



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

20 päivänä marraskuuta 2018*

Kumoamiskanne – Pysyvien edustajien komitean (Coreper) päätös – Päätös keskusteluasiakirjan toimittamisesta kansainväliselle elimelle – Tutkittavaksi ottaminen – Kannekelpoinen toimi – Euroopan unionin yksinomainen, jaettu tai täydentävä toimivalta – Unionin toiminta kansainvälisessä elimessä yksin vai jäsenvaltioiden osallistuminen unionin rinnalla – Meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen – Kalastus – Ympäristönsuojelu – Tutkimus – Merellinen suojelualue (AMP) – Etelämannersopimus – Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskeva yleissopimus – Weddellinmeri ja Rossinmeri

Yhdistetyissä asioissa C-626/15 ja C-659/16,

jossa on kyse kahdesta SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, jotka on nostettu 23.11.2015 (C-626/15) ja 20.12.2016 (C-659/16),

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet, E. Paasivirta ja C. Hermes, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. Westerhof Löfflerová, R. Liudvinaviciute-Cordeiro ja M. Simm,

vastaajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze, J. Möller, K. Stranz ja S. Eisenberg,

Helleenien tasavalta, asiamiehinään G. Karipsiadis ja K. Boskovits,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. A. Sampol Pucurull,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään F. Fize, D. Colas, G. de Bergues ja B. Fodda,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. Gijzen, M. Bulterman ja M. Noort,

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja L. Duarte,

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Heliskoski,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Zettergren ja L. Swedenborg,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään C. Brodie, avustajanaan J. Holmes, QC,

väliintulijoina (C-626/15),

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet, E. Paasivirta ja C. Hermes, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. Westerhof Löfflerová, R. Liudvinaviciute-Cordeiro ja M. Simm,

vastaajana,

jota tukevat

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään J. Van Holm, C. Pochet ja L. Van den Broeck,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja S. Eisenberg,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. A. Sampol Pucurull,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään D. Colas ja B. Fodda,

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään D. Holderer,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään B. Koopman, M. Bulterman ja M. Noort,

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja L. Medeiros,

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Heliskoski,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev ja L. Zettergren,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään C. Brodie ja G. Brown, avustajinaan J. Holmes, QC, ja J. Gregory, barrister,

väliintulijoina (C-659/16),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Vilaras, T. von Danwitz, F. Biltgen ja K. Jürimäe sekä tuomarit E. Juhász, M. Ilešić, J. Malenovský (esittelevä tuomari), E. Levits, L. Bay Larsen ja S. Rodin,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.3.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,
kuultuaan julkisasiamiehen 31.5.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteillaan yhtäältä kumoamaan Euroopan unionin neuvoston päätöksen, sellaisena kuin se sisältyy pysyvien edustajien komitean puheenjohtajan 11.9.2015 tekemään päätelmään (jäljempänä vuoden 2015 päätös), jossa hyväksyttiin se, että Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä toimitetaan Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä käsittelevälle toimikunnalle (jäljempänä CCAMLR) keskusteluasiakirja, joka koskee tulevaisuudessa tehtävää ehdotusta merellisen suojelualueen perustamisesta Weddellinmerelle (jäljempänä keskusteluasiakirja) (asia C-626/15), ja toisaalta kumoamaan neuvoston 10.10.2016 tekemään päätöksen (jäljempänä vuoden 2016 päätös), jossa hyväksytään se, että CCAMLR:lle esitetään sen 35. vuosikokouksessa unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä kolme ehdotusta merellisten suojelualueiden perustamisesta ja yksi ehdotus erityisalueiden perustamisesta asianomaisen merialueen, ilmastomuutoksen ja jäähyllyjen vetäytymisen tieteellistä tutkimusta varten (asia C-659/16).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

Etelämannerta koskeva sopimus

- 2 Washingtonissa 1.12.1959 allekirjoitettu Etelämannerta koskeva sopimus (jäljempänä Etelämannersopimus) tuli voimaan 23.6.1961. Kyseisen sopimuksen VI artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan 60. eteläisen leveyspiirin eteläpuolella sijaitsevaan alueeseen lauttajaa mukaan luettuna – –.”

- 3 Mainitun sopimuksen IX artiklassa määrätään muun muassa seuraavaa:

”1. – – sopimuspuolten edustajat kokoontuvat Canberraan [Australia] kahden kuukauden kuluttua sopimuksen voimaantulopäivästä ja sen jälkeen sopivin väliajoin sopivissa paikoissa tietojen vaihtamiseksi sekä keskustellakseen Etelämantereeseen liittyvistä yhteisesti kiinnostavista asioista ja valmistellakseen, harkitakseen ja suosittaakseen hallituksilleen mm. seuraaviin kysymyksiin liittyviä toimenpiteitä sopimuksen periaatteiden ja tarkoituksien edistämiseksi:

– –

f) elollisten luonnonvarojen säilyttäminen ja suojele Etelämantereella.

2. Jokaisella tähän sopimukseen sen XIII artiklan mukaisesti liittyneellä sopimuspuolella on oikeus nimittää edustajia osallistumaan tämän artiklan 1 kappaleessa mainittuihin kokouksiin silloin kun sopimuspuoli osoittaa olevansa kiinnostunut Etelämantereesta tekemällä siellä huomattavaa tieteellistä tutkimusta, esimerkiksi perustamalla tutkimusaseman tai lähettämällä tutkimusretkikunnan.”

- 4 Etelämannersopimuksessa on tällä hetkellä sopimuspuolina 20 jäsenvaltiota. Kolme jäsenvaltiota oli sopimuksen allekirjoittajina jo 1.12.1959, ja niillä on tällä perusteella sopimuksen allekirjoittaneen konsultatiivisen osapuolen asema (Belgian kuningaskunta, Ranskan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta). Yhdeksän muuta jäsenvaltiota on liittynyt Etelämannersopimukseen myöhemmin, ja niillä on sopimukseen liittyneen konsultatiivisen osapuolen asema (Bulgarian tasavalta, Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta). Kahdeksalla jäsenvaltiolla on muun kuin konsultatiivisen osapuolen asema (Tanskan kuningaskunta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Unkari, Itävallan tasavalta, Portugalin tasavalta, Romania ja Slovakian tasavalta). Vain konsultatiivisilla osapuolilla on oikeus osallistua päätöksentekoon sopimuspuolten kokouksissa.

Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskeva yleissopimus

- 5 Yleissopimus Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisestä (jäljempänä Canberran yleissopimus) allekirjoitettiin Canberrassa 20.5.1980, ja se tuli voimaan 7.4.1982. Canberran yleissopimuksen johdanto-osassa todetaan muun muassa, että sopimuspuolet

” – tunnustavat, että ympäristönsuojelu ja Etelämannerta ympäröivän merialueen ekosysteemin koskemattomuuden turvaaminen on tärkeätä;

– panevat merkille Etelämantereen vesialueella tavattujen elollisten luonnonvarojen keskittymisen sekä kasvaneen kiinnostuksen mahdollisuuksiin, joita näiden käyttäminen valkuaisen lähteenä tarjoaa;

– ovat tietoisia siitä, että on kiireellistä varmistaa Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen;

– katsovat olevan välttämätöntä saada enemmän tietoa Etelämantereen meren ekosysteemistä ja sen osatekijöistä, jotta pyyntiä koskevat päätökset voitaisiin perustaa luotettaviin tieteellisiin tietoihin;

– uskovat, että Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen edellyttää – kansainvälistä yhteistyötä ja kaikkien niiden valtioiden aktiivista osallistumista, jotka harjoittavat tutkimustyötä tai hyödyntämistä Etelämantereen vesialueella;

– tunnustavat Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten ensisijaisen vastuun Etelämantereen ympäristön suojelemisessa ja säilyttämisessä sekä varsinkin niiden Etelämannersopimuksen IX artiklan 1(f) kappaleen mukaisen vastuun Etelämantereen elollisten luonnonvarojen suojelemisessa ja säilyttämisessä;

– muistavat toimet, joihin Etelämannersopimuksen konsultatiiviset osapuolet jo ovat ryhtyneet, varsinkin Etelämantereen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi sovitut toimenpiteet sekä Etelämantereen hylkeiden suojelua koskevan yleissopimuksen määräykset;

– pitävät mielessä Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan huolen, jonka konsultatiiviset osapuolet ilmaisivat Etelämannersopimuksen yhdeksännessä konsultatiivisessa kokouksessa, sekä IX-2 suosituksen määräykset, jotka johtivat tämän yleissopimuksen tekemiseen;

– –

– toteavat edellä mainittuun viitaten, että on toivottavaa perustaa sopiva järjestelmä Etelämantereen meren elollisten organismien säilyttämisen vaatimien toimien ja tieteellisten tutkimusten suositteluksi, edistämiseksi ja yhteensovittamiseksi sekä niitä koskevien päätösten tekemiseksi”.

6 Canberran yleissopimuksen I artiklan 1–3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”1. Tämä yleissopimus koskee Etelämantereen meren elollisia luonnonvaroja 60. eteläisen leveyspiirin eteläpuolella olevalla alueella ja Etelämantereen meren elollisia luonnonvaroja, jotka sijaitsevat mainitun leveyspiirin ja Etelämantereen konvergenssin välisellä alueella ja jotka ovat osana Etelämantereen meren ekosysteemiä.

2. ’Etelämantereen meren elolliset luonnonvarat’ tarkoittaa kalojen, nilviäisten, äyriäisten ja elollisten organismien, myös lintujen, kaikkien muiden lajien kantoja, joita esiintyy Etelämantereen konvergenssin eteläpuolella.

3. ’Etelämantereen meren ekosysteemi’ tarkoittaa kokonaisuutta, joka käsittää Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen keskinäiset suhteet ja niiden suhteet fyysiseen ympäristöönsä.”

7 Canberran yleissopimuksen II artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän yleissopimuksen päämääränä on Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen.

2. [Canberran] yleissopimuksessa sana ’säilyttäminen’ käsittää myös järkiperäisen käytön.

3. [Canberran] yleissopimuksen soveltamisalueella harjoitettavan hyödyntämisen ja siihen liittyvien toimien on tapahduttava tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti ja noudatettava seuraavia säilyttämisperiaatteita:

(a) Estetään pyydetyn kannan koon laskeminen alle tason, jolla sen tasainen uusiutuminen on turvattu. Tämän vuoksi kannan kokoa ei tule päästää laskemaan lähelle tasoa, jolla sen suurin mahdollinen vuosikasvu on turvattu;

(b) Pidetään yllä Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen hyödynnettyjen, näistä riippuvaisten ja näitä vastaavien kantojen ekologiset suhteet ja palautetaan vähentyneet kannat yllä a-kohdassa määritellylle tasolle; sekä

(c) Estetään meren ekosysteemeissä tapahtumasta muutoksia, jotka eivät ole mahdollisesti palautettavissa kahden tai kolmen vuosikymmenen kuluessa, tai minimoidaan muutosten vaara kiinnittämällä huomiota saatavilla oleviin tietoihin hyödyntämisen suorasta ja välillisestä vaikutuksesta. Huomiota on samoin kiinnitettävä vieraiden lajien istuttamisen vaikutuksiin ja vastaavien toimien vaikutuksiin meren ekosysteemiin sekä ympäristömuutosten vaikutuksiin tarkoituksena mahdollistaa Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen pysyvä säilyminen.”

8 Yleissopimuksen V artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet, jotka eivät ole Etelämannersopimuksen osapuolia, tunnustavat Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten erityisvelvoitteet ja vastuun Etelämannersopimuksen alueen ympäristön suojelusta ja säilyttämisestä.

2. Sopimuspuolet, jotka eivät ole Etelämannersopimuksen osapuolia, sopivat, että ne toimiessaan Etelämannersopimuksen alueella tarvittaessa noudattavat Etelämantereen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi sovittuja toimenpiteitä sekä muita Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten suosittelamia toimia täyttääkseen velvollisuutensa Etelämantereen ympäristön suojelemissa kaikelta haitalliselta ihmisen toiminnalta.

3. Tässä yleissopimuksessa 'Etelämannersopimuksen konsultatiiviset osapuolet' tarkoittaa Etelämannersopimuksen sopimuspuolia, joiden edustajat osallistuvat Etelämannersopimuksen IX artiklan nojalla järjestettäviin kokouksiin."

9 Canberran yleissopimuksen VII artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Sopimuspuolet perustavat täten [CCAMLR:n] ja sitoutuvat pitämään sitä yllä.

2. [CCAMLR:n] jäsenyys määräytyy seuraavasti:

--

(c) Jokainen alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestö, joka on liittynyt tähän yleissopimukseen XXIX artiklan mukaisesti, on oikeutettu olemaan [CCAMLR:n] jäsenenä sen ajan, jona sen jäsenvaltiot ovat tähän oikeutettuja;

--"

10 Kyseisen yleissopimuksen IX artiklan 1 ja 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:

"1. [CCAMLR:n] tehtävänä on toteuttaa tämän yleissopimuksen II artiklassa mainittu päämäärä ja periaatteet. Tässä tarkoituksessa se:

(a) edistää Etelämantereen meren elollisiin luonnonvaroihin ja Etelämantereen meren ekosysteemiin kohdistuvaa tutkimusta ja laajoja selvityksiä;

(b) kokoaa tietoja Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen tilassa ja kannoissa tapahtuvista muutoksista sekä tekijöistä, jotka vaikuttavat pyydettyjen lajien sekä näistä riippuvaisten tai niitä vastaavien lajien tai kantojen levinneisyyteen, esiintymiseen ja lisääntymiseen;

(c) toimittaa hyödynnettyjä kantoja koskevia pyynti- ja toimenpidetilastoja;

--

(f) laatii, hyväksyy sekä tarkastaa ja korjaa säilyttämistoimia parhaiden saatavilla olevien tutkimustietojen perusteella tämän artiklan 5 kappaleen määräysten mukaisesti;

--

2. Edellä 1(f)-kappaleessa tarkoitettuihin säilyttämistoimiin kuuluu:

(a) niiden lajien määrän osoittaminen, joiden hyödyntäminen on sallittua tämän yleissopimuksen soveltamisalueella;

--

(d) suojeltavien lajien määrääminen;

(e) hyödynnettävien lajien koon, iän ja tarvittaessa sukupuolen määrääminen;

(f) pyynti- ja rauhoituskausien määrääminen;

(g) sen määrääminen, milloin tutkimustyö tai säilyttäminen on sallittua tai kiellettyä tietyillä alueilla ja osa-alueilla mukaan lukien erityisalueet säilyttämistä ja tieteellistä tutkimusta varten;

- (h) käytettyjen ponnisteluiden sekä hyödyntämismenetelmien, myös kalastusvälineiden sääntely, jotta vältettäisiin muun muassa hyödyntämisen suhteeton keskittyminen jollekin alueelle tai osa-alueelle;
- (i) muihin sellaisiin säilyttämistoimiin ryhtyminen, joita [CCAMLR] pitää välttämättöminä tämän yleissopimuksen päämäärän saavuttamiseksi, mukaan lukien toimet, jotka koskevat hyödyntämisen ja siihen liittyvän toiminnan vaikutuksia muihin meren ekosysteemin osatekijöihin kuin hyödynnettyihin kantoihin.”

11 Canberran yleissopimuksen XXIX artiklan 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Tämä yleissopimus on avoinna liittymistä varten alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöille, jotka koostuvat suvereenista valtioista ja joiden jäsenten joukossa on yksi tai useampia [CCAMLR:n] valtiojäseniä ja joille järjestön valtiojäsenet ovat osittain tai kokonaisuudessaan antaneet tämän yleissopimuksen alaan kuuluvia kysymyksiä koskevan toimivallan. Alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöjen liittymisestä päätetään [CCAMLR:n] jäsenten välisissä neuvotteluissa.”

12 Unioni hyväksyi Canberran yleissopimuksen 4.9.1981 tehdyllä neuvoston päätöksellä 81/691/ETY (EYVL 1981, L 252, s. 26), ja siitä tuli kyseisen yleissopimuksen sopimuspuoli 21.4.1982.

13 Canberran yleissopimuksen osapuoliksi on tullut tähän mennessä 12 jäsenvaltiota, joista kuusi (Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Puolan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta) ennen unionin liittymistä yleissopimukseen ja kuusi (Espanjan kuningaskunta, Helleenien tasavalta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta) unionin siihen liittymisen jälkeen.

Merellisten suojelualueiden perustamisen yleiset puitteet

14 CCAMLR hyväksyi 24.10.–4.11.2011 pitämässään kokouksessa säilyttämistoimen, jonka nimi on ”Merellisten suojelualueiden perustamisen yleiset puitteet” ja jonka johdanto-osan ensimmäisessä ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[CCAMLR], joka

muistuttaa liittyneensä tieteellisen komitean ohjelmaan, jonka tarkoituksena on panna alulle Etelämantereen merellisten suojelualueiden edustava järjestelmä, jonka tavoitteena on säilyttää merellinen biodiversiteetti yleissopimuksessa tarkoitettulla alueella, sekä vuonna 2002 pidetyn kestävän kehityksen huippukokouksen tekemän päätöksen mukaisesti toteuttaa merellisten suojelualueiden edustava verkosto vuoteen 2012 mennessä,

– –

Tunnustaa, että [CCAMLR:n] merellisten suojelualueiden tarkoituksena on edistää ekosysteemin rakenteen ja toiminnan ylläpitoa myös merellisten suojelualueiden ulkopuolisilla alueilla, ylläpitää kykyä mukautua ilmastonmuutokseen sekä vähentää ihmisten toiminnasta aiheutuvaa vierasperäisten lajien tunkeutumisen mahdollisuutta – –”.

15 Merellisten suojelualueiden perustamisen yleisten puitteiden 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”[CCAMLR:n] merelliset suojelualueet perustetaan parhaan käytettävissä olevan tieteellisen näytön perusteella, ja niillä edistetään seuraavien tavoitteiden toteuttamista ottaen täysimääräisesti huomioon [Canberran yleissopimuksen], jossa säilyttäminen käsittää myös järkipärisen käytön, II artiklan:

- i) merellisten ekosysteemien, biodiversiteetin ja elinympäristöjen edustavien esimerkkien suojelu sellaisessa laajuudessa, joka mahdollistaa niiden elinkelpoisuuden ja koskemattomuuden säilyttämisen pitkällä aikavälillä
- ii) ekosysteemien prosessien sekä keskeisten elinympäristöjen ja lajien, myös kantojen ja elinkaaren vaiheiden, suojelu
- iii) tieteellisten viitealueiden perustaminen luonnollisen vaihtelevuuden ja pitkäaikaisen muutoksen seurantaan varten sekä Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen ja niiden muodostamien ekosysteemien hyödyntämisen ja ihmisten niihin kohdistamien muiden toimintojen vaikutusten seurantaan varten
- iv) haavoittuvien alueiden, myös ainutkertaisten, harvinaisten tai biologisesti erittäin monimuotoisten elinympäristöjen ja ominaispiirteiden, suojelu ihmisten toimintojen vaikutuksilta
- v) paikallisten ekosysteemien toiminnalle olennaisen ominaispiirteiden suojelu
- vi) alueiden suojelu, jonka tarkoituksena on säilyttää kestävyys tai sopeutumiskyky ilmastonmuutoksen vaikutusten kannalta.”

Unionin oikeus

Monivuotinen kanta

- 16 Neuvosto teki 19.10.2009 päätöksen 13908/1/09 REV 1 CCAMLR:ssä Euroopan unionin puolesta esitettävän kannan vahvistamisesta ajanjaksolle 2009–2014. Tämä päätös korvattiin ajanjaksoa 2014–2019 varten 11.6.2014 tehdyllä päätöksellä 10840/14 (jäljempänä monivuotinen kanta).
- 17 Kyseisen monivuotisen kannan 1 artiklasta ilmenee, että monivuotisessa kannassa todettuja sääntöjä sovelletaan, ”kun [CCAMLR:n] on tehtävä päätöksiä, joilla on yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluviin kysymyksiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia”.
- 18 Mainitun päätöksen 2 artiklassa säädetään, että CCAMLR:n vuosikokouksessa esitettävän unionin kannan vahvistamista koskevat erityispiirteet vahvistetaan saman päätöksen liitteessä II määriteltyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Kyseisessä liitteessä otetaan käyttöön yksinkertaistettu menettely, jonka mukaan

”– Euroopan komissio toimittaa neuvostolle tai sen valmisteluelimille hyvissä ajoin ennen [CCAMLR:n] kulloistakin vuosikokousta asiakirjan, jossa selostetaan yksityiskohtaisesti unionin kannanottoa varten ehdotetut erityiset seikat unionin nimissä esitettävän kannanoton yksityiskohtien tutkimiseksi ja hyväksymiseksi.

Jos seuraavissa kokouksissa, mukaan lukien paikalla pidettävät kokoukset, ei saada sovituksi uusien seikkojen ottamisesta huomioon unionin kannassa, asia saatetaan neuvoston tai sen valmisteluelinten käsiteltäväksi.”

Asetukset (EY) N:o 600/2004 ja (EY) N:o 601/2004

- 19 Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen alueella tapahtuvaan kalastustoimintaan sovellettavista teknisistä toimenpiteistä 22.3.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 600/2004 (EUVL 2004, L 97, s. 1) johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”(4) Eräät CCAMLR:n hyväksymät tekniset toimenpiteet on saatettu osaksi yhteisön lainsäädäntöä [Canberran] yleissopimuksen XXIV artiklan mukaisesti perustetun havainnointi- ja tarkastusjärjestelmän soveltamisesta 19 päivänä joulukuuta 1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3943/90 [(EYVL 1990, L 379, s. 45)] sekä tietyistä Etelämantereella harjoitettavaan kalastustoimintaan sovellettavista säilyttämis- ja valvontatoimenpiteistä 18 päivänä joulukuuta 1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 66/98 [(EYVL 1998, L 6, s. 41)].
- (5) CCAMLR:n uusien säilyttämistoimenpiteiden hyväksyminen ja jo näiden mainittujen asetusten antamisesta lähtien voimassa olleiden toimenpiteiden ajan tasalle saattaminen edellyttää, että mainittuja asetuksia olisi myöhemmin muutettava.”
- 20 Asetuksen N:o 600/2004 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Tässä asetuksessa säädetään sellaisten [unionin] kalastusalusten toimintaa koskevista teknisistä toimenpiteistä, jotka pyytävät ja pitävät aluksella [Canberran] yleissopimuksen – – alueelta peräisin olevia meren elollisia luonnonvaroja.”
- 21 Kalastustoimintaan sovellettavista valvontatoimenpiteistä Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen alueella ja asetusten (ETY) N:o 3943/90, (EY) N:o 66/98 ja (EY) N:o 1721/1999 kumoamisesta 22.3.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 601/2004 (EUVL 2004, L 97, s. 16) johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”[CCAMLR:n] hyväksymien uusien säilyttämistoimenpiteiden täytäntöön panemiseksi – – asetukset [(EY) N:o 3943/90 ja (EY) N:o 66/98 sekä muiden kuin Canberran yleissopimuksen sopimuspuolten lipun alla purjehtiviin aluksiin sovellettavista valvontatoimenpiteistä 29.7.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1721/1999 (EYVL 1999, L 203, s. 14)] olisi kumottava ja korvattava yhdellä asetuksella, johon kootaan [unionille] yleissopimuksen sopimuspuolena kuuluvista velvoitteista johtuvat kalastustoiminnan valvontaa koskevat erityissäännökset.”
- 22 Asetuksen N:o 601/2004 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Tässä asetuksessa vahvistetaan yleiset periaatteet ja edellytykset, joiden mukaisesti [unionissa] sovelletaan:
- a) [Canberran] yleissopimuksen – – sopimuspuolten lipun alla purjehtiviin, yleissopimuksen alueella kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla vesillä toimiviin aluksiin sovellettavia valvontatoimenpiteitä;
- b) järjestelmää, jonka tarkoituksena on edistää sitä, että muilla kuin [Canberran] yleissopimuksen sopimuspuolten lipun alla purjehtivilla aluksilla noudatetaan [CCAMLR:n] laatimia säilyttämistoimenpiteitä.”

Asetus (EU) N:o 1380/2013

- 23 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22) johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kalastuksenhoidossa on tarpeen ottaa käyttöön ekosysteemilähtöinen toimintatapa, kalastustoiminnan ympäristövaikutuksia olisi rajoitettava ja tahattomia saaliita olisi mahdollisimman paljon vältettävä ja vähennettävä.”

- 24 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisellä kalastuspolitiikalla varmistetaan, että kalastus- ja vesiviljelytoimet ovat ekologisesti kestäviä pitkällä aikavälillä ja niitä hoidetaan johdonmukaisesti taloudellisten, sosiaalisten ja työllisyyteen liittyvien etujen saavuttamista koskevien tavoitteiden kanssa ja että ne parantavat elintarvikkeiden saatavuutta.

2. Yhteisessä kalastuspolitiikassa sovelletaan kalastuksenhoitoon ennalta varautuvaa lähestymistapaa, ja politiikalla pyritään varmistamaan, että meren elollisia luonnonvaroja hyödynnetään siten, että pyydettyjen lajien kannat palautetaan kestäväen enimmäistuoton mahdollistavia tasoja suuremmiksi ja pidetään niillä tasoilla.

--

3. Yhteisessä kalastuspolitiikassa sovelletaan kalastuksenhoitoon ekosysteemilähtöistä lähestymistapaa sen varmistamiseksi, että kalastustoimien vuoksi meriekosysteemiin kohdistuvat haittavaikutukset voidaan minimoida, ja pyritään varmistamaan, että vesiviljely- ja kalastustoimissa vältetään merellisen ympäristön huonontuminen.”

- 25 Mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

- 9) ’kalastuksenhoidon ekosysteemilähtöisellä lähestymistavalla’ yhtenäistä, ekologisesti mielekkäissä rajoissa noudatettavaa kalastuksenhoidon toimintamallia, jossa pyritään hallinnoimaan luonnonvarojen käyttöä kalastuksen ja muun ihmisen toiminnan huomioon ottaen ja samalla säilyttämään sekä biologinen monimuotoisuus että biologiset prosessit, jotka ovat tarpeen kyseessä olevien ekosysteemien kokoonpanon, rakenteen ja toiminnan takaamiseksi, ottamalla huomioon ekosysteemin elollisia, elottomia ja inhimillisiä osatekijöitä koskeva tieto ja niihin liittyvät epävarmuustekijät”.

Asioiden taustat

- 26 CCAMLR on vahvistanut tavoitteekseen merellisten suojelualueiden verkoston toteuttamisen Etelämantereella, ja unioni tukee tätä tavoitetta nimenomaisesti.
- 27 Neuvosto laati vuonna 2014 tätä taustaa vasten SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla ”monivuotisen kannan” valmistellakseen unionin osallistumista CCAMLR:n tuleviin vuosikokouksiin, ja siinä vahvistettiin muun muassa yksinkertaistettu menettely, jota sovelletaan neuvoston päätöksiin, jotka

koskevat CCAMLR:ssä esitettävää unionin kantaa yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluviin kysymyksiin. Tässä menettelyssä komission yksiköt toimittavat neuvoston valmisteluelimille asiaa koskevat asiakirjat ennen CCAMLR:n kulloistakin vuosikokousta. Käytännössä komission yksiköt toimittavat nämä asiakirjat joko neuvoston kalastuspolitiikan työryhmälle tai pysyvien edustajien komitealle (Coreper).

Asia C-626/15

- 28 Komission yksiköt toimittivat 31.8.2015 neuvoston kalastuspolitiikan työryhmälle neuvoston käyttöön ottamaa yksinkertaistettua menettelyä noudattaen epävirallisen asiakirjan (non-paper), jonka liitteenä oli keskusteluasiakirjan luonnos. Kyseisen keskusteluasiakirjan sivuilla 4 ja 5 viitataan muun muassa tarpeeseen suojella Weddellinmerellä ekosysteemiä ja erityisesti siihen kuuluvia eläimiä, kuten merinisäkkäitä, pingviinejä ja merilintuja.
- 29 Komission yksiköt ehdottivat, että keskusteluasiakirja esitetään CCAMLR:n yhteydessä toimivalle tieteelliselle komitealle vain unionin nimissä, sillä niiden mukaan se kuului yhteisen kalastuspolitiikan alaan.
- 30 Neuvoston työryhmä hyväksyi keskusteluasiakirjan sisällön 3.9.2015 pidetyssä kokouksessaan mutta katsoi, että se kuuluu yhteisen kalastuspolitiikan sijasta ympäristöpolitiikan alaan ja että asiakirja on tämän vuoksi toimitettava unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä. Tämän erimielisyyden vuoksi kysymys päätettiin siirtää Coreperin käsiteltäväksi.
- 31 Coreper tarkasteli kyseistä asiakirjaa 11.9.2015 pidetyssä kokouksessaan. Coreperin puheenjohtaja totesi näkemysten vaihdon jälkeen, että Coreper oli hyväksynyt keskusteluasiakirjan toimittamisen ja päättänyt, että se toimitetaan CCAMLR:lle sen 34. vuosikokouksen yhteydessä unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä.
- 32 Komissio vastusti päätöksen jälkimmäistä kohtaa 11.9.2015 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan merkityssä lausumassa. Se totesi olevansa valmis toimittamaan keskusteluasiakirjan CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä Coreperin päätöksen mukaisesti mutta varaavansa itselleen oikeuden kanteen nostamiseen tuomioistuimessa.
- 33 Komissio nosti 23.11.2015 toimitetulla kannekirjelmällä kumoamiskanteen vuoden 2015 päätöksestä siltä osin kuin päätöksessä hyväksytään keskusteluasiakirjan toimittaminen CCAMLR:lle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä.

Asia C-659/16

- 34 Komission yksiköt esittivät neuvoston kalastuspolitiikan työryhmälle 30.8.2016 epävirallisen asiakirjan (non-paper) noudattaen jälleen yksinkertaistettua menettelyä. Asiakirjaa täydennettiin 6.9.2016 kolmella alustavalla ehdotuksella merellisten suojelualueiden eli Weddellinmeren suojelualueen, Rossinmeren suojelualueen ja itäisen Etelämantereen suojelualueen perustamiseksi sekä asianomaisen merialueen, ilmastonmuutoksen ja jäähyllä vetäytymisen tieteelliseen tutkimukseen tarkoitettujen erityisalueiden kokonaisuuden perustamiseksi Etelämantereelle (jäljempänä ehdotetut toimenpiteet).
- 35 Komission yksiköt ehdottivat, että ehdotetut toimenpiteet esitetään CCAMLR:lle vain unionin nimissä, sillä niiden mukaan toimenpiteet kuuluivat yhteisen kalastuspolitiikan alaan. Noudattaakseen määräaikoja, joiden kuluessa CCAMLR:n vuosikokoukselle voidaan toimittaa ehdotuksia, komissio lähetti kyseiset toimenpiteet samanaikaisesti CCAMLR:n sihteeristölle unionin nimissä.

- 36 Neuvoston kalastuspolitiikan työryhmä tarkasteli ehdotettujen toimenpiteiden sisältöä 15.9. ja 22.9.2016 pitämässään kokouksissa. Työryhmä katsoi, että toimenpiteet kuuluvat ympäristöpolitiikan eivätkä yhteisen kalastuspolitiikan alaan, joten ne on yhtäältä toimitettava CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä eikä niitä toisaalta voida hyväksyä noudattaen neuvoston käyttöön ottamaa yksinkertaistettua menettelyä, joka koskee vain yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluvia kysymyksiä. Tämän jälkeen asia annettiin ensin Coreperin ja sen jälkeen neuvoston käsiteltäväksi.
- 37 Neuvosto hyväksyi 10.10.2016 Luxemburgissa pidetyssä 3487. kokouksessaan ehdotettujen toimenpiteiden toimittamisen CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä. Lisäksi se päätti, että kyseisissä toimenpiteissä vahvistetaan kanta, jota unioni edustaa CCAMLR:n 35. vuosikokouksessa.
- 38 Kyseisen kokouksen pöytäkirjaan merkityssä lausumassa komissio korosti, että mainitut toimenpiteet kuuluivat SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettulla tavalla unionin yksinomaiseen toimivaltaan meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen alalla eikä niitä sen vuoksi ollut oikeutettua toimittaa unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä.
- 39 CCAMLR päätti vuonna 2016 pidetyssä 35. vuosikokouksessaan tarkastella kahta unionin toimittamaa ja kannattamaa toimenpidettä, tarkemmin sanottuna Rossinmeren suojelualueen sekä useiden asianomaisen merialueen, ilmastonmuutoksen ja jäähyllysten vetäytymisen tieteelliseen tutkimukseen tarkoitettujen erityisalueiden perustamista. Lisäksi CCAMLR päätti jatkaa keskusteluja unionin toimittamista kahdesta muusta ehdotuksesta.
- 40 Komissio nosti 20.12.2016 toimitetulla kannekirjelmällä kumoamiskanteen vuoden 2016 päätöksestä siltä osin kuin päätöksessä hyväksytään ehdotettujen toimenpiteiden ehdottaminen CCAMLR:lle sen 35. vuosikokouksen yhteydessä unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä.

Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

- 41 Komissio vaatii asiassa C-626/15, että unionin tuomioistuin
- kumoaa vuoden 2015 päätöksen siltä osin kuin päätöksessä hyväksytään keskusteluasiakirjan toimittaminen CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä
 - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 42 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta tai ainakin hylkää sen perusteettomana
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 43 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 7.4.2016 antamallaan päätöksellä Saksan liittotasavallan, 14.4.2016 antamallaan päätöksellä Espanjan kuningaskunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan, 29.4.2016 antamallaan päätöksellä Ranskan tasavallan ja Suomen tasavallan, 2.5.2016 antamallaan päätöksellä Portugalin tasavallan sekä 3.5.2016 antamallaan päätöksellä Helleenien tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.
- 44 Neuvosto pyysi vastauskirjelmässään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 60 artiklan 1 kohdan nojalla, että asia käsiteltäisiin suuressa jaostossa.
- 45 Unionin tuomioistuimen presidentin 10.2.2017 antamalla päätöksellä asian C-626/15 käsittelyä lykättiin asian C-659/16 käsittelyn kirjallisen vaiheen päättymiseen asti.

- 46 Komissio vaatii asiassa C-659/16, että unionin tuomioistuin
- kumoaa vuoden 2016 päätöksen siltä osin kuin päätöksessä hyväksytään ehdotettujen toimenpiteiden ehdottaminen CCAMLR:lle sen 35. vuosikokouksen yhteydessä unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä
 - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 47 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää kanteen perusteettomana
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 48 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 25.4.2017 antamallaan päätöksellä Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.
- 49 Unionin tuomioistuimen presidentin 10.2.2017 antamalla päätöksellä asiat C-626/15 ja C-659/16 yhdistettiin asian käsittelyn suullista vaihetta ja tuomion antamista varten.
- 50 Kirjallisen käsittelyn päätyttyä 16.9.2016 neuvosto pyysi 16.11.2016 työjärjestyksen 128 artiklan 2 kohtaan vedoten, että sen sallittaisiin esittää asiassa C-626/15 kolme uutta todistetta eli muistio ehdotettuja toimenpiteitä koskevan unionin kannan vahvistamisesta CCAMLR:n 35. vuosikokoukselle, täten vahvistetun kannan teksti ja siihen liittyvä komission lausuma.
- 51 Unionin tuomioistuimen presidentin julkisasiamiestä kuultuaan 10.1.2017 antamalla päätöksellä nämä kolme asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättämisen jälkeen toimitettua uutta todistetta sallittiin asian C-626/15 käsittelyssä.

Vaatus suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen

- 52 Neuvosto pyysi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 27.6.2018 saapuneella kirjeellä suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista. Neuvosto vetosi pyyntönsä tueksi lähinnä siihen, ettei komissio ollut esittänyt kirjelmassaan eikä istunnossa sitä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessaan esittämää perustelua, joka koskee väitettyä unionille ympäristöasioissa kuuluvan toimivallan täysimääräistä käyttämistä vuoden 2015 ja vuoden 2016 päätöksillä, eikä osapuolilla ollut myöskään tilaisuutta lausua tästä perusteesta istunnon aikana.
- 53 Tältä osin on syytä muistuttaa, että työjärjestyksen 83 artiklan mukaan unionin tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos asia on ratkaistava sellaisella perusteella, josta Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettulla osapuolella ei ole ollut tilaisuutta lausua (ks. vastaavasti tuomio 26.9.2018, Belastingdienst/Toeslagen (muutoksenhaun lykkäävä vaikutus), C-175/17, EU:C:2018:776, 20 kohta).
- 54 Tässä tapauksessa unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, ettei asia tule ratkaistavaksi sellaisella perusteella, josta asianosaisilla ja muilla osapuolilla ei olisi ollut tilaisuutta lausua unionin tuomioistuimessa.
- 55 Neuvoston pyyntö suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen on siten hylättävä.

Kanteet

Kanteen tutkittavaksi ottaminen asiassa C-626/15

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 56 Neuvosto, jota Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta tukevat, kiistää asiassa C-626/15 nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen sillä perusteella, ettei vuoden 2015 päätös ole kannekelpoinen toimi.
- 57 Neuvosto vetoaa yhtäältä siihen, ettei kyseinen päätös ole toimielimen vaan Coreperin tekemä ja ettei Coreperillä ole omaa ratkaisuvaltaa. Toisaalta kyseinen päätös ei neuvoston mukaan tuota SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia, koska päätöksellä on hyväksytty pelkkä keskusteluasiakirja, jonka tarkoituksena on merellisen suojelualan perustamista Weddellinmerelle koskevien mielipiteiden kokoaminen. Päätöstä ei voida luonnehtia SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitetuksi unionin kannan vahvistamiseksi, koska tällainen luonnehdinta edellyttäisi, että kyseessä olevan kansainvälisen elimen tarkoituksena olisi antaa toimi, jolla on oikeusvaikutuksia. Nyt käsiteltävässä asiassa merellisen suojelualan perustamista Weddellinmerelle koskeneen ehdotuksen täsmällinen sisältö ei kuitenkaan ollut tiedossa vielä silloin, kun vuoden 2015 päätös tehtiin, eikä tällaisen ehdotuksen esittäminen ollut varmaa.
- 58 Komissio katsoo, että asiassa C-626/15 nostettu kanne on otettava tutkittavaksi. Vuoden 2015 päätöstä on nimittäin pidettävä neuvoston toimena, ja neuvosto on toimielin. Lisäksi päätöksen tarkoituksena on ollut tuottaa oikeusvaikutuksia, koska päätöksellä komissio pakotetaan jättämään keskusteluasiakirja unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä eikä yksin unionin nimissä. Komission mukaan päätös on kaiken lisäksi SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu kannanotto.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 59 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat kaikki unionin toimielimen, elimen tai laitoksen tekemät päätökset, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, päätöksen luonteesta tai muodosta riippumatta (ks. mm. tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 14 kohta).
- 60 Ensinnäkin SEUT 240 artiklan 1 kohdan mukaan Coreper muodostuu jäsenvaltioiden hallitusten pysyvistä edustajista, huolehtii neuvoston työskentelyn valmistelusta ja suorittaa neuvoston sille antamat toimeksiannot. Siten on todettava, että perussopimusten laatijoiden tarkoituksena on ollut tehdä Coreperistä neuvostoa avustava elin, jonka tehtävänä on huolehtia neuvoston puolesta valmistelu- ja täytäntöönpanotoimista (ks. vastaavasti tuomio 19.3.1996, komissio v. neuvosto, C-25/94, EU:C:1996:114, 25 ja 26 kohta).
- 61 Vaikka se, että Coreper hoitaa neuvoston työskentelyn valmistelun ja neuvoston sille antamien toimeksiantojen täytäntöönpanon, ei valtuuta sitä käyttämään neuvostolle perussopimuksen mukaan kuuluvaa päätösvaltaa (ks. vastaavasti tuomio 19.3.1996, komissio v. neuvosto, C-25/94, EU:C:1996:114, 27 kohta), siitä, että unioni on oikeusunioni, seuraa kuitenkin, että Coreperin toteuttama toimi on voitava saattaa laillisuusvalvonnan kohteeksi silloin, kun toimella sellaisenaan on tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia ja toimi sen vuoksi ylittää tämän valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävän rajat.

- 62 Seuraavaksi vuoden 2015 päätöksellä tuotettaviksi tarkoitettujen oikeusvaikutusten määrittämisen osalta on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan otettava tarkastelun kohteeksi päätöksen asiasisältö, jota on arvioitava objektiivisin perustein, joita ovat muun muassa toimen toteuttamisen asiayhteys, toimen sisältö ja sen toteuttajan tarkoitus, edellyttäen että tämä tarkoitus voidaan määrittää objektiivisesti (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2008, *Athinaiki Techniki v. komissio*, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42 kohta).
- 63 Tältä osin on ensinnäkin todettava vuoden 2015 päätöksen asiayhteydestä, että päätös on tehty CCAMLR:n saamiseksi vakuuttumaan merellisen suojelualan perustamisesta Weddellinmerelle.
- 64 Toiseksi on todettava mainitun päätöksen sisällöstä, että päättäessään toimittaa keskusteluasiakirjan unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä Coreper on pakottanut komission olemaan poikkeamatta tästä kannasta komission käyttäessä toimivaltaansa unionin ulkoiseen edustukseen osallistuessaan CCAMLR:n 34. vuosikokoukseen.
- 65 Kolmanneksi on todettava toimen toteuttajan tarkoituksesta, että Coreperin 11.9.2015 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta, jonka perusteella kyseinen tarkoitus on määritettävissä objektiivisesti, ilmenee, että vuoden 2015 päätöksen tarkoituksena oli vahvistaa lopullisesti neuvoston ja siten myös unionin kanta keskusteluasiakirjan toimittamisesta CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä eikä yksin unionin nimissä.
- 66 Vuoden 2015 päätöksen tarkoituksena oli siten edellä todetuin perustein tuottaa oikeusvaikutuksia, joten päätös on kannekelpoinen toimi.
- 67 Neuvoston asiassa C-626/15 esittämä oikeudenkäyntiväite on siten hylättävä.

Asiakysymys

- 68 Komissio esittää kummankin kanteensa tueksi samat kaksi kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste, joka esitetään ensisijaisesti, perustuu siihen, että vuoden 2015 ja vuoden 2016 päätökset (jäljempänä yhteisesti riidanalaiset päätökset) on tehty sivuuttamalla unionille SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan kuuluva yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen alalla. Toinen kanneperuste, joka esitetään toissijaisesti, perustuu siihen, että riidanalaiset päätökset on tehty unionille tässä tarkoituksessa SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan yksinomaisen toimivallan vastaisesti.

Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan rikkomiseen

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 69 Komissio katsoo, että keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet olisi pitänyt toimittaa CCAMLR:lle yksin unionin nimissä eikä unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä, koska ne kuuluvat yksinomaan tai ainakin pääasiallisesti unionille SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan kuuluvan yksinomaisen toimivallan piiriin meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen alalla.
- 70 Komissio vetoaa kanneperusteensa tueksi yhtäältä siihen, ettei tämä toimivalta koske pelkästään kalastusmahdollisuuksien turvaamiseksi toteutettuja säilyttämistoimenpiteitä vaan kaikkia toimenpiteitä meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseksi. SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tehtyä viittausta yhteiseen kalastuspolitiikkaan on nimittäin komission mukaan tulkittava siten, että siinä korostetaan, että meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen on unionille kalastusalalla kuuluvan

yleisen toimivallan erityinen osa, eikä siten, että siinä rajoitettaisiin tähän määräykseen perustuva yksinomainen toimivalta koskemaan pelkästään sellaisia meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, jotka toteutetaan yhteisen kalastuspolitiikan yhteydessä.

- 71 Toisaalta vaikka merellisen suojelualan perustaminen on komission mukaan osittain vastaus ympäristöä koskeviin huolenaiheisiin, tämä ei ole riittävä syy katsoa tällaisen toimenpiteen kuuluvan ympäristöpolitiikan alaan. Koska SEUT 11 artiklassa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, pelkkä se seikka, että jonkin toimenpiteen tavoite tai jokin siihen sisältyvä tekijä liittyy ympäristönsuojeluun, ei välttämättä osoita, että kyseinen toimenpide kuuluisi unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin ympäristöä koskevista asioista. Tämän lisäksi nimittäin kyseisen toimenpiteen painopisteen olisi sijoitettava ympäristöpolitiikan alalle. Nyt käsiteltävässä asiassa keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden painopiste ja siten myös riidanalaisten päätösten painopiste sijoittuu komission mukaan kuitenkin ensisijaisesti unionille meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen alalla kuuluvan yksinomaisen toimivallan piiriin.
- 72 Siinäkin tapauksessa, että tämä yksinomainen toimivalta rajoittuisi koskemaan vain suojelutoimia, jotka kuuluvat yhteisen kalastuspolitiikan alaan, eli toimia, joiden tarkoituksena on kalastusmahdollisuuksien turvaaminen, keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet kuuluisivat kuitenkin tällaisen toimivallan piiriin, koska yhteinen kalastuspolitiikka perustuu asetuksessa N:o 1380/2013 täsmennetyin tavoin ekosysteemiin lähestymistapaan.
- 73 Neuvosto ja kaikki väliintulijoina esiintyvät jäsenvaltiot katsovat, että ensimmäinen kanneperuste on perusteeton. SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa käytetyn ilmaisun ”osana yhteistä kalastuspolitiikkaa” tarkoitus on nimittäin rajata unionille tässä yhteydessä kuuluva yksinomainen toimivalta koskemaan vain sellaisia suojelutoimia, joiden tarkoituksena on kalastettavien lajien säilyttäminen. Vaikka keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden kohteena olikin säilyttämistoimista päättäminen, tällaiset toimet eivät kuitenkaan kuulu kalastusalan vaan ympäristönsuojelun alaan, ja ympäristönsuojelu puolestaan kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan piiriin.
- 74 Eräät väliintulijoina esiintyvät jäsenvaltiot vetoavat toissijaisesti siihen, että keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet kuuluvat sellaisen toimivallan piiriin, jota unioni ja jäsenvaltiot voivat SEUT 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti käyttää tutkimuksen alalla samanaikaisesti, ja että asiakirja ja toimenpiteet oli sen vuoksi pitänyt toimittaa CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 75 Aluksi on syytä todeta, että vaikka riidanalaisissa päätöksissä rajoitetaan täsmentämään, että keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet on toimitettava CCAMLR:lle unionin ja sen jäsenvaltioiden nimissä, tästä huolimatta on niin, että koska päätöksillä hyväksytään asiakirjan ja toimenpiteiden sisältö muuttamattomana, toimivalta tällaisten päätösten tekemiseen määräytyy sekä asiakirjan ja toimenpiteiden luonteen ja sisällön että myös niiden tarkoituksen ja asiayhteyden mukaisesti.
- 76 On nimittäin syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen toimivallan määrittämiseksi, johon päätösten on liityttävä, on täsmennettävä niiden asianmukainen oikeusperusta nojautumalla objektiivisiin seikkoihin, joita ovat asianomaisten päätösten asiayhteys, sisältö ja tavoitteet (tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, C-81/13, EU:C:2014:2449, 35 kohta).
- 77 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on myös niin, että jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on useita eri tarkoituksia tai että siinä on useita tekijöitä, ja jos yksi näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas muut ovat ainoastaan liitännäisiä, on

käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto, C-658/11, EU:C:2014:2025, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 4.9.2018, komissio v. neuvosto (sopimus Kazakstanin kanssa), C-244/17, EU:C:2018:662, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 78 Ainoastaan poikkeuksellisesti unionin toimen osalta on käytettävä samanaikaisesti useaa eri oikeusperustaa, nimittäin silloin, jos toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2003, komissio v. neuvosto, C-211/01, EU:C:2003:452, 40 kohta).
- 79 Tässä tapauksessa kaikki asianosaiset ja muut osapuolet katsovat yksimielisesti, että keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet voivat kuulua unionin toimivallan useisiin eri aloihin. Ne ovat sen sijaan erimielisiä siitä, minkä oikeusperustan nojalla riidanalaiset päätökset olisi pitänyt tehdä. Näin ollen keskusteluasiakirjaan ja ehdotettuihin toimenpiteisiin on sovellettava edellä tämän tuomion 76–78 kohdassa viitattua oikeuskäytäntöä.
- 80 Tältä osin komissio katsoo, että keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden pääasiallinen tarkoitus ja tekijä kuuluvat unionille meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen alalla osana yhteistä kalastuspolitiikkaa SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti kuuluvan yksinomaisen toimivallan piiriin. Komission mukaan tämä määräys koskee tavoitellusta päämäärästä riippumatta kaikkien sellaisten asiakirjojen tai toimenpiteiden hyväksymistä, joiden tarkoituksena on mereen liittyvien luonnonvarojen säilyttäminen.
- 81 Sen ratkaisemiseksi, onko tämä kanneperuste perusteltu, on siten ensiksi täsmennettävä unionille meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen alalla SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti kuuluvan yksinomaisen toimivallan ulottuvuus ja sen jälkeen toiseksi määritettävä, kuuluvatko keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden yksinomainen tai pääasiallinen tarkoitus ja tekijä komission väittämän tavoin tämän toimivallan alaan.
- 82 Ensinnäkin unionille SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan kuuluvan yksinomaisen toimivallan laajuudesta on muistutettava, että kyseinen toimivalta koskee meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä ”osana yhteistä kalastuspolitiikkaa”.
- 83 Annettaessa tälle ilmaisulle sen tavanomainen merkitys on kuitenkin katsottava, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetaan meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä vain silloin, kun se tapahtuu osana yhteistä kalastuspolitiikkaa ja näin ollen tavalla, joka ei ole erotettavissa siitä.
- 84 Näin ollen meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan vain silloin, kun siihen pyritään osana yhteistä kalastuspolitiikkaa, jolloin se ei SEUT 4 artiklan 2 kohdan d alakohdassa nimenomaisesti mainituin tavoin kuulu unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken maatalouden ja kalastuksen alalla jaetun toimivallan piiriin.
- 85 SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan syntyhistoria tukee tätä johtopäätöstä.
- 86 On nimittäin syytä muistuttaa, että alun perin perussopimuksissa määrättiin, että unionin toimivaltaan kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan, johon kalastus sisältyy, luominen mainitsematta erikseen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä. Unioni antoi 20.10.1970 tämän toimivallan puitteissa yhteisestä kalatalousalan rakennepolitiikasta 20.10.1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2141/70 (EYVL 1970, L 236, s. 1), jonka 5 artiklassa nimenomaisesti annettiin neuvostolle toimivalta hyväksyä toimenpiteitä kalavarojen säilyttämiseksi. Tämä toimivalta sisällytettiin sen jälkeen Tanskan kuningaskunnan, Irlannin sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymishdoista tehtyyn asiakirjaan (EYVL 1972, L 73, s. 14), jonka osalta oikeuskäytännössä katsottiin, että liittymisasiakirjassa määrätyn siirtymäajan päätyttyä jäsenvaltioille ei enää jäänyt

toimivaltaa tällä alalla (ks. vastaavasti tuomio 14.7.1976, Kramer ym., 3/76, 4/76 ja 6/76, EU:C:1976:114, 40 kohta ja tuomio 5.5.1981, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 804/79, EU:C:1981:93, 17 ja 27 kohta).

- 87 Toiseksi on keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden yksinomaisen tai pääasiallisen tarkoituksen ja tekijän määrittämiseksi nojaututtava tämän tuomion 76 kohdassa mainituin tavoin objektiivisiin perusteisiin, joiden laillisuutta tuomioistuim voi valvoa, eli kyseessä olevien päätösten asiayhteyteen, sisältöön ja tavoitteisiin.
- 88 Ensinnäkin asiayhteyden osalta on todettava, että koska keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet oli tarkoitettu toimitettaviksi CCAMLR:lle, on tarkasteltava kyseiselle kansainväliselle elimelle Canberran yleissopimuksella annettuja tehtäviä sekä CCAMLR:ssä edustettujen valtioiden oikeuksia ja velvollisuuksia.
- 89 Tältä osin Canberran yleissopimuksen IX artiklasta luettuna yhdessä sen II artiklan kanssa ilmenee, että eräät CCAMLR:lle annetuista tehtävistä liittyvät Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen, jotka ovat kalavarojen hyödyntämisen kohteena, säilyttämiseen.
- 90 Kyseisen yleissopimuksen johdanto-osan johdantokappaleessa kuitenkin täsmennetään, että yleissopimus on tehty ympäristönsuojelun ja Etelämannerta ympäröivän merialueen ekosysteemin koskemattomuuden turvaamisen tärkeyden vuoksi.
- 91 Canberran yleissopimuksen soveltamisala ei myöskään rajoitu pelkästään kalastukseen liittyviin luonnonvaroihin, vaan se ulottuu saman yleissopimuksen I artiklan 1 ja 2 kappaleen nojalla kaikkiin elollisten organismien lajeihin, jotka kuuluvat Etelämantereen meren ekosysteemiin, myös lintuihin.
- 92 Lisäksi Canberran yleissopimuksen V artiklan 2 kappaleessa määrätään, että tämän sopimuksen sopimuspuolet, jotka eivät ole Etelämannersopimuksen osapuolia, sopivat, että ne toimiessaan Etelämannersopimuksen alueella tarvittaessa noudattavat Etelämantereen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi sovittuja toimenpiteitä sekä muita Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten suosittelemia toimia täyttääkseen velvollisuutensa Etelämantereen ympäristön suojelemisessa kaikelta haitalliselta ihmisen toiminnalta, ja tällainen määräys menee huomattavasti pidemmälle kuin kalastuksen hallinnoinnista tehdystä sopimuksesta tavallisesti johtuvat velvoitteet.
- 93 Lopuksi on syytä todeta, että merellisten suojelualueiden perustamisen yleisissä puitteissa ei määritetä näiden suojelualueiden päätarkoitukseksi kalastusta tai kalavarojen säilyttämistä. Sen sijaan yhtäältä kyseisten puitteiden johdanto-osan ensimmäisestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että CCAMLR:n perustamien merellisten suojelualueiden tavoitteina on säilyttää ”merellinen biodiversiteetti”, ”ekosysteemin rakenne ja toiminta” ja sen ”sopeutumiskyky ilmastonmuutokseen” sekä vähentää ”ihmisten toiminnasta aiheutuvaa vierasperäisten lajien tunkeutumisen mahdollisuutta”. Toisaalta kyseisten puitteiden 2 kohdassa, jossa kyseisiä tavoitteita täsmennetään, mainitaan, että merellisten suojelualueiden on edistettävä ”merellisten ekosysteemien, biodiversiteetin ja luontotyyppien edustavien esimerkkien suojelua sellaisessa laajuudessa, joka mahdollistaa niiden elinkelpoisuuden ja eheyden säilyttämisen pitkällä aikavälillä”, ”ekosysteemisten prosessien sekä keskeisten elinympäristöjen ja lajien – – suojelua”, ”haavoittuvien alueiden suojelua ihmisten toimintojen vaikutuksilta” sekä ”paikallisten ekosysteemien toiminnalle olennaisten ominaispiirteiden suojelua”.
- 94 Tästä ei seuraa ainoastaan se, että CCAMLR:llä on toimivalta hyväksyä erilaisia ympäristönsuojelun alaan kuuluvia toimenpiteitä, vaan myös se, että ympäristönsuojelu on näiden toimenpiteiden pääasiallinen tarkoitus ja tekijä.

- 95 Toiseksi keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden sisällöstä on yhtäältä todettava julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 94 kohdassa mainitsemien tavoin, että niiden sisällössä tosin korostetaan kalastusalusten toiminnan sääntelyä. Kuten merellisen suojelualan perustamista Weddellinmerelle koskevan ehdotuksen 5.3 ja 5.4 kohdasta, merellisen suojelualan perustamista Rossinmerelle koskevan ehdotuksen 3 ja 7 kohdasta sekä ilmastonmuutoksen kohteena olevan merialueen ja jäähyllysten vetäytymisen tieteelliseen tutkimukseen tarkoitettujen erityisalueiden perustamista koskevan ehdotuksen johdantokappaleesta ja 10 kohdasta kuitenkin ilmenee, kyseisen sääntelyn tarkoituksena on saattaa voimaan osittainen mutta laaja kalastuskielto siten, että kalastus sallitaan vain poikkeuksellisesti, asianomaisten ekosysteemien suojelemiseksi tai viimeisen toimenpiteen osalta sen mahdollistamiseksi, että ilmastonmuutoksen vaikutusta toimenpiteessä tarkoitettuun meriekosysteemiin voidaan tutkia. Tästä seuraa, että edellä mainittujen toimenpiteiden ja keskusteluasiakirjan kohteena olevia alueita koskevien erittäin rajoitettujen kalastusmahdollisuuksien yksinomaisena perusteena ovat ympäristönäkökohdat.
- 96 Toisaalta eräissä keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden määräyksissä, kuten merellisen suojelualan perustamista Weddellinmerelle koskevan ehdotuksen 5.5 kohdassa, merellisen suojelualan perustamista Rossinmerelle koskevan ehdotuksen 10 kohdassa sekä asianomaisten merialueen, ilmastonmuutoksen ja jäähyllysten vetäytymisen tieteelliseen tutkimukseen tarkoitettujen erityisalueiden perustamista koskevan ehdotuksen 14 kohdassa, kielletään myös jätteiden varastointi ja upottaminen, eivätkä ne siten koske sellaisenaan kalastusalusten toiminnan sääntelyä.
- 97 Tästä seuraa, että vaikka keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksena tosin on osittain säännellä kalastusalusten toimintaa ja vaikka niiden sisältö siten koskee muutakin kuin pelkkää ympäristönsuojelua, ympäristönsuojelu on tästä huolimatta niiden pääasiallinen tekijä.
- 98 Kolmanneksi keskusteluasiakirjalla ja ehdotetuilla toimenpiteillä tavoiteltujen päämäärien osalta sekä niiden johdanto-osista että niiden määräyksistä ilmenee, että keskusteluasiakirjan ja toimenpiteiden tarkoituksena on säilyttää, tutkia ja suojella Etelämantereen ekosysteemejä, biologista monimuotoisuutta ja elinympäristöjä sekä torjua ilmastonmuutoksen vahingollisia vaikutuksia tähän alueeseen, jonka merkitys koko maapallon ilmaston kannalta on erittäin suuri. Siten eläinlajeihin, joita kyseisillä toimenpiteillä pyritään suojelemaan, eivät kuulu ainoastaan kaupallisen kalastuksen kohteena olevat eläinlajit vaan keskusteluasiakirjan sivuilla 4 ja 5, merellisen suojelualan perustamista Weddellinmerelle koskevan ehdotuksen 3.1 kohdan b alakohdassa ja merellisen suojelualan perustamista Rossinmerelle koskevan ehdotuksen 3 kohdan i alakohdassa mainituin tavoin myös tietyt merilinnut ja merinisäkkäät.
- 99 Näin ollen keskusteluasiakirjalla ja ehdotetuilla toimenpiteillä, joilla myötävaikutetaan useiden SEUT 191 artiklan 1 kohdassa mainittujen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen, tavoitellut päämäärät tukevat tämän tuomion 94–97 kohdassa tehtyjä johtopäätöksiä.
- 100 Edellä todetusta seuraa, että toisin kuin komissio väittää, kalastus on vain keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden liitännäinen tarkoitus. Koska keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden pääasiallisena tarkoituksena ja tekijänä on ympäristönsuojelu, on todettava, etteivät riidanalaiset päätökset kuulu SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa vahvistetun unionin yksinomaisen toimivallan piiriin vaan SEUT 4 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla unionin ja jäsenvaltioiden kesken lähtökohtaisesti jaetun toimivallan piiriin ympäristönsuojelun alalla.
- 101 Tätä johtopäätöstä ei kyseenalaista se, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on SEUT 11 artiklan mukaan sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, ja näin on myös yhteisessä kalastuspolitiikassa. Vaikka nimittäin unionin on noudatettava tätä määräystä käyttäessään toimivaltaansa, ympäristöpolitiikka mainitaan kuitenkin perussopimuksissa nimenomaisesti yhtenä itsenäisen toimivallan alana, ja tästä seuraa, että kun toimenpiteen

pääasiallinen tarkoitus ja tekijä liittyvät kyseiseen toimivallan alaan, myös toimenpiteen on katsottava kuuluvan kyseiseen toimivallan alaan (ks. vastaavasti lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001, EU:C:2001:664, 34 ja 42–44 kohta).

- 102 Samoin on todettava, että vaikka unionilla on oikeus sisällyttää yhteiseen kalastuspolitiikkaan osatekijöitä, joiden tarkoituksena on tämän politiikan toteuttaminen ekosysteemisellä lähestymistavalla, jolla pyritään minimoimaan kalastuksen kielteiset vaikutukset meriekosysteemiin ja välttämään meriympäristön heikentyminen kalastuksen vuoksi, kuten asetuksen N:o 1380/2013 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta, 2 artiklan 3 kohdasta ja 4 artiklasta ilmenee, tällaisella lähestymistavalla pyritään paljon suppeampaan tavoitteeseen kuin keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteet, jotka on selostettu tämän tuomion 98 kohdassa, eikä tällainen lähestymistapa sen vuoksi voi olla peruste kyseisten toimenpiteiden sisällyttämiselle yhteiseen kalastuspolitiikkaan.
- 103 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan perusteettomana.

Komission toinen, toissijaisesti esitetty kanneperuste, joka perustuu SEUT 3 artiklan 2 kohdan rikkomiseen

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 104 Komissio vetoaa toissijaisesti siihen, että vaikkei keskusteluasiakirjan ja ehdotettujen toimenpiteiden toimittaminen CCAMLR:lle kuuluisi SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetun unionin toimivallan piiriin, unionin olisi kuitenkin pitänyt esittää asiakirja ja toimenpiteet yksin omissa nimissään SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 105 Tältä osin komissio muistuttaa, että SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Komission mukaan tämä toimivalta ei koske pelkästään kansainvälisten sopimusten tekemistä vaan myös kansainvälisten sopimusten nojalla perustettujen elinten tekemiä päätöksiä täytäntöönpanotoimista, kuten nyt kyseessä olevassa tapauksessa. Tästä seuraa, että vaikka osallistuminen äänestykseen, jonka perusteella CCAMLR päättäisi hyväksyä ehdotettuja toimenpiteitä, kuuluisi jaetun toimivallan piiriin, toimivalta muuttuu kuitenkin yksinomaiseksi toimivallaksi kahdesta syystä. Yhtäältä kyseiset toimenpiteet olisivat ristiriidassa monivuotisen kannan kanssa, jonka mukaan kyseisessä kansainvälisessä elimessä esitettävien kantojen on oltava unionin yksin määrittelemiä. Toisaalta merellisten suojelualueiden ja ehdotettujen erityisten tutkimusalueiden perustaminen on omiaan vaikuttamaan useisiin asetusten N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 säännöksiin.
- 106 Lisäksi komission mielestä neuvosto on virheellisesti katsonut jaetun toimivallan edellyttävän välttämättä unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteistä ulkoista toimintaa. Komission mukaan neuvosto todellisuudessa kieltäytyy mukautumasta siihen tosiasiaan, että jaetun toimivallan piiriin kuuluvaksi oletetulla alalla unionin on tosiasiallisesti mahdollista toimia yksin ja että se voi tehdä sen soveltamalla perussopimuksissa määrättyä päätöksentekomenettelyä.
- 107 Neuvosto, jota kaikki väliintulijoina esiintyvät jäsenvaltiot tukevat, vetoaa vastinekirjelmässään yhtäältä siihen, että jos ehdotetut toimenpiteet hyväksytään, ne eivät voi vaikuttaa monivuotisen kannan ulottuvuuteen, sillä monivuotisen kannan 1 artiklasta ja sen liitteessä I olevasta 2 kohdasta ilmenee, että neuvosto on tietoisesti rajannut mainitun monivuotisen kannan soveltamisalan yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluviin kysymyksiin. Ehdotetut toimenpiteet eivät kuitenkaan kuulu yhteisen kalastuspolitiikan alaan.

- 108 Komission esittämä kahteen edellä mainittuun asetukseen liittyvä väite ei neuvoston mukaan puolestaan täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeneviä näyttövaatimuksia. Kuten unionin tuomioistuin nimittäin on katsonut 4.9.2014 antamassaan tuomiossa komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 75 kohta), näyttövelvollisuus on sillä asianosaisella, joka väittää unionin ulkoisen toimivallan olevan yksinomainen. Komissio ei neuvoston mukaan kuitenkaan ole esittänyt mitään sellaista, mikä osoittaisi unionin ulkoisen toimivallan olevan yksinomainen siten kuin komissio väittää SEUT 3 artiklan 2 kohtaan viitaten. Joka tapauksessa on niin, ettei ehdotettuihin toimenpiteisiin sisälly ainoatakaan määräystä, joka voisi vaikuttaa asetusten N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 soveltamiseen, sillä asetukset koskevat kalastustoimintaa eivätkä elollisten luonnonvarojen säilyttämistoimia, joista nyt käsiteltävässä asiassa on kysymys.
- 109 Lopuksi neuvosto on päättänyt olla vastaamatta väitteeseen, jonka mukaan neuvosto on sekoittanut toisiinsa jaetun toimivallan ja yhteisen toiminnan, vaikka komissio oli esittänyt tämän väitteen kannekirjelmissään.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 110 SEUT 3 artiklan 2 kohdan soveltamista koskevasta väitteestä on huomautettava ensinnäkin, että kyseisen määräyksen mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.
- 111 Kun unionin lainsäätäjä on SEUT 3 artiklan 2 kohdassa pidättänyt unionille yksinomaisen toimivallan sopimuksen tekemiseen kyseisessä määräyksessä täsmennetyin edellytyksin, sen tarkoituksena on välttää se, että jäsenvaltiot voisivat yksipuolisesti tai yhteisesti sitoutua kolmansien valtioiden kanssa sellaisiin velvoitteisiin, jotka voisivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta (ks. vastaavasti lausunto 2/15 (vapaakauppasopimus Singaporen kanssa), 16.5.2017, EU:C:2017:376, 170 kohta).
- 112 Tämä tavoite huomioon ottaen SEUT 3 artiklan 2 kohtaa on näin ollen sen tehokkaan vaikutuksen turvaamiseksi tulkittava siten, että vaikka sen sanamuodossa viitataan vain kansainvälisen sopimuksen tekemiseen, sitä sovelletaan myös aikaisemmassa vaiheessa tällaisesta sopimuksesta neuvoteltaessa ja myöhemmässä vaiheessa tällaisen sopimuksen nojalla perustetun elimen ryhtyessä toteuttamaan sopimuksen täytäntöönpanotoimia.
- 113 Lisäksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että riski siitä, että jäsenvaltioiden tekemät kansainväliset sitoumukset vaikuttavat unionin yhteisiin sääntöihin, tai siitä, että muutetaan sääntöjen ulottuvuutta, jolloin näiden riskien vuoksi unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta on perusteltu, on olemassa silloin, kun sitoumukset kuuluvat mainittujen sääntöjen soveltamisalaan, koska tällaisen riskin toteaminen ei edellytä, että kansainvälisten sitoumusten kattama ala ja unionin säännösten kattama ala ovat täysin yhdenmukaiset. Erityisesti kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (lausunto 1/13 (kolmansien valtioiden liittyminen Haagin yleissopimukseen), 14.10.2014, EU:C:2014:2303, 71–73 kohta).
- 114 Lisäksi tällaisen vaikutuksen riskin olemassaolo on todettavissa silloin, kun kyseessä olevat kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen merkitykseen, ulottuvuuteen ja tehokkuuteen, vaikkeivät ne välttämättä olisi ristiriidassa unionin yhteisten sääntöjen kanssa (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto, C-114/12, EU:C:2014:2151, 102 kohta ja lausunto 1/13 (kolmansien valtioiden liittyminen Haagin yleissopimukseen), 14.10.2014, EU:C:2014:2303, 85 kohta).

