JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
17 päivänä syyskuuta 1998 *

A Johdanto

1. Espanjan kuningaskunta on nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen kahdesta neuvoston asetuksesta, joiden perusteella Portugalin tasavalta ja Ranskan tasavalta ovat voineet toteuttaa sardellien kalastusmahdollisuuksia koskevan vaihdon. Tämän vaihdon erikoisuus on siinä, että Portugali on luovuttanut osan sille alun perin ICES-alueella IX, X, CECAF 34.1.1 (Iberian niemimaalta länteen ja lounaaseen) myönnetystä pyyntikiintiöstä Ranskalle ja saanut kalastusoikeuden ICES-alueella VIII (Gascognen lahti).

2. Espanjalla on molemmilla mainituilla pyyntialueilla pyyntikiintiöt ja se katsoo, että kysymyksessä on sekä perustamissopimuksen 39 artiklan mukaisten yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden (tuotannontekijöiden paras mahdollinen hyödyntäminen ja markkinoiden vakauttaminen) rikkominen että asetuksen (ETY) N:o 3760/92 [1] periaatteiden (voimavarojen järkevä ja vastuuntuntoinen hyödyntäminen ja suhteellisen vakauden periaate) loukkaaminen, sillä vaihto koski toisistaan poikkeavia kalakantoja toisistaan erillään olevilla alueilla. Tällainen vaihto ei tämän vuoksi ole mahdollinen ja se on toteutettu vain kiertämällä kiintiöiden määrittämistä koskevia säännöksiä (Espanjan vahingoksi).

3. Neuvosto ja sen tukena tässä asiassa väliintulijana esiintyvä komissio vetoavat pääosin neuvoston yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevaan laajaan harkintavaltaan ja viittaavat Espanjan ja Portugalin yhteisöön liittymistä koskeviin moninaisiin ongelmiin, joiden vuoksi riidanalaisten asetusten antaminen olisi ollut perusteltua.

B Tosiseikat ja sovellettavat oikeussäännöt

4. Yhteisön merialueilla on kaksi eri sardellikantaa, joille on vahvistettu sallitut kokonaispyyntimäärät (jäljempänä TAC) [2]

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3760/92 (EYVL L 389, s. 1).

2 — Lyhenne "TAC" perustuu ranskankieliseen ilmaisuun "total admissible des captures".

ja pyyntikiintiöt. Nämä kalakannat ovat ICES-alueilla VIII ja IX, X, CECAF 34.1.1.

5. Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu [3] laaditun asiakirjan (jäljempänä liittymisasiakirja) 161 artiklassa Espanjalle on jaettu 90 prosentin kiintiö ICES-alueella VIII; jäljelle jäävä 10 prosentin osuus kuuluu Ranskalle. Espanjan ja Portugalin välisen suhteellisen vakauden periaatteen mukaisesti Espanjan kiintiöksi vahvistettiin toisesta kalakannasta 48 prosenttia ja Portugalille 52 prosenttia.

6. Pyyntimahdollisuuksien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken luotu järjestelmä perustuu asetukseen N:o 3760/92. Tämän asetuksen keskeisenä tavoitteena on luoda puitteet kalakantojen säilyttämiselle ja suojelulle. Neuvosto voi kalavarojen järkiperäisen, vastuuntuntoisen ja kestävän käytön takaamiseksi kyseessä olevana ajanjaksona säädellä kalastuksen määrää rajoittamalla sallittua pyyntimäärää ja tarvittaessa pyyntiponnistusta. Jos on välttämätöntä rajoittaa [4] tietyn kalastuksen määrää, neuvosto toimii 8 artiklan 4 kohdan ii alakohdan nojalla komission ehdotuksesta määräenemmistöllä seuraavasti:

"[neuvosto] jakaa pyyntimahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken siten, että voidaan turvata kunkin jäsenvaltion kalastustoiminnan suhteellinen vakaus kunkin kyseessä olevan kannan osalta — —."

7. Tämän seikan havainnollistamiseksi asetuksen 11.—13. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Niiden kalavarojen osalta, joiden kalastuksen määrää olisi rajoitettava, olisi kalastusmahdollisuudet jaettava jäsenvaltioille kalastusoikeuksina kiintiöiden muodossa ja tarvittaessa pyyntiponnistuksena ilmaistuna,

kalavarojen säilyttämisellä ja hoidolla olisi myötävaikutettava kalastustoiminnan vakauden parantamiseen, ja niiden arvioinnin tulisi perustua neuvoston antamiin suuntaviivoihin perustuvaan viitejakoon,

toisaalta kyseisen vakauden on kantojen väliaikaisen biologisen tilanteen vuoksi otettava huomioon niiden alueiden erityistarpeet, joiden väestö on erityisen riippuvainen kalastuksesta ja sen liitännäistoiminnoista — —,

tavoitteena oleva suhteellisen vakauden käsite olisi ymmärrettävä juuri tällä tavoin."

3 — EYVL L 302, 15.11.1985, s. 1.

4 — Ks. asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 2 kohta.

8. Asetuksen 9 artiklassa säädetään pyyntioikeuksien mahdollisesta vaihtamisesta niiden vahvistamisen jälkeen seuraavaa: "Jäsenvaltiot voivat vaihtaa keskenään kaikki niille myönnetyt kalastusoikeudet tai osan niistä ilmoitettuaan asiasta komissiolle."

9. Kalakantojen ja kalakantaryhmien TACit vahvistettiin vuodeksi asetuksen (EY) N:o 3362/94 [5] liitteessä I. Tämän mukaisesti alueella VIII oli voimassa 33 000 tonnin suuruinen varo-TAC, josta Espanja sai 29 700 tonnia ja Ranska 3 300 tonnia. ICES-alueelle IX, X, CECAF 34.1.1 oli vahvistettu 12 000 tonnin varo-TAC, josta Espanja sai 5 740 tonnia ja Portugali 6 260 tonnia. Viimeksi mainittuja kiintiöitä saatiin kalastaa vain kysymyksessä olevan jäsenvaltion suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesialueilla tai kyseisen alueen kansainvälisillä vesialueilla.

10. Neuvosto antoi tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnistusten hallinnosta 27 päivänä maaliskuuta 1995 annetun asetuksen (ETY) N:o 685/95. [6] Sen 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asianomaiset jäsenvaltiot voivat vaihtaa niille jaettuja kalastusmahdollisuuksia liitteessä IV olevassa 1 kohdassa määrätyin edellytyksin.

Liitteessä IV olevassa 1.1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Ranskan ja Portugalin väliset vaihdot ovat hiljaisella sopimuksella uudistettavissa kaudella 1995—2002, jollei muuta johdu kunkin jäsenvaltion mahdollisuuksista tarkistaa näitä edellytyksiä vuosittain tapahtuvan TACien ja kiintiöiden vaihtamisen yhteydessä, ja seuraavin ehdoin.

Vaihdot koskevat seuraavia TACeja:

i) Yhteinen anjoviksen TAC, joka on vahvistettu ICES-alueille VIII ja IX, 80 prosenttia Portugalin kalastusmahdollisuuksista siirtyy vuosittain Ranskalle; määrät on kalastettava yksinomaan Ranskan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvilta vesiltä;

— — "

5 — Tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien osalta vuodeksi 1995 vahvistettavista suurimmista sallituista saaliista ja tietyistä pyyntiedellytyksistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 3362/94 (EYVL L 363, s. 1).

6 — Tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnistusten hallinnosta annettu asetus (EYVL C 71, s. 5).

11. Neuvosto vahvisti asetuksella N:o 746/95 [7] uudelleen aluetta IX, X, CECAF 34.1.1 koskevan varo-TACin. Sen mukaisesti 12 000 tonnin varo-TAC pysyi toistaiseksi voimassa, samalla kun Espanja sai 5 740 tonnia. Portugalille kuuluvasta 6 260 tonnista saatiin kuitenkin kalastaa enintään 5 008 tonnia Ranskan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvalla ICES-suuralueen VIII vesialueella.

12. Yhteenvetona voidaan todeta, että aluksi molemmille alueille oli vahvistettu eri suuruiset TACit ja kiintiöt ja että alueella VIII ne oli jaettu Espanjan ja Ranskan kesken ja toisella alueella Espanjan ja Portugalin kesken. Viimeksi mainitun asetuksen mukaan Portugali sai kalastaa osan alueelle IX, X, CECAF 34.1.1 kuuluvasta TACistaan Ranskan ICES-alueella - VIII. Portugali luovutti kuitenkin tämän kiintiön Ranskalle.

13. Espanjan kuningaskunta pyrkii kanteellaan estämään tällaisen menettelyn.

14. Espanjan kuningaskunnan hallitus huomauttaa ensinnäkin, että sallimalla Portugalin kalastaa osa sille alueelle IX jaetusta sardellikiintiöstä muualla, eli alueella VIII, alueelle VIII vahvistettu 33 000 tonnin TAC korotetaan 38 008 tonniin, ilman että tähän olisi ollut aihetta uusien tieteellisten seikkojen perusteella. Riidanalaisten säännösten tavoitteena ei ole sen paremmin tuotannontekijöiden paras mahdollinen hyödyntäminen kuin markkinoiden vakauttaminenkaan. Näin ollen kysymyksessä on perustamissopimuksen 39 artiklan mukaisen yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden loukkaaminen.

15. Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että koska on olemassa kaksi toisistaan riippumatonta sardellikantaa, riidanalaisilla säännöksillä korotetaan alueelle VIII vuodeksi 1995 vahvistettua TACia ilman mitään tieteellistä perustetta. Tällä kuitenkin loukataan asetuksen N:o 3760/92 mukaisen järkiperäisen ja vastuuntuntoisen voimavarojen käytön tavoitetta. Riidanalaiset säännökset johtavat jopa toisen sardellilajin ylipyyntiin.

16. Sillä, että määrä, jolla sardellikiintiötä muutettiin eli 5 008 tonnia, annettiin kokonaisuudessaan Portugalille, loukattiin suhteellisen vakauden periaatetta. Portugalilla ei ollut tällä alueella koskaan ollut kiintiötä, joten sen myöntämisellä rikotaan velvollisuutta säilyttää kunkin kalakantaa jakamassa olevan jäsenvaltion vahvistettu prosenttiosuus.

17. Espanjan kuningaskunnan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnis-

7 — Tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien osalta vuodeksi 1995 vahvistettavista suurimmista sallituista saaliista ja tietyistä pyyntiedellytyksistä annetun asetuksen (EY) N:o 3362/94 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 746/95 (EYVL L 74, s. 1).

tusten hallinnosta 27 päivänä maaliskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 685/95 liitteessä IV olevan 1.1 kohdan i alakohdan viimeisen virkkeen,

— kumoaa tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien osalta vuodeksi 1995 vahvistettavista suurimmista sallituista saaliista ja tietyistä pyyntiedellytyksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3362/94 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 746/95 liitteen I sardelleja koskevan viidennen kohdan, ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen

ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

C Kannanotto

18. Koska Espanjan kuningaskunnan hallitus pääosin perustaa kanteensa toisaalta perustamissopimuksen 39 artiklan ja toisaalta asetuksen N:o 3760/92 rikkomiseen, näitä kohtia on käsiteltävä jäljempänä erikseen.

Perustamissopimuksen 39 artiklan rikkominen

19. Espanjan kuningaskunnan hallitus väittää aluksi, että alueelle VIII alun perin vahvistettu 33 000 tonnin TAC perustui tieteelliseen tietoon ja neuvosto oli pitänyt tätä asianmukaisena TACina voimavarojen järkiperäisen ja vastuuntuntoisen käyttämisen takaamiseksi. Sitä paitsi tämä TAC on Espanjan yhteisöön liittymisen jälkeen heilahdellut vain epäolennaisesti ja se vastaa 70-luvun saaliiden keskiarvoja. Näin tähänastinen kehitys on otettu huomioon ja näiden varojen kestävä käyttö on taattu. Mikäli neuvosto nyt käytännössä muuttaa TACia 33 000 tonnista 38 008 tonniin, se katkaisee tähänastisten sääntelyjen jatkuvuuden ilman, että sen olisi meneteltävä näin uusien tieteellisten tietojen perusteella. Sen harkintavallan, joka neuvostolla on sen antaessa säännöksiä yhteisen kalastuspolitiikan alalla, on pysyttävä perustamissopimuksella vahvistetuissa rajoissa. Mikäli eri lajeja koskevien, eri kalastusalueille vahvistettujen kiintiöiden vaihtaminen sallitaan (kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa), loukataan perustamissopimuksen 39 artiklan a ja c alakohdassa mainittuja

tavoitteita, eli tuotannontekijöiden parasta mahdollista hyödyntämistä ja markkinoiden vakauttamista.

20. Neuvosto ja komissio vetoavat pääasiallisesti riidanalaisten asetusten antamiseen liittyvään laajaan harkintavaltaansa. Ensinnäkään kumpikaan sardellikanta ei ole uhattuna. Tämän lisäksi näille kannoille vahvistetut TACit ovat vain ennalta varovaisuussyistä vahvistettuja TACeja. Näillä on tosin sitova vaikutus, mutta koska niitä ei ole vahvistettu varmojen tieteellisten tietojen perusteella, niitä voidaan muuttaa. Vaihto eri alueiden ja eri lajien kesken ei sekään ole mitenkään poikkeuksellista, ja sitä on aikaisemmin käytetty useamminkin.

21. Neuvoston ei olisi tarvinnut sokeasti noudattaa yksittäisiä kantoja koskevia tieteellisiä lausuntoja, vaikka sellaisia olisi ollut sen käytettävissä riidanalaisia säännöksiä annettaessa. Neuvosto on harkintavaltansa rajoissa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa punninnut keskenään yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteita ja yhteisön tavoitteita integroida Espanja ja Portugali entistä tiiviimmin yhteisöön. Lopputulos näkyy riidanalaisissa asetuksissa.

22. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimielinten on yhteisen kalastus- ja maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrkiessään huolehdittava kyseisten tavoitteiden jatkuvasta yhteensovittamisesta, mikä voi olla välttämätöntä sen vuoksi, että erikseen tarkasteltuina tavoitteet saattavat näyttää ristiriitaisilta. Tarvittaessa jollekin näistä tavoitteista on väliaikaisesti annettava etusija. Näin on kuitenkin vain silloin, kun päätösten perustana olevat taloudelliset seikat tai olosuhteet edellyttävät tätä. [8] Oikeuskäytännössä todetaan myös, että yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta, joka vastaa sille perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklan perusteella kuuluvaa poliittista vastuuta. [9]

23. Neuvostolle yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisessa annettu harkintavalta huomioon ottaen yhteisöjen tuomioistuimen neuvoston toimenpiteisiin kohdistuvan oikeudellisen valvonnan on rajoituttava sen kysymyksen tarkasteluun, johtuuko kysymyksessä oleva toimenpide ilmeisestä virheestä tai harkintavallan väärinkäytöstä tai onko neuvosto ilmeisesti ylittänyt harkintavaltansa rajat. [10]

24. Espanjan kuningaskunnan hallituksen mukaan kysymyksessä on perustamissopimuksen 39 artiklan rikkominen jo siitäkin syystä, että alueelle VIII vahvistettua TACia on oleellisesti muutettu ilman, että tämä olisi tieteellisten tietojen perusteella ollut välttämätöntä.

8 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 47 kohta; asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 13 kohta) ja asia C-405/92, Mondiet, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6133, 51 kohta).

9 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomion 47 kohta; edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Hierl, tuomion 13 kohta ja yhdistetyt asiat C-267/88—C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta).

10 — Asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok 1990, s. I-4023, 8 kohta).

25. Tähän on huomautettava, ettei tällaisen lausunnon puuttuminen estä neuvostoa ryhtymästä toimenpiteisiin, joita se pitää välttämättöminä yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. [11] Sikäli kuin neuvoston on otettava huomioon tieteelliset tulokset yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt, että yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisen osalta neuvostolle kuuluvan laajan harkintavallan vuoksi tuomioistuimen suorittaman valvonnan on rajoituttava sen kysymyksen tarkasteluun, onko toteutettu toimenpide ilmeisen virheellinen tai onko kysymyksessä harkintavallan väärinkäyttö tai onko kysymyksessä oleva toimielin ilmeisellä tavalla ylittänyt harkintavaltansa rajat.

26. Neuvosto on käsiteltävänä olevassa tapauksessa ensin vahvistanut alueelle VIII 33 000 tonnin varo-TACin. Tämä TAC ei ole muodostunut kiistattomien tieteellisten tietojen perusteella, vaan ennemminkin kyseisten alueiden pyyntikiintiöiden tähänastisen kehityksen perusteella.

27. Espanjan kuningaskunnan hallituksen esittämä ainoa väite, ettei neuvosto ilman varmistettuja tieteellisiä tietoja saa muuttaa TACeja, ei kuitenkaan johda sellaiseen lopputulokseen, että neuvosto olisi kyseisistä toimista säätäessään ilmeisellä tavalla ylittänyt harkintavaltansa. Tämän lisäksi on kiistatonta, ettei Portugalin ja Ranskan suorittama pyyntikiintiöiden vaihtaminen vaaranna alueen VIII kalakantoja.

11 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Mondiet, tuomion 31 kohta.

28. Ei siis ole ymmärrettävissä miten Portugalin ja Ranskan vaihtomahdollisuuksien vahvistamiseen lopulta liittyvällä pyyntikiintiöiden lievällä lisäämisellä olisi rikottu perustamissopimuksen 39 artiklan a ja c alakohtaa.

Asetuksen N:o 3760/92 rikkominen

a) Järkiperäistä ja vastuuntuntoista voimavarojen hyödyntämistä koskevan velvollisuuden laiminlyöminen

29. Espanjan kuningaskunnan hallituksen käsityksen mukaan riidanalaiset säännökset ovat ristiriidassa asetukseen N:o 3760/92 sisältyvän järkiperäistä ja vastuuntuntoista voimavarojen hyödyntämistä koskevan tavoitteen kanssa. Tämä johtuu olennaisilta osiltaan siitä, että kahdelle erilaiselle ja toisistaan täysin riippumattomalle sardellikannalle on toisistaan eroavilla alueilla VIII ja IX, X, CECAF 34.1.1 vahvistettu lopullisilta vaikutuksiltaan yhtenäinen TAC. Ensiksikin alueella VIII voimassa olevaa TACia muutetaan oleellisesti, ilman että tämä olisi uusien tieteellisten tietojen perusteella tarpeellista. Toiseksi asetukseen N:o 3760/92 sisältyy menettelysäännöksiä TACin muuttamisesta. Neuvosto on kiertänyt tätä menettelyä, kun se on mahdollistanut pyyntikiin-

tiöiden vaihtamisen Portugalin ja Ranskan välillä.

30. Neuvosto ja komissio vetoavat tässäkin kohdin yhteisen kalastuspolitiikan alalla annettavia säännöksiä koskevaan laajaan harkintavaltaansa. Ne väittävät edelleen, ettei valittu menettelytapa aiheuta ylikalastuksen vaaraa alueella VIII. Tämä vaara olisi ollut olemassa vain, jos tälle alueelle kokonaisuudessaan olisi vahvistettu uusi TAC, joka liittymisasiakirjassa vahvistetun prosentuaalisen jakautuman perusteella — 90 prosenttia Espanjalle ja 10 prosenttia Ranskalle — olisi täytynyt olla noin 50 000 tonnia. Tällaisen ylikalastuksen estämiseksi on toteutettu Portugalin ja Ranskan välinen pyyntimahdollisuuksien (5 008 tonnia) vaihtaminen asetuksen N:o 3760/92 9 artiklan nojalla. Neuvosto on vain hyväksynyt sen, mitä kysymyksessä olevat jäsenvaltiot olivat niille annettujen mahdollisuuksien puitteissa keskenään neuvotelleet, vaarantamatta kuitenkaan sardellikantaa. Lisäksi neuvosto viittaa siihen, ettei TACin vahvistaminen ole ainoa keino kalakantojen suojelemiseksi ja että se on tässä tapauksessa vahvistettu varokeinona, koska kysymyksessä olevana ajankohtana ei ole ollut käytettävissä varmistettuja tieteellisiä tietoja kannoista.

31. Asetuksen N:o 3760/92 toisen perustelukohdan mukaan asetuksen tavoitteena on, että "olisi pyrittävä järkiperäiseen ja vastuulliseen elollisten vesiluonnonvarojen ja vesiviljelyn hyväksikäyttöön tunnustaen toisaalta mielessä kalatalousalan tarve turvata alan pitkän aikavälin kehitys ja sen taloudelliset ja sosiaaliset edellytykset ja toisaalta tarve turvata kuluttajien edut ottaen huomioon biologiset rajoitteet ja meriekosysteemi".

32. Lisäksi mainitun asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan tavoitteena on luoda kehykset kalavarojen säilyttämiselle ja suojelulle. Tämän vuoksi neuvostolla on oikeus vahvistaa kulloinenkin TAC ja jakaa pyyntimahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan neuvostolla on tosin myös sen toteuttaessa yhteistä maatalouspolitiikkaa laaja harkintavalta sillä seurauksella, että yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava ainoastaan sitä, onko toimielin käyttäessään toimivaltaansa tehnyt ilmeisen virheen tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa, tai onko se selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat. [12]

33. Niinikään on viitattava siihen, että neuvoston on arvioitava monimutkaisia taloudellisia tietoja sen vahvistaessa TACit ja jakaessa pyyntimahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdan nojalla.

34. Silloin kun neuvosto joutuu yhteisön maatalouspolitiikkaa toteuttaessaan ar-

12 — Asia C-4/96, NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-681, 42 kohta) ja asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-881, 18 kohta).

vioimaan monitahoista taloudellista tilannetta, sen harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja soveltamisalaa, vaan tietyssä laajuudessa myös itse tilanteen arviointia, joten on suotavaa, että neuvosto voi tarvittaessa perustaa ratkaisunsa kokonaisvaltaiseen arviointiin. [13] Koska Espanjan kuningaskunnan hallitus asetuksen N:o 3760/92 rikkomiseen vedotessaan pääosin tukeutuu tieteellisten lausuntojen puuttumiseen ja tämän lisäksi vain väittää, ettei toisistaan eroaville kalakannoille toisistaan eroavilla pyyntialueilla voida määrätä yhteistä TACia, se ei ole voinut osoittaa neuvoston käyttäneen harkintavaltaa ilmeisen virheellisesti.

35. Espanjan kuningaskunnan hallitus yhtyy sitä vastoin siihen neuvoston ja komission väitteeseen, ettei Portugalin kiintiön luovuttaminen Ranskalle välittömästi johda alueen VIII kalakannan vaarantumiseen, mutta että alueen VIII yleinen TACin korottaminen olisi johtanut kalakannan vaarantumiseen. Koska neuvosto voi 4 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdan nojalla rajoittaa kalastustoimintaa ja vahvistaa pyynnin määrälliset rajat, Espanjan kuningaskunnan hallituksen väite ei riitä tässä tapauksessa osoittamaan ilmeistä virhettä neuvoston harkintavallan käytössä. Punnittuaan kalastukseen osallistuvien valtioiden toisistaan poikkeavia tavoitteita neuvosto on päättänyt suostua ilman varmistettuja tieteellisiä tietojakin Portugalin ja Ranskan pyyntimahdollisuuksien vaihtamiseen. Vaikka kysymyksessä ovat toisistaan poikkeavat kannat eri alueilla, on lähdettävä siitä, ettei kokonaisuutena tarkastellen seurauksena ole kalakantojen vaarantuminen.

36. Näin ei loukata järkiperäisen ja vastuuntuntoisen voimavarojen hyväksikäytön tavoitetta, jonka saavuttamiseksi asetus N:o 3760/92 on säädetty.

37. Espanjan kuningaskunnan kanne ei tämän kohdan osalta ole perusteltu.

b) Suhteellisen vakauden periaatteen loukkaaminen

38. Tässä yhteydessä Espanjan kuningaskunnan hallitus väittää, että riidanalaisissa asetuksissa ei oteta huomioon suhteellisen vakauden periaatetta. Asetuksesta N:o 3760/92 seuraa, että neuvoston velvollisuutena on sen jakaessa TACeja kalastajavaltioiden kesken ottaa huomioon tämä periaate. Liittymisasiakirjassa kysymyksessä oleva alue VIII on jaettu siten, että Espanjalle on vahvistettu 90 prosenttia ja Ranskalle 10 prosenttia. Suostumalla Portugalin ja Ranskan väliseen vaihtoon neuvosto on aluksi antanut Portugalille kiintiön sellaiselta alueelta, jolla sillä aikaisemmin ei ole ollut kiintiötä. Vaihdolla TAC käytännössä suureni, ja alun perin valitusta jakokaavasta poikettiin. Asetuksen N:o 3760/92 9 artiklaan sisäl-

13 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia NIFPO, tuomion 42 kohta.

tyy tosin vaihtomahdollisuus, mutta tämän tarkoituksena on ainoastaan helpottaa kulloisenkin TACin jakamista kansallisiin kiintiöihin. Sen sijaan ei ole sallittua muuttaa kerran eri alueille vahvistettua TACia kiertämällä voimassa olevia säännöksiä ja siten päätyä prosentuaaliseen uusjakoon. Tässä on erityisesti otettava huomioon kokonaisuudessaan seitsemän vuoden pituinen ajanjakso, joka johtaa kiintiöiden periaatteelliseen uusjakoon. Asetuksen 9 artiklassa tarkoitetusta vaihtomahdollisuuden tarkoituksesta käy ilmi se, että määrätyillä alueilla saadaan luovuttaa kiintiöitä muille kalastajavaltioille, mutta suhteellinen vakaus koskee silti edelleen jokaista yksittäistä aluetta ja kalakantaa. Tämä periaate koskee siten määrättyä kalalajia määrätyllä kalastusvyöhykkeellä.

39. Neuvosto ja komissio kiistävät tämän väitteen viittaamalla laajaan harkintavaltaansa yhteisen kalastus- ja maatalouspolitiikan alalla annettavien säännösten osalta. Ne katsovat lisäksi, että riidanalaisten säännösten antaminen on ollut tarpeellista Espanjan ja Portugalin syvemmän yhteisöön integroitumisen mahdollistamiseksi. Näiden molempien maiden kanssa käytyjen pitkien ja vaikeiden liittymisneuvotteluiden tuloksena saavutettiin silloin kompromissi kalastuspolitiikan alueilla kaikkia osapuolia tyydyttävästi. Jatkokehityksen osalta neuvostolle on kuitenkin annettu mahdollisuus harkintavaltansa rajoissa poiketa tuolloin vahvistetuista sääntelyistä. Juuri tällaisesta poikkeamisesta ja kompromissin korjaamisesta oli kysymys Portugalille ja Ranskalle myönnetyssä vaihtomahdollisuudessa. Koska kalastuspolitiikan tavoitteet voivat hyvinkin olla vastakkaisia, neuvostolla on oltava mahdollisuus tiettyjä säännöksiä antaessaan suoda etusija joillekin intresseille.

40. Alueelle VIII alun perin vahvistettu TAC ei ilmeisesti muutu, koska Ranskalle myönnetty kiintiö lasketaan edelleen alueelle IX, X, CECAF 34.1.1. Tämä ei ehkä vastaa suhteellisen vakauden käsitteen suppeaa tulkintaa, mutta tässä yhteydessä on syytä ajatella laajemmin. Tämä on välttämätön seuraus edellä mainitusta integraatio-ongelmasta, jonka tarkoituksena on integroida suuret kalastajavaltiot Espanja ja Portugali yhteisille maatalousmarkkinoille.

41. Viitattakoon myös siihen, että neuvosto jakaa pyyntimahdollisuudet jäsenvaltioiden kesken asetuksen N:o 3760/92 8 artiklan 4 kohdan mukaan siten, että jokaiselle jäsenvaltiolle on taattu kalastustoiminnan suhteellinen vakaus jokaisen kalakannan osalta. Vakaudessa on otettava huomioon niiden alueiden erityiset vaatimukset, joiden väestö on erityisen riippuvainen kalastuksesta ja sen liitännäiselinkeinoista.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tästä seuraa, "että kiintiöillä pyritään turvaamaan kullekin jäsen-

valtiolle osuus yhteisön TACeistä, 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". [14]

43. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Romkes [15] antamassaan tuomiossa lausunut myöskin, että suhteellisen vakauden vaatimus on ymmärrettävä siten, että kiintiöitä jaettaessa kukin jäsenvaltio saa kiinteän prosenttiosuuden.

44. Näin ollen 8 artiklan 4 kohdan ii alakohdassa säädetään jäsenvaltioiden välisestä pyyntimahdollisuuksien jakamisesta siten, että jokaisen jäsenvaltion kalastustoiminnan suhteellinen vakaus kunkin kyseessä olevan kannan osalta turvataan.

45. Kaiken kaikkiaan neuvoston on jakaessaan pyyntimahdollisuuksia jäsenvaltioiden kesken sovitettava yhteen kunkin kalakannan osalta ne intressit, joita kullakin jäsenvaltiolla on perinteisten kalastuselinkeinojensa suhteen tai kalastuksesta riippuvaisen paikallisväestön tai -elinkeinojen suhteen. [16]

46. Esillä olevassa tapauksessa on todettava, että neuvosto on antanut Portugalille mahdollisuuden kalastaa osan kiintiöstään alueella IX, X, CECAF 34.1.1. Tämä kiintiö on kuitenkin luovutettu kokonaisuudessaan Ranskalle. Asianosaisten lausumista ilmenee, että Portugali ei perinteisesti ole kalastanut alueella VIII. Edelleen on todettava, että neuvosto on valinnut tämän pyyntimahdollisuuksien vaihtamisen välttääkseen sen, että alueen VIII TACia olisi yleisesti ollut korotettava.

47. Koska neuvoston on jakaessaan pyyntimahdollisuuksia kuitenkin edellä ilmenevällä tavalla punnittava kalastukseen osallistuvien intressejä suhteellisen vakauden periaatteen vuoksi, on aluksi todettava, ettei Portugalilla alun perin ollut aluetta VIII koskevia intressejä. On todettava riidanalaisten asetusten loukkaavan suhteellisen vakauden periaatetta, koska toisistaan erillään olevien kahden pyyntialueen pyyntimahdollisuuksien vaihtaminen tosiasiallisesti on johtanut TACin korottamiseen ja prosentuaalisesti vahvistetun pyyntikiintiön uusjakoon asiaa koskevia säännöksiä kiertämällä (90/10 kiintiön pysyttäminen).

48. Neuvoston ja komission perusteluja Espanjan ja Portugalin yhteisöön integroitumisen vaikeuksista ei käsiteltävänä olevassa asiassa voida hyväksyä. Tämän ongelma-alueen osalta on ennemminkin pyrittävä sovinnolliseen poliittiseen ratkai-

14 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia NIFPO, tuomion 47 kohta viittauksineen.

15 — Asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2671, 17 kohta).

16 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia NIFPO, tuomion 48 kohta.

suun kuin siihen, että kiintiönvaihtoa käytetään kiertotienä, jotta vältyttäisiin pyyntikiintiöiden korottamiselta. [17]

49. On totta, että näiden molempien maiden yhteisöön liittymiseen liittyi vaikeuksia, mutta nämä vaikeudet eivät tee neuvoston menettelyä oikeutetuksi. Neuvosto on mitä ilmeisimmin korottanut TACeja ja jakanut prosenttiosuudet uudelleen ottamalla huomioon aluksi Portugalille jaetun kiintiön sellaisella alueella, jolla Portugalilla ei ollut kalastukseen liittyviä intressejä, noudattamatta liittymisasiakirjassa vahvistettua suhteellisen vakauden periaatetta.

50. Myös neuvoston ja komission viittaus siihen, että Espanja on itsekin ottanut osaa tällaisiin vaihtomahdollisuuksiin, ei muuta lopputulosta. Niinpä ei ole voitu näyttää toteen, että Espanja olisi oman etunsa vuoksi samankaltaisessa tilanteessa vaihtanut toisen maan kanssa pyyntimahdollisuuksia. Esitetyt esimerkit koskivat tosin toisistaan eroavia kantoja ja eri kalastusalueita, mutta niiltä puuttui tälle tapaukselle ominainen kolmea valtiota koskeva yhteys. Tähän asti tapahtuneille vaihdoille on ollut tunnusomaista, että jäsenvaltio on joko tehnyt vaihdon kahden sille kuuluvan kiintiön välillä, tai sitten kaksi jäsenvaltiota on vaihtanut niille kuuluvia pyyntivesiä koskevat kiintiöt haittaamatta kolmansia. Esillä olevassa tapauksessa vaihtoon ryhdyttiin vain sen vuoksi, että muussa tapauksessa pyyntikiintiöitä olisi ollut yleisesti korotettava, mikä olisi luultavasti johtanut kantojen vaarantumiseen, eikä vaihto näin ollen olisi ollut mahdollista. "Venire contra factum proprium" -moite ei siten ole perusteltu.

51. Kaikesta edellä todetusta seuraa, että Espanjan kanteen kohteena olevat neuvoston asetukset on annettu loukkaamalla asetuksessa N:o 3760/92 vahvistettua suhteellisen vakauden periaatetta. Näin ollen Espanjan kuningaskunnan kanne on perusteltu.

D Oikeudenkäyntikulut

52. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto on hävinneenä asianosaisena velvollinen korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska vastapuoli on tätä vaatinut. Komission on 69 artiklan 4 kohdan nojalla vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

17 — Espanja on jo riidanalaisten asetusten antamisen yhteydessä ilmaissut painokkaasti epäilevän kantansa.

E Ratkaisuehdotus

53. Edellä esitetyn perusteella esitän, että yhteisöjen tuomioistuin päättää seuraavaa:

1) Tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnistusten hallinnosta 27 päivänä maaliskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 685/95 IV liitteessä olevan 1.1 kohdan i alakohdan viimeinen virke kumotaan.

2) Tiettyjen kalakantojen ja kalakantaryhmien osalta vuodeksi 1995 vahvistettavista suurimmista sallituista saaliista ja tietyistä pyyntiedellytyksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3362/94 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 746/95 liitteen I sardelleja koskeva viides kohta kumotaan.

3) Neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.