YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

6 päivänä joulukuuta 2001 *

Asiassa T-196/99,

Area Cova, SA, kotipaikka Vigo (Espanja),

Armadora José Pereira, SA, kotipaikka Vigo,

Armadores Pesqueros de Aldán, SA, kotipaikka Vigo,

Centropesca, SA, kotipaikka Vigo,

Chymar, SA, kotipaikka Vigo,

Eloymar, SA, kotipaikka Estribela (Espanja),

Exfaumar, SA, kotipaikka Bueu (Espanja),

Farpespan, SL, kotipaikka Moaña (Espanja),

Freiremar, SA, kotipaikka Vigo,

Hermanos Gandón, SA, kotipaikka Cangas (Espanja),

Heroya, SA, kotipaikka Vigo,

Hiopesca, SA, kotipaikka Vigo,

José Pereira e Hijos, SA, kotipaikka Vigo,

Juana Oya Pérez, kotipaikka Vigo,

Manuel Nores González, kotipaikka Marín (Espanja),

Moradiña, SA, kotipaikka Cangas,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

Navales Cerdeiras, SL, kotipaikka Camariñas (Espanja),

Nugago Pesca, SA, kotipaikka Bueu,

Pesquera Austral, SA, kotipaikka Vigo,

Pescaberbés, SA, kotipaikka Vigo,

Pesquerías Bígaro Narval, SA, kotipaikka Vigo,

Pesquera Cíes, SA, kotipaikka Vigo,

Pesca Herculina, SA, kotipaikka Vigo,

Pesquera Inter, SA, kotipaikka Cangas,

Pesquerías Marinenses, SA, kotipaikka Marín,

Pesquerías Tara, SA, kotipaikka Cangas,

Pesquera Vaqueiro, SA, kotipaikka Vigo, ja

Sotelo Dios, SA, kotipaikka Vigo,

edustajinaan asianajajat A. Creus Carreras ja A. Agustinoy Guilayn,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään R. Gosalbo Bono, J. Carbery ja M. Sims,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään T. Van Rijn ja J. Guerra Fernandez, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajina,

jossa kantajat vaativat EY 235 artiklan ja EY 288 artiklan toisen kohdan perusteella korvausta vahingoista, joita niille on aiheutunut ensinnäkin siitä, että komissio ja neuvosto hyväksyivät vuodeksi 1995 grönlanninpallaksen osalta 27 000 tonnin kokonaissaaliskiintiön sääntelyalueella, joka on määritetty Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevassa yleissopimuksessa, ja toiseksi siitä, että yhteisön ja Kanadan välillä tehtiin kahdenvälinen sopimus ja että neuvosto antoi 29.6.1995 asetuksen N:o 1761/95 Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevassa yleissopimuksessa määritetyn sääntelyalueen kalavarojen tietyistä vuonna 1995 sovellettavista säilyttämis- ja hoitotoimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3366/94 muuttamisesta toisen kerran (EYVL L 171, s. 1), jolla asetuksella yhteisön laivastolle annettiin 5 013 tonnin suuruinen grönlanninpallaskiintiö kyseisellä alueella,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi sekä tuomarit K. Lenaerts ja M. Jaeger,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.3.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Euroopan talousyhteisön tekemästä Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevasta yleissopimuksesta 28 päivänä joulukuuta 1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3179/78 (EYVL L 378, s. 1) hyväksytyn Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenkeskistä yhteistyötä koskevan yleissopimuksen (jäljempänä NAFO-yleissopimus) tarkoituksena on erityisesti kalavarojen säilyttämisen, parhaan mahdollisen käytön ja järkiperäisen hoidon edistäminen NAFO-yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa määritellyllä Luoteis-Atlantin alueella (jäljempänä sääntelyalue).

2 NAFO-yleissopimuksen osapuolet, joihin yhteisö kuuluu, voivat muun muassa rajoittaa tiettyjen lajien saaliskiintiöitä sääntelyalueen tietyissä osissa. Tätä varten yleissopimuksen osapuolet määrittelevät suurimman sallitun saaliin (jäljempänä TAC) sekä vahvistavat osuudet, jotka kuuluvat sopimuksen kullekin osapuolelle, yhteisö mukaan lukien. Neuvosto jakaa yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3760/92 (EYVL L 389, s. 1) 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti yhteisön käytettävissä olevan osuuden eli yhteisön kiintiön jäsenvaltioiden kesken.

Käsiteltävän asian taustalla olevat tosiseikat

3 Luoteis-Atlantin kalastusjärjestön (jäljempänä NAFO) kalastuskomissio vahvisti syyskuussa 1994 ensi kerran grönlanninpallaksen pyyntiä koskevan TAC:n. Se oli 27 000 tonnia, ja sitä sovellettiin vuonna 1995 NAFOn suuralueilla 2 ja 3.

4 Luoteis-Atlantilla harjoitettavaan kalastukseen liittyvää tulevaa monenvälistä yhteistyötä koskevassa yleissopimuksessa määritellyn sääntelyalueen kalavaroja koskevista tietyistä säilyttämis- ja hoitotoimenpiteistä vuonna 1995 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3366/94 (EYVL L 363, s. 60) johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että NAFO-yleissopimuksen sopimuspuolet eivät olleet vielä jakaneet keskenään grönlanninpallassaaliiden enimmäismäärää suuralueilla 2 ja 3 vuodeksi 1995, että NAFOn kalastuskomission oli tarkoitus kokoontua päättämään tästä jaosta ja että grönlanninpallaksen pyynti oli sallittua vuonna 1995 mutta pyynnin määrä vähennettäisiin jäsenvaltioille myönnetyistä kiintiöistä.

5 NAFOn kalastuskomissio päätti 30.1.—1.2.1995 pitämässään erityiskokouksessa myöntää grönlanninpallaksen TAC:stä vuonna 1995 yhteisölle osuuden, jonka suuruus oli 3 400 tonnia.

6 Neuvosto esitti yhteisön puolesta 3.3.1995 NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisen vastaväitteen, koska yhteisö piti kyseistä osuutta liian pienenä.

7 Samana päivänä ja ilmeisesti neuvoston esittämän vastaväitteen johdosta Kanada mukautti lainsäädäntöään voidakseen tarkastaa alukset, jotka olivat sen yksinomaiseen lainkäyttövaltaan kuuluvan talousvyöhykkeen ulkopuolella. Tällaisesta tarkastamismahdollisuudesta oli säädetty Kanadan parlamentin 12.5.1994

antamassa rannikkokalastuksen suojelua koskeneessa laissa. Lainsäädännön mukauttaminen liittyi siihen, että Kanadan hallitus oli vuoden 1994 alusta lähtien ilmaissut yhä enenevän ärtymyksensä siitä, että espanjalaiset alukset kalastivat grönlanninpallasta sääntelyalueella, ja tämä ärtymys näkyi muun muassa siten, että Kanadan valvonta-aluksia partioi yhä enemmän kyseisellä alueella. Samasta syystä Kanadan hallitus oli esittänyt 10.5.1994 varaumansa Haagin kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta Kanadaan liittyvien kalastusta koskevien kansainvälisten erimielisyyksien ratkaisemisessa. Kanadan viranomaiset tarkastivat 9.3.1995 tämän hieman aikaisemmin muutetun lain nojalla sääntelyalueella kalastaneen Estai-nimisen aluksen, joka kuului kantajana olevalle José Pereira e Hijos SA:lle. Muista asiaan vaikuttavista seikoista mainittakoon, että kanadalainen valvonta-alus rikkoi 26.3.1995 Pescamauro Uno -kalastusaluksen kalastusvälineet ja että Kanadan valvonta-alukset ahdistelivat 5.4.1995 José Antonio Nores -nimistä alusta ja vahingoittivat sitä.

8 Neuvosto vahvisti asetuksen (EY) N:o 3366/94 muuttamisesta 6 päivänä huhtikuuta 1995 antamallaan asetuksella (EY) N:o 850/95 (EYVL L 86, s. 1) yhteisölle erillisen kiintiön ja rajoitti grönlanninpallasta koskevan yhteisön osuuden NAFOn suuralueilla 2 ja 3 vuonna 1995 yhteensä 18 630 tonniin täsmentäen, että " — — tämän erillisen kiintiön olisi oltava näille kalavaroille vahvistetun säilyttämistoimenpiteen eli 27 000 tonnin TAC:n mukainen; tätä varten on tarpeen säätää mahdollisuudesta lopettaa kalastus heti, kun TAC on täynnä, jopa ennen erillisen kiintiön täyttymistä".

9 Lopettaakseen välillään edellä 6 ja 7 kohdassa kuvatuista syistä syntyneen diplomaattisen kiistan yhteisö ja Kanadan hallitus allekirjoittivat 20.4.1995 NAFO-yleissopimuksen mukaista kalastusta koskevan sopimuksen yhteisesti hyväksytyn neuvottelupöytäkirjan, kirjeenvaihdon, noottienvaihdon sekä niiden liitteiden muodossa, joka hyväksyttiin 22.12.1995 tehdyllä neuvoston päätöksellä 95/586/EY (EYVL L 327, s. 35; jäljempänä kahdenvälinen kalastussopimus). Neuvosto oli NAFO-yleissopimuksen mukaista kalastusta koskevan Euroopan yhteisön ja Kanadan välisen sopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta 17 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyllä neuvoston päätöksellä 95/546/EY (EYVL L 308, s. 79) valtuuttanut komission allekirjoittamaan tämän sopimuksen ja täsmentänyt, että sopimusta sovellettaisiin väliaikaisesti sen allekirjoittamisesta alkaen.

10 Neuvosto hyväksyi kahdenvälisen kalastussopimuksen mukaisesti asetuksen (EY) N:o 3366/94 muuttamisesta toisen kerran 29 päivänä kesäkuuta 1995 annetun asetuksen (ETY) N:o 1761/95 (EYVL L 171, s. 1), jossa vahvistettiin yhteisön grönlanninpallaskiintiöksi NAFOn suuralueilla 2 ja 3 vuodeksi 1995 yhteensä 5 013 tonnia 16.4.1995 alkaen.

11 Komissio totesi jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten grönlanninpallaksen kalastuksen lopettamisesta 30 päivänä lokakuuta 1995 antamassaan asetuksessa (EY) N:o 2565/95 (EYVL L 262, s. 27), että asetuksessa N:o 1761/95 määritetty yhteisön kiintiö vuodeksi 1995 oli täyttynyt, sekä ilmoitti tämän vuoksi yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä 12 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2847/93 (EYVL L 261, s. 1) 21 artiklan 3 kohdan mukaisesti grönlanninpallaksen pyynnin lopettamisesta NAFOn suuralueilla 2 ja 3.

12 Pakastusaluksia toiminnassaan käyttävät kantajat harjoittivat tai olisivat halunneet harjoittaa tosiseikkojen tapahtuma-aikana grönlanninpallaksen kalastusta sääntelyalueella.

Menettelyn kulku ja asianosaisten vaatimukset

13 Kantajat sekä kolme laivanvarustajien yhteenliittymää vaativat 16.10.1995 päivätyllä kanteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan asetuksen N:o 1761/95 ja esittivät kahdenvälistä kalastussopimusta koskevan lainvastaisuusväitteen sekä vaativat 25.1.1996 päivätyllä kanteella asetuksen N:o 2565/95 kumoamista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti nämä kanteet tutkimatta (asia T-194/95, Area Cova ym. v. neuvosto, määräys 8.7.1999, Kok. 1999, s. II-2271 ja asia T-12/96, Area Cova ym. v. neuvosto ja komissio,

määräys 8.7.1999, Kok. 1999, s. II-2301). Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi näistä määräyksistä tehdyt valitukset (yhdistetyt asiat C-300/99 P ja C-388/99 P, Area Cova ym. v. neuvosto, määräys 1.2.2001, Kok. 2001, s. I-983 ja asia C-301/99 P, Area Cova ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 1.2.2001, Kok. 2001, s. I-1005).

14 Tässä tilanteessa kantajat nostivat 2.9.1999 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävän vahingonkorvauskanteen.

15 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (kolmas jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn.

16 Kantajat vaativat kirjaamoon 12.1.2001 jättämässään kirjeessä asian selvittämistoimina tiettyjen NAFOn kalastuskomission syyskuussa 1994 pidettyyn kokoukseen osallistuneiden todistajien kuulemista.

17 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin, jotka koskivat muun muassa vaadittujen asian selvittämistoimien tarpeellisuutta, kuultiin 20.3.2001 pidetyssä istunnossa.

18 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— toteaa vastaajien olevan EY 288 artiklassa tarkoitetussa vastuussa vahingoista, joita kantajille on aiheutunut komission käyttäytymisestä NAFO-yleissopimukseen liittyneissä neuvotteluissa, joissa oli tarkoituksena vahvistaa grönlanninpallaksen TAC vuodeksi 1995, siitä, että neuvosto ei esittänyt

vastaväitettä vahvistetusta TAC:stä, ja siitä, että kahdenvälinen sopimus neuvoteltiin ja hyväksyttiin ja asetus N:o 1761/95 annettiin

— velvoittaa vastaajat korvaamaan kantajien kärsimän aineellisen vahingon asianosaisten keskinäisin sopimuksin siten, että korvaus on 23 836 750—50 393 979 euroa, ja aineettoman vahingon siten, että korvaus on 25 000 euroa kultakin asianomaiselta alukselta

— määrää syyskuussa 1994 pidettyyn NAFOn kalastuskomission kokoukseen osallistuneiden neljän todistajan kuulemisesta ja vastaajien sellaisten sisäisten asiakirjojen esittämisestä, jotka liittyvät ensinnäkin kyseisen ja tammi-helmikuussa 1995 pidetyn kokouksen valmistelemiseen ja toiseksi Kanadan kanssa käytyihin neuvotteluihin sekä

— velvoittaa vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Neuvosto ja komissio vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana ja

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asian oikeudellinen arviointi

20 Kantajat nojautuvat kanteessaan ensisijaisesti tuottamusperusteiseen yhteisön vastuuseen ja toissijaisesti tuottamuksesta riippumattomaan yhteisön vastuuseen.

I *Tuottamusperusteinen vastuu*

21 Kantajat vetoavat kolmeen seikkaan: komissio on ensinnäkin menetellyt lainvastaisesti syyskuussa 1994 NAFO-yleissopimuksen yhteydessä käydyissä neuvotteluissa, joiden tarkoituksena oli grönlanninpallasta koskevan TAC:n vahvistaminen vuodeksi 1995; toiseksi neuvosto on menetellyt lainvastaisesti antaessaan joulukuussa 1994 asetuksen N:o 3366/94; ja kolmanneksi neuvosto ja komissio ovat menetelleet lainvastaisesti tehdessään ja hyväksyessään kahdenvälisen kalastussopimuksen ja antaessaan asetuksen N:o 1761/95.

A *Komission menettelyn lainvastaisuus NAFO-yleissopimuksen yhteydessä käydyissä neuvotteluissa, joiden tarkoituksena oli grönlanninpallasta koskevan TAC:n vahvistaminen vuodeksi 1995*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

22 Kantajat muistuttavat siitä, että vaikka yhteisön toimielimillä on tiettyä harkintavaltaa, niiden harkintavalta ei ole kuitenkaan rajatonta. Niiden mukaan toimielinten on toimivaltaansa käyttäessään toimittava huolellisesti ja tehtävä

päätöksensä hyvän hallinnon periaatteita noudattaen, mikä edellyttää olosuhteiden ja toimielinten toimenpiteiden seurausten tyhjentävää tutkimista.

23 Ne eivät hyväksy komission väitettä, jonka mukaan komission menettelyä NAFOn yhteydessä käydyissä neuvotteluissa olisi arvioitava lainsäädäntötoimiin liittyvää vastuuta koskevien perusteiden mukaan. Komission menettelyä ei missään tapauksessa voida pitää lainsäädäntötoimena, jota olisi pakottavasti noudatettava.

24 Ne korostavat, että komissio on ainoa toimivaltainen toimielin puolustamaan yhteisön laivanvarustajien etuja NAFOssa.

25 Ne katsovat komission tässä yhteydessä laiminlyöneen toisaalta eriävän mielipiteen ilmoittamisen siitä, että NAFOn kalastuskomissio vahvisti syyskuussa 1994 pidetyssä kokouksessaan grönlanninpallaksen TAC:ksi 27 000 tonnia vuodeksi 1995, ja toisaalta suosituksen esittämisen neuvostolle siitä, että tämä esittäisi NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti vastaväitteen tästä TAC:stä, mikä olisi ollut ainoa oikeudellinen keino estää se, että TAC:hen voitiin vedota yhteisöä vastaan.

26 Nämä laiminlyönnit muodostavat kantajien mukaan lainvastaisuuden.

27 Ne toteavat ensinnäkin, että hyväksytyllä 27 000 tonnin TAC:llä ei ole yhtäältä tieteellistä perustaa, koska NAFOn neuvoa-antava tieteellinen neuvosto (jäljempänä tieteellinen neuvosto) oli 8.—22.6.1994 pidetyn kokouksensa päätteeksi

suositellut huomattavasti suurempaa eli 40 000 tonnin TAC:tä. Kantajat muistuttavat, että yhteisön valtuuskunta oli tämän suosituksen perusteella ehdottanut NAFOn kalastuskomissiolle syyskuussa 1994 pidetyssä kokouksessaan 40 000 tonnin TAC:tä ja että se oli perustellut ehdotustaan sillä, että se oli parhaiden saatavilla olevien tieteellisten tietojen mukainen. Toisaalta hyväksytty 27 000 tonnin TAC on aiheuttanut erittäin vakavaa vahinkoa kalastuselinkeinolle niissä jäsenvaltioissa, joilla on ollut aluksia sääntelyalueella, koska tämä määrä merkitsi yli 50 prosentin vähennystä kyseisen alueen saaliiden aikaisempaan tasoon, joka oli ollut 62 000 tonnia.

28 Toiseksi väitetyt laiminlyönnit johtuvat siitä, että komissio on loukannut ilmeisellä tavalla hyvän hallinnon periaatetta.

29 Komissio on näet hoitanut kantajien mielestä huonosti yhteisön edustuksen NAFOssa. Ensinnäkin kiistaa edeltäneiden kuuden vuoden aikana yhteisön valtuuskunnalle oli nimetty peräjälkeen kuusi eri johtajaa. Yhteisön toiminnan jatkuvuutta ei siten ollut varmistettu. Toiseksi toiminnan koordinointi yhteisön valtuuskunnan sisällä oli riittämätöntä, koska sen jäsenet, joita oli aina lukuisia, eivät olleet ryhmänsisäisistä syistä kyenneet muodostamaan yhteistä näkemystä. Kolmanneksi yhteisön valtuuskunta ei ollut neuvotellut riittävästi muiden maiden tuen saamiseksi. Koska yhteisöllä oli käytettävissään vain yksi ääni, Kanada, joka oli aina ollut erittäin aktiivinen neuvottelemaan NAFOn muiden jäsenten kanssa, oli helposti kyennyt jyräämään sen kannan. Yhteisö ei näin ollen ollut kyennyt saamaan syyskuussa 1994 pidetyssä NAFOn kalastuskomission kokouksessa tukea 40 000 tonnin TAC:tä koskeneelle ehdotukselleen.

30 Tämä yhteisön edustuksen huono hoitaminen vaikutti ratkaisevasti yhteisön valtuuskunnan toimintaan ennen 19.—23.9.1994 pidettyä NAFOn kalastuskomission kokousta ja sen aikana, erityisesti 23.9.1994 pidetyssä viimeisessä kokouksessa, jossa hyväksyttiin grönlanninpallaksen 27 000 tonnin TAC vuodeksi 1995.

31 Kun otetaan ensinnäkin huomioon 8.—22.6.1994 pidetyn tieteellisen neuvoston kokouksen päätelmät, joissa suositeltiin vuodeksi 1995 enintään 40 000 tonnin suuruista grönlanninpallaksen kokonaissaaliskiintiötä, komissio omaksui kantansa vain muutamia päiviä ennen 19.—23.9.1994 pidettyä NAFOn kalastuskomission kokousta. Tämä kanta eli TAC:n vahvistamisen hyväksyminen mutta sen määrän vahvistaminen yhteisön kalastajien edun vuoksi niin suureksi kuin mahdollista eli 40 000 tonniksi ei näkynyt konkreettisesti neuvottelustrategiassa. Ennen edellä mainittua 19.—23.9.1994 pidettyä kokousta tai kokouksen ensimmäisten päivien aikana, jolloin NAFOn kalastuskomissio ei ollut vielä virallisesti käsitellyt tätä seikkaa, yhteisön valtuuskunta ei pyytänyt epävirallisesti tarvittavaa tukea muilta valtuuskunnilta. Sen lisäksi se ei ollut myöskään esittänyt selvää kantaansa yhteisön jäsenvaltioiden valtuuskuntien kanssa käymissään yhteensovittamisneuvotteluissa, joten näillä ei ollut ollut tiedossaan sitä kantaa, joka valtuuskunnan oli tarkoitus omaksua.

32 Yhteisön valtuuskunnan johtajana oli edellä mainitun 19.—23.9.1994 pidetyn kokouksen aikana toisaalta hiljattain palvelukseen otettu virkamies, joka oli tuolloin osallistunut ensimmäistä kertaa NAFOn kokoukseen eikä siis tuntenut NAFOon liittyviä ongelmia eikä tällaisten kokousten toimintamallia.

33 Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta NAFOn kalastuskomission ratkaiseva kokous, joka koski erityisesti TAC:n vahvistamista grönlanninpallaksen osalta, johti kantajille vahinkoa aiheuttaneeseen tilanteeseen.

34 Riidanalainen kysymys käsiteltiin alle 10 minuutissa. Kanada esitti 15 000 tonnin TAC:tä ilman mitään tieteellisiä perusteluja. Yhteisön valtuuskunta esitti puolestaan 40 000 tonnin TAC:tä. Yksikään valtuuskunnista ei tukenut yhteisön esitystä. Norja ilmoitti tämän jälkeen tukevansa Kanadan kantaa, mikäli määrä nostettaisiin 27 000 tonniin. Venäjä ilmoitti välittömästi kannattavansa Norjan ehdotusta. Kanada totesi voivansa hyväksyä ehdotetun muutoksen. Kantajien

mukaan NAFOn kalastuskomission puheenjohtaja oli tämän jälkeen ilmoittanut, että vaikutti siltä, että suurimpien maiden tuen saanut kanta olisi hyväksyttävä, ja tiedustellut, vastustiko joku tätä. Siinä vaiheessa yhteisön valtuuskunnan jäsenet keskustelivat keskenään eivätkä käyttäneet puheenvuoroa, joten 27 000 tonnin TAC:tä koskenut esitys hyväksyttiin yksimielisesti ilman virallista äänestystä ja siten ilman yhteisön valtuuskunnan vastaväitettä. Koska Espanjan ja Portugalin valtuuskunnat olivat tietoisia siitä, että mikäli grönlanninpallasta koskeva asia jätettäisiin tähän, sopimuksesta ei olisi enää mahdollista esittää vastaväitettä NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti, ne ilmoittivat yhteisön valtuuskunnan johtajalle, että hänen olisi pitänyt selventää kantansa alustavassa äänestyksessä. Hän oli puhunut asiasta vasta myöhemmin NAFOn kalastuskomission puheenjohtajan kanssa pyytäen kokouksen pöytäkirjaan mainintaa siitä, että yhteisö oli pidättäytynyt ottamasta kantaa tähän kysymykseen.

35 Kantajat ihmettelevät sitä, miksi yhteisön valtuuskunta, joka oli passiivisuudestaan huolimatta tällä tavoin pelastanut edes oikeutensa esittää NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan mukaisen vastaväitteen 27 000 tonnin TAC:stä, ei ollut myöhemmin suositellut neuvostolle tämän menettelyn aloittamista.

36 Neuvosto ei ole esittänyt perusteluja, jotka liittyisivät erityisesti tähän lainvastaisuusväitteeseen.

37 Komissio katsoo, että sovellettava lainsäädäntö on säännöstö, jota sovelletaan lainsäädäntötoimia koskevaan yhteisön vastuuseen. Se esittää vaatimuksen perusteltavuuden osalta, että kantajat eivät ole ilmoittaneet, mitä yksityisiä suojaavaa ylemmäntasoista oikeussääntöä olisi rikottu, eivätkä osoittaneet, että tällaista oikeussääntöä olisi mahdollisesti rikottu vakavalla ja ilmeisellä tavalla.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Kantajat väittävät komission menetelleen sääntöjenvastaisesti eli osallistuneen syyskuussa 1994 pidetyn NAFOn kalastuskomission kokouksen yhteydessä järjestettyihin monenvälisiin neuvotteluihin hyvän hallinnon periaatteen vastaisella tavalla.

39 Tämä menettely on kuitenkin voinut aiheuttaa väitetyt vahingot vain siltä osin kuin se on vaikuttanut ratkaisevasti neuvottelujen tulokseen eli kalastuskomission päätökseen, joka koski 27 000 tonnin suuruisen TAC:n vahvistamista grönlanninpallaksen osalta vuodeksi 1995. Tämän kansainvälisen järjestön toimenpide puolestaan ei sido yhteisöä eikä siis ole vaikuttanut kantajiin ja näin ollen aiheuttanut niiden väittämää vahinkoa muutoin kuin sen vuoksi, että neuvosto on vahvistanut sen asetuksella N:o 3366/94.

40 Väitetty vahinko ei siis johdu neuvotteluista sinänsä ja roolista, joka komissiolla niissä saattoi olla, eli sääntöjenvastaiseksi väitetystä menettelystä, vaan yleisluonteisista toimista, joiden välttämätön ja ratkaiseva valmisteluvaihe olivat riidanalaiset neuvottelut eli NAFOn kalastuskomission päätös vahvistaa 27 000 tonnin suuruinen TAC grönlanninpallaksen osalta ja asetus N:o 3366/94, jolla tämä päätös vahvistettiin yhteisön oikeudessa.

41 Nyt käsiteltävään asiaan sovellettava vastuusäännöstö on siten se, jota sovelletaan lainsäädäntötoimista aiheutuneita vahinkoja koskevaan yhteisön vastuuseen.

42 Jotta yhteisön oikeudessa tunnustettaisiin tällaisessa tapauksessa oikeus korvaukseen EY 288 artiklan toisen kohdan nojalla, edellytetään kolmen edellytyksen täyttymistä: rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, rikkominen on riittävän ilmeinen ja vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä yhteisön velvoitteen laiminlyöntiin (asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5291, 42 kohta).

43 Ensimmäisen edellytyksen osalta on todettava, että kantajat eivät ole vedonneet siihen, että oikeusnormia, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, olisi rikottu. Mikäli väitetty lainvastaisuus oletettaisiin toteennäytetyksi, se koskisi yksinomaan hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista.

44 Ensimmäistä edellytystä sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymiseksi ei siis ole näytetty toteen.

45 Toisen edellytyksen eli asianomaisen oikeusnormin riittävän ilmeisen rikkomisen osalta, mikä edellyttää yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen selvää ja vakavaa ylittämistä (em. asiassa Bergaderm ja Goupil v. komissio annetun tuomion 43 kohta), on todettava, että kantajat väittävät lähinnä, että väitettyä vahinkoa aiheuttaneiden neuvottelujen lopputulos on ristiriidassa tieteellisten tietojen kanssa.

46 Tässä yhteydessä on aluksi korostettava, että meren luonnonvarojen säilyttämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat erottamaton osa yhteistä maatalouspolitiikkaa, jonka tavoitteena on EY 33 artiklan mukaisesti muun muassa tuotannon järki-

peräisen kehittämisen ja tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen (asia C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6133, 24 kohta). Pannessaan tätä politiikkaa täytäntöön yhteisön toimielimet joutuvat arvioimaan monitahoista taloudellista tilannetta, jolloin niiden harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja soveltamisalaa, vaan tietyssä laajuudessa myös itse tilanteen arviointia (asia C-179/95, Espanja v. neuvosto, tuomio 5.10.1999, Kok. 1999, s. I-6475, 29 kohta).

47 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tilanne on tällainen, kun neuvosto vahvistaa TAC:t ja jakaa pyyntimahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdan perusteella (asia C-4/96, NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation, tuomio 19.2.1998, Kok. 1998, s. I-681, 41 ja 42 kohta ja em. asiassa Espanja v. komissio annetun tuomion 29 kohta). Tämä pätee erityisesti nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa, jossa säilyttämistoimenpiteestä ei ole päättänyt yhteisö yksin vaan kansainvälinen järjestö, tässä tapauksessa NAFO, johon yhteisö kuuluu samalla tavalla kuin kaikki muutkin kyseisen yleissopimuksen osapuolet.

48 Neuvottelujen lopputuloksen yhteensopivuudesta tieteellisten tietojen kanssa on todettava, että tieteellinen neuvosto totesi 8.—22.6.1994 pidetyn kokouksensa yhteydessä grönlanninpallaksen kalastuksesta sääntelyalueella, että "tällä hetkellä kalastus vaikuttaa kantaan huolestuttavalla tavalla". Sääntelyalueen suuralueista 2 ja 3 todettiin seuraavaa:

"Kaikki kalakannasta käytettävissä olevat tiedot viittaavat siihen, että kanta on vähentynyt huomattavasti. — — Tieteellinen neuvosto katsoo, että mikäli saaliiden määrä ylittää 40 000 tonnia vuonna 1995 (tämänhetkinen ennuste, joka sisältää myös muiden kuin sopimuspuolten pyynnit), tämä ei ole riittävä toimenpide kalastuksen rajoittamiseksi. Tietyt tahot ovat korostaneet joidenkin kantaa koskevien tietojen perusteella, että vuoden 1995 pyyntiä olisi huomattavasti pienennettävä, jotta voitaisiin pysäyttää kalakannan vähentyminen."

49 Tästä seuraa, että tieteellinen neuvosto on todennut, että grönlanninpallaksen kanta oli merkittävästi vähentynyt, että 40 000:ta tonnia suurempi saaliskiintiö ei olisi riittävä toimenpide kalastuksen rajoittamiseksi ja että kalastusta pitäisi vuonna 1995 huomattavasti rajoittaa, jotta pysäytettäisiin kalakannan vähentyminen.

50 Näin ollen 40 000 tonnin TAC ei ollut ehdotettu paras mahdollinen vaihtoehto vaan enintäänkin pienin kestettävissä ollut vähennys eli kynnys, josta alkaen kalastus olisi alkanut vähentyä. Lausunnon perusteella kalakannan vähentymisen pysäyttämiseksi saaliiden olisi kuitenkin pitänyt olla tätäkin kynnystä pienempiä.

51 Siten 27 000 tonnin TAC:n vahvistaminen ei ollut ilmeisessä ristiriidassa tieteellisen neuvoston lausunnon kanssa. Mikäli oletetaan komission olevan vastuussa tästä vahvistamisesta, tämä ei siis ole rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen laajalle harkintavallalle asetettuja rajoja.

52 Toista edellytystä sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymiseksi ei siis ole näytetty toteen.

53 Kolmannesta edellytyksestä, jonka mukaan yhteisön velvoitteen laiminlyönnin ja väitetyn vahingon välillä on oltava välitön syy-yhteys, todettakoon, että mikäli oletetaan komission olevan vastuussa neuvottelujen lopputuloksesta, siitä on kuitenkin tullut kantajia sitova vasta siitä hetkestä, jona se vahvistettiin asetuksella N:o 3366/94, ja vain kyseisen asetuksen antamisen perusteella ja sillä perusteella, että neuvosto on siinä yhteydessä implisiittisesti päättänyt olla esittämättä vastaväitettä NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan nojalla. Mikäli neuvosto olisi esittänyt tällaisen vastaväitteen, neuvottelujen lopputulos ei olisi sitonut yhteisöä eikä vahinkoa, joka siitä kantajien mukaan on aiheutunut, olisi syntynyt.

54 Kantajat väittävät, että neuvottelujen lopputulos on kuitenkin komission vastuulla sen vuoksi, että tämä ei ole osallistunut neuvotteluihin taitavammin, niin että lopputulos olisi voitu välttää, että se on laiminlyönyt ilmoittaa virallisesti tyytymättömyytensä ja että se ei ole suositellut neuvostolle, että tämä esittäisi vastaväitteen NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti.

55 Todettakoon ensinnäkin komission taitavuudesta neuvotteluihin osallistumisessa, että NAFOn kalastuskomission riidanalainen päätös on seurausta monenvälisistä neuvotteluista, joissa yhteisöllä oli vain yksi ääni ja joissa Kanadan hallitus oli niin päättäväinen, että grönlanninpallaksen kalastuksen rajoittamisesta sääntelyalueella tuli ensiarvoisen keskeinen kysymys.

56 On kiistatonta, että neuvottelujen lopputulos eli 27 000 tonnin suuruinen TAC oli kompromissi yhteisön esityksen eli 40 000 tonnin TAC:n ja Kanadan esityksen eli 15 000 tonnin TAC:n väliltä. Lopputulos oli siis näiden esitysten lähes tarkka keskiarvo.

57 Kun otetaan nämä seikat huomioon, asianomaisten neuvottelujen lopputulosta ei voida pitää yhteisön epäonnistumisena eikä varsinkaan sellaisena epäonnistumisena, joka johtuisi sen vastuulla olevista laiminlyönneistä.

58 Todettakoon toiseksi väitteestä, jonka mukaan komission olisi pitänyt ilmoittaa virallisesti tyytymättömyytensä NAFOn kalastuskomission päätökseen sen sijaan että se pidättäytyi, että on kiistatonta, että 40 000 tonnin TAC:tä koskenut yhteisön ehdotus ei Japania lukuun ottamatta ollut saanut tukea muilta kalastuskomission jäseniltä, koska ehdotusta oli pidetty liian lievänä rajoituksena.

59 Tästä seuraa, että komission kielteinen ääni ei missään tapauksessa olisi estänyt riidanalaisen päätöksen tekemistä.

60 Kolmanneksi on todettava väitteestä, jonka mukaan komissio olisi vastuussa neuvottelujen lopputuloksesta sen vuoksi, että se on laiminlyönyt suositella neuvostolle vastaväitteen esittämistä tästä lopputuloksesta, että antaessaan asetusta N:o 3366/94 neuvosto joutui joka tapauksessa käsittelemään sitä, oliko tämä lopputulos syytä vahvistaa. Sillä oli lisäksi tiedossaan grönlanninpallaksen kalastukseen liittynyt erityiskysymys, koska yksi sen jäsenistä eli Espanjan kuningaskunta oli ollut NAFOn kalastuskomission kokoukseen osallistuneen yhteisön valtuuskunnan jäsen ja oli erittäin kiinnostunut tästä kysymyksestä.

61 Väitetty laiminlyönti ei siis ole voinut vaikuttaa ratkaisevasti neuvoston päätökseen vahvistaa riidanalaisten neuvottelujen lopputulos asetuksella N:o 3366/94.

62 Kolmattakaan edellytystä sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymiseksi ei siis ole näytetty toteen.

63 Vahingonkorvausvaatimus on siten hylättävä siltä osin kuin se perustuu siihen, että komissio olisi menetellyt lainvastaisesti neuvotteluissa, joita käytiin NAFO-yleissopimuksen yhteydessä TAC:n vahvistamiseksi grönlanninpallaksen osalta vuodeksi 1995.

B *Neuvoston menettelyn lainvastaisuus sen antaessa asetuksen N:o 3366/94*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

64 Kantajat arvostelevat neuvostoa siitä, että tämä on asetuksella N:o 3366/94 hyväksynyt NAFOn kalastuskomission päätöksen vahvistaa grönlanninpallaksen osalta 27 000 tonnin TAC:n käyttämättä NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan mukaista mahdollisuutta esittää vastaväite tästä päätöksestä sen estämiseksi, että päätös voidaan panna täytäntöön yhteisön osalta. Jättäessään vastaväitteen esittämättä neuvosto on ensinnäkin jättänyt huomiotta EY 33 artiklan mukaiset yhteisön intressit. Se on käyttänyt harkintavaltaansa väärin, kun se ei ole perustellut päätöstään olla esittämättä vastaväitettä millään kyseisen artiklan mukaisella tavoitteella. TAC:tä koskevan vastaväitteen esittämättä jättäminen ei ole edesauttanut näiden tavoitteiden saavuttamista eikä varsinkaan niiden tavoitteiden, jotka koskevat maataloustuotannon järkiperäisen kehittämisen varmistamista, kohtuullisen elintason takaamista maatalousväestölle, markkinoiden vakauttamista ja tarvikkeiden saatavuuden varmistamista. Kyseinen päätös on sitä vastoin perustunut muihin kuin EY 33 artiklan mukaisiin perusteisiin.

65 Kantajat myöntävät, että neuvosto pyrki tässä tapauksessa varmistamaan resurssien järkiperäisen kehittämisen ja tarvikkeiden saatavuuden. Olisi kuitenkin edellytetty myös sitä, että tämä tavoite olisi toteutettu sopusoinnussa muiden edellä mainittujen EY 33 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa ja erityisesti siten, että tarve toteuttaa aiheelliset mukautukset asteittain olisi otettu huomioon. Ne katsovat, että kun otetaan huomioon kaikki nämä tavoitteet ja tieteellisen neuvoston ehdottama TAC, olisi ollut järkevämpää, että neuvosto olisi esittänyt vastaväitteen 27 000 tonnin TAC:stä, koska näiden resurssien säilyttäminen pyrittiin kyseisellä TAC:llä takaamaan suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, kun otetaan huomioon asianomaisille yhteisön laivanvarustajille aiheutuneet vahingot.

66 Toiseksi kantajat katsovat, että kun toimielin antaa säädöksen, jolla rajoitetaan asianomaisen väestön kohtuullista elintasoa, vaikka sen takaaminen on yksi yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista, sen on liitettävä tähän säädökseen aiheutuneita vahinkoja korvaavia toimenpiteitä, jotta käyttöön otettujen rajoitusten vaikutuksia lievennettäisiin.

67 Näitä korvaavia toimenpiteitä ei ole toteutettu, vaikka ne erityisesti kantajien kannalta olisivat olleet välttämättömiä. Tämä laiminlyönti on sitäkin moitittavampaa, koska muissa vastaavissa tilanteissa on myönnetty tukia. Kantajat mainitsevat esimerkkinä tietyille ammattinsa harjoittamisesta tilapäisesti estyneille maidon tai maitotuotteiden tuottajille esitettävästä korvaustarjouksesta 22 päivänä lokakuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2330/98 (EYVL L 291, s. 4).

68 Kantajat katsovat, että EY 5 artiklassa velvoitetaan yhteisön toimielimet suojelemaan EY 33 artiklassa tarkoitettuja intressejä, joten neuvoston olisi pitänyt toimia tämän määräyksen perusteella suojellakseen yhteisön laivaston intressejä NAFOssa.

69 Neuvosto ja komissio kiistävät menetelleensä lainvastaisesti.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

70 Kantajat arvostelevat neuvostoa siitä, että tämä ei ole käyttänyt NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan mukaista mahdollisuuttaan, jonka perusteella NAFOn kalastuskomission jäsen, yhteisö mukaan lukien, voi esittää kyseisen järjestön pääsihteerille vastaväitteen ehdotuksesta, jolloin estetään se, että kyseinen

ehdotus tulisi täytäntöönpanokelpoiseksi tämän jäsenen osalta, ja että neuvosto on asetuksella N:o 3366/94 vahvistanut neuvottelujen lopputuloksen eli hyväksynyt sen, että grönlanninpallaksen osalta vahvistettiin 27 000 tonnin TAC.

71 Kantajat vetoavat väitteensä tueksi siihen, että tämä vastaväitteen esittämisen laiminlyönti on lainvastaista, koska sitä ei voida perustella yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteilla, koska se on suhteellisuusperiaatteen vastainen ja koska siihen olisi pitänyt liittää korvaavia toimenpiteitä yhteisön kalastajille.

72 Koska väitetyt lainvastaisuudet on toteutettu asetuksen N:o 3366/94 antamisella eli lainsäädäntötoimella, kantajien on yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Bergaderm ja Goupil vastaan komissio antamassaan tuomiossa esittämien periaatteiden mukaisesti näytettävä toteen, että on rikottu oikeusnormia, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, että oikeusnormin rikkominen on riittävän ilmeinen ja että oikeusnormin rikkomisen ja vahingon välillä on välitön syy-yhteys.

73 Ensimmäisen edellytyksen osalta on todettava, että kantajat eivät ole vedonneet siihen, että asiassa olisi rikottu oikeusnormia, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille.

74 Ensimmäistä edellytystä sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymiseksi ei siis ole näytetty toteen.

75 On vielä todettava toisen edellytyksen osalta, jonka mukaan kyseisen oikeusnormin rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen, että koska neuvoston oli nyt käsiteltävässä asiassa arvioitava edellä 46 ja 47 kohdassa mainittujen peri-

aatteiden perusteella monitahoista taloudellista tilannetta, sillä oli harkintavaltaa sen suhteen, esittäisikö se vastaväitteen. On siis selvitettävä, onko neuvosto ylittänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla tämän laajan harkintavaltansa rajat.

76 Ensimmäisen väitteen osalta, joka koskee sitä, että neuvoston päätös ei perustu yhteenkään EY 33 artiklan tavoitteista, on todettava, että neuvoston ratkaisu antaa asetus N:o 3366/94 eli hyväksyä NAFOn kalastuskomission vahvistama TAC ja näin ollen implisiittisesti ratkaisu olla esittämättä vastaväitettä liittyy meren luonnonvarojen säilyttämistoimenpiteisiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa vahvistetuista yhteisön toimielinten velvollisuuksista ja valtuuksista yhteisön sisäisissä asioissa johtuu, että yhteisö on toimivaltainen tekemään kansainvälisiä sitoumuksia meren luonnonvarojen säilyttämiseksi (yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer ym., tuomio 14.7.1976, Kok. 1976, s. 1279, 33 kohta; Kok. Ep. III, s. 163 ja asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996, s. I-1469, 42 kohta). Tällainen toimenpide on erottamaton osa yhteistä maatalouspolitiikkaa, ja sen tavoitteena on muun muassa panna täytäntöön EY 33 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdan mukaiset tavoitteet eli varmistaa resurssien järkiperäinen kehittäminen ja tarvikkeiden saatavuus. Edellä on lisäksi todettu, että tämä toimenpide oli sopusoinnussa tieteellisen neuvoston lausunnon kanssa, jossa todettiin, että grönlanninpallaksen kanta sääntelyalueella oli pienentynyt, ja suositeltiin kalastuksen vähentämistä.

77 Ensimmäinen väite ei siis ole perusteltu.

78 Toisesta väitteestä, jonka mukaan tämä säilyttämistoimenpide on tässä tapauksessa suhteeton yhteisön laivanvarustajille aiheutuneisiin vahinkoihin nähden, on todettava, että ratkaistaessa sitä, onko yhteisön oikeuden oikeussääntö suhteellisuusperiaatteen mukainen, on tutkittava, ovatko ne keinot, joista oikeussäännössä säädetään, tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvia (ks. esim. asia C-161/96, Südzucker, tuomio 29.1.1998, Kok. 1998, s. I-281, 31 kohta). Kuitenkin nyt käsiteltävänä olevan kaltaisella alalla, jolla

yhteisön toimielimillä on laaja harkintavalta, toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen. Yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa koskeva rajoitus on erityisen välttämätön, jos neuvosto joutuu toimimaan erilaisten etujen sovittelijana ja näin ollen tekemään valintoja omaan vastuualueeseensa kuuluvien poliittisten vaihtoehtojen välillä (asia C-44/94, Fishermen's Organisations ym., tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3115, 37 kohta; asia C-150/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7235, 87 kohta ja asia C-17/98, Emesa Sugar, tuomio 8.2.2000, Kok. 2000, s. I-675, 53 kohta).

79 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen TAC:n vahvistaminen, joka on hyväksytty asetuksella N:o 3366/94, oli toimenpide, jonka tavoitteena oli kalavarojen, tässä tapauksessa grönlanninpallaskannan säilyttäminen ja hoitaminen sääntelyalueella. On ensinnäkin muistettava, että tämän toimenpiteen välttämättömyys ilmenee tieteellisen neuvoston lausunnosta, jossa todettiin grönlanninpallaksen kannan pienentyneen merkittävästi ja suositeltiin tästä syystä TAC:n vahvistamista kyseiselle lajille samalla täsmentäen, että TAC ei missään tapauksessa saisi ylittää 40 000:ta tonnia ja että kannan pienenemisen pysäyttämiseksi huomattavasti pienempi määrä olisi jopa ollut tarpeen. TAC:n vahvistaminen 27 000 tonniksi ei siis sinänsä ollut käytettävissä olleiden tieteellisten tietojen vastaista. Toiseksi TAC:n vahvistaminen 27 000 tonniksi oli NAFO-yleissopimuksen osapuolten välisten monenvälisten neuvottelujen tulos. Se oli kompromissi, joka sijoittui 40 000 tonnin TAC:tä koskeneen yhteisön esityksen ja 15 000 tonnin TAC:tä koskeneen Kanadan esityksen puoliväliin.

80 Kolmanneksi yhteisön toimielinten on varmistettava yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden osalta näiden yksittäisten tavoitteiden välillä mahdollisesti ilmenevien ristiriitaisuuksien jatkuva yhteensovittaminen, ja toimielinten onkin tarpeen vaatiessa asetettava jokin niistä väliaikaisesti etusijalle niiden taloudellisten tosiseikkojen tai olosuhteiden mukaisesti, jotka huomioon ottaen ne tekevät päätöksensä (ks. esim. yhdistetyt asiat T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 ja T-477/93, O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomio 13.7.1995, Kok. 1995, s. II-2071, 80 kohta ja em. asiassa Espanja v. neuvosto annetun tuomion

28 kohta), edellyttäen kuitenkin, että tämän yhteensovittamisen vaikutuksesta muiden tavoitteiden toteuttaminen ei tule mahdottomaksi (asia C-324/96, Petridi, tuomio 26.3.1998, Kok. 1998, s. I-1333, 30 kohta).

81 Kuten neuvosto perustellusti korostaa, nyt käsiteltävässä asiassa TAC:n vahvistamisella sellaiselle tasolle, jolla vältetään asianomaisen kalalajin kannan pienenemisen jatkuminen, palvellaan myös yhteisön kalastajien intressejä, koska sillä on kyetty suojelemaan kalavaroja pitkällä aikavälillä ja näin ollen varmistamaan grönlanninpallaksen kalastamisen jatkuminen sääntelyalueella. Asiakirja-aineistosta näet ilmenee, että vaikka kyseistä TAC:tä, joka oli 27 000 tonnia vuonna 1995, pienennettiin vielä kerran 20 000 tonniin vuosina 1996—1998, sitä kyettiin lisäämään 24 000 tonniin vuonna 1999. Istunnossa saatujen tietojen perusteella saalismääriä on kyetty lisäämään vielä tämän jälkeenkin. Siten yhteisen maatalouspolitiikan muita tavoitteita ei ole ilmeisellä tavalla uhrattu. Sitä vastoin sellainen neuvoston näkemys, jossa olisi otettu huomioon ainoastaan tavoite varmistaa lyhyellä aikavälillä korkeampi elintaso tietyille kalastajille, olisi merkinnyt vakavaa vaaraa siitä, että EY 33 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdan mukaisten tavoitteiden eli resurssien järkiperäisen kehittämisen ja tarvikkeiden saatavuuden varmistamisen toteuttaminen olisi tullut mahdottomaksi (ks. vastaavasti em. asiassa Petridi annetun tuomion 31 kohta).

82 Kun otetaan nämä seikat huomioon, neuvoston ratkaisu vahvistaa riidanalaisten neuvottelujen lopputulos asetuksella N:o 3366/94 ja implisiittinen päätös olla esittämättä vastaväitettä tästä lopputuloksesta eivät ilmeisellä tavalla ole ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

83 Väite ei siis ole perusteltu.

84 Kantajien kolmannesta väitteestä, jonka mukaan neuvoston olisi vahvistaessaan NAFO:n kalastuskomission neuvottelujen tuloksen pitänyt määrätä korvaavista toimenpiteistä, on muistutettava, että yhteisö on vastuussa yhteisön toimielinten

laiminlyönneistä vain, jos toimielimet ovat rikkoneet yhteisön säännöksestä johtuvaa lakiin perustuvaa toimimisvelvollisuutta (asia C-146/91, KYDEP v. neuvosto ja komissio, tuomio 15.9.1994, Kok. 1994, s. I-4199, 58 kohta, ja asia T-113/96, Dubois et Fils v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.1.1998, Kok. 1998, s. II-125, 56 kohta).

85 Kantajat eivät ole kuitenkaan ilmoittaneet, minkä yhteisön oikeussäännön nojalla neuvostolla olisi ollut velvollisuus liittää asetuksen N:o 3366/94 antamiseen korvaavista toimenpiteistä määrääminen. Ne esittävät ainoastaan, että EY 5 artiklassa yhteisön toimielimet velvoitetaan suojelemaan EY 33 artiklassa tarkoitettuja intressejä, ja päättelevät tästä, että neuvoston olisi pitänyt toimia tämän määräyksen perusteella suojellakseen yhteisön laivaston intressejä NAFOssa tehtäviä vahinkoa aiheuttavia päätöksiä vastaan.

86 Näillä artikloilla, joissa esitetään yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ja annetaan yhteisölle toimivalta niiden saavuttamiseksi, ei pyritä määrittelemään yhteisölle kuuluvaa lakiin perustuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta. Kuten edellä 76, 80 ja 81 kohdassa on todettu, asetus N:o 3366/94 on lisäksi annettu EY 33 artiklaan perustuvien tavoitteiden mukaisesti.

87 Myös kolmas väite on näin ollen hylättävä.

88 Vahingonkorvausvaatimus on siis hylättävä siltä osin kuin se perustuu siihen, että neuvosto olisi menetellyt lainvastaisesti antaessaan asetuksen N:o 3366/94.

C Neuvoston ja komission menettelyn lainvastaisuus niiden tehdessä ja hyväksyessä kahdenvälisen kalastussopimuksen ja antaessa asetuksen N:o 1761/95

89 Kantajat katsovat, että kahdenvälistä kalastussopimusta ja asetusta N:o 1761/95 rasittavat vakavat virheet, joiden vuoksi ne ovat lainvastaisia, koska niillä ensinnäkin rikotaan riittävän ilmeisellä tavalla yksityisiä suojaavia ylemmäntasoisia oikeussääntöjä eli oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, suhteellisuusperiaatetta sekä suhteellista vakautta ja perinteisten kalastusoikeuksien kunnioittamista koskevia periaatteita ja koska niihin toisaalta liittyy harkintavallan väärinkäyttöä.

Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

90 Kantajat väittävät, että oikeusvarmuuden periaatetta on tässä tapauksessa loukattu kahdella eri tavalla.

91 On ensinnäkin tämän periaatteen vastaista, että yhteisön säädöksen ajallinen soveltamisala ulottuu alkamaan aikaisemmasta päivämäärästä kuin se, jona se on julkaistu. Ne huomauttavat, että taannehtiva soveltaminen on mahdollista vain poikkeuksellisesti. Tämä on niiden mukaan mahdollista vain siinä tapauksessa, että sillä pyritään asianmukaiseen päämäärään, että siinä otetaan huomioon

asianomaisten henkilöiden perusteltu luottamus ja että nämä henkilöt tuntevat varmuudella heille asetettujen uusien velvoitteiden ulottuvuuden.

92 Tässä tapauksessa 29.6.1995 annettua ja 21.7.1995 julkaistua asetusta N:o 1761/95 on sovellettu taannehtivasti, koska siinä vahvistettiin yhteisön grönlanninpallassaaliiden enimmäismääräksi 5 013 tonnia 16.4.1995 alkaen.

93 Taannehtiva soveltaminen on sääntöjenvastaista, koska ne kolme edellytystä, joiden perusteella se olisi poikkeuksellisesti mahdollista, eivät tässä tapauksessa täyty. Asetuksen N:o 1761/95 tavoite ei ensinnäkään vastaa yhteisen kalastuspolitiikan vaatimuksia vaan perustuu tahtoon normalisoida kauppasuhteet Kanadan kanssa, joten se ei ole asianmukainen päämäärä. Lisäksi perusteltuja odotuksia, joita yhteisön eri toimet ovat synnyttäneet kantajissa, jotka ovat järjestäneet toimintansa näihin toimiin perustuvien ennusteiden pohjalta, ei ole otettu huomioon. Laivanvarustajat eivät ole voineet tietää tarkkuudella uusia edellytyksiä, joiden mukaisesti ne kykenisivät jatkamaan toimintaansa.

94 Toiseksi oikeusvarmuuden periaate merkitsee myös yhteisön lainsäädännön ennustettavuuden ja luotettavuuden vaatimusta, joka perustuu tarpeeseen suojella lainsäädännön kohteena olevia sen arvaamattomilta muutoksilta.

95 Kantajat toteavat tältä osin, että vaikka sekä kahdenvälinen kalastussopimus että asetus N:o 1761/95 merkitsivät sääntelyn täydellistä suunnanmuutosta, niitä alettiin soveltaa samana vuonna kuin nämä toimet toteutettiin.

96 Ne korostavat tässä yhteydessä ensinnäkin sitä, että kahdenvälinen kalastussopimus, joka tehtiin huhtikuussa 1995, jolloin sitä myös alettiin väliaikaisesti soveltaa, mutta joka julkaistiin vasta joulukuussa 1995, oli riittämättömästi perusteltu, ja toisaalta sitä, että asetuksen N:o 1761/95 soveltamisajanjakso oli epävarma.

97 Ne huomauttavat, että yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden pakottava vaatimus on aivan erityisen tärkeää täyttää silloin, kun on kyse säädöksestä tai muusta toimenpiteestä, johon saattaa liittyä taloudellisia seurauksia, jotta henkilöt, joita asia koskee, voivat saada tarkasti selville heille asetettujen velvoitteiden ulottuvuuden, joten yhteisön lainsäädännön on oltava täsmällistä ja sen soveltamisen oikeussubjektien ennakoitavissa.

98 Tässä tapauksessa kahdenvälinen kalastussopimus ja asetus N:o 1761/95 olivat merkinneet erittäin merkittäviä taloudellisia tai rahoituksellisia seurauksia kantajille, jotka olivat tehneet liiketoimintansa yhteydessä sitoumuksia, joita ne eivät olleet kyenneet täyttämään näistä kahdesta toimesta aiheutuneen yhteisön lainsäädännön täydellisen suunnanmuutoksen vuoksi.

99 Kantajat huomauttavat, että 20.4.1995 tehdyn ja joulukuussa 1995 julkaistun kahdenvälisen kalastussopimuksen jälkeen julkaistiin 21.4.1995 asetus N:o 850/95, jossa vahvistettiin 18 630 tonnin erillinen yhteisön kiintiö ja joka muodoltaan ja julkaisemistavaltaan oli säädös, jonka piti olla laillisesti kaikkiin nähden sovellettava. Ne lisäävät, että asetuksen N:o 1761/95 ja asetuksen N:o 850/95 soveltamisalat olivat päällekkäisiä, koska ensin mainittua asetusta sovellettiin taannehtavasti. Ne pohtivat, mitä olisi tapahtunut, mikäli laivanvarustajat olisivat asetuksen N:o 850/95 perusteella kalastaneet asetuksella N:o 1761/95 vahvistetun kiintiön ylittäviä määriä. Ne katsovat tästä syystä, että oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu myös tällä tavoin.

100 Neuvosto ja komissio katsovat, että nyt käsiteltävässä asiassa ei ole loukattu oikeusvarmuuden periaatetta.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

101 Kantajat väittävät ensinnäkin, että 29.6.1995 annettua ja 21.7.1995 julkaistua asetusta N:o 1761/95 on sovellettu taannehtivasti, koska siinä vahvistettiin yhteisön grönlanninpallaskiintiöksi 5 013 tonnia 16.4.1995 alkaen ja koska 15.4.1995 jälkeen mutta ennen asetuksen antamista pyydetyt saaliit luettiin kiintiöön. Taannehtiva soveltaminen on niiden mielestä ollut sääntöjenvastaista sen vuoksi, että sillä ei ole pyritty asianmukaiseen päämäärään, että siinä ei ole otettu huomioon asianomaisten henkilöiden perusteltua luottamusta ja että nämä henkilöt eivät ole tunteneet varmuudella heille asetettujen uusien velvoitteiden ulottuvuutta.

102 Tältä osin on todettava, että vaikka asetuksen N:o 1761/95 mukaan jo 16.4.1995 pyydetyt saaliit on luettava asetuksen mukaiseen kiintiöön, tämä ei tosiasiallisesti vaikuta 16.4.1995 ja asetuksen voimaantulopäivän välillä harjoitettuun kalastukseen, koska kiintiö ei ollut tuolloin vielä täyttynyt, sillä kalastuksen lopettamisesta ilmoitettiin vasta 2.11.1995, kuten asetuksesta N:o 2565/95 ilmenee. Sillä rajoitettiin siten yksinomaan tulevaa kalastusta. Sillä ei siis estetty kalastusta tai julistettu sitä lainvastaiseksi jälkikäteen vaan siinä säädetään ainoastaan uuden säännöstön soveltamisesta aikaisemman lainsäädännön voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin, mikä on yleinen ja lainmukainen käytäntö yhteisen maatalouspolitiikan alalla (ks. vastaavasti asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988, s. 4563, 19 kohta).

103 Väite ei siis ole perusteltu.

104 Toiseksi kantajat vetoavat sovellettavan lainsäädännön arvaamattomuuteen, jolla loukattiin oikeusvarmuuden periaatetta. Ensinnäkin sekä kahdenvälinen kalastussopimus että asetus N:o 1761/95 merkitsivät sääntelyn täydellistä suunnanmuutosta. Niitä ei siis olisi saanut alkaa soveltaa samana vuonna kuin nämä

toimet toteutettiin. Toiseksi näiden toimien täytäntöönpanoon liittyi epävarmuustekijöitä ja moniselitteisiä seikkoja. Kantajat vetoavat tässä yhteydessä siihen, että kahdenvälisen kalastussopimuksen väliaikainen soveltaminen oli riittämättömästi perusteltu, ja siihen, että asetuksen N:o 1761/95 soveltamisajanjakso oli epävarma, sekä siihen, että nämä kaksi toimea eivät olleet yhdenmukaisia 21.4.1995 eli edellä mainitun sopimuksen tekemisen jälkeen julkaistun asetuksen N:o 850/95 kanssa, jossa vahvistettiin 18 630 tonnin erillinen yhteisön kiintiö eli kyseisen sopimuksen ja asetuksen N:o 1761/95 mukaista yhteisön kiintiötä huomattavasti suurempi kiintiö.

105 Väitteestä, jonka mukaan täydellistä suunnanmuutosta merkitsevää lainsäädäntöä olisi alettu soveltaa liian pian, on ensinnäkin todettava, että tämä suunnanmuutos ei ollut yllätys huolelliselle ja harkitsevalle taloudelliselle toimijalle. Vaikka kantajat olivat saaneet harjoittaa grönlanninpallaksen kalastusta sääntelyalueella rajoituksitta vuoteen 1994 saakka, ne saivat siitä, kun NAFOn kalastuskomisso vahvisti tälle lajille ensimmäistä kertaa syyskuussa 1994 TAC:n, josta kantajat saivat tiedon viimeistään 31.12.1994 (ks. edellä 4 kohta), väistämättä varoituksen siitä, että kalastusta siitä lähtien rajoitettaisiin. Koska TAC vahvistettiin 27 000 tonniin, oli varmaa, että yhteisön kiintiö olisi tätä alempi, vaikka kiintiön tarkka määrä olikin tuolloin vielä epävarma. Kun NAFOn kalastuskomissio vahvisti yhteisön kiintiön 3 400 tonniksi helmikuun 1995 alussa, ne saivat varoituksen siitä, etteivät ne voisi varmuudella odottaa suurempaa kiintiötä tai että suuremman kiintiön saaminen olisi ainakin sattumanvaraista.

106 Suunnanmuutos oli ennustettavissa erityisesti sen vuoksi, että Kanadan hallituksen halu saada grönlanninpallaksen kalastukselle sääntelyalueella merkittäviä rajoituksia oli yleisesti tiedossa jo vuonna 1994. Kantajat ovat tältä osin muistuttaneet siitä, että Kanadan hallitus oli tästä ajankohdasta lähtien ilmaissut yhä enenevän ärtymyksensä siitä, että espanjalaiset alukset kalastivat grönlanninpallasta sääntelyalueella, mikä ärtymys oli ilmennyt siten, että Kanadan valvonta-aluksia partioi yhä enemmän kyseisellä alueella. Kanadan hallitus oli myös esittänyt 10.5.1994 varaumansa Haagin kansainvälisen tuomioistuimen toimi-

vallasta Kanadaan liittyvien kalastusta koskevien kansainvälisten erimielisyyksien ratkaisemisessa. Lisäksi Kanada oli 12.5.1994 antanut lain, jonka perusteella se sai tarkastaa alukset, jotka olivat sen yksinomaiseen lainkäyttövaltaan kuuluvan talousvyöhykkeen ulkopuolella. Toimenpiteet, joita Kanada toteutti vastauksena sille, että yhteisö oli esittänyt vastaväitteen 3.3.1995, ilmaisivat yksiselitteisesti Kanadan päättäväisyyden olla suvaitsematta sitä, että yhteisö rikkoisi NAFOn kalastuskomission asettamaa 3 400 tonnin kiintiötä.

107 Tässä tilanteessa kahdenvälistä kalastussopimusta ja asetusta N:o 1761/95, jonka tarkoituksena oli vahvistaa 10 542 tonnin suuruinen yhteisön kiintiö, jossa otettaisiin huomioon yhteisön kalastajien 1.1.1995 ja 16.4.1995 välisenä aikana pyytämät saaliit, ei voida pitää täydellisenä suunnanmuutoksena vaan 27 000 tonnin TAC:n vahvistamisella syyskuussa 1994 alkaneen kehityksen päätöksenä.

108 Kuten komissio perustellusti korostaa, sääntelyalueen vedet eivät myöskään kuulu yhteisön lainkäyttövaltaan, joten yhteisön on tehtävä saaliita koskevat päätökset yhdessä NAFO-yleissopimuksen osapuolten kanssa. Ei ole myöskään mahdollista tietää ennakolta, milloin yksi tai useampi näistä maista alkaa harjoittaa painostusta pyyntimäärien pienentämiseksi. Kun näin tapahtuu, komissio voi vain neuvotella ja pyrkiä markkinoiden ja yhteisön kalastajien kannalta parhaisiin mahdollisiin tuloksiin. Nyt käsiteltävässä asiassa se neuvotteli ja pääsi tilanteeseen, jota voidaan kohtuudella pitää olosuhteisiin nähden suurimpana mahdollisena pyyntimääränä. Oli selvää tai ainakin kohtuullisesti ennustettavissa, että lopullinen ratkaisu sijoittuisi NAFOn kalastuskomission yhteisölle antaman kiintiön eli 3 400 tonnin ja yhteisön vastauksena tälle kiintiölle vahvistaman 18 630 tonnin kiintiön väliin. Kompromissi, johon komissio lopulta pääsi, mahdollisti sen, että yhteisön kalastajat saivat pyytää 10 542 tonnia grönlanninpallasta, mikä määrä on näiden kahden näkemyksen keskiarvon tienoilla. Kyseessä oli lisäksi kiistatilanne, joka olisi saattanut aiheuttaa vahinkoa yhteisön kalastajille, jolloin oli tärkeää, että yhteisön toimielimet torjuivat tämän tilanteen. Näin ollen neuvottelujen lopputulos ei ole voinut olla kantajille yllätys.

109 Toiseksi väitteestä, jonka mukaan kahdenvälisen kalastussopimuksen ja asetuksen N:o 1761/95 täytäntöönpanoon olisi liittynyt epävarmuustekijöitä ja moniselitteisiä seikkoja, kantajat esittävät ensinnäkin, että sopimuksen soveltamisen väliaikaisuutta ei ole perusteltu riittävästi. Tällä väitteellä ei ole kuitenkaan merkitystä, koska kantajat eivät ole täsmentäneet, millä tavoin tällainen muotovirhe olisi vaarantanut niiden oikeusvarmuuden. Kantajia vastaan ei ole myöskään missään vaiheessa vedottu suoraan kahdenväliseen kalastussopimukseen eikä siten varsinkaan sen väliaikaiseen soveltamiseen, koska tämä sopimus ja sen välitön soveltaminen on pantu täytäntöön yhteisön taloudellisten toimijoiden osalta vasta asetuksella N:o 1761/95.

110 Kantajat vetoavat tämän jälkeen asetuksen N:o 1761/95 soveltamisajanjaksoa koskeneeseen epävarmuuteen. Ne eivät kuitenkaan täsmennä tätä epävarmuutta. Tältä osin on korostettava, että asetuksesta N:o 1761/95 ilmenee, että kyseinen yhteisön kiintiö oli 5 013 tonnnia ja että sitä sovellettiin 16.4.1995 lähtien. Asetuksen perusteluista ilmenee, että tämä kiintiö ja tämä päivämäärä olivat yhteisön ja Kanadan välisten kahdenvälisten neuvottelujen tulosta. Jo asetuksen nimestä ilmenee, että sen mukaisia toimenpiteitä sovelletaan "vuonna 1995". Lisäksi jo kiintiön luonteeseen kuuluu, että sen kestoaika päättyy kiintiön tullessa täyteen, ja tämän tapahtuman päivämäärä on jo lähtökohtaisesti epävarma. Ei siis voida katsoa kiintiön asettaneen viranomaisen menetelleen virheellisesti, kun se ei ole vahvistanut tätä päivämäärää.

111 Kantajat vetoavat lopuksi siihen, että kahdenvälinen kalastussopimus ja asetus N:o 1761/95 eivät ole yhteensopivia kyseisen sopimuksen tekemisen jälkeen eli 6.4.1995 annetun ja 21.4.1995 julkaistun asetuksen N:o 850/95 kanssa. Asetuksella N:o 850/95 oli vahvistettu yhteisölle erillinen 18 630 tonnin kiintiö, joka siis ylitti näiden toimien mukaisen yhteisön kiintiön.

112 Tässä yhteydessä on korostettava, että asetus N:o 850/95 annettiin sen jälkeen kun neuvosto oli päättänyt esittää vastaväitteen NAFOn kalastuskomission vahvistamasta 3 400 tonnin suuruisesta yhteisön kiintiöstä. Koska vastaväitteen esittämisellä on NAFO-yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan se vai-

kutus, että kyseisen kiintiön vahvistamista koskeva päätös ei tullut täytäntöönpanokelpoiseksi yhteisön osalta, syntyi lainsäädännöllinen tyhjiö. Antaessaan asetuksen N:o 850/95 neuvosto pyrki täyttämään tämän tyhjiön vahvistamalla erillisen yhteisön kiintiön.

113 Se, että asetus N:o 850/95 julkaistiin kahdenvälisen kalastussopimuksen tekemisen jälkeen, ei voinut vaikuttaa laivanvarustajien oikeusvarmuuteen, koska kyseisen sopimuksen tarkoituksena ei ollut tuottaa välittömiä vaikutuksia taloudellisille toimijoille. Tämän sopimuksen määräykset pantiin täytäntöön vasta 29.6.1995 annetulla asetuksella N:o 1761/95, ja niihin voitiin siten vedota näitä taloudellisia toimijoita vastaan vasta tuolloin. Asetuksen perusteluista ilmeni selvästi, että sen tavoitteena oli kahdenvälisen kalastussopimuksen soveltaminen ja siten asetuksen N:o 850/95 kumoaminen.

114 Lisäksi kantajat ovat itse esittäneet kannekirjelmässään (106 kohta) asetuksesta N:o 850/95 seuraavaa:

"Puheenjohtajisto ja komissio ovat selittäneet, että kyseessä oli säilyttämistoimenpide, johon ryhdyttiin kokonaisvaltaista sopimusta odotettaessa, ja että se oli välttämätön sen vuoksi, että kalastajat voisivat jatkaa toimintansa harjoittamista lainsäädännöllisen tyhjiön syntymisen tultua tällä tavoin vältetyksi."

115 Tämä osoittaa sen, että ne eivät siis olleet pitäneet kyseistä asetusta sellaisena lopullisena ratkaisuna ristiriitatilanteeseen, johon ne olisivat luottaneet.

116 Tästä seuraa, että oikeusvarmuuden periaatetta ei ole loukattu.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

117 Kantajat väittävät, että yhteisön viranomaiset ovat antaneet niille perusteltuja toiveita nyt käsiteltävänä olevan asian taustalla olevan ristiriitatilanteen niiden intressien kannalta myönteisestä ratkaisusta eli siitä, että vallinnut tilanne olisi pidetty voimassa tai että kalastusmahdollisuuksia ei olisi heikennetty ainakaan merkittävästi. Ne viittaavat tässä yhteydessä ensinnäkin siihen, että yhteisö esitti vastaväitteen TAC:n jakamisesta; toiseksi asetukseen N:o 850/95; kolmanneksi yhteisön edustajien lausumiin, joissa oli ilmaistu näiden sitoutuneisuus kalastusoikeuksien ylläpitämiseen muun muassa siten, että kalastusasioista vastaava komission jäsen oli esiintynyt parlamentissa 15.3.1995, ja siten, että asianomaisille laivanvarustajille oli jaettu samana päivänä komission kannanotto, jossa vahvistettiin, että niillä oli laillinen oikeus kalastaa sääntelyalueella Kanadan kannasta riippumatta; neljänneksi siihen, että komissio on myöntämällä tukia koeluontoiselle kalastukselle itse rohkaissut useita laivanvarustajia, muun muassa kantajia, omistautumaan nimenomaan pääasiallisesti tämän lajin kalastukseen. Tässä yhteydessä kantajat korostavat, että yksi näiden tukien myöntämisen edellytyksistä oli yhteisön toimista kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamiseksi ja mukauttamiseksi 18 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 (EYVL L 376, s. 7) 14 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan se, että hankkeen piti koskea sellaisia kalastusalueita, joiden arvioitu kalakanta oli sellainen, että sen perusteella voitiin pitkällä aikavälillä suunnitella vakaata ja kannattavaa toimintaa.

118 Niiden mielestä tämä perusteltu luottamus on petetty vakavalla tavalla kahdenvälisellä kalastussopimuksella ja asetuksella N:o 1761/95. Ne väittävät, että yhteisön toimielimet eivät ole myöskään tutkineet sitä, olisiko siirtymätoimenpiteiden toteuttaminen ollut tarpeen niiden kohtalokkaiden vaikutusten lievittämiseksi, joita niiden päätöksillä olisi kantajiin. Kahdenvälisen kalastussopimuksen tekeminen ja sen vahvistaminen asetuksella N:o 1761/95 lopetti kantajien tiettyjen laivojen kalastustoiminnan välittömästi, ja ne olivat

syynä kalastustoiminnan merkittäviin muutoksiin. Luottamuksensuojan periaatteen perusteella yhteisön toimielinten olisi ensinnäkin pitänyt olla antamatta asetukselle N:o 1761/95 välitöntä vaikutusta, jotta yhteisön taloudellisilla toimijoilla olisi ollut riittävästi aikaa mukauttaa toimintansa uuteen tilanteeseen, ja toisaalta toimielinten olisi pitänyt toteuttaa asianmukaisia siirtymätoimenpiteitä, jotka olisivat mahdollistaneet siirtymisen aikaisemmasta tilanteesta uuteen tilanteeseen.

119 Ne huomauttavat, että neuvosto ja komissio eivät ole näyttäneet toteen, että niiden toimenpiteet olisivat olleet perusteltuja.

120 Neuvosto ja komissio katsovat, että nyt käsiteltävässä asiassa ei ole loukattu luottamuksensuojan periaatetta.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

121 Kantajat väittävät, että niillä on ollut perusteltu luottamus kiistan myönteiseen lopputulokseen ja erityisesti siihen, että niille ennen kiistatilannetta kuuluneet kalastusmahdollisuudet olisivat säilyneet. Tältä osin on ensinnäkin korostettava, kuten komissio perustellusti toteaa, että kiintiöiden jakaminen ei lähtökohtaisesti voi luoda taloudellisissa toimijoissa perusteltua luottamusta.

122 Vaikka luottamuksensuojan periaate kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten har-

kintavallan rajoissa; näin on erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan kaltaisella alalla, jolla niillä on laaja harkintavalta. Tästä seuraa, että taloudelliset toimijat eivät voi vedota saavutettuun oikeuteen sellaisen etuuden säilyttämiseksi, joka perustuu yhteisön säännöstöön ja joka kyseisillä toimijoilla on ollut tietyllä hetkellä (ks. esim. asia C-402/98, ATB ym., tuomio 6.7.2000, Kok. 2000, s. I-5501, 37 kohta).

123 Kuten neuvosto korostaa, tämä pätee erityisesti kansainvälisten neuvottelujen yhteydessä, sillä ne edellyttävät jo luonteensa vuoksi kaikilta sopimuspuolilta myönnytyksiä ja sellaisen kompromissin neuvottelemista, jonka kaikki sopimuksen osapuolet hyväksyvät.

124 Kantaja ei siis voi vedota siihen, että sillä olisi perusteltu luottamus TAC:n tai kiintiön ylläpitämiseen, jos kalastus tapahtuu kolmannen maan vesillä tai kansainvälisen järjestön vaikutuspiirissä ja jos saalismääristä on välttämättä neuvoteltava sellaisten kolmansien maiden kanssa, joiden tahto ei ole välttämättä sama kuin yhteisön.

125 Toiseksi, kuten edellä 105 ja 106 kohdassa on todettu, grönlanninpallaksen kalastusmahdollisuuksien rajoittaminen sääntelyalueella oli ennustettavissa jo syksyllä 1994 ja viimeistään 31.12.1994 lähtien, jolloin asetus N:o 3366/94 julkaistiin, joten perusteltua luottamusta vallineen tilanteen säilymiseen ei voinut syntyä ennen kuin markkinointivuosi 1995 oli edes alkanut.

126 Kolmanneksi seikat, joihin kantajat viittaavat väitteensä tueksi, eivät ole sellaisia, jotka voisivat olla perustellun luottamuksen syntymisen perusteena.

127 Todettakoon ensimmäiseksi vastaväitteestä, jonka neuvosto esitti 3.3.1995 ainoastaan 3 400 tonnin TAC:n antamisesta yhteisölle, että tämä toimenpide osoittaa vain sen, että yhteisö ei hyväksynyt tätä määrää, mutta ei vielä millään tavoin vaikuta siihen, minkä suuruista yhteisön kiintiötä lopulta sovellettaisiin. Tämä päätelmä pätee erityisen hyvin tässä tapauksessa, jossa, kuten komissio perustellusti korostaa, Kanadan erittäin voimakas reaktio vastaväitteeseen ei antanut aihetta olettaa, että vastaväitteen esittäminen ratkaisisi kysymyksen.

128 Toiseksi on muistutettava asetuksen N:o 850/95 osalta, että kuten kantajat ovat itsekin kannekirjelmässään (106 kohta) myöntäneet, kyseinen asetus oli olemassa olleen tilanteen säilyttävä toimenpide, koska sen tavoitteena oli täyttää edellä mainitun vastaväitteen johdosta syntynyt lainsäädännöllinen tyhjiö. Vastaväite oli herättänyt Kanadan taholta erittäin voimakkaita reaktioita, muun muassa Estai-aluksen tarkastamisen, mikä osoitti selvästi, ettei Kanada varmastikaan ollut valmis hyväksymään sitä, että yhteisön kiintiö ylittäisi NAFOn kalastuskomission myöntämät 3 400 tonnia. Tässä hyvin tunnetussa tilanteessa asetus N:o 850/95, jonka perusteluissa täsmennetään selvästi, että se annettiin edellä mainitun vastaväitteen vuoksi, ei missään tapauksessa voinut synnyttää perusteltua luottamusta siihen, että yhteisölle annettaisiin 18 630 tonnin kiintiö. Kuten komissio perustellusti korostaa, ensinnäkin ainoa yhteisön kiintiö, jonka kaikki kiistan osapuolet hyväksyivät ennen asetuksella N:o 1761/95 täytäntöön pannun kahdenvälisen sopimuksen tekemistä ja joka mahdollisesti olisi voinut synnyttää perustellun luottamuksen, oli NAFOn kalastuskomission myöntämä 3 400 tonnin kiintiö. Toiseksi vasta asetuksella N:o 1761/95 vahvistettiin lopullisesti yhteisön grönlanninpallaskiintiö vuodeksi 1995.

129 Kolmanneksi on huomautettava yhteisön edustajien lausumista, että ne ainoastaan heijastavat yhteisön toimielinten halua puolustaa yhteisön intressejä tuolloin käydyissä neuvotteluissa. Nämä lausumat eivät voi herättää perusteltua luottamusta kansainvälisten neuvottelujen lopputulokseen, kun otetaan huomioon tällaisten neuvottelujen sattumanvaraisuus. Komission 15.3.1995 päivätystä kannanotosta on todettava, että siinä mainittiin ainoastaan, että Estai-aluksen tarkastaminen oli ristiriidassa kansainvälisen oikeuden kanssa ja että yhteisön aluksilla oli lupa kalastaa sääntelyalueella, kunhan ne noudattivat

NAFOn ja yhteisön toteuttamia kalavarojen säilyttämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Siihen ei kuitenkaan sisältynyt mitään täsmällisiä tietoja sallituista pyyntimääristä.

130 Neljänneksi yhteisön tukien antaminen tietyille kantajille koeluontoista kalastamista varten grönlanninpallaksen kannan hyödyntämiseksi sääntelyalueella ei voi synnyttää perusteltua luottamusta siihen, että niille ei asetettaisi kahdenvälisellä kalastussopimuksella ja asetuksella N:o 1761/95 vahvistettua yhteisön kiintiötä. Kuten komissio perustellusti esittää, kalavarojen löytäminen ja hyödyntäminen eivät toisaalta ole ristiriidassa säilyttämistoimenpiteiden kanssa, jotka sinänsä ovat täysin tavanomaisia. Toisaalta se, että yhteisö myöntää tukia, ei voi synnyttää perusteltua luottamusta niiden kohteena olevien kalavarojen hyödyntämisen jatkumiseen. Tämä pätee erityisesti silloin, kun nyt käsiteltävän tapauksen tavoin nämä varat eivät ole yhteisön yksinomaisessa hallinnassa vaan monien osapuolten yhteishallinnassa, jolloin yhteisö ei siis voi olla varma siitä, että se aina saisi näkemyksensä hyväksytyiksi. Tässä tapauksessa kalavarojen hyödyntämistä ei myöskään ollut estetty vaan sille oli ainoastaan asetettu kiintiöitä.

131 Tästä seuraa, että luottamuksensuojan periaatetta ei ole loukattu eikä sitä varsinkaan ole loukattu ilmeisellä ja vakavalla tavalla.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

132 Kantajat myöntävät, että meren luonnonvarojen säilyttäminen on yksi kalastuksen kansainvälisen ja yhteisön sääntelyn perusperiaatteista, mutta ne katsovat,

että tässä tapauksessa tämä tavoite on toteutettu siten, että se ei ole asianmukaisessa suhteessa yhteisön kalastajien laillisiin intresseihin nähden.

133 Niiden mielestä yhteisön toimielinten olisi pitänyt taistella ensinnäkin sen puolesta, että olisi vahvistettu tieteellisen neuvoston suosittelema 40 000 tonnin suuruinen TAC, joka jo sellaisenaan olisi merkinnyt yhteisön laivanvarustajille vähennystä vuoden 1994 saaliisiin nähden, ja toisaalta siinä yhteydessä, kun TAC jaettiin NAFOn jäsenten kesken, sen puolesta, että yhteisön kiintiö olisi ollut 75,8 prosenttia, joka vastasi yhteisön kalastusalusten prosenttiosuutta pyynneistä lähimmän viiteajanjakson aikana.

134 Suhteellisuusperiaatetta olisi kuitenkin mahdollisesti noudatettu, mikäli yhteisö olisi jaettaessa 27 000 tonnin TAC:tä NAFO-yleissopimuksen osapuolten kesken puolustanut hyväksymäänsä erillistä 18 630 tonnin TAC:tä, vaikka tämä olikin vain 69 prosenttia kyseisestä TAC:stä.

135 Sen sijaan se, että yhteisön kiintiöksi vahvistettiin 5 013 tonnia 16.4.1995 lähtien, mikä merkitsi kaiken kaikkiaan 10 542:ta tonnia koko vuodeksi 1995, oli suhteellisuusperiaatteen vastaista.

136 Tämä yhteisön kalastusaluksille sälytetty uhraus oli suhteellisuusperiaatteen vastainen etenkin sen vuoksi, että sitä ei tehty vähitellen eikä siihen ollut liitetty mitään toimenpiteitä, jotka olisivat lieventäneet sen kielteisiä vaikutuksia taloudellisille toimijoille.

137 Neuvosto ja komissio katsovat, että nyt käsiteltävässä asiassa ei ole loukattu suhteellisuusperiaatetta.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

138 Suhteellisuusperiaatteen osatekijät on mainittu edellä 78 kohdassa.

139 Nyt käsiteltävässä asiassa on korostettava toisaalta, että kahdenvälisen kalastussopimuksen tarkoituksena ei ollut yksinomaan kalavarojen säilyttämisen varmistaminen vaan myös Kanadan ja yhteisön välisen kiistan lopettaminen ja siten sen varmistaminen yhteisön koko kalastusteollisuuden intressissä, että kaikki sääntelyalueella toimintaansa harjoittavat yhteisön laivanvarustajat voivat pyytämästään lajista riippumatta jatkaa kalastusta kaikessa rauhassa ilman sitä vaaraa, että Kanadan viranomaiset estävät heitä.

140 Toisaalta yhteisön kiintiö oli tulosta neuvotteluista, jotka olosuhteet huomioon ottaen olivat varmasti vaikeat. Kuten kaikissa neuvotteluissa mutta aivan erityisesti tällaisissa olosuhteissa vireille pannuissa kansainvälisissä neuvotteluissa yhteisö ei voinut olla varma siitä, että se saisi näkemyksensä kaikilta osin hyväksytyiksi, vaan se joutui välttämättä tekemään myönnytyksiä. Komissio esittää perustellusti, että mikäli se olisi vaatinut suurempaa kiintiötä, tällainen vaatimus olisi saattanut aiheuttaa jopa vakavan kansainvälisen kriisitilanteen, joka olisi haitannut kaikkien sääntelyalueella toimivien yhteisön laivanvarustajien kalastusta sääntelyalueella.

141 Koska suhteellisuusperiaatetta on arvioitava sen perusteella, ovatko keinot oikeassa suhteessa asianomaisen oikeussäännön tavoitteeseen, on todettava, että kun otetaan huomioon sopimuksen kaksinainen tavoite ja erityisesti tavoite lopettaa välttämättä ja kiireellisesti kiista, joka saattoi vaikuttaa yhteisön koko kalastusteollisuuteen, sekä se, että riidanalainen säädös perustui vaikeisiin kansainvälisiin neuvotteluihin, kyseistä periaatetta ei ole loukattu ilmeisellä ja

vakavalla tavalla. Yhteisön kiintiö, joka oli todellisuudessa 10 542 tonnia, oli hyväksyttävä puolivälin arvo yhteisön näkemyksen eli asetuksella N:o 850/95 vahvistetun erillisen vuotta 1995 koskeneen 18 630 tonnin kiintiön ja NAFOn kalastuskomission myöntämän 3 400 tonnin kiintiön välillä.

142 Lisäksi on viitattava edellä oleviin 105 ja 106 kohtaan, joissa on esitetty, että grönlanninpallaksen kalastusmahdollisuuksien vähentäminen sääntelyalueella ja yhteisön kiintiön vahvistaminen pienemmäksi olivat ennustettavissa jo syksyllä 1994 eli ennen vuoden 1995 kalastuskauden alkua.

143 Tästä seuraa, että suhteellisuusperiaatetta ei ole loukattu nyt käsiteltävässä asiassa ilmeisellä ja vakavalla tavalla.

Suhteellisen vakauden ja perinteisten kalastusoikeuksien kunnioittamisen periaatteiden loukkaaminen

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

144 Kantajat katsovat, että yhteisön toimielimet ovat laiminlyöneet ottaa huomioon suhteellisen vakauden ja perinteisten kalastusoikeuksien kunnioittamisen periaatteet.

145 Asetuksessa N:o 3760/92 tunnustetun suhteellisen vakauden periaatteen loukkaamisen osalta ne huomauttavat, että kyseisellä periaatteella pyritään vahvis-

tettaessa tai jaettaessa sellaisten lajien pyyntikiintiöitä, joita saatetaan pyytää liikaa, varmistamaan kalastuksen suhteellinen vakaus siten, että otetaan huomioon kolme perustetta, joita ovat perinteinen kalastus, kalastuksesta eniten riippuvaisten alueiden erityistarpeet ja saaliiden menetykset kolmansien maiden vesillä.

146 Ne väittävät, että tämä olisi pitänyt ottaa huomioon neuvotteluissa, jotka päätyivät kahdenvälisen kalastussopimuksen tekemiseen, mitä tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tapahtunut. Yhtäkään tähän periaatteeseen liittyvistä kolmesta perusteesta ei ole noudatettu tässä yhteydessä. Ensinnäkään ei ole otettu huomioon sitä, että yhteisön laivanvarustajat olivat ensimmäisiä, jotka keksivät grönlanninpallaksen erityisen hyödyntämismenetelmän sääntelyalueen syvillä vesillä ja kehittivät sitä. Lisäksi riidanalaiset toimenpiteet ovat osoittautuneet erittäin haitallisiksi Galicialle, joka on yksi niistä Euroopan alueista, joissa kalastuksella on pitkät perinteet ja jotka ovat erittäin riippuvaisia kalastuksesta sekä joissa työttömyysaste on vielä kaikkein korkeimpia yhteisön alueella. Asianomaisille laivanvarustajille on lisäksi aiheutunut viime aikoina saaliiden menetyksiä kolmansien maiden vesillä, sillä ne ovat vähitellen menettäneet perinteisiä kalastusalueitaan 1980-luvun aikana erityisesti Yhdysvaltain, Grönlannin, Norjan, Etelä-Afrikan, Kanadan tai Namibian alueilla. Nämä menetykset on osittain korvattu sääntelyalueen kalastuksella.

147 Perinteisten kalastusoikeuksien loukkaamisesta kantajat esittävät, että Espanjan laivanvarustajat ovat keksineet mahdollisuuden kalastaa grönlanninpallasta sääntelyalueen syvissä vesissä (800 ja 1500 metrin välillä), ne ovat olleet ensimmäisiä, jotka harjoittivat siellä ohjelmoitua ja yksinomaan tämän lajin pyyntiin keskittyvää kalastusta, ja ne ovat harjoittaneet sitä useiden vuosien ajan. Espanjan laivanvarustajille on myönnetty yhteisön tukea koeluontoista kalastusta varten, ja näiden tukien avulla ne ovat kyenneet keksimään tämän kalastusmuodon.

148 Neuvosto ja komissio katsovat, että tämän väitteen tueksi esitetyt perustelut ovat täysin perusteettomia.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

149 Kantajat vetoavat kalastustoiminnan suhteellisen vakauden ja perinteisten kalastusoikeuksien periaatteen loukkaamiseen.

150 Suhteellisen vakauden periaatteen osalta on muistutettava, että tämän asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun periaatteen avulla pyritään turvaamaan kullekin jäsenvaltiolle osuus yhteisön TAC:eistä, jotka määritetään pääasiallisesti niiden pyyntimäärien mukaan, jotka perinteisillä kalastuselinkeinoilla ja paikallisväestöllä, joka on erityisen riippuvaista kalastuksesta ja siihen liittyvistä elinkeinoista, on tässä jäsenvaltiossa ollut ennen kiintiöjärjestelmän perustamista (em. asiassa NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation annetun tuomion 47 kohta).

151 Tätä yhteisön oikeuden periaatetta sovelletaan ainoastaan yhteisön pyyntikiintiön jakamiseen jäsenvaltioiden kesken (em. asiassa Mondiet annetun tuomion 50 kohta). Kahdenvälinen kalastussopimus ja asetus N:o 1761/95 eivät koske yhteisön pyyntikiintiön jakamista jäsenvaltioiden kesken vaan kyseisen kiintiön määrittämistä, joten ne sijoittuvat eri vaiheeseen kuin se vaihe, johon kyseistä periaatetta sovelletaan. Lisäksi kiintiö on määritetty kansainvälisissä neuvotteluissa, joihin sovelletaan yksinomaan kansainvälisen oikeuden sääntöjä, joihin kyseinen periaate ei liity.

152 Lopuksi on korostettava, että koska kyseisen periaatteen kohteena ovat yksinomaan jäsenvaltioiden väliset suhteet, sillä ei voida antaa yksityisille subjektiivisia oikeuksia, joiden loukkaaminen antaisi oikeuden korvaukseen EY 288 artiklan toisen kohdan perusteella.

153 Perinteisistä kalastusoikeuksista, jotka olisivat syntyneet siitä, että espanjalaiset laivanvarustajat kehittivät grönlanninpallaksen kalastusta sääntelyalueella 90-luvulta alkaen, voidaan vain todeta, että riippumatta siitä, voiko ensinnäkin vain joitakin vuosia kestäneen käytännön perusteella syntyä perinteisiä kalastusoikeuksia, tai toisaalta siitä, voivatko nämä oikeudet koskea erityisesti tietyn kalalajin pyyntiä, tai vielä siitä, onko kukin kantaja erikseen tarkasteltuna harjoittanut tällaista, tapaoikeutta luovaa toimintaa, nämä oikeudet kuuluvat joka tapauksessa yksinomaan valtioille, mistä syystä yksittäisillä laivanvarustajilla ei ole tällaisia oikeuksia. Nämä eivät siten voi vedota subjektiiviseen oikeuteen, jonka loukkaaminen antaisi oikeuden korvaukseen EY 288 artiklan toisen kohdan perusteella.

154 Tästä seuraa, että suhteellisen vakauden ja perinteisten kalastusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita ei ole loukattu.

Harkintavallan väärinkäyttö

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

155 Kantajat katsovat, että vastaajat ovat käyttäneet harkintavaltaansa väärin tehdessään kahdenvälisen kalastussopimuksen ja antaessaan asetuksen N:o 1761/95. Nämä toimet on näet toteutettu sen toimivallan perusteella, joka yhteisöllä on käytettävissään täysin erilaisten tavoitteiden, erityisesti Kanadan ja yhteisön välisten kauppasuhteiden normalisoinnin tavoitteen saavuttamiseksi harjoitettavan yhteisen kalastuspolitiikan alalla.

156 Neuvosto ja komissio katsovat, että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin nyt käsiteltävässä asiassa.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

157 On korostettava, että kyseiset toimet kuuluvat muotonsa, kohteensa ja perustelujensa osalta yhteisen kalastuspolitiikan piiriin. Niiden tavoitteena oli kyllä myös Kanadan ja yhteisön välisen kalastusta koskeneen kiistatilanteen lopettaminen ja siten rauhan palauttaminen sääntelyalueelle. Kuten komissio perustellusti korostaa, tämä tavoite kuuluu ilman muuta yhteisen kalastuspolitiikan piiriin. Oli toisaalta yhteisön kalastajien ja erityisesti kantajien etujen mukaista varmistaa kalastuksen turvallisuus sääntelyalueella. Koska Kanada toisaalta on edustettuna useissa kansainvälisissä kalastusjärjestöissä ja sen asema niissä on merkittävä, hyvien suhteiden ylläpitäminen siihen oli tärkeää kalavarojen hoitamiseksi maailmanlaajuisella tasolla. Yhteisöjen toimielinten tehtävänä tässä tilanteessa ei ollut pelkästään kantajien lyhyen aikavälin intressien edustaminen vaan kaikkien yhteisön kalastajien etujen huomioon ottaminen.

158 Kuten komissio myös perustellusti lisää, vaikka komissio olisikin tässä tapauksessa tavoitellut samalla toissijaisesti tavoitteita, jotka eivät kuulu suoraan ja yksinomaisesti yhteisen kalastuspolitiikan piiriin, kuten poliittisten tai kaupallisten suhteiden normalisointia Kanadan kanssa, tämä ei merkitsisi harkintavallan väärinkäyttöä. Hyvien kansainvälisten suhteiden ylläpitäminen on aina sallittua yhteisön politiikkaa harjoitettaessa, koska yhteisön eri politiikat eivät missään tapauksessa ole erillisiä lokeroita ja koska toimielinten on aina lainsäädäntöä tietyn politiikan yhteydessä antaessaan otettava huomioon vaikutukset unionin muuhun toimintaan ja erityisesti yleiseen etuun.

159 Tästä seuraa, että ei ole näytetty toteen, että nyt käsiteltävässä asiassa olisi käytetty harkintavaltaa väärin.

160 Vahingonkorvausvaatimus on siis hylättävä myös siltä osin kuin se perustuu siihen, että neuvosto ja komissio olisivat menetelleet lainvastaisesti tehdessään ja hyväksyessään kahdenvälisen kalastussopimuksen ja antaessaan asetuksen N:o 1761/95.

161 Siltä osin kuin vahingonkorvausvaatimus perustuu tuottamusperusteiseen yhteisön vastuuseen, se on siis hylättävä kokonaisuudessaan, ilman että olisi tarpeen toteuttaa kantajien esittämiä asian selvittämistoimia, jotka edellä esitetyn perusteella eivät ole asiaankuuluvia.

II *Tuottamuksesta riippumaton vastuu*

A *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

162 Kantajat korostavat, että oikeuskäytännössä yhteisön on katsottu olevan tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa, kun yksityiselle oikeussubjektille aiheutuu yleisen edun vuoksi epätavallisia ja erityisiä kustannuksia, jotka eivät tavanomaisesti kuulu hänelle (yhdistetyt asiat 9/71 ja 11/71, Compagnie d'approvisionnement ja Grands Moulins de Paris v. komissio, tuomio 13.6.1972, Kok. 1972, s. 391; asia 59/83, Biovilac v. ETY, tuomio 6.12.1984, Kok. 1984, s. 4057; Kok. Ep. VII, s. 683; asia 267/82, Développement SA ja Clemessy v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok. 1986, s. 1907; Kok. Ep. VIII, s. 663; asia 81/86, De Boer Buizen v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.9.1987, Kok. 1987, s. 3677; Kok. Ep. IX, s. 167 ja asia T-184/95, Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. II-667).

163 Ne väittävät ensinnäkin, että niille on aiheutunut epätavallista vahinkoa eli vahinkoa, joka ylittää asianomaisen alan toimintaan olennaisesti kuuluvat taloudelliset riskit (em. asiassa Biovilac v. ETY annetun tuomion 27 kohta). Vahinko on syntynyt siitä, kun grönlanninpallaksen osalta vahvistettiin kiintiö

vuodeksi 1995. Se ei liity kalastusalaan olennaisesti kuuluviin riskeihin. Ne muistuttavat tässä yhteydessä siitä, että kalastus on taloudellista toimintaa, jossa suunnitelmallisuus on olennaisen tärkeää. Laivanvarustajien on suunniteltava ja jaettava kalastusalusten pyyntimatkat, otettava tarvittava henkilöstö palvelukseen, ostettava riittävä tarpeisto ja mukautettava alukset kunkin pyyntimatkan erityisluonteen mukaan sekä hankittava tarvittavat kalastusluvat. Tällaiset valmistelut edellyttävät välttämättä suuria investointeja. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvässä tilanteessa huolellisenkaan laivanvarustajan ei ollut mahdollista suunnitella toimintaa järkiperäisesti, koska hänen toimintaansa varten välttämätön vakaus puuttui.

164 Ne selittävät, että aluksi ne kykenivät nojautumaan vain asetuksella N:o 3366/94 vahvistettuun 27 000 tonnin TAC:hen, joka oli vielä jaettava. Ne olivat suunnitelleet toimintansa tältä pohjalta vuodeksi 1995 siten, että ne ottivat huomioon sen, että lopullista jakoa ei ollut suoritettu. Yllättäen yhteisölle oli myönnetty vain 3 400 tonnin kiintiö tästä TAC:stä, mikä oli merkinnyt 92 prosentin pienennystä edellisen vuoden saaliisiin nähden. Ne esittävät, että vaikka neuvosto ja komissio olisivat esittäneet vastaväitteen tästä jaosta, Kanadan uhkaukset, Kanadan lainsäädäntöön 3.3.1995 tehdyt muutokset, Estai-aluksen tarkastaminen, alusten ahdistelut ja kahdenvälisten eikä monenvälisten neuvottelujen alkaminen loivat epävarmuustilanteen ja ahdistuksen tunteen kalastusta kyseisellä alueella harjoittaville laivanvarustajille. Tämän tunteen vastapainona oli kuitenkin se, että ne olivat luottaneet yhteisön toimielimiin, jotka olivat vakuuttaneet niille puolustavansa niiden oikeuksia Kanadaa vastaan. Ne muistuttavat, että hieman aiemmin, neuvottelujen ollessa käynnissä, neuvosto oli antanut asetuksella N:o 850/95 18 630 tonnin kiintiön, joka jo merkitsi 58 prosentin pienennystä edellisen vuoden saaliisiin nähden. Vaikeuksista huolimatta kantajat pyrkivät sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Ne olivat edelleen luottaneet siihen, että yhteisön toimielimet pysyisivät tiukkoina Kanadan lainvastaisia toimia ja sen harjoittamaa kiristystä vastaan. Kahdenvälisen kalastussopimuksen vuoksi kantajilta oli kuitenkin viety kaikki mahdollisuudet harjoittaa toimintaansa normaalilla tavalla.

165 Ne huomauttavat tehneensä kaiken voitavansa mukautuakseen muuttuviin olosuhteisiin ja siten vähentääkseen vahinkojensa määrää.

166 Ne katsovat, että vaikka ristiriitatilannetta yhteisön ja Kanadan välillä ei olisi voitu välttää, vahingon syntyminen olisi voitu, mikäli yhteisö olisi suorittanut korvausta asianomaisille laivanvarustajille, kuten se on vastaavissa tilanteissa menetellyt. Ne viittaavat esimerkkeinä erityistoimenpiteistä korvauksen myöntämiseksi tiettyjen yhteisön jäsenvaltioiden kalastajille, jotka ovat joutuneet keskeyttämään kalastustoimintansa Marokon suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä 26 päivänä lokakuuta 1995 tehtyyn neuvoston päätökseen 95/451/EY (EYVL L 264, s. 28) ja Italian hallituksen Sisilian merikalastuksen hyväksi toteuttamista poikkeuksellisista toimenpiteistä annetusta alueellisesta laista 11 päivänä helmikuuta 1987 tehtyyn komission päätökseen 87/419/ETY (EYVL L 227, s. 50).

167 Kantajat väittävät toiseksi kärsineensä erityistä vahinkoa eli kuuluvansa sellaisten taloudellisten toimijoiden ryhmään, joiden omistusoikeutta olisi loukattu tavalla, joka erottaisi ne kaikista muista taloudellisista toimijoista (em. asiassa Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio annetun tuomion 82 kohta). Asianomaiset laivanvarustajat muodostivat tässä tapauksessa aivan tietyn ja yksilöidyn ryhmän, mikä erotti ne kaikista muista kalastusalan taloudellisista toimijoista. Ne ovat ryhtyneet sääntelyalueella perinteiseen grönlanninpallaksen kalastukseen, joka oli pakastusalusten, joihin ne olivat keskittäneet investointinsa, pääasiallinen toiminta-ala.

168 Kyseinen epätavallinen ja erityinen vahinko on esitetty edellä tuottamuksesta riippuvaa vastuuta koskevassa osassa.

169 Vahingon on aiheuttanut yhteisö. Vastaajien menettely ja toiminta on johtanut rajoituksiin ja epävarmuuteen, jotka ovat merkinneet suhteettomia, normaaliin kalastukseen liittymättömiä menetyksiä. Yhteisön laivastolle myönnetyn kiintiön vaihtelut, jotka ovat liittyneet välittömästi vastaajien menettelyyn ja toimintaan, ovat estäneet kaiken järkiperäisen suunnittelun ja aiheuttaneet vahinkoja, joita normaalitilanteessa ei olisi aiheutunut.

170 Neuvosto ja komissio kiistävät sen, että edellytykset tuottamuksesta riippumattomalle yhteisön vastuulle täyttyisivät nyt käsiteltävässä asiassa.

B *Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta*

171 On muistettava, että jotta tällaista vastuuta koskeva periaate pitäisi hyväksyä yhteisön oikeudessa, se edellyttäisi joka tapauksessa sitä, että kolme edellytystä eli aiheutuneeksi väitetyn vahingon todellista syntymistä, vahingon ja yhteisön toimielinten toimen välistä syy-yhteyttä sekä vahingon epätavallisuutta ja erityisyyttä koskevat edellytykset täyttyvät kumulatiivisesti (asia C-237/98 P, Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio, tuomio 15.6.2000, Kok. 2000, s. I-4549, 17—19 kohta).

172 Jotta voitaisiin ratkaista, onko kyseinen vahinko epätavallinen, on arvioitava sitä, onko se suurempi kuin kalastusalan toimintaan kuuluvat taloudelliset riskit (em. asiassa Biovilac vastaan ETY annetun tuomion 27 kohta ja asiassa Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio 28.4.1998 annetun tuomion 80 kohta).

173 Tässä tapauksessa kantajien tilanteeseen on vaikuttanut niiden kalastusmahdollisuuksien vähentyminen TAC:n ja samalla yhteisön kiintiön vahvistamisen vuoksi, koska kiintiö oli pienempi kuin ne olivat arvioineet.

174 Tässä yhteydessä on ensinnäkin korostettava, että kannekirjelmän liitteestä XIII, jossa esitetään sääntelyalueella vuosina 1995—1999 vahvistetut kiintiöt, ilmenee, että TAC:n huomattavatkaan muutokset, kuten sen vähentäminen puoleen tai jopa TAC:n poistaminen kokonaan, eivät ole tällä alueella poikkeuksellisia. Esimerkiksi lajin "Squid (Ilex)" TAC NAFOn suuralueilla 2 ja 3 oli

150 000 tonnia vuosina 1995—1998, mutta se vähennettiin puoleen vuonna 1999, ja lajin "Redfish" TAC alueella 3LN oli 14 000 tonnia vuonna 1995 ja 11 000 tonnia vuosina 1996 ja 1997, mutta se poistettiin kokonaan vuosiksi 1998 ja 1999.

175 Toiseksi, kuten edellä 105 ja 106 kohdassa on todettu, yhteisön kalastusalusten grönlanninpallasta koskevien kalastusmahdollisuuksien vähentäminen sääntelyalueella ei olosuhteet, erityisesti jo vuoden 1994 alusta lähtien yleisesti tiedossa ollut Kanadan hallituksen erittäin voimakas päättäväisyys, huomioon ottaen merkinnyt ennalta arvaamatonta suunnanmuutosta periaatteellisesti eikä laajuudeltaankaan.

176 Kolmanneksi todettakoon, että vaikka grönlanninpallaksen kalastusmahdollisuudet vähenivät sääntelyalueella asianomaisten toimien vaikutuksesta, ne eivät kuitenkaan estäneet kokonaan tämän kalastuksen harjoittamista, eikä yhteisön laivanvarustajien tarvinnut ryhtyä harjoittamaan toisen kalalajin kalastusta kyseisellä alueella eikä saman tai muiden lajien kalastusta muilla alueilla.

177 Neljänneksi vahinko, johon kantajat vetoavat, koostuu lähinnä saamatta jääneestä tulosta, joka perustui siihen oletukseen, että ne saisivat oikeuden kalastaa grönlanninpallasta kyseisen määrän. Kuten edellä on todettu, kantajat eivät voi vedota tällaiseen oikeuteen, väitettiinpä sen perustuvan perinteiseen kalastusoikeuteen, suhteellisen vakauden periaatteesta johtuvaan oikeuteen tai saavutettuihin oikeuksiin. Tässä yhteydessä on muistettava, että taloudelliset toimijat eivät voi vedota saavutettuun oikeuteen sellaisen etuuden säilyttämiseksi, joka perustuu yhteisön lainsäädäntöön, eikä varsinkaan sellaiseen, joka perustuu sellaisen kansainvälisen järjestön piirissä laadittuun säännöstöön, johon yhteisö kuuluu.

178 Tästä seuraa, että vahinko, johon kantajat vetoavat, ei ollut suurempi kuin kalastusalan toimintaan kuuluvat taloudelliset riskit. Se ei siis ollut "epätavalli-

nen" niiden edellytysten perusteella, joiden täyttyessä sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu laillisesta toimesta saattaisi mahdollisesti syntyä.

179 Kyseisten edellytysten kumulatiivisuus merkitsee sitä, että jos yksi niistä ei täyty, sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu sen toimielimen antamasta laillisesta toimesta ei voi syntyä (em. asiassa Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio 15.6.2000 annetun tuomion 54 kohta).

180 Tästä seuraa, että kanne on hylättävä myös siltä osin kuin se perustuu toissijaisesti tuottamuksesta riippumattomaan yhteisön vastuuseen.

181 Kanne on siis hylättävä kokonaan.

Oikeudenkäyntikulut

182 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska neuvosto ja komissio ovat sitä vaatineet.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Azizi Lenaerts Jaeger

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä joulukuuta 2001.

H. Jung M. Jaeger

kirjaaja jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... II - 3604

Käsiteltävän asian taustalla olevat tosiseikat ..... II - 3605

Menettelyn kulku ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 3607

Asian oikeudellinen arviointi ..... II - 3610

I Tuottamusperusteinen vastuu ..... II - 3610

A Komission menettelyn lainvastaisuus NAFO-yleissopimuksen yhteydessä käydyissä neuvotteluissa, joiden tarkoituksena oli grönlanninpallasta koskevan TAC:n vahvistaminen vuodeksi 1995 ..... II - 3610

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3610

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3615

B Neuvoston menettelyn lainvastaisuus sen antaessa asetuksen N:o 3366/94 ..... II - 3621

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3621

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3622

C Neuvoston ja komission menettelyn lainvastaisuus niiden tehdessä ja hyväksyessä kahdenvälisen kalastussopimuksen ja antaessa asetuksen N:o 1761/95 ..... II - 3628

Oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen ..... II - 3628

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3628

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3631

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen ..... II - 3636

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3636

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3637

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen ..... II - 3640

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3640

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3642

Suhteellisen vakauden ja perinteisten kalastusoikeuksien kunnioittamisen periaatteiden loukkaaminen ..... II - 3643

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3643

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3645

Harkintavallan väärinkäyttö ..... II - 3646
— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3646
— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3647
II Tuottamuksesta riippumaton vastuu ..... II - 3648
A Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut ..... II - 3648
B Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3651
Oikeudenkäyntikulut ..... II - 3653