asianosainen ei nyt esillä olevissa asioissa ole kuitenkaan väittänyt, että päätös olisi pitänyt antaa SEUT 43 artiklan 2 kohdan ja 43 artiklan 3 kohdan perusteella sen kattaman aihepiiriin vuoksi.

155. Päätöksellä pyritään siihen, että elollisia luonnonvaroja hyödynnetään talousvyöhykkeellä mahdollisimman täysimääräisesti hoitamalla niitä, jotta niistä saadaan tuottona niiden taloudellinen ja sosiaalinen hyöty, sekä suojelemalla niitä. Niinpä kyse on YKP:n ja erityisesti SEUT 39 artiklassa määriteltävien tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavasta toimenpiteestä.⁸³ Lähtökohdan olisi siten oltava se, että päätöksen on perustuttava SEUT 43 artiklan 2 kohtaan.

156. En katso, SEUT 43 artiklan 3 kohdalla on vaikutusta tähän. Kyseistä määräystä sovelletaan toimenpiteisiin, jotka on kuvattu suppeammin mutta jotka ovat kuitenkin yhtä tarpeellisia YKP:n tavoitteiden toteuttamiseksi. Niinpä SEUT 43 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sitä sovelletaan ainakin toimenpiteisiin, joilla vahvistetaan todelliset hinnat, maksut, tuet ja kalojen pyynnin määrälliset rajoitukset (riippumatta siitä, millä tavoin määrät määritellään tai arvioidaan) sekä kalastusmahdollisuudet ja määrätään siitä mitä, milloin ja missä, sekä mahdollisesti kuinka ja mitä tarkoitusta varten jäsenvaltiot ja kolmannet maat, joille kalastusmahdollisuuksia on jaettu, saavat kalastaa.

82 — Tämä menettely määritellään SEUT 294 artiklassa.

83 — Nämä ovat tavoitteita, jotka myös UNCLOSin 62 artiklan 2 ja 3 kappaleessa liitetään sopimukseen tai muuhun järjestelyyn, jolla muut valtiot päästetään pyytämään sallitun saaliin ylijäämää.

157. Riidanalaisessa päätöksessä ei ole kyse mistään edellä mainituista seikoista.⁸⁴

158. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, kattaako SEUT 43 artiklan 3 kohta ja erityisesti kyseisen määräyksen loppuosan viittaus ”kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen” tämän toimenpideluettelon lisäksi mitään muuta. Neuvoston väitteen ydin näyttää perustuvan tältä osin yhdistävään käsitteeseen, jota käytetään kuvattaessa toimenpidettä ja sen aihepiiriä. Ranskankielissä toisinnossa esimerkiksi käytetään sanoja ”les mesures relatives à”, saksankielisessä toisinnossa ”die Maßnahmen zur”, hollanninkielisessä toisinnossa ”de maatregelen – – voor” ja espanjankielisessä toisinnossa ”las medidas relativas a”. Useimmissa muissakin kielissä ilmeisesti käytetään samankaltaista yhdistävää käsitettä. Englanninkielisessä toisinnossa käytetään kuitenkin ilmausta ”measures on”.

159. Neuvoston SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaisen toimivallan laajuuden määrittelemiseen liittyvä vaikeus johtuu siitä, että määräykseen sisältyy yhtäältä tyhjentävä luettelo aihepiireistä mutta että toisaalta SEUT 43 artiklan 3 kohdan kattamien toimenpiteiden soveltamisalaa laajennetaan yhdistävän käsitteen avulla.

