Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
19 päivänä tammikuuta 2016 [1]

Asia C-361/14 P

Euroopan komissio
vastaan

Peter McBride ym.

Muutoksenhaku — SEUT 266 artiklan tulkinta — Neuvoston päätöksen 97/413/EY 4 artiklan 2 kohta — Kalavarojen säilyttämistoimenpiteet ja kalastusalan uudelleenjärjestely — Hakemukset vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi — Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio, jolla kumottiin komission päätös 2003/245/EY vetoisuuden lisäämistä turvallisuuden parantamiseksi koskevien hakemusten hylkäämisestä — Uusien päätösten antamista koskeva toimivalta ja oikeudellinen perusta — Se, että unionin yleinen tuomioistuin kumosi uudet päätökset vetoisuuden lisäämistä turvallisuuden parantamiseksi koskevien hakemusten hylkäämisestä

1. Euroopan komissio valittaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta, [2] jolla kumottiin 13.7.2010 annetut 11 päätöstä (jäljempänä vuoden 2010 päätökset), joilla komissio hylkäsi (toistamiseen) Irlannin yksittäisten alusten omistajien puolesta 14.12.2001 esittämät hakemukset (jäljempänä alkuperäiset hakemukset), jotka koskivat näiden omistajien kalastusalusten sallitun kapasiteetin lisäämistä turvallisuuden parantamiseksi (jäljempänä vetoisuuden lisääminen turvallisuuden parantamiseksi). Hakemukset oli esitetty neuvoston päätöksen 97/413/EY 4 artiklan 2 kohdan nojalla. [3]

2. Käsiteltävä asia on jatkoa pitkäkestoiselle ja monimutkaiselle menettelylle. [4] Komissio päätti 4.4.2003 tekemässään päätöksessä 2003/245/EY [5] (jäljempänä alkuperäinen päätös) Irlannin alkuperäisistä hakemuksista. Alusten omistajat, joiden hakemukset vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi oli hylätty, riitauttivat kyseisen päätöksen nostamalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kumoamiskanteen, jota käsiteltiin asiassa Boyle ym. v. komissio [6] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi alkuperäisen päätöksen joidenkin alusten osalta mutta hylkäsi neljä

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Tuomio McBride ym. v. komissio (T-458/10—T-467/10 ja T-471/10, EU:T:2014:249; jäljempänä valituksenalainen tuomio tai tuomio McBride ym.).

3 — Yhteisön kalastusalan uudelleenjärjestelyn tavoitteista ja yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivästä tammikuuta 1997 31 päivään joulukuuta 2001 kestävän tasapainon löytämiseksi kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välillä 26.6.1997 tehty päätös (EYVL 1997, L 175, s. 27).

4 — Ks. tarkemmin jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 33–44 kohta.

5 — Komission saamista pyynnöistä kasvattaa MOO IV:n tavoitteita kokonaispituudeltaan yli 12 metrin pituisten alusten turvallisuutta, navigointia, hygieniaa, tuotteiden laatua ja alusten työoloja koskevien parannusten ottamiseksi huomioon 4.4.2003 tehty päätös (EUVL 2003, L 90, s. 48). Kyseisen päätöksen 2 artiklassa komissio hyväksyi 29 päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan nojalla esitettyä hakemusta yksinomaan turvallisuuden parantamisesta johtuvasta vetoisuustavoitteiden kasvattamisesta mutta hylkäsi 80 muuta vastaavanlaista hakemusta mukaan luettuina hakemukset, jotka olivat päätöstä seuraavan riita-asian kohteina.

6 — Tuomio Boyle ym. v. komissio (T-218/03–T-240/03, EU:T:2006:159; jäljempänä tuomio Boyle ym.).

kannetta. Kolme kyseisten alusten omistajaa valitti tuomiosta, ja heidän valituksensa hyväksyttiin: tuomiossaan Flaherty ym. v. komissio [7] yhteisöjen tuomioistuin kumosi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion siltä osin kuin se koski tutkittavaksi ottamista ja laajensi alkuperäistä päätöstä koskevan kumoamisen soveltamisalaa koskemaan myös asioissa kyseessä olleita aluksia.

3. Komissio antoi 13.7.2010 vuoden 2010 päätökset täyttääkseen SEUT 266 artiklassa määrätyt velvoitteensa tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. täytäntöön panemiseksi. Koska alkuperäisen päätöksen oikeudellinen perusta oli tällä välin kumottu, vuoden 2010 päätökset annettiin tilapäisen oikeudellisen perustan nojalla. [8] Päätöksistä nostettiin kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa asiassa McBride ym., jota koskevan oikeudenkäynnin päätteeksi annettiin valituksenalainen tuomio.

4. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi vuoden 2010 päätökset. Näin tehdessään se erotti toisistaan komission SEUT 266 artiklassa määrätyn velvollisuuden ja sen toimivallan antaa vuoden 2010 päätökset. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei komissiolla ollut vaadittua toimivaltaa. Näin ollen komission olisi pitänyt hylätä alkuperäiset hakemukset siltä osin kuin ne koskivat nyt käsiteltävän valituksen vastapuolia.

5. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio tuo esiin tärkeitä kysymyksiä, joiden merkitys ulottuu kalastusalaa laajemmalle. Mitkä ovat SEUT 266 artiklan mukaan unionin toimielimen velvollisuudet? Pitäisikö unionin tuomioistuimen vuoden 2010 päätösten oikeudellista perustaa arvioidessaan soveltaa periaatteita, jotka johtuvat Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä (jäljempänä EHTY) koskevasta oikeuskäytännöstä ja erityisesti tuomiosta SP ym. v. komissio [9] ja tuomiosta ArcelorMittal Luxembourg v. komissio ja komissio v. ArcelorMittal Luxembourg ym.? [10] Jollei pidä, miten kysymystä asianmukaisesta oikeudellisesta perustasta pitäisi lähestyä?

Asiaa koskevat oikeussäännöt

6. SEU 5 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kyseisen periaatteen mukaan unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

7. SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

8. SEUT 263 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin tutkii lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen säädösten sekä unionin toimielinten säädösten laillisuuden komission säädökset mukaan luettuina.

9. SEUT 264 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos kanne on aiheellinen, unionin tuomioistuin julistaa säädöksen mitättömäksi.

7 — Tuomio Flaherty ym. v. komissio (C-373/06 P, C-379/06 P ja C-382/06 P, EU:C:2008:230 (jäljempänä tuomio Flaherty ym.).

8 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 25 ja 26 kohta.

9 — Tuomio SP ym. v. komissio (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 ja T-98/03, EU:T:2007:317; jäljempänä tuomio SP ym.)

10 — Tuomio ArcelorMittal Luxembourg v. komissio ja komissio v. ArcelorMittal Luxembourg ym. (C-201/09 P ja C-216/09 P, EU:C:2011:190; jäljempänä tuomio ArcelorMittal).

10. SEUT 266 artiklan mukaan toimielimen, jonka toimi on kumottu, on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tämä velvollisuus ei vaikuta sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen, jonka perusteella unioni korvaa toimielintensä tai henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon.

Yleiskatsaus yhteiseen kalastuspolitiikkaan

11. EU:n vesialueilla harjoitettavaa kalastusta koskeva sääntelyjärjestelmä on monimutkainen ja laaja-alainen. [11] Seuraavassa esitetään lyhyt, ei-tyhjentävä tiivistelmä, jonka ainoana tavoitteena on esitellä lainsäädännöllistä kontekstia.

12. Neuvosto antoi vuonna 1970 säädöksen kalastustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä. [12] Yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) perustettiin varsinaisesti vuonna 1983. [13] Sitä on sittemmin muutettu monta kertaa.

13. Irlanti esitti alkuperäiset hakemuksensa 14.12.2001, jolloin sovellettiin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3760/92 [14] säännöksiä. Kyseisellä asetuksella pyrittiin puuttumaan vakavaan epätasapainoon, joka oli havaittu jäsenvaltioiden aluskannan kalastuskapasiteetin ja käytettävissä olevien kalastusmahdollisuuksien välillä.

14. Yhteisön silloinen kalastusalan rakennepolitiikka perustui monivuotisiin ohjausohjelmiin (MOO) sellaisina kuin ne määriteltiin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 [15] 2 artiklassa. Monivuotisissa ohjausohjelmissa asetettiin tavoitteet kalastuslaivaston koon pienentämiseksi. [16] Kalastusalan rakennemuutoksen edistämiseksi yhteisen kalastuspolitiikan ohjeiden mukaisesti komissiolle annettiin toimivalta myöntää rahoitustukea toimenpiteisiin, joilla toteutettiin kalastuslaivaston rakenneuudistuksia ja uudistettiin ja nykyaikaistettiin sitä. [17] Tämän politiikan yhteydessä annettiin neuvoston asetus 97/413, johon alkuperäiset hakemukset perustuivat.

15. Tultaessa 1990-luvun loppupuolelle oli kuitenkin käynyt selväksi, ettei uudistettu yhteinen kalastuspolitiikka ollut pysäyttänyt kalakantojen pienenemistä yhteisön vesialueilla. [18] Komissio päätti, että MOO IV:n tavoitteet olivat liian vaatimattomat. Se ehdotti päätöksen 97/413 (ja MOO IV:n) voimassaolon jatkamista vuodella 31.12.2002 asti, jotta kalastuslaivastoon sovellettavan politiikan hahmottelemiseen olisi riittävästi aikaa. Komissio ehdotti samalla myös toimenpiteiden toteuttamista sen varmistamiseksi, että MOO IV toimisi tehokkaammin sen soveltamisen jatkokaudella. Yhtenä toimenpiteistä poistettiin mahdollisuus vetoisuuden lisäämiseen turvallisuuden parantamiseksi. [19]

11 — Ks. alkusanat House of Lordsin EU-asioista vastaavan valiokunnan 21. raporttiin istuntokaudella 2007–2008: ”The progress of the Common Fisheries Policy”, Volume I (House of Lordsin asiakirja 146-I).

12 — Yhteisestä kalatalousalan rakennepolitiikasta 19.1.1976 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 101/76 (EYVL 1976, L 20, s. 19).

13 — Yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hallintojärjestelmästä 25.1.1983 annettu asetus (ETY) N:o 170/83 (EYVL 1983, L 24, s. 1).

14 — Yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20.12.1992 annettu asetus (EYVL 1992, L 389, s. 1).

15 — Kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamista ja sopeuttamista koskevista yhteisön toimista 18.12.1986 annettu asetus (EYVL 1986, L 376, s. 7).

16 — Kyseisten toimenpiteiden heikosta menestyksestä ks. komission lehdistötiedote IP-96–444.

17 — Asetuksen N:o 4028/86 1 artiklan 1 kohdan a alakohta.

18 — Ks. esim. Euroopan komissiota neuvoneen riippumattoman asiantuntijaryhmän 28.3.1996 antama selonteko monivuotisten ohjausohjelmien neljännestä sukupolvesta (nk. Lassenin selonteko).

19 — Ks. tarkemmin komission ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön kalastusalan uudelleenjärjestelyn tavoitteista ja yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivästä tammikuuta 1997 31 päivään joulukuuta 2001 kestävän tasapainon löytämiseksi kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välillä tehdyn neuvoston päätöksen 97/413/EY muuttamisesta, KOM(2001) 322 lopullinen (EYVL 2001, C 270, s. 79). Päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohta kumottiin neuvoston päätöksellä 2002/70/EY; ks. jäljempänä 25 kohta.

16. Neuvoston asetuksella (EY) N:o 2371/2002,[20] jolla kumottiin ja korvattiin asetukset N:o 101/76 ja N:o 3760/92, pantiin täytäntöön kalastuspolitiikkaan tehdyt muutokset. Nykyistä kalastuspolitiikkaa ohjaavat asetus (EU) 2015/812[21] ja asetus (EU) N:o 1380/2013.[22]

Neuvoston asetus (ETY) N:o 3760/92

17. Asetuksella (ETY) N:o 3760/92 pyrittiin luomaan kehykset elollisten vesiluonnonvarojen ja vesiviljelyn säilyttämiselle ja suojelulle.[23]

18. Asetuksen I osasto sisälsi vyöhykkeille pääsyä ja kalavarojen saatavuutta koskevat säännöt. Asetuksen II osasto (Kalastustoiminnan hallinto ja valvonta) sisälsi vain 11 artiklan. Siinä säädettiin seuraavaa: ”Neuvosto vahvistaa I osaston osalta, useaksi vuodeksi kerrallaan ja ensimmäisen kerran viimeistään 1 tammikuuta 1994, perustamissopimuksen 43 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti tavoitteet ja yksityiskohtaiset säännöt, joilla pyritään saamaan aikaan yhteisön kalatalousalaa koskeva rakenneuudistus kestävän tasapainon saavuttamiseksi kalavarojen ja niiden hyväksikäytön välillä. Tämä rakenneuudistus ottaa tapauskohtaisesti huomioon mahdolliset taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset sekä eri kalastusalueiden erityispiirteet.” Asetuksen III osastoon (Yleiset määräykset) kuuluvassa 17 artiklassa perustettiin kalastus- ja vesiviljelyalan hallintokomitea, ja sen 18 artiklassa säädettiin menettelystä, jonka mukaisesti komissio esittää kyseiselle komitealle ehdotuksensa täytäntöönpanotoimenpiteistä jotta niitä tarkastellaan ennen kuin niistä päätetään.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2792/99

19. Neuvoston asetuksella (EY) N:o 2792/99[24] luotiin kehys kaikille kalatalousalan rakenteellisille toimenpiteille. Se sisälsi säännöksen yhteisen kalastuspolitiikan mukaisen tuen myöntämisestä kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (jäljempänä KOR) kautta.[25] Asetuksen 6 artiklassa säädettiin kalastuslaivaston uudistamisesta ja kalastusalusten nykyaikaistamisesta. Jäsenvaltioilla oli 6 artiklan 2 kohdan mukaan mahdollisuus esittää monivuotisten ohjausohjelmien yhteydessä pyyntö kapasiteettitavoitteiden lisäämisestä esimerkiksi sellaisten toimenpiteiden osalta, joilla parannetaan turvallisuutta, edellyttäen, että nämä toimenpiteet eivät johda kyseisten kalavarojen lisääntyneeseen hyödyntämiseen.

20. Kyseisen asetuksen 9 artiklan mukaan KOR:sta voitiin myöntää tukea laivaston uudistamiseen ja alusten nykyaikaistamiseen ainoastaan tietyin edellytyksin, 6 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset mukaan luettuina.

20 — Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20.12.2002 annettu neuvoston asetus (EYVL 2002, L 358, s. 59).

21 — Neuvoston asetusten (EY) N:o 850/98, (EY) N:o 2187/2005, (EY) N:o 1967/2006, (EY) N:o 1098/2007, (EY) N:o 254/2002, (EY) N:o 2347/2002 ja (EY) N:o 1224/2009 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1379/2013 ja (EU) N:o 1380/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse purkamisvelvoitteesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1434/98 kumoamisesta 20.5.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/812 (EUVL 2015, L 133, s. 1).

22 — Yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013 (EUVL 2013, L 354, s. 22).

23 — Asetuksen 2 artiklan 2 kohta; ks. myös asetuksen johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja kolmas perustelukappale.

24 — Kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä 17.12.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 337, s. 10).

25 — Ks. asetuksen N:o 2792/99 1 ja 2 artikla.

Päätös 97/413

21. Päätös 97/413 tehtiin, jotta voitaisiin varmistaa muun muassa yhteisön kalastuslaivaston uudelleen järjestäminen ja taata jatkuvasta ylikalastuksesta suuresti kärsivän alan elinkelpoisuus. Yksityiskohtaiset säännöt vahvistettiin neljännessä monivuotisessa ohjausohjelmassa ajanjaksolle 1.1.1997–31.12.2002. [26]

22. Kyseisen päätöksen 4 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion laivaston segmentaatio on määritettävä suhteessa liitteessä I määriteltyihin kalakantoihin ja kalastusmenetelmiin ottaen huomioon kolmannen monivuotisen ohjausohjelman yhteydessä hyväksytty segmentaatio sekä jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet.

2. Jäsenvaltioiden monivuotisissa ohjausohjelmissa yksinomaan turvallisuuden parantamisesta johtuva kapasiteetin lisääminen oikeuttaa tapauskohtaisesti lisäämään samassa suhteessa laivaston segmenttien tavoitteita silloin, kun ne eivät lisää kyseisten alusten pyyntiponnistusta.”

23. Päätöksen 9 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että komissio vahvistaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 3699/93 [27] mukaisesti monivuotiset ohjausohjelmat kunkin jäsenvaltion kalastuslaivastolle vuosiksi 1997–2001 viimeistään 30.11.1997.

24. Päätöksen 97/413 10 artiklan mukaan päätöksen säännösten täytäntöön panemisessa sovellettiin asetuksen N:o 3760/92 18 artiklan mukaista menettelyä. Kun asetus N:o 3760/92 kumottiin ja korvattiin asetuksella N:o 2371/2002, [28] hallintokomitea, jota komission oli siihen asti pitänyt kuulla, lopetettiin (millä oli erityinen merkitys). [29]

Neuvoston päätös 2002/70/EY

25. Neuvoston päätös 2002/70 [30] tehtiin, jotta kalastuslaivastopolitiikan tarkasteluun olisi enemmän aikaa. Sillä muutettiin päätöstä 97/413 ja asetettiin 31.12.2002 uudeksi määräpäiväksi, johon mennessä kunkin jäsenvaltion piti vähentää pyyntiponnistuksia. [31] Erityistä merkitystä on sillä, että siinä poistettiin päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohta 1.1.2002 alkaen. [32]

26. Myös päätöksen 97/413 9 artiklaa muutettiin. Komissio oli edelleen vastuussa kyseisessä päätöksessä säädettyjen tavoitteiden ja yksityiskohtaisten sääntöjen täytäntöönpanosta, mutta menettelyt piti toteuttaa asetuksen N:o 2792/99 4 artiklan mukaisesti. [33]

26 — Ks. päätöksen 97/413 1 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 1 kohta.

27 — Yhteisön kalastus- ja vesiviljelyalaa sekä niiden tuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä koskevien rakenteellisten tukitoimenpiteiden perusteista ja edellytyksistä 21.12.1993 annettu asetus (EYVL 1993, L 346, s. 1).

28 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

29 — Ks. asetuksen N:o 2371/2002 34 ja 36 artikla. Näin ollen osaa olennaisesta menettelystä, jota komissio oli noudattanut alkuperäisiä hakemuksia käsitellessään, ei yksinkertaisesti ollut olemassa enää siinä vaiheessa, kun komissio yritti panna täytäntöön tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym.

30 — Yhteisön kalastusalan uudelleenjärjestelyn tavoitteista ja yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivästä tammikuuta 1997 31 päivään joulukuuta 2001 kestävän tasapainon löytämiseksi kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välillä tehdyn neuvoston päätöksen 97/413/EY muuttamisesta 28.1.2002 tehty neuvoston päätös (EYVL 2002, L 31, s. 70; jäljempänä päätös 2002/70).

31 — 1 artiklan 1 kohta.

32 — 1 artiklan 3 kohta ja 2 artikla. Päätöksen 2002/70 tekemispäivän (28.1.2002) vuoksi kyseinen kohta poistettiin jossain määrin takautuvasti.

33 — Asetus N:o 2792/99 oli itsessään voimassa 31.12.2006 asti (ks. Euroopan kalatalousrahastosta 27.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1198/2006 (EUVL 2006, L 223, s. 1) 104 artikla). Asetuksen N:o 2792/99 4 artikla kuitenkin kumottiin kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä annetun asetuksen (EY) N:o 2792/99 muuttamisesta 20.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2369/2002 (EYVL 2002, L 358, s. 49) 1 artiklan 4 kohdalla siten, että kumoaminen tuli voimaan 1.1.2003.

Oikeuskäytäntö

27. Koska valitusperusteissa ja asianosaisten lausumissa viitataan laaja-alaisesti tuomioihin SP ym. ja ArcelorMittal, niitä on syytä käsitellä tässä lyhyesti.

28. Asiassa SP ym. kantajat vaativat komission 17.12.2002 tekemän päätöksen kumoamista toimivallan puuttumisen perusteella. Kyseisessä päätöksessä määrättiin seuraamuksia EHTY:n perustamissopimuksen rikkomisesta, joka oli tapahtunut ennen kyseisen sopimuksen voimassaolon päättymistä 23.7.2002. Päätöksen johdanto-osassa viitattiin ainoastaan HT 65 artiklaan.[34] Asiassa annetussa tuomiossa erotettiin toisistaan menettelymääräykset, joita komission piti noudattaa ennen kyseisen päätöksen tekemistä, sekä EHTY:n perustamissopimuksen aineellinen määräys.

29. Tuomiossa palautettiin mieleen säädösten ajallisesta seuraannosta, että oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden noudattamisen takaamiseksi yhteisön aineellisia sääntöjä on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti koske tilanteita, jotka olivat toteutuneet ennen niiden voimaantuloa, kun taas menettelysääntöjä sovelletaan välittömästi.[35] Ensin on varmistettava, että toimielimellä on toimivalta antaa säädös perustamissopimuksen tietyn määräyksen tai johdetun oikeuden tietyn säännöksen perusteella. Seuraavaksi on määritettävä sovellettavat aineelliset säännöt ja menettelysäännöt oikeussääntöjen ajalliseen seuraantoon sovellettavien periaatteiden mukaisesti. Toimenpiteen oikeudellisen perustan muodostavan säännöksen tai määräyksen, jolla annetaan unionin toimielimelle toimivalta toteuttaa se, on oltava voimassa toimenpiteen toteuttamishetkellä. Edellä mainitut periaatteet voivat puolestaan johtaa sellaisten aineellisten säännösten tai määräysten soveltamiseen, jotka eivät ole enää voimassa, kun yhteisön toimielin antaa toimen. Komissio päätteli, että sillä oli valta toimia HT 65 artiklan 1 kohdan aineellisen säännön perusteella. Komissio toimi tässä virheellisesti, koska HT 65 artiklan 4 ja 5 kohdan muodostama oikeudellinen perusta ei ollut enää voimassa silloin, kun komissio teki päätöksen. Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi kyseisessä asiassa riitautetun päätöksen.[36]

30. Tuomio ArcelorMittal koski päätöstä, jonka komissio oli tehnyt HT 65 artiklan 1 ja 5 kohdan nojalla mutta sen jälkeen, kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo oli päättynyt 23.7.2002. Komissio oli määrännyt eräällä aiemmalla päätöksellä sakkoja 14 yritykselle osallistumisesta teräsalan hintakartelliin. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi 11.3.1999 kyseisestä päätöksestä nostetun kumoamiskanteen mutta pienensi määrättyä sakkosummaa.[37] Yhteisöjen tuomioistuin kumosi 2.10.2003 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion sekä komission päätöksen yhden asianosaisen yrityksen osalta.[38] Komissio päätti tällöin käynnistää uuden menettelyn kilpailua rajoittavasta käyttäytymisestä, joka oli ollut myös aiemman päätöksen kohteena. Se teki 8.11.2006 uuden päätöksen, josta nostettiin ensin menestyksettä kanne ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, jonka antamaan tuomioon[39] haetun muutoksen johdosta annettiin tuomio ArcelorMittal.

34 — HT 65 artiklan rakenne noudatti ETY:n perustamissopimuksen vastaavaa määräystä, joka tunnetaan hyvin (ETY 85 artikla, nykyisin SEUT 101 artikla). HT 65 artiklan 1 kohdassa kiellettiin yritysten väliset yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka olivat omiaan estämään, rajoittamaan tai vääristämään tavanomaista kilpailua hiili- ja teräsalan yhteismarkkinoilla. HT 65 artiklan 4 kohdan mukaan tällaiset sopimukset olivat automaattisesti mitättömiä ja 5 kohdan mukaan komissiolla oli toimivalta määrätä seuraamuksia EHTY:n kilpailusääntöjen rikkomisesta.

35 — Ks. esimerkiksi tuomio Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. tuoreena esimerkkinä tämän hyvin vakiintuneen periaatteen soveltamisesta tuomio komissio v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, 33 kohta).

36 — Tuomio SP ym., 116–119 ja 123 kohta.

37 — Tuomio ARBED v. komissio (T-137/94, EU:T:1999:46).

38 — Tuomio ARBED v. komissio (C-176/99 P, EU:C:2003:524).

39 — Tuomio ArcelorMittal Luxembourg ym. v. komissio (T-405/06, EU:T:2009:90).

31. Unionin tuomioistuin katsoi, ettei unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota rasittanut mikään oikeudellinen virhe. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut, ettei EHTY:n perustamissopimuksessa määrättyjen kilpailusääntöjen rikkomisesta voitaisi määrätä seuraamuksia sen voimassaolon päätyttyä. Lisäksi perussopimusten (EHTY, EY ja SEUT) ajallinen seuraanto varmisti vapaan kilpailun takaamiseksi sen, että komissio voisi edelleen määrätä seuraamuksia mistä tahansa HT 65 artiklan 1 kohdassa määrätyt tosiseikat täyttävästä menettelystä riippumatta siitä, tapahtuiko se ennen 23.7.2002 vai sen jälkeen. Olisi siten ollut vastoin perussopimusten tavoitteita ja johdonmukaisuutta sekä Euroopan unionin oikeusjärjestyksen jatkuvuuden kannalta ristiriitaista, jollei komissiolla olisi ollut toimivaltaa sen varmistamiseksi, että sellaisia EHTY:n perustamissopimuksen sääntöjä, joilla on edelleen vaikutuksia myös kyseisen sopimuksen voimassaolon päätyttyä, sovelletaan yhtenäisesti. [40]

32. Unionin tuomioistuin pysyttikin unionin yleisen tuomioistuimen tuomion sillä perusteella, että komission toimivalta määrätä kyseinen sakko vuonna 2006 johtui asetuksen N:o 1/2003 [41] 23 artiklan 2 kohdasta ja että asiassa oli suoritettava menettely tämän asetuksen mukaisesti. Toimen oikeudellisen perustan muodostavan säännöksen tai määräyksen, jossa annetaan unionin toimielimelle toimivalta antaa kyseinen toimi, on oltava voimassa toimen antamishetkellä. Se, että komissio sovelsi asetusta N:o 1/2003, ei myöskään rajoittanut vaan pikemminkin laajensi EHTY:n perustamissopimuksen oikeudellisten puitteiden antamia proseduraalisia takeita niiden yritysten osalta, jotka olivat kilpailusääntöjen rikkomisesta johtuvan menettelyn kohteina. [42]

Käsiteltävän asian tausta

Alkuperäinen päätös

33. Irlannin viranomaiset esittivät komissiolle 14.12.2001 päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan nojalla alkuperäiset hakemukset laivastoonsa kuuluvien monikäyttösegmentin [43] ja pelagisia lajeja pyytävän segmentin [44] kapasiteetin kasvattamisesta.

34. Komissio teki 4.4.2003 alkuperäisen päätöksen, jonka oikeudelliseksi perustaksi se ilmoitti päätöksen 97/413 4 artiklan ja asetuksen N:o 2792/99 6 artiklan. Alkuperäisen päätöksen 2 artiklassa komissio hyväksyi 29 hakemusta vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan nojalla. Samalla komissio kuitenkin hylkäsi 80 samankaltaista hakemusta mukaan luettuina käsiteltävän valituksen vastapuolten hakemukset.

Alkuperäistä päätöstä koskevat oikeustapaukset unionin tuomioistuimissa

35. Jotkut alusten omistajat nostivat 13.6.2003 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kumoamiskanteet, joissa riitautettiin alkuperäisen päätöksen pätevyys. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi 13.6.2006 neljä kannetta sillä perusteella, että niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat. Kyseessä olivat Thomas Flahertyn, Ocean Trawlersin, Larry Murphyn ja

40 — Tuomio ArcelorMittal, 63–66 kohta.

41 — Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1).

42 — Tuomio ArcelorMittal, 74–76 kohta.

43 — Kyseinen segmentti käsittää monitoimialukset, pienet rannikkoalukset sekä valkolihaisten kalojen, pelagisten kalojen ja kaksikuoristen simpukoiden pyyntiin tarkoitetut keskisuuret ja suuret avomerialukset; ks. Irlannin viestintä-, meri- ja luonnonvaraministeriön alaisen merikalastusalusten lupaviranomaisen vuoden 2005 vuosikertomus (jäljempänä vuoden 2005 vuosikertomus), s. 7.

44 — Kyseinen segmentti käsittää alukset, joita käytetään pääasiassa pelagisten lajien (ensisijaisesti sillin, makrillin, piikkimakrillin ja mustakitaturskan) pyyntiin; ks. vuoden 2005 vuosikertomus, s. 7.

O'Neill Fishing Co Ltd:n nostamat kanteet. Alkuperäinen päätös kumottiin muiden kantajien omistamia aluksia koskevilta osin sillä perusteella, että komissio oli alkuperäisen päätöksen tehdessään soveltanut perusteita, joista ei säädetty merkityksellisissä säännöissä, ja se oli näin ollen ylittänyt toimivaltansa. [45]

36. Tämän jälkeen kyseisten alusten omistajien ja komission välillä käytiin kirjeenvaihtoa sen selvittämiseksi, mihin toimenpiteisiin komissio aikoi ryhtyä pannakseen täytäntöön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion Boyle ym. Samaan aikaan komissio pyysi myös Irlannin viranomaisilta tietoja kyseisten alusten teknisistä ominaisuuksista.

37. Tällä välin Thomas Flaherty, Larry Murphy ja Ocean Trawlers valittivat 5.9.2006 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta. Yhteisöjen tuomioistuin antoi 17.4.2008 tuomion Flaherty ym., jossa se hyväksyi valituksen ja kumosi alkuperäisen päätöksen myös kyseisiä asianosaisia ja heidän omistamiaan aluksia koskevilta osin.

38. Useimmat alusten omistajista nostivat 3.4.2008 komissiota vastaan kanteen alkuperäisen päätöksen kumoamisesta aiheutuneiden vahinkojen takia. [46] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti lykätä oikeudenkäyntiä ensimmäisen kerran 12.5.2009 (siihen asti, että komissio ilmoittaisi tehneensä korvaavat päätökset). Oikeudenkäyntiä lykättiin uudelleen 14.6.2011 (siihen asti, että valituksenalainen tuomio annettaisiin) ja vielä 22.10.2014 (siihen asti, että nyt käsiteltävässä asiassa annetaan ratkaisu).

Riidanalaiset päätökset

39. Komissio antoi 13.7.2010 useita päätöksiä täyttääkseen SEUT 266 artiklassa määrätyt velvollisuutensa. Kyseisissä päätöksissä komissio hylkäsi jälleen hakemuksen, jonka Irlanti oli esittänyt alusten omistajien ryhmän puolesta MOO IV:n tavoitteiden kasvattamiseksi ajanjaksolla 1.1.1997–31.12.2001. [47] Peter McBridea koskeva päätös K(2010) 4758 on edustava esimerkki vuoden 2010 päätöksistä, joten kuvaan menettelyä suhteessa tähän yksittäiseen päätökseen.

40. Tiivistettynä: Komissio pyysi ensin Irlannilta teknisiä lisätietoja (joita se ei ilmeisesti saanut) *Peader Elaine II*:n ja sitä edeltäneiden pienempien alusten teknisistä ominaisuuksista. Komissio teki tuolloin väliaikaisen päätelmän, joka perustui Irlannin toimittamiin tietoihin valkolihaisten kalalajien pyydystämiseen tarkoitetun laivaston uudistamisjärjestelmästä rahoitettavista uusista aluksista ja jonka mukaan ei ollut selvää, että vetoisuuden lisääminen johtui tosiasiassa yksinomaan turvallisuuden parantamisesta. Väliaikainen päätelmä annettiin tiedoksi McBridea edustaville asianajajille.

41. Itse päätöksessä K(2010) 4758 komissio määritteli ensin asiaa koskevat oikeussäännöt. Komissio selvitti, että sen oli alkuperäisen päätöksen kumonneen yhteisöjen tuomioistuimen tuomion johdosta annettava uusi päätös *Peader Elaine II* -aluksen osalta, ja totesi lisäksi seuraavaa: "Koska neuvoston päätöksen 97/413/EY 4 artiklan 2 kohta on kumottu neuvoston päätöksen 2002/70 1 artiklan 3 kohdalla eikä sitä ole korvattu vastaavalla säännöksellä, tälle uudelle päätökselle ei ole enää erityistä oikeudellista perustaa. Näin ollen komissio on antanut [ad hoc] päätöksen, jossa sovelletaan niitä aineellisia oikeussääntöjä, jotka olivat voimassa hakemuksen vastaanottamishetkellä." Komissio vahvisti samassa yhteydessä myös väliaikaisen päätelmänsä ja totesi sen perusteella päättäneensä "hylätä hakemuksen Irlannin laivaston monikäyttösegmentin [MOO IV:n] tavoitteiden kasvattamiseksi *Peadar Elaine II*:n osalta".

45 — Tuomion Boyle ym., 100–134 kohta.

46 — Asia Cavankee Fishing ym., T-138/08. Vahingonkorvauskanteessa ovat asianosaisina asian Boyle ym. kantajat neljää kantajaa lukuun ottamatta (kyseessä ovat Edward Kelly, Adrian McClennaghan, Gerard Minihane ja O'Neill Fishing Co Ltd).

47 — Kyse on seuraavista päätöksistä: 13.7.2010 annetut päätökset K(2010) 4758, K(2010) 4748, K(2010) 4757, K(2010) 4751, K(2010) 4764, K(2010) 4750, K(2010) 4761, K(2010) 4767, K(2010) 4754, K(2010) 4753 ja K(2010) 4752 (yhdessä riidanalaiset päätökset). Komissio antoi yhden hyväksyvän päätöksen, joka koski alusta, jonka omistajiin kukaan nyt käsiteltävän valituksen vastapuolista ei kuulu.

Yhteenveto valituksenalaisesta tuomiosta

42. Alusten omistajat nostivat 27. ja 28.9.2010 kanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 236 artiklan nojalla.[48] Kanteissa vaadittiin, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa vuoden 2010 päätökset ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

43. Kumoamiskanteen tueksi esitettiin kuusi perustetta: i) komissiolla oli nimenomainen toimivalta tehdä alkuperäinen päätös päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan nojalla, eikä ad hoc -pohjalta, ii) olennaisia menettelyvaatimuksia oli rikottu, iii) päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohtaa oli tulkittu virheellisesti, iv) kyseistä säännöstä oli sovellettu ilmeisen virheellisesti, v) hyvän hallinnon periaatetta oli loukattu ja vi) yhdenvertaisen kohtelun periaatetta oli loukattu.

44. Unionin yleinen tuomioistuin tutki ainoastaan ensimmäisen kanneperusteen, jonka se katsoi väistämättä tuovan esiin kysymyksen siitä, oliko komissiolla toimivalta arvioida alkuperäiset hakemukset vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi ja antaa vuoden 2010 päätökset. Se katsoi, ettei merkityksellisenä ajankohtana ollut voimassa olevaa oikeudellista perustaa kyseisten päätösten antamiselle, joten komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä niin. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi ensimmäisen kanneperusteen ja kumosi vuoden 2010 päätökset.

45. Komissio valitti mainitusta tuomiosta 25.7.2014. Sekä komissio että valituksen vastapuolet esittivät suullisia huomautuksia 1.9.2015 pidetyssä istunnossa.

Komission valitus

46. Komissio esittää kaksi valitusperustetta. Komissio väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi virheellisesti SEUT 266 artiklaa luettuna yhdessä SEUT 263 artiklan kanssa. Komissio väittää, että päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se antaa komissiolle edelleen toimivallan päättää alkuperäisten hakemusten sisällöstä. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki seuraavat oikeudelliset virheet: i) se jätti soveltamatta tuomion SP ym. ja tuomion ArcelorMittal taustalla olevia periaatteita ja ii) sovelsi virheellisesti tehokkuusperiaatetta, annetun toimivallan periaatetta, oikeusjärjestyksen jatkuvuuden periaatetta, oikeuden ajallisen soveltamisen periaatetta, oikeusvarmuuden periaatetta, luottamuksensuojan periaatetta ja oikeussääntöjen ajallista seuraantoa säänteleviä periaatteita.

47. Komissio väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklaa ja oman työjärjestyksensä 81 artiklaa. Komissio väittää myös, ettei unionin yleinen tuomioistuin perustellut tuomiotaan asianmukaisesti etenkään sen komission väitteen osalta, jonka mukaan tuomion SP ym. ja tuomion ArcelorMittal perusteella päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan aineellisia sääntöjä oli mahdollista soveltaa, vaikka kyseinen säännös oli kumottu.

48 — Kyseiset alusten omistajat olivat Peter McBride (T-458/10), Hugh McBride (T-459/10), Mullglen Ltd (T-460/10), Cathal Boyle (T-461/10), Thomas Flaherty (T-462/10), Ocean Trawlers Ltd (T-463/10), Patrick Fitzpatrick (T-464/10), Eamon McHugh (T-465/10), Eugene Hannigan (T-466/10), Larry Murphy (T-467/10) ja Brendan Gill (T-471/10). Myös seuraavat viisi alusten omistajaa nostivat kanteen samaan aikaan: Joseph Doherty (T-468/10), Padraigh Conneely (T-469/10), Eileen Oglesby (T-470/10), Cavankee Fishing Co Ltd (T-472/10) ja Noel McGing (T-473/10). Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut näitä kanteita tutkittavaksi. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 105 ja 106 kohta.

Ensimmäinen valitusperuste

Yhteenveto valituksenalaisen tuomion merkityksellisistä kohdista

48. SEU 5 artiklan mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Toimielimet käyttävät ainoastaan annettua toimivaltaa. Tämän takia unionin toimien johdanto-osassa viitataan oikeudelliseen perustaan, jonka nojalla kyseinen toimielin voi toimia kyseisellä alalla. Asiamukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on näin ollen perustuslaillinen merkitys.[49] Kysymys siitä, onko riidanalaisen toimen antaja toimivaltainen, koskee siinä määrin yleistä etua, että unionin tuomioistuinten on tutkittava sitä omasta aloitteestaan jopa silloin, kun kukaan asianosaisista ei sitä pyydä.[50]

49. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että kaikkien sellaisten toimien, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain unionin oikeuden määräyksestä tai säännöksestä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimen oikeudellisena perustana ja jonka mukaan toimen oikeudellinen muoto määräytyy. Tästä seuraa, että kyseisen oikeudellisen perustan on oltava voimassa toimen antamishetkellä.[51]

50. Koska sekä päätös 97/413 että asetus N:o 2792/99 oli kumottu ennen vuoden 2010 päätösten antamista, kalastusalan hallintokomitean kuulemismenettelyä ei voitu soveltaa. Voimassa ei ollut mitään säännöstä tai määräystä tai edes mitään siirtymäjärjestelyä, joka olisi antanut komissiolle toimivallan tutkia alkuperäiset hakemukset uudelleen. Oikeudellista perustaa ei siten ollut olemassa eikä komissiolla ollut toimivaltaa antaa kyseisiä päätöksiä.[52]

51. Alusten omistajat ovat oikeassa väittäessään, ettei komissiolla ollut toimivaltaa antaa vuoden 2010 päätöksiä ad hoc -perusteella, mutta väärässä väittäessään, että olemassa oli asianmukainen oikeudellinen perusta. Tuomioon ArcelorMittal ja tuomioon SP ym. sisältyneet periaatteet olivat ensinnäkin yleisesti sovellettavia. Toiseksi säännökset ja määräykset, joita sovellettiin 14.12.2001, eli silloin, kun Irlannin viranomaiset esittivät alkuperäiset hakemukset, eivät olleet voimassa vuoden 2010 päätösten antamishetkellä. Kolmanneksi se, että komissio oli toiminut lainvastaisesti alkuperäisen päätöksen tehdessään, ei antanut sille perustetta jatkaa toimivallan ylittämistä antamalla vuoden 2010 päätökset. Neljänneksi on niin, että kun otetaan huomioon alkuperäisten hakemusten kohteena olleiden alusten määrä ja komission velvollisuus noudattaa huolellisuutta, komissiota ei voitu arvostella siitä, ettei se kyennyt tekemään päätöstä ennen MOO IV:n voimassaolon päättymispäivää 31.12.2001.[53]

52. Tässä yhteydessä todettakoon, ettei unionin lainsäätäjä ollut säätänyt siirtymäjärjestelyistä, joiden nojalla komissio olisi voinut tutkia sellaiset kapasiteetin lisäämistä koskevat hakemukset ja päättää niistä, jotka se oli vastaanottanut ennen kuin säännösten, joissa sille annettiin kyseinen toimivalta, voimassaolo päättyi tai ennen kuin ne kumottiin. On totta, että siirtymäjärjestelyjen puuttuminen voi olla yksittäisten tahojen kannalta epätyydyttävä seikka, mutta kyseisen päätelmän perusteella ei voitaisi sivuuttaa perussopimuksessa nimenomaisesti määrättyä annetun toimivallan periaatetta. Muutoin unionin yleinen tuomioistuin ylittäisi perussopimuksessa sille annetun toimivallan.[54]

49 — Valituksenalaisen tuomion 22–25 kohta.
50 — Valituksenalaisen tuomion 28 kohta.
51 — Valituksenalaisen tuomion 26 ja 27 kohta.
52 — Valituksenalaisen tuomion 30–36 kohta.
53 — Valituksenalaisen tuomion 37–42 kohta.
54 — Valituksenalaisen tuomion 43 kohta.

53. Tapauksissa, joissa unionin tuomioistuin kumoaa toimielimen toimen, SEUT 266 artikla, jossa määrätään asianomaisen toimielimen velvollisuudesta toimia, ei itsessään ole toimivallan lähde. Nyt käsiteltävässä asiassa komissiolla oli SEUT 266 artiklan mukainen velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. täytäntöön panemiseksi mutta sillä ei ollut toimivaltaa toimia niin. Tällaisessa tilanteessa komission olisi pitänyt jättää hakemukset käsittelemättä toimivallan puuttumisen perusteella. Tämä päätelmä ei kuitenkaan vaikuta alusten omistajien oikeuteen nostaa unionia vastaan vahingonkorvauskanne sillä perusteella, ettei sellaisia siirtymäjärjestelyjä ollut olemassa, joiden nojalla komissio olisi voinut antaa päätöksen Irlannin viranomaisten alkuperäisestä hakemuksesta. [55]

Yhteenveto komission valitusperusteesta

54. Komissio väittää, että valituksenalainen tuomio aiheuttaa ongelmia unionin toimielimille, alusten omistajille sekä unionin oikeusjärjestyksen tehokkuudelle.

55. Komissio esittää ensimmäisen valitusperusteensa tueksi seitsemän seikkaa: i) SEUT 266 artiklassa määrätään velvollisuudesta, joka koskee toimielintä, jonka toimi on kumottu; ii) kyseisen velvollisuuden on oltava tasapainossa muiden periaatteiden, kuten oikeusvarmuuden periaatteen, kanssa; iii) komissio sovelsi nyt käsiteltävässä asiassa tuomiossa SP ym. ja tuomiossa ArcelorMittal käytettyjä periaatteita; iv) mainittu oikeuskäytäntö perustuu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin; v) unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti oikeusvarmuuden periaatetta ja jätti myöntämättä, että oikeudellinen perusta voi olla implisiittinen; vi) SEUT 266 artiklalla ei oteta uudelleen käyttöön oikeudellista perustaa ja vii) tulkitessaan virheellisesti SEUT 266 artiklaa unionin yleinen tuomioistuin vaaransi SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen tehokkuuden ja jätti soveltamatta muita oikeusperiaatteita asianmukaisesti.

Yhteenveto vastineesta

56. Valituksen vastapuolet hyväksyvät sen, että komissiolla oli SEUT 266 artiklan mukaan velvollisuus toimia ja että on mahdollista, että kyseinen velvollisuus on saatettava tasapainoon muiden unionin oikeuden periaatteiden, kuten oikeusvarmuuden periaatteen, kanssa. Kyseisiin periaatteisiin ei kuitenkaan voida vedota kumotun oikeudellisen perustan ottamiseksi uudelleen käyttöön. Unionin yleinen tuomioistuin totesi aivan oikein, että toimen oikeudellisen perustan on oltava voimassa kyseisen toimen antamishetkellä ja että menettelysääntöjä katsotaan yleensä sovellettavan, kun ne tulevat voimaan. Tämä kanta ei vastaa tuomiossa SP ym. ja tuomiossa ArcelorMittal omaksuttua kantaa.

57. Komission kanta herättää tosiaan epäilyksiä alkuperäisen päätöksen pätevyydestä. Tämä vaikuttaa haitallisesti hyväksyttyihin hakemuksiin. Luottamuksensuojan periaate estää komissiota perumasta päätöksiä, joissa hyväksyttiin vetoisuuden lisääminen turvallisuuden parantamiseksi.

58. Vastapuolten mukaan tämä valitusperuste olisi näin ollen hylättävä. He väittivät unionin yleisessä tuomioistuimessa, että päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohta muodostaa erityisen oikeudellisen perustan komissiolle toimia, ja kyseinen väite esitetään käsiteltävässä valituksessa toissijaisesti. Vastapuolet esittävät edelleen toissijaisesti, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että komissiolla oli toimivalta antaa ad hoc -päätöksiä ilman päätöksessä 97/413 säädettyjä menettelyllisiä takeita, kumoamiskanteet olisi palautettava unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta valitusperusteista ii–vi voitaisiin

55 — Valituksenalaisen tuomion 44 ja 45 kohta.

päättää ensimmäisessä oikeusasteessa, koska niitä ei ole vielä tarkasteltu eikä tosiseikkoja koskevia toteamuksia ole tehty.[56] Ad hoc -päätökset antaessaan komissio loukkasi vastapuolten perusteltua luottamusta siitä, että heidän hakemuksensa käsiteltäisiin aineellisia sääntöjä ja päätöksessä 97/413 säädettyjä menettelyllisiä takeita noudattaen.

Arviointi: ensimmäinen valitusperuste

Alustavat huomautukset

59. Sinä ajankohtana, jona Irlannin viranomaiset esittivät alkuperäiset hakemukset, komission toimivalta perustui päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohtaan *ja* 9 artiklaan.[57]

60. Päätöksen 2002/70 tultua voimaan 1.1.2002 komissiolla ei ollut enää toimivaltaa käsitellä kyseisen kaltaisia hakemuksia. MOO IV:n aineellisten vaikutusten voimassaoloa jatkettiin 31.12.2002 asti eikä 9 artiklassa säädettyihin komission velvollisuuksiin puututtu,[58] mutta säännös, jonka nojalla *vetoisuuden lisääminen turvallisuuden parantamiseksi* voitiin hyväksyä (4 artiklan 2 kohta), oli poistettu. Mitään uusia sääntöjä, joilla olisi annettu komissiolle toimivalta antaa kyseisiä päätöksiä, ei ollut annettu eikä ollut siirtymäsäännöksiä, joiden nojalla komissio olisi voinut käsitellä vireillä olevat hakemukset.

61. Päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan kumoaminen ei vaikuttanut niihin alusten omistajiin, joita koskevat päätökset olivat myönteisiä tai olivat tulleet lopullisiksi.[59] Oikeudellisen perustan poistaminen koskee vain niitä alusten omistajia, joiden hakemukset hylättiin ja jotka nostivat alkuperäisestä päätöksestä kumoamiskanteen.

62. Oikeudellisen perustan mahdollista puuttumista ei otettu esiin tuomiossa Boyle ym. tai tuomiossa Flaherty ym. On kuitenkin riidatonta, ettei mitään sellaista säännöstä tai määräystä, joka olisi antanut komissiolle nimenomaisesti oikeudellisen perustan päättää alkuperäisistä hakemuksista, ollut voimassa sinä ajankohtana, jona alkuperäinen päätös tai vuoden 2010 päätökset annettiin.

SEUT 266 artikla

63. Tuomioistuinvalvontaa koskevista perussopimuksen määräyksistä SEUT 264 ja SEUT 266 artiklassa vahvistetaan hyväksytyn kanteen seuraukset. Unionin yleinen tuomioistuin julisti alkuperäisen päätöksen SEUT 264 artiklan mukaisesti alun alkaen mitättömäksi, minkä seurauksena sekä alusten omistajien että komission tilanne oli sama kuin ennen päätöksen antamista.

56 — Ks. edellä 43 ja 44 kohta.

57 — Alkuperäisen päätöksen johdanto-osassa viitataan asetuksen N:o 2792/99 6 artiklan 2 kohtaan oikeudellisena perustana. Kyseinen säännös sisälsi kuitenkin edellytykset, joita sovellettiin jäsenvaltioiden hakiessa 9 artiklan 1 kohdan nojalla tukea KOR:sta kalastuslaivaston uudistamiseen ja kalastusalusten nykyaikaistamiseen. Alkuperäiset hakemukset koskivat *yksittäisiä* pyyntöjä vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi. Jos olen ymmärtänyt oikein, Irlanti lähinnä kokosi hakemukset yhteen ja toimitti ne komissiolle. Tätä taustaa varten en pidä asetuksen N:o 2792/99 6 artiklan 2 kohtaa merkityksellisenä.

58 — Päätöksen 97/413 9 artiklan tekstiä muutettiin päätöksen 2002/70 1 artiklan 5 kohdalla. Muutetussa säännöksessä ei velvoitettu komissiota panemaan täytäntöön sääntöjä, jotka koskivat päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohtaan perustuvaa vetoisuuden lisäämistä turvallisuuden parantamiseksi. Ks. edellä 26 kohta.

59 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. AssiDomän Kraft Products ym. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, 57 kohta).

64. Tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. täytäntöön panemiseksi komission oli otettava huomioon kyseisten tuomioiden tuomiolauselmat mutta myös perusteet, jotka johtivat kyseisiin tuomioihin ja muodostivat tuomioiden olennaisen perustan, koska niitä tarvittiin tuomiolauselmien tarkan merkityksen määrittämisessä. Nämä perustelut nimittäin yhtäältä yksilöivät, mikä säännös tarkalleen ottaen on katsottu lainvastaiseksi, ja toisaalta osoittavat, mitkä ovat täsmällisesti ottaen tuomiolauselmassa todetun lainvastaisuuden syyt, joten asianomaisen toimielimen on otettava ne huomioon korvatessaan kumotun toimen toisella toimella. [60]

65. Valituksenalaisen tuomion 28 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin huomautti perustellusti, että sen on tutkittava omasta aloitteestaan toimivaltaa koskeva kysymys, vaikka yksikään asianosaisista ei sitä pyytäisi. [61] Unionin yleinen tuomioistuin katsoi myös, ettei mikään 1.1.2003 alkaen voimassa ollut primaarioikeuden määräys tai johdetun oikeuden säännös antanut komissiolle toimivaltaa päättää alkuperäisestä hakemuksesta tai hakemuksista, jotka esitettiin tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. antamisen jälkeen. [62] On selvää, että unionin yleinen tuomioistuin oli oikeassa todetessaan, että päätöksen 97/413 voimassaolo oli päättynyt eikä voimassa ollut mitään siirtymätoimenpiteitä. Näin ollen komissiolla ei ollut kalastusalaan tuolloin sovellettavan unionin lainsäädännön mukaan toimivaltaa antaa riidanalaisia päätöksiä.

66. Unionin yleinen tuomioistuin tutki myös, antaako SEUT 266 artikla itsessään komissiolle toimivallan antaa päätöksiä alusten omistajien toimittamia tietoja arvioidessaan. Se totesi, ettei SEUT 266 artikla itsessään antanut komissiolle toimivaltaa. Muunlainen tulkinta olisi vastoin SEU 13 artiklan 2 kohdassa vahvistettua annetun toimivallan periaatetta: toimimisvelvollisuus on erotettava toimien antamista koskevasta toimivallasta, eivätkä kyseiset käsitteet ole keskenään ristiriidassa. Yhdyn tähän näkemykseen. Unionin yleinen tuomioistuin näyttää mielestäni myös katsoneen implisiittisesti, ettei SEUT 266 artiklalla oteta uudelleen käyttöön päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohtaa oikeudellisena perustana.

67. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa kuitenkin tuomionsa 44 kohdan toiseksi viimeisessä ja viimeisessä virkkeessä seuraavaa:

”Nyt käsiteltävässä asiassa komissiolla oli SEUT 266 artiklan nojalla velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. täytäntöön panemiseksi mutta sillä ei kuitenkaan ollut toimivaltaa siihen. Tällaisessa tilanteessa komission olisi pitänyt jättää kantajien hakemukset käsittelemättä toimivallan puuttumisen perusteella.”

68. Tämä sanamuoto on sekä epäselvä että jossain mielessä virheellinen.

69. Virkkeen osa ”– – mutta sillä ei ollut toimivaltaa siihen” on epäselvä ja epätäsmällinen. Sen voidaan katsoa tarkoittavan, ettei komissiolla ollut toimivaltaa toteuttaa mitään tarvittavia toimenpiteitä SEUT 266 artiklaan perustuvien velvollisuuksiensa täyttämiseksi. Tämä käsitys olisi virheellinen.

70. SEUT 266 artiklan sanamuoto ”on toteutettava – – täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet” ei tarkoita, että asianomainen toimielin voisi vain arvioida, pitäisikö sen toteuttaa jokin toimenpide tuomion täytäntöön panemiseksi. [63] Se olisi ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. SEUT 266 artiklan mukaan asianomaisella toimielimellä on nimittäin harkintavaltaa valitessaan mahdolliset toimenpiteet, ja jos toimenpiteen kumoavan tuomion täytäntöönpanoon liittyy erityisiä vaikeuksia, asianomainen toimielin voi täyttää tämän velvollisuutensa

60 — Tuomio Asteris ym. v. komissio (C-97/86, 99/86, 193/86 ja 215/86, EU:C:1988:199, 27 kohta).

61 — Tuomio Salzgitter v. komissio (C-210/98 P, EU:C:2000:397, 56 kohta).

62 — Valituksenalaisen tuomion 30–37 kohta.

63 — SEUT 266 artiklaa on myös tulkittu laaja-alaisesti. Näin ollen se kattaa velvollisuuden lopettaa rikkominen kohtuullisessa ajassa; ks. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-21/94, EU:C:1995:220, 33 kohta). Tämä saattaa edellyttää mitättömäksi julistetun säädöksen poistamista. Tämä saattaa edellyttää, että asianomainen toimielin pidättäytyy antamasta samanlaista toimenpidettä; ks. tuomio Interporc v. komissio (C-41/00 P, EU:C:2003:125, 29 kohta).

arvioimalla, voiko se korvata asianmukaisesti vahingot, joita asianomaiselle henkilölle on aiheutunut kumotusta päätöksestä.[64] Vaikka lainvastaisen toimen kumoamisesta usein seuraakin, että asianomainen toimielin antaa uuden toimen, jossa ei toisteta tuomioistuimen yksilöimiä lainvastaisuuksia, se ei ole ainut mahdollinen tapa panna tuomio täytäntöön.

71. Mielestäni vaikuttaa siltä, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen todetessaan, että komission piti jättää kantajien hakemukset käsittelemättä toimivallan puuttumisen perusteella. Ensinnäkin komissiolla oli velvollisuus käyttää harkintavaltaansa arvioidessaan alkuperäistä hakemusta tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. valossa. Toiseksi alkuperäisen hakemuksen esittivät Irlannin viranomaiset useiden alusten omistajien puolesta, joten on muodollisesti virheellistä kutsua sitä ”kantajien hakemukseksi”.

72. Valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että alusten omistajilla oli oikeus nostaa Euroopan unionia vastaan vahingonkorvauskanne, koska jos käytössä olisi ollut siirtymätoimenpiteitä, komissio olisi voinut antaa päätöksen. Mielestäni vaikuttaa siltä, ettei tällä ole merkitystä määritettäessä SEUT 266 artiklasta johtuvien komission velvollisuuksien luonnetta.

73. Vahingonkorvauskanteen nostaminen ei myöskään olisi helppoa. Kantajan (tässä tapauksessa alusten omistajien) vastuulla on näyttää toteen i) lainvastainen menettely, ii) vahinko ja iii) syy-yhteys.[65] Vaikka siirtymäsäännösten puuttuminen saattaisi merkitä lainvastaista menettelyä, vahingonkorvauskannetta ei välttämättä voisi nostaa vain tämän perusteella. Edelleen olisi myös näytettävä toteen, että kyseinen menettely on aiheuttanut vahinkoa.[66]

74. Näyttää kuitenkin siltä, että valituksenalaisen tuomion 44 kohtaa voidaan tulkita siten, että se on yhteensopiva SEUT 266 artiklan kanssa. Kyseisen kohdan toiseksi viimeisen virkkeen sanamuodon ”mutta sillä ei kuitenkaan ollut toimivaltaa siihen” voidaan ymmärtää merkitsevän myös sitä, ettei komissiolla ollut toimivaltaa antaa riidanalaisia päätöksiä. Mielestäni tämä kuvastaa sitä, mitä unionin yleinen tuomioistuin todennäköisesti halusi sanoa; se on asianmukainen toteamus oikeudellisesta asemasta.

75. Muodostaako unionin yleisen tuomioistuimen tuomion 44 kohdan monitulkintaisuus sitten sellaisen oikeudellisen virheen, jonka takia tuomio pitäisi kumota?

76. Mielestäni ei.

77. Unionin yleinen tuomioistuin ei sulkenut pois sitä, että komissio voisi toteuttaa uusien päätösten antamisen sijasta muita toimenpiteitä tuomion Boyle ym. täytäntöön panemiseksi. Komissio ei myöskään väitä valituksessaan, että unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota pitäisi tulkita niin. Tämän vuoksi en katso valituksenalaisen tuomion olevan ristiriidassa SEUT 263 artiklan kanssa siksi, että se johtaa puutteisiin käytettävissä olevissa oikeussuojakeinoissa.

64 — Tuomio Könecke Fleischwarenfabrik v. komissio (76/79, EU:C:1980:68, 13–15 kohta); ks. myös tuomio parlamentti v. Meskens (C-412/92 P, EU:C:1994:308, 28 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on noudattanut tätä lähestymistapaa tuomiossaan komissio v. Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, 39 kohta).

65 — Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2003:410, 44 kohta). Vahingonkorvauskanne mahdollistaa asian saattamisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta se ei kuulu valvontajärjestelmään, ja se, ettei tällainen kanne välttämättä menesty, ei merkitse sitä, että asianomaisilta olisi riistetty tehokas oikeussuoja. Ks. esim. tuomio Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 82–84 kohta).

66 — Asiassa T-138/08, Cavankee Fishing ym. v. komissio, käsiteltävä vahingonkorvauskanne perustuu alkuperäisen päätöksen 2 artiklaan. Kantajat väittävät, että oikeudellinen virhe on todettu unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa Boyle ym. Kantajat väittävät kärsineensä merkittäviä vahinkoja, koska i) he ovat joutuneet ostamaan markkinoilta vetoisuutta turvallisuuden parantamiseksi korvatakseen vetoisuuden, jonka lisäämistä komissio ei hyväksynyt ja ii) tietyt kantajat menettivät kalastuspäiviä merellä. Kantajat väittävät, että komission hylkäävän päätöksen ja heille aiheutuneiden vahinkojen välillä on suora yhteys.

78. Ja vaikka kyseisen tuomion 44 kohta on oikeudellisesti virheellinen, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka unionin yleisen tuomioistuimen esittämät tuomion perustelut olisivat unionin oikeuden vastaisia, valitus on hylättävä, jos tuomiolauselman tueksi on sellaisia muita perusteluja, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu.[67] Vaikuttaa siltä, että samaa periaatetta voidaan soveltaa analogisesti tässä asiassa.

79. Koska i) unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä valituksenalaisen tuomion 44 kohdassa voidaan tulkita siten, että se on perussopimuksen mukainen, ja ii) sen ratkaisu on perusteltu, koska komissio ylitti toimivaltansa antaessaan vuoden 2010 päätökset, katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tulkinnut virheellisesti SEUT 266 artiklaa.

SEUT 266 artiklan mukaiset velvollisuudet ja yleiset oikeusperiaatteet

80. Komissio väittää, että se oli toimivaltainen antamaan vuoden 2010 päätökset, koska sillä oli riittävät valtuudet siihen. Koska päätös 97/413 tai asetuksen N:o 2792/99 6 artikla ei kumpikaan ollut voimassa 13.7.2010, jolloin kyseiset päätökset annettiin, komissio ei voinut kuulla kalastusalan hallintokomiteaa. Unionin yleinen tuomioistuin teki komission mukaan virheen, kun se ei arvioinut SEUT 266 artiklassa määrättyä toimintavelvollisuutta suhteessa unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, erityisesti oikeusvarmuuden periaatteeseen.

