YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä lokakuuta 1995 *

Asiassa C-44/94,

jonka High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa

The Queen

vastaan

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte:

National Federation of Fishermen's Organisations ym.,

Federation of Highlands and Islands Fishermen ym.,

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artiklan sekä 40 artiklan 3 kohdan, yhteisestä kalastus- ja vesiviljelytuotealan markkinajärjestelystä 17 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3759/92

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

(EYVL L 388, s. 1), yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3760/92 (EYVL L 389, s. 1) ja ajanjaksolle 1993—1996 neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti laaditusta Yhdistyneen kuningaskunnan kalastuslaivaston monivuotisesta ohjausohjelmasta 21 päivänä joulukuuta 1992 tehdyn komission päätöksen 92/593/ETY (EYVL L 401, s. 33) sekä tiettyjen yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaoston puheenjohtajat D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch, tuomarit F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— National Federation of Fishermen's Organisations ym., edustajanaan David Vaughan, QC, barrister Fergus Randolph sekä solicitor John Wolfe, Hill Dickinson Davis Campbell Solicitorsin valtuuttamina,

— Yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, avustajinaan Kenneth Parker, QC, ja barrister Christopher Vajda,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Francisco Santaolalla ja oikeudellisen osaston virkamies Xavier Lewis,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan National Federation of Fishermen's Organisations ym:n, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission asiamiehen, oikeudellisen osaston virkamiehen Peter Oliverin esittämät suulliset huomautukset 29.3.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.5.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court on 2.12.1993 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 4.2.1994, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti neljä ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artiklan sekä 40 artiklan 3 kohdan, yhteisestä kalastus- ja vesiviljelytuotealan markkinajärjestelystä 17 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3759/92 (EYVL L 388, s. 1), yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3760/92 (EYVL L 389, s. 1) ja ajanjaksolle 1993—1996 neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti laaditusta Yhdistyneen kuningaskunnan kalastuslaivaston monivuotisesta ohjausohjelmasta 21 päivänä joulukuuta 1992

tehdyn komission päätöksen 92/593/ETY (EYVL L 401, s. 33, jäljempänä päätös 92/593) sekä tiettyjen yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa National Federation of Fishermen's Organisations (kalastajien ammattijärjestöjen keskusliitto, jäljempänä liitto) ym. vastaan Minister of Agriculture, Fisheries and Food High Court of Justicessa pidetyn muutoksenhakumenettelyn yhteydessä. Tässä menettelyssä liitto on kiistänyt yhteisön oikeuden perusteella yli kymmenmetristen brittiläisten kalastusalusten vuotuisia merilläolopäiviä rajoittavan Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 -nimisen asetuksen (jäljempänä asetus) pätevyyden pyrkien saamaan vahvistustuomion. High Court of Justice on 27.5.1994 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Federation of Highlands and Islands Fishermen ym:n liittymisen kanteeseen.

3 Kalastusalan rakenteellisen kehityksen helpottamiseksi yhteisön kalastuspolitiikan suuntautumisen osalta kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamista ja sopeuttamista koskevista yhteisön toimenpiteistä 18 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 (EYVL L 376, s. 7, jäljempänä perusasetus) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissio voi myöntää yhteisön taloudellista tukea kyseisessä artiklassa luetelluille aloille. Näiden alojen joukossa 1 kohdan d alakohdassa mainitaan kalastuskapasiteetin sopeuttaminen tiettyjen kalastusalusten väliaikaisella tai pysyvällä kalastustoiminnasta poistamisella.

4 Perusasetuksen (ETY) N:o 4028/86 kolmannesta muuttamisesta 19 päivänä joulukuuta 1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3946/92 (EYVL L 401, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan d alakohdan ilmaisu "kalastuskapasiteetin vähentäminen" on korvattu ilmaisulla "pyyntiponnistusten vähentäminen". Pyyntiponnistusten

käsite on tämän asetuksen toisen perustelukappaleen mukaan otettu käyttöön "jäsenvaltioiden käytettävissä olevien keinojen täydentämiseksi kalastuslaivaston kapasiteetin ja käytettävissä olevien kalavarojen välisen tasapainon tutkimisessa". [1]

5 Kyseisellä asetuksella perusasetukseen on lisätty 1 a artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimenpiteet pyyntiponnistusten rajoittamiseksi kalavarastojen tasapainoista hyödyntämistä varten muodostuvat yhteisön kalastuslaivaston kapasiteetin vähentämisen ja sen toiminnan sopeuttamisen yhdistävistä toimenpiteistä.

6 Perusasetuksen 1 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että tietyt toimenpiteet, näiden joukossa muutetun 1 kohdan d alakohdassa mainittu toimenpide, on toteutettava ensimmäisessä osastossa tarkoitetuilla monivuotisilla ohjausohjelmilla.

7 Näiden monivuotisten ohjausohjelmien (jäljempänä MOO) käsite määritellään perusasetuksen 2 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan

"Tässä asetuksessa monivuotisella ohjausohjelmalla tarkoitetaan tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista keinoista muodostuvaa tavoitekokonaisuutta, joka mahdollistaa kalastusalan kestävän kehityksen kokonaisvaltaisen ohjauksen."*

8 Kuten perusasetuksen 3 ja 4 artiklasta ilmenee, jäsenvaltioiden on esitettävä nämä ohjelmat komission hyväksyttäviksi. Perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan

1 — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

"komissio tutkii, täyttävätkö ohjelmat 2 artiklassa vahvistetut edellytykset ja voidaanko niille myöntää kyseistä alaa koskevaa yhteisön ja kansallista taloudellista tukea, ottaen huomioon kalavarastojen ja kala- ja vesiviljelytuotteiden markkinoiden ennakoidun kehityksen sekä yhteisen kalastuspolitiikan ja sen suuntautumisen osalta toteutetut toimenpiteet". [2]

9 Komissio hyväksyi päätöksellään 92/593 Yhdistyneen kuningaskunnan sille esittämän MOO:n ajalle 1993—1996 (jäljempänä kolmas MOO). Tämän päätöksen 3 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Pyyntiponnistusten vähentäminen voi olla kapasiteetin vähentämisen ja toiminnan rajoittamisen yhteisvaikutusten tulos.

2. Osatavoitteina määritellyn ohjelman kokonaistavoitteen toteuttaminen on varmistettava vähintään 55 prosentin osalta kapasiteetin vähentämisellä.

3. Loppuosa voidaan saavuttaa toiminnan rajoittamistoimenpiteillä, kuten esimerkiksi merilläolopäivien rajoittamistoimenpiteillä siltä osin kuin ne perustuvat komission hyväksymiin pysyviin lakeihin ja hallinnollisiin määräyksiin sekä sen hyväksymiin menetelmiin.

4. Osia koskevat lopulliset tavoitteet sekä vuosittaiset ohjeelliset välitavoitteet määritellään liitteessä olevien täydentävien säännösten 2 ja 4 kohdan mukaisesti."

2 — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

10 Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1967 Sea Fish (Conservation) Act -nimisen lain (jäljempänä laki) 4 jaksossa perustetaan kalastusaluksia koskeva lupajärjestelmä. Tämän jakson 6 pykälän c kohdan perusteella luvan myöntämisen edellytys voi liittyä merilläoloaikaan. Kyseisen 4 jakson 6 C pykälässä annetaan ministeriöille toimivalta päättää käytännössä näistä edellytyksistä.

11 Asetus hyväksyttiin viimeksi mainitun säännöksen perusteella. Asetuksen 5 pykälän 1 kohdan mukaan kalastuslupien myöntäminen brittiläisille kalastusaluksille tai näiden lupien uudistaminen riippuu siitä, että alusten vuosittaisten merilläolopäivien lukumäärä vuosina 1993—1996 rajoitetaan vuoden 1991 lukumäärään. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellään alus yli kymmenen metriä pitkäksi kalastusalukseksi.

12 Liitto väitti High Court of Justicessa, että asetus oli päätöksen 92/593, asetuksen N:o 3759/92, asetuksen N:o 3760/92, perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artiklan sekä 40 artiklan 3 kohdan samoin kuin yhdenvertaisen kohtelun, suhteellisuusperiaatteen, omistusoikeuden kunnioittamisen sekä liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeuden vastainen.

13 High Court of Justice päätti epätietoisena näiden sääntöjen tulkinnasta lykätä pääasian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Komission päätöksen 92/593/ETY osalta

1) Valtuutetaanko tai oikeutetaanko päätöksessä Yhdistynyt kuningaskunta rajoittamaan kaikkien yli kymmenmetristen brittiläisten kalastusalusten

merilläolopäiviä, jotka lasketaan vuoden 1993 Sea Fish Licensing (Time At Sea) (Principles) Orderin (merikalastusluvat — merilläolopäivät — periaatteet, vuoden 1993 asetus) mukaisesti, jossa yleisesti rajoitetaan kyseisten alusten merilläolopäivien lukumäärä vuoden 1991 vastaavaan lukumäärään;

2) suljetaanko päätöksessä pois mahdollisuus käyttää teknisiä säilyttämistoimenpiteitä sen saavutettavan kokonaistavoitteen prosenttiosuuden (toisin sanoen 45 prosenttia) toteuttamiseksi, johon ei pyritä kapasiteetin vähentämisellä?

2) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se seikka, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole vähentänyt kalastuslaivastonsa kapasiteettia komission päätöksen 88/141/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 1.8.1991 tehdyllä päätöksellä, liitteessä olevien lukujen mukaisesti?

3) Ovatko ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettujen kaltaiset kansalliset toimenpiteet joka tapauksessa ETY:n perustamissopimuksen (erityisesti sen 6, 34 ja 39 artiklan sekä 40 artiklan 3 kohdan), yhteisen kalastuspolitiikan perustamisasetusten (erityisesti neuvoston asetusten (ETY) N:o 3760/92 ja (ETY) N:o 3759/92) ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden (erityisesti omistusoikeuden, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeuden, yhdenvertaisen kohtelun sekä suhteellisuusperiaatteen) vastaisia?

4) Vaikuttaako edellä esitettyihin kysymyksiin annettaviin vastauksiin

1) jonkun näistä aluksista pääasiallisesti pyytämän kalavaraston luonne ja erityisesti se seikka, onko kyseiselle varastolle määrätty suurin sallittu saalis;

2) näiden rajoitusten vaikutus tavanomaiseen kalastukseen, kunkin kalastajan muuhun toimintaan sekä kalamarkkinoihin;

3) toimivaltaisen ministerin mahdollisesti myöntämä poikkeus tietyille brittiläisen kalastuslaivaston osille?

14 Ennen näihin kysymyksiin vastaamista on aluksi huomattava, että perusasetuksen edellä mainituista 1 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklasta ilmenee, että komission on hyväksyttävä MOO vain sen varmistamiseksi, että siinä tarkoitetuille toimenpiteille voidaan myöntää yhteisön sekä tarpeen vaatiessa kansallista taloudellista tukea hyväksymispäätöksessä määritellyin rajoituksin ja edellytyksin.

15 Tästä seuraa, että MOO:n noudattaminen yhdessä hyväksymispäätöksen määräysten kanssa velvoittaa jäsenvaltion toteuttamaan ohjelman mukaisia toimenpiteitä ainoastaan taloudellisen tuen saamiseksi.

16 Pyyntiponnistusten vähentäminen komission päätöksen 92/593 3 artiklassa tarkoitetulla tavalla sitoo kaikkia jäsenvaltioita vain yhteisön kalastusalan rakenneuudistuksen tavoitteista ja yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivän tammikuuta 1994 ja 31 päivän joulukuuta 1996 väliseksi ajanjaksoksi kalavarojen ja niiden hyväksikäytön välisen tasapainon saavuttamiseksi kestävällä tavalla 20 päivänä joulukuuta

1993 tehdyn neuvoston päätöksen 94/15/EY (EYVL L 10, s. 20) 1 artiklan 1 kohdan perusteella.

Ensimmäinen kysymys

17 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti tietää toisaalta, onko Yhdistyneellä kuningaskunnalla päätöksen 92/593 perusteella oikeus rajoittaa yli kymmenmetristen alusten merilläolopäiviä, ja toisaalta, suljetaanko päätöksessä pois tämän jäsenvaltion mahdollisuus säätää teknisistä säilyttämistoimenpiteistä, kuten verkonsilmien koon suurentamisesta, siinä määrätyn kokonaistavoiteosuuden, toisin sanoen 45 prosentin osuuden saavuttamiseksi.

18 Mitä tulee tämän kysymyksen ensimmäiseen kohtaan, muutetun perusasetuksen 1 a artiklasta käy ilmi, että pyyntiponnistusten rajoittaminen voidaan toteuttaa sekä vähentämällä kalastuslaivaston kapasiteettia että sen toimintaa. Päätöksen 92/593 3 artiklan 3 kohdassa määrätään, että kolmannen MOO:n kokonaistavoitteen toteuttaminen, joka 2 kohdan mukaan on varmistettava vähintään 55 prosentin osalta kapasiteetin vähentämisellä, voidaan jäljelle jäävän osuuden osalta saavuttaa toiminnan rajoittamistoimenpiteillä, kuten esimerkiksi merilläolopäivien rajoittamisella.

19 Kysymyksen ensimmäiseen kohtaan on siis vastattava, että päätöksessä 92/593 annetaan Yhdistyneelle kuningaskunnalle oikeus rajoittaa yli kymmenmetristen

alusten merilläolopäivien lukumäärää siltä osin kuin siinä määrätty kokonaistavoite toteutetaan enintään 45 prosentin osuudelta muilla toimenpiteillä kuin kalastuslaivaston kapasiteetin vähentämisellä.

20 Tämän kysymyksen toisen kohdan osalta on huomattava, että päätöksen 92/593 3 artiklan 3 kohdassa annetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus valita siinä määrätyn kokonaistavoitteen toteuttamiseksi soveltuvimmat toiminnan vähentämistoimenpiteet, mutta siinä edellytetään kuitenkin, että nämä toimenpiteet perustuvat komission hyväksymiin menetelmiin.

21 Tämän vuoksi kysymyksen toiseen kohtaan on vastattava, että päätöksessä 92/593 ei suljeta pois sitä mahdollisuutta, että Yhdistynyt kuningaskunta voi toteuttaa teknisiä säilyttämistoimenpiteitä päätöksessä määrätyn kokonaistavoitteen toteuttamiseksi siltä osin kuin se voidaan saavuttaa muilla toimenpiteillä kuin kalastuskapasiteetin vähentämisellä, edellyttäen, että komissio on hyväksynyt ne.

Toinen kysymys

22 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, missä määrin ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen vaikuttaa se seikka, että asianomainen jäsenvaltio ei ole toteuttanut edeltävässä MOO:ssa vahvistettuja tavoitteita.

23 Liitto korostaa tämän osalta sitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole mitenkään ponnistellut ajanjaksoon 1987—1991 liittyvän toisen MOO:n aikana laivaston vähentämisen varmistamiseksi, vaan se on antanut markkinavoimien toimia ja pitänyt voimassa täysin soveltumattoman lupajärjestelmän. Tämä asioihin puuttumatta jättäminen on liiton mukaan johtanut siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan velvollisuus vähentää laivastoa lisääntyi kolmannen MOO:n aikana sillä osuudella, jota ei toisen MOO:n aikana ollut toteutettu. Koska toiminnan vähentämistä koskevia toimenpiteitä ei kuitenkaan ollut vielä hyväksytty toisen MOO:n osalta ja ne oli esitetty vain kolmannen MOO:n päämäärien toteuttamiseksi, toisen MOO:n aikana toteuttamatta jäänyt osuus olisi pitänyt toteuttaa ennemmin kapasiteettia kuin toimintaa vähentämällä.

24 Ennen tähän väitteeseen vastaamista on huomautettava, että vastoin liiton väitettä toinen MOO, joka oli hyväksytty Yhdistyneen kuningaskunnan asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti esittämästä kalastuslaivaston (ajanjaksoa 1987—1991) monivuotisesta ohjausohjelmasta 11 päivänä joulukuuta 1987 tehdyllä komission päätöksellä 88/141/ETY (EYVL L 67, s. 22), ei ollut oikeudellisesti sitova. Kuten tämän tuomion 15 kohdasta ilmenee, Yhdistyneellä kuningaskunnalla oli velvollisuus noudattaa toista MOO:aa ainoastaan taloudellisen tuen saamiseksi tämän ohjelman yhteydessä toteuttavalle toiminnalle.

25 Se seikka, että tavoitteiden toteuttamatta jättäminen johtaisi tuen pidättämiseen, ei vastoin liiton käsitystä tue sitä väitettä, että velvoite olisi oikeudellisesti sitova, mutta se vahvistaa sen, että näiden tavoitteiden toteuttaminen velvoittaa vain rahoituksellisen tuen saamista varten.

26 Tältä osin on todettava, että päätöksen 92/593 seitsemännen perustelukappaleen mukaan toisessa MOO:ssa 31.12.1991 vahvistetut laivaston kapasiteetin alentamis-

tavoitteet muodostivat viiteperustan toisaalta todetun edistymisen arvioimiseksi, toisaalta sen arvioimiseksi, mitä vielä on tehtävä, jotta tavoitteet saavutettaisiin.

27 Liitto ei sitä paitsi ole kiistänyt sitä, että toisessa MOO:ssa suunniteltu brittiläisen laivaston vetoisuuden vähentäminen 4,6 prosentilla ylitti 1,6 prosentilla sen osuuden, joka oli jäänyt ensimmäisen MOO:n aikana toteuttamatta.

28 Samoin on myös otettava huomioon toisen MOO:n aikana toteuttamatta jääneet tavoitteet vahvistettaessa kolmannen MOO:n aikana toteutettavia tavoitteita. Kolmannen MOO:n hyväksymispäätöksen tehdessään komission oli päätettävä jäsenvaltiolle asetettavista velvoitteista tämän MOO:n osalta ja vahvistettava toisaalta kapasiteetin, toisaalta toiminnan vähentämisenä toteutettava pyyntiponnistusten vähentämisen prosenttiosuus.

29 Tämän vuoksi toiseen kysymykseen on vastattava, että ensimmäiseen kysymykseen annettaviin vastauksiin ei vaikuta se seikka, että asianomainen jäsenvaltio ei ole toteuttanut edellisessä MOO:ssa vahvistettuja tavoitteita.

Kolmas kysymys

30 Ennen kuin vastataan kolmanteen kysymykseen, on huomattava, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei olekaan perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä lausua kansallisten säännösten

yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen kanssa, se on sitä vastoin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki yhteisön oikeuteen liittyvät tulkintaseikat, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi arvioida tätä yhteensoveltuvuutta asiassa, jossa sen on annettava ratkaisu (asia C-196/89, Nespoli ja Crippa, tuomio 11.10.1990, Kok. 1990, s. I-3647, 8 kohta).

31 Näin ollen kolmas kysymys on ymmärrettävä niin, että sillä pyritään saamaan vastaus siihen, ovatko ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun kaltaiset jäsenvaltion antamat kansalliset säännökset perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artiklan, 40 artiklan 3 kohdan, asetuksen N:o 3759/92 ja asetuksen 3760/92 sekä tiettyjen yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden vastaisia.

32 Tältä osin on muistutettava, että vaikka komissio onkin päätöksessään 92/593, jonka pätevyyttä ei ole kiistetty kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, jättänyt asianomaiselle jäsenvaltiolle vapauden toteuttaa enintään 45 prosentin osuudella kokonaistavoitteesta muita toimenpiteitä kuin kapasiteetin vähentämisen, jäsenvaltio on kuitenkin velvollinen näitä toimenpiteitä toteuttaessaan kunnioittamaan perustamissopimuksen määräyksiä sekä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

Perustamissopimuksen 39 artikla ja täytäntöönpanoasetukset

33 Liitto vetoaa ensinnäkin siihen, että riidanalaiset kansalliset toimenpiteet ovat yhteisön kalastuspolitiikkaan liittyvien sääntöjen, erityisesti asetuksen N:o 3760/92 vastaisia, siltä osin kuin niiden vaikutukset ovat täysin tämän yhteisön politiikan perustavoitteiden vastaisia.

34 Perustellakseen väitteitään liitto viittaa House of Commonsin maatalousvaliokunnan kertomukseen, josta käy erityisesti ilmi, että riidanalaisella asetuksella aiheutetaan vahinkoa kalastusalusten taloudelliselle vakaudelle ja merikelpoisuudelle sekä alueiden erityistarpeille, että kalavarastot ovat vaarassa tuhoutua ja että pyyntiponnistuksia kaukaisilla vyöhykkeillä on vähennetty ja lähivyöhykkeillä lisätty.

35 Liitto katsoo seuraavaksi, että riidanalaisilla kansallisilla toimenpiteillä rikotaan ennen kaikkea asetukseen N:o 3759/92 sisältyviä kalastustuotemarkkinoiden yhteiseen järjestelyyn liittyviä sääntöjä, koska kansallisilla toimenpiteillä haitataan kiintiöjärjestelmää.

36 Liitto arvioi lopuksi, että edellä mainittuilla riidanalaisilla toimenpiteillä rikotaan perustamissopimuksen 39 artiklaa niiden vaikutusten vuoksi.

37 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielinten on yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita toteuttaessaan "turvattava se, että näiden tavoitteiden kesken erikseen tarkasteltuina mahdollisesti syntyviä ristiriitoja jatkuvasti sovitellaan, ja että tarvittaessa myönnetään joillekin niistä väliaikaisesti etusija, jos niin vaativat ne taloudelliset tosiseikat tai olosuhteet, joihin liittyviä päätöksiä yhteisöjen toimielimet tekevät" (ks. erityisesti asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 47 kohta).

38 Tässä tapauksessa liitto myöntää, että neuvosto on perusasetuksessaan pyyntiponnistusten rajoituksia suunnitellessaan ottanut huomioon maatalouden tuottavuuden kasvun, kohtuullisen elintason takaamisen sekä hankintojen varmuuden ensisijaisina tavoitteina niin, että liiton väittämä perustamissopimuksen 39 artiklan

rikkominen on seurausta ainoastaan kansallisista merilläolopäivien rajoittamistoimenpiteistä, joilla liiton mukaan on haitallinen vaikutus näihin kolmeen tavoitteeseen.

39 Kuten komissio on todennut, koska merilläolopäivien rajoittaminen perustui muutetun perusasetuksen 1 a artiklaan, se oli asianmukainen toimenpide kolmannen MOO:n kokonaistavoitteen toteuttamiseksi vähentämällä kalastustoimintaa enintään 45 prosentin osuudella tästä tavoitteesta.

40 Näissä oloissa on todettava, että 39 artiklassa ei estetä tällaisia pääasiassa kyseessä olevien kaltaisia toimenpiteitä.

41 Asetuksen N:o 3759/92 ja asetuksen N:o 3760/92 tulkinta ei voi johtaa toisenlaiseen lopputulokseen. Viimeksi mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan d alakohdassa mainitaankin merellä vietetyn ajan rajoittaminen yhtenä yhteisön toimenpiteistä, jotka voidaan toteuttaa kalavarojen järkiperäisen ja vastuullisen sekä kestävällä pohjalla tapahtuvan hyväksikäytön varmistamiseksi. Asetuksessa N:o 3759/92 ei pyritä järjestämään tapaa, jolla kalastus suoritetaan.

42 On lisättävä, että jos erityisesti kertomuksista, jotka asianomaisen jäsenvaltion on perusasetuksen 5 artiklan mukaan vuosittain esitettävä komissiolle, ilmenee, että toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset vahingoittavat yhteisön kalastuspolitiikan tavoitteita, kyseisen artiklan mukaan komission ja tämän valtion on pyydettävä, että hyväksytty ohjelma tutkittaisiin uudelleen ja että sitä muutettaisiin. Yhteisöjen

tuomioistuimen asia ei kuitenkaan ole lausua, mitä tulevia vaikutuksia komission hyväksymässä kansallisessa ohjelmassa määrätyillä toimenpiteillä voi olla.

43 Näin ollen on vastattava, että perustamissopimuksen 39 artiklaa taikka asetusta N:o 3759/92 ja asetusta N:o 3760/92 ei voida tulkita niin, että niissä estettäisiin ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettujen kaltaiset kansalliset toimenpiteet, joista komissio on määrännyt päätöksessään, jonka se on tehnyt sellaisen neuvoston asetuksen perusteella, jonka tarkoituksena on perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a, b ja d alakohdan tavoitteiden saavuttaminen.

Yhdenvertaisen kohtelun periaate

44 Liitto katsoo, että riidanalaisessa asetuksessa rikotaan toisaalta perustamissopimuksen 6 artiklassa olevaa syrjintäkiellon periaatetta, koska Yhdistyneen kuningaskunnan kalastajia kohdellaan eri tavalla kuin muiden jäsenvaltioiden kalastajia ilman perusteltua syytä, ja toisaalta perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan mukaista syrjintäkiellon periaatetta siltä osin kuin tässä asetuksessa ei oteta huomioon erilaisia käytettyjä pyyntimenetelmiä tai erilaisia pyydettyjä kalalajeja.

45 Perustamissopimuksen 6 artiklan osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lainsäädännön soveltamista ei voida pitää syrjintäkiellon periaatteen vastaisena vain siitä syystä, että muissa jäsenvaltioissa ei sovelleta yhtä ankaria säännöksiä (ks. asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3453, 48 kohta).

46 Perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun syrjinnän kieltävällä, perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen kohdan syrjintäkiel-

lolla tarkoitetaan sitä, että samanlaisia tilanteita ei saa käsitellä eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei saa käsitellä samalla tavalla, ellei se ole objektiivisesti perusteltavissa (ks. asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984, Kok. 4209, 28 kohta).

47 Asetuksen mukaisissa toimenpiteissä edellytetään kuitenkin, että 1.1.1993 ja 31.12.1996 välisenä aikana käytössä olisi vuoden 1991 merilläolopäivien lukumäärä, joten ne perustuvat näin todellisuudessa jo vallinneeseen tilanteeseen, joka ei ollut seurausta yhteisön toimenpiteistä eikä kansallisista toimenpiteistä.

48 Sitä, että eri pyyntimenettelyjä ei ole eroteltu toisistaan, ei voida näin ollen pitää perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen kohdan mukaisen syrjintäkiellon periaatteen vastaisena.

49 Soveltaessaan näin siis vuoden 1991 "jäädytettyä" tilannetta kansallinen lainsäätäjä on, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 22 kohdassa huomauttanut, taannut vähimmäistavoitetta vastaavan yhtenäisen nollakasvun jokaiselle osalle ja näin ollen pysynyt päätöksessä 92/593 määritellyissä rajoissa.

50 Tästä johtuu, että ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettujen kaltaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttaminen ei ole perustamissopimuksen 6 artiklan ja 40 artiklan 3 kohdan toisen kohdan vastaista.

Perustamissopimuksen 34 artiklan rikkominen

51 Myöntäessään, että perustamissopimuksen 34 artiklaa sovelletaan periaatteessa vain toimenpiteisiin, joiden perusteella jäsenvaltion sisäistä kauppaa kohdellaan eri tavalla kuin sen ulkoista kauppaa, liitto väittää, että eri sääntöjä sovelletaan yhteisen kauppajärjestelyn yhteydessä, joka perustuu liiketoimien vapauteen ja jossa estetään kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan haittaamaan yhteisön sisäistä kauppaa.

52 On totta, että määrällisten rajoitusten ja kaikkien muiden vientiin ja tuontiin liittyvien vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden poistamiseen liittyviä 30 ja 34 artiklaa pidetään yhteisen markkinajärjestelyn kiinteänä osana. Tästä seuraa, että koska yhteisö on antanut perustamissopimuksen 40 artiklan perusteella määrätyllä alalla säännöksiä, jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättyä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka poikkeavat niistä tai haittaavat niitä (ks. asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978, Kok. 1978, s. 2347, 55 ja 56 kohta).

53 Tämä toteamus ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyviä kansallisia toimenpiteitä yhteisön normien mukaisin edellytyksin.

54 Näin ollen ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettujen kaltaisten kansallisten toimenpiteiden hyväksyminen ei ole perustamissopimuksen 34 artiklan vastaista siltä osin kuin niissä noudatetaan komission edellä mainitun asetuksen N:o 4028/86 perusteella tekemässä päätöksessä 92/593 määrättyjä rajoja ja edellytyksiä.

Omistusoikeus, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeus sekä suhteellisuusperiaate

55 Näiden periaatteiden väitetyn rikkomisen osalta on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä omistusoikeus että ammatinharjoittamisen vapaus ovat yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. Nämä periaatteet eivät kuitenkaan ole ehdottomia etuoikeuksia, mutta niitä on arvioitava sen merkityksen perusteella, joka niillä on yhteiskunnassa. Tämän vuoksi omistusoikeuden ja ammatinharjoittamisen oikeutta voidaan rajoittaa erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä sillä edellytyksellä, että nämä rajoitukset vastaavat todellisuudessa yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita ja että ne eivät merkitse suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, jolla vahingoitettaisiin taattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. em. tuomio asiassa Saksa v. neuvosto, 78 kohta).

56 Riidanalaiset kansalliset toimenpiteet, jotka sisältyvät komission hyväksymispäätökseen, jonka pätevyyttä ei ole kiistetty, vastaavat todellakin yhteisön yleisen edun mukaisia päämääriä kalastusalalla, koska niiden tarkoituksena on viimeksi mainitun rakenteellinen parantaminen. Ne eivät ole ylimitoitettuja eivätkä kestämättömiä ja ne eivät loukkaa itse taattuja oikeuksia.

57 Näillä toimenpiteillä ei myöskään loukata suhteellisuusperiaatetta. Itse asiassa MOO:n hyväksymisestä tehdyssä komission päätöksessä jätetään Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle olennainen harkintavapaus toteutettavista toimenpiteistä suunnitelman täytäntöönpanossa. Tällaisen vapauden käyttämisen lainmukaisuutta valvoessaan tuomioistuimet eivät voi korvata toimivaltaisen viranomaisen harkintaa asiassa omalla harkinnallaan, vaan niiden on rajoituttava tutkimaan sitä,

ovatko viimeksi mainitut syyllistyneet ilmeiseen harkintavirheeseen taikka harkintavaltansa ylittämiseen (ks. erityisesti asia 57/72, Westzucker, tuomio 14.3.1973, Kok. 1973, s. 321, 14 kohta ja asia 78/74, Deuka, tuomio 18.3.1975, Kok. 1975, s. 421, 9 kohta).

58 Ei kuitenkaan näytä siltä, että riidanalaiset kansalliset toimenpiteet olisivat selvästi ylimitoitettuja tavoiteltavaan päämäärään nähden. Pelkästään se seikka, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on valinnut nämä toimenpiteet ensisijaisesti muihin nähden, kuten sillä komission päätöksen perusteella annetun harkintavallan perusteella oli mahdollisuus, vahvistaa tämän päätelmän.

59 Seuraavaksi on huomattava, että riidanalaiset kansalliset toimenpiteet eivät ylitä Yhdistyneelle kuningaskunnalle komission päätöksellä annettua harkintavaltaa; komission päätös on tehty käyttämällä sille kalastuspolitiikan alalla myönnettyä toimivaltaa eikä sen pätevyyttä ole kiistetty kansallisessa tuomioistuimessa. Toteamusta siitä, että riidanalaiset toimenpiteet ovat suhteellisia, ei voida kumota sillä perusteella, että olisi voitu toteuttaa muita toimenpiteitä, ottaen huomioon, että käytettävien toimenpiteiden valinta päätöksessä 92/593 määritellyissä rajoissa on asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluva poliittinen päätös.

60 Tästä syystä on vastattava, että omistusoikeus, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeus sekä suhteellisuusperiaate eivät estä jäsenvaltiota toteuttamasta komission päätöksen mukaisia merilläolopäivien rajoittamista koskevia toimenpiteitä.

61 Ottaen huomioon kaiken edellä esitetyn, kolmanteen ennakkoratkaisukysymyksen on vastattava, että perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artikla sekä 40 artiklan 3 kohta, asetukset (ETY) N:o 3759/92 ja N:o 3760/92, yhdenvertaisen kohtelun periaate, omistusoikeus, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeus sekä suhteellisuusperiaate eivät estä jäsenvaltiota toteuttamasta ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettujen toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä.

Neljäs kysymys

62 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti tietää, vaikuttaako edeltäviin kysymyksiin annettaviin vastauksiin ensinnäkin kalastusaluksen pyytämän kalavaraston luonne ja erityisesti se seikka, että sellaista varastoa koskisi enimmäisrajoitus, sekä vaikuttaako niihin toiseksi kyseisen rajoituksen vaikutus tavanomaiseen kalastukseen, kunkin kalastajan muuhun toimintaan ja kalamarkkinoihin sekä lopulta kansalliselle viranomaiselle annettu mahdollisuus tehdä poikkeus kalastuslaivaston erityisten alojen osalta.

63 Tämän kysymyksen ensimmäisen kohdan suhteen riittää, että viitataan kolmanteen kysymykseen annettuun vastaukseen siltä osin kuin se koskee perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohtaa, ja että huomataan, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on väittänyt, että päätöksen 92/593 perusteella on mahdollista rajoittaa pyyntiponnistusten lisääntymistä kalastuslaivaston kaikilla osilla.

64 Kysymyksen toiseen kohtaan on myös vastattava kieltävästi ottaen huomioon, että rakenneuudistusohjelman yhteydessä toteutettujen toimenpiteiden vaikutus kalastukseen, kalastajien toimintaan sekä kalamarkkinoihin on väistämätön.

65 Tämän kysymyksen viimeisen kohdan osalta on todettava, että poikkeusmahdollisuuden olemassaolo riidanalaisessa asetuksessa ei voi mitenkään vaikuttaa aikaisemmin annettuihin vastauksiin, ottaen huomioon, että päätöksen, jolla ministeriö käyttää tätä mahdollisuutta, on oltava yhteensoveltuva kolmannen MOO:n kanssa päätöksessä 92/593 määriteltyjen rajojen ja edellytysten mukaisesti.

66 Näin ollen viimeiseen kysymykseen on vastattava, että kalastusaluksen pyytämän kalavaraston luonne ja kyseisten rajoitusten vaikutus tavanomaiseen kalastukseen,

kunkin kalastajan muuhun toimintaan tai kalamarkkinoihin taikka kansalliselle viranomaiselle annettu mahdollisuus tehdä poikkeuksia brittiläisen kalastuslaivaston tiettyjen osien osalta eivät vaikuta muihin kysymyksiin annettaviin vastauksiin.

Oikeudenkäyntikulut

67 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Cour of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Courtin 2.12.1993 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Ajanjaksolle 1993—1996 neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti laaditusta Yhdistyneen kuningaskunnan kalastuslaivaston monivuotisesta ohjausohjelmasta 21 päivänä joulukuuta 1992 tehtyä komission päätöstä

92/593/ETY on tulkittava siten, että siinä annetaan Yhdistyneelle kuningaskunnalle oikeus rajoittaa yli kymmenmetristen alusten merilläolopäivien lukumäärää siltä osin kuin päätöksessä määrätty kokonaistavoite toteutetaan enintään 45 prosentin osuudelta muilla toimenpiteillä kuin kalastuslaivaston kapasiteetin vähentämisellä. Edellä mainitussa päätöksessä ei suljeta pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltio voi toteuttaa teknisiä säilyttämistoimenpiteitä edellyttäen, että komissio on hyväksynyt ne.

2) Ensimmäiseen kysymykseen annettaviin vastauksiin ei vaikuta se seikka, että asianomainen jäsenvaltio ei ole toteuttanut edellisessä MOO:ssa vahvistettuja tavoitteita.

3) EY:n perustamissopimuksen 6, 34 ja 39 artikla sekä 40 artiklan 3 kohta, yhteisestä kalastus- ja vesiviljelytuotealan markkinajärjestelystä 17 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3759/92 sekä yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3760/92, yhdenvertaisen kohtelun periaate, omistusoikeus, liikkeen- ja ammatinharjoittamisen oikeus sekä suhteellisuusperiaate eivät estä jäsenvaltiota toteuttamasta ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettujen toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä.

4) Kalastusaluksen pyytämän kalavaraston luonne, kyseisten rajoitusten vaikutus tavanomaiseen kalastukseen, kunkin kalastajan muuhun toimintaan tai kalamarkkinoihin taikka kansalliselle viranomaiselle annettu

mahdollisuus tehdä poikkeuksia brittiläisen kalastuslaivaston tiettyjen osien osalta eivät vaikuta muihin kysymyksiin annettaviin vastauksiin.

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä lokakuuta 1995.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti