Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
21 päivänä toukokuuta 2015 [1]

Yhdistetyt asiat C-124/13 ja C-125/13

Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Yhteinen kalastuspolitiikka — Kumoamiskanne — Turskakantoja ja turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1243/2012 — Oikeusperusta — SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamisala — Tekniset täytäntöönpanotoimet

1. Yleisesti ottaen käsiteltävät asiat kuvastavat unionin toimielinten erimielisyyttä siitä, millainen asema parlamentilla olisi oltava Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen menettelyssä, jossa hyväksytään yhteisen kalastuspolitiikan (jäljempänä YKP) mukaisia monivuotisia suunnitelmia. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa kalastukseen (samoin kuin maatalouteen) liittyvien toimien oikeusperusta oli EY 37 artikla. Mainitun määräyksen mukaisesti neuvostolla oli tärkein asema toimien hyväksymisessä, kun taas parlamentilla oli ainoastaan vähäinen merkitys kuulemisen kautta. Näin ei kuitenkaan enää ole, koska myös YKP kuuluu nykyisin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen piiriin.

2. Tässä yhteydessä parlamentti ja komissio ovat kumpikin nostaneet kanteen turskakantoja ja turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta 19.12.2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1243/2012 (jäljempänä riidanalainen asetus) kumoamiseksi. [2] Tämä johtuu siitä, että neuvosto poisti kaksi säännöstä komission alkuperäisestä ehdotuksesta, [3] joka oli esitetty parlamentille ja neuvostolle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä SEUT 43 artiklan 2 kohdan perusteella. Neuvosto päätti sen jälkeen hyväksyä kyseiset kaksi säännöstä erillisessä toimessa SEUT 43 artiklan 3 kohdan perusteella. Kyseisen määräyksen mukaan neuvosto voi hyväksyä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyviä toimenpiteitä.

3. Tämän menettelyn tarkoituksena on määrittää, oliko neuvosto oikeassa tehdessään näin.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — EUVL L 352, s. 10.

3 — Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus turskakantoja ja turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta 18.12.2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta, COM(2012) 498 final (jäljempänä komission ehdotus).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Merkitykselliset perussopimuksen määräykset*

4. SEUT 43 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

5. SEUT 43 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

B *Perusasetus*

6. Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20.12.2002 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2371/2002 (jäljempänä perusasetus) [4] luodaan kehys kalastusalalla toteutettaville toimille ja vahvistetaan näitä toimia koskevat perusperiaatteet.

7. Perusasetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kestävän hyödyntämisen tavoite saavutetaan paremmin soveltamalla kalastuksen hoitoon monivuotista lähestymistapaa, joka sisältää turvallisten biologisten rajojen puitteissa olevien kalakantojen monivuotiset hoitosuunnitelmat. Turvallisten biologisten rajojen alapuolella olevien kalakantojen osalta on ehdoton etusija monivuotisten elvytyssuunnitelmien vahvistamisella. Näihin kantoihin kohdistuvaa pyyntiponnistusta saatetaan joutua tieteellisten lausuntojen perusteella vähentämään merkittävästi.”

8. Perusasetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Näissä monivuotisissa suunnitelmissa olisi vahvistettava tavoitteet kyseisten kalakantojen kestävälle hyödyntämiselle, niiden olisi sisällettävä pyyntisäännöt, joissa vahvistetaan, miten vuosittaiset saalis- ja/tai pyyntiponnistusrajat on laskettava, ja niissä olisi säädettävä muista erityishoitotoimenpiteistä ottaen huomioon myös muille lajeille aiheutuvat seuraukset.”

9. Perusasetuksen 1 artiklassa määritellään YKP:n soveltamisala seuraavasti:

”1. [YKP:hen] kuuluvat elollisten vesiluonnonvarojen säilyttäminen, hoito ja hyödyntäminen, vesiviljely sekä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, jos tällaista toimintaa harjoitetaan jäsenvaltioiden alueella tai yhteisön vesillä taikka jos sitä harjoittavat yhteisön kalastusalukset tai, lippuvaltion ensisijaista vastuuta rajoittamatta, jäsenvaltioiden kansalaiset.

2. [YKP:ssä] säädetään johdonmukaisista toimenpiteistä, jotka koskevat:

a) elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämistä, hoitoa ja hyödyntämistä,

– –”

4 — EYVL L 358, s. 59.

10. Perusasetuksen 2 artiklassa määritellään YKP:n tavoitteet seuraavasti:

”1. [YKP:llä] varmistetaan sellaisen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävät olosuhteet.

Tässä tarkoituksessa yhteisö noudattaa ennalta varautumisen periaatetta toteuttamalla toimenpiteitä, jotka on tarkoitettu suojelemaan ja säilyttämään elollisia vesiluonnonvaroja, mahdollistamaan niiden kestävä hyödyntäminen ja saattamaan kalastustoimien vaikutukset meriekosysteemeihin mahdollisimman vähäisiksi. Sen tavoitteena on ottaa kalastuksenhoidossa asteittain käyttöön ekosysteemiin perustuva lähestymistapa. Sen tavoitteena on edistää taloudellisesti kannattavalla ja kilpailukykyisellä kalastus- ja vesiviljelyalalla harjoitettavaa tehokasta kalastustoimintaa tarjoamalla kohtuullinen elintaso niille, jotka ovat riippuvaisia kalastustoiminnasta, ja ottamalla huomioon kuluttajien edut.

2. [YKP:ssä] sovelletaan seuraavia hyvän hallintotavan periaatteita:

– –

b) moitteettomille tieteellisille lausunnoille perustuva päätöksentekomenettely, joka tuottaa oikea-aikaisia tuloksia;

– –

d) yhdenmukaisuus yhteisön muiden politiikkojen, erityisesti ympäristö-, sosiaali-, alue-, kehitysyhteistyö-, terveys- ja kuluttajansuojapolitiikan kanssa.”

11. Perusasetuksen 4 artiklassa määritellään toimenpidetyypit, joita on tarkoitus toteuttaa YKP:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteet vahvistetaan ottaen huomioon käytettävissä olevat tieteelliset, tekniset ja taloudelliset lausunnot sekä erityisesti tieteellis-teknis-taloudellisen kalastuskomitean laatimat kertomukset. Perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimenpiteisiin voivat kunkin kannan tai kalakantaryhmän osalta sisältyä erityisesti seuraavat toimenpiteet, joilla rajoitetaan kalastuskuolevuutta ja kalastustoimien ympäristövaikutuksia:

”– –

a) 5 artiklassa säädettyjen elvytyssuunnitelmien hyväksyminen;

b) 6 artiklassa säädettyjen hoitosuunnitelmien hyväksyminen;

c) tavoitteiden vahvistaminen kantojen kestävälle hyödyntämiselle;

d) saaliiden rajoittaminen;

e) kalastamaan oikeutettujen alusten lukumäärän ja tyypin vahvistaminen;

f) pyyntiponnistuksen rajoittaminen;

g) muun muassa seuraavien teknisten toimenpiteiden käyttöön ottaminen:

   i) pyydysten rakennetta, aluksella olevien pyydysten lukumäärää, kokoa ja käyttötapoja sekä näillä pyydyksillä kalastettaessa aluksella pidettäviksi hyväksyttyjen saaliiden koostumusta koskevat toimenpiteet;

   – –

h) kannustimien luominen, taloudelliset kannustimet mukaan luettuina, valikoivamman tai vaikutuksiltaan vähäisen kalastuksen edistämiseksi;

– –”

12. Perusasetuksen 5 artikla koskee elvytyssuunnitelmia. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto hyväksyy elvytyssuunnitelmat ensisijaisesti sellaisten kantojen kestävälle hyödyntämiselle, jotka ovat turvallisten biologisten rajojen alapuolella.

2. Elvytyssuunnitelmien tarkoituksena on varmistaa kantojen elpyminen turvallisiin biologisiin rajoihin.

Suunnitelmiin sisältyvät säilyttämistä koskevat viitearvot, kuten tavoitearvot, joita käytetään arvioitaessa kantojen toipumista turvallisiin biologisiin rajoihin.

Tavoitearvot ilmoitetaan

a) populaation kokona ja/tai

b) pitkäaikaisena tuottona ja/tai

c) kalastuskuolevuutena ja/tai

d) saaliiden vakautena.

– –

Elvytyssuunnitelmat ovat monivuotisia ja niissä on ilmoitettava arvioitu aikataulu asetettujen tavoitearvojen saavuttamiselle.

3. – –

4. Elvytyssuunnitelmiin voi sisältyä mitä tahansa 4 artiklan 2 kohdan c–h alakohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä sekä pyyntisääntöjä, jotka muodostuvat joukosta ennalta määrättyjä biologisia parametreja saalisrajojen hallinnoimiseksi.

Elvytyssuunnitelmissa on pyyntiponnistuksen rajoituksia, jollei tämä ole tarpeetonta suunnitelman tavoitearvon saavuttamiseksi. – –

– –”

C *Asetus (EY) N:o 1342/2008*[5]

13. Neuvosto hyväksyi turskakantoja ja turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta ja asetuksen (EY) N:o 423/2004 kumoamisesta 18.12.2008 annetun asetuksen N:o 1342/2008 (jäljempänä turskasuunnitelma) komission ehdotuksen perusteella ja kuultuaan parlamenttia EY 37 artiklan mukaisesti.

5 — EUVL L 348, s. 20.

14. Asetuksen N:o 1342/2008 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kalastuskuolevuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi ja siihen vaikuttamiseksi, että poisheitetyt saaliit ovat mahdollisimman vähäiset, myös kalastusmahdollisuudet pyyntiponnistuksena ilmaistuna olisi vahvistettava monivuotisen strategian mukaisille tasoille. Tällaiset kalastusmahdollisuudet olisi mahdollisuuksien mukaan määriteltävä pyydystyypeittäin vallitsevien kalastuskäytänteiden perusteella. On tarkoituksenmukaista tarkastella määräajoin hallintajärjestelmän tehokkuutta ja varmistaa erityisesti se, että pyyntiponnistuksen sääntelyä koskevaa järjestelmää tarkistetaan, kun turskakannat saavuttavat tason, joka sallii kestävän enimmäistuoton mukaisen hyödyntämisen.”

15. Asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Pyyntirajojen vahvistaminen ja jakaminen, kantojen vähimmäistasojen ja varovaisuusperiaatteen mukaisten tasojen sekä kalastuskuolevuuden tasojen vahvistaminen samoin kuin kunkin pyyntiponnistusryhmän suurimman sallitun pyyntiponnistuksen määrittäminen jäsenvaltiokohtaisesti ja tiettyjen alusryhmien jättäminen tässä asetuksessa säädetyn pyyntiponnistusjärjestelmän ulkopuolelle ovat ensisijaisen tärkeitä yhteisen kalastuspolitiikan toimenpiteitä. On tarkoituksenmukaista, että neuvosto varaa itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa näiden nimenomaisten asioiden osalta.”

16. Asetuksen 1 artiklan mukaan asetuksella perustetaan suunnitelma neljää maantieteellistä aluetta vastaavaa neljää turskakantaa varten, ja nämä alueet ovat Kattegat, Pohjanmeri, Skagerrak ja itäinen Englannin kanaali, Skotlannin länsipuolinen alue ja Irlanninmeri.

17. Asetuksen N:o 1342/2008 5 artiklassa määritetään monivuotisen suunnitelman tarkoitus seuraavasti:

”1. Edellä 1 artiklassa tarkoitetulla suunnitelmalla varmistetaan turskakantojen kestävä hyödyntäminen kestävän enimmäistuoton mukaisesti.

2. Edellä olevan 1 kohdan mukainen tavoite saavutetaan, kun turskan kalastuskuolevuus pidetään asianmukaisissa ikäryhmissä seuraavana: – –

3. Edellä olevan 1 kohdan mukainen tavoite saavutetaan Pohjanmeren, Skagerrakin ja itäisen Englannin kanaalin turskakantojen osalta, kun turskan kalastuskuolevuus pidetään 8 artiklassa tarkoitetulla tasolla asianmukaisissa ikäryhmissä.”

18. Edellä mainitun 5 artiklassa määritetyn tarkoituksen saavuttamiseksi asetuksen N:o 1342/2008 6–10 artiklassa vahvistetaan suurimpia sallittuja saaliita (jäljempänä TAC) koskevia erityissääntöjä. Asetuksen 11–17 artiklassa säädetään pyyntiponnistuksen rajoittamisesta.

19. Tarkemmin ottaen asetuksen N:o 1342/2008 versioon, joka oli voimassa ennen kuin sitä muutettiin riidanalaisella asetuksella, sisältyneessä 9 artiklassa vahvistettiin säännöt menettelylle, jota oli noudatettava vahvistettaessa TACeja, jos asetuksen 7 ja 8 artiklan mukaisia oletussääntöjä ei voitu soveltaa tarvittavien tietojen puuttumisen vuoksi. Asetuksen 12 artiklassa säädetään menetelmästä suurimman sallitun pyyntiponnistuksen laskemiseksi.

D *Riidanalainen asetus*

20. Komission ehdotus asetuksen N:o 1342/2008 useiden säännösten muuttamiseksi annettiin 12.9.2012. Ehdotus perustui SEUT 43 artiklan 2 kohtaan. Koska turskasuunnitelmaa oli ilmoitettu tarkistettavan kattavammin myöhemmässä vaiheessa, komission ehdotus oli tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi joihinkin suurimpiin havaittuihin epäkohtiin.[6] Ehdotus lähetettiin parlamentille ja neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle (ETSK) sen antamispäivänä.

21. Niiden muutosten lisäksi, joita neuvosto päätti myöhemmin hyväksyä erillisessä asetuksessa SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla, kuten edellä on selitetty, ehdotetut muutokset koskivat – erityisesti mutta eivät yksinomaisesti – menetelmää, jota jäsenvaltioiden on käytettävä laskiessaan pyyntiponnistusta (4 artiklan muutos), sen menettelyn yksinkertaistamista, jossa jotkin alukset jätetään pyyntiponnistusjärjestelmän ulkopuolelle (11 artiklan muutos ja 11 a–11 d artiklan lisääminen) ja jäsenvaltioiden velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä poisheitettyjen saaliiden suurten määrien välttämiseksi ja varmistaa 11 ja 13 artiklassa säädettyjen kannustimien asianmukainen seuranta ja valvonta (14 artiklan muutos).

22. Riidanalainen asetus annettiin 19.12.2012 SEUT 43 artiklan 3 kohdan perusteella. Neuvosto muutti sillä asetuksen N:o 1342/2008 9 artiklaa ja 12 artiklaa.

23. Syytä siihen, että riidanalainen asetus annettiin SEUT 43 artiklan 3 kohdan eikä SEUT 43 artiklan 2 kohdan perusteella, selitettiin asetuksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa seuraavasti:

”Turskasuunnitelman 9 ja 12 artiklaan tehtävissä muutoksissa määritetään yksityiskohtaiset säännöt TACeina ja pyyntiponnistuksen rajoituksina ilmaistujen kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseksi. Niissä mukautetaan sääntöjä, joita nykyisin sovelletaan kalastusmahdollisuuksia vahvistettaessa, muuttamatta kuitenkaan turskasuunnitelman tavoitetta. Ne ovat näin ollen toimenpiteitä, jotka koskevat TACien ja pyyntiponnistuksen rajoitusten vahvistamista ja jakamista, eikä niitä voida pitää säännöksinä, joilla luodaan yhteinen kalatalouden markkinajärjestely, eikä muina säännöksinä, jotka ovat tarpeen [YKP:n] tavoitteisiin pyrkimisen kannalta.”

24. Riidanalaisella asetuksella korvataan asetuksen N:o 1342/2008 9 artikla, ja siinä säädetään seuraavasta erityisestä menettelystä TACien vahvistamiseksi:

”1. Jos TACeja ei pystytä riittävän täsmällisten tietojen puuttuessa vahvistamaan 7 artiklan mukaisesti, Kattegatin, Skotlannin länsipuolisen alueen ja Irlanninmeren turskakantojen TACit on vahvistettava tieteellisissä lausunnoissa osoitetuille tasoille. Jos tieteellisissä lausunnoissa osoitettu taso on kuitenkin yli 20 prosenttia suurempi kuin edellisvuoden TACit, TACit vahvistetaan lisäämällä 20 prosenttia edellisvuoden TACeihin, tai jos tieteellisissä lausunnoissa osoitettu taso on yli 20 prosenttia pienempi kuin edellisvuoden TACit, TACit vahvistetaan tekemällä 20 prosentin vähennys edellisvuoden TACeihin.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, jos tieteelliset lausunnot osoittavat, että kohdennettua kalastusta ei pitäisi harjoittaa ja että

a) sivusaaliit olisi minimoitava tai vähennettävä mahdollisimman alhaiselle tasolle; ja/tai

b) turskasaaliit olisi vähennettävä mahdollisimman alhaiselle tasolle,

6 — Ehdotuksen perustelut; COM(2012) 498 final, s. 2–4.

neuvosto voi päättää olla soveltamatta TACin vuosittaista mukautusta seuraavana vuonna tai seuraavina vuosina, edellyttäen että vahvistettu TAC koskee ainoastaan sivusaaliita.

3. Jos TACeja ei pystytä riittävän täsmällisten tietojen puuttuessa vahvistamaan 8 artiklan mukaisesti, Pohjanmeren, Skagerrakin ja itäisen Englannin kanaalin turskakantojen TACit on vahvistettava soveltamalla soveltuvin osin tämän artiklan 1 ja 2 kohtaa, ellei Norjan kanssa käytävien neuvottelujen tuloksena päädytä muuhun TACien tasoon.

4. Kun tieteelliset lausunnot osoittavat, että 8 artiklan 1–4 kohdassa esitettyjä sääntöjä soveltamalla ei voida saavuttaa suunnitelman tavoitteita, neuvosto voi sen estämättä, mitä edellä mainituissa säännöksissä säädetään, päättää vaihtoehtoisesta TACin tasosta.”

25. Riidanalaisella asetuksella muutettiin myös asetuksen N:o 1342/2008 12 artiklaa. Muutetussa versiossa sen 4 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”4. Jos 3 kohdan d alakohdan mukaisesti laskettujen kumulatiivisten saaliiden prosenttiosuus yhdistettyjen pyyntiponnistusryhmien osalta on vähintään 20 prosenttia, sovelletaan vuosittaisia mukautuksia. Kyseisten ryhmien suurin sallittu pyyntiponnistus lasketaan seuraavasti:

a) jos sovelletaan 7 tai 8 artiklaa, perustasoon tehdään sama prosenttimukautus kuin mainituissa artikloissa tarkoitettu mukautus kalastuskuolevuuteen;

b) jos sovelletaan 9 artiklaa, tehdään sama pyyntiponnistuksen prosenttimukautus kuin TACin mukautus edellisvuoteen nähden.

– –

6. Poiketen siitä, mitä 4 kohdassa säädetään, neuvosto voi päättää olla soveltamatta suurimman sallitun pyyntiponnistuksen vuosittaista mukautusta seuraavana vuonna tai seuraavina vuosina, jos suurinta sallittua pyyntiponnistusta on alennettu neljänä peräkkäisenä vuotena.”

II **Menettely unionin tuomioistuimessa ja vaatimukset**

26. Kanteessaan (C-124/13) parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen asetuksen ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Kanteessaan (C-125/13) komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen asetuksen

— pysyttää kumotun neuvoston asetuksen vaikutukset kohtuullisen ajan asiassa C–125/13 annettavan tuomion jälkeen eli enintään yhden täyden kalenterivuoden alkaen tuomion jälkeisen vuoden tammikuun ensimmäisestä päivästä ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Unionin tuomioistuimen presidentin 19.4.2013 antamalla määräyksellä asiat C-124/13 ja C-125/13 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten. Unionin tuomioistuimen presidentin 11.9.2013 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Puolan tasavalta hyväksyttiin molemmissa asioissa väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

29. Kanteisiin esittämässään yhteisessä vastineessa neuvosto vaatii – väliintulijoiden hallitusten tukemana useiden vaatimusten osalta –, että unionin tuomioistuin

— hylkää parlamentin ja komission kanteet kokonaisuudessaan aineellisin perustein

— velvoittaa parlamentin ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut

— vaihtoehtoisesti, jos ja siltä osin kuin unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen asetuksen, toteaa, että riidanalaisen asetuksen vaikutukset ovat lopullisia.

30. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet parlamentti, komissio ja neuvosto sekä Espanjan, Ranskan ja Puolan hallitukset, jotka kaikki esittivät suullisia huomautuksia 24.2.2015 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

III **Asian tarkastelu**

A *Asianosaisten keskeiset lausumat*

31. Asiassa C-124/13 ainoassa kanneperusteessaan parlamentti väittää, että riidanalainen asetus on lainvastainen, koska se annettiin virheellisen oikeusperustan nojalla. Parlamentti katsoo, että riidanalaisen asetuksen tarkoitus ja sisältö huomioon ottaen se olisi pitänyt antaa SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä parlamentin toimiessa toisena lainsäätäjänä.

32. Tältä osin parlamentti väittää erityisesti, että monivuotiset suunnitelmat, kuten näissä asioissa kyseessä oleva suunnitelma, muodostavat kalakantojen säilyttämis- ja hoitovälineen. Kukin suunnitelma muodostaa kokonaisuuden ja sisältää vain säännöksiä YKP:n kestävyys- ja säilyttämistavoitteiden toteuttamiseksi. Tällaiset suunnitelmat on siten annettava kokonaisuudessaan SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla.

33. Parlamentti myös riitauttaa komission ehdotuksen jakamisen. Parlamentin mukaan jakaminen merkitsee menettelyn väärinkäyttöä ja tekee tyhjäksi oikeuskäytännön, joka koskee toimen oikeusperustan ja sen pääasiallisen tarkoituksen välistä elintärkeää suhdetta. Näin ollen jakamalla ehdotuksen neuvosto pystyi valitsemaan keinotekoisesti erillisen oikeusperustan tietyille ehdotetun toimen osille, vaikka kaikki toimen osat olisivat sisältyneet SEUT 43 artiklan 2 kohdasta muodostuvaan yhteen ainoaan oikeusperustaan, jos toimi olisi annettu kiinteänä kokonaisuutena, kuten alun perin oli ehdotettu.

34. Komissio esittää asiassa C-125/13 kanteensa tueksi kolme kanneperustetta.

35. Ensimmäisessä kanneperusteessaan komissio riitauttaa ensisijaisesti ja parlamentin tavoin riidanalaisen asetuksen väitetyn oikeusperustan. Komission mukaan neuvostolla ei ollut oikeutta jakaa komission ehdotusta ja hyväksyä sitä osittain SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla. Komissio väittää, että ehdotuksen olisi pitänyt perustua kokonaisuudessaan SEUT 43 artiklan 2 kohtaan, koska jotkin riidanalaisen asetuksen säännökset eivät kuulu SEUT 43 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, sillä ne vaikuttavat tällä alalla tehtäviin poliittisiin valintoihin.

36. Komission toisen kanneperusteen mukaan jakaessaan ehdotuksen ja antaessaan riidanalaisen asetuksen neuvosto noudatti päätöksentekomenettelyä, jolla loukattiin parlamentin ja ETSK:n institutionaalisia oikeuksia, toisin sanoen siinä ei kunnioitettu parlamentin oikeutta osallistua ja ETSK:n oikeutta tulla asianmukaisesti kuulluksi.

37. Kolmannessa kanneperusteessaan komissio väittää, että sen yksinomaista aloiteoikeutta loukattiin riidanalaisen asetuksen oikeusperustan muuttumisen seurauksena. Tämä johtui lähinnä siitä, että oikeusperustan muutos muutti perustavasti komission ehdotuksen luonnetta.

38. Neuvosto – väliintulijoina olevien hallitusten tukemana – kiistää kantajien väitteet. Sen mukaan riidanalainen asetus on kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvä toimenpide ja annettiin sellaisena asianmukaisesti SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla. Neuvosto väittää, että näkökohdat, jotka saivat sen jakamaan komission ehdotuksen ja antamaan useita säännöksiä erillisessä toimessa, liittyvät ehdotuksen tarkoitukseen ja sisältöön. Tämän vuoksi neuvosto ei näe, miten päätös jakaa ehdotus voisi mitenkään loukata komission yksinomaista aloiteoikeutta.

B *Tausta*

39. Perustuslaillisessa mielessä käsiteltävien asioiden merkitystä voidaan tuskin yliarvioida. Näin siksi, että ne koskevat sitä, millainen on SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamisala maatalouteen ja kalastukseen liittyvien (lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen ja muiden) toimenpiteiden hyväksymiseksi. Tässä mielessä lähestymistavalla, jonka unionin tuomioistuin omaksuu kummankin määräyksen soveltamisalaan, on kauaskantoisia seurauksia eri toimielinten asemalle ja tällä alalla noudatettaville päätöksentekomenettelyille. Toimielinten kannalta tarkasteltuna on aivan selvää, että käsiteltävissä asioissa panokset ovat todellakin korkeat.

40. Tarkemmin sanoen käsiteltävien asioiden ytimen muodostaa sen määrittäminen, millainen asema unionin toimielimillä on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen kalastusalaan liittyvien toimenpiteiden hyväksymisessä, ja etenkin niiden täsmällisten rajoitusten määrittäminen, jotka kohdistuvat neuvoston toimivaltaan toimia ilman parlamenttia tällä alalla.

41. On totta, että tietyn unionin toimenpiteen oikeaa oikeusperustaa on arvioitava tapauskohtaisesti. Totta on myös se, ettei unionin tuomioistuin ole vielä tarkastellut SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdan välistä rajalinjaa unionin sisäisten toimenpiteiden yhteydessä. Se on kuitenkin selittänyt, miten näitä määräyksiä olisi tulkittava unionin ulkosuhteiden yhteydessä. Äskettäisessä tuomiossaan, joka koski Euroopan unionin ulkoista toimivaltaa kalastusmahdollisuuksien myöntämisessä EU:n vesillä Venezuelan bolivariaanisen tasavallan lipun alla purjehtiville kalastusaluksille Ranskan Guyanan edustalla,[7] unionin tuomioistuin erotti nämä kaksi oikeusperustaa.

42. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin lähinnä katsoi, että SEUT 43 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen säännösten antaminen edellyttää sen arviointia, ovatko ne tarpeen, jotta voidaan toteuttaa EUT-sopimuksessa säänneltyihin yhteisiin politiikkoihin liittyviä tavoitteita. On tärkeää huomata, että tämän arvioiminen edellyttää unionin lainsäätäjälle varattavaa poliittista päätöstä.

43. Toisaalta unionin tuomioistuin selitti, että tilanne on toinen SEUT 43 artiklan 3 kohdan tapauksessa, jonka nojalla on määrä hyväksyä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyviä toimenpiteitä. Unionin tuomioistuimen mukaan on olennaista, ettei kyseinen oikeusperusta edellytä vastaavaa tarpeellisuuden arviointia. Tämä johtuu siitä, että SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla hyväksyttävät toimenpiteet ovat luonteeltaan pääasiassa teknisiä ja ne on tarkoitus toteuttaa *SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen säännösten panemiseksi täytäntöön*.

44. On selvää, että käsiteltävät asiat eroavat Venezuela-tuomioon johtaneesta tapauksesta taustoiltaan ja, tietyiltä osin, oikeudellisen kehyksen suhteen. Yksi seikka, jota ei voida sivuuttaa, on se, että tässä eittämättä erilaisessa tilanteessa unionin tuomioistuin – suuren jaoston kokoonpanossa – selitti, miten SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohta on ymmärrettävä. Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää muistaa, että sekä oikeudelliset että talouden toimijat kunnioittavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvaa

7 — Tuomio parlamentti ja komissio v. neuvosto, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, 50 kohta (jäljempänä Venezuela-tuomio).

arvovaltaa ja mukauttavat menettelyään sen mukaisesti. Näin on varsinkin tässä nimenomaisessa tilanteessa, jossa oikeuskäytännöllä on ratkaiseva asema lainsäädännön hahmottumisessa. Katsonkin, että oikeusvarmuuteen liittyvät merkittävät syyt edellyttävät suuren jaoston äskettäin antaman tuomion arvovallan kunnioittamista ja siinä esitetyn SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkinnan noudattamista. En nimittäin näe mitään hyvää syytä, miksi edellä mainittu näiden määräysten tulkinta ei olisi yhtä pätevä käsiteltävissä asioissa.

45. Näin ollen on tarpeen tarkastella Venezuela-tuomion vaikutuksia unionin sisäisiä toimenpiteitä koskevaan päätöksentekoon. Kuten pyrin jäljempänä havainnollistamaan, Venezuela-tuomiosta seuraa, että SEUT 43 artiklan 3 kohta on ymmärrettävä oikeusperustana erityisen täytäntöönpanotoimen hyväksymiselle ja että sellaisena se on hierarkiassa SEUT 43 artiklan 2 kohdan muodostamaa oikeusperustaa alempana.

46. Ennen kuin tarkastelen riidanalaista asetusta lähemmin, esitän muutamia huomautuksia SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamisalasta yleisemmällä tasolla. Lopuksi käsittelen lyhyesti muita ratkaisemattomia kysymyksiä, jotka nousevat esille käsiteltävissä asioissa.

C SEUT 43 artiklan 3 kohdan soveltamisala

1. SEUT 43 artiklan 3 kohta suhteessa SEUT 43 artiklan 2 kohtaan

a) Asianosaisten eriävät näkemykset

47. Venezuela-tuomio annettiin sen jälkeen, kun kirjallinen menettely käsiteltävissä asioissa oli päättynyt. Unionin tuomioistuimen mainitussa tuomiossa esittämät toteamukset huomioon ottaen ei ole yllättävää, että kantajat pitivät kiinni kannastaan ja neuvosto yritti vähätellä tuomion seurauksia tämän oikeudenkäynnin lopputulokselle.

48. Näin ollen molemmat kantajat väittävät edelleen, että SEUT 43 artiklan 3 kohta muodostaa poikkeuksen SEUT 43 artiklan 2 kohdasta ja että sitä olisi siten tulkittava suppeasti. SEUT 43 artiklan 2 kohta muodostaa lähinnä asianmukaisen oikeusperustan mille tahansa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytylle toimenpiteelle, joka on tarpeen YKP:n tavoitteiden saavuttamiseksi. SEUT 43 artiklan 3 kohta muodostaa toisaalta oikeusperustan ainoastaan siinä luetelluille täytäntöönpanotoimille ja etenkin kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyville toimenpiteille. Komissio omaksuu kuitenkin hieman joustavamman lähestymistavan myöntäessään, että SEUT 43 artiklan 3 kohta voisi myös muodostaa asianmukaisen oikeusperustan sellaisten tiettyjen toiminnallisesti toisiinsa liittyvien toimenpiteiden hyväksymiselle, jotka eivät rajoitu pelkästään kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen. Kantajien mukaan SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla hyväksytyt toimenpiteet ovat joka tapauksessa erityislaatuisia täytäntöönpanotoimia, jotka hyväksytään kyseisessä määräyksessä vahvistetun sui generis -menettelyn mukaisesti. Erityisesti parlamentti korosti sitä, että kaikki päätökset, joihin liittyy poliittisia valintoja, on tehtävä SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla lainsäädäntömenettelyssä, johon osallistuvat sekä parlamentti että neuvosto.

49. Kantajat myös riitauttavat SEUT 43 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan, johon neuvoston vetoaa. Neuvosto väittää, että ilmaus ”liittyvät toimenpiteet” ja sen vastineet eri kieliversioissa (etenkin ranskankielisessä versiossa) osoittavat selvästi, että kyseisen määräyksen on tarkoitus kattaa myös tiettyjä sääntöjä, jotka ulottuvat pelkkää kalastusmahdollisuuksien vahvistamista laajemmalle. Parlamentti ja komissio väittävät, ettei tällaista päätelmää voida tehdä pelkästään määräyksen sanamuodosta ottamatta asianmukaisesti huomioon sen laajempaa yhteyttä.

50. Neuvosto puolestaan väittää väliintulijoiden hallitusten tukemana edelleen, että ilmaisun ”hyväksyy – – liittyvät toimenpiteet” käyttö SEUT 43 artiklan 3 kohdassa viittaa siihen, että määräystä voidaan myös käyttää oikeusperustana muille toimenpiteille kuin kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyville toimenpiteille. Näin ollen SEUT 43 artiklan 3 kohta käsittää paitsi määrällisen kalastusoikeuden, joka voidaan ilmaista eri tavoin, kuten TACina, myös siihen toiminnallisesti liittyvät toimenpiteet. Neuvoston näkemyksen mukaan SEUT 43 artiklan 3 kohta on erillinen, itsenäinen oikeusperusta eikä poikkeus SEUT 43 artiklan 2 kohdasta. Se muodostaa erityismääräyksen (lex specialis) SEUT 43 artiklan 2 kohtaan sisältyvään yleismääräykseen (lex generalis) nähden, eikä sitä näin ollen pitäisi tulkita suppeasti.

51. Neuvosto vastustaa näin ollen kantajien ehdottamaa tulkintaa, jonka mukaan tavallinen lainsäätämisjärjestys on ensisijainen SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksyttyihin toimiin nähden. Neuvosto puolestaan väittää, että SEUT 43 artiklan 2 kohta ja SEUT 43 artiklan 3 kohta muodostavat itsenäiset oikeusperustat eikä niiden välillä ole hierarkkista suhdetta. Tässä yhteydessä neuvosto myös kiistää väitteen siitä, että toimenpiteen – jos se liittyy YKP:n tavoitteisiin – on perustuttava SEUT 43 artiklan 2 kohtaan ja että mitään toimenpidettä ei voida toteuttaa SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla ilman, että ensin on tehty SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukainen, YKP:hen liittyviä poliittisia valintoja koskeva päätös. [8]

b) SEUT 43 artiklan 3 kohta sui generis -oikeusperustana täytäntöönpanotoimille

52. Huomautan ensinnäkin, että tukeakseen väitteitään sekä kantajat että neuvosto vetoavat SEUT 43 artiklan 2 kohdan ja SEUT 43 artiklan 3 kohdan sanamuotoon ja historialliseen yhteyteen samoin kuin näiden määräysten systemaattiseen ja teleologiseen tulkintaan. Näitä perusteita voidaan nähdäkseni käyttää molempien näkemysten tukemiseen.

53. Vaikka kokonaisuutena ottaen suhtaudunkin myötämielisemmin neuvoston väitteisiin SEUT 43 artiklan 2 kohdan ja SEUT 43 artiklan 3 kohdan soveltamisalasta, se ei mielestäni ole riittävä syy ehdottaa poikkeamista rajalinjasta, jonka unionin tuomioistuin on vetänyt näiden määräysten välille Venezuela-tuomiossa.

54. Unionin tuomioistuimen mainitussa tuomiossa esittämiä lausumia voidaan tuskin kuvata pelkiksi sivuhuomautuksiksi (obiter dicta). Unionin tuomioistuin on päinvastoin katsonut – arvioituaan yksityiskohtaisesti sekä perussopimuksen merkityksellisiä määräyksiä että kyseisessä asiassa tarkastellun julkilausuman tarkoitusta ja yhteyttä [9] –, että unionin poliittisten intressien perusteella tehty itsenäinen päätös kuuluu unionin lainsäätäjän toimivaltaan ja että SEUT 43 artiklan 3 kohtaa on sovellettava pääasiallisesti teknisiin toimenpiteisiin, joilla pannaan täytäntöön nämä poliittiset valinnat. [10]

55. Ennen kuin arvioin riidanalaista asetusta kyseisen toteamuksen pohjalta, haluan esittää muutamia huomautuksia ottaen huomioon asianosaisten esittämät määräysten sanamuotoon, sääntely-yhteyteen ja teleologiaan liittyvät väitteet.

8 — On syytä tarkentaa, että komission kanta on itse asiassa maltillisempi tältä osin. Se väittää, että jos SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla ei ole annettu lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimenpidettä, neuvosto voi käyttää SEUT 43 artiklan 3 kohtaa YKP:n tavoitteiden saavuttamiseen tarkoitettuihin muihin kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviin toimenpiteisiin. Sitä vastoin, jos SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla on hyväksytty toimi, sen muodostama kehys sitoo neuvostoa sen hyväksyessä toimenpiteitä 3 kohdan mukaisesti.

9 — Venezuela -tuomion 47–79 kohta.

10 — Erityisesti Venezuela -tuomion 79–81 kohta.

i) Sääntely-yhteys

56. Ensi näkemältä en näe mitään pakottavaa syytä, miksi SEUT 43 artiklan 3 kohtaa ei voitaisi tulkita siten, että se käsittää myös verrattain laajan valikoiman toimenpiteitä, jotka jollain tavalla ”liittyvät” kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen.[11] Näihin voisi sisältyä toimenpiteitä, jotka ovat myös jollain tapaa tarpeen kalastusmahdollisuuksien tosiasiallista vahvistamista ja jakamista varten (kuten käsiteltävissä asioissa merkityksellinen menetelmä saalisrajoitusten vahvistamiseksi tai pyyntiponnistuksen rajoittamiseksi). Näiden toimenpiteiden voitaisiin jopa sanoa kuuluvan keinoihin, jotka ovat tarpeen YKP:n tavoitteiden saavuttamiseksi, siinä määrin kuin ne liittyvät kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen. Mikään sääntely-yhteyteen perustuva tulkinta, jossa SEUT 43 artiklan 3 kohtaa tulkitaan osana SEUT 43 artiklaa tai suhteessa kyseisen määräyksen historialliseen yhteyteen, ei näytä tarjoavan selkeitä viitteitä oikeasta tulkinnasta.

57. Tarkemmin sanoen historiallisen yhteyden tarkastelu on nähdäkseni tulokseton. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa perustamissopimusten missään määräyksessä ei käsitelty nimenomaisesti kalastusmahdollisuuksien vahvistamisessa ja jakamisessa noudatettavia menettelyjä. Sen sijaan perusasetuksen 20 artiklan 1 kohdassa säädettiin menettelystä, jossa päätetään ”saaliita ja/tai pyyntiponnistuksia koskevista rajoista ja kalastusmahdollisuuksien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken sekä ehdoista, jotka liittyvät kyseisiin rajoihin”. Neuvoston oli määrä hyväksyä näitä toimenpiteitä – toisin sanoen kalastusmahdollisuuksien vahvistaminen ja tiettyjä liitännäistoimenpiteitä – määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Parlamentti ei osallistunut siihen.

58. Tässä kohdassa huomautan, ettei minulle ole täysin selvää, miksi perusasetuksen 20 artikla ja SEUT 43 artiklan 3 kohta olisi rinnastettava automaattisesti toisiinsa. Tai sen paremmin EY 37 artikla ja SEUT 43 artiklan 2 kohtakaan.

59. Kuten neuvosto huomauttaa, SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohta otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksella korvaamaan yksi ainoa määräys eli EY 37 artikla, joka oli muodostanut oikeusperustan sekä maatalouteen että kalastukseen liittyvien mitä moninaisimpien lainsäädäntötoimien hyväksymiselle ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Pelkästään nämä tosiseikat eivät vaikuta tukevan päätelmää, jonka mukaan EUT-sopimuksen laatijat halusivat varmistaa, että tapauksissa, joissa EY 37 artiklaa olisi käytetty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, on nyt käytettävä SEUT 43 artiklan 2 kohtaa.

60. Perusasetuksen 20 artiklan ja SEUT 43 artiklan 3 kohdan samankaltaisuutta on eittämättä kuitenkin vaikea sivuuttaa. SEUT 43 artiklan 3 kohdan soveltamisala vaikuttaa korkeintaan suppeammalta kuin perusasetuksen 20 artiklan, koska viimeksi mainitusta säännöksestä poiketen siinä ei mainita ”ehtoja, jotka liittyvät [kyseisiin rajoihin]”.[12] Kun otetaan huomioon merkittävät muutokset, joita nyt on tehty perussopimuksen rakenteeseen yleisesti ja maatalous- ja kalastusalaan erityisesti, vaikuttaa aivan yhtä todennäköiseltä, että, kuten neuvosto väittää, perussopimuksen muutokset itse asiassa kuvastavat sen laatijoiden toivetta varata neuvostolle – huolimatta tavallisen lainsäätämisjärjestyksen ulottamisesta koskemaan maatalous- ja kalastusalaa – tiettyjä (itsenäisiä) erityisvaltuuksia rajallisten täytäntöönpanovaltuuksien sijaan.

11 — Ks. sanamuodosta ja siitä, miten sanamuotoa voitaisiin tulkita, julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334; jäljempänä julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Venezuela-tapauksessa) ja erityisesti sen 160 kohta.

12 — Toinen merkille pantava kiinnostava seikka on se, että SEUT 43 artiklan 3 kohdan sanamuoto on myös hyvin samankaltainen kuin seuraava Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen III-231 artiklan 3 kohdan sanamuoto: ”Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta hintojen, maksujen, tukien ja määrällisten rajoitusten vahvistamiseen sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät eurooppa-asetukset tai -päätökset.” Toisin kuin perusasetuksen 20 artiklassa, kyseisen määräyksen sanamuodossa ei viitata ”ehtoihin, jotka liittyvät kyseisiin [saaliita ja pyyntiä koskeviin] rajoihin”. Mainitussa III-231 artiklan 3 kohdassa viitataan selkeästi alemmantasoisiin säännöksiin (eikä eurooppalakeihin), mikä viittaisi lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen välineiden ja sellaisten välineiden väliseen hierarkiaan, jotka sijaitsevat etusijajärjestyksessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyihin välineisiin nähden alemmalla tasolla. Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Venezuela-tapauksessa, 168 kohta. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että nämä välineet ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa tai että toinen on välttämättä alempiarvoinen toiseen nähden.

61. Tästä pääsenkin seuraavaan kohtaan. Yksikään asianosaisista ei kiistä sitä, että EUT-sopimuksen laatijat määräsivät SEUT 43 artiklan 2 kohdassa tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamisesta laajemman toimenpidejoukon osalta, nimittäin toimenpiteiden, jotka ovat tarpeen YKP:n tavoitteiden toteuttamiseksi, kun taas SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukainen muu kuin lainsäätämisjärjestys varattiin tietyntyyppisille sääntelytoimenpiteille (jotka kuitenkin voivat olla samanaikaisesti tarpeen YKP:n tavoitteiden toteuttamiseksi, kuten TACien säännöllinen vahvistaminen). Näiden menettelyjen ja vastaavien toimenpiteiden välisestä suhteesta vallitsee kuitenkin huomattava erimielisyys.

ii) Hierarkia vai ei hierarkiaa?

62. Kuten olen jo todennut, neuvosto ja väliintulijoiden hallitukset tukevat näkemystä, jonka mukaan SEUT 43 artiklan 3 kohta muodostaa erillisen oikeusperustan eikä sitä pitäisi käyttää yksinomaan pelkkiin teknisiin toimenpiteisiin, kuten TACien vahvistamiseen. Mielestäni sillä ei ole merkitystä, että SEUT 43 artiklan 3 kohta on muotoiltu siten, että se käsittää ”kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät toimenpiteet” eikä siinä esimerkiksi pelkästään anneta neuvostolle valtuuksia ”vahvistaa ja jakaa kalastusmahdollisuuksia”. Kyseisen määräyksen sanamuodon perusteella on mahdollista puolustaa – aivan yhtä (ei-)vakuuttavasti – sekä kantajien esittämää tulkintaa että neuvoston tulkintaa.

63. Toisaalta sanamuodon perusteella mikään ei vaikuta sulkevan lähtökohtaisesti pois sitä mahdollisuutta, että SEUT 43 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 43 artiklan 3 kohdassa annetaan kahta erilaista toimivaltaa unionin toimielimille. Tämän tulkinnan mukaan nämä kaksi määräystä voisivat olla toisensa poissulkevia ja toisiaan täydentäviä. En ole vakuuttunut siitä, että kaikkea muuta perussopimuksissa annettua maatalouteen ja kalastukseen liittyvää toimivaltaa on välttämättä tulkittava suppeasti tai että se on lainsäädäntötoimivaltaan nähden alempiarvoista vain siksi, että EUT-sopimuksen laatijat päättivät ulottaa tavallisen lainsäätämisjärjestyksen koskemaan maataloutta ja kalastusta.

64. Unionin tuomioistuin on kuitenkin luonut nyt selkeän hierarkian näiden määräysten välille. Venezuela-tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksytyt toimenpiteet ovat luonteeltaan pääasiassa teknisiä ja ne on tarkoitus toteuttaa SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen säännösten *panemiseksi täytäntöön*.[13] Lisäksi tarkasteltuaan yksityiskohtaisesti mainitussa tuomiossa kyseessä ollutta julkilausumaa unionin tuomioistuin totesi, että juuri sen vuoksi, että julkilausuma oli toimenpide, joka edellyttää sellaisen itsenäisen päätöksen antamista, joka on tehtävä unionin yhteisissä politiikoissaan, erityisesti yhteisessä kalastuspolitiikassaan, tavoittelemien poliittisten intressien kannalta, julkilausuma kuului sellaiseen toimivallan alaan, joka on niiden alojen joukossa, joilla päätöksenteko kuuluu unionin lainsäätäjälle SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla.[14]

65. Unionin tuomioistuin vaikuttaa näin ollen hyväksyneen sen, että SEUT 43 artiklan 3 kohta koskee lähinnä aiemmin perusasetuksen 20 artiklan nojalla toteutettujen kaltaisia toimenpiteitä, joita on toteutettava säännöllisin väliajoin (esimerkiksi TACien vahvistaminen).[15] Tulkitsen Venezuela-tuomiota – ja etenkin toteamusta tarpeesta varata unionin lainsäätäjälle toimivalta tehdä itsenäisiä päätöksiä unionin tavoittelemien poliittisten intressien mukaisesti – lisäksi siten, että siitä ilmenee, että SEUT 43 artiklan 3 kohdan käytölle on itse asiassa asetettu edellytys, nimittäin SEUT 43 artiklan 2 kohdan mukaisen maatalous- ja kalastuspolitiikkaan liittyvän toimenpiteen olemassaolo.

13 — Venezuela-tuomion 50 kohta.

14 — Tuomion 79–81 kohta.

15 — Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Venezuela-tapauksessa, 164 kohta.

66. Toisin sanoen mikä tahansa *itsenäinen* päätös, johon liittyy poliittisia näkökohtia, kuuluu nykyään väistämättä SEUT 43 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimen Venezuela-tuomiossa esittämät toteamukset huomioon ottaen katson, että mikä tahansa toimenpide, jolla luodaan kehys kalastusmahdollisuuksien vahvistamiselle ja jakamiselle, kuuluu nykyisin SEUT 43 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Näin siksi, ettei tällaista kehystä voida tulkita toimenpiteeksi, jonka tarkoituksena on pelkästään panna täytäntöön säännös, joka on hyväksytty ylemmällä tasolla Euroopan unionin tietyt poliittiset intressit huomioon ottaen. SEUT 43 artiklan 3 kohdan mukaisten toimenpiteiden on siten rajoituttava toimenpiteisiin, jotka liittyvät läheisesti siihen määritelmään, kuka voi kalastaa, mitä ja missä, ja näihin kysymyksiin toiminnallisesti liittyviin edellytyksiin (edellyttäen että ne ovat täytäntöönpanotoimia), kun taas kalastusmahdollisuuksien muihin näkökohtiin liittyvät toimenpiteet eivät voi kuulua SEUT 43 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. [16]

67. Edellä esitetyn perusteella pidän SEUT 43 artiklan 3 kohdan ja SEUT 291 artiklaan perustuvien täytäntöönpanotoimien välillä tehtyjä rinnastuksia täysin osuvina. Kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät toimenpiteet, joissa on noudatettava YKP:n lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä säännöksiä, voidaan jo luonteensa perusteella rinnastaa täytäntöönpanotoimiin. Näin on siitä huolimatta, että ne eivät kuulu SEUT 291 artiklassa tarkoitettujen täytäntöönpanotoimien soveltamisalaan. Unionin tuomioistuin vahvisti Venezuela-tuomiossa tämän lähestymistavan ja niiden toimenpidetyyppien välisen rajalinjan, joita voidaan hyväksyä SEUT 43 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella.

68. Edellä esitetty huomioon ottaen nyt on määritettävä, ovatko riidanalaiseen asetukseen sisältyvät säännökset, jotka poistettiin komission alkuperäisestä ehdotuksesta, teknisiä toimenpiteitä, joiden hyväksyminen ei edellytä tarpeellisuuden arviointia ja joiden tarkoituksena oli panna täytäntöön SEUT 43 artiklan 2 kohdan perusteella annettuja säännöksiä.

2. Riidanalainen asetus

69. Parlamentti ja komissio väittävät ensisijaisesti, että neuvosto käytti virheellistä oikeusperustaa antaessaan riidanalaisen asetuksen. Tämä johtuu niiden mukaan siitä, että riidanalaiseen asetukseen sisältyvät säännökset poistettiin komission alkuperäisestä ehdotuksesta asetuksen N:o 1342/2008 muuttamiseksi ja hyväksyttiin myöhemmin SEUT 43 artiklan 3 kohdan eikä SEUT 43 artiklan 2 kohdan nojalla, joka oli komission alkuperäisen ehdotuksen oikeusperusta. Ennen kyseisen väitteen tarkastelua selitän lyhyesti, mitä monivuotisilla suunnitelmilla, kuten asetuksessa N:o 1342/2008 vahvistetulla ja riidanalaisella asetuksella muutetulla suunnitelmalla, on tarkoitus tehdä.

a) Mitä monivuotiset suunnitelmat ovat ja mihin ne on tarkoitettu?

70. Aluksi on huomautettava, että YKP:n ensisijainen tavoite on kiistatta elollisten vesiluonnonvarojen kestävä hyödyntäminen. Perusasetuksen 2 artiklan mukaan tämä tavoite on tarkoitus saavuttaa erityisesti monivuotisella lähestymistavalla kalastuksenhoitoon, sellaisena kuin se esitetään eri monivuotisissa suunnitelmissa. Kestävyyteen perustuvissa monivuotisissa suunnitelmissa vahvistetaan erityistoimet, joita tarvitaan kalakantojen tason elpymiseen tai, jos kanta on jo kestävällä tasolla, kannan säilyttämiseen tällä tasolla.

16 — Samansuuntaisesti ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Venezuela-tapauksessa, 169 kohta.

71. Nämä suunnitelmat, asetuksessa N:o 1342/2008 turskalle laadittu suunnitelma mukaan lukien, sisältävät joukon erityisiä säilyttämistoimia kyseisen kalastuksen kestävän hoidon tukemiseksi. Niihin kuuluvat pyyntikieltoalueet, tiukat tekniset säännökset silmäkoosta ja pyydyksistä sekä moninaiset seurannan, tarkastuksen ja valvonnan muodot. Suunnitelmien tarkoituksena on erityisesti määrittää tavoitteet kyseisten kalakantojen kestävälle hyödyntämiselle. Tämä tehdään muun muassa asettamalla yksityiskohtaiset säännöt yhtäältä TACien vuosittaiselle vahvistamiselle ja toisaalta suurimmalle sallitulle pyyntiponnistukselle.

72. Perusasetuksen 5 ja 6 artiklan mukaan sekä elvytys- ja että hoitosuunnitelmiin sisältyvät tavoitearvot, joita käytetään arvioitaessa kantojen tilaa. Pyyntisäännöt [17] – jotka perusasetuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan muodostuvat joukosta ennalta määrättyjä biologisia parametreja saalisrajojen hallinnoimiseksi – ovat valinnaisia, kun taas pyyntiponnistuksen rajoittaminen on lähtökohtaisesti pakollista elvytyssuunnitelmissa.

b) Menetelmä TACien vahvistamiseksi ja pyyntiponnistuksen jakamiseksi tietojen ollessa puutteelliset

73. Kuten edellä esitetystä voidaan nähdä, monivuotiset suunnitelmat ovat kalakantojen säilyttämisen välineitä, jotka edistävät ratkaisevasti näiden kantojen kestävää hyödyntämistä. Tältä osin monivuotiset suunnitelmat ovat erittäin keskeisiä YKP:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta: niissä säilyttämistä ja kestävyyttä koskevia laajoja periaatteita sovelletaan käytännössä ja saatetaan ne tasapainoon sosioekonomisten tavoitteiden kanssa. Kaikki asianosaiset ja väliintulijat vaikuttavat olevan tästä samaa mieltä.

74. Kaikki asianosaiset ja väliintulijat ovat yhtä mieltä paitsi monivuotisten suunnitelmien keskeisestä asemasta YKP:n tavoitteiden saavuttamiseksi myös siitä, että jos SEUT 43 artiklan 3 kohta ei ole asianmukainen oikeusperusta riidanalaiselle asetukselle, SEUT 43 artiklan 2 kohta on (ja että, jos asia on näin, mitään osaa komission alkuperäisestä ehdotuksesta ei olisi pitänyt poistaa). Yksikään asianosaisista ja väliintulijoista ei väitä, että riidanalaiselle asetukselle olisi pitänyt nimetä kaksi oikeusperustaa.

75. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Niihin kuuluvat paitsi toimen tarkoitus ja sisältö myös sen lainsäädännöllinen asiayhteys. [18]

76. Kun tarkastellaan ensinnäkin lainsäädännöllistä asiayhteyttä, turskasuunnitelma, sellaisena kuin se vahvistettiin asetuksessa N:o 1342/2008, perustui kokonaisuudessaan EY 37 artiklaan. Koska kalastusalaan liittyvissä perussopimusten määräyksissä on tapahtunut sen jälkeen merkittäviä muutoksia, [19] vaikuttaisi kuitenkin hätiköidyltä päätellä pelkästään tämän perusteella, että suunnitelmaan myöhemmin tehtävien muutosten on välttämättä perustuttava SEUT 43 artiklan 2 kohtaan.

17 — Pyyntisääntöjen käsitteen merkityksestä vaikuttaa olevan jossain määrin erimielisyyttä. Tämä johtuu eittämättä siitä, että johdanto-osan seitsemänteen perustelukappaleeseen ja 5 artiklan 4 kohtaan sisältyvät kyseisen käsitteen määritelmät eroavat toisistaan. Asetuksen 5 artiklan 4 kohtaan sisältyvä täsmällisempi määritelmä huomioon ottaen viittaan jäljempänä pyyntisääntöihin ainoastaan TACien enkä pyyntiponnistuksen yhteydessä.

18 — Ks. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-43/12, EU:C:2014:298, 29 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lainsäädännöllisestä asiayhteydestä ks. erityisesti tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-411/06, EU:C:2009:518, 64 ja 65 kohta).

19 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

77. Ongelmana ei joka tapauksessa ole riidanalaisen asetuksen ensisijaisen tarkoituksen tai sisällön yksilöiminen. Kuten asetuksen johdanto-osasta ilmenee, asetuksen tarkoituksena on mukauttaa sääntöjä, joissa esitetään yksityiskohtaiset menetelmät TACien vuosittaiseen vahvistamiseen ja pyyntiponnistuksen rajoittamiseen tavalla, joka kuvastaa tarvetta vahvistaa ja jakaa kalastusmahdollisuudet joustavasti tieteellisten tietojen perusteella. [20]

78. Turskasuunnitelman 9 ja 12 artiklassa, sellaisina kuin niistä ensimmäinen on korvattu ja toinen muutettu riidanalaisella asetuksella, määritetään yksityiskohtaiset säännöt TACeina ja pyyntiponnistusten rajoituksina ilmaistavien kalastusmahdollisuuksien vahvistamiselle tietyissä olosuhteissa. Tässä mielessä niissä mukautetaan poikkeukset kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen muutoin sovellettaviin sääntöihin. Tämä tapahtuu muuttamatta turskasuunnitelman yleistä tavoitetta, joka ilmaistaan asetuksen N:o 1342/2008 5 artiklassa kestävänä enimmäistuottona ja kalastuskuolevuutena. [21] Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen toteamukset Venezuela-tuomiossa – ja etenkin sen SEUT 43 artiklan 3 kohdasta esittämä suppea tulkinta –, nyt herää kuitenkin kysymys, ovatko riidanalaisen asetuksen säännökset enemmän kuin pelkkiä teknisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on panna täytäntöön turskasuunnitelma kokonaisuudessaan.

79. Mielestäni ne ovat. Kuten edellä on jo todettu (ja minkä neuvostokin pääosin myöntää), riidanalaisessa asetuksessa säädetään (joistakin) keinoista kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvien turskasuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

80. Tältä osin turskasuunnitelman, sellaisena kuin se perustettiin asetuksessa N:o 1342/2008 (jota riidanalaisella asetuksella muutettiin), tarkoituksena on kyseisen asetuksen 5 artiklan mukaan ensinnäkin varmistaa asianomaisten turskakantojen kestävä hyödyntäminen kestävän enimmäistuoton mukaisesti. Tähän tavoitteeseen on päästävä pitäen samalla turskan kalastuskuolevuus tietyllä tasolla asianomaisissa ikäryhmissä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi asetuksen 7–10 artiklassa säädetään pyyntisäännöistä, jotka koskevat sitä, miten TACit ja pyyntiponnistus on laskettava eri tilanteissa. Näissä säännöksissä lähinnä ilmaistaan keinot, joilla 5 artiklassa määritelty suunnitelman tavoite on tarkoitus saavuttaa.

81. Kun tarkastellaan lähemmin riidanalaista asetusta, 9 artiklan (TACien vahvistamismenettely tietojen ollessa puutteelliset) ja 12 artiklan (pyyntiponnistuksen vahvistamismenettely), sellaisina kuin kyseiset artiklat ovat muutettuina, aineellinen sisältö vaikuttaa muodostavan kehyksen, tai todellakin – julkisasiamies Sharpstonin käyttämää ilmaisua lainatakseni – *edellytyksen* [22] kalastusmahdollisuuksien vahvistamiselle asianomaisina vuosina. Kyseiset säännökset eivät mielestäni ole pelkästään toimenpiteitä, joilla on tarkoitus panna turskasuunnitelma täytäntöön, vaan pikemminkin suunnitelmaan kiinteästi kuuluvia olennaisia osia. Tämän vuoksi niitä on käsiteltävä perustan muodostamassa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä toimessa.

82. Tältä osin neuvosto painottaa kyseisten toimenpiteiden valinnaista luonnetta. Se, että mainitut säännöt saattavat olla valinnaisia, ei nähdäkseni kuitenkaan liity asiaan. Tarpeellisuuden arviointi YKP:n tavoite huomioon ottaen liittyy nimittäin paitsi päätökseen sisällyttää mainitut säännöt monivuotiseen suunnitelmaan myös sääntöjen sisällön määrittämiseen. Unionin tuomioistuimen mukaan arviointi on tehtävä lainsäädäntömenettelyssä. Ehkä vieläkin tärkeämpää on se, ettei kyseisissä säännöksissä pelkästään ”vahvisteta” tai ”jaeta” kalastusmahdollisuuksia. Kuten riidanalaisesta asetuksesta ilmenee, kyseisissä säännöksissä vahvistetaan yksityiskohtainen menetelmä, jota on noudatettava, kun kalastusmahdollisuuksia vahvistetaan ja jaetaan SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla. Toisin sanoen niissä luodaan kehys, jonka sisällä kalastusmahdollisuuksia vahvistetaan ja jaetaan tietyissä erityistilanteissa.

20 — Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmas, neljäs ja viides perustelukappale.

21 — Perusasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaanhan suunnitelman tavoitteet ilmaistaan viittaamalla näihin erityisiin ”säilyttämistä koskeviin viitearvoihin”.

22 — Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Venezuela-tapauksessa, 169 kohta.

83. Kun tarkastellaan lähemmin turskasuunnitelman 9 artiklaa, sellaisena kuin se on korvattuna riidanalaisella asetuksella, siinä säädetään yksityiskohtaisista säännöistä TACien vahvistamiseksi tietojen ollessa puutteelliset, jos 7 ja 8 artiklan sääntöjä ei voida soveltaa riittävän täsmällisten ja edustavien tietojen puuttuessa. Muutoksella otettiin käyttöön joustavammat säännöt, jotka mahdollistavat asianmukaisen reagoinnin tieteellisiin lausuntoihin, sen sijaan että määrättäisiin automaattisesta 25 prosentin vähennyksestä, kuten asetuksessa N:o 1342/2008 alun perin säädettiin.

84. Toisaalta turskasuunnitelman 12 artiklan 4 kohtaan on tehty samankaltainen muutos, joka liittyy pyyntiponnistuksen vahvistamiseen tietojen ollessa puutteelliset. Mainittuun artiklaan on myös lisätty uusi 6 kohta, jonka mukaan neuvosto voi päättää olla soveltamatta muita pyyntiponnistuksen vähennyksiä, jos suurinta sallittua pyyntiponnistusta on alennettu neljänä peräkkäisenä vuotena.

85. Näin ollen, jos noudatettaisiin neuvoston puoltamaa lähestymistapaa, neuvostolla olisi valtuudet paitsi vahvistaa ja jakaa kalastusmahdollisuuksia (vuositasolla) myös – saman päätöksentekomenettelyn kuluessa – määrittää siinä käytettävä mekanismi.

86. Vaikka onkin varmasti niin, että tähän voisi liittyä – kuten komissio huomauttaa – riski siitä, että lyhyen aikavälin (poliittiset tai taloudelliset) näkökohdat veisivät voiton kestävyyteen liittyvistä pitkän aikavälin näkökohdista, kumpikaan kantajista ei ole osoittanut, että tällainen riski on toteutunut käsiteltävissä asioissa.[23] Kaikki asianosaiset ja väliintulijat vaikuttavat päinvastoin olevan tyytyväisiä riidanalaisen asetuksen säännösten aineelliseen sisältöön. On lisäksi huomautettava, ettei neuvosto toimi yksin SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojallakaan: komissiolla on aloiteoikeus, ja sen on määrä esittää ehdotus mainitun määräyksen nojalla hyväksyttäviksi toimenpiteiksi. Tässä mielessä väitteet, joiden mukaan neuvosto saattaisi riehaantua ja ilman parlamentin osallistumista päätöksentekomenettelyyn YKP:n tavoitteet jätettäisiin huomiotta, edellyttävät sitä, että tällaisissa tilanteissa myös komissio riehaantuisi neuvoston tavoin.

87. Mikä tärkeämpää, jos SEUT 43 artiklan 3 kohdan on tulkittava käsittävän toimenpiteet, joissa määritellään kalastusmahdollisuuksien vahvistamisen ja jakamisen kehys, se on näin ollen täysin ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että mikä tahansa päätös, johon liittyy poliittisia valintoja, on tehtävä lainsäädäntömenettelyssä. Jos neuvoston sallittaisiin käsiteltävissä asioissa SEUT 43 artiklan 3 kohdan perusteella antaa kyseessä olevien kaltaisia pyyntisääntöjä ja asettaa pyyntiponnistusrajoja, sillä olisi toimivalta panna täytäntöön lainsäätäjän tekemiä valintoja kalastusmahdollisuuksien varsinaisen vahvistamisen ja jakamisen kautta, mutta sillä hyväksyttäisiin myös itse asiassa olevan toimivalta toimia ainoana sääntelijänä sen kehyksen määrittelyssä, jossa varsinaiset kalastusmahdollisuudet määritetään tietyissä erityisolosuhteissa. Unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi, että tällainen tilanne olisi lainvastainen.[24]

88. Lisäksi on tarpeen käsitellä neuvoston ja väliintulijoiden hallitusten esittämiä huolenaiheita. Ne ovat huolissaan siitä, että parlamentin ja komission ehdottamalla, ja unionin tuomioistuimen pääosin vahvistamalla, tulkinnalla SEUT 43 artiklan 3 kohta menettää kokonaan merkityksensä ja että sillä rajoitetaan merkittävästi neuvoston harkintavaltaa sen toteuttaessa toimenpiteitä mainitun määräyksen nojalla.

23 — Tällaiset lyhyen aikavälin näkökohdat vaikuttavat kuitenkin olleen perustana tarpeelle antaa kiireellisesti riidanalaiseen asetukseen sisältyvät säännökset. Kuten neuvosto selittää riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa, esimerkiksi pyyntiponnistusten ilman eri toimenpiteitä tehtävien vuosittaisten vähennysten, sellaisina kuin niistä säädetään asetuksessa N:o 1342/2008, jatkuvalla soveltamisella saattaisi olla mittavia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia tiettyjen laivastonosien kannalta.

24 — Ks. erityisesti Venezuela-tuomion 50 kohta.

89. Vaikka SEUT 43 artiklan 3 kohta ei ehkä menetäkään kokonaan merkitystään parlamentin ja komission ehdottaman tulkinnan myötä, tällainen tulkinta kylläkin merkitsee mainitun määräyksen ja siinä annetun toimivallan tulkitsemista suppeasti. Tämä on kuitenkin itse asiassa seurausta unionin tuomioistuimen Venezuela-tuomiossa omaksumasta lähestymistavasta. Nykyisen oikeustilan mukaan harkintavalta (olipa sitä enemmän tai vähemmän), joka neuvostolla on sen hyväksyessä toimenpiteitä SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla, määräytyy sen perusteella, miten paljon liikkumavaraa unionin lainsäätäjä on päättänyt jättää sille.[25]

90. Toistan, ettei turskasuunnitelman 9 artiklalla ja 12 artiklalla, sellaisina kuin niistä ensimmäinen on korvattuna ja toinen muutettuna riidanalaisella asetuksella, pelkästään panna täytäntöön unionin lainsäätäjän tekemiä valintoja, vaan niissä pikemminkin määritellään kehys kalastusmahdollisuuksien vahvistamiselle ja jakamiselle tietyissä erityisolosuhteissa. Tästä syystä katson, että riidanalainen asetus annettiin virheellisen oikeusperustan nojalla ja että neuvosto toimi lainvastaisesti irrottaessaan kyseiset säännökset komission ehdotuksesta. Näin ollen ainoa parlamentin esittämä kanneperuste ja ensimmäinen kanneperuste, johon komissio vetoaa, olisi hyväksyttävä.

91. Edellä esitetty päätelmä sinänsä on riittävä parlamentin ja komission käsiteltävissä asioissa nostamien kanteiden hyväksymiseksi ja riidanalaisen asetuksen kumoamiseksi. Täydellisyyden vuoksi käsittelen kuitenkin lyhyesti kahta muuta komission esittämää kanneperustetta ja komission ja neuvoston pyyntöä riidanalaisen asetuksen vaikutusten pysyttämisestä.

D *Ratkaisematta olevat kysymykset: menettelyvirhe, komission yksinomainen aloiteoikeus ja riidanalaisen asetuksen vaikutukset*

92. Komission esittämä toinen kanneperuste koskee väitettyä menettelyvirhettä: se väittää, että virheellisen oikeusperustan valinnan seurauksena neuvosto myös loukkasi parlamentin institutionaalista oikeutta osallistua menettelyyn, jossa noudatetaan tavallisesta lainsäätämisjärjestyksestä, ja ETSK:n oikeutta tulla asianmukaisesti kuulluksi. Kuten komissio itsekin huomauttaa, tämä kanneperuste menestyy tai kaatuu ensimmäisen kanneperusteen mukana. Olen edellä todennut, että oikeusperustan valintaan liittyvä ensimmäinen kanneperuste olisi hyväksyttävä. Tästä seuraa, että komission toinen kanneperuste olisi myös hyväksyttävä.

93. Niin olisi myös kolmas kanneperuste.[26] Tämä ei johdu pelkästään siitä, että turskasuunnitelman 9 ja 12 artikla, sellaisina kuin niistä ensimmäinen on korvattuna ja toinen muutettuna riidanalaisella asetuksella, on lainvastaisesti muutettu lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyistä säännöksistä sääntelymääräyksiksi: tämän muutoksen seurauksena niiden oikeudellista luonnetta (vaikka niiden tavoite ja sisältö ovatkin saattaneet säilyä muuttumattomina) muutettaisiin oleellisesti. Lisäksi muutettaisiin merkittävästi yleistä lähestymistapaa turskakantojen hoitoon.

94. Jos unionin tuomioistuin on kuitenkin eri mieltä kanssani siitä, että SEUT 43 artiklan 3 kohta oli virheellinen oikeusperusta riidanalaiselle asetukselle, ehdotan, että komission kolmas kanneperuste hylätään. Sekä komissio että neuvosto ovat samaa mieltä siitä, ettei oikeusperustan muuttaminen merkitse automaattisesti ehdotuksen aihepiiriin ja tavoitteiden perustavaa muuttamista. Jos unionin

25 — Jos riidanalainen asetus olisi annettu SEUT 43 artiklan 2 kohdan perusteella, 12 artiklan 6 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna, havainnollistaisi hyvin säännöstä, jossa neuvostolle jätetään tällaista liikkumavaraa.

26 — Neuvosto voi lähtökohtaisesti jakaa komission ehdotuksia, jos se on perusteltua ehdotuksen sisältö huomioon ottaen. Näin siksi, että vaikka komissiolla on aloiteoikeus, kyseinen oikeus ei ole ehdoton. Neuvosto voi kuitenkin muuttaa ehdotusta (SEUT 293 artiklan 1 kohdan nojalla yksimielisesti) ainoastaan siinä määrin kuin muuttaminen on sopusoinnussa alkuperäisen ehdotuksen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa, kuten unionin tuomioistuin on edellyttänyt. Ks. tuomio Eurotunnel ym. (C-408/95, EU:C:1997:532, 39 kohta).

tuomioistuin katsoo, että neuvosto oli oikeassa jakaessaan ehdotuksen ja antaessaan riidanalaisen asetuksen SEUT 43 artiklan 3 kohdan nojalla (sen näkemyksen perusteella, että kyseessä olevat säännökset ovat turskasuunnitelman teknisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä), olisi myös tarpeen korjata oikeusperusta vastaavasti. [27]

95. Komissio ja neuvosto ovat lisäksi vedonneet SEUT 264 artiklan toiseen kohtaan ja pyytäneet unionin tuomioistuinta pysyttämään riidanalaisen asetuksen vaikutukset siinä tapauksessa, että se kumotaan. [28] Parlamentti ei ole vastustanut pyyntöä.

96. Olen edellä todennut, että riidanalainen asetus olisi kumottava. Tämän seurauksena perusta, jonka nojalla kalastusmahdollisuuksia on vahvistettu vuodesta 2013 alkaen, häviäisi osittain. Tässä tilanteessa on nähdäkseni tärkeitä syitä, jotka liittyvät oikeusvarmuuteen ja tarpeeseen välttää vakavat kielteiset seuraukset alalle ja jotka näin ollen oikeuttavat päätöksen pysyttää kumotun asetuksen vaikutukset. [29]

97. Tässä tilanteessa, jos kalastustoimien edellytykseksi on todellakin asetettu riidanalaisessa asetuksessa TACien ja pyyntiponnistusrajojen vahvistamiselle asetettujen sääntöjen soveltaminen, asetuksen soveltamisen keskeytyminen olisi ongelmallista oikeusvarmuuden kannalta (koska asetukset, [30] joissa vahvistetaan varsinaiset kalastusmahdollisuudet tietylle vuodelle, saattaisivat olla yhteensopimattomia alkuperäisen turskasuunnitelman kanssa), minkä lisäksi sillä voi myös olla laajempia kielteisiä seurauksia kyseiselle teollisuuden alalle. Kaikki menettelyn osapuolet vaikuttavat lisäksi hyväksyvän riidanalaisen asetuksen aineellisen sisällön, ja ainoa merkittävä erimielisyys liittyy oikeusperustan valintaan.

98. Tässä tilanteessa katson, että riidanalaisen asetuksen vaikutukset olisi pysytettävä. Komission ehdotuksessa pysyttää riidanalaisen asetuksen vaikutukset yhden täyden kalenterivuoden alkaen tuomion antamisesta on tiettyä viehätystä. Näin varmistettaisiin suurempi oikeusvarmuus erityisesti kalastajien näkökulmasta, koska kalastusmahdollisuudet vahvistetaan yleensä vuosittain tietyksi kalenterivuodeksi. Tästä huolimatta, ja olisipa se miten käytännöllistä tahansa, on äärimmäisen tärkeää, ettei lainvastaisten toimien vaikutuksia pysytetä pitempään kuin on ehdottoman tarpeen. Jotta unionin toimielimiä kannustetaan antamaan mahdollisimman pian uusi asetus oikean oikeusperustan nojalla, riidanalaisen asetuksen vaikutukset olisi mielestäni pysytettävä enintään kuusi kuukautta alkaen käsiteltävissä asioissa annettavan tuomion päivämäärästä.

IV **Oikeudenkäyntikulut**

99. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Nyt käsiteltävissä asioissa parlamentti ja komissio ovat molemmat vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja neuvosto on hävinnyt asian.

27 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Venezuela-tapauksessa, 196 ja 197 kohta.

28 — Komissio katsoo, että riidanalaisen asetuksen vaikutukset olisi pysytettävä enintään yhden täyden kalenterivuoden alkaen käsiteltävissä asioissa annettavan tuomion jälkeisen vuoden tammikuun ensimmäisestä päivästä.

29 — Ks. esim. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-166/07, EU:C:2009:499, 74 ja 75 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 89 ja 90 kohta); tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-43/12, EU:C:2014:298, 54–56 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-490/10, EU:C:2012:525, 91 ja 92 kohta).

30 — Kyseessä olevan vuoden osalta näitä ovat EU:n alusten käytettävissä olevien, kansainvälisten neuvottelujen alaan tai sopimusten soveltamisalaan kuulumattomien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2013 21.1.2013 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 39/2013 (EUVL L 23, s. 1) ja EU:n vesillä ja tietyillä EU:n ulkopuolisilla vesillä EU:n alusten käytettävissä olevien, kansainvälisten neuvottelujen alaan tai sopimusten soveltamisalaan kuuluvien tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2013 21.1.2013 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 40/2013 (EUVL L 23, s. 54).

100. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan on toisaalta niin, että jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan ja Puolan tasavallan pitäisi tämän vuoksi vastata omista oikeudenkäyntikuluistaan.

V **Ratkaisuehdotus**

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin:

— kumoaa turskakantoja ja turskakantoja hyödyntävää kalastustoimintaa koskevan pitkän aikavälin suunnitelman vahvistamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta 19.12.2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1243/2012;

— pysyttää SEUT 264 artiklan toisen kohdan nojalla kumotun asetuksen vaikutukset oikean oikeusperustan nojalla annetun uuden asetuksen voimaantuloon saakka enintään kuuden kuukauden ajan alkaen käsiteltävissä asioissa annettavan tuomion päivämäärästä;

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan ja Puolan tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.