JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS CHRISTINE STIX-HACKL

21 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Kuten asia C-454/99, jossa tarkastelun kohteena olivat kalastusvuodet 1985—1988 ja 1990, [2] tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne koskee Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimintaa niiden hallinnoidessa kalastusvuosien 1991—1996 kalastuskiintiöitä. Komissio arvostelee pääasiassa sitä, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ole kieltäneet kalastusta ajoissa ja tehokkaasti heti, kun tietyt kiintiöt olivat täyttymässä, mistä aiheutui se, että komission asettamat kalastuskiintiöt ylitettiin kyseisinä vuosina.

2. Yhdistynyt kuningaskunta esittää puolustuksessaan pääasiallisesti, ettei komissio ole täyttänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa näyttövelvollisuuttaan. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan tässä yhteydessä täysin kiistä komission väitteitä liikakalastuksesta kyseisinä kalastusvuosina. Nyt esillä oleva asia koskee näin ollen asian C-454/99 tapaan ennen kaikkea todistustaakan jakoa.

3. Yhteisöjen tuomioistuin on jo käsitellyt todistustaakkaa asiassa C-333/99 antamassaan tuomiossa. [3] Nyt esillä olevan asian keskeinen kysymys on, onko komissio nyt esillä olevan asian erityispiirteet huomioon ottaen täyttänyt kyseisessä asiassa vahvistetut todistustaakkaa koskevat vaatimukset.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmästä säädetään useissa asetuksissa. Järjestelmän tarkoituksena on kalavarojen suojaaminen, meren biologisten varojen säilyttäminen ja niiden tasapainoinen hyödyntäminen kestävällä perustalla sekä

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Ks. asiassa C-454/99 esittämäni ratkaisuehdotus.

3 — Asia C-333/99, komissio v. Ranska, tuomio 1.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1025). Ks. myös yhdistetyissä asioissa C-418/00 ja C-419/00, komissio v. Ranska, (tällä hetkellä käsiteltävänä yhteisöjen tuomioistuimessa) 11.10.2001 esittämäni ratkaisuehdotus ja edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa C-454/99 esittämäni ratkaisuehdotus.

taloudellisesti ja sosiaalisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. [4]

5. Sekä asetuksessa N:o 170/83 että asetuksessa N:o 3760/92 säädetään sellaisten säilyttämistoimien käyttöönotosta, jotka ovat tarpeellisia edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Mainittuihin toimiin voi kuulua erityisesti saaliiden rajoittaminen. [5]

6. Asetuksen N:o 170/83 3 artiklassa täsmennetään, että jos osoittautuu tarpeelliseksi rajoittaa tietyn lajin saalista, tietyn kalakannan tai tietyn kalakantaryhmän sallittu kokonaissaalis yhteisössä ja tarvittaessa yhteisön ulkopuolisissa maissa sekä niiden pyyntiä koskevat edellytykset vahvistetaan vuosittain. Asetukseen N:o 3760/92 sisältyvät vastaavat säännökset.

4 — Ks. kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa koskevasta yhteisön järjestelmästä 25 päivänä tammikuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 170/83 1 artikla (EYVL L 24, s. 1). Ks. myös tämän asetuksen 1.1.1993 korvanneen yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3760/92 2 artikla (EYVL L 389, s. 1).

5 — Asetuksen N:o 170/83 2 artiklan 2, 3 ja 11 kohta sekä asetuksen N:o 3760/92 4 artiklan 2 kohta ja 8 artikla.

7. Asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"Jäsenvaltiot antavat asiaan sovellettavien yhteisön säännösten mukaisesti niille myönnettyjen kiintiöiden käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt."

8. Asetuksen N:o 3760/92 9 artiklan 2 kohdassa tämä vaatimus on muotoiltu seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on vuosittain ilmoitettava komissiolle hyväksymänsä perusteet niille myönnettyjen kalastusoikeuksien jakamista ja käyttöä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä varten yhteisön oikeuden ja yhteisen kalastuspolitiikan mukaisesti."

9. Neuvoston asetuksen N:o 2241/87 [6] I osaston otsikkona on "Kalastusalusten ja niiden toiminnan tarkastaminen ja valvonta". Tässä osastossa olevan 1 artiklan 1 kohdassa kuvataan asetuksen N:o 170/83

6 — Tietyistä kalastustoiminnan valvontatoimenpiteistä 23 päivänä heinäkuuta 1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2241/87 (EYVL L 207, s. 1).

5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua velvollisuutta seuraavasti:

" — — jokaisen jäsenvaltion on valvottava alueellaan ja sen suvereenisuuden tai tuomiovallan piiriin kuuluvilla merialueilla kalastuksen ja siihen liittyvän toiminnan harjoittamista. Sen on tarkastettava kalastusalukset sekä kaikki toiminta, jonka tarkastaminen mahdollistaisi tämän asetuksen täytäntöönpanon tarkastamisen, erityisesti kalan aluksesta purkamiseen, myyntiin ja varastointiin liittyvän toiminnan sekä aluksesta purkamisen ja myynnin rekisteröinnin osalta."

10. Asetuksen N:o 2241/87 2 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"Jokaisen jäsenvaltion on suoritettava 1 artiklassa tarkoitettu tarkastus ja valvonta omalla kustannuksellaan itse nimeämiensä tarkastajien toimesta.

Jäsenvaltioiden on niille uskottua tehtävää hoitaessaan varmistettava, että 1 artiklassa tarkoitettuja säännöksiä ja toimenpiteitä noudatetaan. Lisäksi niiden on pyrittävä välttämään aiheetonta puuttumista normaaliin kalastustoimintaan."

11. Asetus N:o 2241/87 korvattiin asetuksella N:o 2847/93 [7] 1.1.1994. Tämän asetuksen 1 osaston otsikko on "Kalastusalusten ja niiden toimien tarkastaminen ja valvonta". Asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti toistetaan asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu sääntö. Lisäksi asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on yhteensovitettava valvontatoimensa mahdollisimman tehokkaan ja taloudellisen tarkastamisen varmistamiseksi. Ne voivat tätä tarkoitusta varten laatia yhteisiä tarkastusohjelmia, joiden avulla ne voivat valvoa yhteisön kalastusaluksia 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuilla vesialueilla. Niiden on toteutettava toimenpiteet, joiden avulla niiden toimivaltaiset viranomaiset ja komissio voivat antaa toisilleen säännöllisesti ja vastavuoroisesti tietoja saaduista kokemuksista."

12. Kalastuksen keskeyttämisestä säädetään asetuksen N:o 2241/87 11 artiklassa ja asetuksen N:o 2847/93 21 artiklassa. Asetuksen N:o 2241/87 III osaston, jonka otsikkona on "Kalastustoiminnan kieltäminen", 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion lipun alla purjehtivien tai jäsenvaltiossa rekisteröityjen kalastus-

7 — Yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä 12 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2847/93 (EYVL L 261, s. 1).

alusten pyytämät kiintiön piiriin kuuluvan kalakannan tai kalakantaryhmän kaikki saaliit on sisällytettävä tämän valtion kyseiseen kalakantaan tai kalakantaryhmiin soveltamaan kiintiöön aluksen purkamispaikasta riippumatta.

2. Jokaisen jäsenvaltion on vahvistettava päivämäärä, johon mennessä sen oman lipun alla purjehtivien tai sen alueella rekisteröityjen kalastusalusten pyytämien kiintiön piiriin kuuluvan kalakannan tai kalakantaryhmän saaliiden katsotaan täyttäneen niihin tämän kalakannan tai kalakantaryhmän osalta sovellettavan kiintiön. Jäsenvaltion on väliaikaisesti kiellettävä kyseisestä päivästä lähtien mainittujen alusten harjoittama tämän kalakannan tai kalakantaryhmän kalojen pyynti kuten myös niiden säilyttäminen aluksessa, jälleenlaivaus ja aluksesta purkaminen, mikäli pyynti on suoritettu kyseisen päivän jälkeen, ja sen on vahvistettava päivämäärä, johon asti jälleenlaivaus ja aluksesta purkaminen tai viimeisten saaliita koskevien ilmoitusten jättäminen on mahdollista. Tästä toimenpiteestä on ilmoitettava välittömästi komissiolle, joka antaa siitä tiedon muille jäsenvaltioille."

13. Asetuksen N:o 2847/93 IV osaston "Kalastustoiminnan säätely ja keskeyttäminen" 21 artiklan 1 ja 2 kohta vastaavat pääosin asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa.

14. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten rikos- tai hallinto-oikeudellisia toimia koskevat velvoitteet ilmenevät asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdasta ja tämän säännöksen korvanneesta asetuksen N:o 2874/93 31 artiklasta.

15. Asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos 1 kohdan nojalla suoritetun valvonnan tai tarkastuksen perusteella jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että voimassaolevaa säilytys- ja valvontatoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä ei ole noudatettu, heidän on aloitettava rikos- tai hallinto-oikeudellinen menettely kyseisen aluksen päällikköä tai muuta vastuullista henkilöä vastaan."

16. Asetuksen N:o 2847/93 31 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään puolestaan seuraavaa:

"1. Jos tämän asetuksen nojalla toteutetun valvonnan tai tarkastuksen päätyttyä todetaan, että yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjä ei ole noudatettu, jäsenvaltioiden on huolehdittava, että toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet, joihin kuuluu hallinnollisen menettelyn tai rikosoikeudellisen menettelyn aloittaminen vastuussa olevia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä vastaan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

2. Edellä 1 kohdan nojalla aloitettujen menettelyjen on oltava luonteeltaan sellaisia, että ne asiaankuuluvan kansallisen lainsäädännön mukaisesti varmistavat sen, että rikkomuksesta vastuussa oleva henkilö menettää rikkomuksen tuottaman taloudellisen hyödyn, tai aikaansaavat vaikutuksia, jotka ovat suhteessa rikkomuksen vakavuuteen, ja ehkäisevät tehokkaasti muita samanlaisia rikkomuksia."

17. Asetuksen N:o 2847/93 31 artiklan 3 kohtaan sisältyy lisäksi seuraamusluettelo, joka ei ole tyhjentävä.

III Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

A *Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely*

18. Komissio väittää pääasiallisesti, että Yhdistynyt kuningaskunta on ylittänyt sille myönnetyt kiintiöt useiden kalakantojen osalta kalastusvuosina 1991—1994 ja 1995—1996. Komission mukaan näiden tapausten perusteella voidaan todeta, etteivät kansalliset säilyttämis- ja valvontatoimenpiteet ole kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän mukaisia.

19. Komissio esitti nämä väitteet 19.3.1998 antamassaan virallisessa huomautuksessa, joka koski kalastusvuosia 1991—1994, ja 19.2.1999 antamassaan virallisessa huomautuksessa, joka koski vuosia 1995 ja 1996. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi näihin huomautuksiin 20.5.1998 ja 4.5.1999.

20. Komissio osoitti Yhdistyneelle kuningaskunnalle 26.8.1999 kaksi EY 226 artiklan mukaista perusteltua lausuntoa, koska se katsoi yhä, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olleet toteuttaneet tarvittavia toimenpiteitä komission esiin tuomien ongelmien ratkaisemiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi näihin lausuntoihin kahdella 2.12.1999 päivätyllä kirjeellä.

21. Komissio perustaa väitteensä taulukoihin, jotka olivat sekä virallisten huomautusten että perusteltujen lausuntojen ja kanteen liitteenä ja jotka on laadittu vuosittain Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimittamien tietojen perusteella. Taulukoista käy ilmi kunkin vuoden osalta kalakannat ja alueet, joita liikakalastus koski.

22. Komission mukaan taulukoista käy ilmi, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut velvoitteitaan. Ensinnäkään Yhdistynyt kuningaskunta ei ole hyväksynyt joko ajoissa tai ollenkaan tarvittavia toimenpiteitä kiintiöiden ylittymisen estämiseksi. Toiseksi se ei ole pystynyt estämään kalastustoimintaa edes kalastustoiminnan keskeyttämistä koskevan määräyksen antamisen jälkeen. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole myöskään aloittanut toimia vastuussa olevia henkilöitä vastaan.

23. Vastauksissaan virallisiin huomautuksiin Yhdistynyt kuningaskunta kiisti osan komission väitteiden perustana olleista luvuista. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan vuosien 1991, 1993 ja 1994 makrillisaaliit alueelta IV olivat paljon pienemmät kuin komission laatimista taulukoista käy ilmi. Myös turskasaaliit alueilta I ja II b olivat sen mukaan vuonna 1996 pienemmät kuin komissio väittää. Tämän vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, ettei näinä neljänä vuonna tapahtunut kyseisten kalakantojen liikakalastusta.

24. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että edellä mainitut erot johtuvat uusista selvityksistä, joiden perusteella se on korjannut tietoja. Komissio kuitenkin katsoo, ettei muuttuneita tietoja voida ottaa huomioon, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on jo aloitettu. Yhdistynyt kuningaskunta väittää kuitenkin, että se mainitsi uusista tiedoista jo 25.4.1996 ja 23.12.1997 päivätyissä kirjeissään eli ennen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamista. Komissio korostaa vastineessaan, että asiaa koskevan lainsäädännön noudattamista arvioitaessa ratkaisevia ovat ainoastaan alkuperäiset tiedot. Riippumatta alkuperäisten tietojen paikkansapitävyydestä juuri näiden tietojen perusteella arvioidaan, onko toteutettava toimenpiteitä kiintiöiden noudattamisen varmistamiseksi.

25. Komissio huomauttaa lisäksi, että Yhdistynyt kuningaskunta vetosi oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä kiintiöiden hallinnoinnin käytännön ongelmiin, kuten huonoihin sääolosuhteisiin ja viivästyksiin kalojen pyynnin ja alusten purkuilmoitusten tekemisen välillä.

26. Komission mukaan Yhdistynyt kuningaskunta totesi lisäksi, ettei rikkomuksista vastuussa olevia henkilöitä vastaan aloitettu rikos- tai hallinto-oikeudellista menettelyä, koska kansallisen lainsäädännön mukaan kielto voi koskea ainoastaan tulevaisuutta. Tämän vuoksi viranomaiset eivät voineet asettaa ketään syytteeseen kalastuksesta, joka oli tapahtunut ennen kiellon voimaantuloa. Puretut saaliit, jotka rekisteröitiin kiellon määrää-

misen jälkeen, koskivat Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan saaliita, jotka oli tosiasiassa pyydetty ennen kalastuskiellon voimaantuloa.

27. Komissio viittaa lisäksi asiassa C-454/99 nostamaansa kanteeseen, joka on vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa ja joka koskee kalastusvuosia 1985—1988 ja 1990. Komissio ilmoittaa samoin aikomuksestaan aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely myös kalastusvuoden 1997 osalta. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että muissa asioissa vireillä olevat menettelyt eivät voi vaikuttaa mitenkään nyt esillä olevan asian ratkaisuun. Komissio myöntää vastauksessaan, että nyt esillä olevaa asiaa on arvioitava sen erityispiirteiden perusteella, mutta korostaa kuitenkin, että sitä on tarkasteltava kokonaistilanteen mukaisesti.

B *Asianosaisten vaatimukset*

28. Yhdistyneen kuningaskunnan komission perusteltuihin lausuntoihin antamien vastineiden perusteella komissio katsoo, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole vuosina 1991—1996 valvonut yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän noudattamista, minkä vuoksi komissio on nostanut tämän kanteen.

29. Yhteisöjen tuomioistuimeen 30.11.1999 saapuneessa kanteessaan Euroopan yhteisöjen komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut 1) asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 3760/92 9 artiklan 2 kohdan (1.1.1993 alkaen) ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan (1.1.1994 alkaen) eikä 2) asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 21 artiklan eikä 3) asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 31 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on kunkin ajanjaksoon 1991—1996 sisältyvän vuoden osalta

— jättänyt antamatta asiaankuuluvia sääntöjä sille myönnettyjen kiintiöiden käyttämisestä,

— jättänyt suorittamatta relevantissa yhteisön lainsäädännössä suoritettavaksi edellytettyjä tarkastuksia ja muita valvontatoimenpiteitä,

— jättänyt lopettamatta väliaikaisesti kalastuksen silloin, kun kiintiöt olivat täyttyneet,

— jättänyt ryhtymättä hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin sellaisten alusten päälliköitä vastaan, jotka ovat rikkoneet asetuksia, tai muita asetusten rikkomisista vastuussa olevia henkilöitä kohtaan;

2. velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Oikeudellinen arviointi

31. Kaikkien kanneperusteiden osalta osapuolet ovat eri mieltä siitä, onko komissio näyttänyt riittävällä tavalla toteen väittämänsä jäsenyysvelvollisuuksien noudattamatta jättämisen. Tämän vuoksi ennen yksittäisten kanneperusteiden arviointia on syytä tarkastella todistustaakan jakoa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmää koskevassa menettelyssä.

A *Yleistä todistustaakan jaosta*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

32. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että komission kanneperusteet ovat liian yleisiä, koska ne perustuvat yksittäistapauksiin.

33. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, ettei komissio ole myöskään näyttänyt jokaisen vuoden osalta toteen, että väitetyt yhteisön lainsäädännön rikkomiset olisivat tosiasiassa tapahtuneet, vaikka komissiolla on asiaa koskeva näyttövelvollisuus. Todistustaakan jakoa koskevien periaatteiden noudattaminen on erityisen tärkeää, koska jos jäsenvaltion todetaan laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteitaan EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä, sille voidaan EY 228 artiklan nojalla määrätä sakkoja.

34. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan komissio ei ole myöskään näyttänyt toteen

liikakalastustapauksia, koska se ei ole ottanut huomioon, että Yhdistynyt kuningaskunta on kiistänyt komission väitteen perustana olevat luvut.

35. Komissio huomauttaa vastauksessaan, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole vastineessaan kiistänyt sitä, että kyseisenä ajanjaksona on tapahtunut huomattavaa liikakalastusta. Se ei nimittäin ole kiistänyt 27:ää yhteensä 31:stä komission esille tuomasta liikakalastustapauksesta.

36. Lisäksi komissio katsoo, että näytöksi tehokkaan kiintiöiden valvontajärjestelmän perustamisvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä riittää jo se, ettei kyseisen jäsenvaltion toimenpiteillä ole saavutettu yhteisön lainsäädännön tavoitteita, silloin kun tämä ei johdu odottamattomista tekijöistä. Tämän vuoksi komissiolla ei voi olla velvollisuutta esitellä yksityiskohtaisesti toimenpiteitä, joita se pitää välttämättöminä.

2. Arviointi

37. Todistustaakan jakoa on jo tarkasteltu asiassa C-333/99 annetussa tuomiossa. Tuomion mukaan "näiden lukujen suuruudesta ja niiden kuvaamasta tilanteen jatkuvuudesta ilmenee, että liikakalastustapaukset olivat ainoastaan voineet olla seurausta siitä, että Ranskan viranomaiset olivat laiminlyöneet valvontavelvollisuuksiaan. Ranskan hallituksen väite, jonka mukaan komissio toimii pelkän olettamuksen perusteella ei siis ole perusteltu". [8]

38. Asiassa C-454/99 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa selvitin, missä määrin edellä mainitussa oikeuskäytännössä otetaan asianmukaisesti huomioon todistustaakan jakoa koskeva yleisperiaate jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä ja yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän erityispiirteet. Toiston välttämiseksi viittaan tässä kyseiseen ratkaisuehdotukseen. [9]

39. Nyt esillä olevan asian osalta tästä seuraa, että yksityiskohtainen näyttö, jonka komissio on esittänyt liikakalastustapausten jatkuvuudesta, on omiaan osoittamaan, ettei yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän mukaisia velvoitteita ole noudatettu.

40. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole myöskään vaatinut näyttöä siitä, etteivät lii-

8 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu tuomio, 35 kohta.

9 — Ks. edellä alaviite 2, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kakalastustapaukset johdu odottamattomista tapahtumista. Komission tässä yhteydessä esittämä väite voidaan ymmärtää ainoastaan siten, että jäsenvaltioilta vaaditaan lähtökohtaisesti onnistuneita toimia eli tuloksia — toisin sanoen niiden on noudatettava niille myönnettyjä kiintiöitä — ja jos näitä kiintiöitä ei noudateta, jäsenvaltiot voivat vapautua velvoitteestaan vain esittämällä näyttöä odottamattomista *force majeure -tapahtumista*.

41. Tämän vuoksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitettä siitä, ettei komission esiin tuomien yksittäistapausten perusteella voida johtaa yhteisön lainsäädännön velvoitteiden yleistä noudattamatta jättämistä, ei voida hyväksyä.

42. Komission kanteen menestyksellisyys ei voi myöskään riippua liikakalastustapausten lukumäärästä. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole nimittäin määritellä, montako liikakalastustapausta tapahtui, vaan missä määrin liikakalastustapausten toistumisen perusteella voidaan päätellä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, on lähtökohtaisesti merkityksetöntä, onko yksittäisiä lukuja kiistetty, jos komissio nämä tapaukset luettelemalla on näyttänyt toteen toistuvia liikakalastustapauksia, joita on tapahtunut koko tarkasteltavan ajanjakson aikana.

43. Mahdollisuus määrätä EY 228 artiklan mukainen sakko ei kyseenalaista asiassa C-333/99 annetussa tuomiossa vahvistettua periaatetta. Jos oletetaan, että jäsenvaltioiden on taattava tietynlainen lopputulos — niille myönnettyjen kalastuskiintiöiden noudattaminen — periaate, joka koskee komission lähtökohtaista näyttövelvollisuutta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, ei ole ristiriidassa sen kanssa, että komissiolle annetaan mahdollisuus näyttää toteen kansallisen valvontajärjestelmän riittämättömyys esittämällä näyttöä toistuvista liikakalastustapauksista. Näin ollen edellä mainittu periaate on sopusoinnussa niiden velvoitteiden soveltamisalan kanssa, joita jäsenvaltioilla on yhteisön kalavarojen säilyttämis-ja hoitojärjestelmän nojalla.

44. Tarkastelen näin ollen seuraavaksi yksittäisiä kanneperusteita.

B *Kiintiön käyttämistä koskevien asianmukaisten yksityiskohtaisten sääntöjen puuttuminen*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

45. Komissio väittää, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut asetuksen

N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja — 1.1.1993 alkaen — asetuksen N:o 3760/92 9 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut asianmukaisia yksityiskohtaisia sääntöjä kiintiöiden käyttämisestä. Komission mukaan jäsenvaltion tehtävänä on valita riittävästi mukautetut yksityiskohtaiset säännöt, joissa otetaan huomioon myös yhteisön ulkopuolisilla vesillä tapahtuvaan kalastukseen liittyvät ongelmat. Lisäksi jäsenvaltioilla on velvollisuus valvoa tällaisten yksityiskohtaisten sääntöjen noudattamista.

46. Koska on voitu näyttää toteen, että Yhdistyneen kuningaskunnan kalastajat ovat ylittäneet heille myönnetyt kiintiöt useaan otteeseen, on todettava että joko Yhdistyneen kuningaskunnan antamat yksityiskohtaiset säännöt eivät olleet asianmukaisia tai viranomaiset eivät valvoneet niiden noudattamista. Kyseisenä ajanjaksona voimassa olleella kansallisella lainsäädännöllä ei ole pystytty varmistamaan, ennenkaikkea sitä, että purkamisilmoitukset tai aluspäiväkirjat käsiteltäisiin nopeasti. Lainsäädännön nojalla ei myöskään voitu määrätä kalastusta keskeytettäväksi ajoissa — ottaen huomioon jo pyydetyt saaliit, joita ei ollut vielä purettu, ja viiveen kalastuskieltopäätöksen ja sen voimaantulon välillä. Komissio huomauttaa lisäksi, että Yhdistynyt kuningaskunta ratkaisi tämän ongelman tosiasiallisesti vuosina 1998 ja 1999 toteuttamalla tiukkoja toimenpiteitä.

47. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää puolustuksensa yleisen linjan [10] mukaisesti, ettei komission väittämillä yksittäisillä liikakalastustapauksilla voida perustella yleistä päätelmää asiaa koskevan lainsäädännön rikkomisesta.

48. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa tässä yhteydessä ensiksi, että tällainen lähestymistapa johtaisi sellaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevaan olettamaan, jota ei voida hyväksyä. [11] Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi asiassa C-62/89 antamassaan tuomiossa [12] komission kanteen, joka niin ikään koski asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan rikkomista, koska komissio esitti ainoastaan, että pelkästään kiintiöiden ylittyminen osoitti, ettei kyseisiä säännöksiä ollut noudatettu.

49. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että vaikka kiintiöiden ylittymisestä voitaisiin johtaa asiaa koskevien säännösten rikkominen, useissa komission väittämissä liikakalastustapauksissa kiintiö on ylittynyt

10 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

11 — Yhdistynyt kuningaskunta viittaa tässä yhteydessä asiassa C-61/94, komissio v. Saksa 10.9.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-3989, 61 kohta), jonka mukaan "komissiolla on perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä velvollisuus näyttää toteen, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on tapahtunut, eikä se voi nojautua tätä koskevaan olettamaan".

12 — Asia C-62/89, komissio v. Ranska, tuomio 20.3.1990 (Kok. 1990, s. I-925, 35—38 kohta).

alle 5 prosentilla. Asetuksen N:o 847/96 [13] 3 artiklan 2 kohdan mukaan "jäsenvaltioiden saaliit saavat ylittää sallitut puretut määrät korkeintaan 5 prosentilla". Kun tämä säännös otetaan huomioon, komissio on näyttänyt tosiasiassa toteen ainoastaan kahdesta kuuteen vuosittaista huomattavaa liikakalastustapausta kyseisellä ajanjaksolla. Tästä seuraa, että liikakalastustapauksia on pidettävä yksittäisinä erillistapauksina, joiden perusteella ei voida todeta, että Yhdistyneen kuningaskunnan valvontajärjestelmä oli kokonaisuudessaan puutteellinen.

50. Komissio toteaa vastineessaan, että tarkastelun kohteena oleva ajanjakso edelsi asetuksen N:o 847/96 voimaantuloa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei myöskään ole kiistänyt kyseisellä ajanjaksolla tapahtunutta 23:a huomattavaa liikakalastustapausta, [14] mikä riittää näyttämään toteen asiaa koskevien säännösten rikkomisen.

51. Sen osalta, voidaanko neljän riidanalaisen liikakalastustapauksen tiedot oikaista jälkeenpäin, komissio väittää, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana perustellut oikaisun välttämättömyyttä tai esittänyt sitä tukevia asiakirjoja. Komissio vetoaa lisäksi oikeusvarmuuden periaatteeseen, jota sen mukaan saatetaan rikkoa, jos Yhdistyneelle kuningaskunnalle annetaan mahdollisuus oikaista alkuperäisiä lukujaan jälkikäteen ja korottaa siten sille myönnettyjä kiintiöitä seuraavina vuosina vähentämällä muille vuosille siirrettäviä liikakalastusmääriä nyt voimassaolevan monivuotisen kiintiöiden hallinnoinnin yhteydessä.

2. Arviointi

52. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-333/99 [15] antamasta tuomiosta seuraa, että osoittamalla, että jäsenvaltiossa on tapahtunut toistuvasti huomattavaa liikakalastusta, komissio voi näyttää toteen, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan mukaista velvollisuuttaan antaa asiaankuuluvia sääntöjä kiintiöiden käyttämisestä. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi tässä yhteydessä nimenomaisesti asiassa C-62/89 [16] annettuun tuomioon ja korosti, että kyseisen tuomion perusteella johdetut yksityiskohtaiset tosiseikat sisältyvät komission esittämiin, toistuvia liikakalastustapauksia koskeviin yksityiskohtaisiin väitteisiin.

53. Kumpikaan osapuoli ei ole kiistänyt nyt esillä olevassa asiassa sitä, että kunakin

13 — TACien ja kiintiöiden vuosittaiseen hallinnoimiseen liittyvien lisäedellytysten käyttöönottamisesta 6 päivänä toukokuuta 1996 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 847/96 (EYVL L 115, s. 3).

14 — Komission esiintuomien 31 liikakalastustapauksen osalta Yhdistynyt kuningaskunta on kiistänyt neljän tapauksen perustana olevat luvut (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta). Asetusta N:o 847/96 koskeva Yhdistyneen kuningaskunnan väite koskee neljää muuta tapausta.

15 — Ks. edellä alaviite 3.

16 — Ks. edellä alaviite 12.

vuonna oli useita liikakalastustapauksia. Tähän ei vaikuta se, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa asetuksen N:o 847/96 3 artiklan 2 kohtaan, koska kyseistä asetusta ei sovellettu kyseisinä kalastusvuosina.[17] Lisäksi on syytä huomauttaa, että asetuksessa annettu mahdollisuus tasata saalistietoja suurimpien sallittujen saaliiden (TAC) ja kiintiöiden monivuotisessa hallinnointijärjestelmässä, ei vaikuta liikakalastusta koskevaan toteamukseen.[18]

54. Tässä yhteydessä ratkaisevaa ei näytä olevan se, että myös yksittäisiä liikakalastustapauksia koskevat luvut ovat riidanalaisia.

55. On myös huomattava, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi voinut hyvin esittää näyttöä siitä, etteivät komission esittämät luvut vastaa todellisia määriä. Komissio huomauttaa perustellusti, että tietojen korjaaminen jälkikäteen ei voi vaikuttaa arvioon siitä, onko yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän mukaisia yksittäisiä velvollisuuksia noudatettu, koska sekä kansallisten viranomaisten että komission henkilöstön on tehtävä päätöksensä kyseisenä aikana käytettävissä olevien tietojen perusteella. Tämän vuoksi on hyvin mahdollista, että jäsenvaltio voidaan tuomita siksi, ettei se ole toteuttanut toimenpiteitä yksittäisten kalastuskiintiöiden ollessa täyttymässä, koska kyseisenä ajankohtana käytettävissä olleiden tietojen perusteella näytti siltä, että kiintiöt olivat ylittymässä. Tässä yhteydessä on kuitenkin velvollisuuden luonne[19] (eli saavuttaa tietty tulos, joka on tässä jäsenvaltiolle myönnettyjen kiintiöiden noudattaminen) huomioon ottaen oletettava periaate, jonka mukaan tulossuuntautuneen tavoitteen saavuttaminen edellyttää ennakoivia toimia. Tästä oletettamuksesta on kuitenkin erotettava kysymys siitä, oliko liikakalastusta tosiasiassa tapahtunut.

56. Tämän vuoksi katson, että komission kanneperuste on hyväksyttävä ja on todettava, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 3760/92 9 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut asiaankuuluvia sääntöjä sille kalastusvuosiksi 1991—1996 myönnettyjen kiintiöiden käyttämisestä.

17 — Asetuksen 6 artiklan mukaan asetus tuli voimaan 1.1.1997.

18 — Asetuksen N:o 847/96 3 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä todetaan nimenomaisesti seuraavaa: "Näitä saaliita pidetään sallittujen purettujen määrien ylityksinä 5 artiklassa määrättyjen vähennysten osalta."

19 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

C *Asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan mukaisten valvontatoimenpiteiden puuttuminen*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

57. Komissio toteaa, että asetuksen N:o 2241/87 1 artiklassa ja 1.1.1994 alkaen asetuksen N:o 2847/93 2 artiklassa säädetään täsmällisemmin jäsenvaltioiden velvoitteista noudattaa yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmää kuin asetuksissa N:o 170/83 ja N:o 3760/92. Komission mukaan näiden artiklojen soveltamiseksi toteutetuilla toimenpiteillä olisi pitänyt varmistaa, että kalastajat ilmoittavat kaikesta saaliista toimivaltaisille viranomaisille.[20] Lisäksi toimenpiteillä olisi pitänyt mahdollistaa tietojen nopea arviointi, jotta tietyn kalakannan pyynti oltaisiin voitu tarvittaessa keskeyttää ajoissa kiintiön ylittymisen estämiseksi.

58. Komissio päättelee Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksestäsaada komissio oikaisemaan tietoja jälkikäteen, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan vuosina 1991—1996 käyttämä järjestelmä mahdollistanut luotettavien tietojen saamista saaliiden tilasta.

59. Yhdistynyt kuningaskunta kiistää komission päätelmän ja sen, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, ja luettelee toteuttamansa toimenpiteet.

2. Arviointi

60. On syytä panna merkille, että yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli asiassa C-333/99 antamassaan tuomiossa asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 170/83 5 artiklan ja 2 kohdan, kun niitä luetaan yhdessä, mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä.[21] Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi tässä yhteydessä edellä mainittuja todistustaakan jakoa koskevia periaatteita.[22] Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, toistuvien liikakalastustapausten perusteella voidaan

20 — Jäsenvaltioiden kalansaalistietojen kirjaamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä syyskuuta 1983 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2807/83 (EYVL L 276, s. 1) mukaisesti.

21 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu tuomio. Asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä ei ollut tarpeen tarkastella, koska oikeudenkäynti koski ainoastaan vuosia 1988 ja 1990.

22 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

siten perustellusti arvioida edellä mainituista säännöksistä johtuvien velvoitteiden noudattamista. Asiakirjojen perusteella voidaan olettaa, että komissio on näyttänyt toteen toistuvat liikakalastustapaukset kyseisellä ajanjaksolla.[23]

61. Olen samaa mieltä komission kanssa myös siitä, että se, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus pyysi komissiota oikaisemaan Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamia tietoja jälkikäteen, viittaa kyseisten säännösten mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämiseen. Asiassa C-454/99[24] esittämässäni ratkaisuehdotuksessa korostin saalistietojen luotettavuuden merkitystä yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän tavoitteiden saavuttamisessa.[25] Jos jäsenvaltio toimittaa tietoja, joiden se itsekin tunnustaa olevan epäluotettavia, voidaan kohtuudella olettaa, ettei se ole valvonut asianmukaisesti kalastajien ilmoitusvelvollisuutta. On kuitenkin lähtökohtaisesti myönteistä, että kyseinen jäsenvaltio huolehtii paikkansapitämättömien tietojen oikaisemisesta, mutta oikaisu olisi tehtävä siten, että oikaistuja tietoja olisi vielä mahdollista hyödyntää kalavarojen hoitotarkoituksiin.

62. Komissio on näin ollen näyttänyt riittävällä tavalla toteen, että vuosien 1991—1996 toistuvat liikakalastustapaukset johtuivat riittämättömästä valvonnasta. Lisäksi komissio on osoittanut, että useissa tapauksissa kansallista määräystä kalastuksen keskeyttämisestä ei annettu ja että niissä tapauksissa, joissa tällainen määräys annettiin, saaliita purettiin vielä määräyksen voimaantulon jälkeenkin. Myöskään tämä ei puolla sitä, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi noudattanut valvontavelvollisuuksiaan, erityisesti koska ongelmat on ilmeisesti voitu ratkaista myöhemmin, kuten komissio korostaa.[26] Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta on myöntänyt, että osaa sen toimittamista tiedoista oli oikaistava, mistä voidaan päätellä, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten käytössä ollut luotettavia tietoja, joiden perusteella olisi voitu määrätä ajoissa kalastuksen keskeyttämisestä. Komissio on siten näyttänyt riittävällä tavalla toteen, ettei asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan mukaisia velvoitteita ole noudatettu.

63. Näin ollen voidaan todeta, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole taannut yhteisön kalavarojen säilyttämis- ja hoitojärjestelmän noudattamista asianmu-

23 — Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

24 — Ks. edellä alaviite 2.

25 — Ks. erityisesti ratkaisuehdotuksen 69 kohta.

26 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

kaisen kalastusvalvonnan ja alusten purkamisia ja saaliiden rekisteröintiä koskevien asianmukaisten tarkastusten avulla.

D *Kalastuksen keskeyttäminen liian myöhään*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

64. Komissio väittää, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan ja 1.1.1994 alkaen asetuksen N:o 2847/93 21 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei määrännyt tilapäistä kalastuskieltoa, kun kiintiöt olivat täyttyneet. Asiassa C-62/89 annetun tuomion [27] ja asiassa C-244/89 annetun tuomion [28] mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta voidaan taata, etteivät kalavarojen säilyttämistarkoituksessa jäsenvaltioille myönnetyt kiintiöt ylity. Lisäksi tuomioista käy ilmi, ettei jäsenvaltio voi vedota käytännön ongelmiin perustellakseen velvoitteidensa noudattamatta jättämistä.

65. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sen sijaan väittää, että komission väitteiden perustana olevien lukujen ja Yhdistyneen kuningaskunnan kyseisenä ajankohtana käytössä olleiden lukujen väliset erot on otettava huomioon. Nämä erot johtuvat osittain tietojenkäsittelyjärjestelmästä ja erityisesti yhteisön ulkopuolisissa maissa tehdyistä alusten purkamisista, joista alusten päälliköt ilmoittivat Yhdistyneelle kuningaskunnalle, kun taas komissiolla oli käytössä kunkin jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saadut luvut. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus pitää komission vaatimusta liian yleisenä erityisesti siksi, että useimpien kiintiöiden noudattaminen taattiin kyseisenä ajanjaksona.

66. Komissio toistaa väitteensä vastineessaan ja huomauttaa, että joissakin tapauksissa kalastus keskeytettiin vasta useita viikkoja sen jälkeen, kun kyseiset kiintiöt olivat täyttyneet, mikä osoittaa, ettei toimenpiteitä näissä tapauksissa toteutettu ajoissa.

2. Arviointi

67. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [29] mukaan asetuk-

27 — Ks. edellä alaviite 12.

28 — Asia C-244/89, komissio v. Ranska, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-163).

29 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa C-333/99 annettu tuomio ja siinä olevat viittaukset.

sen N:o 2241/87 11 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ryhtyä pakottaviin toimenpiteisiin kaiken kalastustoiminnan kieltämiseksi väliaikaisesti jo ennen kiintiöiden täyttymistä. Asetuksen N:o 2847/93 21 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioille tämä sama velvollisuus 1.1.1994 alkaen.

68. Sekä oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä että kirjallisessa menettelyssä Yhdistynyt kuningaskunta on perustellut sitä, ettei kalastusta keskeytetty, tai kalastuksen keskeyttämistä koskeneen määräyksen antamisajankohtaa edellä mainittujen tietojen eroavaisuuksien lisäksi sillä, että sääolot, saaliiden jako tiettyihin kiintiöihin ja saalismäärien vaihtelu vaikeuttivat aluksista purettujen saaliiden rekisteröintiä ja siten mahdollisen kalastuksen keskeytystä koskevan määräyksen antamista ajoissa.

69. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota käytännön ongelmiin perustellakseen asianmukaisten valvontatoimenpiteiden toteuttamatta jättämistä. Kalastustuotteiden alalla yhteisön säännöstön toimeenpanosta vastaavien jäsenvaltioiden tehtävänä päinvastoin on voittaa nämä vaikeudet toteuttamalla tarkoituksenmukaiset toimenpiteet. [30]

70. Tämän vuoksi nyt esillä olevassa asiassa ei voida vedota käytännön ongelmiin, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esiin tuomiin saaliiden purkamisiin jäsenvaltioissa tai yhteisön ulkopuolisissa maissa purettujen saalismäärien vaihteluihin. Tällaisiin vaikeuksiin ei voida vedota etenkään, koska ne eivät olleet ylitsepääsemättömiä ja koska yhteisön lainsäädännössä [31] säädetään jäsenvaltioiden keskinäisestä sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön ulkopuolisten maiden välisestä tietojenvaihdosta.

71. Niiden tapausten osalta, joissa määrättiin kalastuksen keskeyttämisestä, komissio on näyttänyt riittävällä tavalla toteen kalastuskiellon voimaantulon aikana pyydettyjen saalismäärien perusteella, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole onnistunut keskeyttämään kalastusta tilapäisesti ennen kuin kyseiset kiintiöt olivat täyttyneet.

72. Edellä esitetystä seuraa, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan ja 1.1.1994 alkaen asetuksen N:o 2847/93 21 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kieltänyt tiettyjen kalakantojen kalastusta tilapäisesti joko ollenkaan tai riittävän ajoissa ennen kuin kyseiset kiintiöt olivat täyttyneet.

30 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia C-333/99, tuomion 44 kohta; asia C-52/95, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4443) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-62/89.

31 — Ks. esim. asetuksen N:o 2241/87 7 ja 9 artikla.

E *Rikos- tai hallinto-oikeudellisten seuraamusten puuttuminen*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

73. Komissio katsoo, että asetuksen N:o 2241/87 1 artiklassa ja asetuksen N:o 2847/93 31 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, joita sovelletaan säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevien säännösten rikkomisesta vastuussa oleviin henkilöihin, kuuluvat myös rikos- tai hallinto-oikeudelliset toimet vastuussa olevia henkilöitä vastaan.[32] Komissio korostaa tässä yhteydessä tämän velvollisuuden merkitystä kalavarojen säilyttämisen kannalta. Komission mukaan tästä velvollisuudesta säädetään erityisen selkeästi asetuksen N:o 2847/93 31 artiklassa, jonka mukaan seuraamuksilla on varmistettava se, että rikkomuksen tuottama taloudellinen hyöty menetetään.

74. Komissio viittaa esiin tuomiinsa liikakalastustapauksiin ja huomauttaa, että saaliita ilmoitettiin useissa tapauksissa vielä sen jälkeen, kun kalastustoiminnan keskeyttämisestä oli määrätty. Tämä osoittaa komission mukaan, ettei kyseisiä määräyksiä noudatettu eikä siitä aiheutunut seuraamuksia niiden rikkomisesta vastuussa oleville henkilöille. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toimimattomuutta ei voida perustella käytännön ongelmilla, jotka liittyvät esimerkiksi näytön riittämättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa.

75. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa puolestaan, että se noudatti koko kyseisenä ajanjaksona toimintatapaa, jonka mukaan se aloitti menettelyn vastuussa olevia henkiöitä vastaan kaikissa tapauksissa, joissa näyttö oli riittävä rikosoikeudellisten seuraamusten määräämiseen tuomioistuimessa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa vastineensa liitteenä olevaan luetteloon toteutetuista toimenpiteistä ja varoituksista, jotka koskevat aluksia, jotka eivät olleet noudattaneet kalastustoiminnan keskeyttämismääräystä tai jotka kalastivat alueilla, joille Yhdistyneelle kuningaskunnalle ei ollut myönnetty kiintiöitä.

76. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tarkastelee myös muutamia esimerkkejä. Tässä yhteydessä se korostaa, ettei vastuussa olevia henkilöitä vastaan aloitetuissa menettelyissä onnistuttu erityisesti siksi, ettei vastuussa olevia henkilöitä voitu yksilöidä riittävällä varmuudella rikosoikeudellisten seuraamusten määräämiseksi. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan joissakin tapauksissa aloitettiin hallinto-oikeudellisia menettelyjä, joissa oli tarkoitus vähentää seuraavana vuonna niille henkilöille myönnettävää kiintiötä, jotka olivat vastuussa kiintiön täyttymisen jälkeen pyydetyistä saaliista. Toisissa tapauksissa menettelyjä ei tarkoituksella aloitettu osittain siksi, koska Yhdistyneen

32 — Mikäli tämä ei seuraa suoraan kyseisten säännösten sanamuodosta, se voidaan joka tapauksessa johtaa EY 10 artiklasta.

kuningaskunnan viranomaiset sallivat liikakalastuksen Saksan liittotasavallan kanssa suunnitelluksi tehtävän kiintiön vaihtamisen perusteella. Kiintiön vaihtoa ei kuitenkaan koskaan tapahtunut. Menettelyä ei aloitettu tapauksissa, joissa näyttö ei ollut kansallisen oikeuden mukaan riittävä.

77. Komissio huomauttaa vastineessaan, ettei aloitettujen menettelyjen lukumäärä ole suhteessa liikakalastuksen laajuuteen. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämästä luettelosta ei myöskään käy ilmi, aloitettiinko menettely jokaisessa liikakalastustapauksessa. Lisäksi komissio ei pysty selvittämään, miksi menettelyjä aloitettiin melko vähän, vaikka on osoitettu, että kalastusta jatkettiin vielä keskeyttämismääräyksen jälkeen.

2. Arviointi

78. Osapuolet ovat samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus aloittaa rikos- tai hallinto-oikeudellinen menettely tapauksissa, joissa ei ole noudatettu asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 31 artiklan mukaisia säilyttämis- ja valvontatoimenpiteitä koskevia säännöksiä.

79. Seuraavaksi on tarkasteltava, kumoavatko Yhdistyneen kuningaskunnan väitteet komission vaatimukset.

80. Asiassa C-454/99 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [33] totesin, ettei komission lähtökohtainen näyttövelvollisuus sulje pois jäsenvaltion velvollisuutta ilmoittaa toteuttamistaan toimenpiteistä. [34]

81. Yhdistynyt kuningaskunta myöntää vastineessaan, että se toteutti toimenpiteitä rikkomisesta vastuussa olevia henkilöitä vastaan ainoastaan muutamissa tapauksissa. Yhdistynyt kuningaskunta on kuitenkin osoittanut uskottavalla tavalla, että se on toteuttanut ainakin joitakin toimia rikkomuksista vastuussa olevia henkilöitä vastaan. Komission vaatimusta siitä, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Yhdistyneen kuningaskunnan jättäneen yleisesti noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan aloittaa rikos- tai hallinto-oikeudellinen menettely rikkomisesta vastuussa olevia henkilöitä vastaan, ei voida siten tässä muodossa hyväksyä.

82. On kuitenkin tarkasteltava, onko Yhdistynyt kuningaskunta jättänyt nou-

33 — Ks. edellä alaviite 2, ratkaisuehdotuksen 94 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

34 — Ks. tässä yhteydessä muun muassa asetuksen N:o 2241/87 4 artikla: "Jäsenvaltioiden on säännöllisesti toimitettava komissiolle tiedoksi — — rikkomusten niille aiheuttamia jatkotoimenpiteitä koskevat tiedot."

dattamatta jäsenyysvelvoitteitaan siksi, ettei se ole aloittanut menettelyjä muista liikakalastustapauksista vastuussa olevia henkilöitä vastaan.

83. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitettä siitä, ettei se voinut aloittaa rikos- tai hallinto-oikeudellista menettelyä, koska näyttö oli riittämätön kansallisessa oikeudessa, ei voida hyväksyä. Näytön riittämättömyys saattaa nimittäin johtua siitä, etteivät kansalliset viranomaiset valvoneet kalastusta ja siihen liittyvää toimintaa asianmukaisesti ja ovat siten jättäneet noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Esittäessään tällaisen väitteen Yhdistynyt kuningaskunta pyrkii pääasiassa perustelemaan myöhemmin tapahtuneen yhteisön oikeuden rikkomisen aikaisemmalla yhteisön oikeuden rikkomisella. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut kansallisia rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevista vaatimuksista seuraavaa: "Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei kuitenkaan voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteita ja määräaikoja." [35]

84. Tätä periaatetta voidaan soveltaa myös Yhdistyneen kuningaskunnan mainitsemiin esimerkkeihin. Sivusaaliiden määrillä [36] tai suunnitellun kiintiöiden vaihdon toteutumattomuudella ei voida perustella sitä, ettei rikkomuksista vastuussa olevia henkilöitä vastaan ole aloitettu rikos- tai hallinto-oikeudellista menettelyä. Lisäksi on huomattava, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen laatimasta luettelosta, joka käsittelee kyseisten säännösten nojalla aloitettuja menettelyjä, ei käy ilmi, onko menettelyt aloitettu jokaista tai ainakin useimpia rikkomisista vastuussa olevia henkilöitä vastaan.

85. Edellä esitetystä seuraa näin ollen, että Yhdistynyt kuningaskunta on rikkonut asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 2847/93 31 artiklaa, koska se on ryhtynyt rikos- tai hallinto-oikeudellisiin toimenpiteisiin rikkomisista vastuussa olevia henkilöitä vastaan ainoastaan joissakin tapauksissa.

V Oikeudenkäyntikulut

86. Yhteisöjen tuomioistuimen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on vaatinut Yhdistynyttä kuningaskuntaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt pääasian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu tuomio, 54 kohta.

36 — Sivusaaliit ovat säännönmukaisen kalastuksen yhteydessä tahattomasti pyydettyjä saaliita.

VI Ratkaisuehdotus

87. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut 1) asetuksen N:o 170/83 5 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 3760/92 9 artiklan 2 kohdan (1.1.1993 alkaen) ja asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 1 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 2 artiklan (1.1.1994 alkaen) eikä 2) asetuksen N:o 2241/87 11 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 21 artiklan eikä 3) asetuksen N:o 2241/87 1 artiklan 2 kohdan tai asetuksen N:o 2847/93 31 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on kunkin ajanjaksoon 1991—1996 sisältyvän vuoden osalta

— jättänyt antamatta asiaankuuluvia sääntöjä sille myönnettyjen kiintiöiden käyttämisestä,

— jättänyt suorittamatta relevantissa yhteisön lainsäädännössä suoritettavaksi edellytettyjä tarkastuksia ja muita valvontatoimenpiteitä,

— jättänyt lopettamatta väliaikaisesti kalastuksen silloin, kun kiintiöt olivat täyttyneet,

— ryhtynyt ainoastaan joissakin tapauksissa hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin sellaisten alusten päälliköitä vastaan, jotka ovat rikkoneet asetuksia, tai muita asetusten rikkomisista vastuussa olevia henkilöitä kohtaan;

2. velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudenkäyntikulut.