Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
16 päivänä heinäkuuta 2015[1]

Asia C-73/14

Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Euroopan komissio

Komission Euroopan unionin puolesta esittämä kirjallinen lausunto Kansainväliselle merioikeustuomioistuimelle — SEU 13 artiklan 2 kohta, SEU 16 artiklan 1 kohta ja SEU 17 artiklan 1 kohta — SEUT 218 artiklan 9 kohta ja SEUT 335 artikla — Euroopan unionin ulkoinen edustus — Neuvoston oikeuksien loukkaus — Vilpitön yhteistyö — SEUT 263 artikla — Tutkittavaksi ottaminen

1. Euroopan komissio esitti 29.11.2013 Euroopan unionin puolesta kirjallisen lausunnon (Written statement by the European Commission on behalf of the European Union) Kansainväliselle merioikeustuomioistuimelle (International Tribunal for the Law of the Sea, jäljempänä ITLOS) neuvoa-antavasta lausunnosta, jonka kyseinen tuomioistuin aikoo antaa.

2. Euroopan unionin neuvosto vaatii kumoamaan ”komission 29.11.2013 antaman päätöksen” esittää kyseinen lausunto. Useiden jäsenvaltioiden tukemana neuvosto lähinnä väittää, että komission olisi pitänyt pyytää ja saada neuvoston hyväksyntä ennen kirjallisen lausunnon esittämistä ITLOS:lle. Koska komissio ei tehnyt näin, se rikkoi neuvoston mukaan SEUT 218 artiklan 9 kohtaa ja/tai SEU 16 artiklaa (ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa) ja laiminlöi vilpittömän yhteistyön velvoitetta (toinen kanneperuste). Komissio puolestaan väittää, että se oli toimivaltainen esittämään kyseisen lausunnon ilman neuvoston hyväksyntää ja että se teki täysimääräisesti yhteistyötä neuvoston kanssa.

3. Asianosaisten keskeinen kiistakysymys koskee näin ollen sitä, mille unionin toimielimelle on annettu tehtäväksi päättää unionin kannasta tuomioistuimessa, joka on perustettu sellaisen kansainvälisen sopimuksen mukaisesti, jonka sopimuspuoli unioni on.

4. Tarkastelen tämän erittäin tärkeän kysymyksen eri näkökohtia myöhemmin, mutta neuvoston kannetta ei nähdäkseni voida tosiasiallisesti ottaa tutkittavaksi, ja se olisi hylättävä pelkästään tällä perusteella.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

ITLOS:ää koskevat oikeussäännöt

5. Euroopan unioni on yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (United Nations Convention on the Law of the Sea, jäljempänä UNCLOS) sopimuspuoli. [2]

6. ITLOS on perustettu ja sitä hallinnoidaan UNCLOS:llä, erityisesti sen liitteellä VI, johon sisältyy ITLOS:n perussääntö.

7. ITLOS:n perussäännön 16 artiklan mukaan ITLOS:n on laadittava toiminnalleen menettelytapa- ja muut säännöt. Sen 20 artiklassa määrätään, että ITLOS on sopimusvaltioiden käytettävissä.

8. ITLOS:n menettelytapasääntöjen, joita sovelletaan ITLOS:n merenpohjariitoja käsittelevän jaoston neuvoa-antavia lausuntoja koskevaan menettelyyn, 133 artiklan mukaan ITLOS kehottaa UNCLOS:n sopimusvaltioita esittämään kirjallisia lausuntoja neuvoa-antavaa lausuntoa koskevassa pyynnössä käsitellyistä kysymyksistä.

9. ITLOS:n menettelytapasääntöjen 138 artiklan 1 kohdassa annetaan ITLOS:lle mahdollisuus ”esittää neuvoa-antava lausunto oikeudellisesta kysymyksestä, jos [UNCLOS:n] tarkoituksiin liittyvässä kansainvälisessä sopimuksessa nimenomaisesti annetaan mahdollisuus tällaista lausuntoa koskevan pyynnön esittämiseen [ITLOS:lle]”. Saman artiklan 3 kohdassa määrätään, että tällaisessa tilanteessa ITLOS ”soveltaa soveltuvin osin 133–137 artiklaa”.

Unionin oikeus

Sopimus Euroopan unionista

10. SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Toimielimet tekevät keskenään vilpitöntä yhteistyötä.”

11. SEU 16 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan neuvosto ”määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti”. SEU 16 artiklan muissa määräyksissä määritetään neuvoston toimintaan sovellettavat yleissäännöt. Erityisesti SEU 16 artiklan 3 kohdassa määrätään, että ”neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä”.

12. SEU 17 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet. Se huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan. Komissio valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa. – – Komissio hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta se huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta. – –”

2 — Tehty Montego Bayssä 10.12.1982, 1833 UNTS 3. UNCLOS tuli voimaan 16.12.1994. Ks. 10.12.982 tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28.7.1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehty neuvoston päätös 98/392/EY (EYVL L 179, s. 1).

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

13. Unionin ulkoista toimintaa säännellään EUT-sopimuksen viidennessä osassa, jonka V osasto koskee kansainvälisiä sopimuksia. Kyseiseen osastoon sisältyvissä SEUT 216 ja SEUT 217 artiklassa annetaan unionille toimivalta tehdä sopimuksia yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa, ja SEUT 218 artiklassa määrätään menettelystä, jonka mukaisesti tällaiset sopimukset on neuvoteltava ja tehtävä. SEUT 218 artiklan asian kannalta merkityksellisissä määräyksissä määrätään seuraavaa:

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

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 – – unionin neuvottelija – –.

4. Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita – –.

5. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen – –.

6. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen tekemisestä. – –

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.

Se tekee ratkaisunsa kuitenkin yksimielisesti [määritellyissä tapauksissa].

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

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

11. [Tässä kohdassa määrätään menettelystä unionin tuomioistuimen lausunnon hankkimiseksi siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa, ja kielteisen lausunnon seurauksista.]”

14. SEUT 263 artiklan ensimmäisessä, toisessa ja kuudennessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuin tutkii lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen säädösten sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Tuomioistuin valvoo myös unionin elinten ja laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

Tässä tarkoituksessa tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö.

– –

Tässä artiklassa tarkoitettu kanne on pantava vireille kahden kuukauden kuluessa säädöksen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei säädöstä ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon."

15. SEUT 264 artiklassa määrätään, että jos kanne on aiheellinen, unionin tuomioistuin julistaa säädöksen mitättömäksi ja tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa toteaa, miltä osin mitättömäksi julistetun säädöksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä.

16. SEUT 335 artiklassa määrätään seuraavaa: "Unionilla on kaikissa jäsenvaltioissa laajin kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus; se voi erityisesti hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä. Tällöin unionia edustaa komissio. Toimielinten toimintaan liittyvissä kysymyksissä unionia kuitenkin edustaa kukin toimielin itse hallinnollisen riippumattomuutensa puitteissa."

YK:n kalakantasopimus

17. Neuvoston päätöksellä 98/414/EY[3] unioni teki sopimuksen hajallaan olevien (talousvyöhykkeiden sisällä ja niiden ulkopuolella liikkuvien) kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien UNCLOS:n määräysten täytäntöönpanosta (jäljempänä YK:n kalakantasopimus). Päätöksen 98/414 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos yhteisö aloittaa [YK:n kalakantasopimuksessa] määrätyn riitojenratkaisumenettelyn, sitä edustaa komissio. Tämä kuulee jäsenvaltioita ennen toimenpiteiden toteuttamista riitojenratkaisumenettelyyn liittyvät sitovat määräajat huomioon ottaen."

18. ITLOS kuuluu tuomioistuimiin, joissa tällainen menettely voidaan aloittaa.

Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntö ja unionin tuomioistuimen työjärjestys

19. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön (jäljempänä perussääntö) 21 artiklassa määrätään muun muassa, että unionin tuomioistuimessa nostettuun kanteeseen "on tarvittaessa liitettävä säädös, jonka mitättömäksi julistamista pyydetään".

20. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 ja 122 artiklan mukaan kannekirjelmässä on mainittava muun muassa oikeudenkäynnin kohde ja kantajan vaatimukset ja kannekirjelmään on liitettävä säädös, jonka mitättömäksi julistamista pyydetään.

21. Työjärjestyksen 150 artiklassa määrätään seuraavaa: "Unionin tuomioistuin voi omasta aloitteestaan esittelevän tuomarin ehdotuksesta sekä asianosaisia ja julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa ratkaista perustellulla määräyksellä, onko kanne jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi."

3 — Hajallaan olevien (talousvyöhykkeiden sisällä ja niiden ulkopuolella liikkuvien) kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien [UNCLOS:n] määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen ratifioinnista Euroopan yhteisön puolesta 8.6.1998 tehty neuvoston päätös (EYVL L 189, s. 14).

Oikeudenkäynnin tausta

22. ITLOS vastaanotti 28.3.2013 neuvoa-antavaa lausuntoa koskevan pyynnön Sub-Regional Fisheries Commission -järjestöltä (jäljempänä SRFC), joka on Kap Verden, Gambian, Guinean, Guinea-Bissaun, Mauritanian, Senegalin ja Sierra Leonen 29.3.1995 tekemällä yleissopimuksella perustettu kalastusyhteistyötä käsittelevä hallitustenvälinen järjestö.[4] Euroopan unioni on tehnyt kalastuskumppanuussopimuksia viiden SRFC-valtion kanssa ja lisäksi kahden SRFC-valtion kanssa pöytäkirjat, joissa myönnetään unionille kalastusoikeuksia vastineena sen taloudellisesta avusta.

23. Kyseinen pyyntö, joka kirjattiin asiana nro 21, koskee kysymyksiä, jotka liittyvät lähinnä lippuvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen ja rannikkovaltioiden oikeuksiin, velvollisuuksiin ja vastuisiin laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen (jäljempänä LIS-kalastus) tapauksissa sekä yhteisten kantojen ja yhteisesti tärkeiden kantojen kestävän hoidon varmistamiseksi.

24. ITLOS kehotti 24.5.2013 UNCLOS:n sopimuspuolia esittämään kirjalliset lausuntonsa pyynnössä käsitellyistä kysymyksistä 29.11.2013 mennessä ja päätti järjestää suullisen käsittelyn.

25. Neuvostossa neuvoa-antavaa lausuntoa koskevasta pyynnöstä keskusteltiin useaan otteeseen kahdessa työryhmässä: merioikeustyöryhmässä (jäljempänä COMAR-työryhmä) lähinnä toimivaltaan ja tutkittavaksi ottamiseen liittyvistä kysymyksistä ja sisäisen ja ulkoisen kalastuspolitiikan työryhmässä (jäljempänä FISH-työryhmä) kysymysten sisällöstä. COMAR-työryhmässä vuoden 2013 huhti- ja heinäkuun välillä käydyissä alustavissa keskusteluissa komissio ilmoitti yksiköidensä pohtivan sitä, pitäisikö unionin osallistua asian nro 21 käsittelyyn, ja lupasi tarvittaessa kuulla neuvostoa asiassa.

26. Komissio antoi 5.8.2013 nimenomaisen päätöksen[5] esittää kirjallisia lausuntoja unionin puolesta ITLOS:lle asiassa nro 21 ja osallistua suulliseen käsittelyyn (1 artikla). Komissio määräsi oikeudellisen yksikkönsä toimimaan vastaavasti. Kyseisen päätöksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa mainittiin SEUT 335 artikla oikeusperustana komission osallistumiselle unionin puolesta, ja sen 11 perustelukappaleessa määritettiin, että vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti komission olisi tiedotettava asiasta neuvostolle tämän toimivaltaisen työryhmän välityksellä.

27. FISH-työryhmän kokouksessa 12.9.2013 ja COMAR-työryhmän kokouksessa 17.9.2013 komissio vahvisti, että se esittäisi kirjallisia huomautuksia unionin puolesta, ja väitti, että SEUT 335 artiklan mukaisesti komission toimille ei tarvita neuvoston etukäteen antamaa lupaa. FISH-työryhmän kokouksessa neuvoston puheenjohtajavaltion edustaja totesi, että neuvoston täytyi hyväksyä unionin puolesta esitettävän lausunnon sisältö, ja kehotti komissiota toimittamaan kirjallisen lausunnon luonnoksen neuvostolle lokakuun 2013 loppuun mennessä.

28. Komissio lähetti 22.10.2013 neuvoston työryhmille ensimmäisen työasiakirjan, josta ilmenivät ITLOS:lle toimitettavan tekstin pääkohdat. Asiakirjan johdantokappaleessa lainattiin 5.8.2013 tehtyä päätöstä, jossa komissio oli päättänyt esittää huomautuksia unionin puolesta asiassa nro 21, ja toistettiin, että neuvoston työryhmille tiedotettaisiin asiasta vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Komissio myös korosti aikovansa ottaa täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden kaikki ehdotukset ja neuvot, jotta unionin kanta olisi vankemmalla pohjalla.

29. Asiakirjaa tutkittiin FISH-työryhmässä 24.10.2013 ja COMAR-työryhmässä 30.10.2013, kun komissio toisti, ettei se toimittaisi mitään lausuntoluonnosta neuvoston etukäteishyväksyntää varten. Asiakirjan tarkistetuista versioista keskusteltiin FISH-työryhmän kokouksissa 15. ja 22.11.2013. Pysyvien edustajien komitea (jäljempänä Coreper) keskusteli asiasta 27.11.2013 FISH-työryhmän laatiman mietinnön pohjalta. Jäsenvaltioiden valtuuskunnat ja puheenjohtajavaltio vaativat, että SEU

4 — Dakarissa allekirjoitettua vuoden 1985 yleissopimusta muutettiin 14.7.1993 Praiassa, Kap Verdessä. Yleissopimuksen teksti, sellaisena kuin se on muutettuna, on saatavilla ainoastaan ranskaksi internetosoitteessa: http://spcsrp.org/Documents.

5 — Päätös C(2013) 4989 final (ei julkaistu; jäljempänä 5.8.2013 tehty päätös).

16 artiklaan perustuvien politiikkojen määrittelyä koskevien neuvoston tehtävien mukaisesti neuvoston asia on päättää, pitäisikö unionin esittää huomautuksia, ja jos pitää, hyväksyä niiden sisältö. Lisäksi, jos neuvosto ei voisi hyväksyä kantaa tällaisten huomautusten esittämiseen unionin puolesta, unionin kantaa ei olisi olemassa, eikä huomautuksia voitaisi esittää. Komissio tähdensi, ettei neuvoston hyväksyntää tarvita ja että se esittäisi kirjallisen lausunnon ITLOS:lle.

30. Otettuaan huomioon useilta jäsenvaltioilta saadut huomautukset komissio esitti 29.11.2013 kirjallisen lausunnon unionin puolesta ja toimitti jäljennöksen siitä neuvoston sihteeristölle sähköpostitse. Seitsemän jäsenvaltiota oli esittänyt 18.–29.11.2013 UNCLOS:n sopimuspuolina kirjalliset lausuntonsa ITLOS:lle.

31. Sen jälkeen, kun kanne käsiteltävässä asiassa oli nostettu, komissio esitti uuden kirjallisen lausunnon 13.3.2014 kirjallisen menettelyn toisella kierroksella ja osallistui 2.–5.9.2014 järjestettyyn suulliseen käsittelyyn. ITLOS antoi neuvoa-antavan lausuntonsa 2.4.2015.

Oikeudenkäyntimenettely, kanneperusteet ja asianosaisten vaatimukset

32. Neuvosto esittää kaksi kanneperustetta 10.2.2014 nostamansa kanteen tueksi. Ensimmäisessä kanneperusteessaan neuvosto väittää, että tehtävä päättää unionin kannasta kansainvälisissä oikeudenkäynneissä kuuluu sen toimivaltaan SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla tai joka tapauksessa SEU 16 artiklan 1 kohdan nojalla. Näin ollen neuvosto väittää, että komission olisi pitänyt saada sen etukäteishyväksyntä ennen kirjallisen lausunnon esittämistä unionin puolesta ITLOS:lle. Toisessa kanneperusteessaan neuvosto syyttää komissiota SEU 13 artiklan 2 kohtaan kirjatun keskinäisen vilpittömän yhteistyön velvoitteen laiminlyönnistä.

33. Neuvosto vaatii näin ollen, että unionin tuomioistuin ”kumoaa komission 29.11.2013 antaman päätöksen esittää ’Written statement by the European Commission on behalf of the European Union’ (Euroopan komission kirjallinen lausunto Euroopan unionin puolesta) [ITLOS:lle] asiassa [nro] 21” ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Neuvosto täsmentää, ettei se vaadi komission lausunnon kumoamista.

34. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Toissijaisesti komissio vaatii, että unionin tuomioistuin pysyttää sen päätöksen vaikutukset siihen saakka, kunnes uusi päätös on tehty kohtuullisen ajan kuluessa.

35. Alankomaiden, Espanjan, Itävallan, Kreikan, Liettuan, Ranskan, Suomen ja Tšekin hallitukset ovat esittäneet väliintulokirjelmiä neuvoston tueksi. Asianosaisten asiamiehet sekä Alankomaiden, Espanjan, Ranskan, Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan (joka myös tuki neuvoston vaatimuksia) hallitukset esittivät suullisia huomautuksia 14.4.2015 pidetyssä istunnossa. Samassa yhteydessä neuvosto totesi, että jos riidanalainen päätös kumotaan, se ei vastusta komission pyyntöä päätöksen vaikutusten pysyttämisestä uuden päätöksen tekemiseen saakka. Istunnossa pohdittiin myös tutkittavaksi ottamista koskevia kysymyksiä.

Asian tarkastelu

36. Kuten olen edellä todennut, neuvoston kannetta ei mielestäni voida ottaa tutkittavaksi – syistä, jotka esitän jäljempänä ja jotka liittyvät siihen, ettei kannekirjelmään ole liitetty ajoissa riitautettua kannekelpoista toimea. Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen on asia, joka unionin tuomioistuimen on tutkittava viran puolesta.[6] Lähtökohtaisesti ja loogisesti tutkittavaksi ottamisen edellytykset on tutkittava ennen asian kohteen tarkastelua. Tämä kysymys on kuitenkin toisinaan sivuutettu, jos unionin tuomioistuin piti suotavana ratkaista pääasia, vaikka kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset vaikuttivatkin kyseenalaisilta.[7]

37. En ehdota tällaista menettelytapaa käsiteltävässä asiassa, koska katson, että tutkittavaksi ottamista koskevia sääntöjä olisi sovellettava yhdenmukaisesti eikä harkinnanvaraisesti. Ymmärrän kuitenkin, että asianosaiset toivovat saavansa selkeän ratkaisun tärkeästä kysymyksestä, joka koskee niiden perussopimuksissa määritetyn toimivallan ja velvoitteiden laajuutta, kanteen nostamiseen johtaneen kaltaisessa tilanteessa. Tarkastelen sen vuoksi näitä seikkoja esitettyäni perusteluni, joiden pitäisi nähdäkseni olla etusijalla, kanteen tutkittavaksi ottamisesta.

A *Tutkittavaksi ottaminen*

38. Neuvoston kanne perustuu SEUT 263 ja SEUT 264 artiklaan. Sillä vaaditaan unionin tuomioistuinta tutkimaan komission toimen laillisuus ja julistamaan toimi mitättömäksi. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklaa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 ja 122 artiklaa sovelletaan tällaiseen menettelyyn.

39. Kanteessaan neuvosto vaatii kumoamaan ”komission 29.11.2013 antaman päätöksen” esittää kirjallinen lausunto unionin puolesta ITLOS:lle asiassa nro 21. Kyseistä ”päätöstä” ei ole liitetty kannekirjelmään missään muodossa, vaan siihen on liitetty ainoastaan näyttöä siitä, että kirjallinen lausunto tosiasiallisesti esitettiin ITLOS:lle 29.11.2013 ja että neuvostolle ilmoitettiin sen esittämisestä samana päivänä.

40. Päätös esittää kirjallinen lausunto on kuitenkin yksinomaan ja nimenomaisesti se toimi, jonka kumoamista neuvosto vaatii. Kannevaatimukseensa liitetyssä alaviitteessä ja uudelleen vastauksessaan neuvosto toteaa nimenomaisesti, ettei se vaadi komission ITLOS:lle esittämän lausunnon kumoamista.

41. Jos komissio tosiasiallisesti antoi 29.11.2013 päätöksen kirjallisen lausunnon esittämisestä, kyseessä on ilmeisesti voinut olla vain implisiittinen päätös, koska ei ole osoitettu, että päätös olisi ilmaistu asiakirjassa tai edes suullisesti.

42. Pidän kuitenkin selvänä, ettei tällaista päätöstä annettu. Komissio antoi 5.8.2013 nimenomaisen, perustellun päätöksen esittää kirjallinen lausunto ITLOS:lle asiassa nro 21 ja määräsi oikeudellisen yksikkönsä panemaan päätöksen täytäntöön. Muuta päätöstä lausunnon esittämiseksi ei tarvittu. Asiakirja-aineistoon ei myöskään sisälly näyttöä siitä, että tällainen päätös annettiin, joko kirjallisessa tai muussa muodossa. Ei ole pienintäkään viitettä siitä, että komissio olisi päättänyt 29.11.2013 ryhtyä toimiin, joista se ei ollut jo päättänyt kyseisessä aikaisemmassa päätöksessä. Neuvostolla on ainoastaan se kiistaton tosiseikka, että lausunto tosiasiallisesti esitettiin, ja komission lähettämä sähköpostiviesti, jossa se ilmoittaa neuvostolle lausunnosta.

6 — Ks. esim. tuomio Espanja v. neuvosto (C-141/05, EU:C:2007:653, 29 kohta).

7 — Ks. esim. tuomio Ranska v. komissio (C-233/02, EU:C:2004:173, 26 kohta); ks. myös julkisasiamies Jacobsin esittämät toteamukset ratkaisuehdotuksessa Italia v. komissio (C-301/03, EU:C:2005:550, 61–81 kohta).

43. Jos päätöstä ei annettu 29.11.2013, sitä ei voida kumota – eikä sen vaikutuksia voida pysyttää uuden päätöksen antamiseen saakka. Kannekelpoisen toimen puuttuminen merkitsee unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 150 artiklassa tarkoitettua ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumista.[8] Sama pätee sitäkin suuremmalla syyllä minkä tahansa toimen puuttumiseen.

44. SEUT 263 ja SEUT 264 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksena on sen toteaminen, että toimi, jolla on oikeusvaikutuksia, on (tai ei ole) mitätön. Tällainen toteamus olisi turha ja tuomioistuimen ajan tuhlausta, jos toimella itsessään ei voisi olla konkreettista vaikutusta. Menettelyä ei ole tarkoitettu yksinomaan abstraktin toteamuksen esittämiseen toimielinten välisiin suhteisiin sovellettavasta lainsäädännöstä, vaikka tällaiset toteamukset ovat tietenkin todennäköisesti olennainen osa päättelyä, jota toimen pätevyyden ratkaiseminen edellyttää.[9] Kumoamismenettelyä ei voida käyttää tällaisen ratkaisun saamiseksi, ellei esitetä sellaista toimea, jonka kumoaminen voi vaikuttaa johonkin oikeusasemaan. Näin ollen toimielinten olisi tarkasteltava huolellisesti menettelyllistä asemaansa ennen sellaisten kanteiden nostamista unionin tuomioistuimessa, jotka eivät ehkä täytä perussopimusten tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön tai unionin tuomioistuimen työjärjestyksen vaatimuksia.

45. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että neuvoston tarkoituksena on riitauttaa komission periaatepäätös esittää kirjallinen lausunto ITLOS:lle saamatta sille ensin neuvoston hyväksyntää. Tämä tarkoittaisi kaiketi sitä, että neuvoston olisi pitänyt vaatia kumoamaan 5.8.2013 annettu päätös, jossa kyseinen periaatepäätös tehtiin.

46. Jos neuvosto olisi tehnyt näin, SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan mukaan kahden kuukauden määräaika kanteen vireille panemiselle (jota unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 51 artiklan mukaisesti ”pidennetään pitkien etäisyyksien vuoksi kymmenellä päivällä”) olisi alkanut kulua päivästä, jona neuvosto sai tiedon 5.8.2013 annetusta päätöksestä.

47. Komission mukaan kyseistä päätöstä ei annettu tiedoksi eikä toimitettu neuvostolle. Neuvostolle kuitenkin ilmoitettiin selkeästi ja nimenomaisesti päätöksestä ja sen keskeisestä sisällöstä komission ensimmäisen, 22.10.2013 päivätyn työasiakirjan johdanto-osan kappaleessa,[10] ja työasiakirjasta keskusteltiin neuvostossa FISH-työryhmän kokouksessa 24.10.2013 ja COMAR-työryhmän kokouksessa 30.10.2013, mihin mennessä neuvoston oli täytynyt saada tieto 5.8.2013 annetusta päätöksestä. Mahdolliset epäilyt siitä, miten komissio tulkitsi kyseistä päätöstä ja miten se aikoi panna sen täytäntöön, hälvenivät myös näiden kokousten seurauksena. Komission kanta oli selvä ja yksiselitteinen: se ei toimittaisi lausuntoluonnosta neuvoston etukäteishyväksyntää varten.

48. Neuvosto ei vaatinut 5.8.2013 annetun päätöksen kumoamista kahden kuukauden ja 10 päivän kuluessa viimeisestä mahdollisesta ajankohdasta, jona se on voinut saada tiedon päätöksestä, ja nosti kanteen käsiteltävässä asiassa vasta 10.2.2014.

49. Olen kuitenkin hyvin tietoinen siitä, että molemmat asianosaiset toivovat vilpittömästi unionin tuomioistuimen ratkaisua toimivaltuuksistaan ja oikeuksistaan, kuten myös kaikki väliintulijoina olevat jäsenvaltiot. Myönnän myös, että tällaisella lainsäädännön määrittämisellä on perustava merkitys unionin ulkoiselle edustukselle ja että unionin tuomioistuin on aiemmin käsitellyt vastaavia aineellisia kysymyksiä, vaikka oli vahvoja viitteitä siitä, etteivät tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyty. Tutkin

8 — Määräys Brüggemann v. TSK (248/86, EU:C:1987:429, 6 kohta).

9 — Vrt. eri yhteydessä tuomioon Foglia (104/79, EU:C:1980:73) perustuvan oikeuskäytännön taustalla olevat perustelut.

10 — Kappaleen sanamuoto on seuraava: ”Komissio päätti 5.8.2013 antamallaan päätöksellä C(2013) 4989 esittää [ITLOS:lle] huomautuksia unionin puolesta osa-alueellisen yksikön pyynnöstä – – neuvoa-antavan lausunnon saamiseksi. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti asiasta tiedotetaan neuvoston toimivaltaiselle työryhmälle.”

näin ollen seuraavaksi aineellisia kysymyksiä, jotka nousevat esille käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, mutta en tarkastele tässä yhteydessä siitä kysymyksestä esittämiäni perusteluja, pitäisikö komission päätös esittää kirjallinen lausunto ITLOS:lle asiassa nro 21 kumota – tähän kysymykseen ei nähdäkseni voida vastata tässä menettelyssä edellä esittämistäni syistä.

B*Aineellinen kysymys*

Alustavat huomautukset

50. Ensin on tarpeen tarkastella kahta käsiteltävään asiaan liittyvää alustavaa näkökohtaa, joita ovat tarve ratkaista, onko unionilla yksinomainen vai jaettu toimivalta ITLOS:ssä käsiteltävissä kysymyksissä, ja neuvoston kanteen täsmällinen ulottuvuus.

51. Kun tarkastellaan ensinnäkin kysymystä yksinomaisesta tai jaetusta toimivallasta, neuvosto myöntää, että esitetyt kysymykset koskevat ainakin osittain asioita, jotka kuuluvat SEUT 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuun unionin yksinomaiseen toimivaltaan meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä osana yhteistä kalastuspolitiikkaa. Neuvosto kuitenkin väittää, että alustava kysymys siitä, onko ITLOS:llä toimivalta antaa neuvoa-antavia lausuntoja, kuuluu kokonaisuudessaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio puolestaan katsoo, että unionilla on yksinomainen toimivalta esitettyjen kysymysten osalta ja että unioni on myös toimivaltainen ottamaan kantaa ITLOS:n toimivallan laajuuteen.

52. Asianosaisten kesken on kiistatonta, että unioni UNCLOS:n sopimuspuolena voi ilmaista kantansa ITLOS:ssä.[11] Kuten Ranskan hallitus on perustellusti huomauttanut, keskeinen kysymys käsiteltävässä asiassa on se, onko komissio vai neuvosto toimivaltainen päättämään unionin kannasta kyseisessä tuomioistuimessa. Tämä kysymys ei liity kysymykseen unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta, eikä neuvosto ole myöskään arvostellut jälkimmäistä seikkaa. Ehdotankin, ettei unionin tuomioistuimen ole tarpeen tarkastella viimeksi mainittua kysymystä.

53. Toinen kysymys koskee neuvoston kanteen täsmällistä ulottuvuutta.

54. Mahdollisimman yksinkertaisesti esitettynä neuvosto pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, kummalle toimielimelle on perussopimuksissa annettu tehtäväksi *päättää* unionin kannasta (erotuksena sen *esittämisestä*) ITLOS:ssä neuvoa-antavissa menettelyissä.

55. Neuvosto ei väitä, että sen oikeuksiin kuuluu unionin edustaminen ITLOS:ssä tai muissa kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä. Se myöntää, että kyseinen tehtävä kuuluu komissiolle SEUT 335 artiklan nojalla (luettuna joko yksin tai yhdessä SEU 17 artiklan 1 kohdan kanssa).[12] Tämä ei kuitenkaan liity siihen kysymykseen, kumpi toimielin on toimivaltainen päättämään kannasta, jonka komissio sitten esittää unionin puolesta ITLOS:n kaltaisessa tuomioistuimessa.

56. Tämän ratkaisuehdotuksen loppuosassa tarkastelen ensin sitä, i) sovelletaanko SEUT 218 artiklan 9 kohtaa kirjallisten lausuntojen esittämiseen kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä, joissa unionilla on asiavaltuus, ja (ellei sovelleta) ii) muodostaako SEU 16 artiklan 1 kohta oikeusperustan sille, että neuvostolle varataan toimivalta päättää tällaisten lausuntojen esittämisestä. Sen jälkeen tutkin vilpittömän yhteistyön velvoitetta. Lopuksi tarkastelen SEUT 335 artiklan, johon komissio on vedonnut oikeusperustana kirjallisen lausunnon esittämiselle ITLOS:lle, soveltamisalaa ja sen rajoja.

11 — Ks. edellä 8 ja 9 kohta.

12 — Muutamat väliintulijoina olevat jäsenvaltiot sitä vastoin väittävät, ettei SEUT 335 artiklaa voida soveltaa käsiteltävässä asiassa etenkään, koska kyseisen artiklan sanamuodossa ainoastaan annetaan komissiolle tehtäväksi edustaa unionia tietyissä tuomioistuinmenettelyissä, jotka on pantu vireille jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa: SEUT 218 artiklan 9 kohta

57. Ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa neuvosto väittää, että komissio loukkasi sen oikeuksia, jotka perustuvat SEUT 218 artiklan 9 kohtaan, jonka mukaan neuvosto tekee komission ehdotuksesta päätöksen sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia. Neuvoston mukaan ITLOS on kyseisessä määräyksessä tarkoitettu elin myös silloin, kun sitä pyydetään antamaan neuvoa-antava lausunto, ja se antaa säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia (vaikka ne eivät olekaan sitovia). Neuvosto myös katsoo, että Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien SEUT 218 artiklan 9 kohta, toisin kuin edeltäjänsä EY 300 artiklan 2 kohta, ei ole enää ollut erityismääräys (lex specialis), joka liittyy kansainvälisten sopimusten neuvottelemista, allekirjoittamista ja tekemistä koskevaan menettelyyn, vaan sitä olisi tulkittava itsenäisenä määräyksenä.

58. Komissio kiistää SEUT 218 artiklan 9 kohdan soveltamisen unionin osallistumiseen kansainvälisiin tuomioistuinmenettelyihin. Se tulkitsee mainittua määräystä siten, että sitä sovelletaan kansainvälisellä sopimuksella perustettuihin sääntelyelimiin, jotka hoitavat sopimuksen tekemiseen liittyviä ja/tai lainsäädäntötyyppisiä tehtäviä, jotta kyseistä sopimusta voidaan kehittää tekemällä päätöksiä sen puitteissa. SEUT 218 artiklan 9 kohtaan sisältyvä elimen käsite ei komission mukaan kata tuomiovaltaa käyttäviä elimiä, koska siihen ei liity uusien sääntöjen laatimista. Ilmaus ”elimessä” osoittaa komission mukaan lisäksi selvästi, että unionin esittämät kannat *tuomioistuimelle* eivät kuulu SEUT 218 artiklan 9 kohdan soveltamisalaan.

59. Tarkastelen ensin SEUT 218 artiklan 9 kohdan sanamuotoa ja sen jälkeen sen lainsäädäntöhistoriaa, sääntely-yhteyttä ja tavoitteita.

60. SEUT 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan vain, jos on tarkoitus vahvistaa unionin puolesta kanta ”sopimuksella perustetussa elimessä”, ja lähtökohtaisesti ”silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia”.

61. Neuvoston ensimmäisen kanneperusteen ensimmäistä osaa ei mielestäni voida hyväksyä, koska silloin kun unioni osallistuu kansainvälisiin tuomioistuinmenettelyihin, kuten ITLOS:n neuvoa-antavaan menettelyyn, se ei esitä kantaa elimessä (luonnehditaanpa sitä miten tahansa), jota on pyydetty ratkaisemaan sen toimivaltaan kuuluvia kiistoja tai antamaan lausunto puhtaasti tulkintakysymyksistä.

62. Tällaisessa tilanteessa unioni tai muu osapuoli, jolla on oikeus esiintyä tällaisessa elimessä, ei kuulu siihen kokoonpanoon, joka käsittelee asian ja päättää siitä. Se ei myöskään osallistu tuomion tai muun oikeudellisen päätöksen antamiseen. Osapuoli pikemminkin ilmaisee kantansa elimen käsiteltäväksi saatettuun asiaan esittämällä (suullisia ja/tai kirjallisia) huomautuksia kyseiselle ”elimelle” ja pyrkii näin vaikuttamaan menettelyn tulokseen.

63. Maailman kauppajärjestön (World Trade Organisation, jäljempänä WTO) riitojenratkaisujärjestelmän säännöt havainnollistavat hyvin sitä, miten toisistaan eroavat tilanne, jossa kanta unionin puolesta esitetään ”elimessä” (mihin sovelletaan SEUT 218 artiklan 9 kohtaa), ja tilanne, jossa näin ei tapahdu. Kaikki WTO:n jäsenet, unioni mukaan luettuna, ovat edustettuina riitojenratkaisuelimessä (Dispute Settlement Body, jäljempänä DSB) ja osallistuvat sen päätöksentekomenettelyihin, esimerkiksi kun DSB hyväksyy paneeliraportteja ja valituselimen raportteja (jolloin niistä tulee oikeudellisesti sitovia),[13] mutta ne eivät osallistu paneelien ja valituselimen (kulloisenkin) toimivallan käyttöön.

13 — Ks. maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen IV artiklan 2 ja 3 kohta sekä riitojenratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen 16 artiklan 4 kohta ja 17 artiklan 14 kohta.

64. Tämä tulkinta on yhdenmukainen unionin tuomioistuimen tuomion C-399/12 (jäljempänä OIV-tuomio) kanssa. Siinä unionin tuomioistuin katsoi, että SEUT 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviin suosituksiin, joista äänestetään kansainvälisen viinijärjestön (jäljempänä OIV) yleiskokouksessa, vaikka unioni ei voi (toisin kuin sen jäsenvaltiot) muodollisesti osallistua OIV:n hallintoelimeen, koska se ei ole OIV:n jäsen. Unionin tuomioistuin nimenomaisesti muistutti oikeuskäytännöstään, jonka mukaan on niin, että kun kyseessä oleva ala kuuluu unionin toimivaltaan, se, ettei unioni osallistu kyseessä olevaan kansainväliseen sopimukseen, ei estä sitä käyttämästä kyseistä toimivaltaa vahvistamalla toimielintensä yhteydessä kannan, joka esitetään sen puolesta kyseisellä sopimuksella perustetussa elimessä erityisesti niiden jäsenvaltioiden välityksellä, jotka ovat kyseisen sopimuksen sopimuspuolia ja toimivat yhdessä unionin edun mukaisesti.[14] Yhdessä unionin edun mukaisesti toimivien jäsenvaltioiden oli siten määrä esittää unionin kanta kyseisessä ”elimessä” OIV:n yleiskokouksessa hyväksyttäviin suosituksiin.

65. Vaikka ilmaus ”silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia” muodostaa kontekstin ilmauksen ”sopimuksella perustetussa elimessä” tulkitsemiselle (koska siitä ilmenee, että SEUT 218 artiklan 9 kohdan soveltamisala rajoittuu tilanteisiin, joissa kyseinen elin antaa säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia), sen perusteella ei voida väittää, että SEUT 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan myös, kun unioni osallistuu kansainvälisiin tuomioistuinmenettelyihin. Myönnän, että tuomiot ja muut oikeudelliset päätökset voivat aivan hyvin olla ”säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia”. Vaikka perustamissopimuksen käsitteistössä sanaa ”säädös” ei tyypillisesti käytetä tuomioistuinmenettelyn lopputuloksesta,[15] unionin tuomioistuin itse on jo käyttänyt käsitettä ”acte juridictionnel” kuvaamaan tuomioistuimen päätöstä.[16] Vaikka neuvoa-antavalla lausunnolla ei myöskään ole täysin samoja oikeusvaikutuksia kuin sitovalla tuomioistuimen päätöksellä kansainvälisen sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta (tai mistä tahansa muusta kansainvälisen oikeuden määräyksestä, joka kuuluu riitaan sovellettavaan lainsäädäntöön ja jonka osalta se on todettu toimivaltaiseksi), olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määritetä, että säädöksen oikeusvaikutusten on oltava sitovia. Unionin tuomioistuin katsoi näin myös OIV-tuomiossa, jossa se myönsi, että (ei-sitovat) OIV:n suositukset voivat vaikuttaa ratkaisevasti viinin yhteisen markkinajärjestelyn alalla annettavan unionin säännöstön sisältöön ja että tällaisilla suosituksilla on oikeusvaikutuksia erityisesti siksi, että ne sisällytetään unionin oikeuteen.[17] Näin ollen olisin valmis katsomaan, että ITLOS:n neuvoa-antava lausunto voi olla ”säädös, jolla on oikeusvaikutuksia”, koska siihen sisältyy sellaisen elimen esittämä tulkinta, jolla on toimivalta tulkita sopimusta, ja koska lausunnossa selvennetään niiden velvoitteiden merkitystä, joihin sopimuspuolet ovat sitoutuneet UNCLOS:n ja muiden sellaisten sopimusten perusteella, joita ITLOS on toimivaltainen tulkitsemaan, kuten YK:n kalakantasopimus.

66. Tämä ilmaisun ”säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia”, luettuna erikseen, laaja tulkinta ei kuitenkaan voi muuttaa ilmaisun ”sopimuksella perustetussa elimessä” merkitystä siten, että se käsittäisi tilanteet, joissa unioni *ei* osallistu tällaisten säädösten antamiseen *jossakin* elimessä.

14 — Tuomio Saksa v. neuvosto (C-399/12, EU:C:2014:2258, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Säädöksen käsitettä (päätöksen sijasta) käytetään myös muissa tutkimissani SEUT 218 artiklan 9 kohdan kieliversioissa (ks. erityisesti ”acte” ranskaksi, ”actos” espanjaksi, ”Akte” saksaksi, ”akty” tai ”actów” puolaksi, ”atos” portugaliksi, ”säädöksiä” suomeksi ja ”akter” ruotsiksi), ja sitä *ei* käytetä kyseisissä kieliversioissa (kuten englanninkielisessä), kun perussopimusten määräyksissä mainitaan tuomioistuimet. Ks. esim. SEUT 67 artiklan 4 kohta: ”– – yksityisoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta”; SEUT 256 artiklan 1 kohta: ”Unionin yleisen tuomioistuimen – – tekemiin päätöksiin – –” ja SEUT 267 artikla: ”Jos tällainen kysymys tulee esille sellaisessa kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta – –”.

16 — Ks. esim. tuomio Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 26 kohta) ja tuomio Euroopan yhteisö (C-199/05, EU:C:2006:678, 33 kohta).

17 — Ks. tuomio Saksa v. neuvosto (C-399/12, EU:C:2014:2258, 63 ja 64 kohta).

67. Huomautan myös, että ”poiketen siitä”, mitä SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätään, SEUT 218 artiklan 7 kohdassa annetaan menettelyn yksinkertaistamiseksi neuvostolle mahdollisuus valtuuttaa neuvottelija hyväksymään unionin puolesta sopimuksen muutokset, jos sopimuksessa määrätään, että muutokset on hyväksyttävä yksinkertaistetussa menettelyssä tai mainitulla sopimuksella perustetussa elimessä.

68. Kyseinen poikkeus on järkevä, jos sopimuspuolten on tarkoitus neuvotella SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitetuista säädöksistä mainitulla sopimuksella perustetussa ”elimessä”. Siinä on kuitenkin selkeästi kyse sellaisten tekstien, joilla on oikeusvaikutuksia, neuvottelemisesta ja hyväksymisestä eikä kansainvälisestä tuomioistuinmenettelystä, jossa tällaisia säädöksiä tulkitaan.

69. Ehdottamani tulkinta ilmaisusta ”elimessä” saa vahvistuksen myös SEUT 218 artiklan 9 kohdan valmisteluasiakirjoista.

70. Niistä käy ilmi, että SEUT 218 artiklan 9 kohta sisällytettiin EUT-sopimukseen, koska monissa kahden- tai monenvälisissä kansainvälisissä sopimuksissa, joiden myötä unionille tuli velvoitteita kolmansiin valtioihin tai muihin kansainvälisiin järjestöihin nähden, perustettiin elimiä, joiden tehtäväksi oli annettu sopimusten täytäntöönpano ja joille oli annettu valtuudet tehdä sopimuspuolten puolesta päätöksiä, joilla on (sitovia) oikeusvaikutuksia. Varhainen esimerkki tästä on ETY–Turkki-assosiaationeuvosto,[18] jonka turkkilaisten työntekijöiden oikeuksista tekemillä päätöksillä voi unionin tuomioistuimen mukaan olla välitön oikeusvaikutus unionin oikeusjärjestyksessä.[19] Näiden päätösten asema rinnastetaan siten yleisesti niiden perustana olevien kansainvälisten sopimusten asemaan, ja niitä voidaan näin ollen pitää yhtenä unionin oikeuden lähteenä.[20]

71. Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa missään tietyssä perustamissopimuksen määräyksessä ei määrätty menettelystä (silloisen) Euroopan yhteisön kannan vahvistamiseksi tällaisissa päätöksentekoelimissä. Elleivät toimielimet sopineet keskenään ad hoc -järjestelyistä, asiaan sovellettiin tavallisesti EY 228 artiklassa vahvistettua menettelyä, joka koski kansainvälisten sopimusten tekemistä.[21]

72. Tilanne herätti tyytymättömyyttä, koska menettely kansainvälisten sopimusten tekemiseksi edellytti Euroopan parlamentin etukäteissuostumusta tai kuulemista etukäteen ja oli siten melko seikkaperäinen. Näin ollen komissio ehdotti, että käytettäisiin yksinkertaistettua menettelyä, jossa Euroopan parlamentin osallistumista rajoitettaisiin, jotta unioni voisi osallistua aiempaa tehokkaammin kansainvälisillä sopimuksilla perustettujen päätöksentekoelinten toimintaan.[22] Tämä tavoite saavutettiin osittain Amsterdamin sopimuksessa muuttamalla EY 228 artiklaa (josta tuli EY 300 artikla) ja lisäämällä EY 300 artiklan 2 kohtaan toinen alakohta (joka on SEUT 218 artiklan 9 kohdan edeltäjä). Näin luotiin yksinkertaistettu menettely, jossa ei vaadittu Euroopan

18 — Kuten assosiaatiosopimuksille on tunnusomaista, ETY–Turkki-assosiaationeuvostokin koostuu sekä Euroopan unionin että Turkin edustajista. ETY–Turkki-assosiaatiosopimuksen (EYVL 1964, 217, s. 3687) 22 artiklassa annetaan ”päätösvalta” assosiaationeuvostolle sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

19 — Ks. tuomio Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, 17–24 kohta).

20 — Ks. mm. Dashwood, A., ”External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty”, 35 *CMLRev*. (1998), s. 1019, erityisesti s. 1026 ja Martenczuk, B., ”Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order” teoksessa Kronenberger, V. (toim.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*?, TMC Asser Press, Haag, 2001, s. 141, erityisesti s. 157.

21 — Unionin tuomioistuin piti näin ollen säädöksiä, joita tällaisten elinten oli tarkoitus antaa, nykyisin SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettuina suunniteltuina sopimuksina, jolloin sen oli mahdollista tarkastella sopimusten yhteensopivuutta perustamissopimusten kanssa ennen niiden hyväksymistä. Ks. lausunto 2/92 (EU:C:1995:83, II-8 kohta), joka käsitteli kansallisesta kohtelusta tehtyä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön neuvoston korjattua kolmatta päätöstä. Ks. myös julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Saksa v. neuvosto (C-399/12, EU:C:2014:289, 44 kohta).

22 — Ks. komission lausunto ”Poliittisen unionin vahvistaminen ja laajentumisen valmisteleminen” (KOM(96) 90 lopullinen, 28.2.1996), joka koski vuoden 1996 hallitustenvälistä konferenssia perustamissopimusten muuttamiseksi ja jonka 26 kohdassa todettiin, että ”Euroopan unionista tehty sopimus vastaa huonosti unionin kasvavaa tarvetta neuvotella ja toimia yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa[,]– – mikä heikentää jatkuvasti unionin neuvotteluasemaa.” Komissio ehdottikin, että ”sopimukseen sisällytettäisiin erilliset määräykset, joiden avulla voitaisiin taata, että unioni voi yksimielisenä puolustaa kaikkia uhattuja etuja”.

parlamentin suostumusta tai kuulemista, jotta neuvosto saattoi määritellä ”yhteisön kantoja sopimuksella perustetussa elimessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia”. EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan aineellinen soveltamisala rajoittui kuitenkin unionin tekemiin assosiaatiosopimuksiin. Euroopan parlamentin kuulemista tai suostumusta vaadittiin lisäksi edelleen silloin, kun assosiaationeuvostoja pyydettiin tekemään ”päätöksiä kyseisen sopimuksen institutionaalisten rakenteiden täydentämisestä tai muuttamisesta”.

73. Määräyksen aineellista soveltamisalaa laajennettiin Nizzan sopimuksella siten, että yksinkertaistettua menettelyä voitiin käyttää vahvistettaessa yhteisön kanta *millä tahansa* kansainvälisellä sopimuksella perustetuissa elimissä. Tämä vastaa myös nykytilannetta.

74. En voi siten hyväksyä sitä, että SEUT 218 artiklan 9 kohta olisi itsenäinen määräys, kuten neuvosto väittää. Sen valmisteluasiakirjat osoittavat selkeästi, että se muodostaa kansainvälisten sopimusten tekemiseen sovellettavien sääntöjen kiinteän osan. Sillä on edelleen sama tarkoitus kuin EY 300 artiklan 2 kohdalla. SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla unioni voi käyttää yksinkertaistettua menettelyä osallistuakseen päätöksentekomenettelyihin kansainvälisellä sopimuksella perustetuissa elimissä, kun niiden on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, paitsi jos kyseisillä säädöksillä *täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita* (jolloin vaaditaan Euroopan parlamentin osallistumista etukäteen). [23]

75. Tulkinnan, jota ehdotan sekä SEUT 218 artiklan 9 kohdan sanamuodon että sen valmisteluasiakirjojen perusteella, vahvistaa siten kyseinen määräyksen yleinen rakenne.

76. Kiinnitän vielä huomiota tiettyihin oikeudellisiin ja käytännön seurauksiin, mikäli katsottaisiin, ettei SEUT 218 artiklan 9 kohtaa sovelleta lausuntojen esittämiseen kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä.

77. Ne johtuvat ensinnäkin siitä, että tällaisen tulkinnan perusteella nykyisin unionin johdettuun oikeuteen sisältyvät säännökset, joissa annetaan komissiolle valtuudet aloittaa riitojenratkaisumenettely pelkästään kuultuaan jäsenvaltioita tai tiedotettuaan niille asiasta, eivät olisi enää sallittuja.

78. Näin mitätöitäviin säännöksiin kuuluisivat päätöksen 98/414 [24] 3 artikla ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 3286/94, sellaisena kuin se on muutettuna, (jäljempänä kaupan esteistä annettu asetus) 13 artikla. [25] Yleisemmin tämän seurauksena rajoitettaisiin harkintavaltaa, jota komissiolla nykyisin on menettelyjen aloittamisessa WTO:ssa ja niihin osallistumisessa. [26]

23 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2114, 97 kohta).

24 — Ks. edellä 17 kohta.

25 — Yhteisön menettelyistä yhteisessä kauppapolitiikassa kansainvälisen kaupan säännöissä yhteisölle annettujen, erityisesti Maailman kauppajärjestössä (WTO) käyttöön otettujen oikeuksien käyttämisen varmistamiseksi 22.12.1994 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 3286/94 (EYVL L 349, s. 71), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna tiettyjen yhteiseen kauppapolitiikkaan liittyvien asetusten muuttamisesta tiettyjen toimenpiteiden hyväksymismenettelyjen osalta 15.1.2014 annetulla asetuksella (EU) N:o 37/2014 (EUVL L 18, s. 1). Sen 13 artiklan mukaan vastaanotettuaan valituksen unionin yrityksiltä, teollisuudelta tai niiden etujärjestöiltä komissiolla on muun muassa toimivalta tehdä päätöksiä WTO:n riitojenratkaisumenettelyn aloittamisesta ja kulusta, kun se on ilmoittanut siitä jäsenvaltioille.

26 — WTO:n verkkosivuston mukaan (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) unioni on toiminut (tilanne 16.6.2015) valituksen tekijänä 95 tapauksessa, vastapuolena 82 tapauksessa ja kolmantena osapuolena 149 tapauksessa.

79. Toiseksi tuomioistuinmenettelyissä on noudatettava tiukkoja menettelyllisiä määräaikoja (toisin kuin tavallisesti neuvoteltaessa säädöksistä, joita päätöksentekoelinten on annettava), joten vaarana on, ettei neuvosto pysty saamaan unionin kannan taakse määräenemmistöä [27] riittävän nopeasti, jotta se voisi ryhtyä toimiin unionin puolesta. Tämä heikentäisi unionin kykyä vaikuttaa allekirjoittamiensa kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja soveltamiseen. Tällainen lopputulos olisi nähdäkseni ristiriidassa sen lähestymistavan kanssa, jonka unionin tuomioistuin on nykyisin omaksunut unionin osallistumiseen kansainvälisenä toimijana ja josta esimerkkinä on OIV-tuomio. [28]

80. Katson näin ollen, että koska unioni ei osallistu päätöksentekomenettelyyn kansainvälisessä tuomioistuinmenettelyssä, SEUT 218 artiklan 9 kohdan ei ole tarkoitus käsittää tilannetta, jossa unioni esittää kirjallisia tai suullisia lausuntoja tällaisessa menettelyssä. Siten ei ole tarpeen tarkastella yksityiskohtaisemmin muita SEUT 218 artiklan 9 kohdan soveltamisen edellytyksiä. [29] Ehdotan näin ollen, että neuvoston ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa hylätään.

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa: SEU 16 artiklan 1 kohta

81. Neuvosto väittää, että SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti se on vastuussa unionin politiikkojen määrittelystä. Sen mukaan SEU 17 artiklan perusteella komission tehtävä on panna nämä politiikat täytäntöön, kun ne on ensin määritelty, ja tässä yhteydessä huolehtia (tarvittaessa) unionin ulkoisesta edustuksesta. Vaikka neuvosto myöntää, että komission tehtävä on edustaa unionia ITLOS:ssä SEUT 335 artiklan mukaisesti, joka kuvastaa erityisesti SEU 17 artiklan 1 kohdan kuudetta virkettä, neuvostolla on yksinomainen oikeus määrittää, pitäisikö unionin ilmaista kantansa, ja jos pitäisi, vahvistaa tällaisen kannan sisältö tai ainakin pääkohdat. Näin ollen esittämällä kirjallisia lausuntoja ITLOS:lle ilman neuvoston hyväksyntää komissio loukkasi SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaisia neuvoston oikeuksia. Komissio puolestaan katsoo, että neuvosto jättää huomiotta poliittisiin tarkoituksiin tapahtuvan ulkoisen edustuksen (johon sovelletaan SEU 17 artiklan 1 kohdan kuudetta virkettä ja jonka osalta SEU 16 artiklan 1 kohta voi olla merkityksellinen, jos unionin politiikkaa ei ole vielä määritelty) ja kansainvälisessä tuomioistuimessa tapahtuvan unionin edustuksen (johon sovelletaan SEU 17 artiklan 1 kohdan toista virkettä, luettuna yhdessä SEUT 335 artiklan kanssa) välisen eron.

82. Se, voidaanko tämä neuvoston ensimmäisen kanneperusteen osa hyväksyä, määräytyy nähdäkseni ensinnäkin sen perusteella, kuuluuko unionin kannan vahvistaminen kansainvälisessä tuomioistuinmenettelyssä politiikan määrittelyn alaan, ja toiseksi sen perusteella, onko tällaisten tehtävien hoitamisesta määrätty perussopimuksissa.

83. Ensimmäisestä edellytyksestä neuvosto joidenkin väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden tukemana toteaa, että päätös esittää kirjallinen lausunto ITLOS:lle oli poliittinen päätös. Unionilla ei ollut velvollisuutta osallistua menettelyyn. Koska oikeaa vastausta neuvoa-antavaa lausuntoa koskevaan pyyntöön ei voida objektiivisesti ja neutraalisti johtaa asiaa koskevista asiakirjoista (etenkään UNCLOS:stä), unionin kannanottoihin liittyy poliittisia valintoja, jotka koskevat muun muassa alustavia kysymyksiä, kuten ITLOS:n yleistä toimivaltaa ja neuvoa-antavaa lausuntoa koskevan pyynnön tutkittavaksi ottamista.

27 — SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä koko menettelyn ajan. Sama pätee tietysti SEU 16 artiklan 3 kohtaan.

28 — Tuomio Saksa v. neuvosto (C-399/12, EU:C:2014:2258).

29 — Käsitelty lyhyesti edellä 65 kohdassa.

84. Myönnän, että millä tahansa unionin toimielimen toimella, erityisesti ulkosuhteissa, voi olla poliittisia seurauksia. Samoin (kansainvälisissä) tuomioistuinmenettelyissä esitettävien kannanottojen tarkoituksena on jo niiden luonteenkin vuoksi vaikuttaa menettelyssä tehtävään päätökseen. Kansainvälisiin tuomioistuinmenettelyihin sovellettavista säännöistä riippuen asianosainen, jolla on oikeus osallistua menettelyyn, voi esimerkiksi kyseenalaistaa tuomioistuimen toimivallan, esittää epäilyjä joidenkin tai kaikkien esitettyjen kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, ehdottaa vastauksia joihinkin tai kaikkiin näihin kysymyksiin tai keskittyä yhteen tiettyyn perusteluun.

85. Tämä ei kuitenkaan mielestäni tarkoita välttämättä sitä, että kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä esitettävät kannanotot kuuluvat SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaisiin neuvoston tehtäviin ”määritellä – – unionin politiikkoja”. [30]

86. Käsiteltävässä asiassa neuvosto oli jo toiminut politiikan määrittelyä koskevassa tehtävässään UNCLOS:n yhteydessä, ennen kuin komissio esitti kirjallisen lausunnon ITLOS:lle.

87. Unionista ensinnäkin tuli sekä UNCLOS:n että edellä mainittujen, viiden SRFC-valtion kanssa tehtyjen kalastuskumppanuussopimusten sopimuspuoli niiden menettelyjen mukaisesti, joissa neuvosto käytti täysimääräisesti sille perussopimuksissa varattua tehtävää. [31] Se on näin ollen antanut etenkin suostumuksensa siihen, että kyseisten sopimusten riitojenratkaisua koskevat määräykset [32] ja yleisemmin sopimusten tulkintaa koskevaan toimivaltaan sovellettavat järjestelyt sitovat sitä. SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan nämä kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita ja ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä. [33]

88. Toiseksi unioni on hyväksynyt mitä moninaisimpia sisäisiä sääntöjä, jotka liittyvät näiden sopimusten merkittäviin näkökohtiin. Kuten komissio on huomauttanut, etenkin LIS-kalastusta koskevia neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 säännöksiä, kuten niitä, joissa määritellään laiton kalastus, tulkitaan jo aiemmin annettujen kansainvälisten sääntöjen perusteella. [34]

89. Nämä ovat politiikkojen määrittelyyn liittyviä valintoja, jotka neuvosto on tehnyt SEU 16 artiklan 1 kohdan ja niiden perussopimuksiin sisältyvien erityisten menettelysääntöjen mukaisesti, joilla suojellaan kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen, allekirjoittamiseen ja tekemiseen liittyviä neuvoston oikeuksia.

30 — Huomautan tältä osin, että neuvosto vaikuttaa hyväksyvän (ainakin tällä hetkellä) sen, että komissio voi tehdä tällaisia valintoja, kun se aloittaa riitojenratkaisumenettelyn kaupan esteistä annetussa asetuksessa ja (YK:n kalakantasopimusta koskevan) päätöksen 98/414 3 artiklassa säädettyjen menettelyllisten edellytysten mukaisesti, rikkomatta SEU 16 artiklan 1 kohtaa. Neuvosto ei ole selittänyt, miksi ITLOS:n neuvoa-antavaa menettelyä (tai mitään muutakaan kansainvälistä tuomioistuinmenettelyä) olisi arvioitava toisin.

31 — Ks. edellä 13 kohta. Ratifioidessaan UNCLOS:n unionin puolesta neuvosto vetosi muun muassa EY 113 artiklaan (yhteinen kauppapolitiikka) ja EY 228 artiklan 2 ja 3 kohtaan (kansainvälisten sopimusten tekeminen). Neuvosto vetosi myös EY 300 artiklan 2 ja 3 kohtaan (kansainvälisten sopimusten tekeminen), kun se antoi uusimmat neuvoston asetukset, joilla ratifioitiin SRFC-valtioiden kanssa tehdyt kalastussopimukset. Aikaisemmat asetukset perustuivat yksinomaan yhteistä kalastuspolitiikkaa koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin.

32 — Unioni ei ole vielä valinnut yhtä tai useampaa UNCLOS:n tulkinnasta tai soveltamisesta syntyvän riidan ratkaisukeinoa, sellaisina kuin niistä määrätään UNCLOS:n 287 artiklassa. UNCLOS:n IV liitteessä olevan 7 artiklan mukaisesti tämä tarkoittaa, että unionin katsotaan hyväksyneen välitysoikeudellisen menettelyn.

33 — Ks. esim. tuomio Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 73 kohta).

34 — Laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemistä, estämistä ja poistamista koskevasta yhteisön järjestelmästä, asetusten (ETY) N:o 2874/93, (EY) N:o 1936/2001 ja (EY) N:o 601/2004 muuttamisesta sekä asetusten (EY) N:o 1093/94 ja (EY) N:o 1447/1999 kumoamisesta 29.9.2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 30 artiklan mukaisesti komissio on hyväksynyt unionin (säännöllisesti ajantasaistettavan) LIS-alusluettelon, joka perustuu alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen (Regional Fisheries Management Organisation, jäljempänä RFMO) laatimiin luetteloihin: ks. laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta harjoittavista aluksista laaditusta EU:n luettelosta 28.5.2010 annettu komission asetus (EU) N:o 468/2010 (EUVL L 131, s. 22). Unioni on myös pannut täytäntöön RFMO:n tiettyjä valtioita koskevia toimia: ks. esim. Päiväntasaajan Guineasta ja Sierra Leonesta peräisin olevan Atlantin tonnikalan (*Thunnus thynnus*) tuonnin kieltämisestä ja asetuksen (EY) N:o 2092/2000 kumoamisesta 26.4.2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 826/2004 (EUVL L 127, s. 19), jolla pannaan täytäntöön Kansainvälisen Atlantin tonnikalojen suojelukomission (ICCAT), jota koskevan yleissopimuksen sopimuspuoli unioni on, esittämät suositukset.

90. Kansainvälisen oikeuden mukaisten unionin olemassa olevien sitoumusten myöhempi selventäminen ja soveltaminen kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä, ITLOS:n neuvoa-antava menettely mukaan lukien, ovat useimmissa tapauksissa pelkästään seurausta neuvoston aiemmin tekemistä poliittisista valinnoista eivätkä siten edellytä uuden politiikan määrittelemistä.

91. Vaikka juuri tästä on kyse käsiteltävässä asiassa, en ole valmis myöntämään, että näin olisi kaikissa tapauksissa. Siten ei ole odottamatonta, että kansainvälisten tuomioistuinmenettelyjen, joissa unionilla on asiavaltuus, yhteydessä unionin saattaa olla tarpeen ottaa kantaa asiaan, jota ei ole vielä käsitelty joko kansainvälisen oikeuden mukaisissa unionin olemassa olevissa sitoumuksissa, joita kyseisissä menettelyissä tulkitaan (ja sovelletaan), tai muissa kansainvälisen oikeuden määräyksissä, joihin unioni on jo ottanut kantaa. Tällaisissa tilanteissa neuvoston oikeuksia olisi kunnioitettava. Nyt kyseessä oleva ITLOS:n menettely ja unionin esittämät kannanotot koskivat nähdäkseni UNCLOS:n ja YK:n kalakantasopimuksen toiminnan yhteydessä esille tulevia kysymyksiä.

92. Toisesta edellytyksestä, josta nyt käsiteltävä neuvoston kanneperusteen osa riippuu, katson, ettei neuvosto voi joka tapauksessa vedota SEU 16 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen erillään muista perussopimusten määräyksistä.

93. Tulkitsen ilmauksen ”perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti” tarkoittavan väistämättä sitä, että annetun toimivallan periaatteen mukaisesti neuvoston politiikkojen määrittelyyn liittyviä tehtäviä ei voida käyttää ilman erillistä perussopimuksiin sisältyvää määräystä (tai tarvittaessa useita määräyksiä), jossa tällaisesta toimivallasta määrätään.

94. En kuitenkaan usko, että sellaisen toisen perussopimuksiin sisältyvän määräyksen puuttuminen, jossa määritetään neuvoston tehtävä sellaisten erityisvälineiden antamisen yhteydessä, joiden kautta unioni toimii ulkoisesti – ja joiden kautta unionin politiikkoja voidaan toteuttaa –, estää neuvostoa käyttämästä SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaisia oikeuksiaan päättää unionin politiikasta ulkosuhteissa, jos tällaista politiikkaa ei ole vielä määritelty riittävästi. Jos näin olisi, se saattaisi haitata vakavasti unionin pyrkimyksiä toimia tehokkaasti. Itse asiassa perussopimuksiin ei sisälly erillisiä määräyksiä monista ulkoisen toiminnan välineistä, joiden kautta unioni voi toimia kansainvälisenä oikeushenkilönä.[35] Unionin tehokkaassa ulkoisessa toiminnassa on oltava mahdollista käyttää monenlaisia välineitä, ja tässä yhteydessä on kunnioitettava neuvoston oikeuksia.

95. Totean lisäksi, että jos perussopimuksissa on vahvistettu menettelysäännöt, joiden mukaisesti neuvoston on toimittava unionin ulkoisen toiminnan tietyn välineen osalta, neuvosto ei voi käyttää SEU 16 artiklan 1 kohtaa näiden sääntöjen horjuttamiseksi.[36] Unionin tuomioistuin on vahvistanut SEU 13 artiklan 2 kohdasta seuraavan, että unionin toimielinten kannanmuodostusta koskevat säännöt vahvistetaan perussopimuksissa eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä.[37]

96. Kuten olen edellä jo selittänyt, unionin kannasta kansainvälisessä tuomioistuinmenettelyssä päättäminen ei kuitenkaan edellyttänyt nyt käsiteltävässä asiassa, että neuvosto käyttää näitä oikeuksia laajemmin.

97. Katson näin ollen, että neuvoston ensimmäisen kanneperusteen toinen osa olisi hylättävä.

35 — Ks. myös ratkaisuehdotukseni parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334 (Venezuelan kalastus), 107 ja 108 kohta).

36 — Vastaavasti Euroopan parlamentti, joka SEU 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”huolehtii poliittisesta valvonnasta ja antaa neuvoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti”, ei voi vedota tähän sen toimivaltaa koskevaan määräykseen laajentaakseen rooliaan kansainvälisten sopimusten yhteydessä, joista määrätään SEUT 218 artiklassa. Ks. tältä osin tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025 (merirosvouksesta epäiltyjen siirtäminen Mauritiuksen huostaan), 54 ja 55 kohta).

37 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-133/06, EU:C:2008:257 (pakolaisasema), 54 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-28/12, EU:C:2015:282 (sopimus, joka on tehty sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivallan nojalla), 41 ja 42 kohta).

Toinen kanneperuste: SEU 13 artiklan 2 kohta

98. Toisessa kanneperusteessaan neuvosto väittää, että komission toimet loukkaavat selkeästi SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta. Neuvoston mukaan komissio ei i) esittänyt SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla ehdotusta neuvoston päätökseksi ITLOS:ssä esitettävän unionin kannan vahvistamisesta, ii) tehnyt yhteistyötä neuvoston kanssa esitettävän lausunnon sisällön määrittämiseksi eikä iii) ottanut huomioon neuvoston näkemystä, jonka mukaan kirjallista lausuntoa ITLOS:lle ei voitaisi esittää, koska neuvosto ei ole sopinut unionin kannasta, kun komissio ilmoitti Coreperin kokouksessa 27.11.2013 esittävänsä lausunnon ITLOS:lle ja myös esitti sen kaksi päivää myöhemmin. Komissio puolestaan korostaa, että se piti neuvoston jatkuvasti ajan tasalla ja otti mahdollisuuksien mukaan huomioon yksittäisten jäsenvaltioiden yksityiskohtaiset huomautukset valmistellessaan ITLOS:lle esittämäänsä kirjallista lausuntoa.

99. SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä määrätyn velvoitteen mukaista vilpitöntä yhteistyötä tehtäessä on toimittava kullekin toimielimelle perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa. Velvoitteella ei siis laajenneta tai rajoiteta kyseistä toimivaltaa.[38] Jos perussopimuksissa siten määrätään, että komissiolla on toimivalta toimia ilman neuvoston hyväksyntää, komission velvoite tehdä yhteistyötä neuvoston kanssa ei voi olla niin laaja, että se estää komissiota toimimasta näin.

100. Neuvoston toisen kanneperusteen ensimmäinen ja kolmas osa perustuvat nähdäkseni siihen oletukseen, että kun SEUT 218 artiklan 9 kohtaa tulkitaan oikein, komissio tarvitsi neuvoston etukäteishyväksynnän voidakseen esittää kirjallisia kannanottoja ITLOS:n neuvoa-antavassa menettelyssä ja ettei tätä laiminlyöntiä voitu poistaa kuulemisella tai vilpittömällä yhteistyöllä, olipa se miten laajaa tahansa. Jos – kuten olen edellä katsonut – SEUT 218 artiklan 9 kohta *ei* kuitenkaan edellyttänyt, että komissio saa neuvostolta tällaisen etukäteishyväksynnän, komissio ei ole voinut jättää noudattamatta vilpitöntä yhteistyötä koskevaa velvoitettaan, kun se ei ryhtynyt toimiin hyväksynnän saamiseksi.

101. Kun tarkastellaan kanneperusteen toista osaa, katson käytettävissä olevien tosiseikkojen osoittavan, että lausuntoa valmistellessaan komissio todellakin kuuli jäsenvaltioita ja neuvostoa ja otti niiden (myös ITLOS:n toimivaltaa koskevat) huomautukset[39] huomioon, ennen kuin se esitti kirjallisen lausunnon unionin puolesta ITLOS:n asettamassa määräajassa.

102. Edellä esitetyistä syistä katson, että myös toinen kanneperuste olisi hylättävä.

Lisäkysymys: SEU 17 artiklan 1 kohta ja SEUT 335 artikla

103. Jos SEU 16 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 218 artiklan 9 kohtaa ei sovelleta, neuvoston kanne olisi hylättävä: ainakin kyseisten määräysten perusteella tarkasteltuna neuvosto oli jo vahvistanut asiaa koskevan kannan, eikä se ollut toimivaltainen päättämään kyseessä olevan kirjallisen lausunnon esittämisestä. Merkitseekö tämä päätelmä kuitenkin myös sitä, että päätös esittää lausunto perustui asianmukaisesti, kuten komissio väittää, SEUT 335 artiklaan (luettuna yhdessä SEU 17 artiklan 1 kohdan kanssa) ja kuului siten komission toimivaltaan? Tai, jos SEUT 335 artiklaa ei sovelleta, oliko komissio SEU 17 artiklan 1 kohdan nojalla kuitenkin toimivaltainen tekemään kyseisen päätöksen? Käsittelen seuraavaksi näitä kysymyksiä.

38 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-48/14, EU:C:2015:91 (radioaktiivisia aineita koskeva tapaus), 57 ja 58 kohta).

39 — Ks. jäljempänä 103–115 kohta SEUT 335 artiklan mukaisen komission toimivallan ulottuvuudesta ja laajuudesta.

104. Koska asiaa koskeva unionin kanta on jo vahvistettu, komission tehtävänä on nähdäkseni SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti panna kyseinen kanta täytäntöön ryhtymällä asianmukaisiin toimiin ja ilmaisemalla kyseisen kannan kansainvälisellä tasolla (myös kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä). Komission tehtävänähän on ajaa unionin yleistä etua ja huolehtia perussopimusten määräysten sekä toimielinten niiden nojalla antamien säännösten ja määräysten noudattamisesta. [40]

105. Jos SEUT 335 artikla on pelkästään SEU 17 artiklan 1 kohdassa vahvistetun yleisperiaatteen erityinen ilmentymä unionin edustuksen yhteydessä, SEUT 335 artikla, luettuna yhdessä SEU 17 artiklan 1 kohdan kanssa, antaisi komissiolle toimivallan päättää käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisista kirjallisista lausunnoista.

106. Tuomiossa Reynolds Tobacco yhteisöjen tuomioistuin on jo myöntänyt, että siihen sisältyvästä ilmauksesta ”kaikissa jäsenvaltioissa” huolimatta EY 282 artikla (nykyisin SEUT 335 artikla) ”ilmentää yleistä periaatetta, [ja siinä] täsmennetään, että yhteisöllä on oikeuskelpoisuus ja että tällöin sitä edustaa komissio”. [41] Tuomiossa vedottiin myös siihen, että komissio huolehtii perustamissopimuksen määräysten sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisesta (EY 211 artikla, nykyisin SEU 17 artiklan 1 kohdan toinen virke). Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi valituksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta, [42] jolla jätettiin tutkimatta savukkeiden valmistajien nostamat kanteet komission päätöksestä nostaa kolmannen valtion (Yhdysvallat) tuomioistuimissa kanteita, jotka koskivat näiden valmistajien väitettyä osallistumista salakuljetusjärjestelmään Euroopan yhteisön alueella. Komissio oli nostanut kanteet Yhdysvalloissa ilman neuvoston etukäteishyväksyntää. [43]

107. Tuomiossa Reynolds Tobacco ratkaistavana oli siten kyseisiin määräyksiin perustuva komission toimivalta nostaa ilman neuvoston etukäteishyväksyntää kanteita kolmannen valtion tuomioistuimissa ja määritellä kanteen laajuus ja sisältö. Tuomiossa katsottiin ilmeisesti, että kaikki nämä seikat kuuluvat siihen, että komissio ”edustaa” unionia. Tämä tarkoittaa mielestäni väistämättä sitä, että mainitun tuomion mukaan komission tehtävää yhtenä tärkeimmistä poliittisista toimielimistä *ei* voida rinnastaa asiakastaan (unionia) edustavaan asianajajaan (komissio).

108. Tuomiossa selvennettiin, että komission tehtävänä on edustaa unionia, jotta unioni voi käyttää oikeushenkilöllisyyttään osallistumalla oikeudellisiin menettelyihin. Toisin kuin neuvosto ja Itävallan hallitus, en näe pätevää syytä siihen, miksi komission toimivallan edustaa näin unionia pitäisi vaihdella sen foorumin mukaan, jossa unioni osallistuu tuomioistuinmenettelyyn.

109. En pidä vakuuttavana myöskään neuvoston väitettä, jonka mukaan tuomiossa Reynolds Tobacco tarkastellusta tilanteesta poiketen komission ITLOS:lle esittämät kirjalliset lausunnot eivät liity sen SEU 17 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaiseen tehtävään ”perussopimusten valvojana”.

110. On totta, että tuomion Reynolds Tobacco taustalla olleessa asiassa Yhdysvalloissa nostetuilla siviilikanteilla pyrittiin lähinnä saamaan savukkeiden valmistajilta vahingonkorvauksia niiden väitetystä osallistumisesta Euroopan yhteisössä harjoitettuun savukkeiden salakuljetukseen, jonka ansiosta ne olivat välttäneet tullimaksujen ja arvonlisäveron maksamisen. Komissio toimi näin ollen suojellakseen tulliliiton loukkaamattomuutta ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja. [44]

40 — Ks. myös tuomio Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P (jäljempänä tuomio Reynolds Tobacco), EU:C:2006:541, 94 kohta).

41 — Tuomio Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 94 kohta).

42 — Tuomio Philip Morris International v. komissio (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, EU:T:2003:6).

43 — Yhteisöjen tuomioistuin oli tästä täysin tietoinen: neuvosto oli nimenomaisesti kiinnittänyt siihen huomiota väliintulokirjelmässään komission tueksi.

44 — Ks. tuomio Philip Morris International v. komissio (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, EU:T:2003:6, 1–3 kohta).

111. Se seikka, että esittäessään kirjallisia lausuntoja ITLOS:lle asiassa nro 21 komissio ei pyrkinyt aikaansaamaan samankaltaisia välittömiä, sisämarkkinoiden toimintaan ja unionin talousarvioon liittyviä käytännön vaikutuksia, ei kuitenkaan tarkoita, ettei se toiminut SEU 17 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen perustuvan tehtävänsä mukaisesti.

112. Ensinnäkin on niin, että vaikka ITLOS:n neuvoa-antava menettely eroaa luonteeltaan väistämättä siviilikanteesta, jossa vaaditaan taloudellista vahingonkorvausta, molemmilla voi olla lopputulos, jolla on seurauksia EU:lle. Molemmat voivat näin ollen edellyttää, että komissio ”ajaa unionin yleistä etua” ja tekee ”tätä varten tarvittavat aloitteet”.

113. Unionin tuomioistuin on jo toiseksi vahvistanut, että komission vastuualueeseen ”sopimusten valvojana” kuuluu varmistua siitä, että kolmas maa soveltaa asianmukaisesti velvoitteita, joihin se on sitoutunut unionin kanssa tehdyssä sopimuksessa, sopimuksessa määrättyjen keinojen kautta tai sen nojalla tehdyillä päätöksillä,[45] riitojenratkaisumenettely mukaan luettuna.[46] Edellä esitetyn mukaisesti en näe mitään periaatteellista syytä jättää unionin edustaminen kansainvälisissä tuomioistuinmenettelyissä komission toimivallan ulkopuolelle.

114. Kolmanneksi kysymykset, joista ITLOS:ltä pyydettiin neuvoa-antavaa lausuntoa, koskivat unionin tekemän kansainvälisen sopimuksen (UNCLOS), unionin kolmansien maiden (etenkin viiden SRFC-valtion) kanssa tekemien kahdenvälisten kalastussopimusten ja YK:n kalakantasopimuksen tulkintaa. Kaikki nämä kansainväliset välineet ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä ja sitovat unionin toimielimiä. Lisäksi ITLOS:lle esitetyt kysymykset liittyivät ongelmaan, joka aiheutuu elollisten meriluonnonvarojen säilyttämisen varmistamista koskevasta rannikkovaltioiden ja lippuvaltioiden rinnakkaisesta toimivallasta etenkin LIS-kalastuksen torjunnan yhteydessä – ala, jolla unioni on antanut johdettua oikeutta aiemmin olemassa olleiden kansainvälisten sääntöjen perusteella.[47] Se, että tällaisen menettelyn kuluessa voidaan tuoda esille muita näkökohtia, jotka liittyvät yleisiin kysymyksiin (käsiteltävässä asiassa ITLOS:n toimivaltaan antaa neuvoa-antavia lausuntoja ja esitettyjen kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin), on ominaista mille tahansa oikeudelliselle menettelylle.

115. Katson näin ollen, että SEUT 335 artikla, luettuna yhdessä SEU 17 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen kanssa, muodosti asianmukaisen oikeusperustan, jonka nojalla komissio saattoi esittää kirjallisia ja suullisia lausuntoja unionin puolesta ITLOS:lle.

Ratkaisuehdotus

116. Edellä esitettyjen toteamusten ja oikeudenkäyntikulujen jakamista koskevien unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 ja 140 artiklan perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin:

— hylkää Euroopan unionin neuvoston kanteen

— velvoittaa neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut

— velvoittaa Alankomaiden, Espanjan, Itävallan, Kreikan, Liettuan, Portugalin, Ranskan, Suomen, Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

45 — Tuomio C.A.S. v. komissio (C-204/07 P, EU:C:2008:446, 95 kohta (joka koskee ETY–Turkki-assosiaatiosopimusta)) ja määräys Mugraby v. neuvosto ja komissio (C-581/11 P, EU:C:2012:466, 68 kohta (joka koskee Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Libanonin tasavallan välisestä assosiaatiosta tehtyä Euro–Välimeri-sopimusta, joka allekirjoitettiin Luxemburgissa 17.6.2002 ja joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 14.2.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/356/EY (EUVL L 143, s. 1) 1 artiklan 1 kohdalla)).

46 — Ks. tuomio Kaufring ym. v. komissio (T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 ja T-147/99, EU:T:2001:133, 270 kohta).

47 — Ks. esim. edellä 88 kohta.