



**EUROOPAN UNIONIN  
NEUVOSTO**

**Bryssel, 30. toukokuuta 2000 (07.06)  
(OR. en)**

**8788/00**

**LIMITE**

**JUR 168  
PECHE 73**

## **OIKEUDELLISEN YKSIKÖN LAUSUNTO**

Asia: **Euroopan yhteisön osallistuminen alueellisten kalastusjärjestöjen toimintaan  
Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille (asiak. 13676/99  
PECHE 253)**  
**- Vastuu kalastuksen valvonnasta**

### **I Johdanto**

1. Ulkoisen kalastuspolitiikan työryhmän kokouksessa 11. toukokuuta 2000 neuvoston oikeudellista yksikköä pyydettiin antamaan lausuntonsa seuraavasta kysymyksestä:

"Ketkä vastaavat tämänhetkisen yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan aavanmeren kalastuksen valvonnasta alueellisten kalastusjärjestöjen sääntelyalueilla, jäsenvaltiot vai ko komissio?"<sup>1</sup>

Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että tämä kysymys on yhtä lailla yhteydessä jäsenvaltioiden ja yhteisön keskinäiseen toimivaltajakoon kuin myös tehtävien jakamiseen kansainvälisten valvontasitoumusten käytännön täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Tässä selvityksessä tarkastellaan näitä kysymyksen molempia näkökohtia.

<sup>1</sup> SN 2382/1/00 REV 1.

## II Taustaa

2. Yhteisö on sopimuspuolena kymmenessä alueellisessa kalastusjärjestössä ja toimii tarkkailijana kahdessa muussa järjestössä.<sup>2</sup> Näiden järjestöjen ensisijaisena tavoitteena on edistää kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa niiden soveltamisalaan kuuluvilla vesialueilla, joihin saattaa sisältyä sekä rantavaltioiden kalastusta koskevan lainkäyttövallan piiriin kuuluvia alueita että aavamerialueita. Järjestöjen toimivaltuudet vaihtelevat järjestöistä, joilla on pelkästään neuvoa-antava rooli ilman minkäänlaista sisäistä hallinnollista organisaatiota, järjestöihin, joilla on autonomiset hallintotoimivaltuudet ja oma sihteeristönsä. Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskeva yleissopimus (NAFO)<sup>3</sup> ja Koillis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskeva yleissopimus (NEAFC)<sup>4</sup> ovat esimerkkejä sellaisista kehittyneet valvontajärjestelmät omaavista alueellisista kalastusjärjestöistä, joiden osapuolena yhteisö on ollut monen vuoden ajan.
3. Yleissopimuksissa, joissa NAFO ja NEAFC perustetaan, luodaan yksi tai useampi sisäinen elin, joka muodostuu sopimuspuolten edustajista<sup>5</sup> ja jolle on annettu järjestön täytäntöönpanovaltuudet. Sekä NAFO:n että NEAFC:n kohdalla kalastuskomissio vastaa kalavarojen hoidosta ja säilyttämisestä yleissopimuksen soveltamisalueilla, jotka sijaitsevat niiden alueiden ulkopuolella, joilla rantavaltiot käyttävät kalastusta koskevaa lainkäyttövaltaa.

---

<sup>2</sup> - Luoteis-Atlantin kalastusjärjestö (NAFO/OPANO): jäsen  
- Etelämantereen meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä käsittelevä toimikunta (CCAMLR): jäsen  
- Koillis-Atlantin kalastuskomissio (NEAFC/CPANE): jäsen  
- Intian valtameren tonnikalakomissio (IOTC/CTOI): jäsen  
- Kansainvälinen Itämeren kalastuskomissio (IBSFC/CIPMB): jäsen  
- Pohjois-Atlantin lohensuojelujärjestö (NASCO/OCSAN): jäsen  
- Kansainvälinen yleissopimus Atlantin tonnikalojen suojelusta (ICCAT/CICTA): jäsen  
- Välimeren yleinen kalastuskomissio (GFCM/CGPM): jäsen  
- Itäisen Keski-Atlantin kalastuskomitea (CECAF/COPACE): jäsen  
- Intian valtameren kalastuskomissio (IOFC/CPOI): jäsen  
- Amerikan trooppisten tonnikalojen suojelukomissio (IATTC/CIATT): tarkkailija  
- Kansainvälinen valaanpyyntikomissio (IWC/CBI): tarkkailija.

<sup>3</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 3179/78, annettu 28.12.1978, Euroopan talousyhteisön tekemästä Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevasta yleissopimuksesta - EYVL L 378, 30.12.1978, s. 1.

<sup>4</sup> Neuvoston päätös, tehty 13.7.1981, Koillis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevan yleissopimuksen tekemisestä - EYVL L 227, 12.8.1981, s. 21.

<sup>5</sup> 3 artikla: NEAFC ja 2 artiklan 2 kohta: NAFO.

Kalastuskomission toimivaltuuksiin kuuluvat valtuudet toteuttaa sopimuspuolia sitovia toimenpiteitä. Tällaiset velvoittavat sitoumukset voivat koskea säilyttämistoimenpiteitä (esimerkiksi pyydyksiä koskeva sääntely, suurimpien sallittujen saaliiden (TAC) vahvistaminen ja myöntäminen sopimuspuolille tai pyyntikieltoaikojen käyttöönotto<sup>6</sup>) ja myös tarkastus- ja täytäntöönpanotoimenpiteitä yleissopimuksen ja sen nojalla toteutettujen toimenpiteiden soveltamisen varmistamiseksi.<sup>7</sup> Toimenpiteet muuttuvat sopimuspuolia velvoittaviksi, ellei sovelleta vastaväitemenettelyä.<sup>8</sup>

4. Kun sopimuspuoli ei esitä tarkastus- tai täytäntöönpanotoimenpidettä koskevaa vastaväitettä, kyseiselle sopimuspuolelle asetettu velvoite on täytettävä.<sup>9</sup> Kansainvälisen oikeuden velvoite, jonka mukaan sopimus on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä, esitetään Wienin yleissopimuksen 26 artiklassa. Tällaiseen täytäntöönpanovelvoitteeseen sisältyy luonnollisesti sekä oikeudellinen vaatimus velvoitteen täytäntöönpanosta kunkin sopimuspuolen sisäisessä oikeusjärjestelmässä että sen käytännön toteuttaminen. Mikäli siis alueellisen kalastusjärjestön kalastuksen valvontaa järjestön sääntelyalueella koskevaa sitovaa toimenpidettä ei joko oikeudellisesti tai käytännössä panna täytäntöön, sopimuspuoli rikkoo kansainvälisiä velvoitteitaan.

### III Yhteisön lainsäädäntö

5. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti Euroopan yhteisöllä on yhteisön sisällä valtuudet toteuttaa kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen.<sup>10</sup> Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut, että yhteisö on toimivaltainen aavanmeren säilyttämistoimenpiteiden osalta, ja todennut, että yhteisön oikeudessa vahvistetuista yhteisön toimielinten velvollisuuksista ja valtuuksista johtuu, että yhteisö on toimivaltainen tekemään kansainvälisiä sitoumuksia meren luonnonvarojen säilyttämiseksi.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> 7 artikla: NEAFC.

<sup>7</sup> 8 artikla NEAFC: ”Komissio voi antaa määräenemmistöllä sopimuspuolten kalastusta koskevaan lainkäyttövaltaan kuuluvien alueiden ulkopuolella harjoitettavaan kalastustoimintaan liittyviä valvontatoimenpiteitä koskevia suosituksia tämän yleissopimuksen ja sen mukaisesti hyväksytyjen suositusten hyväksymisen varmistamiseksi.”  
11 artiklan 5 kohta NAFO: ”Komissio voi myös antaa tämän yleissopimuksen soveltamisen varmistamiseksi sääntelyalueella toteutettavia kansainvälisiä tarkastus- ja valvontatoimenpiteitä koskevat ehdotukset sekä tämän sopimuksen perusteella voimaan tulevat toimenpiteet.”

<sup>8</sup> 12 artikla: NEAFC ja 12 artikla: NAFO.

<sup>9</sup> 12 artikla: NEAFC ja 11 artiklan 7 kohta: NAFO.

<sup>10</sup> Katso asia C-25/94: komissio v. neuvosto 1996 I-1469, kohta 41 ja yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76: Kramer 1976 Kok. 1279, kohdat 30-33.

<sup>11</sup> Yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76: Kramer 1976, kohdat 30-33.

Lisäksi aavanmeren kalastuksen osalta yhteisöllä on samanlainen sääntöjenantamisvalta sen lainkäyttövaltaan kuuluvissa asioissa kuin kansainvälisen oikeuden mukaan valtiolla, jonka lipun alla alus purjehtii tai jossa alus on rekisteröity. Tämän mukaisesti yhteisöllä on toimivalta toteuttaa jäsenvaltion lipun alla purjehtivien tai jäsenvaltiossa rekisteröityjen alusten osalta toimenpiteitä aavanmeren kalavarojen säilyttämiseksi.<sup>12</sup>

6. Hyväksymällä alueellisten kalastusjärjestöjen kuten NAFO:n ja NEAFC:n yleissopimukset yhteisö on käyttänyt ulkoista toimivaltaansa, koska sillä on tähän valtuudet. EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 7 kohdan nojalla yleissopimusten määräykset sitovat yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita. Näin ollen sopimuksen tultua voimaan sen määräykset muodostavat olennaisen osan yhteisön oikeusjärjestystä ja niillä on oikeusvaikutuksia.<sup>13</sup> Tämä pätee myös tällaisten alueellisten kalastusjärjestöjen sisäisten elinten toteuttamiin toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus panna yleissopimukset täytäntöön erityisesti tarkastusten ja valvonnan osalta.<sup>14</sup>

Koska yhteisö on alueellisen kalastusjärjestön sopimuspuoli, se rikkoisi kansainvälisiä velvoitteitaan jättäessään joko oikeudellisesti tai käytännössä panematta täytäntöön alueellisen kalastusjärjestön puitteissa tehdyt sitoumuksensa riippumatta siitä, mitä vesialuetta kyseinen sitoumus koskee<sup>15</sup>.

Koska yhteisön tekemästä yleissopimuksesta ja yleissopimuksen sisäisten elinten hyväksymistä asiakirjoista johtuvat velvoitteet muodostavat olennaisen osan yhteisön lainsäädäntöä, on selvää, että EY:n perustamissopimuksen 211 artiklan määräysten mukaisesti "komissio huolehtii siitä, että [...] säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan".

---

<sup>12</sup> Asia C-405/92: Etablissements Armand Mondiet SA v. Armement Islais SARL 1993, Kok. I-6133, kohdat 12 ja 15.

<sup>13</sup> Asia 181/73: Haegeman Kok. 1974, s. 460.

<sup>14</sup> Tämä perustuu tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan se, että toimenpiteet liittyvät suoraan sopimukseen, jonka täytäntöönpanotoimenpiteitä ne ovat, elimen, joka on perustettu sopimuksella ja jolle on annettu vastuu sopimuksen täytäntöönpanosta, antamat toimenpiteet ovat nekin osa yhteisön oikeusjärjestystä. Katso tuomiot asioissa 30/88 Kreikka v. komissio 1989, Kok. 3711, kohta 13; C-192/89 Sevince 1990, Kok. I-3461, kohta 9 ja C-188/91 Deutsche Shell 1993, Kok. I-363, kohta 17.

<sup>15</sup> Asia C-327/91: Ranska v. komissio, 1994 Kok. I-3641, kohdat 24 ja 25.

7. Koska alueellisen kalastusjärjestön puitteissa tehtyjen sitoumusten toteuttamista koskeva oikeudellinen vastuu kuuluu yhteisölle, on periaatteessa yhteisön tehtävä toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan tosiasiallisesti sitoumusten moitteeton toteuttaminen. Tältä osin on tavanomaista, kuten jäljempänä 9 kohdassa esitetään, että sitoumusten käytännön toteuttaminen ja myös valvonta lankeaa kansallisille viranomaisille, jotta varmistetaan kansainvälisten velvoitteiden moitteeton toteuttaminen yhteisön puolesta. Lisäksi, jos yhteisö ei onnistu toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä kansainvälisten sitoumustensa moitteettoman toteuttamisen varmistamiseksi, on yhteisön jäsenten ominaisuudessa jäsenvaltioiden tehtävä varmistaa yhteisön velvoitteiden täyttäminen perustamissopimuksen 10 artiklan määräysten mukaisesti.
8. Näin ollen on perustamissopimuksen määräysten mukaisesti ensisijaisesti yhteisön tehtävä määrittää tapa, jolla kansainvälisten sitoumusten käytännön täytäntöönpano ja erityisesti valvonta suoritetaan, eli onko vastuu kyseisten velvoitteiden toteuttamisesta:
- jäsenvaltioilla
  - komissiolla tai
  - (mahdollisesti) näihin kahteen perustuvalla yhdistelmällä.

Tämä on lähinnä poliittinen harkintakysymys.

Mikäli päätettäisiin näiden vastuualueiden uskomisesta komission harteille, olisi tähän luonnollisesti kytkettävä myös vastaavien varojen myöntäminen.

Mikäli jäsenvaltiot valtuutetaan täyttämään nämä velvoitteet yhteisön puolesta, on jäsenvaltioiden toimittava yhteistyössä kuuliaisesti ja aktiivisesti erityisesti komission kanssa velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.

9. Vaikkakin oikeudellisen vastuun tosiasiallisesta valvonnasta kantaa yhteisö, on käytännössä osoittautunut mahdottomaksi, että komissio voisi lähinnä tarvittavan infrastruktuurin ja hallinnollisten valmiuksien puuttumisen vuoksi täysimääräisesti ja tosiasiallisesti täyttää nämä velvoitteet<sup>16</sup>; näin ollen jäsenvaltioita on pyydetty osallistumaan kansainväliseen valvontaan eri muodoissa<sup>17</sup> ja eriasteisesti

---

<sup>16</sup> Esimerkkinä voidaan mainita NAFO:n vesialue, jolla komissio on käyttänyt yhtä ainoaa tarkastusalueita jo vuosien ajan ja nimennyt alueelle ainoastaan kaksi kokopäiväistä tarkastajaa. Myös jäsenvaltiot ovat myöntäneet inhimillisiä ja aineellisia voimavaroja.

<sup>17</sup> Katso oikeudellisen yksikön lausunto 26.6.1995 (asiak. 8389/95 JUR 164 PECHE 257).

toteutettavassa yhteistyössä<sup>18</sup>. Tätä voidaan kuvata asetuksen 1956/88, jossa annetaan Luoteis-Atlantin kalastusjärjestön hyväksymän yhteisen kansainvälisen tarkastusohjelman soveltamista koskevat säännökset<sup>19</sup>, 2 artiklan 1 kohdalla, jossa todetaan, että "Euroopan yhteisöjen komissio osoittaa ohjelmaa varten yhteisön tarkastajat. Komissio tai jäsenvaltio voi nimetä tarkastajat" Myös Koillis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevan yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella sovellettavista eräistä valvontatoimenpiteistä annetun asetuksen 10 artiklassa säädetään, että sekä jäsenvaltiot että komissio nimeävät suunnitelmaan tarkastajat.<sup>20</sup>

## V Johtopäätökset

- Harjoittaessaan yksinomaista toimivaltaansa kalastuksen alalla yhteisöllä on velvoite panna täytäntöön tekemänsä kansainväliset ja velvoittavat valvontasitoumukset ja varmistaa näiden valvontasitoumusten käytännön toteuttaminen.
- On yhteisön tehtävä määrittää perustamissopimuksen määräysten mukaisesti, vastaavatko valvontasitoumusten toteuttamisesta jäsenvaltiot, komissio, mikäli sille myönnetään tähän asianmukaiset varat, vai (mahdollisesti) näihin kahteen perustuva yhdistelmä.

---

<sup>18</sup> Yleisesti voidaan havaita, että teoriassa komissiolle on annettu toimivaltuudet suorittaa tarkastuksia eri aloilla, mutta käytännössä näiden toimivaltuuksien käyttäminen saattaa osoittautua vaikeaksi. Esimerkiksi komission valtuuttamien virkamiesten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelemisestä yhteisöjen omien varojen tarkastusta varten 10 päivänä toukokuuta 1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY, Euratom) N:o 1026/1999 komissiolle annetaan valtuudet suorittaa paikalla tehtävät omien varojen tarkastukset, arvonlisäverosta kertyvien omien varojen tarkastukset ja BKTL:oon perustuvien omien varojen tarkastukset.

<sup>19</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 1956/88, annettu 9 päivänä kesäkuuta 1988, Luoteis-Atlantin kalastusjärjestön hyväksymän yhteisen kansainvälisen tarkastusohjelman soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä - EYVL L 175, 6.7.1988, s. 1 - sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 3067/95, 21.12.1995 - EYVL L 329, 30.12.1995, s. 1.

<sup>20</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2791/1999, annettu 16 päivänä joulukuuta 1999, Koillis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevan yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella sovellettavista eräistä valvontatoimenpiteistä - EYVL L 337, 30.12.1999, s. 1.