JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PHILIPPE LÉGER

19 päivänä tammikuuta 2006 [1]

1. Espanjan kuningaskunta vaatii kanteellaan tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalavaroja koskevan pyyntiponnistuksen hallinnoinnista, asetuksen (ETY) N:o 2847/93 muuttamisesta sekä asetusten (EY) N:o 685/95 ja (EY) N:o 2027/95 kumoamisesta 4 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1954/2003 [2] 3, 4 ja 6 artiklan kumoamista.

I Asetus N:o 1954/2003

2. Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20 päivänä joulukuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2371/2002 [3] 4 artiklan 1 kohdan mukaan "neuvosto vahvistaa yhteisön toimenpiteitä, jotka koskevat vesialueille pääsyä ja vesiluonnonvarojen käyttöoikeutta sekä kestävän kalastustoiminnan harjoittamista". Kyseisen artiklan 2 kohdan f alakohdassa mainitaan tässä yhteydessä erityisesti "pyyntiponnistuksen rajoittamista" koskevat toimenpiteet.

3. Yksi tällainen toimenpide on asetus N:o 1954/2003. Sen 1 artiklan mukaan asetuksessa "määritellään perusteet ja menettelyt, joilla otetaan käyttöön pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmä ICES-alueilla V, VI, VII, VIII, IX ja X sekä CECAF-alueilla 34.1.1, 34.1.2 ja 34.2.0".

4. Asetuksen 2 artiklan b kohdan mukaan "pyyntiponnistuksella" tarkoitetaan kalastusaluksen kapasiteetin ja kalastustoiminnan tuloa, ja kun on kyse joukosta aluksia, sillä tarkoitetaan joukon kaikkien alusten pyyntiponnistusten summaa.

5. Asetuksen N:o 1954/2003 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa täsmennetään, että "Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjan [4] 156–166 ja 347–353 artiklassa määritellyn, tietyille alueille ja tiettyihin kalavaroihin pääsyä koskevan järjestelmän voimassaolo päättyi 31 päivänä joulukuuta 2002. Tämän vuoksi tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnistusten hallinnosta annetun neuvoston

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – EUVL L 289, s. 1.

3 – EYVL L 358, s. 59.

4 – Asiakirja Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista (EYVL 1985, L 302, s. 23, erityisesti s. 69 ja sitä seuraavat sivut; jäljempänä liittymisasiakirja).

asetuksen (EY) N:o 685/95 [5] ja tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnistusten hallintojärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/95 [6] eräät säännökset on mukautettava uuteen oikeudelliseen tilanteeseen".

6. Asetuksen N:o 1954/2003 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan "muut asetusten (EY) N:o 685/95 ja (EY) N:o 2027/95 säännökset koskevat pyyntiponnistuksen kasvamisen estämiseksi käyttöön otettavaa pyyntiponnistuksen yleistä hallinnointijärjestelmää, eivätkä ne liity Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjaan. Nämä säännökset ovat kalastuksenhoidon kannalta tärkeitä, ja ne olisi pidettävä ennallaan".

7. Tähän liittyen asetuksen N:o 1954/2003 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa säädetään, että "jotta varmistetaan, että nykyinen kokonaispyyntiponnistus ei kasva, on välttämätöntä laatia uusi pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmä [asetuksen 1 artiklassa luetelluille] alueille. Tässä järjestelmässä pyyntiponnistus määritellään vuosina 1998–2002 kyseisissä kalastuksissa harjoitetun pyyntiponnistuksen perusteella".

8. Näin perustettua pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmää käsitellään asetuksen N:o 1954/2003 II luvussa. Siihen sisältyvässä 3 artiklassa, jonka otsikko on "Pohjakalalajien [7] sekä tiettyjen nilviäisten ja äyriäisten pyyntiä koskevat toimenpiteet", säädetään seuraavaa:

"1. Lukuun ottamatta 6 artiklan 1 kohdassa määriteltyä aluetta jäsenvaltioiden on:

a) arvioitava vuosittaisina keskiarvoina aluksilla, joiden kokonaispituus on vähintään 15 metriä, vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistuksen tasot kullakin 1 artiklassa tarkoitetulla ICES- ja CECAF-alueella pohjakalalajien, syvänmeren kantojen kalastukseen sovellettavista kalastusmahdollisuuksien saamista koskevista erityisistä vaatimuksista ja niihin liittyvistä edellytyksistä 16 päivänä joulukuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2347/2002 [8] kattamia lajeja lukuun ottamatta, isokampasimpukoiden, isotaskurapujen ja hämähäkkirapujen kalastuksen osalta tämän asetuksen liitteen mukaisesti. Pyyntiponnistuksen laskemista varten on mitattava aluksen kalastuskapasiteetti alukseen asennetun tehon ilmaisevina kilowatteina (kW);

5 – 27.3.1995 annettu asetus (EYVL L 71, s. 5).

6 – 15.6.1995 annettu asetus (EYVL L 199, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.1.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 149/1999 (EYVL L 18, s. 3).

7 – Tällä ilmauksella tarkoitetaan meren pohjassa tai sen läheisyydessä eläviä lajeja.

8 – EYVL L 351, s. 6.

b) osoitettava a alakohdan mukaisesti arvioidut, a alakohdassa määriteltyjen kalastusten pyyntiponnistuksen tasot kullekin ICES-alueelle tai CECAF-alueelle kunkin a alakohdassa mainitun kalastuksen osalta.

2. Edellä 1 kohdassa säädetty pyyntiponnistusjärjestelmä ei rajoita järjestelmiä, jotka on vahvistettu niissä elvytyssuunnitelmissa, jotka neuvosto saattaa hyväksyä.

3. Kun neuvosto hyväksyy jonkin elvytyssuunnitelman, johon kuuluu pyyntiponnistuksen hallinnointi jollakin tai osalla 1 artiklassa tarkoitetuista alueista, kyseinen suunnitelma aiheuttaa samalla tarpeelliset mukautukset tähän asetukseen.

4. Komissio esittää 31 päivään joulukuuta 2006 mennessä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioidaan 1 kohdassa säädetyn pyyntiponnistusjärjestelmän täytäntöönpanoa. Neuvosto päättää tämän kertomuksen pohjalta järjestelmään tarvittavista mukautuksista."

9. Lisäksi asetuksen N:o 1954/2003 4 artiklassa, jonka otsikko on "15 metrin pituiset tai sitä pienemmät kalastusalukset", säädetään seuraavaa:

"1. Kalastusalusten, joiden kokonaispituus on enintään 15 metriä, pyyntiponnistuksesta tehdään kokonaisarvio jokaisen kalastuksen sekä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun alueen osalta vuosilta 1998–2002.

2. Kalastusalusten, joiden kokonaispituus on enintään 10 metriä, pyyntiponnistuksesta tehdään kokonaisarvio jokaisen kalastuksen sekä 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun alueen osalta vuosilta 1998–2002.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden alusten pyyntiponnistus rajoitetaan 1 ja 2 kohdan mukaisesti arvioituun pyyntiponnistuksen tasoon."

10. Tämän lisäksi asetuksessa N:o 1954/2003 perustetaan erityinen pyyntiponnistusjärjestelmä Irlannin rannikolla sijaitsevaa biologisesti herkkää aluetta varten. Tältä osin sen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että "eräällä Irlannin etelä- ja länsipuolella sijaitsevalla alueella on todettu esiintyvän runsaasti kummelituskan poikasia. Tällä

alueella on otettu käyttöön erityisiä pohjapyydyksen käytön rajoituksia. Samassa säilyttämistarkoituksessa alueella olisi myös otettava käyttöön edellä kuvatun yleisen järjestelmän puitteissa erityisvaatimuksia, jotka koskevat pyyntiponnistuksen rajoittamista – –".

11. Tällä biologisesti herkällä alueella, joka rajataan tarkemmin asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan 1 kohdassa, sovellettava erityinen pyyntiponnistusjärjestelmä määritellään saman artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan "jäsenvaltioiden on arvioitava vuosittaisina keskiarvoina aluksilla, joiden kokonaispituus on vähintään 10 metriä, vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistusten tasot, asetuksen N:o 2347/2002 kattamia lajeja lukuun ottamatta, isokampasimpukoiden, isotaskurapujen ja hämähäkkirapujen pyynnin osalta ja osoitettava arvioidun pyyntiponnistuksen tasot kunkin lajin kalastukselle".

12. Lisäksi asetuksen N:o 1954/2003 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissio esittää jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen perusteella "neuvostolle ehdotuksen asetukseksi, jossa vahvistetaan vuosittainen pyyntiponnistuksen enimmäistaso kunkin jäsenvaltion sekä 3 ja 6 a artiklassa määritellyn alueen ja kalastuksen osalta".

13. Mainitun asetuksen 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan "neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta – – 1 kohdassa tarkoitetusta suurimmasta vuosittaisesta pyyntiponnistuksen tasosta".

14. Näiden säännösten mukaisesti neuvosto antoi 19.7.2004 asetuksen (EY) N:o 1415/2004,[9] jossa vahvistetaan vuosittaisen pyyntiponnistuksen enimmäistasot tietyille alueille ja kalastuksille.

15. Espanjan kuningaskunta on nostanut kyseisestä asetuksesta kumoamiskanteen myös asiassa C-442/04, jonka käsittelyä on lykätty siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomionsa nyt esillä olevassa asiassa.[10]

9 – EUVL L 258, s. 1.

10 – Lisäksi on mainittava, että Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on nostettu asetusta N:o 1954/2003 ja sen 3 artiklaa, 5 artiklan 1 kohtaa, 11 artiklaa, 13 artiklan b kohtaa ja 15 artiklaa koskeva kumoamiskanne (asia T-37/04, Região autónoma dos Açores v. neuvosto, joka on siellä edelleen vireillä).

II Kanneperusteet

16. Espanjan kuningaskunta esittää asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklaa vastaan kaksi kanneperustetta.

17. Ensimmäisessä kanneperusteessa vedotaan syrjintäkiellon periaatteen loukkaamiseen kansallisuuden perusteella.

18. Toisessa kanneperusteessaan Espanjan kuningaskunta väittää neuvoston syyllistyneen *harkintavallan väärinkäyttöön* sen hyväksyessä asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan.

19. Komissio hyväksyttiin väliintulijaksi esillä olevassa asiassa. [11]

11 – Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräys 19.5.2004. Mainitsen vielä, että yhteisöjen tuomioistuin päätti 30.9.2004 antamallaan määräyksellä poistaa asiakirja-aineistosta 29.10.2002 annetun Euroopan unionin neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon, jonka Espanjan kuningaskunta esitti vastauskirjelmänsä liitteessä 1.

III Asian arviointi

20. Koska Espanjan kuningaskunnan kumoamiskanne koskee ainoastaan asetuksen N:o 1954/2003 kolmea artiklaa, on ensin tarkasteltava, voidaanko se ottaa tutkittavaksi.

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

21. Yhteisöjen tuomioistuin pyysi suullisessa käsittelyssä asianosaisia ilmaisemaan kantansa kanteen tutkittavaksi ottamisesta, kun otetaan huomioon kyseisen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan "yhteisön säädöksen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta säädöksestä". [12]

22. Espanjan kuningaskunnan mielestä sen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi. Se väittää, että sen intressi esillä olevassa asiassa rajoittuu yksinomaan riidanalaisiin artikloihin ja että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi yleensäkin lausua vain niistä seikoista, joihin kantaja pyytää ratkaisua.

12 – Asia C-239/01, Saksa v. komissio, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10333, 33 kohta) ja asia C-244/03, Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 24.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4021, 12 kohta). Ks. vastaavasti asia 17/74, Transocean Marine Paint v. komissio, tuomio 23.10.1974 (Kok. 1974, s. 1063, 21 kohta, Kok. Ep. II, s. 363); yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, tuomio 31.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1375, 256 kohta); asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11221, 45 kohta) ja asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003 (Kok. 2003, s. I-937, 30 kohta).

23. Neuvosto puolestaan epäilee, voidaanko kannetta ottaa tutkittavaksi. Se korostaa, että on otettava huomioon riidanalaisten artiklojen eli asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklan yhteys kyseisen asetuksen muihin artikloihin. Se mainitsee esimerkiksi 7–14 artiklan, jotka sisältävät riidanalaisissa artikloissa annettujen sääntöjen täytäntöönpanoa koskevia toimenpiteitä. Jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklan, sen 7–14 artikla menettäisivät neuvoston mukaan merkityksensä, koska silloin ne koskisivat valvontatoimenpiteiden täytäntöönpanoa sellaisessa kalastusjärjestelmässä, jota ei enää ole olemassa.

24. Näistä syistä neuvosto pitää kannetta huonosti muotoiltuna ja katsoo, että Espanjan kuningaskunnan olisi samalla pitänyt pyytää yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan asetuksen N:o 1954/2003 7–14 artikla.

25. Komissio toteaa vielä, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artikla muodostavat uuden pyyntiponnistusten hallinnointijärjestelmän ytimen, eikä niitä voida erottaa kyseisen asetuksen muista osista.

26. Yhdyn tähän neuvoston ja komission suullisessa käsittelyssä esittämään näkemykseen.

27. Katson, ettei asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklaa voida erottaa sen muista osista.

28. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, niiden osien, joiden kumoamista on vaadittu, "erotettavuutta koskeva edellytys" ei täyty, "jos toimenpiteen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä". [13]

29. Tätä edellytystä arvioitaessa käytettävän menetelmän osalta yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "kysymys siitä, muuttaisiko osittainen kumoaminen riidanalaisen säädöksen pääsisältöä, muodostaa objektiivisen edellytyksen eikä subjektiivista, riidanalaisen säädöksen hyväksyneen toimielimen poliittiseen tahtoon liittyvää edellytystä". [14]

30. Nyt esillä olevassa asiassa katson, että kyseisen arviointimenetelmän perusteella asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklan kumoaminen olisi omiaan muuttamaan kyseisen asetuksen pääsisältöä. Niin nämä kolme artiklaa sisältävän II luvun otsikko ("Pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmä") kuin sen sisältökin osoittavat, että kyseessä ovat mainitun asetuksen pääasialli-

13 – Em. asia Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 13 kohta. Ks. vastaavasti em. asia Ranska ym. v. komissio, tuomion 257 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 46 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, tuomion 34 kohta.

14 – Ks. erityisesti em. asia Saksa v. komissio, tuomion 37 kohta.

set säännökset, joita ilman koko asetus menettäisi merkityksensä.

31. Tätä näkemystä tukee vielä se, että asetuksen N:o 1954/2003 neljännen perustelukappaleen mukaan sen tavoitteena on laatia kyseisille ICES- ja CECAF-alueille "uusi pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmä".

32. Tämä järjestelmä perustuu pääasiassa jäsenvaltioiden suorittamaan arviointiin pyyntiponnistusten tasosta aluksilla, joiden kokonaispituus on vähintään 15 metriä (3 artikla), ja aluksilla, joiden kokonaispituus on enintään 15 metriä (4 artikla), sekä Irlannin rannikolla sijaitsevan biologisesti herkän alueen osalta aluksilla, joiden kokonaispituus on vähintään 10 metriä (6 artikla).

33. Asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklassa määritellään jäsenvaltioille perusteet, joita pyyntiponnistusten arvioinnissa on noudatettava. Jäsenvaltioiden on pääasiassa arvioitava vuosittaisina keskiarvoina vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistuksen tasot kullakin alueella pohjakalalajien sekä isokampasimpukoiden, isotaskurapujen ja hämähäkkirapujen kalastuksen osalta (3 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 6 artiklan 2 kohta) sekä tehtävä kokonaisarvio pyyntiponnistuksesta "jokaisen kalastuksen sekä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun alueen osalta vuosilta 1998–2002" (4 artiklan 1 ja 2 kohta).

34. Riidanalaisia artikloja tarkasteltaessa käy ilmi, että niissä määritellään pyyntiponnistuksen tasojen arviointimenetelmä ja siinä käytettävä viiteajanjakso, eli vuodet 1998–2002, ja tätä voidaan pitää asetuksen N:o 1954/2003 pääsisältönä, koska sillä on tarkoitus ottaa käyttöön uusi pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmä.

35. Tätä päätelmää tukevat lukuisat kyseisen asetuksen muissa artikloissa esitetyt viittaukset riidanalaisiin artikloihin.

36. Esimerkiksi asetuksen N:o 1954/2003 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa, 8 artiklan 3 kohdassa ja 11 artiklan 1 ja 3 kohdassa viitataan saman asetuksen "3 ja 6 artiklassa määriteltyihin kalastuksiin".

37. Myös asetuksen N:o 1954/2003 III lukuun, jonka otsikkona on "Valvontajärjes-

telmä", sisältyvän "erityisiä valvontasäännöksiä" koskevan 13 artiklan a alakohdassa viitataan kyseisen asetuksen "6 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin alueisiin".

B *Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista kansallisuuden perusteella koskeva kanneperuste*

1. Asianosaisten väitteet

38. Edelleen on huomattava, että monet pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmän muuttamisen vuoksi yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä 12 päivänä lokakuuta 1993 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 2847/93 [15] tehdyistä muutoksista, joista säädetään asetuksen N:o 1954/2003 14 artiklassa, menettäisivät merkityksensä, jos kyseisen asetuksen 3, 4 ja 6 artikla kumottaisiin.

41. Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista kansallisuuden perusteella koskevan ensimmäisen kanneperusteensa tueksi Espanjan kuningaskunta esittää seuraavat väitteet:

39. Edellä esitetty huomioon ottaen katson, ettei nyt esillä olevaa kumoamiskannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska siinä riitautetut asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artikla muodostavat kyseisellä asetuksella perustetun uuden järjestelmän ytimen.

– ensinnäkin asetuksessa N:o 1954/2003 pyyntiponnistuksen laskemista varten vahvistettu viiteajanjakso 1998–2002 osuu samaan ajankohtaan kuin se ajanjakso, jonka aikana Espanjan kuningaskuntaan sovellettiin muista jäsenvaltioista poiketen rajoittavaa järjestelmää sen liityttyä yhteisöön, ja

40. Siltä varalta, ettei yhteisöjen tuomioistuin olisi asiasta samaa mieltä, tarkastelen toissijaisesti Espanjan kuningaskunnan esittämää kahta kanneperustetta.

– toiseksi biologisesti herkkä alue, jolla erityistä pyyntiponnistusjärjestelmää sovelletaan, on osittain sama kuin entinen "Irish Box", jolla Espanjan kuningaskunnan oli niin ikään noudatettava rajoittavaa järjestelmää.

15 – EYVL L 261, s. 1.

42. Yleensäkin Espanjan kuningaskunta katsoo, että siirtymäjärjestelmä, jota sen piti noudattaa yhteisöön liityttyään, päättyi 31.12.2002 ja ettei uudessa asetuksessa olisi pitänyt käyttää viiteajanjaksona vuosia 1998–2002. Se väittää, että ottamalla tämän ajanjakson pyyntiponnistuksen arvioinnin viiteajanjaksoksi asetuksessa N:o 1954/2003 neuvosto itse asiassa jatkoi kyseistä asetusta edeltäneessä lainsäädännössä harjoitettua syrjintää.

43. Espanjan kuningaskunta väittää edelleen, ettei neuvosto ole ottanut huomioon liittymisasiakirjan säännöksistä johtuvaa espanjalaisten alusten erityisasemaa, mikä tarkoittaa syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista kansallisuuden perusteella.

44. Neuvosto puolestaan katsoo, ettei asetuksessa N:o 1954/2003 säädetty järjestelmä ole mitenkään syrjivä, ja myös komissio tukee tätä näkemystä. Neuvosto väittää, että pyyntiponnistuksen rajoitukset, jotka arvioidaan laskemalla kunkin maan aluksilla vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistusten tasot kullakin alueella ja kunkin lajin kalastuksen osalta, koskevat kaikkia yhteisön kalastusaluksia niiden kansallisuuteen katsomatta.

45. Lisäksi kyseisessä asetuksessa käytetty ajallinen peruste on neuvoston mukaan perusteltu, tarkoituksenmukainen ja oikeassa suhteessa sen tavoitteeseen eli siihen, että edistetään kalavarojen pysyvyyttä vähentämällä yhteisön alusten kalastustoimintaa läntisillä vesialueilla.

46. Asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan 1 kohdassa määritellyllä biologisesti herkällä alueella noudatettavasta erityisestä pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmästä neuvosto toteaa, ettei kyseistä aluetta tule sekoittaa asetuksissa N:o 685/95 ja N:o 2027/95 mainittuun "Irish Boxiin", koska biologisesti herkkä alue edustaa alle neljännestä "Irish Boxin" laajuudesta ja koska merkittävä osa kyseisestä alueesta sijaitsee "Irish Boxin" ulkopuolella. Se, että suojeltavana on muitakin herkkiä alueita, ei neuvoston mielestä tee turhaksi asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun alueen suojelua.

2. Arviointi

47. Mielestäni neuvosto ei asetuksen N:o 1954/2003 ja etenkään sen 3, 4 ja 6 artiklan hyväksyessään loukannut yhdenvertaisen kohtelun tai kansallisuuteen perustuvan syrjintäkiellon periaatetta, joka taataan yleisesti EY 12 artiklassa sekä yhteisen maatalouspolitiikan osalta vielä EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa.

48. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintää on erilaisten sääntöjen soveltaminen toisiinsa rinnastettavissa tapauksissa tai saman säännön soveltaminen erilaisissa tapauksissa. [16]

49. Sitä, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdellaan eri tavalla tai erilaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, ei kuitenkaan voida pitää syrjivänä, jos se voidaan oikeuttaa objektiivisin perustein. [17]

50. Espanjan kuningaskunta väittää, että se on muihin jäsenvaltioihin verrattuna erityisasemassa ja ettei siihen näin ollen pitäisi soveltaa samaa pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmää kuin niihin.

51. On totta, että Espanjan kuningaskunta joutui yhteisöön liityttyään noudattamaan järjestelmää, jossa tietyin toimenpitein rajoitettiin sen pääsyä yhteisön tietyille vesialueille ja tiettyihin kalavaroihin. Jotta tämän järjestelmän pääpiirteet ja Espanjan asteittainen yhdentyminen pyyntiponnistuksen yleiseen hallinnointijärjestelmään olisi helpompi hahmottaa, on aiheellista tarkastella, miten kyseiseen jäsenvaltioon sovellettavat säännöt ovat ajan mittaan kehittyneet.

52. Liittymisasiakirjan 156–166 artiklassa määritellään yhteisön vesialueille ja kalavaroihin pääsyä koskeva järjestelmä Espanjan lipun alla purjehtiville aluksille. Tässä järjestelmässä alusten kalastusmahdollisuudet rajoitetaan vain tietyille yhteisön vesialueille. Esimerkiksi liittymisasiakirjan 157 artiklassa määrätään, että "kalastustoimintaa saadaan harjoittaa ainoastaan 158, 159 ja 160 artiklassa tarkoitetuilla aluksilla ja yksinomaan kyseisissä artikloissa määrätyillä alueilla ja niissä määrätyin edellytyksin". Tätä varten liittymisasiakirjan 158 artiklassa määrätään, että on laadittava luettelo, jossa mainituilla 300 aluksella on lupa harjoittaa kalastustoimintaa ICES-alueilla Vb, VI, VII, VIIIa, b ja d, ja vahvistetaan, millä edellytyksillä luettelossa mainitut alukset saavat harjoittaa kalastusta samanaikaisesti kyseisillä alueilla. Saman artiklan 1 kohdan lopussa vahvistetaan vielä poikkeus, joka koskee pääsyä "Irish Boxiksi" nimetylle alueelle.

53. Liittymisasiakirjan 166 artiklassa tarkennetaan, että sen 156–164 artiklassa määritelty järjestelmä, mukaan lukien mukautukset, jotka neuvosto voi antaa 162 artiklan nojalla, on voimassa asetuksen (ETY) N:o 170/83 [18] 8 artiklan 3 kohdassa säädetyn

16 – Ks. erityisesti asia 8/82, Wagner, tuomio 23.2.1983 (Kok. 1983, s. 371, 18 kohta); asia 283/83, Racke, tuomio 13.11.1984 (Kok. 1984, s. 3791, 7 kohta); asia C-311/97, Royal Bank of Scotland, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2651, 26 kohta) ja asia C-120/99, Italia v. neuvosto, tuomio 25.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7997, 80 kohta).

17 – Asia C-304/01, Espanja v. komissio, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7655, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

18 – Yhteisön kalavarojen hoito- ja säilyttämisjärjestelmästä 25.1.1983 annettu neuvoston asetus (EYVL L 24, s. 1).

määräajan päättymiseen asti. Kyseisessä säännöksessä, joka sittemmin sisällytettiin asetuksen (ETY) N:o N:o 3760/92 [19] 14 artiklan 2 kohtaan, viitataan 31.12.2002 päättyneeseen ajanjaksoon.

54. Neuvosto antoi Espanjan kuningaskunnan osalta liittymisasiakirjan 162 artiklan mukaisesti 30.5.1994 asetuksen (EY) N:o 1275/94 Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjan kalastusta koskevissa luvuissa määrättyä järjestelmää koskevista mukautuksista. [20]

55. Kyseisen asetuksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan liittymisasiakirjassa määritellyn järjestelmän mukauttamista koskevilla uusilla määräyksillä "on mahdollistettava Espanjan ja Portugalin täydellinen yhdentyminen yhteisen kalastuspolitiikan yleiseen järjestelmään noudattaen täysin yhteisön säännöstöä ja erityisesti suhteellisen pysyvyyden periaatetta sekä vesialueille pääsyn vapauden periaatetta koskevia poikkeuksia, sellaisina kuin niistä on säädetty [asetuksessa N:o 3760/92]". Asetuksen N:o 1275/94 johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa tarkennetaan samansuuntaisesti, että "vapaaseen vesialueille pääsyyn on liityttävä käytettyjen pyyntikapasiteettien valvontaa sen takaamiseksi, että kyseiset keinot soveltuvat käytössä oleviin kalavaroihin käytettäviksi", sillä "näiden mukautusten ei pidä aiheuttaa ICES- ja CECAF-alueilla olemassa olevien pyyntiponnistusten yleisten tasojen nousua eikä vaikuttaa kalavaroihin, joihin kohdistetaan määrällisiä pyyntirajoituksia".

56. Asetuksen N:o 1275/94 1 artiklassa säädetään, että "Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjan 156–166 ja 347–353 artiklassa vahvistettuja vesialueille ja kalavaroihin pääsyä koskevia järjestelmiä mukautetaan ja ne sisällytetään tämän asetuksen 3 ja 4 artiklassa säädettyihin yhteisön toimenpiteisiin, joita sovelletaan kaikkiin yhteisön aluksiin 1 päivästä tammikuuta 1996 alkaen". Sen 3 artiklan 1 kohdassa mainitaan vielä, että "neuvosto toteuttaa – – yhteisön toimenpiteitä, joilla vahvistetaan alueille ja kalavaroihin pääsyä koskevat edellytykset, jotka edellyttävät erityissäännöksiä liittymisasiakirjan 156–166 ja 347–353 artiklan mukaisesti [, ja että] näihin toimenpiteisiin sisältyy kalastuksen määrän rajoituksia". Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että näiden säännösten on "noudatettava periaatetta, jonka mukaan pyyntiponnistus – – ei kasva".

57. Asetuksen N:o 1275/94 3 artiklan säännösten nojalla neuvosto antoi asetuksen N:o 685/95, jossa säädetään tiettyjä yhteisön kalastusalueita ja kalakantoja koskevasta pyyntiponnistusten hallinnosta. Asetuksen N:o 685/95 1 artiklan mukaan kyseisessä

19 – Yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20.12.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 389, s. 1). Tällä asetuksella kumottiin ja korvattiin asetus N:o 170/83. Tämä asetus puolestaan kumottiin ja korvattiin asetuksella N:o 2371/2002.

20 – EYVL L 140, s. 1.

asetuksessa määritellään yhteisen kalastuspolitiikan säännösten mukaisesti "1 päivästä tammikuuta 1996 alkaen voimassa olevat perusteet ja menettelytavat, joilla luodaan pyyntiponnistuksen hallintojärjestelmä ICES-alueilla Vb, VI, VII, VIII, IX ja X sekä CECAF-alueilla 34.1.1, 34.1.2 ja 34.2.0 ".

58. Asetuksen N:o 685/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "liitteessä I määritellyn pohjakalalajien pyyntiin tarkoitetun kalastuksen osalta jäsenvaltioiden on arvioitava tarvittavat pyyntiponnistukset liitteessä II määriteltyjen pyyntiponnistuksia koskevien yhteisön arviointiperusteiden mukaisesti". "Irish Boxin" osalta säädetään saman artiklan 5 kohdassa, että asianomaisten jäsenvaltioiden on arvioitava omien alustensa pyyntiponnistusten määrä alueella alustensa senhetkisen toiminnan perusteella, lukuun ottamatta Espanjan lipun alla purjehtivia aluksia. Artiklan viimeisessä virkkeessä täsmennetään, että "Irish Boxin" alueella "Espanjan lipun alla purjehtivien alusten lukumäärä saa olla enintään 40 – –".

59. Neuvosto antoi asetuksen N:o 685/95 6 artiklan mukaisesti vielä asetuksen N:o 2027/95, jossa vahvistetaan jokaiselle jäsenvaltiolle kalastuspaikkakohtainen pyyntiponnistusten enimmäistaso.

60. Koska tiettyjä liittymisasiakirjassa määriteltyjä kalastusalueita ja kalavaroja koskeneen järjestelmän voimassaolo päättyi 31.12.2002, neuvosto antoi asetuksen N:o 1954/2003, jonka 15 artiklassa säädetään asetusten N:o 685/95 ja N:o 2027/95 kumoamisesta.

61. Tämä Espanjan kuningaskuntaa koskevan pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmän kuvaus vahvistaa, että tämän jäsenvaltion oli yhteisöön liityttyään noudatettava tiettyjä vesialueille ja kalavaroihin pääsyä koskevia rajoituksia 31.12.2002 asti.

62. Järjestelmän kuvauksesta käy myös ilmi, että Espanjan kuningaskunnan asema on varsinkin asetusten N:o 1275/94 ja N:o 685/95 antamisen jälkeen asteittain lähentynyt muiden jäsenvaltioiden asemaa, vaikka tietyt erikoisuudet säilyivät aina siirtymäkauden päättymiseen asti.

63. Asetuksessa N:o 1954/2003 huomioidun viiteajanjakson 1998–2002 aikana Espanjan kuningaskunnan asema sisälsi nimittäin muihin jäsenvaltioihin verrattuna tiettyjä erityispiirteitä, kuten sen, että "Irish Boxissa" samanaikaisesti kalastavien espanjalaisten alusten lukumäärä sai olla enintään 40.

64. Onkin selvitettävä, onko objektiivisesti perusteltua soveltaa Espanjan kuningaskuntaan asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklan nojalla samaa pyyntiponnistuksen hallinnointijärjestelmää kuin muihinkin jäsenvaltioihin, eli järjestelmä, joka perustuu pääasiassa siihen, että otetaan huomioon vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistusten taso.

65. Ensiksi on syytä panna merkille, että kyseisessä asetuksessa käytetty pyyntiponnistuksen arviointimenetelmä perustuu objektiiviseen perusteeseen eli äskettäisen ja edustavan ajanjakson aikana toteutuneeseen pyyntiponnistukseen. Viiteajanjakso on kaikille jäsenvaltioille sama. Kuten neuvosto toteaa, asetuksen N:o 1954/2003 3, 4 ja 6 artiklassa säädetyt pyyntiponnistuksen rajoitukset, jotka arvioidaan laskemalla kunkin maan aluksilla vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistusten tasot kullakin alueella ja kunkin lajin kalastuksen osalta, koskevat kaikkia yhteisön kalastusaluksia niiden kansallisuuteen katsomatta.

66. Mielestäni neuvoston käyttämä peruste pyyntiponnistuksen rajoittamiseksi äskettäisen ajanjakson aikana toteutuneen ponnistuksen perusteella on paitsi objektiivinen myös perusteltu kalavarojen pysyvyyden turvaamisen kannalta.

67. On syytä korostaa, että asetuksella N:o 1954/2003 käyttöön otetun uuden järjestelmän tavoitteena on nimenomaan varmistaa, "että nykyinen kokonaispyyntiponnistus ei kasva". [21] Lisäksi yhteisön lainsäädännössä on useaan kertaan painotettu tarvetta noudattaa kalastustapojen välisen suhteellisen vakauden periaatetta. [22]

68. Tavoiteltu "yleinen pyyntiponnistuksen rajoittaminen" [23] edellyttää, että vuosittaiset pyyntiponnistuksen enimmäistasot, jotka vahvistetaan kunkin jäsenvaltion aluksille lajiryhmittäin, alueittain ja kalastuksittain, pysyvät ennallaan. Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen N:o 1415/2004, jonka tavoitteena on vahvistaa kullekin jäsenvaltiolle sekä kullekin asetuksen N:o 1954/2003 3 ja 6 artiklassa määritellylle alueelle ja kalastukselle vuosittaisen pyyntiponnistuksen enimmäistaso, johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että enimmäistason "olisi oltava yhtä suuri kuin [jonkin jäsenvaltion lipun alla purjehtivien] alusten harjoittaman kalastuksen kokonaispyyntiponnistustaso vuosina 1998–2002 jaettuna viidellä".

69. Näissä olosuhteissa vaikuttaa objektiivisesti perustellulta, että pyyntiponnistuksen kasvun estämiseksi otettiin vuonna 2003 käyttöön kaikkia jäsenvaltioita koskeva jär-

21 – Asetuksen N:o 1954/2003 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

22 – Ks. erityisesti asetuksen N:o 1275/94 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja 3 artiklan 2 kohta sekä asetuksen N:o 685/95 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja 3 artiklan 2 kohdan iii alakohta.

23 – Asetuksen N:o 1954/2003 johdanto-osan viides perustelukappale.

jestelmä, jossa ponnistusta rajoitettiin kussakin jäsenvaltiossa vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten pyyntiponnistusten perusteella.

70. Nämä seikat huomioon ottaen katson, ettei asetuksen N:o 1954/2003 3 ja 4 artiklassa säädettyä pyyntiponnistuksen yleistä hallinnointijärjestelmää voida pitää syrjivänä.

71. Asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan 1 kohdassa määritetyn biologisesti herkän alueen osalta asiakirjoista käy ilmi, että se on vain osittain päällekkäinen "Irish Boxin" kanssa, sillä biologisesti herkkä alue käsittää alle puolet "Irish Boxista".[24] Näin ollen voidaan tuskin väittää, että rajoittavaa järjestelmää, jota Espanjan kuningaskuntaan sovellettiin "Irish Boxissa" asetuksen N:o 685/95 nojalla vuosina 1998–2002, olisi asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan 1 kohdassa jatkettu kyseisen valtion vahingoksi. Myös kyseisessä artiklassa tarkoitetulla biologisesti herkällä alueella sovellettu pyyntiponnistuksen arviointimenetelmä pohjautuu objektiiviseen perusteeseen eli aluksilla, joiden kokonaispituus on vähintään 10 metriä, vuosina 1998–2002 harjoitettujen kalastusten vuosittaisina keskiarvoina laskettuihin pyyntiponnistuksiin, mikä lisäksi vaikuttaa aivan perustellulta pyyntiponnistuksen rajoittamiseksi alueella, joilla esiintyy runsaasti kummelituskan poikasia.

72. Näin ollen katson, että ensimmäinen kanneperuste, joka koskee syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista kansallisuuden perusteella, on hylättävä perusteettomana.

C *Kanneperuste, jonka mukaan neuvosto on käyttänyt väärin harkintavaltaansa hyväksyessään asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan*

1. Asianosaisten ja muun osapuolen väitteet

73. Espanjan kuningaskunta väittää toisessa kanneperusteessaan, että neuvosto on asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan hyväksyessään käyttänyt väärin harkintavaltaansa, koska biologisesti herkän alueen määrittämisen todellisena tavoitteena ei ole suojella kummelituskan poikasia, vaan jatkaa rajoituksia, joita sen aluksille asetettiin jo "Irish Boxissa".

74. Espanjan kuningaskunta katsookin, että jos asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklassa sää-

24 – Ks. neuvoston vastauskirjelmän ja komission väliintulokirjelmän liitteinä olevat kartat.

detyillä toimenpiteillä olisi todella haluttu suojella kummelituskan poikasia, samanlaisia toimenpiteitä olisi pitänyt soveltaa muillakin läntisillä vesialueilla. Se väittää edelleen, että tämäntyyppisten teknisten toimenpiteiden toteuttamista olisi säänneltävä kalavarojen säilyttämisestä nuorten meren eliöiden suojelemiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden avulla 30 päivänä maaliskuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 850/98 [25] mukaisesti.

75. Neuvosto sen sijaan väittää, että ensinnäkään mahdollisuus määrätä asetuksen N:o 850/98 nojalla toimenpiteitä tietyn lajin kalastuksen kieltämiseksi tai väliaikaiseksi lopettamiseksi ei vaikuta mitenkään riidanalaisten toimenpiteiden laillisuuteen tai tarpeellisuuteen ja että toisaalta asetuksen N:o 1954/2003 oikeusperustana on EY 37 artikla, jota on käytetty oikeusperustana sisällytettäessä eräs kummelituskan poikasten säilyttämistä koskeva tekninen toimenpide asetukseen N:o 850/98. Tästä seuraa, että neuvosto ei ole kiertänyt mitään nimenomaista menettelyä.

76. Komissio puolestaan huomauttaa, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta silloin, kun siltä edellytetään yhteisen kalastuspolitiikan kaltaisen monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioimista. Lisäksi se korostaa, että biologisesti herkän alueen erityisessä pyyntiponnistusjärjestelmässä on otettu huomioon kummelituskan poikasten runsas esiintyminen ja että järjestelmän tavoitteena on suojella kyseistä aluetta takaamalla, että muille läntisille vesialueille vahvistettu pyyntiponnistuksen enimmäistaso ei pääse toteutumaan kyseisellä alueella. Lopuksi komission mukaan se, että on olemassa muitakin biologisesti herkkiä alueita tai että valittavissa on muitakin mahdollisia toimenpiteitä, ei tarkoita, että neuvosto olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa tai selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.

2. Arviointi

77. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi". [26]

78. Neuvoston ja komission tavoin katson, ettei asetuksen N:o 1954/2003 6 artiklan

25 – EYVL L 125, s. 1.

26 – Ks. erityisesti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 24 kohta) ja asia C-110/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8763, 137 kohta).

hyväksymistä voida pitää neuvoston harkintavallan väärinkäyttönä.

79. Ensinnäkään Espanjan kuningaskunta ei mielestäni ole näyttänyt toteen, että kyseisellä biologisesti herkällä alueella sovellettava erityinen pyyntiponnistusjärjestelmä olisi otettu käyttöön nimenomaan muussa kuin siinä tarkoituksessa, että voitaisiin turvata kummelituriskan poikasten säilyminen.

80. Toiseksi katson, että tässä tapauksessa se, että nuorten meren eliöiden suojelua koskevat tekniset toimenpiteet voivat sisältyä myös johonkin toiseen asetukseen, tai se, että on olemassa muitakin biologisesti herkkiä alueita, ei merkitse, että neuvosto olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa.

81. Näkemykseni mukaan tästä seuraa, että Espanjan kuningaskunnan toinenkin kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

IV Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan ensisijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin jättää Espanjan kuningaskunnan kumoamiskanteen tutkimatta ja velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä Euroopan yhteisöjen komission vastaamaan omista kuluistaan.

83. Toissijaisesti ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää Espanjan kuningaskunnan kumoamiskanteen ja velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä Euroopan yhteisöjen komission vastaamaan omista kuluistaan.