UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

2 päivänä syyskuuta 2010 *

Asiassa C-453/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Symvoulio tis Epikrateias (Kreikka) on esittänyt 3.9.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.10.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Panagiotis I. Karanikolas ym.

vastaan

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon ja

Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthis,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

Alieftikos Agrotikos Synetairismos gri-gri nomou Kavalasin **(Makedonia)** ja

Panellinia Enosi Ploioktiton Mesis Alieiasin **(PEPMA)**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit P. Lindh (esittelevä tuomari), A. Rosas, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.11.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Karanikolas ym., edustajanaan dikigoros A. Charokopou,

– Alieftikos Agrotikos Synetairismos gri-gri nomou Kavalas (Makedonia), edustajanaan dikigoros M. Filippidou,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään I. Chalkias ja A. Vasilopoulou,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. Bruni, avustajanaan avvocato dello Stato F. Arena,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Tserepa-Lacombe ja A. Szmytkowska,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.4.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tietyistä Välimeren kalavarojen teknisistä säilyttämistoimenpiteistä 27.6.1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1626/94 (EYVL L 171, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.11.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2550/2000 (EYVL L 292, s. 7; jäljempänä asetus N:o 1626/94), 1 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Karanikolas ja 18 muuta kalastajaa sekä Kavalan rannikkokalastusosuuskunta ja toisaalta Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (maatalouden kehittämisestä ja elintarvikkeista vastaava ministeri) ja Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthis (Draman, Kavalan ja Xanthin prefektuurin viranomainen) ja joka koskee sitä, että nämä kieltäytyivät myöntämästä kalastuslupia sellaisen kansallisen säännöstön perusteella, jossa kielletään lupien myöntäminen pienillä saartopyydyksillä tapahtuvaan kalastukseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

Asetus (EY) N:o 2371/2002

3 Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2371/2002 (EYVL L 358, s. 59) 1 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, sanamuoto on seuraava:

”1. Yhteiseen kalastuspolitiikkaan kuuluvat elollisten vesiluonnonvarojen säilyttäminen, hoito ja hyödyntäminen, vesiviljely sekä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, jos tällaista toimintaa harjoitetaan jäsenvaltioiden alueella tai yhteisön vesillä taikka jos sitä harjoittavat yhteisön kalastusalukset tai, lippuvaltion ensisijaista vastuuta rajoittamatta, jäsenvaltioiden kansalaiset.

2. Yhteisessä kalastuspolitiikassa säädetään johdonmukaisista toimenpiteistä, jotka koskevat:

a) elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämistä, hoitoa ja hyödyntämistä,

b) kalastuksen ympäristövaikutusten rajoittamista,

c) kalastusvyöhykkeille pääsyn ja vesiluonnonvarojen käytön edellytyksiä,

d) rakennepolitiikkaa ja laivastokapasiteetin sääntelyä,

e) valvontaa ja täytäntöönpanoa,

f) vesiviljelyä,

g) yhteistä markkinajärjestelyä, ja

h) kansainvälisiä suhteita.”

4 Tämän asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisellä kalastuspolitiikalla varmistetaan sellaisen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävät olosuhteet.

Tässä tarkoituksessa yhteisö noudattaa ennalta varautumisen periaatetta toteuttamalla toimenpiteitä, jotka on tarkoitettu suojelemaan ja säilyttämään elollisia vesiluonnonvaroja, mahdollistamaan niiden kestävä hyödyntäminen ja saattamaan kalastustoimien vaikutukset meriekosysteemeihin mahdollisimman vähäisiksi. Sen tavoitteena on ottaa kalastuksenhoidossa asteittain käyttöön ekosysteemiin perustuva lähestymistapa. Sen tavoitteena on edistää taloudellisesti kannattavalla ja kilpailukykyisellä kalastus- ja vesiviljelyalalla harjoitettavaa tehokasta kalastustoimintaa tarjoamalla kohtuullinen elintaso niille, jotka ovat riippuvaisia kalastustoiminnasta, ja ottamalla huomioon kuluttajien edut.

2. Yhteisessä kalastuspolitiikassa sovelletaan seuraavia hyvän hallintotavan periaatteita:

a) vastuiden selkeä määrittely sekä yhteisön että kansallisella ja paikallisella tasolla;

b) moitteettomille tieteellisille lausunnoille perustuva päätöksentekomenettely, joka tuottaa oikea-aikaisia tuloksia;

c) alan toimijoiden laaja osallistuminen kaikkiin harjoitettavan politiikan vaiheisiin sen laatimisesta täytäntöönpanoon;

d) yhdenmukaisuus yhteisön muiden politiikkojen, erityisesti ympäristö-, sosiaali-, alue-, kehitysyhteistyö-, terveys- ja kuluttajansuojapolitiikan kanssa.”

5 Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 artiklan 1 kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi neuvosto vahvistaa yhteisön toimenpiteitä, jotka koskevat vesialueille pääsyä ja vesiluonnonvarojen käyttöoikeutta sekä kestävän kalastustoiminnan harjoittamista.”

Asetus N:o 1626/94

6 Asetuksen N:o 1626/94 johdanto-osan toinen, neljäs ja kahdeksas perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”on kuitenkin aika tullut ratkaista Välimeren kalavaroihin liittyviä ongelmia ottamalla käyttöön yhdenmukaistettu, Välimerelle soveltuva hoitojärjestelmä ottaen huomioon alueella voimassa olevan kansallisen sääntelyn ja tehden siihen tasapainoisella tavalla ja tarvittaessa asteittain kalakantojen suojelun tarpeellisiksi tekemiä mukautuksia,

– –

olisi kiellettävä pyydykset, joiden käyttö Välimerellä vahingoittaa voimakkaasti meriympäristöä tai kalakantojen tilaa; rannikkoalueesta olisi varattava osa valikoivimmille pyydyksille, joita käyttävät lähivesikalastajat; – –

– –

olisi voitava soveltaa kansallisia toimenpiteitä, jotka täydentävät tässä asetuksessa käyttöön otetun järjestelmän vähimmäisvaatimuksia tai ylittävät ne, tai kalastustoimintaa harjoittavien eri toimijoiden välisiä suhteita sääntteleviä toimenpiteitä; tällaisia toimenpiteitä voidaan pitää voimassa tai ottaa käyttöön, jollei komission suorittamasta niiden yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa ja niiden yhdenmukaisuutta yhteisen kalastuspolitiikan kanssa koskevasta tutkimuksesta muuta johdu."

7 Tämän asetuksen 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

"1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen kalastustoimintaan tai kaikkeen siihen liittyvään toimintaan 5°36' läntisen pituuspiirin itäpuolella olevilla Välimeren merivesillä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden suvereniteettiin ja lainkäyttövaltaan, laguuneja ja lampia lukuun ottamatta. Sitä sovelletaan myös tällaiseen toimintaan, jota yhteisön alukset harjoittavat Välimerellä kyseisten vesialueiden ulkopuolella.

2. Jäsenvaltiot, joilla on rantaa Välimerellä, voivat säätää lakeja 1 kohtaan kuuluvilla aloilla, muu kuin ammattimaisesti harjoitettu kalastus mukaan lukien, toteuttaen lisätoimenpiteitä tai tässä asetuksessa käyttöön otetun järjestelmän

vähimmäisvaatimukset ylittäviä toimenpiteitä, jotka ovat yhteisön lainsäädännön kanssa yhteensopivia ja yhteisen kalastuspolitiikan mukaisia.

Näitä toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on valvottava –– herkkien tai uhanalaisten lajien ja ympäristöjen suojelua.

3. Komissiolle on –– ilmoitettava kaikista hankkeista, joilla aiotaan ottaa käyttöön tai muuttaa kansallisia kalavarojen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä."

8 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Pesäverkkojen ja hinattavien verkkojen, jotka asetetaan veteen veneestä ja koetaan rannalta (rannalta vedettävät nuotat), käyttö on kielletty 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen, ellei neuvosto päätä toisin määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja sellaisten tieteellisten tietojen perusteella, jotka osoittavat, että kyseisten pyydysten käyttö ei vaikuta kalavaroihin kielteisesti."

9 Tämän asetuksen 3 artiklan 1, 1 a ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Troolien, nuottien tai vastaavien hinattavien verkkojen käyttö on kielletty 3 merimailin päähän rannikosta ulottuvalla alueella tai [alle] 50 metrin isobaatin alueella, jos kyseinen syvyys saavutetaan jo lyhyemmällä etäisyydellä, vedettiinpä pyydyksiä millä

tavalla tahansa, lukuun ottamatta kansallisessa lainsäädännössä olevaa poikkeusta silloin, kun 3 merimailin rannikkoalue ulottuu jäsenvaltioiden aluevesien ulkopuolelle.

Kuitenkin kaikkia pyydyksiä, joita käytetään [ensimmäisessä alakohdassa] säädettyä etäisyyttä lähempänä rannikkoa 1 päivänä tammikuuta 1994 voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, voidaan käyttää 31 päivään joulukuuta 2002 asti, ellei neuvosto päätä toisin määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja sellaisten tieteellisten tietojen perusteella, jotka osoittavat että kyseisten pyydysten käyttö ei vaikuta kalavaroihin kielteisesti.

1 a. Pyydysten käyttö 1 kohdan toisen alakohdan mukaisin edellytyksin on kielletty, lukuun ottamatta gangui-troolien avulla harjoitettavaa kalastusta, jos kyseinen jäsenvaltio ei kyseisen kalastuksen osalta ole toteuttanut toimenpiteitä varmistaakseen, että

– 3 kohdassa tarkoitettua kieltoa ei vaaranneta,

– kalastus ei vaikuta sellaisten alusten kalastukseen, jotka käyttävät muita välineitä kuin trooleja, nuottia tai vastaavia hinattavia verkkoja,

– kalastus on rajoitettu kohdelajeihin, joiden osalta ei ole asetettu vähimmäiskokoja aluksesta purkamiselle 8 artiklan mukaisesti,

– kalastus on rajoitettu siten, että liitteessä IV mainittujen lajien saaliit ovat mahdollisimman pieniä,

– aluksilla on erityiskalastuslupia koskevista yleisistä säännöksistä 27 päivänä kesäkuuta 1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1627/94 [(EYVL L 171, s. 7)] mukaisesti annetut erityiskalastusluvat.

Näistä toimenpiteistä on ilmoitettava komissiolle ennen 31 päivää joulukuuta 2000.

– –

4. Kaikkien saartopyydysten asettaminen [lähemmäksi kuin] 300 metrin etäisyydelle rannikosta tai [alle] 30 metrin isobaatin alueelle, jos kyseinen syvyys saavutetaan jo lyhyemmällä etäisyydellä, on kiellettyä."

10 Asetuksen N:o 1626/94 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on vahvistettava tärkeimpien pyydystyyppien teknisiä ominaisuuksia koskevat rajoitukset liitteessä II olevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti."

11 Tämän asetuksen liitteen II mukaan saartopyydysten verk[ko-osan] pituus rajoitetaan 800 metriin ja verkon korkeus 120 metriin.

12 Kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Troolien tai vastaavien hinattavien verkkojen, pintaverkkojen tai pesäverkkojen käyttö ja säilyttäminen aluksella on kielletty, ellei niiden silmäkoko siinä verkon osassa, jossa silmäkoko on pienin, ole sama tai suurempi kuin jokin liitteessä III lueteltu silmäkoko.

– –”

13 Kyseisen asetuksen liitteessä III vahvistetaan saartopyydysten vähimmäissilmäkooksi 14 mm.

14 Asetus N:o 1626/94 kumottiin 21.12.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1967/2006 (EUVL L 409, s. 9).

Kansallinen säännöstö

15 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö on käynyt läpi useita peräkkäisiä vaiheita.

16 Pienillä saartopyydyksillä kalastamisesta 15.8.1958 annetulla kuninkaan asetuksella (FEK A’ 132) sallittiin kaikkien lajien kalastaminen pienillä saartopyydyksillä ja vahvistettiin näiden pyydysten enimmäispituus ja -korkeus sekä verkkojen

vähimmäissilmäkoko. Tässä asetuksessa vahvistettiin myös vuotuiset ajanjaksot ja ajat, joina kyseisiä pyydyksiä voitiin käyttää.

17 Presidentin asetuksen 587/1984 (FEK A' 210) mukaan kaikkien pieniä saartopyydyksiä käyttäville kalastusaluksille myönnettyjen lupien voimassaolo päättyi 31.12.1986.

18 Presidentin asetuksella 542/1985 (FEK A' 191) kumottiin presidentin asetus 587/1984 ja pysytettiin kalastukseen pieniä saartopyydyksiä käyttäen annettujen lupien viimeinen voimassaolopäivä eli 31.12.1986. Lisäksi presidentin asetuksella 542/1985 kiellettiin vastaisuudessa kalastuslupien myöntäminen aluksille, jotka käyttävät pieniä saartopyydyksiä.

19 Tähän kieltotoimenpiteeseen sovellettiin tilapäistä poikkeusta. Presidentin asetuksella 526/1988 (FEK A' 237) nimittäin suljettiin presidentin asetuksen 542/1985 säännösten ulkopuolelle luvat, jotka koskivat kalastusta nokkakalaverkoilla. Näitä lupia myönnettiin yksinomaan nokkakalojen (Belone belone) ja makrillihaukien (Scomberesox saurus saurus) kalastamiseen tietyin edellytyksin, jotka koskivat muun muassa verkon ominaispiirteitä ja kalastusajanjaksoja. Tämän jälkeen presidentin asetuksella 320/1997 (FEK A' 224) kumottiin 31.12.1998 lukien presidentin asetus 526/1988 ja säädettiin, että lupien myöntäminen nokkakalaverkolla tapahtuvaan kalastukseen oli vastaisuudessa kiellettyä ja että kaikkien tällä pyydyksellä suoritettavan kalastuksen sallivien lupien voimassaolo päättyi kyseisenä päivänä.

20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tästä säännöstöstä ilmenee, että lupien myöntäminen pienten saartopyydysten käyttöön on ollut kiellettyä 1.1.1987 lähtien kaikkien kalalajien osalta ja että yksinomaan 26.10.1988–31.12.1998 oli lupien myöntäminen mahdollista mutta vain nokkakalojen ja makrillihaukien.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 Pyydys, josta kansallisessa säännöstössä on kyse, on pieni saartopyydys. Tämäntyyppistä pyydystä käytetään makrillien ja sardiinien kaltaisten pienten pelagisten lajien pyydystämiseen. Käytettävä menetelmä muodostuu kalaparven saartamisesta verkolla ja sen sulkemisesta verkon alaosaan kourun avulla siten, että verkosta tulee pussi, kaikkien saarrettujen kalojen pidättämiseksi. Vaikuttaa siltä, että Kreikassa kalastajat käyttävät monentyyppisiä pieniä saartopyydyksiä eli sardiineille ja silleille tarkoitettuja pyydyksiä sekä nokkakaloille ja makrillihauille tarkoitettuja pyydyksiä. Jälkimmäiset ovat lyhyempiä ja matalampia, ja niiden silmäkoko on pienempi. On lisäksi olemassa suuria nuottia, joita käytetään sardiinien pyydystämiseen ja joita kutsutaan nimellä gri-gri, mutta kieltotoimenpide ei koske niitä.

22 Karanikolas ja 18 muuta ammattikalastajaa ja kalastusalusten omistajaa, joiden kotipaikka on Kavalassa, sekä Kavalan rannikkokalastusosuuskunta, jonka jäseniä nämä ovat, pyysivät 20.5.2003 päivätyllä hakemuksella, että heille myönnettäisiin lupa kalastaa sardiineja pienillä saartopyydyksillä niiden rajoitusten ja ominaisuuksien mukaisesti, joista säädetään asetuksessa N:o 1626/94.

23 Tämä pyyntö osoitettiin Nomarchiaki Aftodioikisi Dramas, Kavalas, Xanthisille, joka selvitti mahdollisuutta tällaisten lupien myöntämiseen Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimonilta. Kyseisen ministeriön merikalastusosasto vastasi 8.8.2003 päivätyllä kirjeellä nro 172603, että kyseisen hakemuksen hyväksyminen ei ollut mahdollista pääasiassa kyseessä olevan kieltotoimenpiteen, joka oli asetuksessa N:o 1626/1994 tarkoitettu kalastusta koskeva lisätoimenpide, vuoksi.

24 Tämä päätös annettiin tiedoksi pääasian kantajille kyseisen viranomaisen 29.8.2003 päivätyllä kirjeellä nro 19/760.

25 Pääasian kantajat saattoivat asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi kirjeiden nro 172603 ja nro 19/760 kumoamiseksi.

26 Alieftikos Agrotikos Synetairismos gri-gri nomou Kavalas (Makedonia) (Kavalan alueen gri-gri-nimellä kutsuttujen alusten omistajien kalastusosuuskunta) sekä Panellinia Enosi Ploioktiton Mesis Alieias (PEPMA) (Kreikan rannikkokalastusalusten liitto) olivat väliintulijoina kyseisessä oikeudenkäynnissä.

27 Symvoulio tis Epikrateias katsoo, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa lisätoimenpiteitä, jotka ovat asetuksessa N:o 1626/94 säädettyjä toimenpiteitä tiukempia, suvereniteettiinsa kuuluvilla merialueilla herkkien tai uhanalaisten merieläinlajien suojelemiseksi. Nämä toimenpiteet eivät rajoitu siihen, että määrätään tiukempia teknisiä vaatimuksia pyydyksille tai lyhyempiä kalastusajanjaksoja, vaan niihin voi myös kuulua tietyntyyppisten pyydysten käytön täydellinen kieltäminen. Tämä tuomioistuin katsoo myös, että tiettyjen pyydysten käyttöä koskeviin kieltoihin, jotka oli asetettu kansallisissa säännöksissä, jotka oli annettu ennen kuin asetus N:o 1626/94 tuli voimaan, eivät vaikuta tämän asetuksen myöhemmät säännökset ja että nämä kiellot ovat voimassa, vaikka kyseisten pyydysten käyttö olisi sallittua asetuksessa.

28 Koska Symvoulio tis Epikrateias ei kuitenkaan ole varma asetuksen N:o 1626/94 tulkinnasta, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voivatko jäsenvaltiot –– asetuksen N:o 1626/94 1 artiklan 2 kohdan mukaan toteuttaa lisätoimenpiteitä, jotka muodostuvat sellaisten pyydysten käytön täydellisestä kieltämisestä, joiden käyttäminen on lähtökohtaisesti sallittua kyseisen asetuksen säännösten nojalla?

2) Onko asetuksen N:o 1626/94 säännösten mukaan sallittua käyttää jäsenvaltion, jolla on rantaa Välimerellä, merialueella pyydyksiä, jotka eivät kuulu tämän asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa ja 1a kohdassa lähtökohtaisesti kiellettyihin pyydyksiin ja joiden käyttö oli kyseisen jäsenvaltion kansallisen säännöksen nojalla kiellettyä ennen tämän asetuksen voimaantuloa?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Kysymyksillään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 1626/94 1 artiklan 2 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jossa kielletään pienten saartopyydysten käyttö, vaikka yhtäältä tämä toimenpide toteutettiin ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa ja toisaalta kyseisessä asetuksessa ei kielletä tämäntyyppisten pyydysten käyttöä.

30 Jotta näihin kysymyksiin voidaan vastata, on ensinnäkin selvitettävä, sallitaanko asetuksen N:o 1626/94 säännöksissä kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen "lisätoimenpiteiden tai tässä asetuksessa käyttöön otetun järjestelmän vähimmäisvaatimukset ylittävien toimenpiteiden" pysyttäminen. Jos tähän vastataan myöntävästi, on toiseksi selvitettävä, täyttääkö pääasiassa kyseessä oleva kansallinen toimenpide 1 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset.

31 Mitä tulee ensinnäkin mahdollisuuteen pysyttää lisätoimenpiteitä asetuksen N:o 1626/94 voimaantulon jälkeen, tämän asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että komissiolle on ilmoitettava kaikista hankkeista, joilla aiotaan ottaa käyttöön

tai muuttaa kansallisia kalavarojen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä. Tämän säännöksen kirjaimellisesta tulkinnasta seuraa, että velvollisuus ilmoittaa komissiolle kansallisista toimenpiteistä koskee yksinomaan toimenpiteitä, jotka on toteutettu tai joita on muutettu kyseisen asetuksen voimaantulon jälkeen, eikä tätä päivämäärää edeltäneitä toimenpiteitä.

32 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 31 kohdassa, tämä tulkinta saa vahvistuksen siitä, että asetuksen N:o 1626/94 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa täsmennetään, että on otettava käyttöön ”yhdenmukaistettu, Välimerelle soveltuva hoitojärjestelmä ottaen huomioon alueella voimassa oleva kansallinen sääntely”.

33 Tämän asetuksen johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta toki ilmenee, että kansallisia toimenpiteitä, jotka täydentävät tässä asetuksessa käyttöön otetun järjestelmän vähimmäisvaatimuksia tai ylittävät ne, voidaan pitää voimassa edellyttäen, että komissio tutkii, ovatko ne unionin oikeuden ja yhteisen kalastuspolitiikan mukaisia.

34 Komission huomautuksista ilmenee kuitenkin yhtäältä, että valmistellessaan asetusta N:o 1626/94 komissio otti huomioon olemassa olleet kansalliset toimenpiteet, ja toisaalta, että tämän asetuksen voimaantulo ei vaikuttanut pääasiassa kyseessä olevan kieltotoimenpiteen soveltamiseen. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa, sen ehdotuksen 11.12.1992 annettavaksi neuvoston asetukseksi (ETY) eri teknisten toimenpiteiden yhdenmukaistamisesta Välimeren kalastuksessa (KOM(92) 533 lopullinen; EYVL 1993, C 5, s. 6), joka johti asetuksen N:o 1626/94 antamiseen, perusteluista ilmenee, että ”neljän Välimeren alueen jäsenvaltion toimittaman noin 400 lakitekstin perusteella komission yksiköt ovat suorittaneet vertailevan tutkimuksen säännöksistä, joita sovelletaan Välimeren kalastukseen, erottaakseen niistä olennaisimmat säännöt, jotka on pantava täytäntöön yhteisön tasolla”.

35 Asetuksen N:o 1626/94 1 artiklan 2 ja 3 kohtaa on näin ollen tulkittava siten, että tämän asetuksen voimaantulo ei vaikuta ennen tätä voimaantuloa toteutetun kansallisen lisätoimenpiteen pätevyyteen. Näiden toimenpiteiden on kuitenkin oltava 1 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen vaatimusten mukaisia.

36 Mitä tulee toiseksi kansallisen toimenpiteen luokitteluun asetuksen N:o 1626/94 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi ”lisätoimenpiteeksi”, tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltiot, joilla on rantaa Välimerellä, voivat toteuttaa lisätoimenpiteitä tai tässä asetuksessa käyttöön otetun järjestelmän vähimmäisvaatimukset ylittäviä toimenpiteitä, jotka ovat unionin oikeuden ja yhteisen kalastuspolitiikan mukaisia. Näitä toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on valvottava herkkien tai uhanalaisten lajien ja ympäristöjen suojelua.

37 Sen määrittämiseksi, onko pääasiassa kyseessä oleva toimenpide, joka koskee pienten saartopyydysten käyttökieltoa, asetuksen N:o 1626/94 1 artiklan 2 kohdan vaatimusten mukainen, on ensiksi selvitettävä, kuuluuko tämäntyyppinen pyydys pyydyksiin, joiden käyttö on kielletty tässä asetuksessa. Jos tähän vastataan kieltävästi, on seuraavaksi selvitettävä, onko tämä kieltotoimenpide sellainen toimenpide, joka ylittää kyseisessä asetuksessa käyttöön otetut vaatimukset. Jos näin on, on kyseisen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarpeen selvittää, onko kyseinen toimenpide unionin oikeuden mukainen, onko se yhteisen kalastuspolitiikan mukainen ja onko Helleenien tasavalta sen toteuttaessaan valvonut herkkien tai uhanalaisten lajien ja ympäristöjen suojelua.

38 Sen kysymyksen osalta, kuuluvatko pienet saartopyydykset pyydyksiin, joiden käyttö kielletään asetuksessa N:o 1626/94, kyseisen asetuksen 3, 5 ja 6 artiklan sanamuodosta ilmenee, kun näitä kahta jälkimmäistä artiklaa tarkastellaan yhdessä saman asetuksen liitteiden II ja III kanssa, että saartopyydyksiä ei kielletä ehdottomasti, vaan niiden

käyttöä yksinomaan rajoitetaan. Tästä seuraa, että pienet saartopyydykset eivät kuulu pyydyksiin, joiden käyttö kielletään asetuksessa N:o 1626/94.

39 Siitä kysymyksestä, onko pienten saartopyydysten käyttökielto toimenpide, joka ylittää asetuksessa N:o 1626/94 käyttöön otetun järjestelmän vähimmäisvaatimukset, on todettava, että tämän asetuksen 3 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että saartopyydysten asettaminen lähemmäksi kuin 300 metrin etäisyydelle rannikosta tai alle 30 metrin isobaatin alueelle, jos kyseinen syvyys saavutetaan jo lyhyemmällä etäisyydellä, on kiellettyä. Lisäksi kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä tämän asetuksen liitteen II kanssa, täsmennetään, että saartopyydysten verkko-osan pituus rajoitetaan 800 metriin ja verkon korkeus 120 metriin. Lopuksi asetuksen N:o 1626/94 6 artiklan 1 kohdassa, tarkasteltuna yhdessä tämä asetuksen liitteen III kanssa, kielletään saartopyydysten, joiden silmäkoko on pienempi kuin 14 mm, käyttö ja säilyttäminen aluksella.

40 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 1626/94 mukaisesti saartopyydysten käyttö on sallittua edellyttäen, että tätä pyydystä käytetään vähintään 300 metrin etäisyydellä rannikosta tai vähintään 30 metrin isobaatin alueella, jos kyseinen syvyys saavutetaan jo lyhyemmällä etäisyydellä, että verkko-osan pituus rajoitetaan 800 metriin ja verkon korkeus 120 metriin ja että silmäkoko on suurempi kuin 14 mm. Näin ollen kielto myöntää lupia pienten saartopyydysten käyttöön niiden käyttöpaikasta, verkko-osan pituudesta, verkon korkeudesta ja silmäkoosta riippumatta on toimenpide, joka ylittää vaatimukset, jotka asetuksella N:o 1626/94 otetaan käyttöön, tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

41 Pääasian kantajat esittävät useita argumentteja siitä, onko pääasiassa kyseessä oleva kieltotoimenpide unionin oikeuden mukainen ja onko se erityisesti yhteisen kalastuspolitiikan mukainen. He väittävät ensinnäkin, että sardiinit, jotka pyydystetään pienillä saartopyydyksillä, ovat olleet vain kuudesta yhdeksään prosenttia Kavalan

alueella pyydettyjen sardiinien määrästä ja että vain 30 alusta käyttää tällaisia pyydyksiä tällä alueella. He toteavat seuraavaksi, että tätä pienten saartopyydysten käyttökieltoa sovelletaan yksinomaan pieniin aluksiin eikä suuriin eli niihin, jotka ovat yli 14 metriä pitkiä. Koska pienet alukset voivat käyttää vain pieniä saartopyydyksiä, kyseisellä kieltotoimenpiteellä evätään kantajien mukaan näiltä kaikki kalastusmahdollisuudet. Asetuksen N:o 1626/94 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan rannikkoalueesta olisi varattava osa valikoivimmille pyydyksille, joita käyttävät lähivesikalastajat, mistä on kantajien mukaan kyse pienten saartopyydysten osalta. Kantajien mukaan pelkät käytön rajoittamista koskevat toimenpiteet olisivat olleet parempia. He toteavat lopuksi, että tätä toimenpidettä ei ole rajattu ajallisesti, se syrjii kalastajia, jotka käyttävät pieniä saartopyydyksiä, ja sillä on kielteisiä vaikutuksia heidän toimintaansa.

42 Kreikan hallitus väittää, että pieniä saartopyydyksiä käytetään rannikkoalueella, jolla tietyt vesieliöt lisääntyvät ja kehittyvät ja jolla tietyt kalat, joihin sardiinit kuuluvat, talvehtivat. Pienet saartopyydykset tuhoavat sen mukaan tämän merialueen ja lisääntymispaikat, mikä vaikuttaa vesiluonnonvaroihin. Tiettyjä näillä alueilla eläviä lajeja uhkaa sukupuuttoon kuoleminen, vaikka tämä ei koskekaan sardiineja. Tämä hallitus täsmentää, että kalastuskielto pieniä saartopyydyksiä käyttäen ei estä kalastustoiminnan kehittymistä, koska tämä on mahdollista sellaisia muita pyydyksiä käyttämällä, joita varten myönnetään lupia. Pääasiassa kyseessä oleva kieltotoimenpide on siis oikeutettu, tarkoituksenmukainen ja oikeasuhteinen.

43 Komissio väittää, että siitä varmistumiseksi, että pääasiassa kyseessä oleva kieltotoimenpide on Välimeren yhteisen kalastuspolitiikan mukainen, on selvitettävä, onko tämä luonteeltaan ehdoton toimenpide oikeasuhteinen ja tehokas, kun otetaan huomioon elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämistä ja hoitoa koskeva tavoite. Tätä varten on sen mukaan otettava tasapainoisesti huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät. On selvitettävä, onko pääasiassa kyseessä olevan kieltotoimenpiteen toteuttamishetkellä todettu, että rannikkovyöhykkeen kalakannat ovat vähentyneet vakavasti, ja oliko ehdoton kielto ainoa mahdollisuus vai olisivatko muut

toimenpiteet, joihin kuuluvat esimerkiksi vilpillisen kalastuksen estäminen tai saaliiden rajoittaminen, olleet yhtä tehokkaita. Lopuksi on selvitettävä, kohdeltiinko talouden toimijoita eli lähivesikalastajia ja gri-gri-pyydysten käyttäjiä yhdenvertaisesti. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä kaikki tämä käytössään olevien seikkojen valossa.

44 Suullisessa käsittelyssä komissio esitti, että ehdoton kielto vaikutti siitä suhteettomalta, kun otetaan huomioon pieniä saartopyydyksiä käyttävien alusten vähäisyys ja niiden saamien saaliiden pienuus prosentuaalisesti. Se katsoo, että tämäntyyppisen pyydyksen käytön rajoittaminen muutamiin aluksiin tiettynä vuodenaikana riittäisi. Komission mukaan vaikuttaa kiistattomalta, että sardiinikanta ei ole vaarassa, mutta sillä ei ole tietoa siitä, uhkaako pyynti pienillä saartopyydyksillä muita kalalajeja. Komissio huomauttaa lopuksi, että pääasiassa kyseessä oleva kieltotoimenpide on peräisin vuodelta 1985 ja että tilanne on arvioitava uudelleen tieteellisten lausuntojen valossa.

45 On muistutettava, että asetuksen N:o 2371/2002 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”yhteisellä kalastuspolitiikalla varmistetaan sellaisen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävät olosuhteet. Tässä tarkoituksessa yhteisö noudattaa ennalta varautumisen periaatetta toteuttamalla toimenpiteitä, jotka on tarkoitettu suojelemaan ja säilyttämään elollisia vesiluonnonvaroja, mahdollistamaan niiden kestävä hyödyntäminen ja saattamaan kalastustoimien vaikutukset meriekosysteemeihin mahdollisimman vähäisiksi”.

46 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan presidentin asetus 587/1984 annettiin kalastuslautakunnan 12.4.1984 antaman lausunnon 75 perusteella. Tästä lausunnosta ilmenee sen mukaan, että pienten saartopyydysten kieltäminen katsottiin tarpeelliseksi, koska näitä pyydyksiä käytettiin alueella, joka sijaitsi yhden tai

kahden meripeninkulman päässä rannikosta, jolla vesieliöt kehittyvät ja lisääntyvät ja jolla käytetään muita pyydyksiä, mikä on johtanut kalakantojen vähenemiseen. Lisäksi Kreikan hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämien huomautusten mukaan tietyt vesieliöt lisääntyvät ja kehittyvät tällä alueella, ja sardiinien kaltaiset tietyt kalat talvehtivat sillä. Pieniä saartopyydyksiä käytettiin tämän kalalajin pyyntiin kyseisellä alueella, ja tämä käyttö tuhosi sen mukaan tämän merialueen. Näiden pyydysten kiellolla pyrittiin näin ollen estämään tämän rannikkoalueen luonnonvarojen tuhoutuminen tai jopa sukupuuttoon kuoleminen.

47 Näistä selityksistä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevaa kieltotoimenpidettä ei toteutettu sardiinikantojen suojelemiseksi vaan herkän ympäristön ja meriekosysteemin suojelemiseksi. Sillä, että vain vähäinen prosenttiosuus Kavalan alueella pyydetyistä sardiineista pyydettiin pienillä saartopyydyksillä, ei siis ole merkitystä tämän kieltotoimenpiteen pätevyyden arvioimiseksi.

48 On näin ollen ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevalla kieltotoimenpiteellä vastataan ennalta varautumisen periaatteeseen, jota unionin ja jäsenvaltioiden on sovellettava, kun ne toteuttavat toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan ja säilyttämään elollisia vesiluonnonvaroja, mahdollistamaan niiden kestävä hyödyntäminen tai saattamaan kalastustoimien vaikutukset meriekosysteemeihin mahdollisimman vähäisiksi.

49 Jotta kyseinen kieltotoimenpide olisi unionin oikeuden ja yhteisen kalastuspolitiikan mukainen, sen on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta, jotka ovat unionin oikeuden yleisiä periaatteita, ja ne on ilmaistu maatalouden alalla, mukaan lukien kalastus, EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa (ks. asia C-535/03, Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2689, 53 kohta).

50 Suhteellisuusperiaatteen osalta on tarpeen, että kyseessä oleva tavoite on saavutettavissa kieltotoimenpiteellä ja että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. em. asia Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomion 56 kohta).

51 Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, ylitetäänkö pääasiassa kyseessä olevalla kieltotoimenpiteellä se, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Koska tässä toimenpiteessä määrätään ehdottomasta kiellosta, on selvitettävä, olisivatko erityisesti pienten saartopyydysten käyttöä tiettyinä ajanjaksoina tai tiettyinä aikoina päivästä koskevien rajoitusten sekä myönnettyjen lupien määrän rajoittamisen kaltaiset toimenpiteet riittäneet rannikkoalueen ekosysteemin suojelemiseen.

52 Syrjintäkiellon periaatteesta on todettava, että tämä periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. asia C-44/94, Fishermen's Organisations ym., tuomio 17.10.1995, Kok., s. I-3115, 46 kohta).

53 On todettava, että pääasiassa kyseessä oleva kieltotoimenpide koskee lupia kalastaa tietyntyyppisellä pyydyksellä eikä siinä tehdä eroa tämän pyydyksen eri käyttäjäryhmien välillä. Tämä toimenpide ei näin ollen vaikuta sisältävän suoraan syrjiviä säännöksiä.

54 Suullisessa käsittelyssä väitettiin, että pienet rannikkokalastusalukset käyttävät yksinomaan pieniä saartopyydyksiä eivätkä mitään muita pyydyksiä ja että kyseinen kieltotoimenpide poistaa tosiasiassa niiltä kaikki kalastusmahdollisuudet.

55 Se, että lainsäädännöllinen toimi vaikuttaa tiettyyn ryhmään voimakkaammin kuin toiseen ryhmään, ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että kyseinen toimenpide on suhteeton tai syrjivä, siltä osin kuin kyseisellä toimenpiteellä pyritään sääntelemään kokonaisvaltaisesti yleistä etua koskevaa ongelmaa (ks. em. asia Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomion 63 kohta).

56 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 47 kohdassa, tämän osalta se, että asetuksen N:o 1626/94 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan osa rannikosta on varattava lähivesikalastajien käyttämille valikoivammille pyydyksille, ei tämän saman perustelukappaleen mukaisesti estä sitä, että kielletään pyydykset, joiden käyttö vahingoittaa voimakkaasti meriympäristöä.

57 Koska pääasiassa kyseessä oleva kielto on omiaan epäämään kalastustoiminnan harjoittamisen tietyltä kalastajaryhmältä, kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, onko gri-grin ja pienten saartopyydysten välillä objektiivisia eroja niiden ominaisuuksien ja käytön osalta ja ovatko nämä erot sellaisia, että niiden perusteella jälkimmäisten muttei edellisten kieltäminen oli oikeutettua.

58 Kaikesta tästä seuraa, että esitettyihin kysymyksiin on vastattava siten, että asetuksen N:o 1626/94 1 artiklan 2 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että yhtäältä tämän asetuksen voimaantulo ei vaikuta sellaisen kansallisen kieltolisätoimenpiteen pätevyyteen, joka on toteutettu ennen tätä voimaantuloa, ja toisaalta se ei ole esteenä tällaiselle toimenpiteelle edellyttäen, että tämä kielto on yhteisen kalastuspolitiikan mukainen, että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja että sillä ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

Oikeudenkäyntikulut

59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Tietyistä Välimeren kalavarojen teknisistä säilyttämistoimenpiteistä 27.6.1994 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1626/94, sellaisena kuin se on muutettuna 17.11.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2550/2000, 1 artiklan 2 ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että yhtäältä tämän asetuksen voimaantulo ei vaikuta sellaisen kansallisen kieltolisätoimenpiteen pätevyyteen, joka on toteutettu ennen tätä voimaantuloa, ja toisaalta se ei ole esteenä tällaiselle toimenpiteelle edellyttäen, että tämä kielto on yhteisen kalastuspolitiikan mukainen, että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja että sillä ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä.

Allekirjoitukset