160. Olen neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että SEUT 43 artiklan 3 kohdassa käytetty yhdistävä käsite viittaa siihen, että kyseinen määräys saattaa muusta yhteydestä erillään tarkasteltuna kattaa paitsi toimenpiteet, joilla tosiasiaassa vahvistetaan ja/tai jaetaan kalastusmahdollisuuksia, myös toimenpiteet, jotka jossain laajemmassa mielessä ”liittyvät” niiden vahvistamiseen ja jakamiseen. Kun tätä määräystä tarkastellaan yhdessä SEUT 44 artiklan toisen kohdan kanssa, käy ilmi, että perussopimusten laatijat käyttivät muissa yhteyksissä sanamuotoa ”vahvistaa” (englanniksi ”shall fix”) erillään ”vahvistamistoimenpiteistä”.⁸⁵ Tämä herättää kuitenkin kysymyksen siitä, mitä ”liittymisellä” on tässä yhteydessä katsottava tarkoitettavan.

161. En ole vakuuttunut siitä, että SEUT 43 artiklan 3 kohtaa olisi sovellettava jokaiseen toimenpiteeseen, joka liittyy tavalla tai toisella kalastusmahdollisuuksiin.

162. Yhdistävän käsitteen välitön konteksti muodostuu verbistä ”vahvistaa” (suomenkielisessä versiossa käytetään sen sijaan substantiivivia ”vahvistaminen”) ja substantiivista ”jakaminen”. Tämä viittaa siihen, että SEUT 43 artiklan 3 kohdalla ei kateta *kaikkia* toimenpiteitä, jotka liittyvät kalastusmahdollisuuksiin. SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaisten toimenpiteiden on pikemminkin liityttävä toimiin, joilla määritellään käytettävissä olevat kalastusmahdollisuudet ja joilla kalastusmahdollisuudet jaetaan jäsenvaltioiden ja mahdollisesti kolmansien valtioiden kesken. SEUT 43 artiklan 3 kohta ei kata toimenpiteitä, jotka liittyvät muihin kalastusmahdollisuuksia koskeviin näkökohtiin.

163. SEUT 43 artiklan 3 kohtaa on tarkasteltava myös osana koko SEUT 43 artiklaa. SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdat voidaan erottaa toisistaan kahden seikan perusteella: toimenpiteiden, joista niillä määrätään, ja menettelyjen, joita näitä toimenpiteitä toteutettaessa on noudatettava.

164. Vaikka määräyksen soveltamisalaa ei voida määritellä menettelyn avulla, on totta, että perussopimusten laatijat määräisivät SEUT 43 artiklan 2 kohdassa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisesta laajemman toimenpidejoukon osalta ja SEUT 43 artiklan 3 kohdassa muun kuin lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisesta sellaisten toimenpiteiden osalta, joihin olisi muutoin sovellettu SEUT 43 artiklan 2 kohtaa. Riippumatta siitä, onko SEUT 43 artiklan 3 kohta poikkeus SEUT 43 artiklan 2 kohdasta vai ei, sitä on mielestäni tulkittava suppeasti. SEUT 43 artiklan 3 kohdassa yksilöidään sellaisten toimenpiteiden alaryhmä, johon sovellettaisiin muutoin SEUT 43 artiklan 2 kohtaa, ja määrätään näitä toimenpiteitä koskevasta erillisestä menettelystä, johon parlamentin osallistuminen ei kuulu. Mielestäni tämä johtuu siitä, että SEUT 43 artiklan 3 kohdan

84 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 147 kohta.

85 — Tämän määräyksessä todetaan seuraavaa: ”Komissio vahvistaa nämä maksut niin suuriksi kuin tasapainon palauttamiseksi on tarpeen; komissio voi myös antaa luvan muihin toimenpiteisiin, joiden edellytykset ja joita koskevat yksityiskohtaiset säännöt se määrittelee.”

mukaiset toimenpiteet kattavat päätöksiä, jotka on annettava asianomaisissa olosuhteissa sellaisten asianmukaisten tietojen yksityiskohtaisen (ja usein teknisen) arvioinnin perusteella, jotka koskevat kalakantojen kestävä hyödyntämisen tasoja ja näiden luonnonvarojen säilyttämistä ja hoitamista. Sitä vastoin toimenpiteet, joita kalastusmahdollisuuksien vahvistaminen ja jakaminen edellyttää, kuuluvat SEUT 43 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

165. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa perussopimusten missään määräyksessä ei käsitelty nimenomaisesti kalastusmahdollisuuksien vahvistamisessa ja jakamisessa noudatettavia menettelyjä. Sen sijaan EU 37 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrättiin YMP:n osalta seuraavaa: ”Neuvosto antaa määräenemmistöllä, komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, asetuksia, direktiivejä sekä tekee päätöksiä sanotun kuitenkaan rajoittamatta suositusten antamista.”

166. Tämä määräys oli vuoden 2002 perusasetuksen oikeusperusta. Kyseisen asetuksen 20 artiklan 1 kohdassa säädettiin menettelystä, jota noudattaen päätettiin (ilman parlamentin osallistumista) ”– – saaliita ja/tai pyyntiponnistuksia koskevista rajoista ja kalastusmahdollisuuksien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken sekä ehdoista, jotka liittyvät kyseisiin rajoihin”. Neuvosto toteutti nämä toimenpiteet määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Perusasetuksen 20 artiklan 4 kohdassa säädettiin, että neuvosto vahvisti ”kolmansien maiden käytettävissä olevat kalastusmahdollisuudet [EU:n vesillä] ja jak[oi] ne kullekin kolmannelle maalle”.

167. Perussopimukseen sisältyy nyt vastaava menettelyjen välinen ero (vaikka niissä ei kuitenkaan tehdä eroa sen perusteella, vahvistetaanko kalastusmahdollisuudet kolmansien maiden vai jäsenvaltioiden käytettäviksi).

168. SEUT 43 artiklan 3 kohdassa käytetään itse asiassa hyvin samankaltaista sanamuotoa kuin Euroopan perustuslakisopimuksen III-231 artiklan 3 kohdassa:⁸⁶ ”Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät Eurooppa-asetukset tai -päätökset.” Toisin kuin vuoden 2002 perusasetuksen 20 artiklassa, tämän määräyksen tekstissä ei viitattu ”eh[toihin], jotka liittyvät kyseisiin [saaliita ja/tai pyyntiponnistuksia koskeviin] rajoihin”.

169. Vaikka SEUT 43 artiklan 3 kohtaa saattaa näin ollen olla mahdollista tulkita siten, että se kattaa muitakin toimenpiteitä kuin varsinaisen päätöksen siitä, kuka saa kalastaa, mitä ja milloin, tämä määräys ei mielestäni kata toimenpiteitä, jotka ovat tällaisen päätöksen *edellytyksiä*.

170. Mielestäni komissio oli oikeassa katsoessaan, että venezuelalaisten kalastusalusten pääsy EU:n vesille edellytti EU:n lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden mukaan jonkinlaista kansainvälisoikeudellista perustaa. Neuvosto ei voinut siten käyttää SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaista toimivaltaansa eikä komissio voinut antaa kalastuslupia ennen kuin EU oli tehnyt *aiemman päätöksen* luopua suvereenista oikeudestaan talusvyöhykkeeseen. Vahvistettavia kalastusmahdollisuuksia ei ole olemassa, jollei Venezuelalle anneta pääsyä EU:n vesille siellä tapahtuvaa kalastusta varten, ja niin kauan kuin näin ei tehdä. Kansainvälisoikeudellinen perusta oli edellytys sille, että neuvosto saattoi käyttää toimivaltaansa toteuttaa toimenpiteitä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseksi ja jakamiseksi Venezuelalle.

86 — EUVL 2004, C 310, s. 1. Tämä teksti oli pohjana vuoden 2007 hallitustenvälisen konferenssin työlle (ks. POLGEN 74, 26.6.2007).

171. Itse päätöstä ei siten voitu perustaa SEUT 43 artiklan 3 kohtaan. Kyseisessä määräyksessä käytettävän yhdistävän käsitteen merkitys ei voi olla niin laaja, että sillä katettaisiin toimenpiteitä, joiden puuttuessa ei ole olemassa vahvistettavia ja jaettavia kalastusmahdollisuuksia. Tästä seuraa, että päätöksen oikeusperustan olisi pitänyt olla SEUT 43 artiklan 2 kohta yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan kanssa ja että parlamentin suostumus oli tarpeen ennen päätöksen antamista. Katson siten, että ensimmäinen kanneperuste asiassa C-103/12 ja ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa asiassa C-165/12 on hyväksyttävä.

Oikeusperustan valintaa koskevien ristiriitaisten perustelujen esittäminen (ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa asiassa C-165/12)

172. Komission nostamaan kanteeseen sisältyvän ensimmäisen kanneperusteen kolmannessa osassa väitetään, että neuvosto on tehnyt virheen sekä esittäessään oikeusperustan valintaa koskevia perusteluja että jättäessään SEUT 259 artiklan hengen vastaisesti pyytämättä parlamentin ja komission kantaa tähän valintaan. Päätöksessä ei selitetä, miksi julkilausuman, joka koskee pääsyn myöntämistä EU:n vesialueille, on katsottava olevan kalastusmahdollisuuksien vahvistamista koskeva toimenpide. Komission mukaan esitetyt perustelut ovat ristiriitaisia. Komissio toteaa, että julkilausuman otsikossa viitataan nimenomaisesti kalastusmahdollisuuksiin. Julkilausuman tekstissä on kuitenkin kyse pääsyn myöntämisestä EU:n vesille sellaisille aluksille, joiden on noudatettava osin YKP:aa. Tällä menettelyllä rikotaan vaatimusta, jonka mukaan yleisesti sovellettavaa toimea koskevien perustelujen on oltava loogisia ja ne eivät saa olla sisäisesti ristiriitaisia, ja sillä rikotaan myös vaatimusta toimielinten välisten konsultaatioiden järjestämisestä.

173. Komissio näyttää rajaavan tämän kanneperusteen laajuutta merkittävästi vastauksessaan. Komissio toteaa sen ensimmäisestä osasta, ettei se ole väittänyt, että esitetyt perustelut olisivat olleet riittämättömät tai että perusteluja ei olisi esitetty. Sen kanta oli pikemminkin se, että esitettyjen perustelujen voitiin katsoa muuttuneen ristiriitaisiksi neuvoston tekemien tekstimuutosten takia. Kanneperusteen toisesta osasta se toteaa, ettei se ole väittänyt tämän osan olevan erillinen kumoamisperuste. Todettuaan, ettei parlamentti ole esittänyt samankaltaista kanneperustetta, komissio ei ole kehittänyt tätä kanneperustetta eteenpäin.

174. Neuvoston mukaan SEUT 296 artiklan toisen kohdan vaatimukset ovat täyttyneet, koska päätöksen antamisen asiayhteys on esitelty päätöksen johdanto-osan 1 ja 2 perustelukappaleessa ja koska päätöksen kohde – eli sen vahvistaminen, että EU myöntää kalastuslupia rajoitetulle määrälle venezuelalaisia aluksia – on määritelty 3 perustelukappaleessa. Neuvosto esittää edelleen, että kyseisestä menettelystä määrätään SEUT 218 artiklassa eikä SEUT 295 artiklassa. Komission antamat julistukset, jossa komissio on vastustanut neuvoston esitykseensä tekemiä muutoksia, osoittavat joka tapauksessa komission osallistuneen menettelyyn täysimääräisesti.

175. Ymmärrän komission asiassa C-165/12 nostaman kanteen ensimmäisen kanneperusteen kolmannen osan koskevan tarvetta perustella lainsäädäntötoimet (SEUT 296 artiklan toinen kohta) ja toimielinten välistä yhteistyötä (SEUT 295 artikla).

176. Vaikka komissio näyttää vastauksensa perusteella luopuneen tämän ensimmäisen kanneperusteen osan käyttämisestä perustana päätöksen kumoamisvaatimukselle, totean, että (riittävien) perustelujen puuttuminen kuuluu olennaisen menettelymääräyksen rikkomisiin ja että unionin tuomioistuin voi ja sen jopa pitää ottaa se huomioon omasta aloitteestaan.⁸⁷

87 — Ks. esim. tuomio komissio v. Irlanti ym., C-89/08 P, EU:C:2009:742, 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

177. SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukainen velvollisuus perustella säädökset merkitsee, että ”perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että unionin tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden –”. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia.⁸⁸ Se, onko perusteluvollisuutta noudatettu, riippuu toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteydestä ja kaikista kyseistä asiaa koskevista oikeussäännöistä.⁸⁹

178. Vaikeudet ymmärtää komission ensimmäisen kanneperusteen kolmatta osaa johtuvat siitä, että kun tätä osaa tarkastellaan yhdessä ensimmäisen ja toisen osan kanssa, ilmenee, että komissio vaatii päätöksen kumoamista yhtäältä, koska päätöksen sisältö ja tavoite huomioon ottaen se on annettu väärän oikeusperustan nojalla, ja toisaalta, koska päätökseen ei sisälly riittäviä perusteluja, joilla selitetään, miksi neuvosto valitsi väärän oikeusperustan.

179. Silloin kun EU:n toimi on hyväksytty väärän oikeusperustan nojalla, mielestäni ei ole tarpeellista eikä aina edes mahdollista tutkia tarkemmin, onko kyseisen toimen hyväksynyt toimielin esittänyt riittävät perustelut kyseisen väärän oikeusperustan käyttämiselle. Näissä tilanteissa väärän oikeusperustan käyttäminen on riittävä peruste toimen kumoamiselle.

180. Jos unionin tuomioistuin päättää silti lausua komission kanneperusteen SEUT 295 artiklaan perustuvasta osasta, katson, että komissio katsoo kyenneensä esittämään näkemyksensä ja että on joka tapauksessa selvää, että neuvosto on pyytänyt parlamentin lausuntoa ja että komissio on ollut tiiviisti osallisena menettelyssä, mikä sen toistuvista julistuksista ilmenee. Tämän perusteella katson, että SEUT 295 artiklan rikkomista ei ole näytetty toteen.

181. Katson näin ollen, että ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa on hylättävä perusteettomana.

Väärän menettelyn noudattaminen (toinen kanneperuste asiassa C-103/12)

182. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoisi, että päätös on voitu perustaa SEUT 43 artiklan 3 kohtaan, parlamentti väittää neuvoston tehneen virheen SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan tulkitessaan sen vuoksi, että päätös olisi pitänyt perustaa SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohtaan. Jos EU:n lainsäädännössä määrätään, että EU:n politiikan täytäntöönpanemisen edellyttämiä lainsäädäntötoimia annettaessa on noudatettava tavallista lainsäätämisenjärjestystä, samaa politiikkaa koskevat kansainväliset sopimukset on tehtävä ehdottomasti vasta parlamentin hyväksynnän saamisen jälkeen. Sillä seikalla, että johonkin tämän politiikan erityiseen osaan liittyvään toimeen sovellettaisiin toista menettelyä, ei ole merkitystä kansainvälisten sopimusten tekemisessä noudatettavan menettelyn kannalta. Tämän tulkinnan vahvistaa se seikka, että SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdassa käytetyn sanan ”ala” (englanniksi ”field”) merkitys vastaa SEUT 3, 4 ja 6 artiklassa käytetyn sanan ”ala”(englanniksi ”area”) merkitystä.

183. Neuvosto väittää, ettei parlamentilla voi olla yhteispäätöksenteon luonteista toimivaltaa ulkosuhteissa silloin kun sillä ei ole tällaista toimivaltaa sisäisissä toimissa. YKP:n yhteydessä ei myöskään ole kyse vain yhdestä alasta, sillä YKP:hen liittyvät toimenpiteet kuuluvat sekä SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuna yksinomaisen toimivallan että SEUT 4 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuna jaetun toimivallan alaan.

88 — Tuomio komissio v. neuvosto, C-63/12, EU:C:2013:752, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

89 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 88 mainittu tuomio komissio v. neuvosto, EU:C:2013:752, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

184. Mielestäni parlamentin toista kanneperustetta ei ole tarpeen tutkia sen vuoksi, että päätös olisi pitänyt perustaa SEUT 43 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohtaan. Jos unionin tuomioistuin päättäisi kuitenkin tutkia sen, katson, että se olisi hylättävä tämän ratkaisuehdotuksen 151 ja 153 kohdassa esitettyjen syiden perusteella (jotka liittyvät parlamentin asiassa C-103/12 esittämään ensimmäiseen kanneperusteeseen).

Parlamentin oikeuksia ei ole kunnioitettu (toinen kanneperuste asiassa C-165/12)

185. Komissio väittää, ettei neuvosto ole kunnioittanut parlamentin toimivaltaa antaa SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukaisesti suostumus päätöksen kaltaiselle toimelle. Komissio korostaa lisäksi, että ei ole riittävää pyytää parlamentin suostumusta tietyn ajan kuluessa. Perussopimuksissa ei mahdollisteta sitä, että neuvosto asettaisi parlamentille määräajan ja sen umpeuduttua antaisi päätöksen ilman parlamentin suostumusta, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa parlamenttia vain kuullaan.

186. Neuvoston mukaan päätös on perustettu asianmukaisesti SEUT 218 artiklan 6 kohdan b alakohtaan. Parlamentilla ei pitäisi olla veto-oikeutta ulkoisten toimien osalta silloin, kun sillä ei ole tällaista oikeutta samankaltaisten sisäisten toimenpiteiden osalta.

187. On yleisesti tiedossa, että neuvosto ei ole pyytänyt parlamentin suostumusta ennen päätöksen antamista. Jos päätös annettiin virheellisesti SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla ja jos se olisi pitänyt antaa SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla, tästä seuraa automaattisesti, että siltä osin kuin päätökseen on sovellettava SEUT 218 artiklaa, se on annettava parlamentin suostumuksella. Parlamentin toimivaltuuksia loukataan, jos hyväksyntää ei pyydetä.

188. Olen jo katsonut, että ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä. Tästä seuraa, että asiassa C-165/12 esitetty toinen kanneperuste on myös hyväksyttävä.

Komission ehdotuksen vääristäminen (kolmas kanneperuste asiassa C-165/12)

189. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoisi päätöksen olevan kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen liittyvä toimenpide ja hylkäisi siten ensimmäisen kanneperusteen, komissio väittää neuvoston rikkoneen SEUT 17 artiklaa ja SEUT 218 artiklan 2 kohtaa siten, että se on vääristänyt sen ehdotuksen ja että se ei ole kunnioittanut sen aloiteoikeutta. Vaikka SEUT 293 artiklan 1 kohdassa määrätään, että neuvosto voi lähtökohtaisesti (joskin vain yksimielisesti) muuttaa komission ehdotusta, neuvosto ei saa muuttaa ehdotuksen kohdetta tai tavoitetta. Komissio vetoa tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-408/95, Eurotunnel ym. antamaan tuomioon.⁹⁰ Neuvosto asetti nyt esillä olevissa asioissa ehdotuksen tavoitteeksi kalastusmahdollisuuksien vahvistamisen. Tästä seuraa, että neuvosto antoi päätöksen ikään kuin komission ehdotusta ei olisi ollutkaan.

190. Neuvosto väittää, että komission aloiteoikeus tai neuvoston päätösvalta eivät kumpikaan ole ehdottomia. Ei voi olla niin, että neuvosto automaattisesti vääristää komission ehdotuksen ja jättää huomioimatta tämän aloiteoikeuden aina päätöksen oikeusperustaa muuttaessaan. Unionin tuomioistuin on aiemmin hyväksynyt sen, että joko neuvosto ja/tai parlamentti on muuttanut oikeusperustaa. Ehdotukseen tehtiin muutoksia vain sen vuoksi, että siinä oli kyse kalastusmahdollisuuksien vahvistamista koskevista toimenpiteistä.

90 — EU:C:1997:532, 19 kohta.

191. Komission kolmas kanneperuste pohjautuu sille oletukselle, että unionin tuomioistuin katsoo SEUT 43 artiklan 3 kohdan ja SEUT 218 artiklan olevan asianmukaisia perustoja päätökselle ja siihen liitetulle julkilausumalle. Jos unionin tuomioistuin on kanssani samaa mieltä siitä, että SEUT 43 artiklan 3 kohta oli väärä oikeusperusta, sen ei tarvitse tarkastella tätä kanneperustetta. Kattavuuden vuoksi käsittelen kuitenkin sitä lyhyesti.

192. Kyseisen oletuksen mukaan komissio tekee aloitteen SEUT 218 artiklan mukaisen menettelyn aloittamisesta ja neuvosto antaa päätöksen, jolla väline hyväksytään.

193. Olen jo selittänyt, että SEUT 218 artiklan mukaiset menettelyt perustuvat toimielinten toimivaltuuksien väliseen erityiseen tasapainoon, joka voi yksipuolisesti sitovien julkilausumien kohdalla olla erilainen kansainvälisiin sopimuksiin verrattuna.⁹¹ En kuitenkaan tulkitse 218 artiklan 6 kohtaa siten, että se tarkoittaisi, *ettei* neuvosto voi päättää olla tekemättä kansainvälistä sopimusta tai antamatta yksipuolisesti sitovaa julkilausumaa tai *ettei* se voi muuttaa komission ehdotusta (SEUT 293 artiklan 1 kohdan mukaisesti). Neuvosto ei luonnollisestikaan voi SEUT 218 artiklan mukaisen menettelyn kuluessa käyttää muutokseteko-oikeuttaan tavalla, joka olisi ristiriidassa sen kyseisessä menettelyssä mahdollisesti aiemmin antamien päätösten ja hyväksymien toimien kanssa.

194. On ilmeistä, että neuvosto on nyt esillä olevissa asioissa muuttanut komission ehdotusta erityisesti sen oikeusperustan osalta.

195. Näkemykseni mukaan kaikki asianosaiset ovat perimmiltään samaa mieltä siitä, että sekä komission ehdotus että neuvoston hyväksymä muutettu ehdotus koskivat toimenpidettä, jolla EU suostui myöntämään venezuelalaisille aluksille pääsyn EU:n vesille. Erimielisyys koskee sitä, miten kyseistä toimenpidettä on SEUT 43 artiklan yhteydessä luonnehdittava, ja siten toimenpiteen oikeusperustaa.

196. Jos päätös on annettu asianmukaisesti SEUT 43 artiklan 3 kohdan ja SEUT 218 artiklan nojalla, neuvosto on vain korjannut komission ehdotukseen sisältyneen oikeusperustan.

197. On totta, että EU:n toimen oikeudellisen perustan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.⁹² Nämä seikat voivat olla yleisesti tunnettuja, mutta niistä voi silti aiheutua asianmukaista oikeusperustaa koskevia eriäviä mielipiteitä. Jos neuvosto tässä tilanteessa muuttaa (tähän kanneperusteeseen sisältyvän oletuksen mukaan oikeutetusti) oikeusperustaa, ei tästä seuraa automaattisesti, että neuvosto olisi muuttanut aihepiirin ja tavoitteen osalta komission ehdotuksen soveltamisalaa (kuten nyt esillä olevissa asioissa ilmenee).

198. Tämän perusteella katson, ettei neuvosto ole ylittänyt komission ehdotuksen muuttamista koskevaa toimivaltaansa. Katson siten, että asiassa C-165/12 esitetty kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Vaatus pysyttää päätöksen vaikutukset

199. Komissio pyytää asiassa C-165/12, että unionin tuomioistuin pysyttää päätöksen kumoamisesta huolimatta sen vaikutukset SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaisesti sekä yksilöi ne. Kyseisen toimenpiteen olisi päätyttävä, kun neuvosto on korvannut päätöksen parlamentin suostumuksella asianmukaisen oikeusperustan nojalla hyväksyttävällä toimella tai – jos parlamentti ei anna

91 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 116–118 kohta.

92 — Ks. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 140 kohta.

suostumusta – sellaisen lyhyen ajanjakson päätyttyä, jonka aikana neuvosto ja komissio voivat toteuttaa kansainvälisen oikeuden mukaan tarvittavat toimenpiteet informoidakseen Venezuelaa Note Verbalin peruuttamisesta ja ilmoittaakseen talouden toimijoille, että heidän kalastuslupansa on peruutettu.

200. Parlamentti ei ole esittänyt samankaltaista vaatimusta asiassa C-103/12. Parlamentti on kuitenkin todennut vastauksessaan, ettei sen tiedossa ole mitään estettä sille, että päätöksen vaikutukset pysytetään.

201. Kukaan asianosaisista ei ole vastustanut tätä vaatimusta, vaikka kaikki asianosaiset eivät ole jakaneet komission näkemystä, jonka mukaan unionin tuomioistuimen olisi rajattava annettavan tuomion vaikutuksia asettamatta kuitenkaan määräaika, jonka kuluessa uusi päätös olisi annettava.

202. Olen jo katsonut, että päätös on kumottava. Tämän johdosta EU:n lainsäädännön (ja kansainvälisen oikeuden) mukainen oikeudellinen perusta Venezuelan pääsulle EU:n vesille ja samalla perusta muille toimille, jotka liittyvät kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen sekä kalastuslupien antamiseen venezuelalaisille aluksille, häviää.

203. Tärkeillä syillä, jotka liittyvät oikeusvarmuuteen⁹³ ja tarpeeseen välttää vakavia kielteisiä seurauksia,⁹⁴ voidaan oikeuttaa päätös, jonka mukaan kumotun toimen vaikutukset pysytetään.

204. On yleisesti tiedossa, että venezuelalaisten alusten kalastustoiminta EU:n vesillä edistää merkittävästi näistä aluksista puretuista saaliista riippuvaisen Ranskan Guyanan jalostusteollisuuden yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä. Oli oikeudellinen perusta tälle pääsulle mikä tahansa, äkillinen häiriö näille vesille pääsyn myöntämisen pitkäaikaisessa käytännössä olisi omiaan aiheuttamaan kielteisiä seurauksia tälle teollisuudelle. Sillä voisi olla vaikutusta myös kalakantojen hoitoon EU:n vesillä.

205. Päätöksen vaikutukset on siten pysytettävä, kunnes kohtuullisessa ajassa on tullut voimaan uusi päätös, joka on annettu asianmukaisen oikeusperustan nojalla.

Oikeudenkäyntikulut

206. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Parlamentti ja komissio ovat molemmat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

207. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- Kalastusmahdollisuuksien myöntämisestä EU:n vesillä Venezuelan bolivariaanisen tasavallan lipun alla purjehtiville kalastusaluksille Ranskan Guyanan edustalla sijaitsevalla talousvyöhykkeellä koskevan julkilausuman hyväksymisestä Euroopan unionin puolesta 16.12.2011 annettu neuvoston päätös 2012/19/EU kumotaan

93 — Ks. esim. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-490/10, EU:C:2012:525, 90 ja 91 kohta ja tuomio parlamentti v. neuvosto, C-414/04, EU:C:2006:742, 59 kohta.

94 — Ks. esim. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviiteessä 93 mainittu tuomio parlamentti v. neuvosto, EU:C:2006:742, 59 kohta.

- todetaan, että päätöksen 2012/19/EU vaikutukset on pysytettävä SEUT 264 artiklan 2 kohdan nojalla, kunnes kohtuullisessa ajassa on tullut voimaan uusi päätös, joka on annettu asianmukaisen oikeusperustan nojalla
- neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se veloitetaan korvaamaan parlamentin ja komission oikeudenkäyntikulut, ja
- väliintulijat vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.