JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
26 päivänä lokakuuta 1995 *

1. Tässä asiassa komissio vaatii 22.11.1993 tehdyn kalastusasioita käsittelevän neuvoston sellaisen päätöksen kumoamista, joka koski kansainvälistä sopimushanketta, jonka tarkoituksena oli edistää sitä, että aavalla merellä kalastavat alukset kunnioittavat kansainvälisiä suojelu- ja hoitotoimenpiteitä (jäljempänä sopimus). Sopimuksesta neuvoteltiin Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestössä (jäljempänä FAO). Neuvosto vahvisti päätöksellään pysyvien edustajien komitean (jäljempänä Coreper) aikaisemmin tekemän päätöksen, jonka mukaan yhteisö ei voinut käyttää äänivaltaa FAOn yleiskokouksessa (joka on FAOn pääasiallinen päättävä elin) sopimusta hyväksyttäessä, vaan äänivaltaa käyttivät jäsenvaltiot. Komissio katsoo, että sopimus kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ja että neuvoston päätös oli tämän vuoksi lainvastainen.

2. Tämä asia on jatkoa yhteisön ulkoisesta toimivallasta toimielinten välille syntyneille kiistoille. On muistutettava, että lausunnon 1/94 [1] antamiseen johtaneen menettelyn kuluessa komissio katsoi, että se tapa, jolla yhteisö ja jäsenvaltiot ovat edustettuina FAOssa, oli epätarkoituksenmukainen ja epätyydyttävä. Tästä voidaan päätellä, että komissio haluaa tämän asian käsittelyn yhteydessä päästä selvyyteen siitä, miten yhteisön edustus kansainvälisissä järjestöissä olisi järjestettävä.

3. Neuvosto on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeudenkäyntiväitteen. Se katsoo, ettei tässä asiassa kyseessä oleva päätös ole sellainen toimi, joka voisi olla tuomioistuinten harjoittaman valvonnan alainen tai, vaihtoehtoisesti, että komissio ei nostanut kannetta perustamissopimuksen 173 artiklan viidennessä kohdassa määrätyn kahden kuukauden määräajan kuluessa. Yhteisöjen tuomioistuin päätti 14.6.1994 lykätä oikeudenkäyntiväitteen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä. Kuten tullaan näkemään, tutkittavaksi ottaminen ja pääasia liittyvät tässä asiassa läheisesti toisiinsa.

4. Ennen kun ryhdyn käsittelemään esillä olevia kysymyksiä, kerron, miten yhteisö ja jäsenvaltiot ovat edustettuina FAOssa. Tämän jälkeen palaan käsittelemään sopimusjärjestelyyn liittyviä neuvotteluja, sen hyväksymistä ja sisältöä.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Lausunto 1/94, *The Agreement establishing the World Trade Organisation*, EYVL 1994, I-5267.

Yhteisö ja jäsenvaltiot FAOssa

on II artikla, joka muutetussa muodossaan kuuluu seuraavasti: *

"1. — —

5. FAO on Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestö, joka käsittelee — kuten sen nimestä käy ilmi — elintarvike- ja maatalouspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä.

2. — —

3. Edellyttäen, että yli puolet järjestön jäsenvaltioista on läsnä, yleiskokous voi kahden kolmasosan määräenemmistöllä annetuista äänistä hyväksyä järjestön jäseneksi minkä tahansa alueellisen taloudellisen yhteistoimintajärjestön, joka täyttää tämän artiklan 4 kohdassa asetetut edellytykset, on jättänyt jäsenyyshakemuksen ja ilmoittanut asianmukaisesti laaditulla asiakirjalla, että se hyväksyy peruskirjassa asetetut velvollisuudet sellaisina kuin ne ovat voimassa jäsenyyshakemuksen hyväksymishetkellä. Tässä peruskirjassa tarkoitetuilla jäsenvaltioilla tarkoitetaan myös tämän artiklan 8 kohdassa mainittuja jäsenjärjestöjä, jollei toisin ole nimenomaan määrätty.

6. Koska yhteisöllä on merkittävä asema näillä alueilla, FAOn pääsihteeristön ja yhteisön välillä käynnistettiin alustavat neuvottelut yhteisön mahdollisesta liittymisestä FAOon ja näiden seurauksena aloitettiin viralliset neuvottelut 1.2.1991. Nämä neuvottelut etenivät suotuisasti, ja 26.11.1991 FAOn yleiskokous hyväksyi Euroopan talousyhteisön (kuten nimi tuolloin kuului) jäsenjärjestöksi.

4. Alueellinen taloudellinen yhteistoimintajärjestö voi hakea tämän artiklan 3 kohdan mukaisesti järjestön jäsenyyttä, jos sen jäsenet ovat itsenäisiä valtioita, joista enemmistö on järjestön jäsenvaltioita, ja jos

7. FAOn peruskirjaan oli tämän vuoksi tehtävä tiettyjä muutoksia. Keskeinen säännös

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille toimivaltansa ja vallan tehdä näitä jäsenvaltioita sitovia päätöksiäjärjestön toimialaan kuuluvissa asioissa.

5. Sellaisen alueellisen taloudellisen yhteistoimintajärjestön, joka hakee järjestön jäsenyyttä, on hakemusta jättäessään esitettävä toimivaltaansa koskeva ilmoitus, jossa on määritetty ne asiat, joiden osalta sen jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille toimivaltansa.

6. Jäsenjärjestön jäsenvaltioiden oletetaan olevan toimivaltaisia kaikissa sellaisissa asioissa, joiden osalta järjestölle ei erityisesti ole ilmoitettu toimivallan siirrosta.

7. Jäsenjärjestön tai sen jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikki jäsenjärjestön ja sen jäsenvaltioiden välisessä toimivallanjaossa tapahtuvat muutokset pääjohtajalle, joka ilmoittaa tästä edelleen muille järjestön jäsenvaltioille.

8. Jäsenjärjestön on käytettävä jäsenyyteen liittyviä oikeuksiaan vaihtoehtoisesti sen jäsenvaltioina olevien järjestön jäsenvaltioiden kanssa niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja yleiskokouksen vahvistamien sääntöjen mukaisesti.

9. Jollei tässä artiklassa ole muuta määrätty, jäsenjärjestöllä on oikeus osallistua sen toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittelyyn kaikissa järjestön kokouksissa — mukaan lukien kaikki neuvoston tai muun elimen kokoukset —, joihin jollakin sen jäsenvaltioista on oikeus osallistua, lukuun ottamatta sellaisia jäljempänä mainittuja elimiä, joiden jäsenyys on rajoitettu. Jäsenjärjestöä ei voida valita tai nimittää sellaiseen elimeen eikä sitä voida valita tai nimittää muiden järjestöjen kanssa yhteisesti perustettuihin elimiin. Jäsenjärjestöllä ei ole oikeutta osallistua yleiskokouksen hyväksymissä säännöissä erikseen nimettyjen, jäsenyydeltään rajoitettujen elinten toimintaan.

10. Jollei tässä peruskirjassa tai yleiskokouksen vahvistamissa säännöissä muuta määrätä ja III artiklan 4 kohdasta muuta seuraa, jäsenjärjestöllä on sellaisessa järjestön kokouksessa, johon sillä on oikeus osallistua, sen toimivaltaan kuuluvista asioista äänestettäessä käytettävissään yhtä monta ääntä, kuin sillä on sellaisia jäsenvaltioita, joilla on oikeus äänestää tässä kokouksessa. Silloin kun jäsenjärjestö käyttää äänioikeuttaan sen jäsenvaltiot eivät käytä omaansa, ja päinvastoin.

11. — —".

8. Yhdistynyt kuningaskunta, joka on neuvostoa tukeva väliintulija, toteaa, että nämä FAOn peruskirjaan tehdyt muutokset ovat tärkeä ennakkotapaus ja merkittävä saavutus, ja että niiden aikaansaaminen ei ollut helppoa. Neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta tuovat esille, että jotkut muista FAOn jäsenvaltioista pelkäsivät järjestön työn estyvän yhteisön jäsenvaltioiden ja sen toimielinten välisten toimivaltakiistojen vuoksi. Tämä huoli selittäisi sen, että II artiklan 5 kohdassa vaaditaan toimivaltaa koskevan ilmoituksen antamista. [2]

9. Yhteisö antoi tällaisen toimivaltaa koskevan ilmoituksen liittyessään FAOn jäseneksi. Lyhyesti ilmaistuna yhteisöllä on tämän ilmoituksen mukaan perustamissopimuksen 113 artiklan mukaisesti yksinomainen toimivalta kauppapolitiikan alalla ja vuoden 1972 liittymissopimuksen 102 artiklan mukaisesti kalastusta koskevien säilyttämistoimien osalta; yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa kehitysyhteistyön, tutkimuksen ja teknisen kehityksen, ympäristönsuojelun, maatalouden, lainsäädännön lähentämisen ja eräillä muilla yhteisön toiminta-aloilla (kuljetus, talous- ja sosiaalipolitiikka).

10. FAOn yleissääntöön *(the General Rules of the FAO)* on myös tehty muutoksia jäsenjärjestöjen ja niiden jäsenvaltioiden edustuksen järjestämiseksi. Tämän säännön D osan, joka on otsikoitu "Jäsenjärjestöt", XLI artiklaan on otettu seuraavat säännökset: *

"Toimivalta

1. Jokainen järjestön jäsenvaltio voi pyytää jäsenjärjestöä tai sen jäsenvaltioita täsmentämään, onko toimivalta jäsenjärjestöllä vai sen jäsenvaltioilla tietyn kysymyksen osalta. Kyseisen jäsenjärjestön tai kyseisten jäsenvaltioiden on annettava pyydetyt tiedot.

2. Jäsenjärjestö tai sen jäsenvaltiot ilmoittavat ennen jokaista kokousta, onko toimivalta jäsenjärjestöllä vai sen jäsenvaltioilla kokouksessa käsiteltävän kysymyksen osalta ja käyttääkö äänivaltaa kussakin esityslistalle

2 — Ks. myös Tavares de Pinho, Antonio: *"L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)"*, RMCUE 1993, ss. 656—673; Frid, Rachel: *"The European Community — A Member of a Specialized Agency of the United Nations"*, EJIL 1993, ss. 239—255.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

otetussa asiassa jäsenjärjestö vai sen jäsenvaltio.

3. Sekä jäsenjärjestöllä että sen jäsenvaltiolla on oikeus osallistua keskusteluun siinä tapauksessa, että jokin esityslistalle otetuista asioista koskee samanaikaisesti sekä jäsenjärjestön toimivaltaan siirrettyjä että sen jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Tehtäessä päätöksiä tällaisissa tapauksissa kokouksessa otetaan huomioon vain sen osapuolen esittämät kannanotot, jolla on oikeus käyttää äänivaltaa."

11. Neuvosto ja komissio sopivat 19.12.1991 yhteisön sisäisistä järjestelyistä, joilla määriteltiin säännöt ja menettelytavat yhteisön ja sen jäsenvaltioiden FAOssa tapahtuvan toiminnan yhteensovittamiseksi (jäljempänä sopimusjärjestely). Sopimusjärjestelyssä määrätään eri alojen yhteensovittamista koskevista kokouksista, menettelystä riittävän tiedonkulun varmistamiseksi sekä niistä säännöistä, joita on noudatettava käytettäessä puhe- ja äänivaltaa FAOn kokouksissa ja määritettäessä sitä, kuka osallistuu valmistelevien komiteoiden toimintaan. Jotkut näistä määräyksistä ovat erityisen merkittäviä nyt esillä olevan asian kannalta katsoen.

12. Sopimusjärjestelyn 1.11 kohdassa määrätään, että yhteensovittamista koskevia kokouksia valmisteltaessa komissio ilmoittaa jäsenvaltioille a) vastuunjakoa ja b) puhevallan käyttämistä koskevat ehdotuksensa tiettyjen kysymysten osalta. Lisäksi 1.12 kohdassa määrätään, että jos komission ja jäsenvaltioiden välillä ei ole yksimielisyyttä näistä ehdotuksista, kysymys ratkaistaan perustamissopimuksessa määrättyä menettelyä käyttäen ja sovitun käytännön mukaisesti. Mikäli viimeksi mainitulta osin ei päästä yksimielisyyteen, kysymys alistetaan Coreperin käsiteltäväksi. Sopimusjärjestelyn 1.13 kohdassa määrätään, että 1.12 kohdassa tarkoitetut päätökset eivät vaikuta yhteisölle ja sen jäsenvaltioille kuuluvaan toimivaltaan.

13. Sopimusjärjestelyn 2 kohdassa määrätään puhe- ja äänivallan käyttämisestä. Sen 2.1 kohdassa määrätään, että silloin, kun esityslistalle otettu asia koskee yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, komissio käyttää puhe- ja äänivaltaa. Sen 2.2 kohdassa määrätään, että silloin, kun esityslistalle otettu asia koskee kansalliseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, jäsenvaltiot käyttävät sen osalta puhe- ja äänivaltaa. Sopimusjärjestelyn 2.3 kohdassa käsitellään tapauksia, joissa toimivalta on jaettu, seuraavasti:

"Silloin, kun esityslistalle otettu asia koskee sekä kansalliseen että yhteisön toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, tästä asiasta pyritään saamaan aikaan yksimielisesti yhteinen kanta. Jos tällainen yhteinen kanta saavutetaan,

— neuvoston puheenjohtaja esittää yhteisen kannan silloin, kun asia ei oleellisilta osin

kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot ja komissio voivat käyttää puhevaltaa tukeakseen ja/tai täydentääkseen neuvoston puheenjohtajan esittämää kantaa. Jäsenvaltiot äänestävät yhteisen kannan mukaisesti;

— komissio esittää yhteisen kannan silloin, kun asia kuuluu oleellisilta osin yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot voivat käyttää puhevaltaa tukeakseen ja/tai täydentääkseen komission esittämää kantaa. Komissio äänestää tämän jälkeen yhteisen kannan mukaisesti."

Jos yhteistä kantaa ei saavuteta, jäsenvaltiot voivat käyttää puhe- ja äänivaltaa (2.4 kohta).

14. Komissio korostaa kanteessaan, että näitä menettelytapaa koskevia määräyksiä on noudatettava asianmukaisesti, jotta yhteisön liittymisestä FAOon olisi hyötyä; muussa tapauksessa on vaarana se, että yhteisö joutuu uudelleen samanlaiseen asemaan kuin sillä oli ennen liittymistään eli sellaisen tarkkailijan asemaan, jolla on puheoikeus. Komissio pitää myös tärkeänä sitä, että FAOlle annettu toimivaltaa koskeva yleinen ilmoitus otetaan huomioon. [3]

3 — Ks. edellä 9 kohta.

Sopimusneuvottelut

15. Kalavarojen säilyttämistä koskeva ongelma on hyvin tunnettu. Yhteisö on liittynyt useisiin sellaisiin sopimuksiin tai alueellisiin järjestelyihin, joissa on kysymys tästä ongelmasta, ja antanut useita asiaa koskevia asetuksia. Näyttää kuitenkin siltä, että säilyttämistoimenpiteiden toimeenpano on vaikeaa. Yksi näitä toimeenpanoa koskevia ongelmia aiheuttava käytäntö on kalastusalusten kansallisuustunnusten vaihtaminen säilyttämistoimenpiteiden välttämiseksi. Mitä tulee aavan meren kalastukseen, ainoastaan sillä valtiolla, jonka lipun alla alus purjehtii, on mahdollisuus toimeenpanna säilyttämistoimenpiteitä, ja silloin, kun alukset purjehtivat sellaisen valtion lipun alla, joka ei ole hyväksynyt tällaisia säilyttämistoimenpiteitä, näiden toimenpiteiden toimeenpano on usein mahdotonta. [4]

16. Useissa kansainvälisissä konferensseissa tuotiin esille tarve ryhtyä toimenpiteisiin tällaisten menettelytapojen estämiseksi ja marraskuussa 1992 pidetyn 102:nnen istuntokautensa aikana FAOn neuvosto pyysi FAOn sihteeristöä järjestämään tämän ongelman ratkaisemiseksi laadittavaa kansainvälistä sopimusta koskevat neuvottelut. Epävirallinen, asiantuntijoista koostuva ryhmä teki helmikuussa 1993 alustavan luonnoksen "aavan meren kalastusaluksille myönnettäviä kansallisuustunnuksia koskevaksi sopimukseksi, jonka tarkoituksena on kansainvälisesti

4 — Ks. esim. asiassa C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992 (Kok. 1992, s. I-6019), esille tulleet tosiseikat.

sovittujen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden noudattamisen edistäminen". Komission asiantuntija osallistui ryhmän työskentelyyn. Tämän jälkeen luonnosta muutettiin useissa eri kokouksissa FAOn eri tasoilla. [5]

17. FAOn kalastuskomitea keskusteli sopimusluonnoksesta 15. ja 19.3.1993 välisenä aikana pitämässään kokouksessa. Komissio tuo kanteessaan esille, että jo tuolloin se katsoi sopimusluonnoksen kuuluvan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Komissio ehdotti kuitenkin, että se ilmoittaisi FAOlle ennen kokousta siitä, että sopimuksessa oli kysymys jaetun toimivallan alaisuuteen kuuluvista asioista, mutta että yhteisöllä olisi äänivalta asiassa. Jaettuun toimivaltaan viitattiin sen vuoksi, että komissio tiesi toimivaltakysymyksen olevan vaikea erityisesti siksi, että sopimusluonnoksessa oli kalastusalusten rekisteröintiä ja kansallisuustunnuksen myöntämistä koskevia määräyksiä, joiden yleensä katsotaan kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Coreper päätti antaa äänivallan jäsenvaltioille, vaikka viittaus jaettuun toimivaltaan säilytettiinkin. Komissio katsoi, että tällä päätöksellä rikottiin vakavasti perustamissopimuksen määräyksiä ja sopimusjärjestelyä ja kieltäytyi lähettämästä FAOlle toimivaltaa koskevaa ilmoitusta. Ilmoituksen lähettivät neuvoston yleissihteeristö ja Tanskan puheenjohtaja.

18. Sopimusluonnoksesta keskusteltiin uudelleen 15.—25.6.1993 pidetyn FAOn neuvoston 103:nnen istuntokauden aikana. Komissio ehdotti uudelleen, että se lähettäisi FAOlle ilmoituksen, jossa olisi maininta "jaettu toimivalta — yhteisön äänioikeus", mutta Coreper päätti uudelleen, että jäsenvaltioilla olisi äänivalta. Neuvoston yleissihteeristö lähetti ilmoituksen FAOlle. Komissio tuo esille kanteessaan, että jo tuossa neuvottelujen vaiheessa oli olemassa merkkejä siitä, että kansallisuustunnuksen myöntämistä koskevia määräyksiä ei ollut tarkoitus ottaa sopimukseen. Komissio mainitsee myös, että se aikoi tuoda toimivaltaa koskevan kiistan neuvoston käsiteltäväksi, mutta että se neuvoston 24.6.1993 pidetyssä, kalastusasioita käsittelevässä kokouksessa antoikin vain lausunnon yhteisön toimivallasta kalastusasioissa.

19. Neuvottelut jatkuivat epävirallisesti kesäkuussa 1993 New Yorkissa pidetyssä YK:n konferenssissa, jossa käsiteltiin liikkuvia ja laajasti vaeltavia kalakantoja. Tuolloin sopimuksen tekstistä päästiin yhteisymmärrykseen. Teksti oli tämän jälkeen FAOn perustuslaillisia ja oikeudellisia asioita käsittelevän komitean (lokakuussa 1993) ja FAOn neuvoston (sen 2.—5.11.1993 pidetty 104. istuntokausi) tarkastettavana, jotta se olisi voitu muodollisesti hyväksyä 6.—25.11.1993 pidetyn FAOn yleiskokouksen 27: nnen istuntokauden aikana. FAOn peruskirjan XIV artiklassa määrätään, että FAOn yleiskokous voi hyväksyä sopimuksia kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

5 — Tämän sopimuksen taustan, sopimusneuvottelujen ja sopimuksen sisällön osalta yleisesti ks. Gerald Moore: "*Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer*", *Espaces et ressources maritimes*, 1993, n: o 7, ss. 62—68.

20. Niissä sopimusluonnosesityksissä, jotka alistettiin FAOn neuvoston ja FAOn yleiskokouksen käsiteltäviksi, ei ollut määräyksiä kansallisuustunnuksesta. Vaikka komissio sanookin, että se katsoi tämän vuoksi sopimushankkeen kuuluneen yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, se ehdotti uudelleen, että se lähettäisi neuvostolle ja FAOn yleiskokoukselle toimivaltaa koskevan ilmoituksen, jossa olisi maininta "jaettu toimivalta — yhteisön äänioikeus" siltä varalta, että kansallisuustunnusta koskeva kysymys tulisi uudelleen esille neuvottelujen loppuvaiheessa. Coreper muutti kuitenkin komission ehdotusta uudelleen 21.10.1993, ja antoi äänivallan jäsenvaltioille. Tämän vuoksi komissio ilmoitti, että se tulisi ottamaan tämän asian neuvoston 22.11.1993 pidettävän kokouksen esityslistalle, mutta antoi FAOlle toimivaltaa koskevan ilmoituksen siinä muodossa, kuin Coreper oli siitä päättänyt ennen FAOn neuvoston (2.11. alkavaa) kokousta ja (6.11. alkavaa) FAOn yleiskokousta. Coreper tutki kysymyksen uudelleen 12.11. eikä muuttanut päätöstään.

21. Neuvoston 22.11.1993 pidetyssä kokouksessa komissio pyysi neuvostoa hyväksymään julkilausuman, jonka mukaan sopimusluonnos kuului oleellisilta osin — jollei kokonaisuudessaan — yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ja yhteisön olisi ollut äänestettävä sen hyväksymisestä. Julkilausumassa todettiin myöskin, että tämänkaltaiset asiat voitiin tulevaisuudessa käsitellä tapauskohtaisesti sopimusjärjestelyn 2.1 alakohdan tai 2.3 alakohdan mukaisesti. [6] Neuvosto kieltäytyi hyväksymästä komission ehdottamaa julkilausumaa ja vahvisti Coreperin 21.10.1993 tekemän päätöksen. Komissio ilmoitti tällöin, että äänivallan myöntäminen jäsenvaltioille oli omiaan saamaan aikaan muiden FAOn jäsenten keskuudessa virheellisen käsityksen yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta ja että se oli sopimusjärjestelyn vastaista. Komissio totesi myös, että se varasi itselleen mahdollisuuden saattaa riita yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Neuvosto merkitsi nämä lausumat tiedoksi ja katsoi, että toimivallan jakoa ja äänivallan käyttämistä koskevia kysymyksiä ei ollut sisältönsä puolesta ratkaistu sopimusluonnoksessa ja pyysi Coreperia tutkimaan uudelleen nämä kysymykset.

22. Sopimusluonnoksen teksti hyväksyttiin 24.11.1993 FAOn yleiskokouksessa suoritetussa äänestyksessä yksimielisesti kaikkien 12 jäsenvaltion äänestettyä sen hyväksymisen puolesta. Komissio nosti 20.1.1994 yhteisöjen tuomioistuimeen jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin neuvoston 22.11.1993 tekemän päätöksen kumoamista.

Sopimus

23. Tällä välin komissio esitti, että yhteisö liittyisi "sopimukseen, jonka tarkoituksena oli aavan meren kalastusalusten suorittamien kansainvälisesti sovittujen säilyttämis- ja

6 — Ks. edellä 13 kohta.

hoitotoimenpiteiden noudattamisen edistäminen". [7] Sopimus perustuu johdanto-osansa mukaan siihen, että oikeus kalastaa aavalla merellä tunnustetaan ja että kaikilla valtioilla on velvollisuus ryhtyä aavan meren luonnonvarojen säilyttämistoimenpiteisiin. Lisäksi johdanto-osassa muistutetaan useista kansainvälisistä sopimuksista ja julkilausumista ja kehotetaan niitä valtioita, jotka eivät ole osallistuneet kalastusjärjestöihin tai kalastusta koskeviin sopimusjärjestelyihin, liittymään niihin tai tekemään sopimuksia näiden järjestöjen tai niissä jäsenenä olevien kanssa kansainvälisten säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden edistämiseksi. Johdanto-osassa osapuolet ilmoittavat lisäksi, että ne ovat tietoisia siitä, että jokaiselle valtiolle kuuluu velvollisuus käyttää tehokkaasti tuomio- ja valvontavaltaansa sen lipun alla purjehtiviin aluksiin. Ne lausuvat seuraavaa:

"Se, että kalastusalusten kansallisuustunnuksen myöntämistä tai muuttamista käytetään sellaisena keinona, jonka avulla vältytään noudattamasta kansainvälisiä meren luonnonvarojen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä, ja se, että lippuvaltiot epäonnistuvat niiden velvollisuuksien täyttämisessä, jotka koskevat niiden lipun alla purjehtivia aluksia, ovat seikkoja, jotka vakavasti vaarantavat tällaisten toimenpiteiden tehokkuutta." *

Ne lausuvat myös seuraavaa:

"Tämän sopimuksen tavoite voidaan toteuttaa määrittämällä lippuvaltioiden vastuu niiden lipun alla purjehtivista, aavalla merellä toimivista kalastusaluksista ja se, miten lippuvaltio antaa luvan näihin toimenpiteisiin, sekä vahvistamalla kansainvälistä yhteistyötä ja avoimmuutta aavalla merellä tapahtuvaa kalastusta koskevia tietoja vaihtamalla."

24. Sopimuksen I artiklassa esitetään muutamia määritelmiä. Sen II artiklassa määrätään olennaisilta osin siitä, että sopimusta sovelletaan kaikkiin sellaisiin kalastusaluksiin, joita käytetään tai jotka on tarkoitettu käytettäviksi aavalla merellä tapahtuvaan kalastukseen, ja määritetään mahdolliset poikkeukset tästä säännöstä.

25. Sopimuksen III artiklassa käsitellään lippuvaltion vastuuta, joka on eräs sopimuksen keskeisistä aiheista. [8] Kaikki sopimusosapuolet ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että niiden lipun alla purjehtivat kalastusalukset eivät toimi siten, että kansainvälisten säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden tehokkuus vaarantuisi (sopimuksen III artiklan 1 kohdan a alakohta). Sopimusosapuolet sallivat vain sellaisten kalastusalusten käyttämisen aavalla merellä tapahtuvaan kalastukseen, jotka toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet tähän tarkoitukseen soveltuviksi, ja näin hyväksytyillä aluksilla kalastettaessa on otettava huomioon niille

7 — Esitys neuvoston päätökseksi koskien Euroopan yhteisöjen liittymistä aavan meren kalastusalusten suorittamien kansainvälisten säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden edistämistä koskevaan sopimukseen, KOM(94) 331 lopull., EYVL 1994 C 229, s. 10.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

8 — Ks. Mooren edellä alaviitteessä 5 mainittu teos, s. 65.

hyväksymispäätöksessä asetetut edellytykset (sopimuksen III artiklan 2 kohta). Sopimusosapuolet vakuuttavat, että ne kykenevät täyttämään tehokkaasti velvollisuutensa, ottaen huomioon niiden ja kyseisten kalastusalusten väliset yhteydet (sopimuksen III artiklan 3 kohta). Jos kalastusalus menettää oikeuden käyttää sopimusosapuolen sille myöntämää kansallisuustunnusta, tämän sopimusosapuolen myöntämää aavan meren kalastuslupaa on pidettävä peruutettuna (sopimuksen III artiklan 4 kohta). Sopimuksen III artiklan 5 kohdassa määrätään pääasiallisesti siitä, että elleivät erityiset edellytykset täyty, sopimusosapuolet eivät voi sallia sellaisen, aikaisemmin toisen sopimusosapuolen alueella rekisteröidyn kalastusaluksen käyttämistä aavalla merellä tapahtuvaan kalastukseen, joka on vaarantanut kansainvälisten säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden tehokkuuden. Sopimuksen III artiklan 6 kohdassa käsitellään kalastusalusten merkitsemistä. Sopimuksen III artiklan 7 kohdassa vaaditaan, että kaikkien sopimusosapuolten on taattava se, että jokainen sopimusosapuolen lipun alla purjehtiva kalastusalus toimittaa tälle sopimusosapuolelle kaikki sellaiset aluksen toimintaa koskevat tiedot, jotka voivat olla tarpeen sopimusosapuolelle sen sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Lopuksi III artiklan 8 kohta, johon neuvosto kiinnittää erityistä huomiota puolustautuessaan, kuuluu seuraavasti:

"Jokainen sopimusosapuoli ryhtyy täytäntöönpanotoimenpiteisiin sellaisia sen lipun alla purjehtivia kalastusaluksia kohtaan, jotka toimivat tämän sopimuksen määräysten vastaisesti, ja kriminalisoi tarpeen tullen näiden määräysten vastaisen toiminnan kansallisessa lainsäädännössä. Määräysten rikkomisesta säädettävien seuraamusten on oltava riittävän ankaria, jotta niiden avulla voidaan tehokkaasti taata tämän sopimuksen määräysten noudattaminen ja estää se, että määräyksiä rikkoneet hyötyisivät lainvastaisista toimistaan. Vakavien rikkomusten osalta tällaisia seuraamuksia ovat aavan meren kalastusluvan myöntämättä jättäminen, luvan väliaikainen menettäminen tai sen peruuttaminen." *

26. Sopimuksen toinen päätavoite on taata kansainvälinen yhteistoiminta ja aavan meren kalastustoimintaa koskevan tiedon asianmukainen kulku. [9] Jokaisen sopimusosapuolen on pidettävä luetteloa niistä kalastusaluksista, joilla on oikeus käyttää sen kansallisuustunnuksia ja jotka on hyväksytty käytettäviksi aavalla merellä tapahtuvaan kalastukseen (sopimuksen IV artikla). Sopimusosapuolet ovat yhteistyössä ja erityisesti vaihtavat tietoja kalastusalusten toimista auttaakseen kansallisuustunnuksen myöntänyttä valtiota yksilöimään sellaiset sen kansallisuustunnuksia käyttävät alukset, joiden on havaittu osallistuneen kansainvälisten säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden vastaisiin toimintoihin (sopimuksen V artiklan 1 kohta). Sopimusosapuolet toimivat myös yhteistyössä silloin, kun muun kuin lippuvaltionsa satamaan vapaaehtoisesti saapuneen kalastusaluksen suhteen ryhdytään tutkintatoimenpiteisiin (sopimuksen V artiklan 2 kohta). Sopimusosapuolet tekevät yhteistyö- tai keskinäisiä avustamissopimuksia maailmanlaajuisella, alueellisella, paikallisella tai kahdenkeskisellä tasolla edistääkseen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista (sopimuksen V artiklan 3 kohta). Lisäksi VI artiklassa määrätään yksityiskohtaisesti, mitä tietoja FAOlle on annettava.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

27. Sopimuksen VII artiklassa käsitellään yhteistyötä kehitysmaiden kanssa. Sopimusosapuolet avustavat sopimusosapuolina olevia kehitysmaita sopimuksessa näille asetettujen velvollisuuksien täyttämisessä. Sopimuksen VIII artiklassa määrätään suhteista niihin, jotka eivät ole sopimusosapuolina. Sopimuksen IX artiklassa käsitellään riitojen ratkaisemista.

28. Loppumääräyksistä on nyt esillä olevan tapauksen kannalta tärkein X artikla, joka koskee liittymistä. Sopimukseen voivat liittyä FAOn jäsen tai jäsenjärjestö kuten myös jokainen sellainen FAOn jäsenistöön kuulumaton valtio, joka on Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen (sopimuksen X artiklan 1 kohta). Alueellisten taloudellisten yhteistoimintajärjestöjen liittymisestä tässä artiklassa määrätään seuraavasti:

"4. Alueellisen taloudellisen yhteistoimintajärjestön liittyessä osapuoleksi tähän sopimukseen sen on FAOn peruskirjan II artiklan 7 kohdan mukaisesti tarvittaessa ilmoitettava tämän sopimuksen hyväksymisen kannalta tarpeelliset muutokset tai täsmennykset toimivaltaa koskevaan ilmoitukseen, jonka se on FAOn peruskirjan II artiklan 5 kohdan mukaisesti antanut. Mikä tahansa sopimusosapuoli voi milloin tahansa pyytää tämän sopimuksen osapuolena olevaa alueellista taloudellista yhteistoimintajärjestöä toimittamaan tietoja siitä, vastaako jonkin tietyn tämän sopimuksen alaisuuteen kuuluvan asian toimeenpanosta alueellinen taloudellinen yhteistoimintajärjestö vai tämän järjestön jäsenvaltio. Alueellisen taloudellisen yhteistoimintajärjestön on annettava nämä tiedot kohtuullisen ajan kuluessa." *

29. Sopimus astuu voimaan, kun FAOn pääjohtaja on ottanut vastaan 25: nnen liittymisasiakirjan (sopimuksen XI artiklan 1 kohta).

30. Tässä vaiheessa näyttää tarpeelliselta käsitellä niitä muutamia eroja, joita lopullisen sopimuksen ja sitä edeltäneiden luonnosten välillä on.

31. Ensimmäisen luonnoksen, jonka oli tehnyt asiantuntijaryhmä ja josta oli keskusteltu FAOn kalastuskomiteassa maaliskuussa 1993, nimi oli "Sopimus aavan meren kalastusaluksille myönnettävistä kansallisuustunnuksista kansainvälisesti sovittujen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden noudattamisen edistämiseksi". Tämän luonnoksen III artiklassa käsiteltiin kalastusalusten rekisteröintiä ja siinä edellytettiin, että kaikki sopimusosapuolet pitävät yllä kalastusaluksia koskevaa rekisteriä ja että ne eivät poista rekisteristä tai rekisteröi sellaisia kalastusaluksia, joiden osalta on perusteltua katsoa, että näitä aluksia oli käytetty tai käytettäisiin kansainvälisesti sovittujen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden tehokkuutta vaarantavalla tavalla. Luonnoksen IV artiklassa käsiteltiin kansallisuustunnuksen myöntämistä. Sen keskeinen sisältö oli se, etteivät sopimusosapuolet saisi antaa kalastusalukselle oikeutta käyttää sen kansallisuustunnusta, jollei tämä sopimusosapuoli olisi vakuuttunut siitä, että a) tämän aluksen ja kysymyksessä olevan sopimusosapuolen välillä oli olemassa todellinen sidossuhde ja siitä, että b) aluksella ei ollut oikeutta käyttää toisen valtion kansallisuustunnusta.

32. Nämä rekisteröintiä ja kansallisuustunnuksen myöntämistä koskevat määräykset eivät sisältyneet siihen luonnokseen, joka

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

alistettiin FAOn neuvoston ja yleiskokouksen käsiteltäväksi marraskuussa 1993. Heti neuvottelujen alettua oli selvää, ettei tällaisia määräyksiä sisältävästä sopimuksesta ollut mahdollista päästä yksimielisyyteen. [10] Tämä oli myöskin yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kanta neuvottelujen aikana. Nyt esillä olevan riita-asian asianosaiset ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että kansallisuustunnuksen myöntämistä koskeva kysymys olisi voinut tulla uudelleen esille neuvottelujen loppuvaiheessa marraskuussa 1993, ja näyttää siltä, että Perun valtuuskunta yritti tuoda uudelleen esille kansallisuustunnuksia koskevan kysymyksen onnistumatta kuitenkaan siinä. On huomattava, että FAOn neuvoston kokouksen ja yleiskokouksen virallisissa esityslistoissa viitattiin edelleen sopimusluonnokseen aavan meren kalastusalusten kansallisuustunnuksia koskevana sopimuksena, vaikka siinä luonnoksessa, joka todellisuudessa esitettiin, tämä nimi oli jo korvattu sopimuksen lopullisella nimellä. On myöskin huomattava, että näiden kokousten käsiteltäväksi saatettu luonnos sellaisena, kuin se oli FAOn perustuslaillisia ja oikeudellisia asioita käsittelevän komitean lokakuussa 1993 tekemien muutosten jälkeen on melkein sanasta sanaan sama kuin sopimuksen lopullinen teksti, mikä osoittaa sen, että marraskuussa 1993 pidetyissä FAOn neuvoston ja yleiskokouksen kokouksissa ei käytännössä tehty yhtään viime hetken muutosta.

Tutkittavaksi ottamista koskevat perustelut

33. Neuvosto katsoo, että komission kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi. Se väittää, että neuvoston kyseinen päätös ei ole sellainen toimenpide, jolla olisi oikeudellisia vaikutuksia, ja että tämän vuoksi sitä vastaan ei voida nostaa perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta.

34. Neuvoston mukaan Coreperin ja neuvoston päätösten oikeudellista luonnetta on arvioitava sopimusjärjestelyn perusteella. Tämä sopimusjärjestely on puhtaasti sisäinen. Sen tavoitteena ei ole (eikä olisi voinut olla) se, että sillä muutettaisiin yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa. Tällainen luonteeltaan lähinnä käytännöllinen sopimusjärjestely on välttämätön sen vuoksi, että perustamissopimukseen sisältyviä, kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevia määräyksiä ei sellaisinaan voida soveltaa FAOn toimintaan. Neuvosto viittaa lausuntoon 2/91, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että silloin kun sopimus kuuluu yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin, nämä toimivat yhdessä. [11] Sopimusjärjestely vastaa tätä vaatimusta.

35. Näiden päätelmien jälkeen neuvosto esittää kolme perustelua kanteen tutkimatta jättämiselle.

10 — Ks. Mooren edellä alaviitteessä 5 mainittu teos, s. 64.

11 — Lausunto 2/91, jonka kohteena on *Convention No 170 of the ILO* (Kok. 1993, s. I-1061, 12 kohta).

36. Ensiksikin neuvosto, komissio ja jäsenvaltiot ovat toimineet sopimusjärjestelyn mukaisesti. Ne kävivät sopimusneuvotteluja yhteisen kannan mukaisesti, ja vain äänivaltaa koskeva kysymys oli yksimielisyyden puuttuessa saatettava Coreperin päätettäväksi sopimusjärjestelyn mukaisesti. Coreperin 21.10.1993 tekemä päätös oli lopullinen, eikä neuvoston ollut tarpeen — eikä mahdollistakaan — vahvistaa sitä. Sopimusjärjestelyssä ei määrätä asian saattamisesta neuvoston käsiteltäväksi, koska kysymyksessä on käytännön sopimusjärjestely, päätökset ovat luonteeltaan menettelyyn liittyviä tai pelkästään muodollisia eikä aikataulussa pysyminen sitä salli.

37. Toiseksi, Coreperin tekemällä päätöksellä ei vaikutettu mihinkään komission oikeuksiin; sillä ei myöskään muutettu yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa. Sopimusjärjestelyssä lähestytään kaikkia FAOn toimintaan osallistumista koskevia kysymyksiä käytännön tasolla. Komissio on hyväksynyt tämän periaatteen. Coreperin tekemä päätös ei ole neuvoston puolesta tai sen nimissä tehty päätös, eikä sillä ole mitään vaikutusta perustamissopimuksessa määrättyyn komission asemaan suhteessa muihin toimielimiin. Komissio olisi voinut pyytää neuvostolta valtuutusta perustamissopimuksen 228 artiklan mukaisten neuvottelujen aloittamiseen, jos se katsoi sopimuksen kuuluvan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Kaikki osapuolet olivat kuitenkin myöntäneet, että sopimuksessa oli kysymys jaetun toimivallan alaisuuteen kuuluvista kysymyksistä. Neuvottelujen perustana oli sellainen yhteinen kanta, jonka puolesta yhteisö ja sen jäsenvaltiot loppuvaiheessa äänestivät. Kysymys siitä, olisiko komission vai jäsenvaltioiden edustajien ollut käytettävä äänivaltaa, oli menettelyyn liittyvä tai jopa muodollinen, eikä sillä ollut mitään oikeudellisia vaikutuksia yhteisön tai komission oikeudelliseen asemaan FAOssa. Toimivaltaa koskeva kysymys tulee esiin vain silloin, kun on päätettävä, hyväksyykö yhteisö sopimuksen.

38. Kolmanneksi, neuvostossa 22.11.1993 käyty keskustelu oli luonteeltaan puhtaasti poliittista. Julkilausuma, jota komissio ehdotti neuvoston annettavaksi, ei perustunut lainsäädäntötoimeen, eikä sillä tämän vuoksi voinut olla oikeudellista merkitystä. [12] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisikin, että neuvostossa suoritettu äänestys oli "ratkaisu", neuvosto katsoo, että sillä ainoastaan vahvistettiin Coreperin tekemä päätös. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisella toimenpiteellä, jolla vain vahvistetaan aikaisempi toimenpide, ei muuteta aikaisemman toimenpiteen luonnetta. Komission olisi pitänyt nostaa Coreperin 21.10.1993 tekemää päätöstä koskeva kumoamiskanne perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyssä kahden kuukauden määräajassa. [13] Lisäksi neuvostossa suoritettu äänestys ilmaisi osittain jäsenvaltioiden edustajien kannan, koska äänestys koski sellaista kysymystä, joka ei kuulunut yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Neuvosto katsoi 22.11.1993, että Coreperin oli tutkittava uudelleen toimivaltaa koskeva kysymys.

12 — Asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, 17 ja 18 kohta).

13 — Neuvosto viittaa yhdistettyihin asioihin 166/86 ja 200/86, Irish Cement v. komissio, tuomio 15.12.1988 (Kok. 1988, s. 6473).

39. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tukee neuvoston esittämiä tutkimatta jättämistä koskevia perusteluja. Se vetoaa siihen, ettei neuvoston päätöksellä ollut oikeudellisia vaikutuksia yhteisön ja FAOn välisiin suhteisiin ja ettei sillä ollut oikeudellisia vaikutuksia yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin.

40. Erityisesti siltä osin kuin on kysymys siitä, ettei päätöksellä ole ollut oikeudellisia vaikutuksia yhteisön ja FAOn välisiin suhteisiin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa lähinnä siihen, että neuvoston 22.11.1993 suorittama äänestystoimi ei vaikuttanut eikä olisi voinutkaan vaikuttaa äänestysmenettelyihin marraskuussa 1993 pidetyissä FAOn neuvoston kokouksessa tai yleiskokouksessa. FAOn yleissäännöissä edellytetään, että yhteisö antaa toimivaltaa koskevan ilmoituksen ennen jokaista kokousta. Niissä ei ole mainintaa siitä, että tällaista ilmoitusta voitaisiin muuttaa kokouksen alkamisen jälkeen. Komissio antoi FAO:lle toimivaltaa koskevan ilmoituksen ennen marraskuussa 1993 pidettyjä FAO:n neuvoston ja yleiskokouksen kokouksia siitä äänestysmenettelystä, jota yhteisö ja sen jäsenvaltiot tulisivat käyttämään näissä kokouksissa. Neuvoston äänestyksessä 22.11.1993 äänestyksellä ei voitu muuttaa niitä oikeudellisia vaikutuksia, joita komission aiemmin antamalla ilmoituksella oli.

41. Komissio vastaa, että riidanalaisen päätöksen oikeudellisia vaikutuksia ei voida kiistää. FAOn yleiskokous hyväksyi sopimuksen 24.11.1993, kun taas neuvosto päätti 22.11., ettei yhteisö äänestäisi tästä hyväksymisestä. Yhteisöltä vietiin täten lopullisesti mahdollisuus käyttää äänivaltaa hyväksyttäessä sen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta. On totta, että Coreper oli jo 21.10. päättänyt, että jäsenvaltiot käyttäisivät äänivaltaa, ja että päätöksestä tiedotettiin FAOlle ennen marraskuussa pidettyjä kokouksia. Coreper on kuitenkin neuvostoa avustava elin, ja neuvosto oli vahvistanut sen päätöksen 22.11. Tällä viimeksi mainitulla päätöksellä voitiin siitä huolimatta päättää 24.11. noudatettavasta äänestysmenettelystä. Kolmansia valtioita johdettiin harhaan yhteisön toimivallan ulottuvuuden osalta, kun 12 jäsenvaltiota äänesti asiasta sen jälkeen, kun neuvosto oli tehnyt päätöksen, jossa jätettiin ottamatta huomioon FAOlle annettu toimivaltaa koskeva ilmoitus.

42. Komissio väittää myös, että sillä ei ollut muuta mahdollisuutta kuin saattaa toimivaltaa koskeva kysymys neuvoston käsiteltäväksi. Komission mukaan sopimusjärjestely ei estä tällaista menettelyä. Neuvosto ei myöskään katsonut päätöksen tekemisen menevän toimivaltansa ulkopuolelle. Perustamissopimuksen 151 artiklan 1 kohdan mukaan Coreper "huolehtii neuvoston työn valmistelusta ——", ja tämä osoittaa, että Coreperin tekemä päätös tulee lopulliseksi vasta sen jälkeen, kun neuvosto on sen hyväksynyt. Jotta perustamissopimuksen 173 artiklan mukainen kumoamiskanne olisi voitu nostaa, oli välttämätöntä saada neuvoston tekemä lopullinen päätös. Tämän vuoksi kanteen nostamiselle asetettu kahden kuukauden määräaika alkoi kulua vasta siitä ajankohdasta, jolloin neuvosto teki tämän päätöksen.

Tutkittavaksi ottaminen

43. Vakiintuneen käsityksen mukaan kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla on oikeudellisia vaikutuksia, voivat joutua perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun valvonnan kohteiksi. Asiassa komissio v. neuvosto antamassaan tuomiossa (jäljempänä asiassa ERTA annettu tuomio) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että [14]

"koska ainoastaan 189 artiklan viimeisessä kohdassa tarkoitetut oikeudellisesti sitomattomat 'suositukset ja lausunnot' ovat sellaisia toimenpiteitä, joita vastaan jäsenvaltiot ja toimielimet eivät voi nostaa kumoamiskannetta, 173 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, joiden laillisuuden yhteisöjen tuomioistuin tutkii, voivat olla kaikki sellaiset toimielinten toimenpiteet, joilla on ollut tarkoitus saada aikaan oikeudellinen vaikutus".

44. Asiassa ERTA annettu tuomio on jossain määrin vertailukelpoinen nyt käsiteltävänä olevan asian kanssa. Siinä oli kysymys sellaisesta neuvoston ratkaisusta, joka koski yhtäältä ERTA-sopimusneuvottelujen tavoitteen määrittämistä (*European Road Transport Agreement*, eurooppalainen tiekuljetuksia koskeva sopimus) ja toisaalta neuvotteluissa noudatettavan menettelyn määrittämistä. [15] Neuvosto oli määritellyt neuvotteluaseman ja päättänyt, että jäsenvaltiot — eikä yhteisö — jatkaisivat neuvotteluja ja saattaisivat ne päätökseen. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti ensinnäkin sen, että yhteisöllä oli valta tehdä kansainvälisiä sopimuksia, ja totesi sitten, että yhteisöllä oli yksinomainen toimivalta neuvotella ERTA-sopimuksesta ja tehdä sopimus. Se tutki neuvoston menettelyä, ja totesi, että a) neuvottelujen tavoitteen osalta tämän menettelyn tarkoituksena oli vakiinnuttaa sekä toimielimiä että jäsenvaltioita velvoittava menettelytapa, ja että b) neuvosto oli neuvottelumenettelyä koskevissa päätelmissään hyväksynyt sellaisia säännöksiä, jotka saattoivat joissakin olosuhteissa poiketa niistä perustamissopimuksessa olevista menettelymääräyksistä, joita noudatetaan silloin, kun käydään neuvotteluja ja tehdään sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa. [16] Yhteisöjen tuomioistuin päätteli tästä, että tällä menettelytavalla oli "määrättyjä oikeudellisia vaikutuksia sekä yhteisön ja sen jäsenvaltioiden että toimielinten välisiin suhteisiin". [17]

45. Asiassa ERTA annettu tuomio osoittaa, että tutkittavaksi ottamisen käsite on ymmärrettävä laajasti. Sellaisina toimenpiteinä, joilla on oikeudellisia vaikutuksia, on käsitteellisesti pidettävä kaikkia sellaisia neuvoston määritelmiä omasta asemastaan, jotka saattavat vaikuttaa yhteisön ulkoiseen toimivaltaan. [18] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useasti oikeuskäytännössään painottanut, tällainen tulkinta on välttämätön lain noudattamista koskevan perusvaatimuksen toteutumisen turvaamiseksi.

14 — Asia 22/70, ERTA, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, 39 kohta).

15 — Edellä mainittu asia, tuomion 45—48 kohta.

16 — Edellä mainittu asia, tuomion 53 ja 54 kohta.

17 — Edellä mainittu asia, tuomion 55 kohta.

18 — Ks. asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, 16 kohta).

46. Tämän vuoksi minun on vaikea hyväksyä neuvoston väitettä, jonka mukaan Coreper teki tässä asiassa lopullisen päätöksen; perustamissopimuksen 173 artikla, jossa määrätään neuvoston — eikä Coreperin — toimenpiteiden laillisuusvalvonnasta, näyttäisi sulkevan pois tuomioistuimen suorittaman laillisuusvalvonnan. Voidaan kuitenkin kysyä, onko Coreperilla valta tehdä sellaisia päätöksiä, joilla on oikeudellisia vaikutuksia, sillä sen toimintaa on perustamissopimuksen 151 artiklalla rajoitettu siten, että se "huolehtii neuvoston työn valmistelusta" ja "suorittaa neuvoston sille antamat toimeksiannot".

47. Coreperilla on varmasti keskeinen asema yhteisön päätöksentekomenettelyssä. [19] Koska sen perustamissopimuksen mukaisia tehtäviä on kuitenkin rajoitettu edellä esitetyllä tavalla, näyttää selvältä, että sillä itsellään ei ole omaa, muodollista päätöksenteko-oikeutta, vaikka se käytännössä hyväksyykin toimenpiteen tekstin, jonka neuvosto sitten vahvistaa. Neuvostolla ei perustamissopimuksen mukaan ole myöskään valtaa delegoida omaa toimivaltaansa Coreperille. Coreper eroaa tässä suhteessa sellaisista ministeriöiden edustajista koostuvista komiteoista, joita on perustettu joidenkin järjestöjen — kuten Euroopan neuvoston — yhteyteen ja jotka voivat käyttää valtaa samoilla aloilla ja yhtä tehokkaasti kuin itse ministeriöt. [20]

48. Jos kuitenkin Coreperin tarkoituksena oli tehdä sellainen päätös, jolla olisi oikeudellisia vaikutuksia, olisi tällainen päätös mielestäni voitava riitauttaa perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua menettelyä käyttäen. Näin sen vuoksi, että lain noudattaminen on taattava. [21] Lisäisin, että tällainen riitauttaminen todennäköisesti menestyisi juuri siitä syystä, että tällöin katsottaisiin, että Coreper ei ollut toimivaltainen ryhtymään kyseiseen toimenpiteeseen. Vaikka Coreperin tekemä päätös olisikin mahdollista riitauttaa, katson kuitenkin, että se neuvoston päätös, jolla tällainen Coreperin päätös on vahvistettu, voitaisiin myös riitauttaa. Perustamissopimuksen mukaan neuvoston päätöksellä, ei Coreperin päätöksellä, on oikeudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi ei voida katsoa, että neuvoston päätöstä vastaan nostettua kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että sillä vain vahvistetaan Coreperin aikaisemmin tekemä päätös, tai että kanne on liian myöhään nostettu sen vuoksi, että se määräaika, joka oli asetettu kanteen nostamiselle aikaisemmasta päätöksestä, on päättynyt.

49. En hyväksy myöskään sitä perustelua, jonka mukaan nyt on liian myöhäistä korjata tilannetta sen vuoksi, että äänestystoimi on tehty ja sopimus hyväksytty. Tuomioistuinten suorittamaa valvontaa ei voida sulkea pois sen vuoksi, että kanteen kohteena olevaa toimenpidettä ei voida saada tekemättömäksi — tässä tapauksessa sen vuoksi, että kuten Yhdistyneen Kuningaskunnan asiamies asian ilmaisi suullisessa käsittelyssä, "kokous on päättynyt". Jos kyseinen toimenpide oli lainvastainen, se täytyy voida saattaa yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan alaisuuteen. Tätä valvontaa ei voida olla

19 — Ks. Rigaux, Anne: "*Comité des Représentants Permanents*", *Répertoire de droit communautaire*, Dalloz, 1992, ja siinä mainittu kirjallisuus.

20 — Ks. Decaux, Emmanuel: *Juris-classeur Europe*, osa 6100, 55 kohta, 1989.

21 — Ks. yhdistetyt asiat C-181/91 ja C-248/91, parlamentti v. neuvosto ja komissio, tuomio 30.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3685, 11—14 kohta).

suorittamatta vain sillä perusteella, että havaitaan, että toimet on jo suoritettu.

50. Tästä syystä en jättäisi kannetta tutkimatta millään edellä esitetyistä perusteista, ja se olisi mielestäni otettava tutkittavaksi, jos asianosaisten välillä olisi todellinen, pääasiaa koskeva riita. Jos tällainen riita olisi olemassa, yhteisöjen tuomioistuimen olisi ratkaistava se, eivätkä tällöin esteenä saisi olla liian tekniset ja muodolliset syyt. Mielestäni tässä asiassa todellinen ongelma on kuitenkin se, että asianosaisten välillä ei ole todellista, pääasiaa koskevaa riitaa ja että ne ovat eri mieltä puhtaasti muodollisista seikoista.

51. Mielestäni on tarpeetonta tutkia, saattoiko riidanalaisella toimenpiteellä olla oikeudellisia vaikutuksia. Asiassa ERTA annetun tuomion perusteella voitaisiin ajatella, että sillä saattoi olla tällaisia vaikutuksia, mutta tässä tapauksessa kaikki tällaiset vaikutukset perustuvat pelkkään olettamaan. Voidaan ohimennen todeta, että asiassa ERTA annetussa tuomiossa pääkysymys koski sopimuksentekovaltuutta. (Tuohon aikaan ehkä ajateltiin, että komissio saattoi nostaa kumoamiskanteen ainoastaan perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella, koska tuolloin ei vielä ollut vakiintunut se näkemys, jonka mukaan toimivaltaa koskevat ongelmat voitiin saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi perustamissopimuksen 228 artiklan perustella. [22]) Tässä asiassa kysymyksessä oleva neuvoston päätös ei sitä vastoin mitenkään vaikuta sopimuksentekovaltuuteen (so. valtuuteen tulla sopimuksen osapuoleksi), kuten sekä itse päätöksestä [23] että sopimusjärjestelyn sanamuodosta [24] selkeästi käy ilmi. Tämä ongelma voidaan ratkaista vasta sitten, kun on tehty päätös siitä, kuka tekee sopimuksen, yhteisö, jäsenvaltiot vai molemmat.

52. On myös huomattava, että asiassa ERTA neuvottelujen lopputulos olisi voinut olla erilainen, jos neuvosto olisi pyytänyt komissiota neuvottelemaan. Nyt esillä olevassa tapauksessa on selvää, että lopputulos olisi ollut sama, vaikka Coreper (tai neuvosto) olisi tehnyt erilaisen äänestyspäätöksen. FAOn yleiskokouksessa jäsenvaltiot äänestivät yhteisen kannan mukaisesti samalla tavoin, kuin yhteisö olisi äänestänyt. Missään ei ole väitetty, että jokin jäsenvaltioista olisi toiminut yhteisön etujen vastaisesti. Vaikka neuvosto 22.11.1993 olisi ollut yhtä mieltä komission esittämän lausuman hyväksymisestä, sopimuksesta äänestettäessä ei olisi tapahtunut muutoksia. Myös sopimuksen teksti olisi ollut täsmälleen sama kuin nykyinen teksti. Vaikka neuvosto olisikin päättänyt, että komission oli käytettävä yhteisön äänivaltaa (mitä komissio ei esittänyt), ja

22 — Tämä varmistui vasta sen jälkeen, kun asiassa *Understanding on a Local Cost Standard* oli 11.11.1975 annettu lausunto 1/75 (Kok. 1975, s. 1355, erityisesti s. 1360).

23 — Ks. edellä 21 kohdan viimeinen virke.

24 — Ks. edellä 12 kohdassa sopimusjärjestelyn 1.13 alakohta.

vaikka FAO olisikin hyväksynyt muutoksen toimivallasta tehtyyn ilmoitukseen, näyttää siltä, että äänestyksen lopputulos ei olisi ollut erilainen ja että sopimuksen teksti olisi ollut täsmälleen sama. Jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi neuvoston päätöksen, sillä ei olisi käytännön seurauksia. On totta, että tällä päätöksellä saattaisi olla merkitystä tulevissa tapauksissa. Jopa tämä on epävarmaa, koska tietyssä tapauksessa tehtävän ratkaisun on perustuttava tässä tapauksessa esille tulleisiin erityisiin olosuhteisiin. Vaikka päätös olisikin merkityksellinen tulevien tapausten kannalta, tämä ei mielestäni missään tapauksessa riitä perusteeksi sille, että kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi.

53. Näyttää selvältä, että jotta komission kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi, komissiolla on oltava todellinen ja välitön intressi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa; pelkästään se, että yhteisöjen tuomioistuimen päätöksellä saattaa olla merkitystä tulevien muiden tapausten kannalta, ei riitä. Kieltämättä usein sanotaan, että silloin kun yhteisöjen toimielimet (ja jäsenvaltiot) nostavat kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, niiden ei tarvitse osoittaa, että niillä on asiavaltuus tai oikeudellinen intressi asiassa, jotta kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi. Mutta tämän ei voida katsoa tarkoittavan sitä, että kanteita voidaan nostaa, vaikkei todellista riitaa olekaan olemassa. [25] Tuomioistuimet eivät yleensä ratkaise asiaa, joka ei ole riitainen. Jopa sellaisissa perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella aloitetuissa menettelyissä, joissa ennakkoratkaisua pyytävän kansallisen tuomioistuimen on periaatteessa päätettävä siitä, onko yhteisöjen tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu tarpeen, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että sen tehtäviin ei kuulu ratkaista oletukseen perustuvia kysymyksiä, ja se on joskus tällä perusteella katsonut, ettei se ole toimivaltainen asiassa. [26] Sellaisten suorien kanteiden osalta, joissa on kysymys asianosaisten välisestä riita-asian oikeudenkäynnistä, voidaan kysyä, onko kantajalla — vaikka se olisi yhteisöjen toimielin — asiavaltuutta. Näin on myös silloin, kun komissio nostaa jäsenvaltiota vastaan jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan kanteen perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti. Vaikka onkin totta, että asiassa komissio v. Ranska antamassaan tuomiossa [27] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komission "ei tarvitse näyttää, että sillä on asiavaltuus", tämä tarkoittaa kuitenkin vain sitä, että komission ei tarvitse näyttää, että sillä on on erityinen oma intressi saadakseen ratkaisun jonkin erityisen rikkomisen osalta. [28] Intressin olemassaolo on kuitenkin usein kyseenalaista tämän tyyppisissä oikeudenkäynneissä. Jos esimerkiksi jäsenvaltio noudattaa komission perusteltua lausuntoa, ennen kuin sitä vastaan on nostettu kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, komissio voi siitä huolimatta nostaa kanteen, mutta se voi tehdä näin juuri sen vuoksi, että sillä on intressi toimia näin [29] yhteisön oikeuden oikean soveltamisen varmistamiseksi [30] tai vahvistaakseen jäsenvaltion vastuun perustan

25 — Ks. Lasok: *The European Court of Justice: Practice and Procedure* (2. painos, 1994), s. 196 ja sitä seuraavat, erit. s. 200 ja 201.

26 — Ks. esim. asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4871).

27 — Asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359, 15 kohta).

28 — Ks. em. teos Lasok, s. 201.

29 — Asia 95/77, komissio v. Alankomaat, tuomio 11.4.1978 (Kok. 1978, s. 863, erityisesti julkisasiamies Reischlin ratkaisuehdotus, s. 874).

30 — Asia 26/69, komissio v. Ranska, tuomio 9.7.1970 (Kok. 1970, s. 565).

suhteessa toisiin jäsenvaltioihin, yhteisöön tai yksityisiin oikeussubjekteihin. [31]

54. Edellä lausuttu soveltuu mielestäni myös komission perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella nostamiin kanteisiin. Jos neuvosto on toiminut lainvastaisesti, komissio voi nostaa kanteen näyttämättä, että sillä on asian suhteen oma erityinen intressi. [32] Sen on kuitenkin kyettävä vetoamaan sellaiseen todelliseen lainvastaisuuteen, jolla on todellisia seurauksia. Yhteisöjen tuomioistuimelta ei 173 artiklan perusteella voida pyytää neuvoa-antavia lausuntoja tulevaisuudessa mahdollisesti esille tulevissa asioissa esiintyvien ongelmien ratkaisemiseksi. [33] "Oikeudenkäynnin keskeinen perusedellytys on se, että kantaja näyttää toteen asiavaltuuden olemassaolon." [34]

55. Nyt esillä olevassa tapauksessa voidaan komission omasta käyttäytymisestä päätellä, ettei asiassa ole kysymys todellisesta riidasta. Komissio ei ehdottanut, että neuvoston olisi pitänyt muuttaa toimivaltaa koskevaa ilmoitusta 22.11.1993 pidetyssä kokouksessaan.

Tämä käy ilmi komission ehdottamasta julkilausumasta, joka kuului seuraavasti:

"Neuvosto toteaa, että yleiskokouksen hyväksyttäväksi alistetussa sopimusluonnoksessa on kysymys sellaisesta aavan meren kalavarojen säilyttämisestä ja hoidosta, joka tapahtuu lupajärjestelmän avulla eikä enää alusten kansallisuustunnusten myöntämistä tai muuttamista koskevien säännösten avulla, kuten alun perin oli tarkoitus.

Näissä olosuhteissa tämä sopimusluonnos, jossa on myös tiettyjä, kehitysmaille annettavaa apua koskevia säännöksiä, kuuluu oleellisilta osin — jollei kokonaisuudessaan — yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ja komission olisi ollut normaalisti äänestettävä yhteisön nimissä sen hyväksymisestä.

Tämän kaltaiset asiat voidaan tulevaisuudessa käsitellä tapauskohtaisesti FAOn sopimusjärjestelyn 2.1 alakohdan tai 2.3 alakohdan mukaisesti."

Näin ollen komission ehdotuksen keskeinen sisältö oli se, että neuvosto toteaisi, että yhteisön olisi pitänyt äänestää sopimuksen hyväksymisestä eikä se, että neuvosto päättäisi, että yhteisö äänestäisi sopimuksen hyväksymisestä, ja että tulevaisuudessa tämän kaltaiset asiat voitaisiin ratkaista

31 — Asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101), ja asia 240/86, komissio v. Kreikka, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1835, 14 kohta).

32 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, 3 kohta).

33 — Ks. julkisasiamies Lenzin edellisessä alakohdassa mainitussa asiassa 45/86, komissio v. neuvosto, antaman ratkaisuehdotuksen 24— 42 kohta.

34 — Asia 206/89 R, S. v. komissio, määräys 31.7.1989 (Kok. 1989, s. 2841, 8 kohta).

noudattaen niitä sopimusjärjestelyn määräyksiä, joiden mukaan puhe- ja äänivaltaa käyttää yhteisö. Se, että komission ehdotus koski enemmänkin tulevaisuutta ja ettei sillä yritetty muuttaa riidanalaista päätöstä, käy erityisen selvästi ilmi ehdotetussa julkilausumassa olevan verbin aikamuodosta: komission "olisi normaalisti pitänyt äänestää" sopimusluonnoksen hyväksymisestä.

56. On myös pidettävä mielessä, että komissio oli koko sopimusneuvottelujen ajan samaa mieltä jaettua toimivaltaa koskevasta ilmoituksesta. Se ei missään vaiheessa ehdottanut, että neuvotteluja pitäisi käydä sopimusjärjestelyn 2.1 alakohdan mukaisesti, joka koskee yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia aloja. Jopa 22.11.1993 pidetyssä neuvoston kokouksessa se totesi ainoastaan, että sopimus kuului oleellisilta osin yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Neuvosto ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ovat tämän vuoksi oikeassa korostaessaan, että sisältöä koskevia erimielisyyksiä ei ollut.

57. Tämä ei tarkoita, että yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama valvonta ei tulisi kysymykseen sellaisissa asioissa, jotka koskevat yhteisön osallistumista FAOn toimintaan tai muiden sellaisten kansainvälisten järjestöjen toimintaan, jossa se on jäsenenä. Jos esimerkiksi neuvosto päättäisi, että jäsenvaltiot käyttävät äänivaltaa yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, tämä päätös kuuluisi tuomioistuimen harjoittaman valvonnan alaisuuteen. Komissio ei kuitenkaan ehdottanut, että sopimus kuuluisi yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, eikä se voisi näin nyt väittääkään. Myös silloin, kun toimivalta on jaettu, päätös äänivallan käyttämisestä voi kuulua valvonnan alaisuuteen, jos esimerkiksi väitettäisiin, että se, että jäsenvaltiot käyttävät äänivaltaa, vahingoittaisi yhteisön intressejä pääasiaa koskevassa kysymyksessä. Tätä asiaa ei kuitenkaan ole tarpeen ratkaista tässä, koska komissio ei vetoa mihinkään kyseisellä menettelyllä olevaan vaikutukseen.

58. Komissio nojautuu lähinnä siihen väitteeseen, että FAOn muita jäseniä on johdettu harhaan. Voidaan kuitenkin olettaa, että sellaiset muut jäsenet, jotka olivat tästä seikasta riittävän kiinnostuneita, tietävät (syistä, jotka selitän jäljempänä), että toimivaltaa koskevaa ilmoitusta on mahdotonta muuttaa kesken kaiken. Niiden voidaan myös olettaa tietävän sen, että sopimusjärjestelyllä ja sen soveltamisella ei ole mitään tekemistä sen kysymyksen kanssa, kenen pitäisi tulla sopimusosapuoleksi, ja näin ollen toimivaltaa koskevan kysymyksen kanssa. Ne tietäisivät varmasti sen, että jäsenvaltioiden äänestystoimi ei estä yhteisöä tulemasta sopimusosapuoleksi: itse asiassa sopimuksessa määrätään, että yhteisö voi tulla sen osapuoleksi, vaikka siitä äänestivätkin jäsenvaltiot eikä yhteisö. [35]

35 — Ks. sopimuksen X artiklan 4 kohta edellä 28 kohdassa.

59. Tämän vuoksi on pääteltävä, että kaikki osapuolet olivat koko neuvottelujen ajan yksimielisiä siitä, että sopimusjärjestelyn 2.3 alakohtaa sovellettaisiin. Sopimusluonnoksen sisällön suhteen ei myöskään ollut kiistaa. Yhteinen kanta oli olemassa, ja tätä yhteistä kantaa olisivat tukeneet sekä yhteisö että sen jäsenvaltiot riippumatta siitä, kenellä oli äänioikeus. Sekä yhteisöllä että jäsenvaltioilla oli velvollisuus tukea yhteistä kantaa. Komissio ei kertaakaan yrittänyt muuttaa toimivallasta annettua ilmoitusta. Se yritti ainoastaan saada neuvostolta sellaisen periaatteellisen lausunnon, jolla olisi voinut olla merkitystä tulevaisuudessa esille tulevissa asioissa. Lisäksi hyväksytyssä sopimusluonnoksessa säilytettiin yhteisön yksinomainen toimivalta tulla sopimuksen osapuoleksi. Tästä seuraa, että komissio ei itse asiassa tuolloin vastustanut kyseisen päätöksen tekemistä, ja että tämä päätös, joka liittyi ainoastaan tiettyyn neuvottelujen kuluessa suoritettuun äänestykseen, ei koskenut niitä sisältöä koskevia kysymyksiä, joita osapuolten kesken oli herännyt. Näyttää tämän vuoksi ilmeiseltä, että tässä asiassa asianosaisten välillä ei ole todellista riitaa.

60. Saattaa kuitenkin olla kiinnostavaa tutkia lyhyesti pääasiaa koskevia kysymyksiä, erityisesti senkin takia, että pääasiaa koskeva tutkimus vahvistaa mielestäni tutkittavaksi ottamisesta esittämäni päätelmät.

Pääasia

61. Komissio väittää, että sopimusta hyväksyessään neuvosto ei voinut antaa jäsenvaltioille äänivaltaa. Tämä väite herättää seuraavan kysymyksen. Onko tätä neuvoston päätöstä, jolla vahvistettiin Coreperin aiemmin tekemä päätös, arvioitava siten, että tehdään syvälle luotaava tutkimus yhteisön toimivallasta tehdä sopimus sellaisena, kuin se on lopullisessa muodossaan? Mielestäni ei ole. Yhteisön toimielinten ei ilmeisestikään ole mahdollista tehdä tällaista tutkimusta sellaisten neuvottelujen eri vaiheissa, joista tässä asiassa on kysymys. On myöskin ilmeistä, että yhteisön ja jäsenvaltioiden edustuksen järjestäminen FAOssa edellyttää menettelykysymyksiä koskevia käytännön järjestelyjä. Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden edustusta FAOssa koskevien rajoitusten vuoksi sopimusjärjestely on välttämättä luonteeltaan käytännöllinen. Nämä rajoitukset huomioon ottaen niitä tavoitteita, joihin FAOn jäsenvaltiot pyrkivät hyväksyessään lausekkeen, jonka mukaan yhteisö voitiin hyväksyä jäsenjärjestöksi, ei saavutettaisi, jos toimivaltaa koskevan ilmoituksen merkitys voitaisiin toistuvasti asettaa kyseenalaiseksi. On selvää, että jos kaikki FAOlle annetut, toimivaltaa koskevat ilmoitukset olisivat muutettavissa, on olemassa vaara, että yhteisön osallistuminen FAOn toimintaan estyisi. Väliaikainen toimivaltajako ei vaikuta lopulliseen toimivaltajakoon tai päätökseen siitä, kuka tekee sopimuksen. Jälkimmäinen seikka todetaan nimenomaisesti sopimusjärjestelyssä ja neuvosto vahvisti sen 22.11.1993.

62. Pääasiaa koskeva ongelma on tässä tapauksessa siis seuraava: kenen olisi riidanalaisen päätöksen tekohetkellä pitänyt käyttää äänivaltaa, kun otetaan huomioon tuolloin vallinneet olosuhteet, sopimusjärjestelyn sisältö, FAOssa jatkuneeseen neuvotteluprosessiin liittyneet seikat, sopimuksen sanamuoto sellaisena, kuin se tuossa neuvottelujen vaiheessa oli, ja se mahdollisuus, että sitä ehkä vielä muutettaisiin.

63. Tutkin ensin lyhyesti yhteisöjen tuomioistuimen yhteisön toimivaltaa koskevaa oikeuskäytäntöä sellaisissa asioissa, joista määrätään sopimuksessa ja joista oli kysymys neuvotteluissa. Sen jälkeen tutkin, oliko Coreperin ja neuvoston tekemä päätös myöntää väliaikainen toimivalta perusteltu.

64. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöllä on yksinomainen toimivalta ryhtyä meren luonnonvarojen säilyttämistä koskeviin toimenpiteisiin. Asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: [36]

"— — liittymisasiakirjan 102 artiklassa määrätyn siirtymävaiheen päätyttyä 1.1.1979 yhteisöllä on täysi ja lopullinen toimivalta ryhtyä yhteisen kalastuspolitiikan osana meren luonnonvarojen säilyttämiseen tähtääviin toimenpiteisiin.

Jäsenvaltioilla ei tämän vuoksi enää ole oikeutta käyttää omaa toimivaltaansa asioissa, jotka koskevat säilyttämistoimenpiteitä niiden tuomiovaltaan kuuluvilla vesillä. Tällaisiin toimenpiteisiin ryhtyminen ja rajoitukset, joita niistä aiheutuu kalastustoiminnalle, kuuluvat tästä lähtien yhteisön oikeuden alaan. Kuten komissio perustellusti totesi, sellaisten luonnonvarojen, joita jäsenvaltioiden kalastajat voivat yhtäläisin oikeuksin pyytää, on kuuluttava yhteisön oikeussääntöjen alaisuuteen."

65. Jo asiassa Kramer ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisöllä on toimivalta aavan meren säilyttämistoimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ainoa tapa turvata meren luonnonvarojen säilyminen tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti oli se, että kaikkien asianomaisten valtioiden välillä — mukaan lukien ne valtiot, jotka eivät ole jäsenvaltioita — oli sovittu keskinäisesti velvoittavista säännöistä. [37] Asiassa Mondiet antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin muistutti siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöllä on aavalla merellä tapahtuvaa kalastusta koskevissa asioissa samanlainen toimivalta antaa säännöksiä, kuin kansainvälisessä oikeudessa on annettu lippuvaltiolle tai sille valtiolle, jossa

36 — Asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1981 (Kok. 1981, s. 1045, 17 ja 18 kohta).

37 — Yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer ym., tuomio 14.7.1976 (Kok. 1976, s. 1279, 30—33 kohta).

alus on rekisteröity. [38] Ja asiassa komissio vastaan Espanja yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: [39]

"Yhteisö on toimivaltainen ryhtymään säilyttämistoimenpiteisiin sekä itsenäisesti että kolmansien maiden kanssa tehtävien sopimusten avulla tai toimimalla kansainvälisissä järjestöissä."

66. Tilanne eroaa kuitenkin kalastusalusten rekisteröinnin ja niille myönnettävien kansallisuustunnusten osalta. Asiassa Pesca Valentia vastaan Minister for Fisheries and Forestry annetussa tuomiossa oli kysymys Irlannin rekisteröintiä koskevasta lainsäädännöstä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: [40]

"— — sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tietyn vähimmäismäärän kyseisen jäsenvaltion kalastusalusten miehistöjen jäsenistä on oltava ETY:n kansalaisia, ei sen kohde tai tavoite huomioon ottaen ole kalavarojen säilyttämistoimenpide, koska tällaisella toimenpiteellä ei voi olla vaikutuksia kalavaroihin. Tästä seuraa, että liittymisasiakirjan 102 artiklan ei voida katsoa estävän jäsenvaltiota ryhtymästä sellaiseen toimenpiteeseen, josta pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa Irlannin lainsäädännössä on kysymys."

67. Asiassa Factortame ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä esitetyn periaatteen ja lisäsi seuraavaa: [41]

"— — yhteisön oikeuden nykyvaiheessa jäsenvaltioiden on kansainvälisen oikeuden yleisten sääntöjen mukaisesti määritettävä ne edellytykset, joiden on täytyttävä alusten rekisteröimiseksi näiden valtioiden pitämiin rekistereihin ja kansallisuustunnusten myöntämiseksi näille aluksille, mutta tätä valtaa käyttäessään jäsenvaltioiden on noudatettava yhteisön oikeussääntöjä."

68. Voidaan siis todeta, että sopimusneuvotteluissa oli kysymys yhtäältä sellaisista asioista, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan (meren luonnonvarojen säilyttäminen) ja toisaalta sellaisista asioista, jotka kuuluivat kansalliseen toimivaltaan (alusten rekisteröinti ja oikeus jäsenvaltion kansallisuustunnuksen käyttämiseen). Tämän vuoksi

38 — Asia C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6133, 12 kohta).

39 — Asia C-258/89, komissio v. Espanja, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3977, 9 kohta).

40 — Asia 223/86, Pesca Valentia v. Minister for Fisheries and Forestry, tuomio 19.1.1988 (Kok. 1988, s. 83, 11 kohta).

41 — Asia C-221/89, Factortame ym. tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3905, 17 kohta).

näyttää siltä, että jaettua toimivaltaa koskeva ilmoitus, jonka komissio myöskin hyväksyi, oli perusteltu.

69. On totta, että sopimuksen lopullisessa tekstissä on vain muutamia rekisteröintiä ja kansallisuustunnuksia koskevia mainintoja. Tämän riidan asianosaiset ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että jopa neuvottelujen viimeisellä kierroksella oli mahdollista, että kansallisuustunnuksia koskeva kysymys saattaisi tulla uudelleen esille. Tehtäessä toimivallasta tehtyä ilmoitusta koskevaa päätöstä oli tämän vuoksi perusteltua ottaa huomioon se mahdollisuus, että kansallisuustunnusten myöntämiseen liittyvä asia saattoi tulla vielä esille neuvottelujen kuluessa.

70. Sopimusjärjestelyssä määrätään, että sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat jaetun toimivallan alaan, pyritään saamaan aikaan yksimielisesti yhteinen kanta. Sopimuksen osalta tällainen yhteinen kanta saatiinkin aikaan. Sopimusjärjestelyssä määrätään edelleen, että yhteisen kannan esittää joko neuvoston puheenjohtaja tai komissio sen mukaan, kuuluuko "asia olcellisilta osin" kansalliseen toimivaltaan vain yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Nyt esillä olevassa asiassa valittiin ensimmäinen vaihtoehto, ja jäsenvaltiot äänestivät sopimuksesta.

71. Silloin kun yhteisö ja jäsenvaltiot käyttävät jaettua toimivaltaa, niiden velvollisuutena on toimia yhteistyössä. Tämä velvollisuus on eräs niistä velvollisuuksista, joiden perustana on perustamissopimuksen 5 artikla. Maailmankauppajärjestön perustamissopimusta koskevassa lausunnossa 1/94 yhteisöjen tuomioistuin muistutti seuraavaa: [42]

"— — silloin kun on ilmeistä, että sopimuksen kohde kuuluu osin yhteisön ja osin jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välille on taattava tiivis yhteistyö niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöönpantaessakin. Tämä yhteistyövelvoite perustuu siihen vaatimukseen, että yhteisön edustuksen on kansainvälisissä yhteyksissä oltava yhtenäistä — — ."

72. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan millään tavoin väitetä, että jokin yhteisön toimielimistä tai jäsenvaltioista olisi rikkonut yhteistyövelvoitetta. Niitä sopimusjärjestelyn määräyksiä, joiden ilmeisenä tarkoituksena on tukea tätä yhteistyötä, noudatettiin. Komissio oli yhtä mieltä jaettua toimivaltaa koskevasta ilmoituksesta, ja se oli eri mieltä vain äänivallan käyttämistä koskevassa kysymyksessä. Yhteinen kanta saavutettiin, ja jäsenvaltiot toimivat sen mukaisesti.

42 — Mainittu edellä alaviitteessä 1, 108 kohta. Ks. myös päätös 1/78, 14.11.1978 (Kok. 1978, s. 2151, 34—36 kohta), ja edellä alaviitteessä 11 mainittu lausunto 2/91, 36 kohta.

73. On mahdollista, että sopimusjärjestely ei tarjoa selvää vastausta äänivaltaa koskevaan kysymykseen kaikissa mahdollisissa tapauksissa silloin, kun kysymyksessä ovat jaettuun toimivaltaan kuuluvat asiat. Yhteisön äänivalta riippuu siitä, kuuluuko "asia oleellisilta osin" yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jollei näin ole, jäsenvaltiot käyttävät äänivaltaa. Sellaisissa tapauksissa, joista nyt esillä olevassa asiassa on kysymys, voi sen sijaan olla vaikea määrittää toimivaltaa käyttäen perusteena "asian oleelliset osat".

74. Voidaan kuitenkin todeta — vaikka komissio ei olekaan ottanut tätä kysymystä esille, eikä siitä tämän vuoksi ole keskusteltu asianosaisten välillä —, että vaikka äänestyksen kohde kuuluisi vain osittain yhteisön toimivaltaan, äänivalta tulisi antaa yhteisölle. Voidaan epäillä, onko neuvostolla toimivalta antaa äänivalta joko yhteisölle tai jäsenvaltioille sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat osittain yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisön yksinomaista toimivaltaa, joka on poikkeus, voi pääsääntöisesti käyttää vain yhteisö, paitsi silloin kun se on aineellisesti mahdotonta, kuten esimerkiksi silloin kun kysymyksessä on sellainen kansainvälinen järjestö, jonka jäsen yhteisö ei ole. FAOssa yhteisöllä on nyt kaikki mahdollisuudet käyttää tätä toimivaltaa. Silloin kun sopimusluonnos joltakin muulta osin kuuluu kansalliseen toimivaltaan, yhteisön olisi kuitenkin tietysti oltava käyttämättä äänivaltaansa ennen kuin yksimielinen yhteinen kanta kaikkien jäsenvaltioiden kesken on saavutettu. Tämä on lisäosoitus siitä, että äänestystoimi voi usein olla luonteeltaan vain menettelyllinen ja että oleellinen kysymys on se, voidaanko yhteinen kanta saavuttaa vai ei.

75. Nyt esillä olevan asian tosiseikkojen perusteella ei mielestäni voida päätellä, että neuvoston päätös olisi kumottava. Edellä esitetyt seikat vahvistavat kuitenkin mielestäni sen, ettei nyt kysymyksessä olevaa kannetta voida tutkia pääasian osalta, ja että se on jätettävä tutkimatta.

Ratkaisuehdotus

76. Tämän vuoksi katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on

1) jätettävä kanne tutkimatta;

2) velvoitettava komissio korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut;

3) velvoitettava väliintulija Yhdistynyt kuningaskunta vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.