JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

23 päivänä huhtikuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä asia koskee sitä, missä tapauksissa yhteisön oikeudellisten toimien oikeudellinen perusta on ilmoitettava ja mitä seurauksia vaadittavan ilmoituksen laiminlyönnistä aiheutuu.

2. Kanteen kohteena on Euroopan unionin neuvoston päätös Euroopan yhteisön kannasta tiettyihin ehdotuksiin, joita käsiteltiin uhanalaisten lajien suojelua koskevan Washingtonin yleissopimuksen (luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus, CITES) [2] sopimuspuolten konferenssin 14. kokouksessa 3.–15.6.2007. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii tämän päätöksen kumoamista, koska neuvosto ei ole ilmoittanut päätöksessä mitään oikeudellista perustaa.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Jäljempänä CITES-yleissopimus.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. EY 253 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Asetukset ja direktiivit, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio antaa, samoin kuin päätökset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät yhdessä taikka jotka neuvosto tai komissio tekee, perustellaan, ja niissä viitataan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava.”

4. EY 300 artiklan 2 kohdassa määrätään mm. menettelystä määriteltäessä yhteisön kantoja, joita on edustettava kansainvälisten järjestöjen elimissä:

”Jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu, sopimuksen allekirjoittamisesta, johon voi liittyä päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta ennen sen voimaantuloa, sekä sopimusten tekemisestä

päättää neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyys, tai jos on kysymys 310 artiklassa tarkoitetuista sopimuksista.

Poiketen siitä, mitä 3 kohdassa määrätään, samoja menettelyjä noudatetaan päätettäessä sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja määriteltäessä yhteisön kantoja sopimuksella perustetussa elimessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta päätöksiä kyseisen sopimuksen institutionaalisten rakenteiden täydentämisestä tai muuttamisesta.

Euroopan parlamentille on viipymättä annettava täydelliset tiedot tämän kohdan mukaisesta päätöksestä, joka koskee sopimuksen väliaikaista soveltamista tai soveltamisen keskeyttämistä, tai yhteisön kannan määrittelystä sopimuksella perustetussa elimessä.”

5. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa esitetään yhteisön kannan määrittelemisen perustelut seuraavasti:

”2. Yleissopimuksen liitteiden muutokset ja jotkin sopimuspuolten konferenssin päätöslauselmat vaikuttavat yleisesti asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön ja voivat edellyttää sen muuttamista.

3. Koska yleissopimukseen tehty ns. Gaboronen muutos ei ole vielä tullut voimaan, yhteisö ei vielä ole yleissopimuksen osapuoli.

4. Niissä tapauksissa, joissa on vahvistettu yhteisön sääntöjä perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, jäsenvaltiot eivät voi yhteisön toimielinten ulkopuolella sitoutua velvoitteisiin, jotka voisivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa.”

6. Päätöksen kahdessa artiklassa määrätään seuraavaa:

”1 artikla

Yhteisön kannan, joka koskee yhteisön toimivaltaan kuuluvia alueita ja jonka jäsenvaltiot esittävät yhdessä yhteisön edun vuoksi villi-

eläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen osapuolten konferenssin 14. kokouksessa, on oltava tämän päätöksen liitteiden mukainen.

2 artikla

Jos tämän päätöksen tekemisen jälkeen tai ennen osapuolten konferenssin 14. kokousta taikka sen aikana esitettävät uudet tieteelliset tai tekniset tiedot todennäköisesti vaikuttavat 1 artiklassa tarkoitettuun kantaan tai jos uusia ehdotuksia tehdään sellaisista asioista, joihin ei vielä ole yhteisön kantaa, määritellään yhteisön kanta ehdotuksiin yhteisön toimivaltaan kuuluvien alojen osalta koordinoidusti paikan päällä ennen kuin osapuolten konferenssi äänestää niistä."

III Riidan tausta

7. Riidanalaisella päätöksellä valmisteltiin yhteisönsisäisesti jäsenvaltioiden CITES-sopimuspuolten konferenssin 14. kokouksessa edustamaa kantaa.

8. CITES-yleissopimus on kansainvälinen yleissopimus. Sen tavoitteena on suojella luonnonvaraisia kasvi- ja eläinlajeja valvomalla niiden yksilöillä käytävää kansainvälistä kauppaa. [3]

9. Euroopan yhteisö ei ole tähän saakka ollut yleissopimuksen sopimuspuolena. [4] Sen liittyminen riippuu CITES-yleissopimukseen tehtävästä eräästä muutoksesta, joka ei ole tullut vielä voimaan. Tästä syystä Euroopan yhteisö on tällä hetkellä ainoastaan tarkkailijana CITES-sopimuspuolten konferenssien kokouksissa. Yhteisö on kuitenkin toteuttanut vuodesta 1982 itsenäisesti toimenpiteitä, joilla se panee täytäntöön CITES-yleissopimuksesta yhteisön jäsenvaltioille johtuvia velvoitteita, kuten se itse olisi yleissopimuksen sopimuspuolena. [5]

10. Viimeisin toimenpide CITES-yleissopimuksen soveltamiseksi on luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä 9.12.1996 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 338/97. [6] Se annettiin ETY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY 175 artiklan 1 kohta) nojalla.

3 – Ks. luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä 9.12.1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 (EYVL L 61, s. 1) johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

4 – Yleissopimuksen tekstin hyväksyi 80 valtiota 3.3.1970. Yleissopimus tuli voimaan 1.7.1975.

5 – Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen soveltamisesta yhteisössä 3.12.1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3626/82 (EYVL L 384, s. 1).

6 – Mainittu alaviitteessä 2.

11. CITES-yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 14. kokous pidettiin Haagissa 3.–15.6.2007. Tämän kokouksen aiheena oli mm. sopiminen suojeltavien lajien luettelon sisältävien yleissopimuksen liitteiden muutoksista. [7]

12. Komissio hyväksyi 4.4.2007 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisön kannasta tiettyihin ehdotuksiin, joita tässä kokouksessa oli tarkoitus käsitellä ja hyväksyä. [8] Se nojautui tässä päätösehdotuksessaan EY 175 artiklan 1 kohtaan (ympäristö), EY 133 artiklaan (kauppapolitiikka) ja EY 300 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan.

13. Neuvosto hyväksyi tämän perusteella 24.5.2007 yksimielisesti riidanalaisen oikeudellisen toimen, jonka otsikkona on ”Neuvoston päätös”, [9] ilmoittamatta kuitenkaan sen oikeudellista perustaa. [10]

14. Komissio on esittänyt, että neuvosto luopui oikeudellisen perustan nimeämisestä, koska ilmoitettavasta oikeudellisesta perustasta ei kyetty saavuttamaan yksimielisyyttä, eikä tätä väitettä ole kiistetty. Jotkut edustajat vastustivat kahden aineellis-oikeudellisen perustan ilmoittamista EY 175 artiklan 1 kohdan ja EY 133 artiklan muodossa ja puolsivat vain EY 175 artiklan 1 kohdan ilmoittamista. Toiset vastustivat sitä, että menettelylliseksi oikeudelliseksi perustaksi ilmoitettaisiin EY 300 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

15. Komission mielestä oikeudellisen perustan ilmoittaminen olisi ollut välttämätöntä, ja se korosti ennen neuvoston päätöstä, että päätöksessä pitäisi viitata nimenomaisesti EY 133 artiklaan, EY 175 artiklan 1 kohtaan ja EY 300 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan.

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

16. Komissio on nostanut 1.8.2007 päivätyllä kirjelmällä EY 230 artiklan nojalla kanteen ”neuvoston päätöksestä Euroopan yhteisön kannasta villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuolten konferenssin Haagissa, Alankomaissa, 3.–15. kesäkuuta 2007 pidettävälle 14. kokoukselle tehtyihin tiettyihin ehdotuksiin”.

7 – Ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

8 – Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisön kannasta villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuolten konferenssin Haagissa, Alankomaissa, 3.–15. kesäkuuta 2007 pidettävälle 14. kokoukselle tehtyihin tiettyihin ehdotuksiin – Päätöksen tekeminen (SEC(2007) 443 lopullinen).

9 – Ranskaksi ”Décicion du Conseil” ja englanniksi ”Council Decision”.

10 – Päätöstä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

17. Komissio vaatii

– tämän päätöksen kumoamista ja

– neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Neuvosto vaatii

– kanteen hylkäämistä

– toissijaisesti, siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi riidanalaisen päätöksen, sen toteamista, että sen vaikutukset pysyvät edelleen voimassa, ja

– kantajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 20.11.2007 tekemällä päätöksellä.

20. Komission kannetta käsiteltiin yhteisöjen tuomioistuimessa aluksi kirjallisesti ja tämän jälkeen 4.3.2009 suullisesti.

V Oikeudellinen arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

21. Aluksi on selvitettävä, onko riidanalainen päätös ylipäänsä EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava tämä viran puolesta.

22. Neuvoston *yhteisön kannan* määrittelemiseksi tekemä päätös on epäilyksettä EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. EY 230 artiklan mukaan yhteisöjen

tuomioistuin näet tutkii neuvoston toimien laillisuuden, ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista toimielinten toimenpiteistä, joilla on oikeusvaikutuksia, niiden oikeudellisesta luonteesta tai muodosta riippumatta. [11]

23. Tilanne on toinen, kun kyseessä on neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden edustajien päätös, jolla jäsenvaltiot sovittavat yhteen ulkoista toimintaansa. Tällainen päätös ei ole EY 230 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen oikeudellinen toimi. [12] Se ei näet ole neuvoston toimi vaan jäsenvaltioiden edustajien yhteinen toimi.

24. Nyt käsiteltävän riidan kohteena ei ole tavanomainen tapaus, jossa määriteltäisiin *yhteisön kanta* sellaisen sopimuksen yhteydessä, jossa yhteisö on jäsenenä. Yhteisö ei nimenomaan ole CITES-sopimuksen jäsen. Koska yhteisö ei siten voi osallistua sopimuspuolena CITES-konferenssiin, riidanalaisella oikeudellisella toimella ei myöskään määritellä edustettavaa yhteisön kantaa, vaan kanta, jota jäsenvaltioiden on edustettava konferenssin osalta ainoina sopimuspuolina.

25. Tätä taustaa vasten on tutkittava, onko nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä neuvoston oikeudellinen toimi vai neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden edustajien päätös.

26. Päätöksen sanamuoto puoltaa sitä, että kyseessä on neuvoston oikeudellinen toimi. Siinä näet todetaan nimenomaisesti, että Euroopan unionin neuvosto tekee päätöksen. Kuten riidanalaisen oikeudellisen toimen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, CITES-yleissopimuksen muutokset voivat vaikuttaa asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön. Tästä syystä päätöksessä määrätään, mitä kantaa jäsenvaltioiden pitäisi konferenssissa edustaa. Oikeudellisen toimen 1 artiklassa on siis kyseessä ”yhteisön kan[ta] – – jonka jäsenvaltiot esittävät yhdessä yhteisön edun vuoksi”.

27. Tästä seuraa, että riidanalainen oikeudellinen toimi on neuvoston oikeudellinen toimi.

28. EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu neuvoston päätös ei ole myöskään pelkästään valmisteleva toimi, vaan sillä saatetaan päätökseen yhteisön sisäinen mielipiteenmuodostusprosessi. Kyseisessä päätöksessä vahvistetaan yhteisön lopullinen kanta, jolla on sitova oikeusvaikutus ja joka on myöhemmin ilmaistava kansainvälisissä elimissä. [13] Koska siinä mää-

11 – Ks. esim. asia 22/70, komissio v. neuvosto, ns. AETR-tapaus, tuomio 31.3.1971 (Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 39 ja 42 kohta); asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981 (Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta) ja asia C-521/06 P, Athinaïki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5829, 42 kohta).

12 – Ks. tältä osin myös asiassa C-13/07, komissio v. neuvosto, 26.3.2009 antamani ratkaisuehdotuksen 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

13 – Ks. edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa komissio v. neuvosto 26.3.2009 antamani ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

rätään, mitä kantoja jäsenvaltioiden on edustettava CITES-konferenssin 14. kokouksessa, sillä on näin ollen myös sitovia oikeusvaikutuksia. Se on siten EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

29. Lopuksi on käsiteltävä vielä neuvoston viittaus siihen, että kannetta ei voitaisi ottaa tutkittavaksi, koska riidanalaisen oikeudellisen toimen kaikki vaikutukset ovat jo aiheutuneet ja kanne on siten menettänyt kohteensa.

30. Tästä on aluksi huomautettava, että kun kyseessä on etuoikeutettu kantaja, kanneoikeuden käyttäminen ei riipu oikeussuojan tarpeen osoittamisesta. [14]

31. Vaikka edellytettäisiin oikeussuojan tarvetta, tämä täyttyisi nyt käsiteltävässä asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin on näet jo todennut yksityisten komissiota vastaan nostamien kanteiden osalta, että kantajan oikeussuojan tarve ei lakkaa sillä perusteella, että riidanalainen päätös on kanteen nostamisen hetkellä pantu jo täytäntöön [15] tai riidanalainen oikeudellinen toimi ei ole enää sovellettavissa. [16] Yhteisöjen tuomioistuin johtaa tällaisessa tilanteessa oikeussuojan tarpeen siitä, että kanteella voitaisiin estää se, että moitittu oikeudellinen virhe toistuu.

32. Komissio on viitannut nyt käsiteltävässä asiassa siihen, että kanteella pyrittäisiin estämään se, että neuvosto tekee myös tulevaisuudessa vastaavia päätöksiä, joissa ei ilmoiteta niiden oikeudellista perustaa. Se on vedonnut tässä yhteydessä vakuuttavalla tavalla toistumisvaaraan.

33. Komission kanne on näin ollen tutkittava.

B *Perusteltavuus*

34. Komission kanne perustuu yhteen ainoaan pätemättömyysperusteeseen. Se väittää, että riidanalaisessa päätöksessä ei ilmoiteta oikeudellista perustaa. Tämä merkitsee sen mielestä olennaisten menettelymääräysten rikkomista, erityisesti EY 253 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, mikä johtaa oikeudellisen toimen pätemättömyyteen.

14 – Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 3 kohta).

15 – Asia 53/85, AKZO v. komissio, tuomio 24.6.1986 (Kok., s. 1965, Kok. Ep. VIII, s. 675, 21 kohta).

16 – Asia 207/86, APESCO v. komissio, tuomio 26.4.1988 (Kok., s. 2151, 16 kohta).

1. Oikeudellisen perustan ilmoittamista koskeva velvollisuus

35. EY 253 artiklassa määrätään, että asetukset, direktiivit ja päätökset on perusteltava. Oikeudellisen perustan ilmoittamista koskeva velvoite on osa perusteluvelvollisuutta. [17]

36. EY 249 artiklassa luetellaan oikeudelliset toimet, joita yhteisön elimet voivat käyttää tehtäviensä täyttämiseksi. Siinä mainitaan tässä yhteydessä asetukset, direktiivit, päätökset, suositukset ja lausunnot.

37. Asianosaiset kiistelevät nyt käsiteltävässä asiassa siitä, onko riidanalainen oikeudellinen toimi, joka on otsikoitu saksankielisessä versiossa nimellä ”Beschluss” (päätös), erityispäätös vai EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös, jota koskee EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus.

38. Komissio katsoo, että päätös, jolla määritellään EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti yhteisön kanta, on EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös, johon sovelletaan siis myös EY 253 artiklassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta.

39. Neuvosto katsoo sen sijaan, että EY 253 artiklaa ei sovelleta nyt käsiteltävän kaltaiseen oikeudelliseen toimeen. EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu kannan vahvistaminen merkitsee erityispäätöksen tekemistä eikä EY 249 artiklassa tarkoitettua päätöstä, eikä se siis kuulu EY 253 artiklan soveltamisalaan. Tästä syystä myöskään perusteluvelvollisuus ei koske riidanalaista päätöstä.

40. Komissio nojautuu näkemystään perustellakseen lähinnä siihen, että useimmissa perustamissopimuksen kieliversioissa EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ja EY 3 artiklassa oikeudellisen toimen kuvaamiseen käytetty käsite sisältyy EY 253 artiklassa lueteltuihin perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluviin oikeudellisiin toimiin. Esimerkiksi ranskankielisessä versiossa käytetään molemmissa määräyksissä käsitettä ”décision” ja englanninkielisessä versiossa käsitettä ”decision”.

41. Neuvosto vetoaa sitä vastoin siihen, että perustamissopimuksen neljässä kieliversiossa käytetään eri käsitteitä. Saksankielisessä versiossa käytetään EY 253 artiklassa käsitettä ”Entscheidung”, kun puolestaan EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ja EY 3 artiklassa mainitaan ”Beschluss”. Tanskankielisessä versiossa erotetaan toisistaan ”beslutning” ja ”afgørelse”, hollanninkielisessä ”beschikking” ja ”besluit” ja sloveniankielisessä vielä ”odločba” ja ”sklep”. Neuvosto pitää näissä neljässä kieliversiossa käytettyjä eri käsitteitä osoituksena siitä, että kannan määritteleminen EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti merkitsee

17 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 9 kohta ja asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4563, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

erityispäätöstä eikä ole siten EY 249 ja EY 253 artiklassa tarkoitettu päätös.

42. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää neuvoston näkemyksen tukemiseksi EY 300 artiklan 2 kohdan syntyhistorian. Ennen Nizzan sopimuksella tehtyjä muutoksia neuvosto oli toteuttanut erityispäätöksinä riidanalaisen toimen kaltaisia oikeudellisia toimia, joilla määritellään yhteisön kanta. Jäsenvaltiot eivät ole kyseisiä muutoksia tehdessään halunneet korvata erityispäätösten tekemistä EY 249 artiklassa tarkoitetuilla päätöksillä.

43. Asianosaiset esittävät perusteluja lähinnä täysin terminologian tasolla vertaamalla toisiinsa EY 300 artiklan 2 kohdan eri kieliversioita.

44. Se, että suurimmassa osassa EY 300 artiklan 2 kohdan kieliversioita käytetään oikeudellisesta toimesta sitä nimitystä, joka käytetään myös EY 249 ja EY 253 artiklassa, on kuitenkin vain yksi indisio komission näkemyksen puolesta. [18] Tämä ei voi kuitenkaan olla ratkaisevaa. Kaikille kieliversioille on näet annettava lähtökohtaisesti sama arvo. [19] Mikäli eri kieliversiot poikkeavat tosistaan, niiden yhtenäistä tulkintaa koskeva vaatimus edellyttää, että merkityssisältö selvitetään systemaattisten ja teleologisten seikkojen perusteella. [20]

45. Yksinomaan EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan terminologiaan liittyviä perusteluja vastaan puhuu myös se, että ei ole missään tapauksessa selvää, että nyt käsiteltävän asian kohteena oleva tilanne ylipäänsä kuuluu tämän määräyksen soveltamisalaan. Ensi arviolta EY 300 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa näet sovelletaan vain sellaisten sopimusten yhteydessä, joissa yhteisö on itse sopimuspuolena. Yhteisö ei ole kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa CITES-yleissopimuksen sopimuspuoli. Jos tämä määräys ei todellisuudessa olisi asianomainen oikeudellinen perusta, perustelut, joissa nojauduttaisiin yksinomaan EY 300 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa käytetyn käsitteen mukaiseen perusteluvelvollisuuteen, eivät johtaisi pidemmälle.

46. Jotta voitaisiin todeta, olisiko riidanalainen päätös pitänyt perustella, ei siis voida nojautua yksinomaan EY 300 artiklan

18 – Yhteisöjen tuomioistuin viittaa siihen, että useimmat kieliversiot ovat yhdenmukaisia, vasta vahvistaessaan tulkinnan tuloksen, ks. asia C-298/94, Henke, tuomio 15.10.1996 (Kok., s. I-4989, 15 kohta).

19 – Toisenlainen menettely olisi yhteensopimaton yhteisön oikeuden yhtenäistä soveltamista koskevan vaatimuksen kanssa, ks. esim. asia C-372/88, Cricket St Thomas, tuomio 27.3.1990 (Kok., s. I-1345, 18 kohta).

20 – Ks. mm. asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 13/14 kohta); asia C-449/93, Rockfon, tuomio 7.12.1995 (Kok., s. I-4291, 28 kohta) ja asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5403, 28 kohta).

2 kohdan käsitteistöön. Pikemminkin aineelliset edellytykset, jotka oikeudellisten toimien on täytettävä, jotta ne voitaisiin luokitella EY 249 ja EY 253 artiklassa tarkoitetuiksi perusteltaviksi päätöksiksi, ovat ratkaisevia.

47. Aineellisesti EY 249 artiklassa tarkoitettu ”päätös” erottuu siinä, että sillä on sitovia ja välittömiä oikeusvaikutuksia ja että siinä mainitaan adressaatti.

48. Tavanomaiselle tapaukselle, joka on EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kohteena, on tunnusomaista, että määritellään yhteisön kanta, jota komission on edustettava kansainvälisen järjestön, jossa yhteisö on jäsenenä, elimessä. Tällaisella toimella ei siten ole välitöntä adressaattia, koska sillä määritellään vain yhteisön sisäisesti toisen elimen menettely. Tämä puoltaa sitä, että tällainen oikeudellinen toimi ei ole EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös vaan erityispäätös.

49. Nyt käsiteltävälle asialle on sitä vastoin ominaista, että oikeudellinen toimi on osoitettu jäsenvaltioille. Siinä määritellään kanta, jota *jäsenvaltioiden* on edustettava, koska yhteisö ei nimenomaan ole kansainvälisen järjestön jäsen, vaikka se on neuvoston ja komission näkemyksen mukaan yhteisön sisäisesti toimivaltainen sopimuksen osalta. Kuten neuvostokin on myöntänyt, riidanalainen oikeudellinen toimi on siten osoitettu jäsenvaltioille. Kyseessä on siten pikemminkin EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös kuin EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan tavanomainen tapaus.

50. Kaiken kaikkiaan luonnehtiminen EY 249 artiklassa tarkoitetuksi päätökseksi tai erityispäätökseksi voi jäädä nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin taka-alalle.

51. Vaikka näet riidanalainen oikeudellinen toimi luokiteltaisiin erityispäätökseksi, sitä koskee myös siinä tapauksessa perusteluvelvollisuus. Tämä ilmenee dogmaattisesti joko EY 253 artiklan ”päätöksen” käsitteen laajasta tulkinnasta tai sen analogisesta soveltamisesta. Lähtökohtaisesti voimassa olevasta perusteluvelvollisuudesta on erotettava perusteluvelvollisuuden laajuus (vain oikeudellisen perustan ilmoittaminen vai myös laajemmat perustelut), jota käsittelen jäljempänä.

52. EY 253 artiklaan perustuva perusteluvelvollisuus edellyttää, että siinä mainituille oikeudellisille toimille esitetään perustelut, jotka ovat saaneet toimielimen toteuttamaan ne. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan EY 253 artiklassa vahvistettu perusteluvelvollisuus johtuu ennen kaikkea siitä, että yhtei-

söjen tuomioistuimelle täytyy antaa mahdollisuus hoitaa valvontatehtäväänsä. [21] Tämän lisäksi sekä jäsenvaltioiden että niiden, joita oikeudellinen toimi koskee, pitäisi saada tietää perusteet, joiden vuoksi yhteisöjen toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta. [22]

53. Perusteluvelvollisuuden voimassaolon peruste eli mahdollisimman kattavan oikeudellisen valvonnan mahdollistaminen ei kuitenkaan koske yksinomaan EY 249 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä vaan samalla tavoin nyt käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltaista oikeudellista toimea, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia.

54. Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut EY 230 artiklaa siten, että kumoamiskanne sallitaan nostettavan *kaikista* toimielinten toimista, joilla on oikeusvaikutuksia, riippumatta niiden oikeudellisesta luonteesta tai muodosta. [23] Tästä syystä on johdonmukaista soveltaa näihin oikeudellisiin toimiin samalla tavalla myös perusteluvelvollisuutta, jotta yhteisöjen tuomioistuin kykenisi hoitamaan valvontatehtäväänsä. Siten EY 253 artikla ei myöskään koske vain niitä EY 249 artiklassa mainittuja toimia, joilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, eli suosituksia ja lausuntoja. Tästä voidaan päätellä, että EY 253 artiklassa pitäisi samalla tavoin kuin EY 230 artiklassa ottaa huomioon se, onko toimenpiteellä sitovia oikeusvaikutuksia. Myös erityispäätökset, joilla on oikeusvaikutuksia, on siten perusteltava.

55. Oikeudellisen perustan ilmoittamisesta perustelujen vähimmäisedellytyksenä määrätään myös EY 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun rajoitetun erityistoimivallan periaatteen takaamiseksi. Siinä määrätään, että yhteisö toimii vain sille tällä sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa, ja se koskee sekä yhteisön sisäisiä toimia että myös sen kansainvälisiä toimia. [24] Ilman oikeudellisen perustan ilmoittamista koskevaa velvollisuutta vaarana voisi olla, että yhteisö antaa epäselvän oikeudellisen perustan myötä itselleen toimivaltaa, joka kuuluu oikeastaan jäsenvaltioille. Perusteluvelvollisuus täyttää näissä tapauksissa myös varoitustehtävän. Sillä pakotetaan toimivaltaiset elimet selvittämään ennen oikeudellisen toimen toteuttamista, onko yhteisöllä ylipäänsä toimivaltaa.

56. Oikeudellisen perustan ilmoittaminen on tarpeen myös neuvostossa tapahtuvan päätöksenteon suojaamiseksi. EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään päätöksen tekemisestä määräenemmistöllä, ellei sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyys. Päätöksentekotapa riippuu siten sovellettavasta oikeudellisesta perus-

21 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. neuvosto (AETR-tapaus), tuomion 11 kohta.

22 – Ks. asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok., s. I-2405, 25 kohta), jossa viitataan asiassa C-41/93, Ranska v. komissio, 17.5.1994 annettuun tuomioon (Kok., s. I-1829, 34 kohta).

23 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 11 mainittu AETR-tapaus, tuomion 38–42 kohta; kyseisessä alaviitteessä mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta ja kyseisessä alaviitteessä mainittu asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 42 kohta.

24 – Ks. lausunto 2/94, 28.3.1996 (ihmisoikeussopimusta koskeva lausunto), Kok., s. I-1759, 24 kohta.

tasta. Velvollisuudella, jonka mukaan se on ilmoitettava nimenomaisesti, varmistetaan siten, että neuvosto vahvistaa oikeudellisen perustan ja siten päätöksentekotavan ennen päätöksentekoa. Tämä on erityisen merkittävää sen vuoksi, että päätöksentekotapa voi vaikuttaa myös päätöksen sisältöön. Etukäteen valmisteltu yksimielisyys voi johtaa pelkän vähimmäistason konsensuksen hyväksymiseen ja siten toiseen lopputulokseen kuin päätöksen tekeminen määräenemmistöllä.

57. Myös avoimuusperiaate puoltaa perusteluvelvollisuutta. Tämä ilmenee EU 1 artiklan toisesta kohdasta, jonka mukaan päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asetuksen N:o 1049/2001 [25] yhteydessä, avoimuusperiaatteella on aivan erityinen merkitys silloin, kun neuvosto toimii lainsäätäjänä. [26] Avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat oikeudellisen toimen perustan. [27]

58. Päätösten mahdollisimman avoimeen tekemiseen kuuluu, että oikeudellisen toimen oikeudellinen perusta ilmoitetaan. Avoimuusperiaatteeseen voidaan vedota myös tässä yhteydessä, vaikka nyt käsiteltävän kaltaisia oikeudellisia toimia ei aina julkaista. Neuvosto luopuu mahdollisesti aluksi julkaisemisesta, jotta ei heikentäisi yhteisön neuvotteluasemaa yhteisön kannan julkaisemisella. Kuten neuvosto on selvittänyt suullisessa käsittelyssä, tämä ei merkitse kuitenkaan sitä, että oikeudellista toimea ei voitaisi luovuttaa vaatimuksesta yksittäisille henkilöille. Yhteisön neuvotteluaseman varmistamiseksi riittäisi nimittäin myös se, jos tällaiset oikeudelliset toimet julkaistaisiin vasta kokousten päätyttyä.

59. Neuvosto vetoaa erityisten oikeudellisten toimien perusteluvelvollisuutta vastaan yhteisöjen tuomioistuimen ns. AETR-tapauksessa antamaan tuomioon. Komission mielestä tätä tuomiota ei voida soveltaa, koska siinä yhteydessä oli kyseessä vain ”tietty menettely” neuvostossa eikä riidanalaiseen oikeudelliseen toimeen verrattavissa oleva toimi.

60. Niin sanottu AETR-tapaus koski komission neuvoston päätöksestä nostamaa kannetta. Sen kohteena oli kansainvälisessä tieliikenteessä käytettävien ajoneuvojen miehistöjen työstä tehtävän Euroopan sopimuksen neuvotteleminen ja sopimuksen tekeminen ETY:n jäsenvaltioiden osalta Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissiossa. Tällä päätöksellä neuvosto on ”jäsentensä ja komission edustajan näkökantoja kuultuaan tehnyt joukon ’johtopäätöksiä’ suhtautumistavasta, joka jäsenvaltioiden hallitusten olisi omaksuttava AETR:ää koskevissa päätösneuvotteluissa”. [28] Tästä syystä niin sanotun AETR-tapauksen ja nyt käsiteltävän asian taustalla olevan tilanteen välillä on ensi arviolta tiettyjä vastaavuuksia.

25 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

26 – Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4723, 46 kohta).

27 – Edellä alaviitteessä 26 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 46 kohta.

28 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu AETR-tapaus, tuomion 44 ja 45 kohta.

61. Tuomion sanamuodosta tässä kohdassa on tosin huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin oli erittäin varovainen siinä, ettei se antaisi periaatteellisia lausumia vaan antaisi ratkaisun vain tietystä yksittäistapauksesta. Erityispiirteenä oli se, että komission edustaja oli paikalla neuvostossa käydyissä neuvotteluissa ja komissiolla oli siten ainoana kolmantena osapuolena, jota asia koski, [29] jo kattavat tiedot oikeudellisen toimen toteuttamisesta.

62. Mikäli nyt käsiteltävän oikeudellisen toimen oikeudellisena perustana pitäisi kuitenkin olla EY 300 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, olisi olemassa kolmas osapuoli, joka ei osallistunut oikeudellisen toimen toteuttamiseen ja jolla on siten intressi oikeudellisen toimen perusteluihin tai vähintään oikeudellisen perustan ilmoittamiseen.

63. EY 300 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa velvoitetaan näet neuvosto antamaan Euroopan parlamentille viipymättä täydelliset tiedot päätöksestä. Riidanalainen päätös olisi pitänyt toimittaa sille viipymättä. Siltä osin oikeudellisen perustan ilmoittaminen olisi välttämätöntä myös sen vuoksi, että parlamentin tietojensaantioikeudet tulisivat selvästi esiin, ja täten mahdollistettaisiin näiden oikeuksien huomioon ottamisen tehokas valvonta. Sillä, että neuvosto on toimittanut nyt käsiteltävässä asiassa oikeudellisen toimen parlamentille vasta kuusi viikkoa sen hyväksymisen jälkeen ja vasta samaan aikaan CITES-konferenssin kokouksen alkamisen kanssa, ei myöskään täytetty EY 300 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaista vaatimusta tietojen ilmoittamisesta viipymättä.

64. Neuvoston näkemyksen vastaisesti riidanalainen oikeudellinen toimi ei siten koske myöskään yksinomaan jäsenvaltioita.

65. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt perusteluvelvollisuuden soveltamisalaa myöhemmässä tuomiossa, joka koski komission tiedonantoa, jolla jäsenvaltiot velvoitettiin ilmoittamaan komissiolle vuosittain yleisellä ja järjestelmällisellä tavalla tietoja tietyn yritysten ryhmän taloudellisista suhteista. Kyseisen tuomion mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että kaikkien toimenpiteiden, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain yhteisön oikeussäännöstä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimenpiteen oikeudellisena perustana ja jonka mukaan toimenpiteen oikeudellinen muoto määräytyy. [30]

66. Seuraavaksi on otettava kantaa Yhdistyneen kuningaskunnan vastaväitteeseen, joka koskee perusteluvelvollisuuden käytännön toteutettavuutta. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa siihen, että perusteluvelvollisuuden ulottaminen koskemaan nyt

29 – Toisin kuin EY 300 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan, parlamentilla ei ollut tuolloin mitään tietojensaantioikeutta.

30 – Asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok., s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251, 26 kohta).

käsiteltävän kaltaisia oikeudellisia toimia tekisi niiden toteuttamisesta liian hankalaa ja joustamatonta. Neuvosto viittaa tässä yhteydessä siihen, että riidanalaisen oikeudellisen toimen hyväksymistä varten oli komission ehdotuksen ja konferenssin kokouksen toteutumisen välillä käytettävissä vain kaksi kuukautta.

67. Tämän vastaväitteen puolesta on todettava, että joustavilla toimintamahdollisuuksilla on juuri ulkomaankaupassa suuri merkitys. Vaikeuksiin, joita tässä yhteydessä mahdollisesti ilmenee, voidaan kuitenkin vastata perusteluvelvollisuuden laajuudelle asetettavilla joustavilla vaatimuksilla. Oikeudellisen toimen laadun ja asiayhteyden mukaan saatetaan vaatia enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisia perusteluja. [31] Perustelujen vähimmäisedellytyksenä on kuitenkin aina oikeudellisen perustan ilmoittaminen. Tämän ei pitäisi koskaan aiheuttaa liiallista perustelurasitetta.

68. Tästä ei voida poiketa myöskään ajallisten pakotteiden vuoksi. Mitä monimutkaisempi ala ja mitä useampi oikeudellinen perusta tulee kyseeseen, sitä tärkeämpää ja pakottavampaa on selvittää sovellettavat oikeudelliset perustat ja sitä tehokkaammin tämä aihe on tutkittava. Rajoitetun erityistoimivallan periaatteesta näet seuraa, että yhteisö saa toimia vain silloin, jos perustamissopimuksessa annetaan sille toimivalta. Yhteisön täytyy siten välttämättä selvittää ennen toimenpidettä, mikä oikeudellinen perusta antaa sille tämän toimivallan. Tämän ottaminen oikeudelliseen toimeen ei voi olla tämän jälkeen liiallinen rasite. Ei voi myöskään riittää, että – kuten neuvosto väittää – oikeudellinen perusta esitettäisiin myöhempänä ajankohtana mahdollisesti toteutettavassa toimessa, jolla yhteisön sisäisesti pannaan täytäntöön CITES-yleissopimuksen muutokset. Tämä ei nimittäin muuttaisi mitenkään sitä seikkaa, että yhteisö tarvitsee myös sen kannan vahvistamiseksi, joka jäsenvaltioiden on omaksuttava CITES-konferenssissa, toimivallan, joka on tällöin ilmoitettava myös tässä samassa oikeudellisessa toimessa. [32]

69. Lopuksi on käsiteltävä vielä neuvoston väitettä, jossa viitataan siihen, että vastaavanlaisille päätöksille ei ole aikaisemminkaan ilmoitettu oikeudellista perustaa. Tätä aikaisempaan käytäntöön perustuvaa väitettä vastaan on todettava, että pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimusten määräysten sisällöstä eikä tämä käytäntö voi siten luoda myöskään ennakkotapausta. [33]

70. Yhteenvetona on todettava, että oikeudellisen perustan ilmoittamista koskeva velvollisuus koski riidanalaista oikeudellista toimea.

31 – Ks. asia C-265/97 P, VBA v. Florimex ym., tuomio 30.3.2000 (Kok., s. I-2061); asia C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-4951, 166 kohta) ja asia C-333/07, Regie Networks, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10807, 63 kohta).

32 – Ks. tältä osin asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003 (Kok., s. I-937, 66 kohta), jossa tuomioistuin totesi, että yhteisön toimen perustelujen on sisällyttävä itse kulloisenkiin toimeen.

33 – Ks. esim. asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok., s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 24 kohta) ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok., s. I-1689, 24 kohta).

2. Oikeudellisen perustan ilmoittamatta jättämisen seuraukset

71. Seuraavassa on otettava kantaa vielä siihen, mitä seurauksia oikeudellisen perustan ilmoittamatta jättämisellä on oikeudellisen toimen pätevyyden kannalta.

a) Voidaanko oikeudellinen perusta määrittää oikeudelliseen toimeen liittyvien muiden seikkojen perusteella?

72. Se, että mihinkään tiettyyn perustamissopimuksen määräykseen ei ole vedottu, ei merkitse välttämättä aina toimen pätemättömyyteen johtavaa EY 253 artiklan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä. Kyse ei ole olennaisesta menettelyvirheestä, jos toimen oikeudellinen perusta voidaan määrittää toimen muiden osien perusteella. [34]

73. Nyt käsiteltävässä asiassa oikeudellista perustaa ei voida kuitenkaan määrittää yksiselitteisesti oikeudellisen toimen muiden osien perusteella. Tämä johtuu ensinnäkin jo siitä, että neuvoston neuvotteluissa oli erittäin kiistanalaista, mikä on oikea oikeudellinen perusta, ja siinä yhteydessä käsiteltiin mitä erilaisimpia ehdotuksia. Komissio esittää tältä osin, että keskustelun kohteena oli sekä ainoastaan EY 300 artiklan 2 kohdan ilmoittaminen menettelylliseksi oikeudelliseksi perustaksi että ainoastaan aineellisen oikeudellisen perustan esittäminen tai myös näiden molempien yhdistelmän esittäminen, eikä tätä ole kiistetty. Myös sovellettavasta aineellisesta toimivallan perustasta, joko vain EY 175 artiklasta tai EY 175 artiklasta yhdessä EY 133 artiklan kanssa, neuvoteltiin tuloksetta.

74. Neuvosto ja komissio näyttävät katsovan yhteisöjen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä esittämissään kirjelmissä, että EY 300 artiklan 2 kohdan toinen alakohta on riidanalaisen oikeudellisen toimen menettelyllinen perusta. Tässä määräyksessä vahvistetaan menettely yhteisöjen kantojen määrittelemiselle ”sopimuksella perustetussa elimessä, kun kyseisen elimen on tehtävä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia”.

75. Tässä yhteydessä tulee esiin myös kysymys siitä, sovelletaanko EY 300 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa vain niihin tilanteisiin, joissa yhteisö on kansainvälisen sopimuksen jäsenenä. Tätä puoltaa etenkin systemaattinen tulkinta, koska kyseisen artiklan 1 kohdan kohteena on kiistatta vain yhteisön kansainvälisten sopimusten tekeminen. Yhteisö ei ole kuitenkaan itse jäsenenä CITES-yleissopimuksessa, vaan ainoastaan jäsenvaltiot.

34 – Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 9 kohta.

76. Teleologinen tulkinta puoltaa sitä vastoin sitä, että EY 300 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa pitäisi soveltaa myös sopimuksiin, joiden ala kuuluu yhteisön toimivallan piiriin mutta joilla yhteisö ei voi olla kansainvälisen sopimuksen muotoilun vuoksi vielä jäsenenä.

77. Juuri tämän tutkintaongelman vuoksi ei voida katsoa, että sovellettava oikeudellinen perusta ilmenisi yksiselitteisesti riidanalaisesta oikeudellisesta toimesta.

78. Myös jos oikeudellisena perustana pidettäisiin EY 300 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa ei riittäisi, että ainoastaan tämä prosessuaalinen määräys ilmoitettaisiin oikeudelliseksi perustaksi. Oikeudelliselle toimelle pitäisi ilmoittaa myös aineellinen oikeudellinen perusta, josta ilmenisi toimivallan laajuus ja siten viime kädessä EY:n perustamissopimuksessa yhteisölle annettu harkintavalta. [35]

79. Myöskään aineellista oikeudellista perustaa ei voida kuitenkaan johtaa yksiselitteisesti riidanalaisesta oikeudellisesta toimesta, koska siinä yhteydessä tulee kyseeseen useampi oikeudellinen perusta. Se voisi olla kauppapolitiikka, ympäristöpolitiikka tai myös näiden kahden yhdistelmä. [36]

80. Oikeudellista perustaa ei näin ollen voida johtaa oikeudellisesta toimesta yksiselitteisesti.

b) Onko kyseessä vain puhtaasti muodollinen virhe?

81. Neuvosto katsoo, että mikäli perusteluvelvollisuus hyväksytään, tämä ei saisi johtaa pätemättömyyteen, koska kyseessä on täysin muodollinen oikeudellisen toimen virhe.

82. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tapauksissa, joissa oli kyseessä vetoaminen virheelliseen oikeudelliseen perustaan varsi-

35 – Ks. tältä osin myös ratkaisuehdotukseni edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa komissio v. neuvosto (47 kohta).

36 – EY 133 artiklan ja EY 175 artiklan 1 kohdan yhdisteltävyyttä koskevan kysymyksen osalta ks. asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-107, 59 kohta); asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8103, 77–83 kohta); asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-1, 52–55 kohta) ja ratkaisuehdotukseni kyseisissä asioissa sekä julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus asiassa C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto (ratkaisuehdotuksen 6 kohta, asia vireillä tuomioistuimessa).

naisesti sovellettavan oikeudellisen perustan lisäksi, että tämä johtaa riidanalaisen oikeudellisen toimen kumoamiseen vain silloin, jos kyseessä on enemmän kuin yksinomaan muotoa koskeva virhe eli virhe, joka on saattanut vaikuttaa sovellettuun menettelyyn ja siten viime kädessä oikeudellisen toimen sisältöön. [37]

83. Tätä oikeuskäytäntöä on vaikea soveltaa tapaukseen, jossa ei ole lainkaan ilmoitettu mitään oikeudellista perustaa. Jos ei ole ilmoitettu mitään oikeudellista perustaa, on jo hankalaa todeta, mitä menettelyä on ylipäänsä käytetty ja onko se, ettei oikeudellista perustetta ole ilmoitettu voinut vaikuttaa sovellettavaan menettelyyn. Tästä syystä on asianmukaisempaa katsoa joka tapauksessa silloin, kun perustelujen puuttuminen johtuu siitä, että oikeudellisen perustan ilmoittaminen on laiminlyöty kokonaan, että kyseessä on niin olennainen virhe, että sen pitäisi aina johtaa päätöksen kumoamiseen. Kuten näet edellä on esitetty, oikeudellisen perustan ilmoittaminen on perusteluja koskeva vaatimus, josta ei voida luopua.

84. Lopuksi on todettava, että myös seuraava seikka estää katsomasta, että kyseessä olisi yksinomaan muotoa koskeva virhe. Riidanalaisen oikeudellisen toimen aineellisena oikeudellisena perustana tulevat kyseeseen EY 133 ja EY 175 artikla sekä niiden yhdistelmä. EY 133 artiklassa määrätään yhteisön yksinomaisesta toimivallasta, kun taas EY 175 artikla koskee yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä jaettua toimivaltaa. Näiden kahden artiklan välillä tehtävällä valinnalla on näin ollen vaikutuksia toimivaltuuksien jakoon yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä. Tästäkään syystä nyt esillä olevassa asiassa ei voida puhua yksinomaan muotoa koskevasta virheestä. [38]

3. Välipäätelmä

85. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalainen oikeudellinen toimi on kumottava oikeudellisen perustan ilmoittamatta jättämisen perusteella.

VI Mahdollisen kumoamisen vaikutusten rajaaminen

86. Neuvosto on vaatinut, että riidanalaisen päätöksen vaikutukset pidetään voimassa, jos se kumotaan. Tätä vaatimusta on noudatettava.

37 – Ks. asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-210/03, Swedish Match, 14.12.2004 (Kok., s. I-11893, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 – Ks. tältä osin julkisasiamies Poiares Maduron edellä alaviitteessä 36 mainitussa asiassa komissio v. parlamentti ja neuvosto esittämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

87. EY 231 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisön tuomioistuin voi katsoessaan sen tarpeelliseksi todeta, miltä osin mitättömäksi julistetun oikeudellisen toimen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. Tämä määräys koskee sanamuotonsa mukaan oikeastaan vain asetuksia, mutta yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut sitä analogisesti myös päätöksiin. [39]

88. Riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitäminen on nyt käsiteltävässä asiassa perusteltua, koska CITES-konferenssin 14. kokous on jo pidetty ja siellä tehtiin päätöksiä. Yhteisön kannan määrittelemiseksi etukäteen tehtyjen päätösten kumoaminen ei vaikuttaisi näiden päätösten kansainvälisen oikeuden mukaiseen sitovuuteen jäsenvaltioiden kannalta, koska sisäisten oikeussääntöjen rikkomista kansainvälisessä konferenssissa esitettävän kannan valmistelussa ei kansainvälisen oikeuden yleisten sääntöjen mukaan lähtökohtaisesti oteta huomioon. Yhteisön sisällä se saattaisi kuitenkin johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen konferenssissa hyväksyttyjen seikkojen osalta. Riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitäminen on näin ollen tarpeen kaikenlaisen oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi.

39 – Asia C-22/96, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.5.1998 (Kok., s. I-3231, 42 kohta) ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 87 kohta.

89. Neuvostoa ei kuitenkaan määrätä tekemään uutta päätöstä, jossa ei olisi oikeudellista virhettä. Koska näet CITES-konferenssin 14. kokous on jo pidetty, olisi järjenvastaista velvoittaa neuvosto määrittelemään uudelleen kantansa konferenssia varten.

VII Oikeudenkäyntikulut

90. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian kaikilta osin, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

91. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan väliintulijana olevan Yhdistyneen kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kumotaan 24.5.2007 tehty neuvoston päätös Euroopan yhteisön kannasta villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuolten konferenssin Haagissa, Alankomaissa, 3.–15. kesäkuuta 2007 pidettävälle 14. kokoukselle (COP 14) tehtyihin tiettyihin ehdotuksiin.

2) Edellä 1 kohdassa mainitun päätöksen vaikutukset pidetään voimassa.

3) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Lisäksi Euroopan unionin neuvosto korvaa oikeudenkäyntikulut.