

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN LAUSUNTO 1/78

4 päivänä lokakuuta 1978 *

Euroopan yhteisöjen komissio on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimeen 13.11.1978 jättämällään kirjelmällä yhteisöjen tuomioistuimelle lausuntopyynnön ETY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla, jossa määrätään seuraavaa:

"Neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia yhteisön tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa tämän sopimuksen määräysten kanssa. Jos yhteisön tuomioistuimen lausunto on kielteinen, sopimus voi tulla voimaan vain 236 artiklassa määrätyin edellytyksin."

Tällä lausuntopyynnöllä komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoa siitä, onko Yhdistyneiden Kansakuntien kaupp- ja kehityskonferenssissa (UNCTAD) neuvotteilla oleva luonnos kansainväliseksi luonnonkumissopimukseksi sopusoinnussa ETY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa, sekä erityisesti siitä, onko yhteisöllä toimivalta tehdä kyseinen sopimus.

I Tausta

Yhdistyneiden Kansakuntien kaupp- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) antoi Nairobissa toukokuussa 1976 pidetyssä neljännessä istunnossaan "integroitua perushyödykeohjelmaa" koskevan päätöslauselman 93 (IV).

Päätöslauselman perustelukappaleissa viitataan Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 1.5.1974 antamiin päätöslauselmiin 3201 (S-VI) ja 3202 (S-VI), jotka liittyvät uuden kansainvälisen talousjärjestyksen perustamista koskevaan julistukseen ja toimintaohjelmaan,

sekä YK:n yleiskokouksen 12.12.1974 annettuun päätöslauselmaan 3281 (XXIX), joka liittyy valtioiden taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan peruskirjaan.

Päätöslauselmassa viitataan myös ehdotukseen sellaisen yhteisrahaston perustamisesta, jolla rahoitettaisiin kansainvälisiä perushyödykevarastoja, koordinoituja kansallisia varastoja tai muita tarvittavia toimenpiteitä perushyödykkeisiin liittyvien järjestelyjen yhteydessä.

* Oikeudenkäyntikieliset: saksa, englanti, tanska, ranska, italia ja hollanti.

”Integroidun perushyödykeohjelman” tarkoituksena on muun muassa

- taata perushyödykkeiden kaupan vakaus ja etenkin välttää kyseisten tuotteiden liiallisia hintavaihteluja pitämällä yllä hintatasoa, joka on kannattava ja oikeudenmukainen tuottajien kannalta ja kohtuullinen kuluttajien kannalta, joka ottaa huomioon maailman inflaation ja muutokset maailman talous- ja rahatilanteessa ja joka edistää kysynnän ja tarjonnan tasapainoa kasvavassa perushyödykkeiden maailman-kaupassa;
- kasvattaa ja ylläpitää kehitysmaiden reaalityuloja lisäämällä niiden vientituloja sekä suojata kehitysmaita vientitulojen ja erityisesti perushyödykkeistä saatavien vientitulojen vaihteluilta;
- helpottaa pääsyä markkinoille ja parantaa toimitusvarmuutta perushyödykkeiden ja jalostettujen perushyödykkeiden osalta ottaen huomioon kehitysmaiden tarpeet ja edut;
- parantaa luonnon tuotteiden kilpailukykyä suhteessa synteettisiin ja korviketuotteisiin;
- parantaa sellaisten raaka-aineiden ja perushyödykkeiden markkinoiden rakennetta, joiden vienti on tärkeää kehitysmailla;

- parantaa kehitysmaiden viemien perushyödykkeiden markkinointi-, jakelu- ja kuljetusjärjestelmiä.

Integroidun perushyödykeohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi päätöslauselmassa 93 (IV) määrättiin neuvottelujen aloittamisesta 18 sellaisen perushyödykkeen osalta, joiden vienti on kehitysmailla tärkeää (banaanit, bauksiitti, kaakao, kahvi, kupari, puuvilla ja puuvillalanka, kovat kuidut ja niistä valmistetut tuotteet, rauta, juutti ja juutittuotteet, mangaani, liha, fosfaatit, kumi, sokeri, tee, trooppiset puulajit, tina, kasviöljyt, mukaan lukien oliiviöljy ja öljysiemenet), ennen kaikkea kansainvälisten järjestelyjen luomiseksi tuottaja- ja kuluttajamaiden välille.

Luonnonkumin osalta UNCTADin pääsihteerin koolle kutsuma ensimmäinen valmisteleva kokous pidettiin Genevessä 17.-21.1.1977; kokouksen jälkeen järjestettiin useita hallitustenvälisen työryhmän ja erityisen hallitustenvälisen kumialan asiantuntijaryhmän kokouksia sekä kaksi muuta valmistelevaa kokousta Genevessä 6.-10.6.1977 ja 27.2.-1.3.1978. Viimeisessä kokouksessa sovittiin yksimielisesti luonnonkumia koskevan neuvottelukonferenssin koollekutsumisesta.

Koska yhteisö on yksi maailman suurimmista luonnonkumin tuojista ja kuluttajista, luonnonkumia koskevat kansainväliset sopimusneuvottelut koskevat epäilemättä sen etua. Tästä syystä

yhteisö on osallistunut tammikuusta 1977 alkaen kaikkiin maailmanlaajuisen luonnonkumisopimuksen valmistelua koskeviin kansainvälisiin kokouksiin.

Euroopan yhteisöjen komissio toimitti neuvostolle 22.11.1977 "tiedonannon yhteisön suuntaviivoista UNCTADin luonnonkumia koskevaa työtä varten" ja 24.5.1978 "tiedonannon yhteisön suuntaviivoista kansainvälistä luonnonkumisopimusta koskevien neuvottelujen valmistelussa". Yhteisön ehdotukset esitettiin 30.8.1978 nimellä "Draft EEC working text for an international natural rubber agreement" ainoastaan kuluttajamaiden ryhmälle ja sisällytettiin sittemmin valmistelevalle työryhmälle valmisteluasiakirjaan.

Kolmannen valmistelevalle kokouksen johtopäätösten mukaisesti valmistelevalle ryhmälle, johon kuului sekä kuluttaja- että tuottajamaita (erityisesti Malesia, Indonesia, Thaimaa ja Sri Lanka) kokoon-tui Genevessä 28.8.-8.9.1978 laatiakseen alustavan asiakirjan, joka heijastaisi tuottaja- ja kuluttajamaiden esittämiä ehdotuksia ja toimisi neuvottelukonferenssin työskentelyn perustana.

Valmistelemissä kokouksissa selvisi, että valtuuskunnat olivat yksimielisiä puskurivarastojen perustamisesta sopimuksen keskeisenä osana luonnonkumin hintojen vakauttamiseksi. Sitä vastoin näkemykset erosivat toisistaan kovasti monissa kysymyksissä: puskurivaraston koko, tarjonnan tehokasta järjestämisestä koskevat toimenpiteet ja erityisesti viennin

valvonta, varaston rahoittaminen, hintamekanismi, muut luonnonkumiin ja jalostustuotteisiin sovellettavat toimenpiteet sekä kansallisia verojärjestelmiä koskevat määräykset.

Komissio toimitti neuvostolle ensimmäistä neuvottelukonferenssin istuntoa varten 5.10.1978 "kansainvälisen luonnonkumisopimuksen neuvotteluja koskevan päätösuosituksen". Asiakirjaan sisältyi luonnos neuvotteluohjeiksi, joissa viitattiin yhteisön tavoitteisiin sekä tulevan kansainvälisen sopimuksen perustaksi tarkoitettuihin tärkeimpiin taloudellisiin ja institutionaalisiin määräyksiin. Arvioituaan suunniteltuun sopimukseen sisältyviä keinoja komissio päätyi johtopäätökseen, jonka mukaan ainoastaan yhteisöllä on EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla toimivalta osallistua sopimuksen neuvotteluun ja tekemiseen.

Sitä vastoin asiasta neuvoston perushyödyketyöryhmässä käytyjen ensimmäisten keskustelujen aikana useat valtuuskunnat - myönnettyään että neuvottelujen tietyt näkökohdat kuuluvat yhteisölle - katsoivat, että komission suosituksen pitäisi perustua sekä perustamissopimuksen 113 että 116 artiklaan ja että yhteisön ja sen jäsenvaltioiden olisi osallistuttava neuvotteluihin tavomaisten menettelyjen mukaisesti.

Pysyvien edustajien komitean 11.10.1978 pidetyssä kokouksessa komission edustaja muistutti komission näkemyksestä, jonka mukaan sopimusneuvottelut kuuluvat yhteisön yksin-

omaiseen toimivaltaan perustamissopi-
muksen 113 artiklan perusteella; kaikki
jäsenvaltioiden valtuuskunnat sitä vas-
toin totesivat, että neuvottelut ovat osa
laajempaa kokonaisuutta, ja muutamat
valtuuskunnat katsoivat, että on sovellet-
tava sekä 113 että 116 artiklaa. Yhteen-
vetona keskustelusta pysyvien edustajien
komitea sopi ehdottavansa neuvostolle,
että se hyväksyy muissa perushyödyke-
neuvotteluissa jo hyväksytyihin menet-
telytapoihin perustuvan käytännöllisen
ratkaisun seuraavasti:

- yhteisö ja sen jäsenvaltiot osallis-
tavat kumia koskeviin neuvotte-
luihin edustajinaan yhteisön
valtuuskunta ja yhdeksän kansal-
lista valtuuskuntaa. Yhteisön
valtuuskunta muodostetaan ta-
vanomaisen yhteisvaltuuskunnan
tapaan (komissio ja neuvoston
puheenjohtaja + yksi virkamies
kustakin jäsenvaltiosta);
- neuvottelut käydään ennalta
vahvistetun yhteisen kannan
perusteella;
- yhteisön toimivaltaan kuuluvissa
asioissa komissio huolehtii neu-
votteluista yhteisön nimissä;
- muut, erityisesti yhteisön etua
koskevat asiat hoidetaan yhteisel-
lä toiminnalla koko neuvottelujen
ajan; yhteisen edustajan tehtävä
uskotaan yleensä komission
edustajalle yhteisvaltuuskuntien

osalta vahvistetun menettelyn
mukaisesti; jäsenvaltioiden esittä-
mien näkemysten on noudatettava
ennalta määriteltä yhteistä kan-
taa sen tukemiseksi ja kehittämi-
seksi;

- jos paikan päällä ilmenee ongel-
mia, valtuuskuntien on saatettava
ne neuvoston käsiteltäväksi Brys-
seliin.

Sovittiin, ettei neuvoston yksimielisyys
tämästä ratkaisusta vaikuta millään tavoin
eri valtuuskuntien, ja erityisesti komis-
sion esittämiin asiaa koskeviin oikeudel-
lisiin väitteisiin.

Neuvosto hyväksyi Luxemburgissa
17.10.1978 pitämässään kokouksessa
keskusteluitta pysyvien edustajien komi-
tean näin muotoilemat ehdotukset.

Genevessä 13.11.–8.12.1978 pidetyn
neuvottelukonferenssin ensimmäisen is-
tunnon aikana saavutettiin tiettyä edis-
tystä ennen kaikkea puskurivara-
stoon, rahoituksen ja toimintamekanis-
min suhteen. Useat tuottaja- ja kuluttaja-
maat esittivät näitä kysymyksiä koske-
van kompromissiasiakirjan; kompromis-
si sai tukea useilta valtuuskunnilta, joi-
hin kuului myös yhteisön valtuuskunta.

Komissio teki 19.3.1979 päivätyssä
tiedonannossaan neuvostolle ehdotuksen
täydentävistä neuvotteluohjeista neuvot-
telukonferenssin toista istuntoa varten.

Asia edistyi edelleen neuvottelukonfe-
renssein toisessa istunnossa, joka pidet-

tiin Genevessä 27.3. - 12.4.1979. Erityisesti konferenssin puheenjohtajan esittämä uusi, sopimuksen taloudellisen puolen keskeisintä osaa koskenut kompromissiasiakirja sai kannatusta valtuuskuntien selvältä enemmistöltä, johon myös yhteisön valtuuskunta kuului. Näin saatujen tulosten perusteella neuvottelukonferenssi asetti tavoitteekseen

lopullisen sopimustekstin laatimisen seuraavassa istunnossaan.

II Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

Komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Jean Groux, on 13.11.1978 saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymyksen siitä, miten laaja toimivalta yhteisöllä on neuvotella kansainvälisestä luonnonkumisolupuksesta ja tarvittaessa tehdä sitä koskeva sopimus.

Lausuntopyyntö annettiin työjärjestyksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti tiedoksi neuvostolle ja jäsenvaltioille.

Kirjallisia huomautuksia ovat työjärjestyksen 107 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti esittäneet 19.2.1979 Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehenään oikeudellisen yksikön pääjohtaja Jean-Louis Dewost, 20.2.1979 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor R. D. Munrow, ja 21.2.1979 Ranskan tasavallan hallitus.

Yhteisöjen tuomioistuin pyysi komissiota, neuvostoa, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta ja Ranskan tasavallan hallitusta vastaamaan yhteen kysymykseen; vastaukset annettiin annetussa määräajassa.

Komissio, asiamiehenään Jean Groux, asiantuntija-avustajanaan ulkosuhteita hoitavan pääosaston osastopäällikkö Leopoldo Giunti, ja neuvosto, asiamiehenään Jean-Louis Dewost, esittivät yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa 9.5.1979 suulliset lisähuomautuksensa ja

vastauksensa yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

Viitaten yhteisöjen tuomioistuimelle 27.4.1979 lausuntopyyntönsä lisäliitteinä toimittamiinsa asiakirjoihin komissio arvioi istunnossa kansainvälisen luonnonkumisolupimuksen neuvottelutilannetta. Lisäksi se esitti, että sen lausuntopyyntö on otettava käsiteltäväksi, ja tarkasteli yhteisön toimivaltaa suunnittelun sopimuksen tekemisessä neuvottelujen yleistä taustaa vasten ottaen huomioon neuvottelujen tavoitteet sekä sopimusluonnokseen sisältyvät määräykset ja mekanismit.

Neuvosto selvitti erityisesti kaupan ja kauppapolitiikan käsitteitä, sopimusluonnoksen tavoitteita sekä sen vaikutuksia yhteisön toimivallan kannalta ja ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella.

Yhteisöjen tuomioistuimen esittämien kysymysten aiheina olivat sopimusluonnoksen neuvottelumenettely ja -menetelmä, tulevan sopimuksen täytäntöönpano ja toteuttaminen, "markkinaosuuksien" käsite, yhteisön "äänivaltaa" sopimuksessa koskeva ongelma, kustannusten jakautuminen, kauppapolitiikan käsite suhteessa sopimusehdotuksen sisältöön, "strategisen" tuotteen käsite, integroituihin perushyödykeohjelmaan liittyvä Nairobin päätöslauselma 93 (IV), kehitysmaiden tullietuusjärjestelmä, vientituulojen takuujärjestelmä Stabex, yhteisön

oikeudet ja velvollisuudet tulevassa sopimuksessa jäsenvaltioista erillisenä oikeussubjektina, yhteisöjen tuomioistuinta pyydetyn lausunnon täsmällinen ulottuvuus, varapuskurivaraston rahoitus, olemassa olevien kansainvälisten perushyödykkeitä koskevien sopimusten rahoitusmenetelmät, GATTin ja UNTADin suhteet, sopimusluonnoksen

johdanto-osan merkitys sekä yhteisön osallistuminen muihin kansainvälisiin sopimuksiin.

Yhteisöjen tuomioistuin on kuullut julkisasiamiehiä työjärjestyksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti 6.6.1979 suljetuin ovin pidetyssä istunnossa.

III Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen näkemysten ja väitteiden arviointi

A Asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi

Vaikka *neuvosto* ei muodollisesti kiistä komission lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, se katsoo, että lausuntopyyntö on vähintäänkin ennen-aikainen ja että siinä lisäksi pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan kysymyksiä, jotka eivät kuulu 228 artiklan soveltamisalaan, mikä on menettelyn väärinkäyttöä.

a) Perustamissopimuksen 228 artiklassa käytetty käsite "suunniteltu sopimus" edellyttää neuvoston mukaan, että neuvottelut ovat edenneet niin pitkälle, että on olemassa ainakin alustava sopimusluonnos; näin ei ollut tulevan kansainvälisen kumisopimuksen kohdalla silloin, kun komissio saattoi asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Menettelyn tavoite on yhteisöjen tuomioistuimen 11.11.1975 antaman lausunnon 1/75 (Kok. 1975, s. 1355; Kok. Ep. II, s. 521) mukaan "ehkäistä vai-

keuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat yhteisöä sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen kanssa"; yhteisöjen tuomioistuimen on neuvoston mukaan näin ollen voitava verrata sopimusluonnosta perustamissopimuksen määräyksiin voidakseen antaa lausuntonsa yhteensoveltuvuudesta. Toisenlaisella tulkinnalla estettäisiin 228 artiklan käsitteen "ennalta hankittava lausunto" tehokas oikeusvaikutus (effet utile). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi itse lausunnoissaan 1/75, että sen käsiteltäväksi saatettu järjestelyluonnos oli 228 artiklassa tarkoitettu "suunniteltu sopimus" sillä perusteella, että "sopimuksen sisältöä koskevat neuvottelut on saatettu loppuun". Kun komissio on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi itsensä ja neuvoston välisen näkemyseron, joka ei koske "suunnitellun sopimuksen" sisältöä vaan tosiasiaa vielä vähintään useita kuukausia kestävässä neuvotteluissa noudatettavaa menettelyä, se on näin ollen neuvoston

mukaan esittänyt ennenaikaisen pyynnön.

b) Neuvoston mukaan komissio myöntää, ettei yhteisöllä ole vielä virallista kantaa neuvotteluissa omaksuttavan asenteen suhteen ja että neuvottelukumppaneiden välillä vallitsee merkittäviä näkemyseroja; komissio ilmoittaa itse asiassa pyytävänsä yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan sen ja neuvoston välisen 113 artiklan tulkintaa koskevan näkemyseron sekä lisäksi ottamaan ”jaetun toimivallan sopimusten käytäntöä” vastustavan periaatekannan, erityisesti muiden kansainvälisten perushyödykesopimusten osalta.

Tällainen pyyntö merkitsee neuvoston mukaan 228 artiklassa määrätyn menettelyn väärinkäyttöä ainakin kahdesta syystä.

Neuvoston mukaan sen ja komission väliset perustamissopimuksen 113 artiklan tulkintaa koskevat näkemyserot olisi ratkaistava ja on tähän asti ratkaistu perustamissopimuksen 149 artiklassa määrätyn mekanismin avulla. Komission ehdottama oikeudellinen perusta säädökselle, jonka neuvosto tulisi antamaan, on olennainen osa komission ehdotusta; jos neuvosto katsoo, ettei ehdotettu oikeudellinen perusta ole oikea ehdotetulle toimenpiteelle, se voi muuttaa oikeudellista perustaa yksimielisellä päätöksellään.

Joka tapauksessa pyytäessään yhteisöjen

tuomioistuinta ratkaisemaan yleisesti ja tulevaisuuden varalta ongelman, joka koskee yhteensopivuutta perustamissopimuksen kanssa ja jota pitäisi tarkastella sopimus sopimukselta niiden konkreettinen sisältö huomioon ottaen, komissio esittää neuvoston mukaan kysymyksen, joka ylittää 228 artiklan menettelyn soveltamisalan; komissio pyrkii tekemään yleisen neuvoo-antavan menettelyn poikkeusmenettelystä, joka on varattu täsmälliseen tarkoitukseen eli sen varmistamiseen, että tietty sopimus on perustamissopimuksen mukainen.

c) Neuvoston mukaan yhteisöjen tuomioistuimen olisi syytä lykätä ratkaisua, kunnes käynnissä olevat neuvottelut saadaan päätökseen, ja jättää sen jälkeen käsittelemättä tietyt esitetyistä kysymyksistä, jotka yleisluontoisuutensa vuoksi eivät kuulu 228 artiklan soveltamisalaan.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoittaa yhtyvän neuvoston näkemykseen komission lausuntopyynnön tutkitavaksi ottamisesta.

Ranskan tasavallan hallituksen mielestä komission lausuntopyyntöä ei pidä ottaa tutkittavaksi: sen mukaan neuvottelujen tässä vaiheessa ei ole mahdollista esittää yhteisöjen tuomioistuimelle niin yksityiskohtaista tekstiä, että se voisi ottaa asiaan kantaa riittävien tosiasiatietojen perusteella; lisäksi yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kysymykset ylittävät perustamissopimuksen 228 artiklan mukaisen menettelyn soveltamisalan.

a) Ranskan hallituksen mukaan perustamissopimuksen 228 artiklan 1 kohdassa käsitellään ensin neuvotteluja ja sen jälkeen, eri virkkeessä, sopimusten tekemistä; mahdollisuudesta kuulla ennalta yhteisöjen tuomioistuinta mainitaan vasta sopimusten tekemistä koskevan määräyksen jälkeen. Jos perustamissopimuksen laatijat olisivat halunneet määrätä ennen neuvotteluja tapahtuvasta kuulemisesta, yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoa koskeva määräys olisi Ranskan hallituksen mukaan sijoitettu 1 kohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen väliin.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on lisäksi korostettava sitä, ettei ole asianmukaista kuulla yhteisöjen tuomioistuinta liian varhaisessa vaiheessa sopimuksen laatimisprosessia. Ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin saa tietoonsa kaikki kyseiseen sopimukseen sisällytettävät määräykset se ei voi vastata valtioiden toimivallan osalta kysymykseen siitä, onko varmaa, ettei neuvoteltavana olevassa sopimuksessa ole jäsenvaltioiden toimivaltaa koskevia määräyksiä tai päin vastoin mitään yksinomaan yhteisön toimivaltaa koskevia määräyksiä.

Lisäksi jos todettaisiin, että alustava lausuntopyyntö voidaan esittää ennen neuvottelujen päättymistä, se merkitsisi sen tunnustamista, että yhteisöjen tuomioistuimelle voidaan esittää lukuisia lausuntopyyntöjä jokaisen kansainvälisen sopimuksen neuvottelujen edetessä. Kukin lausunto koskisi ainoastaan sitä sopimusluonnoksen täysin väliaikaista vaihetta, jota varten se on annettu.

Tästä seuraisi, että sopimusluonnoksen kehittyessä peräkkäisissä lausunnoissa voitaisiin antaa ristiriitaisia vastauksia, koska ne perustuvat eri teksteihin.

Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi Ranskan hallituksen mukaan tässä vaiheessa ottaa kantaa tulevaan kansainväliseen kumisopimukseen, jonka määräyksistä suurin osa on vielä neuvoteltavissa olevia ehdotuksia.

Yhteisöjen tuomioistuin on Ranskan hallituksen mukaan kannattanut tällaista tulkintaa lausunnossaan 1/75: kun yhteisöjen tuomioistuimen piti ottaa kantaa samalla tavoin kansainvälistä sopimusta koskevan lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamiseen, se katsoi, että lausuntopyyntö voitiin ottaa tutkittavaksi, koska ”sopimuksen sisältöä koskevat neuvottelut on saatettu loppuun – – ”.

b) Komissio syyllistyy Ranskan hallituksen mukaan menettelyn väärinkäyttöön käyttäessään 228 artiklaa muuhun kuin perustamissopimuksessa nimenomaisesti määrättyyn tarkoitukseen: se pyrkii tosiasiallisesti saamaan aikaan ratkaisun itsensä sekä neuvoston ja kaikkien jäsenvaltioiden väliseen 113 artiklan tulkintaa koskevaan näkemyseroon ja ennen kaikkea se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta todella tuomitsemaan jaetun toimivallan sopimusten käytännön. Kaikki tämä jää luonnollisesti 228 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ja on menettelyn väärinkäyttöä, minkä vuoksi komission pyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi.

Komissio puolestaan huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on lausunnonsa 1/75 todennut, että sen käsiteltäväksi voitiin 228 artiklan ennakkomenettelyllä saattaa "kysymys siitä, onko yhteisöllä toimivalta tehdä jokin tietty sopimus, ja siitä, onko yhteisö käyttänyt toimivaltaansa perustamissopimuksen määräysten mukaisella tavalla". Käsiteltävänä oleva lausuntopyyntö on kyseisen oikeuskäytännön mukainen.

Kummassakin tapauksessa, jossa komissio on tähän mennessä saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi lausuntopyynnön, suunnitellut kansainväliset sopimukset olivat asiakirjoja, joiden sisältö oli neuvoteltu lopullisesti. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoi launnonssa 1/75, että sen käsiteltäväksi saatettu järjestelyluonnos oli 228 artiklassa tarkoitettu "suunniteltu sopimus", ja vaikka se erityisesti totesi, että "sopimuksen sisältöä koskevat neuvottelut [oli] saatettu loppuun", se ei komission mukaan suinkaan merkitse, että yhteisöjen tuomioistuimen tarkoituksena olisi ollut sulkea pois mahdollisuus, että sen käsiteltäväksi voitaisiin 228 artiklan mukaisesti saattaa sellaisia sopimusluonnoksia, joiden neuvotteluja ei ole saatettu täysin loppuun.

Huolimatta siitä, että luonnonkumisopimuksessa on sen keskeisiä taloudellisia osatekijöitä lukuun ottamatta tiettyjä määräyksiä, joista edelleen neuvotellaan, tulevan sopimuksen määräykset ja mekanismit ovat komission mukaan jo nyt niin täsmällisesti tiedossa, että yhteisöjen tuomioistuin voi niiden pe-

rusteella vastata lopullisesti komission sille esittämään kysymykseen; on selvää, että näin tehdessään yhteisöjen tuomioistuimen on otettava huomioon sopimusluonnos sellaisena kuin se on lausunnonantopäivänä.

Yhteisöllä kansainvälisen luonnonkumisopimuksen neuvottelemisessa ja tarvittaessa tekemisessä olevan toimivalan laajuutta koskeva neuvoston ja komission välinen näkemysero liittyy komission mukaan tämän yksittäistapauksen lisäksi yleisempään, ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan tulkintaa koskevaan kysymykseen. Käsiteltävänä oleva yksittäistapaus antaa yhteisöjen tuomioistuimelle tilaisuuden "selventää" tätä yleisempää kysymystä. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuitenkin komission mukaan ehdottomasti ainoastaan arvioida kansainvälisen luonnonkumisopimuksen yhteensopivuutta perustamissopimuksen määräysten kanssa. Nimenomaan perustamissopimuksen määräyksille on pantava enemmän painoa kuin kaikille muille seikoille ratkaistaessa sitä, olisiko käsiteltävänä olevassa tapauksessa yhteisön tehtävä sopimus yksinään vai olisiko se tehtävä "jaetun toimivallan sopimuksena", johon osallistuisivat sekä yhteisö että sen jäsenvaltiot.

B Kansainvälisen luonnonkumisopimuksen neuvottelemista ja tekemistä koskeva toimivalta

Komission mielestä ainoastaan yhteisöllä on toimivalta ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla osallistua

sopimuksen neuvottelemiseen ja tekemiseen.

a) Käsiteltävänä olevassa tapauksessa kyse on komission mukaan yhteisön toimivallan laajuuden määrittämisestä kauppapolitiikan alalla. Tässä yhteydessä on komission mukaan todettava, ettei 113 artiklassa, jossa ainoastaan luetellaan tiettyjä kauppapolitiikkaan kuuluvia asioita, eikä missään muussakaan perustamissopimuksen määräyksessä määritellä, mitä kauppapolitiikalla tarkoitetaan; tätä aukkoa on osittain paikattu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöllä.

Perustamissopimuksen 113 artiklassa nimenomaisesti tarkoitettujen alojen (tullien muuttaminen, tulli- ja kauppasopimukset, vapauttamista koskevat toimenpiteet, vientipolitiikka, kauppaa suojaavat toimenpiteet, kuten polkumyynti- ja tukipalkkiotapauksissa toteutettavat toimenpiteet) sisällöstä ei tarvitse keskustella. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt vientipolitiikan käsitteen lausunnossaan 1/75 vahvistamalla, että se "käsittää välttämättä vientitukijärjestelmät".

Kauppapolitiikan alaa ei kuitenkaan voida rajata ainoastaan 113 artiklassa mainittuihin esimerkkeihin, jotka eivät ole tyhjentyviä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä annetaan yleiset perusteet, joiden avulla on mahdollista päättää, onko tietyn toimenpiteen katsottava kuuluvan kyseisen artiklan soveltamisalaan.

Yhteisöjen tuomioistuin (lausunto 1/75; asia 41/76, Donckerwolcke, tuomio 15.12.1976, Kok. 1976, s. 1921; Kok. Ep. III, s. 257) on korostanut yhteisölle kauppapolitiikan alalla myönnetyn toimivallan yksinomaisuutta; yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut (lausunto 1/75), että kauppapolitiikan käsitteen sisältö on sama sekä jäsenvaltion että yhteisön kansainvälisen toiminnan yhteydessä. Komission mukaan olisi tämän näkemyksen vastaista velvoittaa yhteisö, sen käyttäessä kokonaisvastuutaan kauppapolitiikan alalla, pitäytymään ainoastaan kauppapolitiikan "perinteisissä" toimenpiteissä kieltämällä siltä oikeus käyttää jäsenvaltioiden tavoin muita kansainvälisen kaupan täydellisessä ja yhtenäisessä hoitamisessa tarvittavia välineitä.

Yhtenäisyyden vaatimus liittyy yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tulliliiton tehokkaaseen toimintaan; tämän vuoksi "on perusteltua tulkita laajasti perustamissopimuksen 9, 27, 28, 111 ja 113 artiklaa ja näissä määräyksissä toimielimille perustettuja valtuuksia, jotta ne voivat yhtenäisesti säännellä ulkomaankauppaa sekä yksipuolisilla toimenpiteillä että sopimuksilla" (asia 8/73, Massey-Ferguson, tuomio 12.7.1973, Kok. 1973, s. 897; Kok. Ep. II, s. 139).

Kauppapoliittista toimenpidettä on näin ollen arvioitava ennen kaikkea ottaen huomioon sen erityisluonne kansainvälisen kaupan sääntelyvälineenä.

b) Komission mukaan neuvoston mielestä kaikissa tapauksissa, joissa mahdollisesti törmätään kysymykseen siitä, voidaanko jokin toimenpide toteuttaa perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella, olisi suoritettava ennalta tutkimus sen määrittämiseksi, onko toimenpiteellä tarkoitus muuttaa kaupan määrää tai kauppavirtoja; aina kun tarkastelussa kävisi ilmi, ettei tämä tavoite ole se mihin pyritään tai että se on sitä ainoastaan toissijaisesti yhteen tai useampaan muuhun tavoitteeseen nähden, 113 artiklaa ei voitaisi soveltaa.

Tällainen kriteeri ei komission mukaan ole tyydyttävä.

On vaikea määritellä, mikä on kauppapolitiikan tavoite. Perustamissopimuksen 110 artiklassa mainitaan ainoastaan kauppapolitiikan yleistavoite; se on ainoastaan ajelulistus, jolla ei komission mukaan voida evätä yhteisöltä valtaa toteuttaa kauppapoliittisia toimenpiteitä muista, sen etujen puolustamista koskevista syistä. Kauppapoliittiset toimenpiteet, joissa käytetään 113 artiklassa tarkoitettuja "perinteisiä" välineitä, voivat perustua erilaisiin poliittisiin, rahapoliittisiin, sosiaalisiin tai maataloutta koskeviin syihin ja tavoitteisiin; missään näistä tapauksista ei vaikutusta kaupan määrään tai kauppavirtoihin voida pitää varsinaisena tavoitteena vaan ainoastaan keinona tavoitteen saavuttamiseksi; vielä vähemmän tätä vaikutusta voidaan pitää perustamissopimuksen tavoitteeseen pyrkimisenä – perustamissopimuksessa ei 110 artiklan erittäin yleisluonteisia ja esimerkinomaisia

seikkoja lukuun ottamatta aseteta yhteiselle kauppapolitiikalle täsmällisiä tavoitteita.

Toimenpiteen toteuttajien tavoitteita ei näin ollen komission mukaan voida pitää asianmukaisena kriteerinä, jonka avulla toimielinten toimenpidettä voitaisiin arvioida suhteessa kauppapolitiikkaan liittyviin perustamissopimuksen määräyksiin.

Perustamissopimus tarjoaa komission mukaan tosiasiaa toisesta näkökulmasta tarkastellen neuvoston ongelmaan oman ratkaisunsa. Samalla kun perustamissopimuksessa asetetaan kauppapolitiikan soveltamisalaan kuuluvien toimenpiteiden määrittämistä varten välineellinen kriteeri, siinä määrätään poikkeuksia tähän "neutraaliin" kriteeriin joko asettamalla tiettyjen toimenpiteiden toteuttamisen edellytykseksi, että ne ovat perustamissopimuksessa muilla aloilla (erityisesti maatalouspolitiikassa) määrättyjen tavoitteiden mukaisia, tai myöntämällä, että tietyt toimenpiteet voivat – huolimatta siitä, että ne kuuluvat kauppapolitiikan alaan (esimerkiksi määrälliset rajoitukset) – antaa aihetta kansallisiin toimenpiteisiin perustamissopimuksessa itsessään määrättyin aineellisin ja muodollisin edellytyksin joko kohteensa (223 artikla) tai toimenpiteiden taustalla olevien erityisten syiden (109 ja 224 artikla) vuoksi.

Jos kauppapolitiikan alaan kuulumisen kriteerinä pidetään sitä, että toimenpide vaikuttaa kaupan määrään tai kauppavirtoihin, tämä saattaa komission mukaan

johtaa tietyissä tapauksissa kauppapolitiikan alan perusteettomaan laajenemiseen; alaan kuuluisivat tällöin esimerkiksi verosäännökset ja kauppaa koskeva lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja tuontituotteisiin, koska ne voivat vaikuttaa kyseisten tuotteiden ulkomaankauppaan. Vastavasti kriteeri voisi joissain tapauksissa osoittautua liian suppeaksi voidakseen kattaa sellaisen lainsäädännön, jolla ei välttämättä ole mainittuja vaikutuksia (alkuperäsäännöt, tullimuodollisuudet) mutta joka kuitenkin on oleellinen osa koko kauppapolitiikan ohjaamista.

c) Toissijaisesti voidaan todeta, että neuvottelujen yleistavoitteena on käsiteltävänä olevassa tapauksessa toteuttaa kysynnän ja tarjonnan sääntelyjärjestelmä, johon tuottaja- ja kuluttajamaat voivat osallistua molemminpuolisen etunsa mukaisesti ja joka perustuu oikeuksien ja velvollisuuksien oikeudenmukaiseen jakautumiseen. Tulevalla sopimuksella pyritään siten turvaamaan "kaupan tasapainoinen kehitys" puhtaasti kaupalliselta perustalta ilman, että huomioon otetaan muita tekijöitä, kuten kehitysapua. Näin ollen on komission mukaan selvää, että sopimuksen tavoite vastaa perustamissopimuksen 110 artiklassa mainittua tavoitetta, eikä tulevan sopimuksen "tekijöiden" aikomuksiin ole edes tarpeen viitata.

Suunnitellun sopimuksen taloudelliset mekanismit ovat komission mukaan ennen kaikkea seuraavat: hintamekanismi (hintoja voidaan tarkistaa määrättyjen sääntöjen mukaan), joka merkitsee,

että hintojen muutokset johtavat tapauksesta riippuen enemmän tai vähemmän automaattisesti puskurivaraston suorittamiin luonnonkumin ostoihin ja myynteihin; varaston koko on määrätty ja se koostuu normaalista puskurivarastosta ja hätätilanteisiin tarkoitettu varapuskurivarastosta; puskurivaraston rahoitusmekanismi, jolla puskurivarasto rahoitetaan tuottaja- ja kuluttajamaiden tasasuuruisin maksuosuuksin (tai varapuskurivaraston osalta sopimuspuolten takaamin lainoin) ja jota voidaan tarvittaessa rahoittaa integroidun perushyödykeohjelman yhteisrahaston varoista; toisaalta luonnonkumin tuotannon ja kaupan kehityksen edistämiseen, toisaalta luonnonkumin sisäisen kaupan esteiden poistamiseen tarkoitetut toimenpiteet ja menettelyt sekä viimeiseksi neuvottelut sopimuspuolten toteuttamista politiikoista, jotka voivat vaikuttaa luonnonkumin kysyntään tai tarjontaan.

Muutamat suunnitelluista toimenpiteistä (luonnonkumin sisäisen kaupan esteiden poistamiseen tarkoitetut toimenpiteet ja menettelyt; neuvottelut politiikoista, jotka voivat vaikuttaa luonnonkumin kysyntään ja tarjontaan) kuuluvat luonnostaan kauppapolitiikan "kiistatomaan" alaan.

Puskurivaraston toimenpiteet laukaisevia hintamekanismeja, jotka ovat luonnonkumin kysynnän ja tarjonnan sääntelyjärjestelmän kulmakivi, voidaan komission mukaan pitää erityisinä ulkomaankaupan sääntelyn välineinä ja sen vuoksi kauppapolitiikan alaan kuuluvina. Kansainvälisiin hintoihin vaikuttavista me-

kanismeista määrätään lisäksi 113 artiklassa itsessään tai yhteisö panee ne täytäntöön kyseisen artiklan perusteella. Useilla yhteisön 113 artiklan perusteella tekemillä kansainvälisillä sopimuksilla on pantu täytäntöön tiettyjen maataloustuotteiden vientihintojen sääntelymekanismeja, jotka koskevat kyseisten tuotteiden kauppaa yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa; tulevassa kansainvälisessä luonnonkumisopimuksessa määrätyt hinta- ja väliintulomekanismit ovat komission mukaan ainoastaan uusi lisäys yhteisön kauppapoliittisen käytännön vahvistamien vastaavanlaisten mekanismien joukkoon.

Mitä tulee tulevassa luonnonkumisopimuksessa määrättyyn rahoitusmekanismiin, jolla puskurivarasto rahoitetaan maksuosuuksin, on otettava huomioon, että komissio on 5.10.1978 päivätyssä suosituksessaan ehdottanut neuvostolle, että maksuosuudet suoritetaan yhteisöjen talousarviosta. Jos neuvosto hyväksyy ehdotuksen, yhteisöllä on komission mukaan kiistattomasti toimivalta hyväksyä vastaavia kansainvälisiä sitoumuksia. Vaikka neuvosto päättäisi, että puskurivaraston rahoittamiseen määrätyt maksuosuudet koostuisivat jäsenvaltioiden suoritettaviksi kuuluvista maksuista, tämä ei vaikuttaisi yhteisöjen toimivaltaan tehdä suunniteltu kansainvälinen sopimus: komission mukaan yhteisön toteuttamat toimenpiteet voivat synnyttää taloudellisia velvoitteita jäsenvaltioille ja kuitenkin kuulua yhteisön toimivaltaan. Lisäksi ainoastaan ne sopimuspuolet, jotka todella maksavat niille määrätyt maksuosuudet, voivat

osallistua sopimuksella perustettavissa elimissä sellaisten päätösten tekoon, jotka koskevat sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi tarkoitettujen mekanismien hoitamista. Päätösvalta liittyy taloudellisiin velvoitteisiin. Tällaiset päätökset ovat kuitenkin perustamissopimuksen 113 artiklassa tarkoitettuja kauppapoliittisia toimenpiteitä; yhteisöllä sopimuspuolena on näin ollen toimivalta osallistua toimenpiteiden muotoiluun, ja se voi käyttää tätä valtaansa tehokkaasti vain, jos se suorittaa maksuosuutensa, mikä on tämän vallan käytön edellytys. Sellainen oikeudellisten sitoumusten ja taloudellisten velvoitteiden erottaminen, jota yhteisöjen tuomioistuin tarkoitti lausunnossaan 1/75, ei ole tässä tapauksessa mahdollinen vaan se johtaisi umpikujaan: toisaalta jäsenvaltioilla ei olisi oikeutta osallistua sopimuksella perustettujen elinten päätöksentekoon, koska päätökset koskevat kauppapoliittisia asioita, joissa niillä ei ole toimivaltaa, toisaalta yhteisö ei voisi osallistua päätösten muotoiluun, koska se ei maksa sopimuspuolilta vaadittuja maksuosuuksia. Näin ollen on välttämätöntä, että sopimuksessa määrättyjen maksuosuuksien suorittamiseen sitoutuu ainoastaan yhteisö, että maksuosuudet rahoitetaan yhteisöjen talousarviosta tai että yhteisön sitoumus täytetään jonkin muun yhteisön järjestelmän avulla, jossa jäsenvaltiot suorittavat maksut yhteisön nimissä määrättyjen jakoperusteiden mukaan.

Oikeudellinen tilanne on täysin toisenlainen kuin silloin, kun kyse on kehitysmaille annettavasta talousavusta.

Institutionaalisten mekanismien osalta on komission mukaan otettava huomioon, että heti kun yhteisö tunnustetaan toimivaltaiseksi tekemään kansainvälinen luonnonkumisopimus kokonaisuudessaan, sen on vastattava omien toimielintensä välityksellä kaikista niistä oikeuksista ja velvoitteista, jotka sille sopimuspuolena kuuluvat. Tällainen johtopäätös perustuu yhteisöjen tuomioistuimen 26.4.1977 antamassaan lausunnossa 1/76 (Kok. 1977, s. 741; Kok. Ep. III, s. 357) esittämiin periaatteisiin. Yhteisön on näin ollen komission mukaan osallistuttava muiden sopimuspuolten tavoin tulevalla sopimuksella perustettaviin elimiin, sillä on oltava oma äänioikeus ja oikeus käyttää tätä oikeuttaan yksinomaan omien edustajiensa välityksellä. Tulevaan sopimukseen sisällytettävät yhteisön osallistumista koskevat määräykset on siten laadittava eri tavoin kuin määräykset aiemmissa kansainvälisissä hyödykkeitä koskevissa sopimuksissa, joiden sopimuspuolena yhteisö on tai on ollut jäsenvaltioiden rinnalla.

Neuvosto katsoo, että tuleva kansainvälinen luonnonkumisopimus, sellaisena kuin siitä tällä hetkellä näyttää tulevan, ylittäneen joka tapauksessa 113 artiklan soveltamisalan, ja siihen kuuluu ETY:n perustamissopimuksen joko 235 tai 116 artiklan soveltamisalaan kuuluvia piirteitä; sopimuksen voivat tehdä yhteisö ja sen jäsenvaltiot.

a) Päätöslauselmassa 93 (IV) vahvistetaan perushyödykesopimusten ja yhteisrahastoja koskevan sopimuksen

välinen menettelyllinen ja ajallinen yhteys. Vaikka oletettaisiin, että luonnonkumisopimus kuuluisi kokonaan 113 artiklan soveltamisalaan, sitä koskevat neuvottelut kuuluvat siten neuvoston mukaan alusta alkaen kehitysapupoliittikan yhteyteen. Yhteisrahaston osalta on kuitenkin huomautettava, että komissio on itse 4.3.1977 antamassaan tiedonannossa myöntänyt, että yhteisrahasto koskee sekä yhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita (113 artikla) että jäsenvaltioiden yhteiseen toimintaan kuuluvia asioita (116 artikla).

b) ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklassa tarkoitetuksi kauppapolitiitiseksi toimenpiteeksi on neuvoston mukaan katsottava kaikki toimenpiteet, joiden tavoitteena on vaikuttaa kaupan määrään tai kauppavirtoihin.

Tulkinnan tueksi voidaan neuvoston mukaan esittää kolme perustelua.

- Tulkinta noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen tulkintamenetelmiä, koska siinä käytetään järjestelmällistä tulkintamenetelmää kahdessakin suhteessa. Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan yhteisön politiikka määrittää perustamissopimusten järjestelmässä suhteessa tavoiteltuihin tavoitteisiin. Näin on etenkin yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen liikennepoliitiikan osalta. Vaikkei 113 artiklassa luetellaan nimenomaisia tavoitteita, sitä on tarkasteltava 110 artiklan perusteella, jossa korostetaan yhteisen kauppapolitiikan perustan eli tulliliiton päämäärää. Perustamissopimuksen alussa olevilla

artikloilla (2, 3 ja 4 artikla), joissa korostetaan yhteisön tehtäviä, voi myös olla merkitystä tässä yhteydessä. Lisäksi, kuten kaikessa järjestelmällisessä arvioinnissa, tässäkin tulkinnassa otetaan huomioon perustamissopimuksen muut, vastaavia asioita koskevat määräykset, erityisesti yhteisen tullitariffin yksipuolista muuttamista koskeva 28 artikla. Komission ”välineellinen” tulkinta, jonka mukaan 113 artiklan soveltamisalaan kuuluvat kaikki ulkomaankauppaan vaikuttavat toimenpiteet, tekisi 28 artiklan merkityksettömäksi; sitä vastoin neuvoston tulkinta antaa mahdollisuuden käyttää 28 artiklaa silloin kun yhteisön sisäiset seikat pakottavat tullee koskeviin toimenpiteisiin.

– Neuvoston tulkinta perustuu aineelliseen kriteeriin (tavoitteen tunnistaminen sisällön arvioinnin avulla), kun taas komission kriteeri on pikemminkin muodollinen (yhden kauppapolitiikan välineen käyttäminen). Muodollista kriteeriä sovellettaessa tuloksista puuttuvat vivahteet; oikeuden kehitys on yleisesti johtanut yksinkertaisten ja yksioikoisten kriteerien korvaamiseen viimeistellymmillä kriteereillä.

– Yhteisöjen tuomioistuin korosti lausunnossaan 1/75, että yhteinen kauppapolitiikka on ennen kaikkea asteittaisen kehityksen tulos; neuvoston tulkinta 113 artiklasta vastaa paremmin tätä yhteisen kauppapolitiikan kehittymistä koskevaa näkemystä.

Sitä vastoin komission ehdottamaa

tulkintaa voidaan neuvoston mukaan arvostella kolmen keskeisen seikan vuoksi.

– Komission tulkinta perustuu kehäpäätelmään: kaupallisen toimenpiteen määrittäminen toimenpiteeksi, jossa käytetään yhtä tai useampaa kansainvälisen kaupan sääntelyn välinettä, ei ratkaise itse kaupan käsitteen määrittelyn ongelmaa. Ehdotettu ”välineellinen” kriteeri ei ole ”neutraali” vaan tehoton kriteeri.

– Komissio syyllistyy useisiin epäloogisuuksiin: muistutettuaan yhteisen maatalouspolitiikan yksinomaisuudesta – mikä on kiistatonta – komissio joutuu tulkintansa vuoksi myöntämään, että tietyissä tapauksissa (esimerkiksi poliittisista syistä asetettu kauppasaarto) ”tietyt toimenpiteet voivat, huolimatta siitä, että ne kuuluvat kauppapolitiikan alaan, antaa aiheutta kansallisiin toimenpiteisiin”.

– Komission ehdottaman kriteerin tehotomuus johtaa siihen, että 113 artiklalle annettaisiin laaja ja lähes rajoittamaton soveltamisala: vain harvoilla taloudellisilla toimenpiteillä ei ole vaikutusta kauppaan.

Neuvosto katsoo, että tällainen näkemys tuskin on toimiva ja että sitä on myös vaikea sovittaa yhteen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, josta ilmenee, että jos 113 artiklan riittävyttä neuvoston säädöksen tai muun toimenpiteen perustaksi epäillään, neuvosto voi oikeusvarmuuden vuoksi

turvautua 235 artiklaan.

c) Joka tapauksessa suunnitellussa luonnonkumisopimuksessa on neuvoston mukaan useita seikkoja, jotka eivät kuulu 113 artiklan soveltamisalaan.

Osallistuessaan kyseisiin neuvotteluihin yhteisöllä on kyllä kaupallisia tavoitteita; sellaisia muitakin tekijöitä, jotka eivät kuulu 113 artiklan soveltamisalaan, on kuitenkin väistämättä otettava huomioon riippumatta siitä, hyväksytäänkö neuvoston kyseistä artiklaa koskeva tulkinta. Näitä ovat erityisesti yleispoliittiset ja talouspoliittiset tekijät, kehitysapua ja rahoitusta koskevat tekijät sekä eräät muut tekijät.

- Neuvotteilla olevalla sopimuksella on tietty yleispoliittinen tausta.

Eri perushyödykesopimusten ja tulevan raaka-aineiden yhteisrahastoa koskevan sopimuksen välillä on yhteys. Kumia koskevia neuvotteluja on tarkasteltava sitä pohjoisen ja etelän, teollistuneen maailman ja kehitysmaiden välisten suhteiden muodostamaa yleispoliittista taustaa vasten, joka on maailmanpolitiikan nykyisen tasapainon avaintekijöitä ja jota koskevia erityisvelvollisuuksia jäsenvaltioilla on yhteisöstä riippumatta.

Kumi on lisäksi strateginen raaka-aine. 30.8.1978 päivätyssä "Draft EEC working text" -asiakirjassa määrättiin, että jos sopimukseen osallistuvat jäsenvaltiot haluavat luopua muista kuin kaupallisista varastoista (eli varmuusvarastoista) peräisin olevasta kumista, niiden on

neuvoteltava asiasta kansainvälisen kumineuvoston kanssa, joka voi antaa niille suosituksia, jotta suunnitelluista luovutuksista ei koituisi haitallisia seurauksia markkinoille ja jotta ne eivät vaikuttaisi tuotantoon ja investointeihin; yhteisö ei voi toimia jäsentensä sijasta tällaisissa neuvotteluissa.

- Raaka-ainepolitiikka yleensä ja raaka-aineiden hintojen vakauttamispyrkimykset erityisesti ovat neuvoston mukaan yleistä talouspolitiikkaa, eivät kauppapolitiikkaa. Siltä osin kuin tulevalla kumisopimuksella on tarkoitus huolehtia Euroopan luonnonkumin saannista suhteellisen vakain hinnoin, se on osa yleistä talouspolitiikkaa, joka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja jonka osalta neuvostolla on 145 artiklan mukaisesti ainoastaan yhteensovittamisvalta.

Tällaista arviota näyttää neuvoston mukaan tukevan se, että talouspolitiikkaa koskevassa ETY:n perustamissopimuksen II osastossa suhdannepolitiikkaa käsitellään omassa, kauppapolitiikasta erillisessä luvussaan; suhdannepolitiikkaa käsittelevän 103 artiklan 4 kohdassa määrätään, että edellisissä kohdissa määrättyjä menettelyjä noudatetaan, "jos tiettyjen tuotteiden saannissa ilmenee vaikeuksia". Perustamissopimuksen 103 ja 145 artiklan sekä II osaston rakenteen vertailun perusteella voidaan näin ollen katsoa, että raaka-ainepolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, 103 artiklan soveltamisalaan kuuluvia kriisitilanteita lukuun ottamatta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin toimittava yhdessä tällä

alalla kansainvälisissä taloudellisissa järjestöissä siitä alkaen kun 116 artiklan soveltamisedellytykset täyttyvät.

- Vaikka yhteisön neuvottelijoiden tavoitteena todella on sopimus, jossa sopimuspuolten oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa, tämänkaltaisten sopimusten luonteesta sekä tällä hetkellä käytettävissä olevista lukuisista valmisteluasiakirjoista ilmenee kuitenkin neuvoston mukaan, että tulevaan luonnonkumisopimukseen sisältyy väistämättä myös tiettyjä kehitysavun piirteitä.

Puskurivarastomekanismiin perustuva raaka-aineen hintojen vakauttamissopimus sisältää luonnostaan kehitysavun piirteitä. Tällaisessa sopimuksessa hintojen vakauttaminen ja vientitulojen vakauttaminen ovat kaksi erillistä tavoitetta.

Sopimuksen tavoitteista voidaan ennen kaikkea mainita apu luonnonkumin viejäm maiden hyödykkeen viennistä saamien tulojen vakauttamiseksi; viejäm aiden tulojen lisääminen kasvattamalla kohtuullisin ja kannattavin hinnoin viettävän luonnonkumin määrää; tuotannon ja resurssien dynaaminen lisääminen, mikä mahdollistaa nopeamman talouskasvun ja yhteiskunnallisen kehityksen; luonnonkumin paikallisen käsitelyn edistäminen kehitysmaissa; kehitysmaiden osallistuminen markkinointiin, kuljetukseen ja jakeluun sekä vastaavasti niiden osuuden kasvattaminen näin saatavista tuloista.

Sopimuksen toimintamekanismien osalta

on todettava, että yksi ensimmäisen neuvottelukokouksen avainkysymyksistä oli tuottajamaiden vaatimus pohjahinnasta, joka vahvistettaisiin kolmeksi vuodeksi tuottajamaiden tulojen vakauden takaavalle tasolle ja jolla kannustettaisiin investointeihin. Kompromissina esitettiin mekanismi, jolla pyritään samoihin tavoitteisiin ja johon kuuluvat viitehintä, kaksi interventiohintaa, joiden ylä- ja alapuolella on kaksi laukaisuhintaa, sekä kaksi indikaatiivista hintaa. Nämä tekijät eivät neuvoston mukaan selvästikään kuulu kauppapolitiikan alaan, riippumatta siitä miten 113 artiklaa tulkitaan oikeudellisesti. Ne voivat kuulua yhteisön toimivallan soveltamisalaan, jos neuvosto katsoo tämän ”tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi” 235 artiklan mukaisesti; jollei neuvosto katso näin olevan, mikä on ennen kaikkea poliittinen arvio, mainitut tekijät kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan, jollei 116 artiklan soveltamisesta muuta johdu.

- Taloudellisten tekijöiden osalta vaikuttaa neuvoston mukaan siltä, että neuvottelujen aikana päästiin jonkinlaiseen yksimielisyyteen siitä, että varastojen perustaminen rahoitetaan ennen yhteisrahaston toteuttamista tuottajien ja kuluttajien tasasuuruksilla maksuosuuksilla, joihin sidotaan oikeus osallistua institutionaalsiin mekanismeihin; yhteisöllä ei ole vielä kantaa yksityiskohteisista säännöistä, jotka koskevat yhteisön ja/tai sen jäsenvaltioiden osallistumista määrättyihin maksuosuuksiin.

Komission väite, jonka mukaan yhtei-

söllä on yksinomainen toimivalta silloinkin, kun menoa ei ole "budjetoitu" yhteisön tasolla, sillä perusteella, että yhteisöllä on valtuudet synnyttää jäsenvaltioille taloudellisia velvoitteita, on neuvoston mukaan väärä, kun kyse on kansainvälisistä taloudellisista velvoitteista. Ajatus tilapäisestä jakoperusteesta on perustamissopimuksen 199 artiklan ja yhteisön omia varoja koskevan 21.4.1970 tehdyn päätöksen vastainen. Neuvoston mielestä on täysin mahdollista, että jäsenvaltiot voitaisiin neuvoston päätöksellä velvoittaa osallistumaan talousarvion ulkopuolella kansainväliseen rahoitukseen tilapäisen jakoperusteiden mukaan: tosiasiaa suunniteltu toimi on joko yhteisön toimi (113 artiklan perusteella, minkä neuvosto kiistää, tai 235 artiklan perusteella), jolloin vastaava meno on kirjattava talousarvioon, tai se on jäsenvaltioiden yhteinen toimi, jolloin 235 artiklaa ei voida käyttää, koska kyseessä ei enää ole yhteisön toimi, ja 116 artiklaa voidaan joka tapauksessa käyttää; 116 artiklassa ei kuitenkaan anneta neuvostolle mahdollisuutta velvoittaa jäsenvaltioita yhteisen toiminnan perusteella vastaamaan kansainvälisistä taloudellisista sitoumuksista määrätyn määrän osalta.

Neuvoston mielestä on lisäksi otettava huomioon, että useimpien jäsenvaltioiden perustuslaissa säädetään, että parlamentin on hyväksyttävä ennalta kaikki kansainväliset taloudelliset sitoumukset.

Koska yhteisön talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen johtavaa 235 artiklaan perustuvaa päätöstä ei ole tehty,

jäsenvaltiot ovat neuvoston mukaan edelleen toimivaltaisia osallistumaan sekä sopimukseen että sen rahoitukseen.

- Suunnitellussa sopimuksessa on neuvoston mukaan lisäksi useita merkitykseltään vähäisempiä tekijöitä, jotka kaikki jäävät 113 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle; tällaisia ovat erityisesti sitoumus huolehtia "oikeudenmukaisista työehdoista" kumiteollisuudessa, sitoumus suhtautua myönteisesti mahdollisiin teknologisen avun pyyntöihin, tutkimusohjelmien yhteensovittaminen sekä kansallista veropolitiikkaa koskevat neuvottelut.

d) Yhteisöjen tuomioistuimen Euratomin perustamissopimuksen 103 artiklan nojalla 14.11.1978 tekemässään ratkaisussa esittämiä perusteluja, joiden mukaan yhteisö voi osallistua jäsenvaltioiden rinnalla ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevaan sopimukseen, voidaan neuvoston mukaan vastaavasti tulkita siten, että jäsenvaltiot voivat edelleen osallistua kumisopimukseen yhteisön rinnalla. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa yhteisön toimivalta limittyy tiiviisti jäsenvaltioiden toimivaltaan: on yleensä vaikea erottaa toisistaan kansainvälisiä taloussuhteita ja kansainvälisiä poliittisia suhteita, ja tässä tapauksessa kaupalliset edut ovat erityisen tiukasti sidoksissa kehitysmaiden omiin etuihin ja siihen, että niiden huomioon ottaminen voi olla Euroopan poliittisten etujen mukaista.

Viittaus yhteisöjen tuomioistuimen viimeisimpään ratkaisuun ja sen käyttä-

mään käsitteeseen ”yhteisvaikutus” lujittaa neuvoston käsitystä, jonka mukaan tässä yhteydessä on sovellettava 116 artiklaa 113 artiklan lisäksi. Muiden neuvottelujen yhteydessä on käytetty ”yhteisen toiminnan” tai ”yhteisen kannan” käsitteitä, ja valtioiden välisestä yhteensovittamistyöstä on saatu erinomaisia tuloksia.

Epäilemättä tällaista asennetta olisi muotoiltava pidemmälle ja vedottava nimenomaisesti 116 artiklaan kumia koskevien neuvottelujen kaltaisissa neuvotteluissa. Tämä olisi asianmukainen oikeudellinen ratkaisu, jolla voitaisiin minimoida vaara, että jäsenvaltiot ”käyttävät eri tavoin” välineitä, joita komissio pitää uusina kauppapoliittisina välineinä.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, joka ilmoittaa olevansa samaa mieltä kuin neuvosto, katsoo, että integroidun perushyödykeohjelman ja siihen perustuvien kansainvälisen luonnonkumisopimuksen neuvottelujen tavoitteet ulottuvat laajemmalle kuin kaupallisiin tai taloudellisiin ongelmiin; ne edellyttävät sekä jäsenvaltioiden että yhteisön osallistumista.

a) Kauppapolitiikan käsitteen täsmällistä merkitystä ei voida Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan määrittellä 113 artiklan kirjaimellisen tarkastelun avulla. Neuvoston valitsema kriteeri on oikea, ja sen avulla voidaan määrittellä, kuuluuko tietty toimenpide kauppapolitiikan soveltamisalaan: kyse on siitä, onko toimenpiteen tavoitteena

tai pääasiallisena tavoitteena muuttaa kaupan määrää tai kauppavirtoja. Tietty väline voi olla kauppapoliittinen väline vain, jos tämä on sen pääasiallinen tavoite. Se, ettei aina ole mahdollista luokitella tiettyä toimenpidettä täsmällisesti, puhuu jäsenvaltioiden ja yhteisön yhteisen toiminnan eikä pelkästään jommankumman toiminnan puolesta.

Kansainvälisen kaupan sääntelyvälinettä koskeva komission näkemys on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan virheellinen näennäisestä täsmällisyydestään huolimatta.

b) Riippumatta siitä, miten käsitettä tulkitaan, ”kaupan sääntely” ei Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan missään tapauksessa ole integroidun perushyödykeohjelman pääasiallinen tavoite: ohjelma hyväksyttiin ennen kaikkea kehitysmaiden kaupan edellytysten parantamiseksi sekä teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välisen taloudellisen epätasapainon lopettamiseksi.

Kansainvälisen luonnonkumisopimuksen tavoitteita ei ole vielä lopullisesti vahvistettu; vaikka sopimuksella säädellään kansainvälistä kauppaa, on selvää, että tämä on vain yksi sopimuksen osatoiminto. Tämä osa ei kuitenkaan muodosta pätevää ja riittävää perustaa yhteisön yksinomaisen toimivallan vaatimiseksi kokonaisuus huomioon ottaen.

Tässä sopimusneuvottelujen vaiheessa voidaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan todeta, että sopi-

muksen tärkein taloudellinen osatekijä on hintojen vakauttaminen, ja puskurivaraston sopivassa hintahaarukassa toteuttamien toimenpiteiden on kuuluttava hintamekanismiin. Lisäksi sopimus laaditaan kehitysmaiden edut huomioon ottaen; se neuvotellaan laajemmassa poliittisessa yhteydessä. Nämä näkökohdat edellyttävät sinällään sekä jäsenvaltioiden että yhteisön osallistumista.

Puskurivaraston toimenpiteen laukaisevaa hintamekanismia ei voida Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan pitää erityisenä ulkomaankaupan sääntelykeinona. Vastaavuutta ei sen mukaan voida todeta suhteessa tuotteiden kansainväliseen polkumyyntiin, yhteisen kuljetuspolitiikan sääntelyyn tai maatalouden alalla toteutettaviin toimenpiteisiin; jos vastaavuutta esiintyy, sitä voidaan havaita suhteessa viidenteen kansainväliseen tinasopimukseen, johon jäsenvaltiot osallistuvat yhdessä yhteisön kanssa.

Puskurivaraston rahoituksen osalta vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot maksavat suoria maksuosuuksia, jotka heijastavat täsmällisesti niiden omaa osuutta maailmankaupasta; tämä ei millään tavoin estä yhteisöä osallistumasta kansainvälisen luonnonkumineuvoston työskentelyyn.

c) Siltä osin kuin on tarkoitus, että tietyt tai kaikki Yhdistyneestä kuningaskunnasta riippuvaiset alueet osallistuvat sopimukseen, on tarpeen, että Yhdistynyt kuningaskunta toimii niiden nimissä. Yhteisöllä ei ole toimivaltaa tämän

tehtävän suorittamiseen perustamissopimuksen neljännen osan mukaisista assosioinneista huolimatta. On mahdollista, että Hongkong toivoo Ison-Britannian assosioivan sen sopimukseen; ETY:n perustamissopimusta ei sovelleta Hongkongiin, jota ei ole lisätty liitteeseen IV liittymissopimuksen 24 artiklalalla.

d) Sopimusluonnos koskee Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan useita muitakin aloja, jotka eivät voi kuulua yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan; näitä ovat erityisesti oikeudenmukaisia työehtoja koskevat määräykset sekä hankintatoimenpiteet, erityisesti tutkimuksen, kehityksen ja teknisen avun alalla.

Ranskan tasavallan hallitus kiistää väitteen, jonka mukaan koko kansainvälisen luonnonkumisopimuksen kohde olisi kauppapolitiikka; kyseessä on kansainvälisen solidaarisuusveloitteen täyttäminen, mihin ei liity kaupallisia seikkoja.

a) Tällaisen sopimuksen neuvottelut ovat Ranskan hallituksen mukaan kiistattomasti osa ponnistuksia, joilla pyritään edistämään teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välistä taloudellista yhteistyötä, ja ne heijastelevat muun muassa kehitysapua koskevia kysymyksiä. Neuvotteluihin liittyy tämän vuoksi merkittävä ja jopa ratkaiseva poliittinen näkökohta.

Neuvottelut aloitettiin UNCTADissa, ja ne perustuvat integroituun perushyödy-

keohjelmaan liittyvään päätöslauselmaan; ohjelma toteutetaan yhdessä UNCTADissa parhaillaan neuvotteilla olevan yhteisrahaston perustamisen kanssa. Näin ollen on mahdotonta kiistää kehitysavun vaikutuksia perushyödykkeitä koskevien sopimusten tekemiseen. Kyseessä on yksi pohjoisen ja etelän vuoropuhelulle ominaisista rikkaiden ja köyhien maiden välisten suhteiden näkökohdista.

b) Komission puolustama kauppapolitiikan käsite vaikuttaa Ranskan hallituksen mukaan väärtä: perustamissopimuksen 113 artiklaa on tulkittava käytettyjen ilmaisujen tavanomaisen tarkoituksen ja sopimuspuolten tahdon mukaisesti. Ranskan hallituksen mukaan on pakko todeta, että poliittisten osatekijöiden ja kehitysapuun liittyvien kysymysten lisäksi tulevaan luonnonkumissopimukseen sisältyy määräyksiä, jotka eivät ole kauppapolitiikkaa.

Niinpä rahoituksen osalta sopimuksessa suositellaan, että ennen yhteisrahaston perustamista tuottajat ja kuluttajat rahoittavat varastot, mikä kuuluu Ranskan hallituksen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näyttää myös siltä, että sopimuksessa käsitellään muitakin aloja, erityisesti työoloja, teknologista apua, tutkimusohjelmien yhteensovittamista ja neuvotteluja verotusta koskevissa kysymyksissä. Loppujen lopuksi neuvottelujen pääasiallinen ”tekniinen” tavoite on Ranskan hallituksen mukaan ennen kaikkea hintojen vakauttaminen; tuotteen kansainvälisiä hintoja koskeva yhdenmukaistettu toiminta ei kuitenkaan

ole välittömästi kaupan määrään vaikuttavaa toimintaa, eikä se näin ollen kuulu kauppapolitiikan soveltamisalaan.

c) Lisäperuste sen tueksi, että sopimuksen neuvottelevat ja allekirjoittavat jäsenvaltiot, on Ranskan hallituksen mukaan se, että sopimusta sovelletaan ”jäsenvaltioista riippuvaisiin alueisiin”. Ranskan merentakaiset alueet, toisin kuin merentakaiset departementit, eivät kuulu perustamissopimuksen soveltamisalaan; toimivalta ei ulotu merentakaisiin alueisiin, ja ainoastaan Ranskalla on oikeus edustaa niitä. Jäsenvaltioista riippuvaisten alueiden edustaminen edellyttää ainakin Ranskan osallistumista neuvotteluihin.

d) Komission vaatimukselle kumissopimuksen neuvotteluja koskevasta yksinomaisesta toimivallasta ei Ranskan hallituksen mukaan löydy oikeudellista perustaa. Lisäksi komission perustelut ovat huolestuttavat: ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan rajaamaan 113 artiklan soveltamisala siten, että siihen sisältyisi selvästi muuta kuin ”kauppapolitiikkaa”, minkä tarkoituksena on antaa yhteisölle yksinomainen toimivalta osallistua sopimuksiin, mikä jo sinänsä on kiistanalaista; lisäksi yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että silloinkin kun rinnakkainen toimivalta on kiistaton, ainoastaan yhteisön olisi neuvoteltava ja tehtävä kansainväliset sopimukset, mitä perustellaan tarkoituksenmukaisuussyillä. Yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan siis tosiasiaa olemaan soveltamatta yhteisön oikeutta tarkoituksenmukaisuus-

syistä, jotka kaiken lisäksi ovat erittäin kiistanalaisia.

Yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto

- 1 Komissio on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimeen 13.11.1978 jättämällään kirjelmällä yhteisöjen tuomioistuinta ETY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla ottamaan kantaa siihen, onko Yhdistyneiden Kansakuntien kauppaja kehityskonferenssissa (jäljempänä UNCTAD) neuvotteilla oleva kansainvälistä luonnonkumisopimusta koskeva luonnos sopusoinnussa ETY:n perustamissopimuksen kanssa, sekä erityisesti siihen, onko yhteisöllä toimivalta tehdä kyseinen sopimus.
- 2 Komissio teki aloitteen sen jälkeen, kun sen ja neuvoston välillä ilmeni näkemyseroja, jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan rajaamista kyseisen sopimuksen neuvottelemisen ja tekemisen yhteydessä. Asiaa koskevat komission ja neuvoston näkemykset voidaan tiivistää seuraavasti.

Komission mukaan suunniteltu sopimus kuuluu kokonaan tai ainakin oleellisesti osin ETY:n perustamissopimuksen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan 113 artiklan soveltamisalaan. Tällä perusteella sopimuksen neuvottelemisen ja tekeminen kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan; tästä seuraa, että yhteisön on vastattava omien toimielintensä välityksellä kaikista niistä oikeuksista ja velvoitteista, jotka sille sopimuspuolena kuuluu, sen on osallistuttava muiden sopimuspuolten tavoin tässä yhteydessä perustettaviin elimiin ja sillä on oltava oma äänioikeus ja oikeus käyttää tätä oikeuttaan yksinomaan omien edustajiensa välityksellä.

Neuvoston mukaan sopimuksen aihe on kauppapolitiikkaa laajempi ja edellyttää näin ollen toimivallan jakautumista yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken, joten sopimus on tehtävä muiden samanlaisten sopimusten tavoin "jaetun toimivallan sopimuksena" eli siten, että sopimuksen tekevät yhteisö ja jäsenvaltiot yhdessä. Neuvosto katsoo, että tällainen malli, joka on havaittu hyväksi monissa yhteyksissä, kuten assosiaatiosopimuksissa, "pohjoisen ja etelän vuoropuhelun" yhteydessä aloitetuissa neuvotteluissa sekä aiemmin tehdyissä perushyödykesopimuksissa, on mahdollistanut yhteisön yhtenäisyyden takaamisen täysin tyydyttävästi kansainvälisellä tasolla.

- 3 Edellä kerrotun perusteella on ilmeistä, ettei yhteisön oikeutta osallistua suunniteltuun sopimukseen ole kiistetty. Ainoa näkemysero koskee sen

määrittämistä, kuuluuko sopimuksen aihe kokonaan yhteisön toimivaltaan vai johtaako se mahdollisesti toimivallan jakautumiseen siten, että yhteisön ja jäsenvaltioiden osallistuminen yhdessä sopimukseen on perusteltua.

I Tausta ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

- 4 Yhteisön osallistuminen kansainvälisiin perushyödykesopimuksiin ei ole täysin uusi asia. Yhteisö on itse asiassa sopimuspuolena vuosien 1967 ja 1971 kansainvälisissä vehnäsopimuksissa, vuosien 1972 ja 1975 kansainvälisissä kaakaosopimuksissa, vuoden 1976 kansainvälisessä kahvisopimuksessa sekä vuosien 1970 ja 1975 neljännessä ja viidennessä kansainvälisessä tinasopimuksessa [katso tuoreimpien sopimusten osalta: EYVL 1974 L 219, s. 34 (vehnä); EYVL 1976 L 321, s. 29 (kaakao); EYVL 1976 L 309, s. 28 (kahvi) ja EYVL 1976 L 222, s. 1 (tina)]. Yhteisö ja jäsenvaltiot ovat tehneet kaikki nämä sopimukset yhdessä. Yhteisön osalta ne on pantu täytäntöön ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella. Yhteisö osallistui lisäksi kansainvälisten sokeri- ja oliiviöljysopimusten neuvotteluihin, mutta se katsoi loppujen lopuksi, ettei sopimukseen liittyminen ollut tarkoituksenmukaista. On huomattava, että muutamissa yhteisön 113 artiklan perusteella tekemissä kahdenvälisissä kauppasopimuksissa on tiettyjen perushyödykkeiden tai vastaavien tuotteiden kauppaan liittyviä määräyksiä, joihin saattaa sisältyä hankintatakuita.
- 5 Koska luonnonkumia koskevat neuvottelut aloitettiin UNCTADissa, on ensinnäkin otettava huomioon muutamia tekijöitä, jotka koskevat 30.12.1964 annetulla Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmalla 1995 (XIX) vahvistettua järjestön perussääntöä. Perussäännön mukaan UNCTADin tehtävänä on ”edistää kansainvälisen kaupan kasvua pääasiallisesti talouskehityksen vauhdittamiseksi, ja erityisesti kauppaa eri kehitystasolla olevien maiden välillä, kehitysmaiden välillä ja talous- ja sosiaalijärjestelmiltään erilaisten maiden välillä” sekä ”muotoilla kansainvälistä kauppaa ja talouskehitykseen liittyviä ongelmia koskevia periaatteita ja politiikkoja”. Sen tehtävänä on tässä suhteessa tehdä aloitteita ”monenvälisten oikeudellisten sopimusten neuvottelemiseksi ja hyväksymiseksi kansainvälisen kaupan alalla” (pätöslauselman II osan 3 kohdan a, b ja e alakohta).
- 6 Mainittujen määräysten perusteella YK:n yleiskokous antoi 1.5.1974 ”uuden kansainvälisen talousjärjestyksen” perustamista koskevan julistuksen ja

toimintaohjelman [päättöslauselmat 3201 ja 3202 (S-VI)] ja 12.12.1974 "peruskirjan valtioiden taloudellisista oikeuksista ja velvollisuuksista" [päättöslauselma 3281 (XXIX)]. Uuden talousjärjestyksen periaatteista päättöslauselmassa 3201 (S-VI) mainitaan "kehitysmaiden viemien raaka-aineiden, alkutuotteiden, tehdastuotteiden ja puolivalmisteiden hintojen sekä niiden tuomien raaka-aineiden, alkutuotteiden, tehdastuotteiden, pääomahyödykkeiden ja tarvikkeiden hintojen oikeudenmukaiset suhteet, minkä tavoitteena on parantaa pysyvästi näiden maiden eduksi ulkomaankaupan epätyydyttävää vaihtosuhdetta sekä kasvattaa maailmantaloutta" (4 ja 5 kohta). Päättöslauselmassa 3202 (S-VI) vaaditaan, että kaikki mahdollinen tehdään, "jotta saataisiin käännettyä kehitysmaiden viemien useiden perushyödykkeiden reaalihintojen pysyvä taipumus polkea paikoillaan tai laskea perushyödykkeiden hintojen yleisestä noususta huolimatta, mikä johtaa kyseisten kehitysmaiden vientitulojen laskuun" (päättöslauselman I osan 1 kohdan c alakohta). Samassa päättöslauselmassa suositellaan, että "perushyödykesopimusten valmistelua on nopeutettava raaka-aineiden ja alkutuotteiden maailmanmarkkinoiden sääntelemiseksi ja vakauttamiseksi tarpeiden mukaan" ja että "laaditaan integroitu kokonaisuohjelma, jossa asetetaan suuntaviivat ja otetaan huomioon alalla käynnissä oleva työ, useiden sellaisten perushyödykkeiden osalta, joiden vienti on tärkeää kehitysmaille" (päättöslauselman I osan 3 kohdan a alakohta, III ja IV). Näiden päättöslauselmien perusteella UNCTAD antoi Nairobin kokouksessaan 30.5.1976 päättöslauselman 93 (IV), jonka nimi on "integroitu perushyödykeohjelma" (jäljempänä Nairobin päättöslauselma).

- 7 Nairobin päättöslauselmassa, joka on luonnonkumia koskevien neuvottelujen välitön viitekehys, on useita viittauksia suunnitellun sopimuksen luonteeseen. Päättöslauselmassa muistutetaan, että kyseessä on sellaisia perushyödykkeitä koskeva ohjelma, joiden vienti on tärkeää kehitysmaille, ja että yhtenä päätavoitteista on saada aikaan päätöksiä "markkinoiden rakenteen parantamisesta" kyseisten tuotteiden osalta. Siinä mainitaan myös useita perushyödykkeitä koskevan yhteisrahaston perustamiseen liittyvistä suunnitelmista. Päättöslauselmassa myönnetään, että on tarpeen järjestää kansainvälinen kauppa molemminpuolisen hyödyn ja oikeudenmukaisen voiton perustalle ottaen huomioon kaikkien valtioiden ja erityisesti kehitysmaiden edut; siinä korostetaan lopuksi, että on tarpeen luoda "kokonaisvaltainen lähestymistapa ja integroitu perushyödykeohjelma, joka on kehitysmaille tärkeiden perushyödykkeiden kansainvälisen kaupan rakenteiden parantamiseen tähtäävä kokonaisvaltainen toimintaohjelma, joka on kaikkien maiden, erityisesti kehitysmaiden, edun mukainen ja joka mahdollistaa asiaa koskevien erilaisten tekijöiden täyden huomioon ottamisen kunkin hyödykkeen ominaispiirteitä kunnioittaen" (7 ja 14 kohta).

- 8 Päättöslauselman päätösoasassa (I kohta) kuvataan integroidun ohjelman kokonaisvaltaiseksi perustavoitteeksi "kehitysmaiden ulkomaankaupan vaihtosuhteen parantaminen" ja "teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välisen taloudellisen epätasapainon" poistaminen. Sen vuoksi päätettiin seuraavista tavoitteista:
- "1. Perushyödykkeiden kaupan vakauden turvaaminen pitämällä yllä hintatasoa, joka
 - a) on kannattava ja oikeudenmukainen tuottajien kannalta ja kohutuullinen kuluttajien kannalta;
 - b) ottaa huomioon maailmanlaajuisen inflaation ja muutokset maailman talous- ja rahatilanteessa;
 - c) edistää kysynnän ja tarjonnan tasapainoa perushyödykkeiden kasvavassa maailmankaupassa.
 2. Kehitysmaiden reaalitylojen kasvattaminen ja ylläpitäminen lisäämällä niiden vientituloja.
 3. Pyrkimys helpottaa pääsyä markkinoille ja parantaa toimitusvarmuutta kyseisten tuotteiden osalta.
 4. Kehitysmaiden tuotannon monipuolistaminen ja niiden teollistumisen edistäminen.
 5. Luonnontuotteiden kilpailukyvyn parantaminen suhteessa synteettisiin tuotteisiin.
 6. Kyseisten tuotteiden markkinoiden rakenteen parantaminen.
 7. Kehitysmaiden viemien perushyödykkeiden markkinointi-, jakelu- ja kuljetusjärjestelmien parantaminen."
- 9 Nairobin päättöslauselman II osassa on asianomaisista tuotteista laadittu luettelo, joka ei ole tyhjentyvä: banaanit, bauksiitti, kaakao, kahvi, kupari, puuvilla, kovat kuidut, rautamalmi, juutti, mangaani, liha, fosfaatit, kumi, sokeri, tee, trooppiset puulajit, tina ja kasviöljyt. Suurella osalla näistä tuotteista on merkitystä ennen kaikkea kehitysmaiden kannalta; myös yhteisö tuottaa tiettyjä mainituista tuotteista, kuten rautamalmia, lihaa, sokeria ja kasviöljyjä. On syytä huomata, että monista tuotteista on jo tehty sopimuksia,

kuten edellä todettiin.

10 Päätöslauselman III osassa päätetään, että yhteisrahastoa koskevia neuvotteluja varten toteutetaan toimenpiteitä, ja luetellaan kansainvälisiä toimenpiteitä, jotka on tarkoitus panna täytäntöön integroidun ohjelman yhteydessä. Näitä ovat ennen kaikkea

- kansainvälisen varastointijärjestelmän käyttöön ottaminen;
- varastointipolitiikkojen yhdenmukaistaminen;
- hintajärjestelmien käyttöön ottaminen;
- tarjonnan sääntelytoimenpiteiden toteuttaminen, mukaan lukien vientikiintiöiden, tuotantopolitiikkojen ja tarvittaessa pitkäaikaisten hankinta- ja ostositoumusten soveltaminen;
- rahoitusmahdollisuuksien parantaminen ja lisääminen kehitysmaiden vientitulojen kasvattamiseksi;
- markkinoille pääsyn helpottaminen;
- kehitysmaiden perusrakenteen ja teollisuuden tuotantokyvyn parantaminen;
- mahdollisuus toteuttaa erityistoimenpiteitä sellaisten perushyödykkeiden osalta, joihin liittyviä ongelmia ei voida ratkaista asianmukaisesti varastoinnin avulla.

11 Vuoden 1978 alussa, useiden valmistelevien kokousten jälkeen, UNCTAD päätti aloittaa neuvottelut kansainvälisen luonnonkumisopimuksen tekemiseksi. Nämä olivat ensimmäiset Nairobissa "integroitua ohjelmaa" koskevan päätöslauselman nojalla aloitetut neuvottelut.

12 Neuvotteluja varten komissio antoi 22.11.1977 ja 24.5.1978 neuvostolle tiedonannot, jotka koskivat yhteisön kannan suuntaviivoja. Näissä asiakirjoissa arvioidaan UNCTADissa tehtyä valmistelutyötä, johon komissio osallistui, ja hahmotellaan tiettyjä suuntaviivoja tulevien neuvottelujen valmistelua varten. Koska neuvottelujen oli määrä alkaa 13.11.1978, komissio antoi 5.10.1978 neuvostolle perustamissopimuksen 113 artiklan 3 kohdan mukaisen suosituksen, johon sisältyi luonnos päätökseksi kansainvälisen luonnonku-

misopimuksen neuvotteluista ja luonnos neuvotteluohjeiksi. Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi ollut "valtuudet neuvotella yhteisön nimissä neuvoston antamien ohjeiden mukaisesti ja perustamissopimuksen 113 artiklan määräysten nojalla perustettavaa erityiskomiteaa kuullen".

- 13 Suosituksen perusteluosassa komissio perustelee yhteisön osallistumista sopimukseen seuraavasti: "Koska kaikki sopimukseen sisältyvät keinot vaikuttavat välittömästi ja perustavanlaatuisesti luonnonkumin kansainvälisen kaupan määrään ja edellytyksiin, ne kuuluvat yhteisön toimivaltaan Rooman sopimuksen 113 artiklan määräysten mukaisesti. Tämän vuoksi luonnonkumisopimuksen rahoitusta koskevien määräysten soveltamisesta vastaa yhteisö itse suoraan sen talousarviosta otettavien maksuosuuksien avulla."

- 14 Otettuaan suosituksen huomioon neuvosto tarkasteli kysymyksiä, jotka koskevat yhteisön osallistumista suunniteltuun sopimukseen. Neuvosto hyväksyi 17.10.1978 pidetyssä kokouksessaan pysyvien edustajien komitean valmisteleman menettelypäätöksen nimellä "konferenssiin osallistumisen yksityiskohtaiset säännöt" seuraavasti:

"Yhteisö ja sen jäsenvaltiot osallistuvat kumineuvotteluihin edustajinaan yhteisön valtuuskunta ja yhdeksän kansallista valtuuskuntaa. Yhteisön valtuuskunta muodostetaan tavanomaisen yhteisvaltuuskunnan tapaan (komissio ja neuvoston puheenjohtaja + yksi virkamies kustakin jäsenvaltiosta).

Neuvottelut käydään ennalta vahvistetun yhteisen kannan perusteella.

Yhteisön toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta komissio huolehtii neuvotteluista yhteisön nimissä.

Muut, erityisesti yhteisön etua koskevat asiat hoidetaan yhteisellä toiminnalla koko neuvottelujen ajan; yhteisen edustajan tehtävä uskotaan yleensä komission edustajalle yhteisvaltuuskuntien osalta vahvistetun menettelyn mukaisesti; jäsenvaltioiden esittämien näkemysten on noudatettava ennalta määritellyä yhteistä kantaa sen tukemiseksi ja kehittämiseksi.

Jos paikan päällä ilmenee ongelmia, valtuuskuntien on saatettava ne neuvoston virkamiesten käsiteltäviksi Brysseliin."

- 15 Pysyvien edustajien komitean neuvostolle asiasta antamassa kertomuksessa selitetään, että kyseessä on "käytännöllinen malli – joka perustuu muiden perushyödykkeiden osalta käydyissä neuvotteluissa hyväksyttyihin yksityis-

kohtaisiin sääntöihin", ja että on selvää, ettei "malli vaikuta millään tavoin eri valtuuskuntien ja erityisesti komission esittämiin asiaa koskeviin oikeudellisiin väitteisiin". Kertomuksessa on huomautus, jonka mukaan "komission mukaan kyseessä olevan sopimuksen neuvottelut kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella. Sitä vastoin valtuuskunnat katsovat, että neuvottelut ovat osa laajempaa kokonaisuutta kuin mitä 113 artiklassa tarkoitetaan, ja tietyt valtuuskunnat katsovat, että on sovellettava 113 ja 116 artiklaa".

- 16 Neuvottelut UNCTADissa aloitettiin sovittuna päivänä mainitun neuvoston päätöksen nojalla. On syytä lisätä, että neuvosto hyväksyi 15.11.1978, edelleen komission ehdotusten perusteella, "yhteisen kannan" sopimusneuvotteluja varten, ja sovittiin, että yhteisen kannan lopullista muotoilua koskevaa työtä jatkettaisiin yhteensovittamisperiaatteella paikan päällä Genevessä ja että jos vaikeuksia ilmenisi, ne saatettaisiin neuvoston virkamiesten käsiteltäväksi Brysseliin.
- 17 Kun komission 113 artiklan nojalla antama suositus neuvotteluja koskevista yksityiskohtaisista säännöistä näin hylättiin implisiittisesti 17.10.1978 tehdyllä päätöksellä, komissio esitti välittömästi yhteisöjen tuomioistuimelle lausuntopyynnön 228 artiklan nojalla sen ja neuvoston välisten näkemyserojen selvittämiseksi. Neuvosto esitti kirjalliset huomautuksensa 19.2.1979. Ranskan tasavallan hallitus ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittivät kirjelmänsä neuvoston huomautusten tueksi samaan aikaan. Yhteisöjen tuomioistuin kutsui komission ja neuvoston suljetuin ovin 9.5.1979 pidettyyn istuntoon, jossa kumpikin toimieliin sai selittää kantaansa ja vastata yhteisöjen tuomioistuimen useiden jäsenten esittämiin kysymyksiin. Myös jäsenvaltioiden hallituksille annettiin tieto istunnosta. Yhteisöjen tuomioistuin kuuli julkisasiamiehiä suljetuin ovin työjärjestyksen 108 artiklan mukaisesti.

II Sopimusluonnoksen arviointi

- 18 Komissio saattoi asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi hetkellä, jolloin neuvottelut olivat virallisesti alkamaisillaan UNCTADissa käytyjen alustavien keskustelujen jälkeen. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetut asiakirjat edustivat vielä niiden tekstien esivaihetta, joiden perusteella neuvottelut aiottiin käydä. Lausuntopyynnön esittämisen jälkeen pidettiin kaksi neuvottelukokousta: ensimmäinen alkoi suunnitelmien mukaisesti 13.11.1978, ja toinen, jota varten komissio laati neuvostolle lisätie-

donannon neuvottelujen etenemisestä, pidettiin maaliskuussa 1979.

- 19 Jälkimmäisen kokouksen jälkeen komissio antoi yhteisöjen tuomioistuimelle tiedoksi neuvotteluasiakirjat, jotka kuvaavat tekstien uudempaa vaihetta. Teksteistä pisimmälle muotoiltu on konferenssin puheenjohtajiston asiakirja, joka liittyy luonnonkumin puskurivaraston perustamiseen, puskurivaraston rahoitukseen ja sen mahdollisiin tuleviin yhteyksiin "yhteisrahastoon", takuuseen säännöllisistä toimituksista kuluttajamaille sekä kumin kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia kansallisia politiikkoja koskeviin neuvotteluihin. Komission toimittamien tietojen mukaan, joita neuvosto ei ole kiistänyt, tuottaja- ja kuluttajamaat pääsivät yksimielisyyteen kyseisestä tekstistä. Kolme muuta, oikeudellisen luonnostelukomitean ja muiden konferenssin komiteoiden laatimaa asiakirjaa kuvaavat useiden puskurivaraston toimintaan liittyvien lisämääräysten lisäksi sopimuksen rakenteellisia, rahoituksellisia ja oikeudellisia näkökohtia. Teksteihin sisältyy edelleen useita varauksia ja vaihtoehtoja, mutta kaiken kaikkiaan niiden avulla on mahdollista saada riittävän täsmällinen käsitys sopimuksen keskeisistä piirteistä. Nämä ominaispiirteet voidaan käsiteltävänä olevaa lausuntoa varten tiivistää seuraavaan tapaan.

a) Sopimuksen taloudellinen tavoite

- 20 Kansainvälisen luonnonkumisopimuksen keskeinen tavoite on tasapainottaa luonnonkumin kysyntää ja tarjontaa hyödykkeen hinnan vakauttamiseksi pitkällä aikavälillä. Tämän hinnan tehtävänä on taata vakaat vientitulot viejämaille ja turvata samalla tuojamaiden hankintavarmuus kohtuullisella hintatasolla. Samalla kun sopimus parantaa hintapolitiikan ansiosta luonnonkumin kilpailukykyä suhteessa tekokumiin ja korvaaviin tuotteisiin, sillä on tarkoitus saada aikaan tuojamaissa tekokumin ja korvaavien tuotteiden tuotannon tasapainottaminen luonnonkumin tuonnin kanssa. Sopimuksella kokonaisuudessaan pyritään näin ollen edistämään sekä luonnonkumin tuotannon että kulutuksen tasapainoista kasvua niiden sopimuspuolille koituvien vakavien ongelmien lieventämiseksi, jotka aiheutuvat suhdanteista riippuen joko hyödykkeiden ylijäämästä tai niukkuudesta.
- 21 Näin ilmaistu tavoite on toteutettava muodostamalla puskurivarasto, jonka tehtävänä on ostaa kumiylijäämä alhaisten hintojen aikana ja myydä varastoitua kumia hintojen noustessa, niin että hinta pysyy ennalta määritetyn vaihteluvälin sisällä. Yksi neuvottelujen keskeisimmistä haasteista on keski-viitehinnan määrittäminen ja sen vaihteluvälien määrittäminen ylös- ja alaspäin, jonka vastaavasti ylittyessä tai alittuessa on tapauksesta riippuen

mahdollista tai välttämätöntä käyttää puskurivarastoa. Suunnitellut viitehinnat eivät ole enimmäis- tai vähimmäistakuuhintoja vaan puskurivaraston toiminnan laukaisukynnyksiä, markkinahinnan määräytyessä kysynnän ja tarjonnan perusteella. Tavanomaisen puskurivaraston kokonaismääräksi on vahvistettu 400 000 tonnia, minkä lisäksi on suunniteltu perustettavaksi ylimääräinen 150 000 tonnin varapuskurivarasto, johon on tarkoitus turvautua, jos puskurivaraston tavanomaiset toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi poikkeuksellisesta hintojen laskusta selviämiseksi.

- 22 Valtuuskunnat olivat aluksi eri mieltä puskurivaraston toiminnan rahoituksesta. Eräät valtuuskunnat ehdottivat kyseisen tuotteen kaupasta tehtäviin pidätyksiin perustuvaa rahoitusjärjestelmää, kun taas toiset kannattivat rahoittamista julkisista varoista, joista sopimuspuolet vastaisivat oikeudenmukaisessa suhteessa tuottaja- ja kuluttajaryhmän kesken. Tuoreimmista asiakirjoista ilmenee, että jälkimmäinen ratkaisu on voitolla, mutta kukin sopimuspuoli voi kuitenkin vapaasti määrätä, minkä elimen tehtävänä on taata sen vastattavaksi kuuluvien maksuosuuksien maksaminen. Samassa asiakirjassa todetaan, että kansainvälinen kumineuvosto käyttää yhteisrahaston rahoitusmahdollisuuksia heti kun rahasto on toimintavalmis.

b) Sopimuksen rakenne

- 23 Sopimuksen määräysten täytäntöönpano tapahtuu perustamalla kansainvälinen luonnonkumijärjestö. Järjestön jäseniä ovat kaikki sopimuspuolet, millä tarkoitetaan sekä valtioita että kaikkia hallitustenvälisiä järjestöjä, joille kuuluu kansainvälisten sopimusten ja erityisesti perushyödykesopimusten neuvottelemiseen, tekemiseen ja soveltamiseen liittyviä velvoitteita. Jälkimmäiseen mahdollisuuteen liittyvän määräyksen sanamuodosta ei olla vielä päästy yksimielisyyteen; vaikuttaa kuitenkin selvältä, että sopimuksessa joko mainitaan nimenomaisesti Euroopan talousyhteisö mahdollisena sopimuspuolena tai käytetään yleisempää muotoilua, joka on niin kattava, että yhteisö voi osallistua sopimukseen.
- 24 Järjestön ylin toimielin on kansainvälinen kumineuvosto, johon kuuluvat kaikki järjestön jäsenmaat. Neuvosto nimittää toimitusjohtajan ja puskurivaraston johtajan, joilla on käytössään tarvittava henkilöstö sopimuksen hallinnoimiseksi. Neuvosto käyttää kaikkia valtuuksia ja vastaa kaikista tehtävistä, jotka ovat tarpeen sopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi. Tätä varten sillä on valtuudet hyväksyä ohjeita ennen kaikkea puskurivaraston hallinnointiin ja järjestön taloutta koskeviin sääntöihin liittyvien määräysten antamiseksi. Neuvostolla on valtuudet perustaa kaikenlaisia komiteoita ja

siirtää niille valtuuksiaan.

25 Päätöksentekoa neuvostossa koskevat määräykset, joiden mekanismi on vastaavanlaisista sopimuksista tuttu. Sopimuspuolet on jaettu kahteen ryhmään: viejäjäsenmaihiin ja tuojajäsenmaihiin. Kummallakin ryhmällä on 1 000 ääntä. Kummankin ryhmän sisällä äänet jakautuvat kahdella tavalla. Ensimmäinen osuus käytettävissä olevista äänistä (100–200 ääntä esitetyistä vaihtoehtoista riippuen) jaetaan tasan kyseiseen ryhmään kuuluvien jäsenmaiden kesken; loput äänistä (eli 800–900 ääntä) jaetaan suhteessa sopimuspuolten markkinaosuuksiin kumin viennistä ja tuonnista. Tätä varten huomioon otettavat markkinaosuudet lasketaan sopimuspuolten tullialueen mukaan, mikä johtaa epäilemättä yhteisen markkinaosuuden määrittämiseen yhteisön osalta. Koska yhteisö on Yhdysvaltojen ohella toinen maailman suurimmista kumin kuluttajista (22–23 prosenttia maailman tuonnista), se saa suhteellisen vahvan aseman tuojaryhmässä.

26 Sopimuksessa suunnitellaan, että neuvosto tekee päätökset joko yksinkertaisella enemmistöllä (jaettu yksinkertainen enemmistö) tai määräenemmistöllä (erityinen enemmistö) seuraavan äänestysmekanismin mukaan: viejäjäsenmaiden ryhmä ja tuojajäsenmaiden ryhmä äänestävät erikseen, ja päätös hyväksytään vain, jos se saa taakseen tarvittavan äänenenemmistön (kaksi kolmasosaa äänistä erityisen enemmistön tapauksessa ja puolet äänistä jaetun yksinkertaisen enemmistön tapauksessa) kummassakin ryhmässä.

c) Muut määräykset

27 Sopimusluonnoksessa on tavanomaisten loppumääräysten lisäksi useita oikeudellis-hallinnollisia määräyksiä. Nämä koskevat ennen kaikkea järjestön perussääntöä, sen taloutta koskevia sääntöjä, valituksia jäsenvaltioiden jätettyä velvoitteitaan täyttämättä sekä erimielisyyksien ratkaisemista.

Lisäksi on syytä mainita useat taloudelliset määräykset, jotka koskevat kansainväliselle kumineuvostolle uskottuja tehtäviä, ennen kaikkea kumin tuotannon ja markkinoinnin parantamiseen liittyviä tutkimuksia, tilastotietojen keräämistä ja julkaisemista sekä tiettyjen neuvotteluihin osallistuneiden maiden tekemien ehdotusten mukaan kumiteollisuuden sosiaalisten olojen ja kumin viennin verotuskohtelua.

III Pyynnön tutkittavaksi ottamiseen liittyvät alustavat vastaväitteet

28 Neuvosto on ilmaissut epäilyksiä siitä, että komission esittämä pyyntö saattaa olla ennenaikainen ja siitä, että 228 artiklan menettelyä on saatettu käyttää väärin siltä osin kuin sillä pyritään saamaan yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisu menettelyn soveltamisalaan kuulumattomiin kysymyksiin. Ranskan tasavallan hallitus ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kannattavat tätä näkemystä. Ranskan hallitus on erityisesti katsonut, että komission pyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi ja että se on 228 artiklan mukaisen menettelyn väärinkäyttöä.

Toissijaisesti neuvosto ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin joka tapauksessa lykkää asian käsittelyä siihen asti, että neuvotteluissa on edetty pidemmälle.

a) Vetoaminen 228 artiklaan

29 Neuvoston mukaan komission esittämä lausuntopyyntö ei ole sellainen, jota 228 artiklassa tarkoitetaan. Kannan taustalla on ilmeisesti näkemys, jonka mukaan menettely ei sovellu sellaisten kysymysten ratkaisemiseen, jotka liittyvät toimivallan jakautumiseen ulkosuhteissa, eikä etenkin sellaisten yleisten kysymysten ratkaisemiseen, jotka liittyvät 113 artiklan tulkintaan ja siihen, onko niin kutsuttu "jaetun toimivallan" sopimusten käytäntö oikeutettu kyseisen määräyksen perusteella. Neuvosto lisää, että kahden toimielimen välillä pitkään vallinnut perustamissopimuksen 113 artiklan tulkintaa koskeva näkemysero on ratkaistava ja on tähän asti onnistuttu ratkaisemaan perustamissopimuksen 149 artiklan mekanismin avulla; 149 artiklassa täsmennetään edellytykset, joiden mukaan komissio osallistuu neuvoston säädösten antamiseen. Komission ehdottama oikeudellinen perusta säädökselle, jonka neuvosto tulisi antamaan (sekä sisäisissä että ulkoisissa kysymyksissä) on erottamaton osa komission ehdotusta; jos neuvosto katsoo, ettei ehdotettu oikeudellinen perusta ole oikea ehdotetulle toimenpiteelle, se voi muuttaa oikeudellista perustaa yksimielisellä päätöksellään.

30 Aiemmissa kannanotoissaan yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että 228 artiklassa samoin kuin Euratomin perustamissopimuksen 103 artiklassa määrätyn menettelyn avulla on mahdollista käsitellä kaikkia kysymyksiä, jotka voivat koskea suunnitellun sopimuksen yhteensopivuutta perustamissopimuksen määräysten kanssa (lausunto 1/75, 11.11.1975, Kok. 1975, s. 1355, osa A; Kok. Ep. II, s. 521; lausunto 1/76, 26.4.1977, Kok. 1977, s. 741, n:o 10; Kok. Ep. III, s. 357; Euratomin perustamissopimuksen 103

artiklan nojalla tehty ratkaisu 1/78, 14.11.1978, Kok. 1978, s. 2151, n:o 5). Itse asiassa kuten mainituista päätöksistä ilmenee, sen arviointi, onko sopimus yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa, voi aineellisoikeudellisten määräysten lisäksi riippua myös toimivaltaa, menettelyä tai yhteisön toimelinjärjestelmää koskevista määräyksistä. On lisäksi otettava huomioon, että sama näkemys ilmaistaan myös yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa.

- 31 Perustamissopimuksen 149 artiklassa, johon neuvosto vetoaa, todetaan selvästi, että silloin kun neuvosto antaa säädöksen komission ehdotuksesta, se voi muuttaa ehdotusta edellyttäen, että se päättää asiasta yksimielisesti. Kuitenkaan kyseistä määräystä tai tällaista päätöksentekotapaa ei voida tulkita siten, että se vapauttaisi neuvoston noudattamasta muita perustamissopimuksen määräyksiä, erityisesti toimivallan jakautumista yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken koskevia määräyksiä. Tästä seuraa, että mikäli toimivallan jakautumisesta kansainvälisiä sopimuksia neuvoteltaessa tai tehtäessä on epäilyksiä, 149 artikla ei rajoita komission tai, tilanteesta riippuen, itse neuvoston tai jäsenvaltioiden oikeutta käyttää 228 artiklassa määrättyä menettelyä epäilyksien poistamiseksi.

b) Lausuntopyynnön ennen aikaisuus

- 32 Lausuntopyynnön ennen aikaisuutta koskeva väite perustuu siihen, että komission esittäessä lausuntopyynnön neuvottelut olivat vasta alkuvaiheessaan. Neuvoston mukaan kyseessä ei ole vielä 228 artiklassa tarkoitettu ”suunniteltu sopimus”, eikä näin ollen ole mahdollista määritellä riittävän täsmällisesti, mikä on sopimuksen kohde ja millaiset sen määräykset ovat, jotta voitaisiin kaikki tosiseikat huomioon ottaen ratkaista ongelma, joka koskee neuvotteilla olevassa sopimuksessa yhteisölle ja jäsenvaltioille kuuluvan toimivallan määrittelyä. Ranskan hallitus on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että lausuntopyynnön esittäminen tässä vaiheessa voi johtaa siihen, että asia joudutaan saattamaan useita kertoja yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sitä mukaa kun neuvottelut, joiden lopputuloksesta ei ole vielä tietoa, etenevät. Näin ollen neuvosto ja sitä tukevat hallitukset katsovat, että on ainakin odotettava neuvottelujen päättymistä, jotta asiaa on mahdollista arvioida.
- 33 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen on täytynyt ratkaista, onko lausuntopyyntö esitetty oikeaan aikaan. Se on päätynyt lopputulokseen, että komission pyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi tässä vaiheessa, kahdesta syystä.

- 34 Ensinnäkin kertomuksista, jotka komissio antoi neuvostolle pyrkiessään määrittelemään neuvotteluvaltuuksia, ilmenee, että sopimuksen kohde oli tiedossa jo tuolloin eli ennen neuvottelujen aloittamista. Vaikka tässä vaiheessa on edelleen useita avoimia vaihtoehtoja ja mielipide-eroja tiettyjen määräysten muotoilusta, yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen ja asianosaisten istunnossa antamien tietojen perusteella voidaan joka tapauksessa riittävän varmasti ratkaista komission esittämä kysymys.
- 35 Toiseksi ei voida olla ottamatta huomioon, mikä merkitys pyynnön esittämisellä oli komissiolle heti kun sen ja neuvoston välillä ilmeni näkemyseroja toimivallasta neuvotella ja tehdä suunniteltu sopimus, etenkin kun samanlaisia epäilyksiä oli jo esiintynyt useiden samaan ryhmään kuuluvien sopimusten yhteydessä. Kun kyse on toimivaltakysymyksen ratkaisemisesta, on ilman muuta kaikkien asianomaisten valtioiden - yhteisön ulkopuoliset maat mukaan lukien - edun mukaista, että kysymys selvitetään heti yksittäisten neuvottelujen alettua.

IV Suunnitellun sopimuksen kohde ja tavoitteet

- 36 Kuten neuvosto on todennut, yhteisöjen tuomioistuimen harkittavaksi saatettua toimivaltaongelmaa on tarkasteltava kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin on selvitettävä, kuuluuko suunniteltu sopimus kohteensa ja tavoitteidensa vuoksi perustamissopimuksen 113 artiklassa tarkoitetun yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan. Toiseksi - mutta vain jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi - on selvitettävä, onko jäsenvaltioiden tarpeen osallistua sopimukseen sen tiettyjen, jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia aloja koskevien erityissäntöjen tai -määräysten vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee ensin yleisiä näkökohtia, jotka koskevat sopimuksen kohdetta ja tavoitetta.

- 37 Keskeinen komission lausuntopyynnön esiintuoma kysymys on, kuuluuko kansainvälinen kumisopimus kokonaisuudessaan, tai ainakin keskeisiltä osiltaan, perustamissopimuksen 113 artiklassa määrätyn yhteisen kauppapolitiikan alaan. Suunnitellun sopimuksen läheistä yhteyttä kauppapolitiikkaan ei ole kiistetty. Erimielisyys koskee 113 artiklan soveltamisalan laajuutta, joten on epäselvää, kattaako määräys sopimuksen aiheen kokonaan.

38

Komissio on tietoinen siitä, että perustamissopimuksen kauppapolitiikkaan liittyvät määräykset ovat niukkasanaisia. Komissio kuitenkin muistuttaa, että useissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on auttanut määräysten tulkinnassa; tässä yhteydessä se mainitsee asiassa 8/73, *Massey-Ferguson*, 12.7.1973 annetun tuomion (Kok. 1973, s. 908; Kok. Ep. II, s. 139) ja asiassa 41/76, *Donckerwolcke ja Schou*, 15.12.1976 annetun tuomion (Kok. 1976, s. 1921; Kok. Ep. III, s. 257), joissa yhteisöjen tuomioistuin korosti tarvetta hoitaa yhteisön kansainvälistä kauppaa kattavasti ja yhtenäisesti, sekä 11.11.1975 annetun lausunnon 1/75 (Kok. 1975, s. 1355; Kok. Ep. II, s. 521), jossa yhteisöjen tuomioistuin korosti toisaalta sitä, ettei kauppapolitiikan käsitteellä voi olla suppeampaa merkitystä yhteisössä kuin jäsenvaltioissa, ja toisaalta sitä, että yhteisöllä on yksinomainen toimivalta näin määritellyllä alalla. Nämä suuntaviivat huomioon ottaen komissio katsoo, että kauppapolitiittista toimenpidettä on arvioitava ennen kaikkea suhteessa sen erityisluonteeseen kansainvälisen kaupan sääntelyn välineenä ottaen huomioon perustamissopimuksessa vahvistettu yhteys jäsenvaltioiden välisten kaupan esteiden poistamisen ja yhteisen kauppapolitiikan toteuttamisen välillä. Yhteisen kauppapolitiikan käsitteen suppea tulkinta voisi eri jäsenvaltioissa ulkomaankaupan sääntelyyn käytettyjen välineiden erilaisen käytön vuoksi johtaa yhteisön sisäisen kaupan esteiden säilymiseen. Kun otetaan huomioon, että suunnitellun sopimuksen keskeisenä tavoitteena on luonnonkumin hintojen vakauttaminen, kyseessä on tyypillinen ulkomaankaupan sääntelymekanismi ja näin ollen kauppapolitiittinen väline.

39

Neuvosto – muistutettuaan, ettei nyt ole kyse yhteisön yksinomaisesta toimivallasta kauppapolitiittisissa kysymyksissä ja ettei se torju ajatusta asteittaisesta kehityksestä alalla – tähdentää, että yhteisellä kauppapolitiikalla on kuitenkin oma tehtävänsä perustamissopimuksen järjestelmässä siltä osin kuin sillä tarkoitetaan ”kaikkia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vaikuttaa kaupan määrään ja kauppavirtoihin”. Näin ollen 113 artiklaa on neuvoston mukaan tulkittava siten, ettei sillä kumota perustamissopimuksen muiden määräysten vaikutusta, eikä etenkin yleistä talouspolitiikkaa, raaka-aineiden hankintapolitiikka mukaan lukien, koskevien määräysten vaikutusta; ne kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan ja neuvostolla on niiden osalta 145 artiklan mukaisesti ainoastaan yhteensovittamisvalta. Neuvoston mukaan yhteisön toimivalta ja jäsenvaltioiden toimivalta limittyvät toisiinsa kiinteästi, sillä kansainvälisiä taloussuhteita on vaikea erottaa yleisistä poliittisista suhteista. Tässä yhteydessä neuvosto kiinnittää vielä huomiota siihen, että kumi on ”strateginen hyödyke”, joten kyseinen sopimus vaikuttaa myös jäsenvaltioiden puolustuspolitiikkaan. Näin ollen neuvosto katsoo, että suunniteltua sopimusta koskevat neuvottelut kuuluvat perustamissopimuksen 113 artiklan

ohella myös 116 artiklan soveltamisalaan, sillä se liittyy jäsenvaltioiden yhteistoimintaan kansainvälisissä taloudellisissa järjestöissä, joiden jäseniä ne ovat.

- 40 Neuvosto huomauttaa myös, että UNCTADissa aloitettuja neuvotteluja, joilla pyritään saamaan aikaan useita perushyödykesopimuksia, on tarkasteltava "pohjoisen ja etelän, teollistuneen maailman ja kehitysmaiden välisten suhteiden muodostamaa yleispoliittista taustaa vasten". Neuvoston mukaan sopimusten luonteesta johtuu, että vaikka kuluttajamaiden neuvottelijat pyrkivät tasapainoiseen ratkaisuun, sopimuksiin sisältyy "kehitysavulle" ominaisia, "vastavuoroisuuteen perustumattomia" tekijöitä. Tällainen on ennen kaikkea puskurivarastomekanismin yhteydessä määrätty hintojen vahvistusjärjestelmä. Nämä sopimukseen sisältyvät kehitysavulle ominaiset piirteet eivät kuulu kauppapolitiikan alaan. Ranskan hallitus on korostanut erityisesti tätä näkemystä kirjelmässään. Se ilmoittaa, ettei se voi hyväksyä väitettä, jonka mukaan koko kumisopimuksen aihe olisi kauppapolitiikkaa, sillä sen mukaan kyseessä on "kansainvälisen solidaarisuusvelvoitteen täyttäminen, mihin ei liity kaupallisia seikkoja".

a) Sopimuksen sekä kauppapolitiikan ja kehitysongelmien välisten yhteyksien arviointi

- 41 Suunniteltu kansainvälinen luonnonkumisopimus eroaa sekä erityismekanisminsa että tiettyjen sen oikeudellista rakennetta koskevien seikkojen vuoksi tavanomaisista kauppa- ja tullisopimuksista, jotka perustuvat ennen kaikkea tulleille ja määrällisille rajoituksille. Sopimus on pidemmälle organisoitu väline eli maailmanlaajuinen markkinajärjestö, mikä erottaa sen perinteisistä kauppasopimuksista. Lausuntopyynnön aiheena olevaan kysymykseen vastattaessa on kiinnitettävä huomiota niiden edellä mainittujen piirteiden merkitykseen ja seurauksiin, jotka ovat erityislaatuista verrattuna yhteisen kauppapolitiikan käsitteeseen, sellaisena kuin sitä tarkoitetaan perustamissopimuksen 113 artiklassa. Samalla on tarkasteltava, sulkeeko suunnitellun sopimuksen ja kehitysongelmien välinen yhteys, johon neuvosto viittaa, sopimuksen mahdollisesti kauppapolitiikan alan ulkopuolelle, sellaisena kuin se määritellään perustamissopimuksessa.
- 42 Luonnonkumia koskevien neuvottelujen taustalla oleva Nairobien päätöslauselma osoittaa, että perushyödykesopimuksilla on monitahoiset tavoitteet. Samalla kun päätöslauselmassa korostetaan kehitysmaiden tarpeita, siinä viitataan useita kertoja kaupallisiin mekanismeihin eikä unohdeta myöskään teollisuusmaiden tarpeita. Mitä tulee nimenomaan kehitysmaiden etuihin, on

totta, että perushyödykesopimukseen voi sisältyä kehitysavulle ominaisten etujen myöntäminen; on kuitenkin myönnettävä myös, että sopimuksilla vastataan pohjimmiltaan kyseisten maiden tarpeeseen parantaa ”ulkomaankauppansa vaihtosuhdetta” ja lisätä näin vientitulojaan. Tämä piirre on erityisen selvä kyseessä olevassa sopimuksessa, jolla pyritään aikaansaamaan oikeudenmukainen tasapaino tuottajamaiden ja kuluttajamaiden etujen välille. Tämänlaisesta sopimuksesta neuvoteltaessa on luonnollista, että samalla kun teollisuusmaat pyrkivät puolustamaan omaa etuaan, niiden on pakko ottaa huomioon erilaisen taloustilanteen pohjalta neuvottelevien tuottajamaiden tilanne, ja että näiden näkemysten välillä on löydettävä kohtuullinen kompromissi, jotta sopimus olisi mahdollinen.

43 Lisäksi on otettava huomioon eri perushyödykesopimusten välinen yhteys, jota Nairobin päätöslauselmassa korostettiin. Koska asia koskee kasvavaa määrää taloudellisesti erityisen merkittäviä hyödykkeitä, on selvää, ettei johdonmukaista kauppapolitiikkaa voitaisi enää toteuttaa, ellei yhteisö voisi käyttää toimivaltaansa myös sellaisen sopimusryhmän yhteydessä, josta on tulossa kansainvälisen kaupan sääntelyn keskeisimpiä tekijöitä perinteisten kauppasopimusten rinnalle.

44 UNCTADin tämänkaltaiselle sääntelykehitykselle antaman sysäyksen jälkeen on ilmeistä, ettei yhteistä kauppapolitiikkaa voitaisi enää johtaa tehokkaasti, ellei yhteisö voisi käyttää myös kansainvälisen kaupan kehittämiseksi käyttöön otettuja kehittyneempiä toimintakeinoja. ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklaa ei näin ollen voida tulkita siten, että yhteinen kauppapolitiikka rajoitettaisiin ainoastaan sellaisten keinojen käyttöön, joilla pyritään vaikuttamaan pelkästään ulkomaankaupan perinteisiin näkökohtiin, jolloin sen ulkopuolelle jäisivät suunnitellussa sopimuksessa esitettyjen kaltaiset kehittyneemmät mekanismit. Näin ymmärretty ”kauppapolitiikka” olisi tuomittu menettämään merkityksensä ajan myötä. Vaikka voidaan ajatella, että perustamissopimuksen laatimisen aikaan kaupan vapauttaminen oli hallitseva ajatus, perustamissopimuksella ei kuitenkaan estetä yhteisöä kehittämästä kauppapolitiikkaa, jolla pyritään tiettyjen hyödykkeiden maailmankaupan sääntelyyn pelkän kaupan vapauttamisen sijaan.

45 Perustamissopimuksen 113 artiklassa yhteisölle annetaan toimivalta laatia ”yhtenäisiin periaatteisiin” perustuva ”kauppapolitiikka”, mikä osoittaa, että ulkomaankauppaa koskevat kysymykset on hoidettava ottaen huomioon laajempi näkökulma eikä ainoastaan tullien tai määrällisten rajoitusten kaltaisten tiettyjen täsmällisten järjestelmien hallinto. Sama johtopäätös voidaan tehdä siitä, että 113 artiklan luettelo kauppapolitiikan kohteista

(tullien muuttaminen, tulli- ja kauppasopimusten tekeminen, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistäminen, vientipolitiikka, kauppaa suojaavat toimenpiteet) ei ole tyhjentävä, eikä sillä sinänsä voida sulkea pois muiden ulkomaankaupan sääntelyyn tarkoitettujen menetelmien soveltamista yhteisön tasolla. Yhteisen kauppapolitiikan käsitteen suppea tulkinta voisi aiheuttaa ongelmia yhteisön sisäisessä kaupassa niiden erojen vuoksi, joita syntyisi tietyillä aloilla taloussuhteissa yhteisön ulkopuolisiin maihin.

- 46 Kun lisäksi tarkastellaan kaikkia olemassaolevia ja suunniteltuja sopimuksia, käy ilmi, että näitä sopimuksia koskevat neuvottelut koskevat hyvin monenlaisia yhteisön etuja ja että ne liittyvät mitä moninaisimpiin aloihin, joilla yhteisöllä on velvoitteita. Niinpä kumisopimuksen kaltaisten sopimusten lisäksi, jotka koskevat tuotteita, joiden suhteen (tietenkin jollei korvaavien tuotteiden ongelmasta muuta johdu) yhteisö on puhtaasti kuluttaja, on muita sopimuksia, esimerkiksi vehnän, rasva-aineiden ja sokerin kaltaisia tuotteita koskevia sopimuksia, jotka koskevat yhteisön etua myös tuottajana ja jotka vaikuttavat 113 artiklassa yhteisen kauppapolitiikan tavoitteiden joukossa nimenomaisesti mainittuun yhteisön vientipolitiikkaan samalla kuin tuontipolitiikkaan. Lisäksi monet tähän ryhmään kuuluvat sopimukset liittyvät välittömästi yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen.

b) Sopimuksen ja yleisen talouspolitiikan yhteydet

- 47 Neuvosto on perusteluissaan tuonut esiin ongelman, joka koskee käsitteiden "talouspolitiikka" ja "kauppapolitiikka" rajaamista perustamissopimuksen järjestelmässä. Tietyissä määräyksissä talouspolitiikan katsotaan olevan ennen kaikkea kansallista etua koskeva asia; käsitteen merkitys on tällainen 6 ja 145 artiklassa, joissa määrätään tämän vuoksi jäsenvaltioille ainoastaan yhteensovittamisvelvollisuus. Toisissa määräyksissä talouspolitiikkaa käsitellään yhteistä etua koskevana asiana, kuten 103–116 artiklassa, jotka on koottu yhteisön "talouspolitiikkaa" käsittelevään osastoon. Juuri tähän osastoon kuuluu yhteistä kauppapolitiikkaa käsittelevä luku.
- 48 Edellä esitetyt seikat ovat jo osittain vastaus yleisen talouspolitiikan ja yhteisen kauppapolitiikan alojen välille tehtävää eroa koskeviin väitteisiin, sillä siltä osin kuin kansainvälinen yhteistyö ei kuulu kauppapolitiikkaan se sekoittuisi yleisen talouspolitiikan aloihin. Jos on ilmeistä, että kansainvälinen yhteistyö kuuluu edes osittain yhteiseen kauppapolitiikkaan, kuten edellä on todettu, tästä seuraa selkeästi, ettei sitä voida siirtää pois yhteisön toimivaltaasta siten, että sitä kutsutaan yleiseksi talouspolitiikaksi.

- 49 Ottaen huomioon kauppapolitiikkaan liittyvien määräysten erityisluonne siltä osin kuin ne koskevat suhteita yhteisön ulkopuolisiin maihin ja perustuvat 113 artiklan mukaan yhteiseen politiikkaan, niiden soveltamisalaa ei voida rajoittaa yleisempien, talouspolitiikkaan liittyvien ja pelkkään yhteensovittamiseen perustuvien määräysten perusteella. Tästä seuraa, että silloin kun yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden taloudellisten yhteyksien järjestelyllä voi olla heijastusvaikutuksia tiettyihin talouspolitiikan aloihin, esimerkiksi yhteisön raaka-aineiden saantiin tai hintapolitiikkaan, kuten juuri perushyödykekaupan sääntelyn osalta, tämä seikka ei oikeuta sulkemaan tällaisia aiheita yhteiseen kauppapolitiikkaan liittyvien sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Vastaavasti se, että tietyllä tuotteella voi olla poliittista merkitystä varmuusvarastojen muodostamisen vuoksi, ei oikeuta sulkemaan tuotetta yhteisen kauppapolitiikan alan ulkopuolelle.
- 50 Samojen seikkojen perusteella on 113 ja 116 artiklan välinen suhde määritettävä yhteistä kauppapolitiikkaa käsittelevän luvun yhteydessä. Määräyksillä on epäilemättä sama päämäärä, koska niiden tavoitteena on toteuttaa yhteinen politiikka kansainvälisten taloussuhteiden alalla. Toimintakeinojen tasolla artikkelit kuitenkin perustuvat erilaisiin lähtökohtiin, ja niillä toteutetaan siten erilaisia näkemyksiä. Perustamissopimuksen 113 artiklan mukaan yhteisö määrittää yhteisen kauppapolitiikan itsenäisesti eli toimimalla itse, omien toimielintensä välityksellä; erityisesti kyseisen määräyksen nojalla tehtävät sopimukset tehdään 114 artiklan mukaan ”yhteisön puolesta” ja neuvotellaan mainituissa määräyksissä ja 228 artiklassa määrättyjen menettelyjen mukaan. Sitä vastoin 116 artikla on laadittu jäsenvaltioiden yhteisen toiminnan sallimiseksi kansainvälisissä järjestöissä, joihin yhteisö ei kuulu; tällaisessa tilanteessa ainoa sopiva keino on jäsenvaltioiden toimiminen yhdessä ja yhteisvastuullisesti kyseisten järjestöjen jäseninä.
- 51 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa toisaalta 113 ja 114 artiklan ja toisaalta 116 artiklan soveltamisalan rajaamiseen liittyvä ongelma johtuu siitä, että perushyödykesopimuksista neuvotellaan parhaillaan UNCTADissa. Yhteisöjen tuomioistuin on jo ottanut tähän ongelmaan kantaa lausunnossaan 1/75, joka koski nimenomaan kansainvälisessä järjestössä (OECD) tehtyä kansainvälistä sopimusta. Lausunnossaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen soveltamisen kannalta ratkaisevaa on se, onko kansainvälisessä järjestössä käytävien neuvottelujen tarkoitus johtaa ”kansainvälisten oikeussubjektien tekemään velvoittavaan sitoumukseen”. Tällaisessa tapauksessa sovelletaan sopimusten neuvotteluun ja tekemiseen liittyviä perustamissopimuksen määräyksiä eli 113, 114 ja 228 artiklaa, ei 116 artiklaa.

V Sopimuksen rahoituksen ja muiden erityismääräysten aiheuttamat ongelmat

- 52 Ottaen huomioon mitä edellä on todettu suunnitellun sopimuksen kohteen ja tavoitteiden sekä yhteisen kauppapolitiikan käsitteen vastaavuudesta, on vielä selvitettävä, johtavatko puskurivaraston rahoitusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt tai tietyt teknologista apua, tutkimusohjelmia ja oikeudenmukaisten työolojen säilyttämistä kumiteollisuudessa koskevat sopimuksen erityismääräykset taikka mahdollisesti kumin hintaan vaikuttavaan kansalliseen veropolitiikkaan liittyvät neuvottelut yhteisön yksinomaisen toimivallan epäämiseen.
- 53 Mitä rahoituskysymykseen tulee, neuvosto ja neuvoston väitteelle tukensa ilmaisseet hallitukset esittävät, että koska sopimuksen neuvottelijat ovat valinneet rahoituksen järjestettäväksi julkisista varoista, sopimuksen täytäntöönpano sitoo jäsenvaltioiden varoja. Näin ollen ei voida hyväksyä, että sitoumuksia tehtäisiin ilman jäsenvaltioiden osallistumista. Komissio puolestaan katsoo, että toimivaltakysymys on ensisijainen rahoituskysymykseen nähden, eikä yhteisön toimivalta voi näin ollen riippua rahoitusjärjestelyjen valinnasta.
- 54 Mainittujen erityismääräysten osalta neuvosto väittää, että niiden kaltaiset määräykset jäävät joka tapauksessa kauppapolitiikan alan ulkopuolelle, mistä seuraa, että myös sopimusneuvottelut kuuluvat jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittamista kansainvälisissä järjestöissä koskevan 116 artiklan soveltamisalaan.
- 55 Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että tässä suhteessa on syytä tehdä ero neuvoston mainitsemien erityismääräysten ja rahoitusta koskevien määräysten välille; jälkimmäisillä on keskeinen asema sopimuksen rakenteessa, minkä vuoksi ne aiheuttavat perustavanlaatuisempia vaikeuksia rajattaessa yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivaltaa.
- 56 Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, ettei se, että sopimukseen mahdollisesti kuuluu määräyksiä, jotka koskevat teknologisen avun, tutkimusohjelmien, kyseisen alan teollisuuden työolojen tai mahdollisesti kumin hintaan vaikuttavaan kansalliseen veropolitiikkaan liittyvien neuvottelujen kaltaisia aiheita, voi muuttaa sopimuksen määrittelyä, joka on tehtävä ottaen huomioon sopimuksen pääasiallinen aihe eikä kaiken kaikkiaan toissijaisia erityismääräyksiä. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun mainitut määräykset liittyvät tosiasiaassa läheisesti sopimuksen aiheeseen ja perustettavaksi suunnit-

tellun kansainvälisen kumijärjestön yhteydessä toimivien elinten tehtäviin. Määräysten neuvottelun ja täytäntöönpanon on tapahduttava kokonaisuutena tarkasteltuun sopimukseen sovellettavan järjestelmän mukaan.

- 57 Rahoitusjärjestelmän osalta on syytä muistuttaa ensinnäkin, että 113 artiklan nojalla neuvostolle 5.10.1978 antamassaan suosituksessa komissio ehdotti, että yhteisö itse huolehtisi luonnonkumisopimuksen rahoitusta koskevien määräysten soveltamisesta suoraan yhteisön talousarviosta maksettavien maksuusuukien avulla. Neuvosto on myöntänyt, että tällainen rahoitustapa on mahdollinen ETY:n perustamissopimuksen rahoitusta koskevien määräysten puolesta, mutta se ilmoitti kannattavansa jäsenvaltioiden vastattavaksi kuuluvaa rahoitusta. Tähän mennessä asiasta ei kuitenkaan ole tehty mitään muodollisia päätöksiä. Lisäksi ei ole minkäänlaista varmuutta kaikkien jäsenvaltioiden asenteesta tätä erityiskysymystä ja niitä vaikutuksia kohtaan, joita sillä on rahoitusvastuun jakautumiseen.
- 58 Ottaen huomioon epävarmuuden siitä, miten ongelma pitäisi loppujen lopuksi ratkaista, yhteisöjen tuomioistuin katsoo olevansa velvollinen tarkastelemaan kahta erilaista vaihtoehtoa: ensimmäisessä tapauksessa sopimuksessa määrätyt maksuusuudet otetaan yhteisön talousarvioon, toisessa ne kirjataan suoraan jäsenvaltioiden talousarvioihin. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole tehdä valintaa näiden vaihtoehtojen välillä käsiteltävänä olevan menettelyn yhteydessä.
- 59 Ensimmäisessä tapauksessa ei synny ongelmaa yhteisön yksinomaisesta toimivallasta tehdä kyseinen sopimus. Kuten edellä todettiin, puskurivaratomekanismin tavoitteena on säädellä kauppaa, ja tällä perusteella se on yhteisen kauppapolitiikan väline. Tästä seuraa, että aiheutuvien kustannusten rahoittaminen yhteisön varoista on perustamissopimuksen mukainen ratkaisu.
- 60 Ongelman perusta on toinen, jos valitaan toinen vaihtoehto. Ei voida kiistää, että varaston rahoitus on keskeinen tekijä toteutettavaksi ehdotetussa markkinoiden sääntelyjärjestelmässä. Jäsenvaltioiden täytettäväksi lankeavien taloudellisten sitoumusten määrä ja yksityiskohtaiset säännöt määräävät suoraan sääntelymekanismin toiminnan mahdollisuudet ja tehokkuuden, kun taas keskiviitehinnan ja ylös- ja alaspäin sallittavan vaihteluvälin tasoa koskevat päätökset vaikuttavat välittömästi perustettavan kansainvälisen kumineuvoston käytettävissä olevien rahoituskeinojen käyttöön ja sen käyttöön asetettavien rahoituskeinojen määrään. Ei myöskään pidä unohtaa sitä, että kuten yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista, neuvottelujen viimeisintä vaihetta kuvastavista asiakirjoista ilmenee, suunnitellun rahoitusrakenteen

vuoksi tulee välttämättömäksi sovittaa yhteen tulevan kansainvälisen kumineuvoston käyttöön asetettujen erityisten rahoituskeinojen käyttö ja perustettavan yhteisrahaston sille tarjoamien rahoituskeinojen käyttö. Jos sopimuksen rahoitus kuuluu yhteisölle, tarvittavat päätökset tehdään asianmukaisia yhteisön menettelyjä noudattaen. Jos sitä vastoin jäsenvaltiot vastaavat rahoituksesta, tämä edellyttää jäsenvaltioiden osallistumista päätöksentekomekanismeihin tai ainakin niiden suostumusta suunniteltuihin rahoitusjärjestelyihin ja tätä kautta osallistumista koko sopimukseen yhdessä yhteisön kanssa. Yhteisöllä ei voi olla yksinomaista toimivaltaa tällaisessa tapauksessa.

VI Tiettyjen yhteisöön kuulumattomien "jäsenvaltioista riippuvaisten alueiden" edustus sopimuksessa

61 Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että suunnitellussa sopimuksessa on "jäsenvaltioista riippuvaisten alueiden" osallistumista koskeva määräys. Ranskan hallitus väittää, että sillä on oikeus edustaa kyseisessä sopimuksessa tai vastaavissa sopimuksissa Ranskan merentakaisia alueita, jotka eivät kuulu Euroopan yhteisöön toisin kuin merentakaiset departementit; samanlainen tilanne koskee Yhdistynyttä kuningaskuntaa yhteisöön kuulumattomien siitä riippuvaisten alueiden (kuten Hongkong) kansainvälisen edustuksen osalta.

62 Koska kyseiset alueet eivät kuulu ETY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan, ne ovat suhteessa yhteisöön samassa asemassa kuin yhteisön ulkopuoliset maat. Niinpä niiden jäsenvaltioiden asema, jotka vastaavat tällaisten alueiden kansainvälisistä suhteista, on määriteltävä kaksijakoiseksi suhteessa suunniteltuun sopimukseen: toisaalta ne ovat yhteisön jäseniä ja toisaalta ne edustavat kansainvälisesti tiettyjä niistä riippuvaisia alueita, jotka eivät kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Se että valtiot kuuluvat yhteisöön, ei siten vaikuta niiden asemaan siltä osin kuin ne toimivat kyseisten alueiden kansainvälisinä edustajina. Niillä on nimenomaan tämän aseman perusteella – eikä yhteisön jäsenvaltioina – oikeus osallistua sopimukseen. Tällainen erityisasema ei voi näin ollen vaikuttaa siihen, miten toimivalta jaetaan yhteisön sisällä. On huomattava, että Luoteis-Atlantilla harjoitettavaa kalastusta koskevan 24.10.1978 allekirjoitetun yleissopimuksen (neuvoston asetus (ETY) N:o 3179/78, annettu 28.12.1978, EYVL L 378, s. 1) yhteydessä syntyi samanlainen ongelma Färsearten osallistumisesta, jota yleissopimuksessa edustaa Tanska. Tällä – ja vain tällä – perusteella Tanska osallistuu yleissopimukseen yhteisön ohella.

VII Johtopäätökset

- 63 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että suunniteltu kansainvälinen luonnonkumisopimus kuuluu ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklassa tarkoitetun kauppapolitiikan soveltamisalaan huolimatta niistä erityispiirteistä, jotka erottavat sen perinteisistä kaupp- ja tullisopimuksista.

Siltä osin kuin toteamukset koskevat yhteisön yksinomaista toimivaltaa suunnitellun sopimuksen neuvottelemisessa ja tekemisessä, toteamusten seuraukset voivat muuttua riippuen valinnasta, joka on vielä tehtävä sääntelymekanismin rahoituksen yksityiskohtaisten sääntöjen osalta siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot vastaavat rahoituksesta suoraan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan lausunnon:

- 1) Yhteisön toimivalta Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 113 artiklassa tarkoitetussa kauppapolitiikassa ulottuu Yhdistyneiden Kansakuntien kaupp- ja kehityskonferenssissa neuvotteilla olevaan kansainväliseen luonnonkumisopimukseen.
- 2) Yhteisön toimivallan yksinomaisuus riippuu käsiteltävänä olevassa tapauksessa kyseisellä sopimuksella perustettavaksi suunnitellun puskurivaraston toiminnan rahoitusjärjestelyistä.

Jos puskurivarasto rahoitetaan yhteisön talousarviosta, yhteisöllä on yksinomainen toimivalta.

Jos sitä vastoin jäsenvaltiot vastaavat suoraan kustannuksista, ne osallistuvat sopimukseen yhdessä yhteisön kanssa.

- 3) Niin kauan kuin toimivaltaiset yhteisön viranomaiset eivät ole ratkaisseet tätä kysymystä, jäsenvaltioiden osallistuminen sopimusneuvotteluihin on hyväksyttävä.

Kutscher
presidentti

Mertens de Wilmars
jaoston puheenjohtaja

Mackenzie Stuart
jaoston puheenjohtaja

Pescatore
tuomari

Sørensen
tuomari

O'Keeffe
tuomari

Bosco
tuomari

Touffait
tuomari

Koopmans
tuomari

Annettiin Luxemburgissa 4 päivänä lokakuuta 1979.

A. Van Houtte
kirjaaja