81. Komissio väittää, että tuomiosta SP ym. ja tuomiosta ArcelorMittal seuraa, että aiempia aineellisia sääntöjä sovelletaan menneisiin tilanteisiin, kun taas menettelysääntöjä sovelletaan vain niiden voimassaoloaikana. Komissiolla oli näin ollen mielestään toimivalta käyttää ad hoc -menettelyä, eikä vuoden 2010 päätöksiä ollut välttämätöntä saattaa kalastusalan hallintokomitean käsiteltäväksi. Vastapuolet vastustavat tätä näkemystä.

82. En hyväksy komission väitteitä.

83. Tuomio SP ym. tuo mielestäni esiin komission lähestymistapaan liittyvät ongelmat.

84. Mainitussa tuomiossa oli kyse siitä, että EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päätyttyä siirryttiin saumattomasti EY:n perustamissopimuksen (ja myöhemmin EUT-sopimuksen) kilpailusääntöihin. Tämä oli automaattista oikeussääntöjen ajallisen seuraannon mukaisesti.[68] Tässä tapauksessa sen sijaan MOO IV -järjestelmä lopetettiin kokonaan asetuksella N:o 2371/2002 YKP:n linjausten merkittävän muutoksen johdosta.[69] Ei siis ollut mitään vastaavia aineellisia sääntöjä, jotka olisivat korvanneet päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan, joka olisi antanut komissiolle toimivallan hyväksyä vetoisuuden lisäämisen turvallisuuden parantamiseksi.

85. Tuomiossa SP ym. seurattiin vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jossa erotetaan toisistaan aineelliset säännöt (joita ei tavallisesti sovelleta takautuvasti oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden noudattamisen takaamiseksi) ja menettelysäännöt (joita sovelletaan välittömästi).[70] Kyseisessä tuomiossa kuitenkin korostettiin merkityksellisesti sitä, että unionin toimielimellä on ensisijassa oltava tarvittava toimivalta, jotta se voi ylipäätään toimia. Tuomiossa todettiin seuraavaa: ”Tämän osalta on korostettava, että määräyksen, joka muodostaa toimen oikeusperustan ja jossa

67 — Tuomio Salzgitter v. komissio (C-210/98 P, EU:C:2000:397, 58 kohta); ks. myös tuomio ThyssenKrupp Nirosta v. komissio (C-352/09 P, EU:C:2011:191, 136 kohta).

68 — Tuomio SP ym., 109 kohta.

69 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

70 — Tuomio SP ym., 116 kohta.

toimielimelle annetaan toimivalta antaa asianomainen toimi, on oltava voimassa toimen antamishetkellä – –. Periaatteet, jotka ohjaavat sääntöjen seuraantoa, voivat puolestaan johtaa sellaisten aineellisoikeudellisten määräysten soveltamiseen, jotka eivät ole enää voimassa, kun yhteisön toimielin antaa toimen.”[71]

86. Näin ollen ensimmäiseksi on määritettävä, onko unionin toimielin toimivaltainen toimimaan, ja jos on, niin minkä unionin oikeuden tietyn määräyksen tai säännöksen perusteella. Vasta sen jälkeen määritetään ne nimenomaiset aineelliset säännöt ja menettelysäännöt, jotka ohjaavat kyseisen toimielimen toimintaa. On kuitenkin niin, että jos sinä ajankohtana, jona unionin toimielimellä on tarkoitus antaa jokin erityinen päätös, ei ole voimassaolevaa pätevää oikeudellista perustaa, ei voida vedota oikeussääntöjen ajallista seuraantoa ohjaaviin periaatteisiin ja soveltaa sellaisia aineellisia säännöksiä tai määräyksiä, jotka aiemmin ohjasivat aiempia toimia.[72] Tämä on perinteinen lähestymistapa.

87. Tämän analyysin perusteella voidaan todeta, että jos päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohta olisi ollut edelleen voimassa *tai* se olisi korvattu vastaavanlaisella säännöksellä (tai olisi säädetty siirtymäjärjestelystä, jossa olisi annettu toimivalta jatkaa vireillä olevien hakemusten käsittelyä), komissiolla olisi säilynyt toimivalta päättää alkuperäisistä hakemuksista ja antaa alkuperäisen päätöksen kumonneiden tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. seurauksena vuoden 2010 päätökset kyseisten tuomioiden panemiseksi täytäntöön. Komission toimivalta hyväksyä vetoisuuden lisääminen turvallisuuden parantamiseksi kuitenkin päättyi, kun päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohta kumottiin. Kumottua säännöstä ei näkemykseni mukaan voida ottaa uudelleen käyttöön. Tästä seuraa väistämättä, ettei se voi mitenkään myöskään muodostaa pätevää oikeudellista perustaa ad hoc -toiminnalle.

88. Yhtä vaikeaa on yhtyä komission tulkintaan tuomiosta ArcelorMittal.

89. Mainitussa asiassa oli kyse siitä, että sellaisesta kilpailunvastaisesta menettelystä, josta voitiin määrätä EHTY:n perustamissopimuksen nojalla seuraamuksia, voitiin edelleen määrätä seuraamuksia myös EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen EY:n perustamissopimuksen (ja myöhemmin EUT-sopimuksen) nojalla. Komissiolla säilyi siten toimivalta määrätä seuraamuksia kilpailunvastaisesta menettelystä. Kun alkuperäinen päätös, jonka komissio oli tehnyt EHTY:n perustamissopimuksen mukaisesti, kumottiin yhden yrityksen osalta, komissio käynnisti uuden menettelyn sittemmin voimaan tulleiden yhteisöjen sääntöjen (asetus N:o 1/2003)[73] mukaisesti ja määräsi uuden sakon. Kyseinen yritys riitautti uuden päätöksen unionin yleisessä tuomioistuimessa ja muutoksenhaussa unionin tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuin hylkäsi valituksen.

90. Näin päättäessään unionin tuomioistuin katsoi, että oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti asianomaisten yritysten oli erityisen tärkeää olla tietoisia oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuudesta sekä oikeudellisesta perustasta, jonka nojalla komissio voi määrätä niille seuraamuksia.[74] Tästä huolimatta unionin tuomioistuin otti lähtökohdaksi sen, että koska komissiolla oli edelleen toimivalta toimia, se saattoi ja sen täytyi soveltaa EY:n perustamissopimuksessa määrättyjä menettelyitä (siinä asianomaisille yrityksille annettiin itse asiassa laajemmat menettelylliset takeet). Tarkemmin sanottuna asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohta muodosti oikeudellisen perustan toiminnalle (sellaisen uuden päätöksen tekemiselle, jossa määrätään uusi sakko).[75] Näin ollen komissio oli toimivaltainen toimimaan, ja uusi päätös, jossa viitattiin kyseiseen pätevään oikeudelliseen perustaan, oli laillinen siitä huolimatta, että siinä silloin sovellettiin aiempia aineellisia sääntöjä ja sillä hetkellä voimassa olleita menettelysääntöjä aiempiin toimiin.

71 — Tuomio SP ym., 118 kohta.

72 — Tuomio SP ym., 117 ja 119 kohta.

73 — Ks. edellä alaviite 41.

74 — Tuomio ArcelorMittal, 68–72 kohta.

75 — Tuomio ArcelorMittal, 74 kohta.

91. Sen sijaan nyt käsiteltävässä asiassa komissiolla ei ollut enää 31.12.2001 jälkeen toimivaltaa tehdä tarvittavaa päätöstä. Ei nimittäin ollut mitään asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohtaa vastaavaa säännöstä, jossa olisi annettu komissiolle toimivalta toimia ja jonka nojalla komissio olisi voinut soveltaa aiempia, päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan aineellisia sääntöjä yhdessä voimassa olevien menettelysääntöjen kanssa antaakseen päätöksen vireillä olevasta hakemuksesta. (Tässä asiassa ei ole myöskään kyse seuraamuksien määräämisestä alusten omistajille. Kyse on yksinkertaisesti siitä, hyväksytäänkö heidän hakemuksensa vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi vai ei.)

92. Näin ollen en hyväksy näkemystä, jonka mukaan tuomiota ArcelorMittal olisi tulkittava siten, että se antaa uudenlaisen vivahteen vakiintuneelle oikeuskäytännölle ja mahdollistaa sellaisen oikeudellisen perustan ottamisen uudelleen käyttöön, jonka voimassaolo on päättynyt, soveltamalla unionin oikeuden yleisiä periaatteita tapauksessa, jossa jokin aineellinen säännös ohjaa aiempia toimia. Käsittääkseni oikeuskäytäntö ei ole muuttunut. Toimen oikeudellisen perustan muodostavan säännöksen, jossa annetaan unionin toimielimelle toimivalta antaa kyseessä oleva toimi, on oltava voimassa toimen antamishetkellä.[76] Kumottu säännös on kumottu säännös. Se ei voi enää muodostaa pätevää oikeudellista perustaa toiminnalle.[77] Voimassa olevan oikeudellisen perustan puuttuessa ei myöskään voida improvisoida ad hoc -oikeusperustaa, jonka nojalla aineellista sääntöä voitaisiin soveltaa aiempaan toimeen.

93. Irlanti esitti alkuperäiset hakemuksensa 14.12.2001, jolloin päätös 97/413 oli kaikilta osin voimassa. Näyttää siltä, että tosiasiassa *kaksi* kyseisen päätöksen säännöstä muodostivat yhdessä välttämättömän oikeudellisen perustan komission toimille. Kyseisen päätöksen 4 artiklan 2 kohta sisälsi aineellisen säännöksen, joka koski vetoisuuden lisäämistä turvallisuuden parantamiseksi. Päätöksen 9 artiklan 1 kohdassa kuitenkin annettiin komissiolle toimivalta toteuttaa päätöksen tavoitteet ja yksityiskohtaiset säännöt. Alkuperäisten hakemusten ratkaisemista koskevan toimivallan saaminen edellyttää näin ollen näiden kahden säännöksen yhdistelmää. Kun toinen niistä kumottiin, komissiolla ei ollut enää erityistä toimivaltaa antaa tarvittava päätös.

94. Lisäksi toimenpiteen oikeudellisen perustan ilmoittamisvelvollisuus liittyy perusteluvelvollisuuteen.[78] Vaikka oikeudellinen perusta on mahdollista päätellä kyseisen toimenpiteen muiden osien perusteella, siihen on viitattava nimenomaisesti, jos asianosaiset ja unionin tuomioistuin eivät muutoin voi määrittää täsmällistä oikeudellista perustaa täysin varmasti.[79] Tässäkin käytän esimerkkinä Peter McBridea koskevaa päätöstä K(2010) 4758.[80] Siinä todetaan nimenomaisesti, että ”neuvoston päätöksen 97/413/EY 4 artiklan 2 kohta on kumottu neuvoston päätöksen 2002/70 1 artiklan 3 kohdalla eikä sitä ole korvattu vastaavalla säännöksellä[;] uudelle päätökselle ei ole enää erityistä oikeudellista perustaa”. Koska päätöksessä ei mainita muita primaarioikeuden määräyksiä tai johdetun oikeuden säännöksiä, joissa annettaisiin komissiolle tarvittava toimivalta, kyseisestä tekstistä (tai sen sisartekstistä) ei mielestäni ole mahdollista löytää implisiittistä oikeudellista perustaa.

95. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin oli siten oikeassa katsoessaan, ettei komissiolla ollut tarvittavaa toimivaltaa antaa vuoden 2010 päätökset.

76 — Tuomio ArcelorMittal, 75 kohta.

77 — Ks. ratkaisuehdotukseni Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 ja C-234/10, EU:C:2011:701, 64 kohta). Unionin tuomioistuin ei käsitellyt tätä asiaa tuomiossaan. Komissio antoi hiljattain ehdotuksen, jossa se selvitti, että jos oikeudellisen perustan aiemmin muodostanut toimi on kumottu, sillä ei SEUT 266 artiklan mukaan ole enää toimivaltaa antaa korjaavaa säädöstä unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi: Ehdotus neuvoston asetukseksi sokerialan tuotantomaksujen vahvistamisesta markkinointivuosiksi 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 ja 2005/2006, lisämaksun kertoimen laskemisen vahvistamisesta markkinointivuosiksi 2001/2002 ja 2004/2005 sekä sokerinvalmistajien sokerijuurikkaan myyjille tuotantomaksujen enimmäismäärän ja näiden tuotantomaksujen välisen erotuksen vuoksi maksaman määrän vahvistamisesta markkinointivuosiksi 2002/2003, 2003/2004 ja 2005/2006, COM(2013) 527 final, 3 kohta, s. 3.

78 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 38, 39 ja 46 kohta).

79 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 56 kohta) ja tuomio neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2015:217, 79 kohta).

80 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

96. Jos komissiolla ei kerran ollut enää toimivaltaa toimia päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdan kumoamisen jälkeen, mitä sen sitten olisi pitänyt tehdä tuomion Boyle ym. ja tuomion Flaherty ym. johdosta SEUT 266 artiklassa määrätyt velvollisuutensa täyttääkseen?

97. Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole antaa käskyjä, mutta se voi antaa ohjeita. Esitän seuraavat huomautukset tietoisena siitä, että voi olla helpompaa olla jälkiviisas kuin nähdä asiat heti selkeästi ilmeisen hankalan ongelman edessä.

98. Komissiolla ei itsellään ole lainsäädäntövaltaa yhteisen kalastuspolitiikan alalla, mutta sillä on oikeus tehdä ehdotuksia unionin lainsäätäjälle.[81] SEUT 290 artiklan 1 kohdassa määrätään myös, että komissiolle voidaan siirtää valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Teoreettisesti vaikuttaa siten mahdolliselta, että komissio tekee unionin lainsäätäjälle ehdotuksen sellaisten puuttuvien siirtymäsäännösten käyttöönotosta, joilla annetaan komissiolle toimivalta antaa päätökset sellaisista hakemuksista vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi, jotka olivat vireillä 31.12.2001 (eli silloin, kun kyseinen MOO IV:n osa kumottiin). On kuitenkin pidettävä mielessä, että alkuperäisten hakemusten esittämishetkellä sovellettu järjestelmä on jo aikaa sitten korvattu politiikalla, jossa painotetaan enemmän kalakantojen säilyttämistä.[82] Jotta hakemusten esittäjät voitaisiin asettaa aidosti samanlaiseen tilanteeseen kuin jossa he olisivat olleet, jos käytössä olisi ollut siirtymätoimenpiteitä, komission pitäisi käsitellä alkuperäiset hakemukset YKP:n näkökulmasta sellaisena kuin sitä sovellettiin vuonna 2001 eikä nykymuotoisen YKP:n näkökulmasta, antaa relevantit päätökset sekä arvioida sitten, onko turvallisuuden parantamiseksi tehdyn vetoisuuden lisäämisen tämän johdosta tapahtuvan sallimisen vastapainoksi tarvetta toteuttaa muita toimenpiteitä, jotta YKP:n nykyiset painopisteet eivät vaarantuisi. Tämä olisi älyllisesti ja käytännöllisesti katsottuna hyvin haastavaa.

99. Menettelylliset takeet, joista säädetään päätöksen 97/413 10 artiklassa luettuna yhdessä asetuksen N:o 3760/92 17 ja 18 artiklan kanssa, on myös kumottu. Näin ollen komission pitäisi myös arvioida, missä määrin nykyiset säännökset ja määräykset jäsenvaltioiden suorittamasta komission YKP:n alan täytäntöönpanotoimien valvonnasta antavat aiempaa vastaavan tai sitä paremman suojan.[83]

100. Kuten olen jo todennut,[84] tällainen menettelytapa ei mielestäni vaarantaisi niiden muiden tilannetta, joiden hakemus vetoisuuden lisäämisestä turvallisuuden parantamiseksi hyväksyttiin, eikä se myöskään vaikuttaisi millään tavalla niiden muiden tilanteeseen, jotka saivat hylkäävät päätökset, joista he eivät nostaneet kannetta unionin yleisessä tuomioistuimessa ja joista on siten tullut lopullisia.

101. Edellä kuvatuista syistä katson, että ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

Toinen valitusperuste

102. Komissio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on puutteellista. Komissio katsoo ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin vääristeli sen vastinetta. Komissio myönsi, ettei se voinut soveltaa päätöksen 97/413 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjä menettelyjä, mutta selitti, että se oli tämän takia soveltanut ad hoc -menettelyä ja säilyttänyt siten toimivallan soveltaa kyseistä säännöstä aineellisesti. Valituksenalainen tuomio antaa komission mukaan vaikutelman, että se vain yksinkertaisesti päätti käyttää sellaista oikeudellista perustaa, jonka voimassaolo oli päättynyt, eikä edes yrittänyt perustella oikeudellista kantaansa. Toiseksi komissio valittaa, ettei unionin yleinen tuomioistuin käsitellyt asiassa Gill, T-471/10, esiin tuotua kysymystä tutkittavaksi ottamisesta.

81 — SEUT 43 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

82 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 13–16 kohta.

83 — Yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011 (EUVL 2011, L 55, s.13).

84 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

103. Velvollisuus perustella tuomiot perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklaan, jota sovelletaan unionin yleiseen tuomioistuimeen kyseisen perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 81 artiklan nojalla. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä kyseisen tuomioistuimen päättely siten, että niille, joita tuomio koskee, selviävät ratkaisun syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia ratkaisun laillisuuden. [85]

104. Mielestäni vaikuttaa ensinnäkin siltä, että komissio toistaa tässä lähinnä samat perusteet kuin ensimmäisen valitusperusteen kohdalla. Vaikka on totta, että komission huomautuksia käsitellään valituksenalaisessa tuomiossa lyhykäisesti, tuomion perustelut ovat kuitenkin selkeitä ja yksiselitteisiä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei mikään primaarioikeuden määräys tai johdetun oikeuden säännös antanut komissiolle toimivaltaa antaa päätöstä alkuperäisestä hakemuksesta. Näin ollen sillä ei ollut toimivaltaa ja oikeudellista perustaa antaa vuoden 2010 päätöksiä. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely esitetään riittävän yksityiskohtaisesti, jotta komissio voi valittaa siitä ja unionin tuomioistuin voi ratkaista valituksen.

105. Asiassa Gill, T-471/10, 16 alusten omistajaa halusi panna vireille kumoamiskanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa. [86] Ratkaistavana oli se, oliko edellä mainituista kanteista kuudessa noudatettu SEUT 263 artiklassa määrättyä kanteen nostamisen määräaikaa. [87] Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisistä kuudesta kanteesta viisi 1.4.2011 antamissaan määräyksissä sillä perusteella, että ne oli nostettu liian myöhään ja että niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset sen vuoksi selvästi puuttuivat. [88]

106. Kyseisten kanteiden nostamisen määräaika alkoi 17.7.2010 ja päättyi keskiyöllä 27.9.2010. Kantajan asianajajilla oli ollut ongelmia heidän yrittäessään lähettää kannekirjelmiä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamon telekopiolaitteen välityksellä yöllä 27.9. Telekopiolaite ei vastannut, kun kantajan asianajajat yrittivät lähettää asian T-471/10 kannekirjelmää ensin klo 23.53 ja uudelleen 23.57 Luxemburgin aikaa. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tämän perusteella, että kun otetaan huomioon kirjelmien keskimääräinen lähetysaika, on niin, että vaikka kirjaamon telekopiolaite olisi toiminut normaalisti, kuudesta kannekirjelmästä vain ensimmäinen (T-471/10, Gill) olisi vielä voitu lähettää keskiyöhön mennessä, jolloin kaikkien kanteiden nostamisen määräaika päättyi. Mielestäni tämä osoittaa riittävän selkeästi perusteet, joilla unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kanne oli nostettu asiassa Gill ajoissa ja se voitiin siten ottaa tutkittavaksi.

107. Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin perusteli ratkaisuaan riittävästi ja toinenkin valitusperuste on perusteeton.

108. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 ja 184 artiklan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Katson, että valitus on hylättävä, ja valituksen vastapuolet ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Euroopan komissio on siten velvoitettava korvaamaan vastapuolten oikeudenkäyntikulut.

85 — Tuomio Mindo v. komissio (C-652/11 P, EU:C:2013:229, 29 kohta).

86 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta ja alaviite 48.

87 — Kyseessä olivat asiat T-468/10, T-469/10, T-470/10, T-471/10, T-472/10 ja T-473/10.

88 — Määräys Doherty v. komissio (T-468/10, EU:T:2011:133, 13–17 kohta).

Ratkaisuehdotus

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

— Valitus hylätään.

— Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan vastapuolten oikeudenkäyntikulut.