- 115 Asianomaisen osapuolen on osoitettava, että unionin ulkoisen toimivallan, johon asianomainen osapuoli haluaa vedota, yksinomaisuus on sivuutettu (ks. vastaavasti tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto, C-114/12, EU:C:2014:2151, 75 kohta).
- 116 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio ei kuitenkaan ole esittänyt tällaista selvitystä.
- 117 On nimittäin todettava ensinnäkin, että osoittaakseen nyt kyseessä olevien kansainvälisten sitoumusten kuuluvan unionin sääntöjen jo kattamaan alaan komissio pelkästään viittaa monivuotisen kannan sekä asetusten N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 sisältöön tarkastelematta sitä, kattaako niiden soveltamisala mainittujen kansainvälisten sitoumusten soveltamisalan ”suurelta osin”.
- 118 Tältä osin tämän tuomion 89–92 kohdassa tehdystä tarkastelusta ilmenee, että Canberran yleissopimuksessa CCAMLR, jolle keskusteluasiakirja ja ehdotetut toimenpiteet on osoitettu, oikeutetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joiden pääasiallisena tekijänä ja tarkoituksena ja siten myös pääasiallisena soveltamisalana on ympäristönsuojelu.
- 119 Sen sijaan on ilmeistä, että monivuotisen kannan sekä asetusten N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 kattama ala rajoittuu lähinnä kalastukseen. Yhtäältä nimittäin monivuotisen kannan 1 artiklasta ja liitteessä I olevasta 2 kohdasta ilmenee, että monivuotinen kanta ulottuu CCAMLR:ssä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamiseen silloin, kun CCAMLR:n on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyvillä aloilla. Toisaalta asetuksen N:o 600/2004 johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleesta, asetuksen N:o 601/2004 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta sekä kummankin mainitun asetuksen 1 artiklan sanamuodosta ilmenee, että asetusten tarkoituksena on pääasiallisesti säännellä kalastustoimintaa Canberran yleissopimuksen soveltamisalueella.
- 120 Kyseessä olevien kansainvälisten sitoumusten soveltamisalan ei siten voida missään tapauksessa katsoa kuuluvan ”suurelta osin” siihen alaan, jonka monivuotinen kanta tai asetukset N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 jo kattavat.
- 121 Toiseksi komissio ei ole esittänyt riittävää selvitystä väitettyä vaikutusta koskevasta riskistä.
- 122 Monivuotisen kannan osalta komissio nimittäin pelkästään ilmoittaa, ettei asiakirjassa velvoiteta unionia toimimaan yhteisesti jäsenvaltioiden kanssa. Tältä osin on riittävää todeta, että monivuotisen kannan 1 artiklassa täsmennetään, että asiakirja koskee ainoastaan unionin kannan vahvistamista CCAMLR:n vuosikokouksessa silloin, kun CCAMLR:n on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä. Tästä seuraa, että kyseinen monivuotinen kanta ei missään tapauksessa ratkaissut etukäteen kysymystä siitä, oliko unionin tehtävä riidanalaiset päätökset, joiden pääasiallinen tekijä ja tarkoitus kuuluvat ympäristöpolitiikan alaan, yksin vai yhteistoiminnassa jäsenvaltioiden kanssa.
- 123 Samoin asetusten N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 osalta komissio on sinänsä viitannut useisiin yhteisiin sääntöihin, joihin ehdotetut toimenpiteet saattaisivat komission mukaan vaikuttaa, jos kyseiset toimenpiteet hyväksytään, ja siten tosin esittänyt erinäistä selvitystä siitä, että ehdotetut toimenpiteet kuuluvat ainakin osittain asetusten N:o 600/2004 ja N:o 601/2004 soveltamisalaan. Komissio ei kuitenkaan ole yksilöinyt niitä näiden toimenpiteiden määräyksiä, joista tällainen vaikutus johtuisi, eikä edes täsmennä näiden vaikutusten sisältöä osoittaakseen, että nämä toimenpiteet voisivat vaikuttaa mainittujen asetusten merkitykseen, ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.
- 124 Näin ollen komission väite, jonka mukaan riidanalaiset päätökset on tehty SEUT 3 artiklan 2 kohdan vastaisesti, on hylättävä perusteettomana.

- 125 Komission väitteestä, jonka mukaan neuvosto on sekoittanut jaetun toimivallan käsitteen ja yhteisen ulkoisen toiminnan käsitteen ja siten torjunut sen, että unioni voisi jaetun toimivallan piiriin kuuluvalla alalla toimia yksin, on vielä todettava, ettei väite voi menestyä.
- 126 Tältä osin unionin tuomioistuimella on tosin ollut tilaisuus täsmentää, että se seikka, että unionin toimi kansainvälisissä yhteyksissä kuuluu unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan piiriin, ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että neuvosto omassa keskuudessaan päättää vaaditulla määräenemmistöllä, että unioni käyttää kyseistä ulkoista toimivaltaansa yksin (ks. vastaavasti tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto, C-600/14, EU:C:2017:935, 68 kohta, jossa viitataan lausunnon 2/15 (vapaakauppasopimus Singaporen kanssa), 16.5.2017, EU:C:2017:376, 244 kohtaan).
- 127 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että kun unioni päättää käyttää toimivaltaansa, toimivallan käyttämisen on tapahduttava kansainvälistä oikeutta noudattaen (ks. vastaavasti mm. tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 291 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 128 Etelämannerta koskevien sopimusten järjestelmän erityisessä asiayhteydessä se, että unioni käyttäisi nyt käsiteltävissä asioissa kyseessä olevaa ulkoista toimivaltaa jäsenvaltioiden osallistumisen pois sulkevalla tavalla, olisi kuitenkin kansainvälisen oikeuden vastaista.
- 129 Canberran yleissopimuksen VII artiklan 2 kappaleen c alakohdasta ja XXIX artiklan 2 kappaleesta yhdessä luettuina nimittäin johtuu, että unionin kaltainen alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestö voi liittyä tähän yleissopimukseen ja tulla CCAMLR:n jäseneksi vain sillä ehdolla, että sen jäsenvaltiot ovat CCAMLR:n jäseniä. Sen sijaan ei ole olemassa määräyksiä sellaisesta analogisesta edellytyksestä, jonka mukaan jäsenvaltioiden läsnäolo CCAMLR:ssä edellyttäisi, että myös asianomainen alueellinen järjestö on CCAMLR:n jäsen.
- 130 Näin ollen on todettava, ettei Canberran yleissopimuksessa anneta unionin kaltaisille alueellisen yhdentymisen järjestöille täysin itsenäistä asemaa CCAMLR:ssä.
- 131 Näin on vielä suuremmalla syyllä siksi, että kaikki Etelämantereeseen sovellettavat kansainväliset sopimukset muodostavat jäsenyteen ja johdonmukaisen kokonaisuuden, jonka rakenteessa päällimmäisenä on mainituista sopimuksista vanhin ja yleisluonteisin eli Etelämannersopimus, mikä ilmenee Canberran yleissopimuksen V artiklan määräyksistä. Niistä ilmenee, että myös tämän yleissopimuksen sopimuspuolet, jotka eivät ole Etelämannersopimuksen sopimuspuolia, tunnustavat Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten erityisvelvoitteet ja vastuun ja soveltavat sen vuoksi tiettyjä näiden suosittelemia toimenpiteitä. Kyseisen Etelämannerta koskevan sopimuskokonaisuuden kehittäminen ja sen johdonmukaisuuden varmistaminen on näin ollen ensisijaisesti Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten tehtävä.
- 132 Unioni kuuluu Canberran yleissopimuksen sopimuspuoliin, joita tämän yleissopimuksen V artiklan 1 ja 2 kappaleen määräykset koskevat, koska unioni ei ole Etelämannersopimuksen sopimuspuoli. Tästä seuraa erityisesti, että unionin on tunnustettava Etelämannersopimuksen konsultatiivisten osapuolten erityiset velvoitteet ja vastuut, joihin sisältyvät myös tässä asemassa olevien unionin jäsenvaltioiden velvoitteet ja vastuut siitä riippumatta, ovatko ne CCAMLR:n jäseniä vai eivät.
- 133 Se, että unionin sallittaisiin käyttää CCAMLR:ssä mahdollisuuttaan toimia ilman jäsenvaltioidensa myötävaikutusta jaetun toimivallan piiriin kuuluvalla alalla, vaikka osa jäsenvaltioista on Etelämannersopimuksen konsultatiivisia osapuolia mutta unioni itse ei ole, saattaisi Canberran yleissopimuksella Etelämannerta koskevien sopimusten järjestelmässä olevan erityisaseman vuoksi vaarantaa näiden konsultatiivisten osapuolten vastuut ja oikeudet, mikä puolestaan saattaisi heikentää Etelämannerta koskevien sopimusten järjestelmän johdonmukaisuutta ja olisi siten viime kädessä Canberran yleissopimuksen V artiklan 1 ja 2 kappaleen määräysten vastaista.

- 134 Tästä seuraa, että toissijaisesti esitetty toinen kanneperuste on hylättävä.
- 135 Koska kumpaakaan kanneperustetta ei ole hyväksytty, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 136 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt nyt käsiteltävät asiat, sen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja lisäksi se on veloitettava korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut tämän toimituksen vaatimusten mukaisesti.
- 137 Saman työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi, että jäsenvaltiot ja toimitukset, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) Kanteet hylätään.**
- 2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset